

**ÉQUIPE D'ÉVALUATION QUALITATIVE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA  
POLITIQUE DE RECONNAISSANCE ET DE SOUTIEN DE  
L'ACTION COMMUNAUTAIRE**

RAPPORT ABRÉGÉ D'ÉTUDE DE CAS :

*La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de  
soutien à l'action communautaire dans le champ  
Famille*

**MAI 2007**

## **Remerciements**

Nous désirons remercier toutes les personnes ayant collaboré à l'évaluation en nous accordant des entrevues, en nous fournissant des informations ou en participant à la journée de réflexion et autres réunions avec l'équipe de recherche. Tout en reconnaissant leurs contributions précieuses à la recherche, l'équipe d'évaluation demeure la seule responsable du contenu de ce rapport.

### **RÉDACTION**

sous la responsabilité de Deena White

Sébastien Chartrand, responsable de l'étude de cas Famille

Francis Garon, consultation scientifique

Paula Brum Schäppi, auxiliaire de recherche

Éric Lefrançois, auxiliaire de recherche

Jean-François Renée, chercheur collaborateur

### **Avec la collaboration de :**

Julie Dufresne

Lorraine Guay

Johanne Lachance

### **Pour nous rejoindre :**

[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)

[evalprsac@umontreal.ca](mailto:evalprsac@umontreal.ca)

(514) 343-6111 poste 1-4928

Deena White

Département de sociologie

Université de Montréal

C.P. 6128, Succursale Centre-ville

Montréal, QC

H3C 3J7

(514) 34307885

# Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>Un bref aperçu du champ d'action Famille.....</b>	<b>2</b>
<b>Les enjeux liés au processus des transferts.....</b>	<b>4</b>
<b>Les enjeux de la concertation et de la représentation .....</b>	<b>5</b>
<i>Le Comité conjoint .....</i>	<i>5</i>
<i>La Table des partenaires .....</i>	<i>6</i>
<b>Les enjeux relatifs au financement.....</b>	<b>7</b>
<b>Conclusions générales.....</b>	<b>8</b>
<b>Références.....</b>	<b>10</b>
<b>Références</b>	

# **La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire dans le champ Famille**

## **Introduction**

La Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire a été adoptée par le gouvernement du Québec au mois de septembre 2001. Il s'agit d'une politique intersectorielle et multisectorielle qui touche 22 ministères et organismes gouvernementaux, de même que près de 5000 organismes communautaires. Elle constitue une politique de « gouvernance », au sens où elle propose une définition et un mode de régulation des rapports entre le gouvernement et les organismes communautaires. Ses objectifs sont notamment : valoriser, promouvoir et soutenir l'action communautaire au sens large du terme, en tenant compte de sa contribution à la lutte contre l'exclusion et contre la pauvreté ; valoriser, soutenir et promouvoir l'action communautaire autonome (ACA) et ce qui en constitue l'essence, soit l'éducation populaire et la transformation sociale, le soutien à la vie démocratique, le développement d'une vision globale des problématiques, l'exercice de la citoyenneté et l'enracinement dans la communauté ; assurer la consolidation de l'action communautaire par des orientations générales et des grandes balises nationales qui s'appliquent à l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux concernés, tant aux paliers national et régional que local.

L'évaluation qualitative, formative et participative de la mise en œuvre de cette politique est menée par une équipe universitaire autonome qui a soumis un projet suite à un appel d'offres et un concours scientifique. Le mandat a été élaboré par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) et le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) avec la collaboration du Comité aviseur de l'action communautaire autonome (CAACA), mais c'est le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC) qui a sollicité des projets pour la réalisation de la recherche et qui assure l'autonomie entière de l'équipe choisie. Cette dernière est dirigée par Madame Deena White, professeure titulaire au Département de sociologie de l'Université de Montréal. L'évaluation s'inscrit dans une perspective qualitative et formative, ce qui signifie qu'elle s'intéresse à la construction des processus de la mise en œuvre par les acteurs et associe ces mêmes acteurs à l'ensemble de la démarche afin de tenir compte de leurs besoins, expériences et perspectives différentes<sup>1</sup>.

L'outil principal pour rendre disponible les rapports produits par l'équipe de recherche et pour la communication des commentaires est le site Internet de la recherche

---

<sup>1</sup> Une première version de ce rapport a bénéficié, entre autres, des commentaires, corrections et pistes de réflexion provenant d'une trentaine d'acteurs de la mise en œuvre de la Politique dans le champ Famille lors d'une journée de réflexion organisée par l'équipe de recherche. Les Actes de cette journée se retrouvent sur le site Internet au <[www.evalprnac.com](http://www.evalprnac.com)>.

<[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>. On y trouve la version complète du rapport d'étude de cas *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire dans le champ Famille*, qui comprend les Actes de la journée de réflexion tenue le 1<sup>er</sup> décembre 2006 ainsi que la méthodologie de l'évaluation; la présente version abrégée du rapport d'étude de cas sur le champ Famille ainsi qu'un document réunissant les Actes de la journée de réflexion du champ Famille seulement.

## **Un bref aperçu du champ d'action Famille**

Nous pouvons situer la naissance de l'action communautaire dans le champ Famille au cours des années 1930 avec la création des premières « associations familiales » issues du mouvement catholique et qui répondaient au processus croissant d'urbanisation. Dès les années 1960, dans le contexte plus large de la sécularisation de la société québécoise, les associations familiales se politisent et c'est aux côtés des organisations liées à la mouvance catholique que des organisations laïques apparaissent. Pendant la même période, le mouvement se spécialise sous l'effet structurant de l'État-providence qui commence à offrir des services sociaux à travers de nouveaux organismes publics. Adoptée en 1988, la Politique familiale sera le résultat d'une véritable action concertée des différents réseaux communautaires dans la décennie précédente, malgré certaines divergences idéologiques parmi les acteurs communautaires.

Aujourd'hui, les plus de 250 « organismes communautaires famille » (OCF) proposent une approche globale auprès des familles en accordant une place centrale au lien parent-enfant, et aux rapports intergénérationnels. Leurs interventions, réalisées dans un contexte de milieu de vie, offrent aux familles un lieu d'appartenance, un réseau d'entraide et d'action. Concrètement, nous y retrouvons des activités très diversifiées : accueil, entraide mutuelle, écoute, dépannage, activités éducatives, services de soutien individuel, de groupe et collectif, actions collectives, activités de prévention, de promotion de la santé et de défense collective des droits. Jusqu'en 2005, la majorité des OCF sont financés par le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et intégrés, depuis des années, aux réseaux régionaux dans ce champ.

La majorité des OCF sont regroupés autour de trois regroupements nationaux : la Fédération québécoise des organismes communautaires famille (FQOCF), la Confédération des organismes familiaux du Québec (COFAQ) et la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ). De plus, trois organisations nationales, deux associations et un regroupement régional participent au champ: ce sont Parents-Secours du Québec, le Centre québécois de ressources à la petite enfance (CQRPE), le Comité de la Semaine québécoise des familles, le Regroupement inter-organismes pour une politique familiale au Québec (RIOPFQ) et l'Association des haltes-garderies communautaires du Québec (AHGQC) ainsi que le Regroupement des organismes communautaires famille de Montréal (ROCFM). Lors de l'adoption de la Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire, toutes ces organisations ont été invitées à siéger au Comité conjoint mis sur pied par le

ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE), afin de planifier le transfert de presque l'ensemble des OCF du MSSS vers le MFE et de développer le Programme de financement et le Cadre ministériel de reconnaissance des OCF. Ce processus de transfert vers un nouveau port d'attache correspondant plus étroitement à la mission des organismes fut un élément de la Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire qui a eu son plus grand impact dans ce champ, avec la migration de 250 groupes et huit organismes nationaux. Nous y reviendrons.

Du côté du gouvernement, la mission famille au sein de la structure gouvernementale québécoise a été assez « volatile » au fil du temps. Il y a tout d'abord eu, en 1997, la création du ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). Mais en 2003, la mission famille fut rattachée au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale pour former le nouveau ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF). Si le MFE a planifié le transfert du MSSS des regroupements et groupes de base, c'est le MESSF qui a complété ces transferts et qui fut finalement le ministère d'accueil des OCF.

En 2005, la mission famille est finalement intégrée au nouveau ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (MFACF). Bien que les fonctionnaires soient restés sensiblement les mêmes au cours de cette période, les changements de structures ont fait en sorte que les autorités ministérielles ont changé à répétition. Par ailleurs, malgré la présence au MFACF de cinq directions territoriales, le fonctionnement du ministère demeure centralisé, au sens où les décisions relatives aux orientations et à la programmation se prennent à Québec. Il en est autrement du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), ancien interlocuteur et bailleur de fonds des OCF. En effet, le fonctionnement du MSSS est régionalisé et les agences régionales de l'époque jouissaient d'une autonomie importante dans l'établissement des priorités régionales, dont le financement des organismes communautaires. La concertation parmi les groupes communautaires et entre les groupes et le gouvernement s'organisait à ce palier et, même si le MSSS continue à financer certains organismes dans le cadre d'ententes de service et de projets ponctuels, des OCF se trouvent déracinés de ces réseaux.

Le gouvernement fédéral occupe également une place non négligeable dans ce champ par l'entremise du Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE). L'Agence de santé publique du Canada, responsable du programme, constitue une source de financement importante pour les OCF par l'ampleur des sommes octroyées aux OCF et le caractère structurant du PACE.

Cette présentation du champ et des acteurs nous permet maintenant d'introduire les trois enjeux principaux de la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire que nous traiterons dans ce rapport : le processus des transferts, la concertation et la représentation au sein du champ Famille ainsi que l'enjeu du financement des OCF.

## Les enjeux liés au processus des transferts

La mise en œuvre de la Politique dans le champ Famille s'est avérée particulièrement complexe. À cet effet, trois problématiques spécifiques retiennent notre attention en ce qui a trait au processus des transferts : les conditions des transferts, le processus des transferts et la nature éventuellement ambiguë des transferts.

Tout d'abord, le processus des transferts a créé des attentes et de l'espoir pour les OCF d'une plus grande reconnaissance de leur mission ainsi que de l'avancement et la valorisation des problématiques liées à la famille dans un nouveau ministère. Toutefois, les transferts de huit regroupements et organisations nationales en avril 2003 et plus de 250 OCF de base en avril 2004 vers le MESF constituèrent plutôt une déception qui en a poussé plusieurs à questionner la pertinence de la démarche.

Pour le MFACF, le transfert semblait être d'abord et avant tout un exercice « administratif », dans la mesure où cela constituait une étape dans la mise en œuvre de la Politique. Dans une perspective d'harmonisation des pratiques administratives, l'opération peut donc être considérée comme une réussite puisque les organismes ont effectivement été transférés, le soutien financier à la mission globale des OCF est concentré dans un ministère dont la mission correspond à la leur et est garantie au moins jusqu'en 2008.

Néanmoins, le fait que la mission de plusieurs OCF soit à la frontière entre la santé ou les services sociaux et la famille a rendu assez difficile l'exercice d'identification des organismes à transférer. Pour cette raison, l'incertitude qui a entouré le processus des transferts, l'un des plus importants au regard de la Politique, nous apparaît une problématique d'intérêt. En effet, les OCF passaient majoritairement d'une structure bien établie et avec laquelle ils étaient habitués de travailler, le MSSS, à un ministère qu'ils connaissaient peu et dont le fonctionnement était très différent. Un tel transfert massif et structurellement perturbant génère nécessairement de l'incertitude. Dans le cas présent, le transfert a de plus été fait « en vrac », un an plus tôt que prévu et dans un contexte de restructuration du ministère destinataire. Cette situation a eu pour effet de provoquer de l'incertitude et l'éloignement des OCF du processus ainsi que l'affaiblissement de la mobilisation en faveur du projet.

Enfin, la Politique prévoit que le fait d'avoir un ministère d'attache offrant un soutien à la mission globale n'empêche pas les groupes de continuer à bénéficier d'ententes de service et de financement par projets ponctuels avec d'autres ministères. Dans le contexte du transfert massif des OCF du MSSS vers le MESSF, cette situation est à la fois déstructurante et structurante, dans la mesure où les réseaux traditionnels demeurent importants tout en étant peu pertinents dans le nouveau cadre ministériel. On pourrait ainsi parler de la cohabitation de deux réseaux d'appartenance pour les OCF, variables selon les régions et même les territoires de CSSS. Il reste à voir si le nouveau port d'attache des OCF pourra, à travers le temps, structurer de nouveaux liens de communication et de collaboration satisfaisants de leur point de vue et qui renforcent leur présence dans des réseaux pertinents pour eux.

## **Les enjeux de la concertation et de la représentation**

La Politique prévoit la constitution de lieux de concertation entre les groupes d'action communautaire et les instances gouvernementales sectorielles aux fins de sa mise en œuvre. La concertation dans le champ Famille a connu deux périodes depuis la mise en œuvre de la Politique. La première est celle du Comité conjoint, qui s'échelonna de 2002 à 2004. La seconde débuta en 2005 avec la création de la Table des partenaires, encore active aujourd'hui.

### ***Le Comité conjoint***

Tel qu'abordé en introduction, le Comité conjoint OCF/ministère, formé en 2002 avait pour mandat général de travailler à la mise en œuvre et au suivi de la Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire, pour le volet Famille. En fait, le MFE ne disposait pas de programme spécifique à la mission globale pour financer les OCF et, afin de remédier à cette situation, les acteurs du champ Famille se sont dotés d'une instance de concertation comprenant l'ensemble des regroupements et organisations nationales ainsi qu'un regroupement régional.. Les travaux du Comité, qui se sont échelonnés de mai 2002 à la fin de l'année 2004 et sous l'autorité successive de deux ministères différents, ont donc permis de développer le Cadre ministériel de reconnaissance des OCF et le Programme de soutien à l'action communautaire auprès des familles ainsi que mener à terme le transfert des OCF vers le MESSF.

Les travaux subséquents ont été marqués par des conflits qui ont entretenu un sentiment de malaises chez les membres communautaires du Comité conjoint envers la mise en œuvre de la Politique. Ces tensions entre regroupements, exacerbées au sein du Comité conjoint, touchent d'abord à la constitution historique du mouvement, au rapport à la mouvance catholique d'une part et d'autre part, à celles du mouvement féministe. Une autre façon d'aborder ces tensions est celle des perceptions divergentes quant aux notions d'action communautaire autonome (ACA) et d'action communautaire au sens large. Avec l'arrivée de la Politique, ces notions ont pris une place centrale dans la façon d'aborder les questions de reconnaissance et de financement des organismes, notamment dans le champ Famille. Cette distinction a maintenant pour effet de structurer considérablement la représentation et la concertation qui s'établit entre les OCF et le MFACF.

Rappelons que la notion d'ACA, qui repose sur les huit critères du Cadre de référence <sup>2</sup>, est essentielle pour l'accréditation des organismes communautaires donnant accès au

---

<sup>2</sup> Être un organisme à but non lucratif; être enraciné dans la communauté; entretenir une vie associative et démocratique; être libre de déterminer sa mission, ses approches, ses pratiques et ses orientations; avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté; poursuivre une mission sociale qui lui soit propre et qui favorise la transformation sociale; faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges, axées sur la globalité de la problématique abordée; être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public. Québec, Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, *Cadre de référence en matière d'action communautaire* (Québec : Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, août 2004), Partie II, 1.3.1 et 1.3.2.

soutien à la mission globale dans le cadre du Programme de soutien à l'action communautaire auprès des familles. Cette caractéristique du Programme structure le champ puisqu'elle écarte l'accès au financement de la mission globale aux groupes dont la correspondance aux critères est ambiguë. Deux critères plus spécifiques s'ajoutent aussi et indiquent qu'afin d'accéder au financement, l'OCF doit avoir pour mission de valoriser la famille et qu'il doit avoir été transféré au MFACF dans le cadre de la Politique. Ce dernier critère privilégie ainsi la consolidation des groupes existants, mais donne peu d'espoir pour la reconnaissance de nouveaux OCF. En gros, il s'agit de critères assez contraignants pour certains des OCF. Ainsi, tout en reconnaissant l'importance du caractère autonome des OCF, certains regroupements contestent l'application « restrictive » de la définition de l'ACA, et donc de l'accréditation, favorisée par le MFACF dans le Cadre ministériel de reconnaissance et dans le Programme.

Par ailleurs, certaines tensions relèvent du rôle différent qu'assument les regroupements eux-mêmes dans le champ. Ainsi, les organisations nationales regroupant les OCF de base sont surtout préoccupées par les besoins des familles, par les services et programmes qu'elles offrent ou qui sont offerts par le gouvernement. Elles se distinguent ainsi des regroupements ayant pour mission la représentation des intérêts de leurs membres, qui demeure essentiellement politique. Les organisations de service et les regroupements n'ont donc pas des rôles semblables dans le champ.

### *La Table des partenaires*

Après un an sans structure de concertation dans le champ Famille, la Table des partenaires en matière de reconnaissance et de financement des OCF a été mise sur pied en mars 2005 par le nouveau MFACF. Toutefois et tel que mentionné auparavant, la composition de la Table des partenaires est dorénavant plus restreinte du côté communautaire : seulement les trois regroupements représentant entre eux presque l'ensemble des OCF sont invités à y siéger. Tout en respectant les règles de la représentation, il se peut que les tensions qui se sont exprimées au Comité conjoint aient aussi influencé la décision du MFACF de réduire au minimum le nombre de participants à la Table. Pour les organisations auparavant au Comité conjoint, mais pas invitées à participer à la Table, il s'agit d'une « exclusion » inacceptable.

Deux logiques distinctes s'affrontent dans les différends qui opposent le ministère et les organisations exclues de la Table des partenaires. Pour le ministère, c'est le niveau de la représentativité des organismes (démocratie représentative) qui constitue le critère principal justifiant l'identification des acteurs communautaires participant à la Table des partenaires. Tandis que pour certains OCF, le niveau de représentativité formelle des groupes à l'instance de concertation n'est pas un principe aussi valable que celui de reconnaître et donner la parole aux diverses perspectives qui ont cours dans le champ (démocratie participative). Même si elles sont généralement membres de l'un ou l'autre des regroupements qui siègent à la Table, ces organisations nationales considèrent que leurs préoccupations spécifiques ne sont pas représentées.

Au-delà de l'argument de la représentativité mis de l'avant par le ministère, il faut également considérer la possibilité d'une logique administrative sous-entendant qu'il est plus simple pour un ministère d'asseoir à une même table un nombre restreint d'acteurs, plutôt que d'avoir à composer avec une grande diversité de représentants. Cela est d'autant plus vrai si les acteurs en présence portent des positions plus facilement conciliables, ce qui semble être le cas avec les trois regroupements retenus pour la Table des partenaires, malgré certaines différences entre eux.

En somme, la difficulté de mettre ensemble et sur un même pied tous ces acteurs dans les délibérations autour de la mise en œuvre de la Politique est compréhensible, tel qu'évoqué dans le cadre du Comité conjoint. Tandis que certains regroupements s'intéressent à la Politique dans la mesure où elle vise notamment la protection de l'autonomie et la promotion des intérêts de leurs groupes membre dans leurs rapports avec le gouvernement, d'autres acteurs s'intéressent surtout au développement et à la mise en œuvre de leurs activités et programmes. Les regroupements et organisations nationales ont donc des priorités différentes qui sont induites par le rôle que chacun est appelé à jouer au sein de la société et auprès du gouvernement.

## **Les enjeux relatifs au financement**

À la lecture des données financières fournies par le MFACF, considérées valides par les membres de la Table des partenaires, il ressort que le financement global et de la subvention moyenne à la mission des OCF a augmenté suite au processus des transferts<sup>3</sup>. Néanmoins, la perception de certains groupes d'avoir subi un préjudice financier suite à leur transfert à partir du MSSS peut se baser sur d'autres facteurs. Par exemple, considérons que le MFACF n'offre pas d'indexation des subventions comme faisait le MSSS; ou que le MFACF la première tranche de la subvention plusieurs mois après la fin l'année fiscale, laissant les groupes en situation de manquer de liquidité.

Par ailleurs, le niveau de financement des OCF, déjà relativement inadéquat avant les transferts, le demeure actuellement et les groupes ne perçoivent pas une volonté politique du MFACF d'améliorer leur sort. Plusieurs se tournent ainsi vers le MSSS qui offre de nouvelles opportunités de financement sous forme d'ententes de service. Ce constat a tendance à masquer la possibilité que le financement à la mission globale provenant du MFACF permette ainsi à certains OCF de réaliser des activités plus « alternatives » ou autonomes, tout en bonifiant leur financement à l'aide d'ententes de service.

Ceci nous amène à discuter de l'importance du rôle des bailleurs de fonds autres que le ministère d'attache dans le champ, à la fois par les subventions importantes qu'ils offrent

---

<sup>3</sup> Le financement moyen des regroupements est passé de 93 800\$ en 2002-2003 à 110 250\$ à partir de 2003-2004. Quant aux OCF, en 2003-2004, la subvention moyenne du MSSS était de 42 405\$ alors qu'en 2004-2005, soit la première année du transfert, le financement moyen est passé à 49 560\$. Table des partenaires en matière de reconnaissance et de financement des OCF, *Demandes des OCF* (2006-2007). Données financières du ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine.

mais aussi par l'impact structurel de leur présence. En effet, leur financement total peut dépasser largement le soutien à la mission globale. Ainsi, le ministère de la Santé et des Services sociaux représente un acteur majeur pour les OCF : d'abord au niveau du financement par entente de service et par projets ponctuels, ensuite de par l'importance de son réseau pour les OCF. Du côté du gouvernement fédéral, l'Agence de santé publique du Canada avec son Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE) offre également un financement souvent plus élevé que celui du MFACF, bien qu'il pose des conditions contraignantes pour les organisations. Finalement, Centraide, un bailleur de fonds reconnu dans le champ Famille, finance entre autres plusieurs maisons de la famille.

Ces caractéristiques du système de financement ont un effet important sur la structuration du champ Famille puisque les groupes de base se structurent surtout autour de leurs sources de financement, dont le PACE et les ententes de service du MSSS, avec un appui plus intéressant aujourd'hui à leur propre mission globale provenant du MFACF. Est-ce que le rôle des autres bailleurs de fonds est complémentaire à celui du port d'attache des OCF, à savoir le MFACF ? Ou est-ce justement la pluralité des instances de concertation et de décision des bailleurs de fonds ainsi que les types de financement disponibles qui sont plutôt déterminants des pratiques quotidiennes des organismes d'action communautaire autonome dans le champ Famille ?

## **Conclusions générales**

La mise en œuvre de la Politique dans le champ Famille s'est avérée particulièrement complexe : ampleur et complexité du processus des transferts ; passage des OCF d'un ministère où ils avaient une longue histoire à un autre qui ne disposait pas au départ de l'infrastructure nécessaire pour les accueillir ; une mission famille qui a semblé avoir de la difficulté à s'implanter solidement dans la structure administrative ; difficulté à mettre sur pied et à maintenir une instance de concertation perçue comme légitime par l'ensemble des acteurs ; multiplicité des bailleurs de fonds.

En premier lieu, il est possible d'avancer que le MFACF, tout comme ses prédécesseurs, a réussi à développer des pratiques en harmonie avec la Politique. Un programme d'appui à la mission globale a été développé, des instances de concertation ont été mises sur pied et la concentration du soutien financier en appui à la mission globale pour les OCF a été effectuée. En d'autres termes, dans une logique administrative, l'essentiel du travail lié à la mise en œuvre de la Politique a été fait en respectant les orientations de la Politique. Par ailleurs, ces dimensions peuvent être considérées comme des gains pour les acteurs communautaires. L'accent mis par le MFACF sur la mission globale et la participation des regroupements et des organisations nationales au développement du Cadre de reconnaissance et du Programme sont en effet des actions qui s'inscrivent dans les orientations et les principes de la Politique.

Malgré ces gains, nous avons tout de même observé certains malaises et revendications de la part des acteurs communautaires. D'abord, la déception quant à l'impact limité des

transferts vers le ministère de la Famille puisqu'ils n'ont pas entraîné de développement de politiques et programmes liés à la mission famille. Selon certains, le désappointement est plutôt attribuable à la difficulté pour les organismes de se faire entendre sur des enjeux généraux liés à la famille, dans un ministère où ce sont plutôt les services de garde qui occupent une place prépondérante. Ainsi, plusieurs irritants administratifs semblent avoir miné le développement d'une « interaction fondée sur la confiance, le respect et la transparence » (Politique, 1.2) et sont interprétés par certains comme un manque de compréhension et de respect de leurs modes de gestion. Le traitement surtout administratif du dossier par la fonction publique, même si conforme à la Politique, n'aurait pas favorisé l'ouverture d'opportunités de concertation avec le ministère sur des questions plus larges liées au soutien à la famille québécoise.

Ensuite, les problèmes vécus en lien avec l'instance de concertation participent en quelque sorte d'une dynamique similaire, au sens où les OCF cherchent une reconnaissance plus évidente de leur apport et de leur rôle auprès des familles québécoises par une participation accrue au développement des orientations gouvernementales dans ce champ. Ceci représente en effet un des objectifs de la Politique, soit de « favoriser la considération de l'expertise et des diagnostics posés par les organismes communautaires dans la détermination des besoins de la population et des actions à entreprendre pour y répondre » (Politique, 1.2). Ce genre de participation est fortement appuyé par la Politique et c'est peut-être ce principe qui reste à mettre à œuvre par le Ministère. On pourrait par exemple penser à l'établissement d'un Forum, d'un Conseil ou d'une autre instance de concertation traitant des questions de contenu plus large, au-delà de la gouvernance, comme il en existe dans plusieurs autres champs. Le principe de représentation sur une telle instance pourrait reconnaître la complexité et la diversité des groupes d'action communautaire dans le champ, lesquelles sont elles-mêmes le reflet de la complexité et de la diversité des positions quant aux problématiques reliées à la famille dans la société québécoise. C'était l'espoir d'une telle concertation entre le ministère de la Famille et les groupes d'action communautaire qui a mobilisé les OCF dans les années suivant l'adoption de la Politique et qui est aujourd'hui la source d'un malaise évident.

Ce malaise néanmoins les tensions internes entre certains acteurs clés soutenant des positions idéologiques divergentes ou appartenant à des réseaux différents qui ont émergé à travers la longue histoire de ce champ. Il semble cependant s'être accentué dans la distinction, retenue par la Politique et concrétisée dans les instruments de sa mise en œuvre développés par le Comité conjoint, entre l'ACA et l'action communautaire au sens large. S'agit-il d'un hasard si les acteurs « exclus » de la Table des partenaires sont aussi ceux vivant le plus d'incertitude par rapport à leur « accréditation » éventuelle en tant que groupes d'action communautaire autonome, condition de leur éligibilité à un financement à la mission globale selon les règles adoptées par le Comité conjoint? Est-ce que cette incertitude n'est pas exacerbée par le fait que, jusqu'à maintenant, le MFACF n'a montré aucune disposition de financement à part le soutien à la mission globale, qui lui est réservée aux groupes correspondant étroitement à la définition d'action communautaire autonome telle qu'établie dans le Cadre de référence pour la mise en œuvre de la Politique (2004)?

Ce malaise est aussi exacerbé par le fait que tous les acteurs gouvernementaux comme communautaires avancent que le champ Famille est sous-financé par rapport à des secteurs d'action communautaire considérés comme offrant des services comparables, sans qu'une amélioration de la situation soit envisagée. Ainsi, malgré une légère augmentation du financement depuis la période des transferts vers le MFACF, nous pouvons affirmer que plusieurs d'OCF vivent une incertitude profonde depuis cette période en lien avec des conditions administratives de l'octroi du financement perçues comme problématiques. Pour bon nombre de groupes, cette situation de manque relatif rend impératif la recherche d'ententes de services auprès d'autres ministères et du gouvernement fédéral afin de pouvoir survivre en tant qu'organisme. Elle fait aussi en sorte que la consolidation du financement au sein d'un seul port d'attache n'est pas réalisée pour un grand nombre de groupes dans ce champ. Dans les faits, ils sont associés à un bailleur de fonds de plus qu'avant la mise en œuvre de la Politique, sans que leur financement total ait augmenté de façon significative.

De toute évidence, le MFACF fait face à un problème structurel de financement des groupes d'action communautaire dans leur champ qui exigera un travail politique de taille. Le ministère doit développer les moyens nécessaires pour «favoriser la stabilité et la continuité de l'intervention [des groupes d'action communautaires] en assurant un mode de soutien financier qui correspond à leurs caractéristiques et à leur approche globale » (Politique, art. 1.2)

## Références

- Garon, Francis, Julie Dufresne et Lorraine Guay. 2006. *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire au niveau central et intersectoriel : Identification des enjeux*. Montréal : Université de Montréal, En ligne. <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)> (page consultée le 20 septembre 2006).
- Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. 2004. *Cadre de reconnaissance des organismes communautaires Famille*. Québec : Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille.
- Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. 2004. *Programme de soutien financier à l'action communautaire auprès des familles*. Québec : Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille.
- Ministère de la Famille et de l'Enfance. 2002. *Cadre ministériel de reconnaissance et de financement*. Québec : Ministère de la Famille et de l'Enfance.
- Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE) de l'Agence de santé publique du Canada. En ligne. <[http://www.phac-aspc.gc.ca/dca-dea/programs-mes/pace\\_objectifs\\_f.html](http://www.phac-aspc.gc.ca/dca-dea/programs-mes/pace_objectifs_f.html)> (page consultée en 2006).
- Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec. 2001. *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Québec : Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec.
- Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec. 2004. *Cadre de référence en matière d'action communautaire*. Québec : Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec.
- Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec. 2004. *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire*. Québec : Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec.
- Tables des partenaires en matière de reconnaissance et de financement des OCF. 2006. *Les OCF et leur demande pour le prochain quinquennal*. Québec : Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine