

MÉMOIRE DÉPOSÉ PAR
LA CONFÉDÉRATION DES ORGANISMES DE
PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC
(COPHAN)

SUR LA PROPOSITION DE POLITIQUE
INTITULÉE :

“ LE MILIEU COMMUNAUTAIRE : UN ACTEUR
ESSENTIEL AU DÉVELOPPEMENT DU QUÉBEC ”

Juillet 2000

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	2
L’OBJET ET LE CHAMP DE LA POLITIQUE	3
LE PARTENARIAT	4
L’AUTONOMIE	5
LE FINANCEMENT DE LA MISSION	5
RECONNAISSANCE ET FINANCEMENT DES REGROUPEMENTS	7
LA REDDITION DE COMPTES ET L’ÉVALUATION	8
LA FORMATION	9
LE PALIER RÉGIONAL	10
LE FONDS D’AIDE ET LA DÉFENSE DES DROITS	11
RÔLE DU COMITÉ AVISEUR	11
CONCLUSION	12

INTRODUCTION

La COPHAN, pour et par ses membres, est un organisme à but non lucratif, incorporé depuis 1985, qui milite pour la défense des droits et la promotion des intérêts des personnes, de tous âges, ayant des limitations fonctionnelles et de leur famille. Elle regroupe une trentaine d'associations provinciales de promotion des intérêts et de défense des droits de personnes ayant des limitations fonctionnelles et rejoint toutes les limitations fonctionnelles : motrices, organiques, intellectuelles, visuelles, auditives, parole et langage, santé mentale.

Le mandat de la COPHAN est de favoriser la concertation entre ses membres, d'établir une collaboration avec le milieu associatif et les partenaires, de représenter et de défendre les revendications du mouvement associatif des personnes ayant des limitations fonctionnelles auprès des instances décisionnelles. Grâce à la collaboration, la consultation et la concertation de ses membres, la COPHAN s'implique et intervient, au niveau fédéral et provincial, dans le vaste domaine des politiques sociales : la santé et les services sociaux, l'éducation, le transport, le travail, le développement de la main-d'œuvre, la justice, la sécurité du revenu, l'aide juridique, la fiscalité, la culture, les loisirs, etc. Elle offre également du soutien technique, de l'information et de la formation à ses membres.

Les membres de la COPHAN se sont réunis à trois reprises pour étudier la proposition de politique intitulée " Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec". Suite à ces consultations, la COPHAN demande qu'un radical changement de cap soit fait avant l'adoption d'une politique cadre, qui, si elle devait être adoptée telle que proposée, serait catastrophique pour le mouvement associatif des personnes ayant des limitations fonctionnelles.

C'est avec une très grande déception et une inquiétude profonde que nous avons reçu cette proposition de politique, qui, au travers d'un texte particulièrement paradoxal, parle d'action communautaire autonome sans la considérer, propose une offre globale de partenariat basée sur des priorités définies par l'État, vante l'autonomie tout en parlant de complémentarité, favorise l'idée de balises nationales tout en régionalisant le Fonds d'aide, prévoit un financement mais sans engagement concret ni augmentation de l'enveloppe et reconnaît les valeurs et les pratiques de l'action communautaire en supprimant la vocation première du Fonds d'aide, soit la défense collective des droits, et en ignorant totalement l'éducation populaire.

Nous élaborerons, au cours des pages suivantes, des recommandations face aux divers engagements du gouvernement contenus dans la proposition de politique, en insistant sur notre complet désaccord avec l'objet de la politique qui dilue les groupes d'action communautaire autonome dans un "tiers secteurs" à visée utilitariste, économique et marchande.

L'OBJET ET LE CHAMP DE LA POLITIQUE

Le gouvernement du Québec, contrairement à ses promesses et à l'assurance de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome, souhaite que les organismes et les regroupements d'organismes d'action communautaire autonome "*fassent*" de l'action communautaire, c'est-à-dire répondent "à une vision gouvernementale du renouvellement des services à la population jugés prioritaires par l'État". Cette vision va à l'encontre des positions élaborées, lors de la Rencontre nationale du 14 et 15 novembre 1996 et de l'Assemblée extraordinaire du 18 avril 1998, par le comité aviseur de l'action communautaire autonome, dont nous sommes membre, et utilise le mouvement communautaire autonome comme pourvoyeur de services, répondant au désengagement de l'état.

L'action communautaire autonome n'est pas un moindre mot ou une préférence sémantique. Bien que l'article 1.3.1 de la proposition de politique décrive une partie des dimensions de l'action communautaire autonome, en omettant toutefois le fonctionnement démocratique et le rôle critique de l'action communautaire autonome, l'article 1.3.2 vient détruire toute reconnaissance spécifique et l'action communautaire autonome demeure lettre morte tout au long de la proposition de politique. La présente politique propose de "concilier ces différentes réalités" en utilisant un "tiers secteur", distributeur de services, à moindre coût, qui assurerait une partie des responsabilités et engagements de l'État. Cela contredit tous les travaux et espoirs que nous avons bâtis pour une réelle reconnaissance et un soutien prépondérant au financement de l'action communautaire autonome.

Nous insistons pour que le gouvernement du Québec adopte une véritable politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome, en conformité aux promesses faites dans le programme du Parti québécois en 1994, au consensus du Sommet sur l'économie et l'emploi en novembre 1996, au Comité aviseur du SACA au cours de la campagne électorale de novembre 1998, lors du discours inaugural du premier ministre, Monsieur Bouchard en mars 1999 et dans le communiqué de presse de Monsieur Boisclair, en octobre 1999.

Nous considérons que le champ d'application est très large et plus ou moins défini : les critères, et particulièrement le critère "ils répondent globalement aux grands principes de l'action communautaire" (article 1.4) entretiennent une confusion et une ambiguïté certaines. De quels principes s'agit-il ? La notion de contracter librement une entente avec un ministère semble un doux euphémisme, dans la mesure où l'intermédiation devient un réflexe de survie pour les organismes. La note 14 de la page 16, sur les fondations, renforce encore cette ambiguïté.

Nous insistons pour que la reconnaissance des caractéristiques de l'action communautaire autonome soit établie comme principe directeur de la politique et, entre autres, son rôle visant la transformation sociale, le développement durable, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, son autonomie politique, son mandat de conscientisation, de défense des droits et d'éducation populaire, tous garants de l'exercice d'une citoyenneté pleine et entière, critique et active.

Nous demandons que la note 14 de la page 16, concernant les fondations, soit retirée de la proposition de politique.

Nous demandons également le retrait, du champ d'application de la politique, de toutes ressources intermédiaires, en tant que ressources mises en place par l'État, tirant leur mandat des établissements publics dont elles sont le prolongement.

LE PARTENARIAT

Nous sommes très sceptique sur l'offre de partenariat globale du gouvernement du Québec. Le partenariat est un mode de relations parmi d'autres et doit être librement choisi. Nous éviterons de discourir sur le texte intitulé "Quelques étapes de l'évolution de l'action communautaire" qui nous semble tout droit sorti d'un livre de Georges Orwell, où les protagonistes du roman transforment régulièrement le contexte historique pour servir les besoins de la politique. Donc, cette offre ressemble fort à un sens unique proche du contrôle plutôt qu'à un mode de communication édifié sur une base volontaire, reflétant un respect et une collaboration réciproque, une reconnaissance de l'expertise et ce, dans un contexte égalitaire. La COPHAN a beaucoup d'exemples de partenariat où le milieu est consulté, il où fait ses représentations, où il participe de bonne foi, malgré le peu de respect manifesté à l'égard de son fonctionnement démocratique (délais de consultation gouvernemental trop courts, absence de médias substitués, inaccessibilité architecturale), et ce, pour des résultats infimes, si ce n'est inexistant. Bien que la proposition de politique précise que le financement n'est pas lié au partenariat, ce concept devient un peu plus suspect lorsque il est associé à "l'utilisation de l'accréditation comme mécanisme d'identification du ministère partenaire d'un organisme communautaire". (page 34, article 2.4.2 de la proposition de politique.).

Pour toutes ces raisons, nous demandons que la politique gouvernementale reconnaisse les modes d'intervention librement et démocratiquement choisis par les organismes, quelques soient leurs rapports à l'État.

L'AUTONOMIE

La proposition de politique, comme nous l'avons mentionné en introduction, reconnaît une certaine forme d'autonomie (articles 1.3, 1.5.1, 2.3) tout en s'ingéniant à y ajouter, quelques paragraphes plus loin, certaines données qui en diminuent la portée. Les engagements du Québec, concernant l'offre de partenariat (article 2.2) et les orientations de l'article 2.4.1 portant sur le soutien financier des organismes, nous proposent plutôt une complémentarité de services répondant aux priorités établies par l'État pour répondre le plus adéquatement possible aux besoins de la population. Étrangement l'autonomie ne fait pas partie des sept principes de l'article 2.4.1, ce qui nous fait douter qu'elle sera incluse dans "les balises nationales précisant les modalités de mise en œuvre des orientations et des principes de la politique". (page 30).

Nous demandons que le respect de l'autonomie des organismes traverse l'ensemble de la politique gouvernementale et qu'il soit un des critères inclus dans les balises nationales précisant les modalités de mise en œuvre des orientations et des principes de la politique.

LE FINANCEMENT DE LA MISSION

Nous sommes excessivement déçu de la proposition de politique, en ce qui concerne le financement. Le gouvernement du Québec généralise le financement triennal, "après accréditation du ministère partenaire qui évaluera la qualité de l'intervention ou des services offerts et à la suite d'une reddition de compte *satisfaisante*", (page 35 de la proposition de politique). Il étend le financement de base à tous les ministères, s'engage à une **participation** au financement de base et intègre **les bailleurs de fonds privés**, dans la participation au financement.

Il n'y a aucun engagement de financement prépondérant, public, stable, adéquat en appui à la reconnaissance de la mission globale. Les activités qui relèvent de la mission ainsi que le développement de la recherche ne sont pas financés, la proposition de politique s'engageant uniquement sur des projets ponctuels ou de courte durée (article 2.4.4.) La possibilité de solliciter des bailleurs de fonds privés va à l'encontre de la mission d'un groupe de défense de droits, tel la COPHAN, qui, du fait de sa mission, ne peut avoir le statut d'organisme de charité et ne peut se retrouver en conflit d'intérêt en sollicitant l'entreprise privée. (ex : financement privé de l'industrie pharmaceutique, banques, etc.)

Traditionnellement, le mouvement associatif de promotion des intérêts et de défense des droits des personnes ayant des limitations fonctionnelles a déjà un ministre responsable, Madame Pauline Marois, un ministère “partenaire”, le MSSS, et est déjà accrédité par le biais l’Office des personnes handicapées du Québec. Tout en permettant un financement des organismes locaux, régionaux, nationaux et de concertation nationale des organismes de promotion des intérêts et de défense des droits des personnes ayant des limitations fonctionnelles et de leur famille, cette situation a créé de nombreux problèmes d’accessibilité à d’autres programmes de financement, en particulier le Programme de Soutien aux organismes communautaires du ministère de la Santé et des Services sociaux et le Programme d’aide financière du SACA, volet 1. L’autre difficulté se situe plutôt sur le fait qu’être “rattaché” à un ministère diminue souvent la responsabilité et l’implication des autres ministères. De plus, ceux-ci ont souvent la fâcheuse habitude de consulter uniquement le ministère ou l’organisme gouvernemental “partenaire”, sans inclure le mouvement associatif. Notre expertise de vingt ans nous fait craindre le pire et un dérapage certain vers le guichet unique. De nombreux organismes ayant une double problématique sont sans arrêt renvoyés d’un ministère à un autre. De plus, de quel ministère pourrait relever la défense collective des droits ? Ce rôle critique de l’action communautaire autonome, évacué dans la proposition de politique, devrait être reconnu par tous les ministères et une obligation de dégager une enveloppe pour le financement de base des organismes d’action communautaire autonome devrait être prévue.

Nous demandons donc que le gouvernement du Québec s’engage à soutenir l’autonomie des organismes d’action communautaire autonome en participant de façon prépondérante au financement de leur mission globale, incluant les activités reliées à la mission et le développement de la recherche.

Nous demandons au gouvernement du Québec de prévoir de façon primordiale, un accroissement substantiel et une indexation régulière de l’enveloppe budgétaire globale destinée à l’action communautaire autonome et ce, dès 2001.

Nous demandons au gouvernement du Québec de retirer de la proposition de politique l’inclusion de bailleurs de fonds privés dans le financement des organismes d’action communautaire autonome. Le libre choix et l’autonomie de faire appel à eux appartiennent aux organismes.

Nous demandons au gouvernement du Québec de favoriser la participation de tous les ministères à dégager une enveloppe pour le financement de base des organismes d'action communautaire autonome.

Nous demandons au gouvernement du Québec de soutenir l'action communautaire autonome par le maintien de l'accès à des programmes de financement, tant nationaux que régionalisés et par le maintien de l'accès de programmes de financement variés.

RECONNAISSANCE ET FINANCEMENT DES REGROUPEMENTS

Tout en reconnaissant le rôle actif des regroupements tant au niveau local, régional, national et parfois international et leur implication politique, le gouvernement du Québec s'attend à ce que les regroupements ayant accès à un financement de base, complètent une partie de celui-ci par le biais de cotisations d'adhésion de leurs organismes membres. Ces cotisations seraient prises en considération dans le financement de base de l'organisme membre. (page 36)

Cette proposition ressemble fort à du contrôle et à une ingérence dans la vie associative des organismes d'action communautaire autonome, en particulier lorsqu'on lit la phrase "les cotisations offrent tout de même l'avantage de démontrer que le regroupement répond au besoin réel d'un certain nombre d'organismes de se doter d'une structure de regroupement". La COPHAN a été créée par ses membres et travaille pour ses membres. Ce sont eux qui définissent les priorités et qui apportent leur expertise au sein des nombreux comités. La cotisation est un lien d'appartenance qui respecte les modes démocratiques établis par les règlements généraux. Y aurait-il donc une volonté cachée de vouloir couper la force de l'action communautaire autonome et empêcher les réseaux et les regroupements de se former ? Que devient la reconnaissance et le financement des regroupements après les deux ans de mise en œuvre de la politique ? Cet engagement du gouvernement ressemble fort à une entrée et sortie d'un système comptable, ce qui revient en fait à la somme 0, toujours sans engagement clair en terme de financement prépondérant.

Nous insistons pour que le gouvernement du Québec s'engage à attribuer un financement de base prépondérant de la mission globale des regroupements dont se sont dotés les organismes d'action communautaire autonome, en respectant leur autonomie, leur identité, leurs orientations et leur fonctionnement.

Nous demandons que soit retirée de la proposition de politique la référence à tout objectif d'autofinancement qui pourrait être imposé par un bailleur de fonds, comme condition préalable à l'accès au financement gouvernemental

LA REDDITION DE COMPTES ET L'ÉVALUATION

Le mouvement d'action communautaire autonome a toujours insisté sur la responsabilité et l'imputabilité qui incombent à l'État à l'égard de la gestion des fonds publics envers à **la population**. Toutefois, tout en étant parfaitement transparent sur l'utilisation des sommes reçues par l'État, l'organisme d'action communautaire autonome est responsable et imputable de la bonne gestion de ces sommes auprès de **ses membres**, par des acteurs démocratiques tels l'Assemblée générale annuelle et le conseil d'administration, et auprès des **bailleurs de fonds**. L'organisme communautaire autonome a le devoir de répondre au bailleur de fonds en l'informant de la gestion des sommes accordées par le biais d'un rapport financier (vérifié au delà d'une certaine somme de revenus) et du rapport annuel d'activités.

Nous demandons que le gouvernement du Québec reconnaisse, qu'en matière de reddition de comptes, l'organisme communautaire autonome démontre, auprès des bailleurs de fonds, l'utilisation qu'il a faite de l'aide financière pour les fins desquelles elle a été demandée et reçue.

Nous demandons au gouvernement du Québec de s'engager à inclure le principe de la reconnaissance et de l'autonomie des organismes d'action communautaire autonome, tel que défini par le mouvement de l'action communautaire autonome, dans le développement des indicateurs relatifs à la reddition de compte.

L'évaluation des organismes d'action communautaire autonome est devenue, dans le projet de politique, une évaluation des résultats. Ce sujet, toujours aussi controversé quant à la possibilité d'ingérence du gouvernement et du lien entre le respect de l'autonomie et le financement d'un organisme d'action communautaire autonome, devient justement un peu plus délicat, en particulier lorsque la proposition de politique déclare que "dans la mesure où l'attribution des fonds publics doit servir à soutenir des initiatives qui produisent **le plus de retombées positives possible**, le gouvernement doit être assuré de la pertinence de ses choix" (page 39). Quel résultat de retombées positives possible le gouvernement s'est fixé sur la défense collective des droits ? Que signifie l'engagement du Québec dans la phrase "identifier les balises en matière d'évaluation et de reddition de compte et ce, **dans le respect des orientations du partenariat**" (page 39) ?

Là encore, il existe une différence fondamentale : un organisme d'action communautaire bénévole s'évalue dans une vision sociale, les ministères veulent évaluer les organismes d'action communautaire autonome dans une vision de gestion.

Nous demandons que le gouvernement du Québec s'engage à respecter l'expertise du mouvement d'action communautaire autonome en ce qui a trait à l'évaluation.

Nous demandons que le gouvernement du Québec s'engage à ce que le financement ne soit pas lié à l'évaluation.

Nous demandons que des consultations préalables soient réalisées auprès d'experts, en concertation avec des représentant(e)s du mouvement d'action communautaire autonome avant l'application de toute approche d'évaluation en respectant le fait que l'évaluation relève d'un processus d'empowerment et non pas d'une finalité.

FORMATION

De nouveau, le projet de politique semble vouloir "fonctionnariser" le mouvement communautaire autonome, les employé(e)s devenant alors des ressources humaines, même si le salaire ne suit pas. Il semble qu'il existe une incompréhension totale du mouvement communautaire autonome. En effet, l'éducation populaire est la base d'un organisme d'action communautaire autonome. La formation, basée sur les pratiques de l'éducation populaire autonome, est un outil intégré, adapté, vulgarisé, démocratique, qui favorise l'empowerment de nos membres. Or, l'éducation populaire autonome est totalement absente de la politique, pas un mot. Quand on sait que "le savoir, c'est le pouvoir", ce silence nous semble très éloquent. Le parallèle avec la défense collective des droits s'impose. L'État voudrait-il couper les ailes du rôle critique favorisant la prise de parole et les interventions dans les grands débats sociaux ?

Nous demandons que le gouvernement du Québec retire de la proposition de politique les deux engagements concernant la formation et le Comité sectoriel sur l'action communautaire et l'économie sociale.

Nous appuyons les recommandations du MEPACQ concernant l'éducation populaire autonome et demandons que le gouvernement du Québec s'engage à soutenir explicitement les pratiques visant l'éducation populaire autonome, comme moyens du développement d'une citoyenneté active et critique.

Nous demandons que le gouvernement du Québec reconnaisse la formation comme un des outils essentiels au rôle de transformation sociale des organismes d'action communautaire autonome et que la formation soit incluse dans le financement de base.

LE PALIER RÉGIONAL

L'application par les Conférences administratives régionales des orientations touchant le soutien financier des organismes relève d'une négation totale du mouvement d'action communautaire autonome. Nous avons ici l'illustration parfaite de la définition du partenariat du gouvernement du Québec : l'harmonisation des interventions gouvernementales liées à la reconnaissance et au soutien de l'action communautaire où, le milieu communautaire peut être invité comme observateur par l'intermédiaire des CRD. Cette régionalisation "administrative" risque de mettre fin au financement des organismes d'action communautaire autonome, dont les priorités ne répondront pas aux priorités de développement préconisées par les CAR. Pour les organismes de promotion des intérêts et de défense des droits des personnes ayant des limitations fonctionnelles et de leur famille, cette proposition nous paraît extrêmement dangereuse. Elle est synonyme de disparition pure et simple du mouvement associatif. D'autre part, la mise en place de balises nationales est complètement absente, les recours sont inexistantes et l'imputabilité totalement disparue. C'est la consécration du règne de la disparité et des petits pouvoirs féodaux.

Nous demandons que soient établies et appliquées des balises nationales de financement et que la proposition de la régionalisation du soutien financier soit retirée de la proposition de politique.

LE FONDS D'AIDE ET LA DÉFENSE DES DROITS

Le mouvement d'action communautaire autonome est une mouvance qui, par l'exercice de la citoyenneté, le respect de la différence, la vie associative et démocratique, l'éducation populaire, la défense des droits, la solidarité, la mobilisation, l'innovation et la conscientisation, entraîne les citoyens et les citoyennes à s'approprier le pouvoir sur leur vie et à devenir les acteurs et actrices d'une transformation sociale. Tout en reconnaissant cet apport, la proposition de politique élimine, d'un revers de la main, la défense collective des droits, réoriente l'utilisation du Fonds d'aide et le régionalise. L'article 3.2 de la proposition de politique sacralise la vision du gouvernement du Québec : la récupération d'un mouvement de transformation sociale au service de l'État.

Nous demandons que le gouvernement du Québec s'engage à maintenir le rôle du Fonds d'aide en appui aux organismes et regroupements d'organismes de défense collective des droits et que soit maintenue la gestion du Fonds d'aide par le SACA

RÔLE DU COMITÉ AVISEUR

Le dernier paragraphe de l'article 2.1 (page 24) sur le Comité aviseur de l'action communautaire autonome illustre bien l'idée que l'État se fait du partenariat : malgré les conseils et orientations découlant des travaux du Comité aviseur, partenaire s'il en est, sur l'adoption d'une politique de l'action communautaire **autonome**, le gouvernement propose une politique sur l'action communautaire et s'engage à "considérer le Comité aviseur de l'action communautaire autonome comme un interlocuteur privilégié, **dans la mesure où le lui permettent sa composition et son mandat de représentation de ses membres**". Il précise également "**qu'il veillera à ce que les principales composantes ou différents secteurs de l'action communautaire puissent être associés à la mise en œuvre de la politique**". Nous pouvons en déduire que ce partenariat laisse peu de place à l'autonomie et au rôle de porte-parole du Comité aviseur de l'action communautaire autonome.

Nous demandons que le gouvernement du Québec s'engage à reconnaître l'expertise du Comité aviseur de l'action communautaire autonome, à maintenir son rôle conseil et à lui assurer un financement de base récurrent et suffisant.

Nous demandons à ce que le gouvernement s'engage à respecter la composition et les orientations futures que le Comité aviseur de l'action communautaire autonome aura démocratiquement adoptés.

CONCLUSION

Nous vivons à une époque où le mot citoyenneté est sur toutes les lèvres, fait l'objet de nombreuses recherches, bientôt même d'un Forum, où le mot consensus est le plus prisé en ville, où les consultations gouvernementales sont montées comme des shows, par les spécialistes de la communication. Cette proposition de politique n'est en fait qu'un wagon de ce train aseptisé, roulant en plat pays. Lors de la consultation que la COPHAN a organisée auprès de ses membres, et au fur et à mesure que l'étude du projet de politique avançait, plusieurs sentiments s'exprimaient : frustration, colère, tristesse, inquiétude, incompréhension, découragement : "tout ce travail pour rien", "nos demandes ne seront jamais considérées comme prioritaires", "c'est diviser pour mieux régner", "on va disparaître", "la mise en opération de cette politique va coûter plus cher que le soutien financier offert aux organismes". Et puis, petit à petit, l'action communautaire autonome a fait son effet, les recommandations ont fusé, l'empowerment a agi. Vous êtes en train d'en lire le résultat.

C'est une véritable politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome que nous voulons.

Nous ne voulons surtout pas d'une politique qui vient confirmer le désengagement de l'État au détriment d'un réseau public de services de qualité, accessibles, gratuits, ouverts à tous et à toutes.

Certains pensent que c'est un anachronisme de vouloir faire reconnaître l'autonomie et un mouvement de transformation sociale au travers d'une Politique gouvernementale. D'autres pensent qu'il en est temps, et nous faisons partie de ceux-là.