



Concertation régionale
des organismes communautaires
de l'Abitibi-Témiscamingue



Histoire et reconnaissance de l'action communautaire autonome au Québec



Mai 2016



Liste des acronymes



ACA	Action communautaire autonome
ACEF	Associations coopératives d'économie familiale
AFÉAS	l'Association féminine d'éducation et d'action sociale
AQDR	l'Association québécoise des droits des retraité-e-s
CAACA	Comité aviseur de l'action communautaire autonome
CRD	Conseil régional de développement
CRÉ	Conférence régionale des élus
CROC-AT	Concertation régionale des organismes communautaires de l'Abitibi-Témiscamingue
FFQ	Fédération des femmes du Québec
JOC	Jeunesse ouvrière chrétienne
MEPACQ	Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec
MSSS	Ministère de la santé et des services sociaux
PSOC	Programme de soutien aux organismes communautaires
RGPAQ	Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec
RQ-ACA	Réseau québécois de l'action communautaire autonome
SAC	Secrétariat à l'action communautaire
SACA	Secrétariat à l'action communautaire autonome
SACAI	Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales
TROC	Tables régionales des organismes communautaires
TROVEP	Tables régionales des organismes volontaires d'éducation populaire
TRPOCB	Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles



L'action communautaire... autonome

De quoi parle-t-on ?



Historique

La société québécoise n'a cessé de générer des solidarités qui se sont traduites en divers mouvements, qu'ils soient religieux, syndicaux, coopératifs ou associatifs. Les organismes d'action communautaire autonomes que nous connaissons aujourd'hui puisent leurs racines dans l'histoire même du Québec dont ils sont indissociables.

Émergence d'un mouvement communautaire autonome :

C'est avec les années 60 que naît véritablement ce qu'il est convenu d'appeler le mouvement communautaire autonome. L'émergence de l'État moderne n'entraîne pas automatiquement la disparition de la pauvreté, de la discrimination, de l'exploitation. On constate assez rapidement que si notre modèle de développement économique produit un accroissement de la richesse collective, il produit du même souffle l'accroissement des inégalités, des exclusions. On voit apparaître une rupture avec les élites traditionnelles du milieu et leurs modes de prise en charge des personnes plus

*« Revendiquant de
meilleures
conditions de vie, ils
rejetent la
dépendance et
misent sur la
participation, la
reconnaissance de
leurs droits et
l'action collective. »*

démunies. En parallèle au développement de l'aide bénévole de tradition religieuse ou laïque et des organismes gravitant autour de l'Église actifs dans les loisirs et les activités charitables, naissent les premiers comités de citoyens des quartiers défavorisés. Revendiquant de meilleures conditions de vie, ils rejettent la dépendance et misent sur la participation, la reconnaissance de leurs droits et l'action collective. C'est là l'origine, l'âme et le cœur du mouvement communautaire autonome québécois.

Construction et consolidation du mouvement



Aux stratégies basées sur la revendication et la pression sur les pouvoirs publics, s'ajoute la création de services communautaires contrôlés par les citoyennes et les citoyens. On assiste alors à un déferlement d'initiatives créatrices : comptoirs alimentaires de type coopératif soutenus par les Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), cliniques médicales populaires, services juridiques communautaires, centres d'éducation populaire de quartier, associations de locataires, regroupements d'assistés sociaux, avocats populaires, groupes de soutien en formation, information, documentation, garderies. On met de l'avant une conception « autre » du service, qui continue d'inspirer aujourd'hui nombre de groupes communautaires autonomes.

Commence avec les années 70 la longue bataille du financement par l'État de l'éducation populaire autonome, qui se poursuit sous le leadership du Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MEPACQ).

«Aux stratégies basées sur la revendication et la pression sur les pouvoirs publics, s'ajoute la création de services communautaires contrôlés par les citoyennes et les citoyens.

On assiste alors à un déferlement d'initiatives créatrices (...). On met de l'avant une conception «autre» du service (...)

Le mouvement des femmes intensifie et diversifie ses actions pour modifier radicalement le sort et la place des femmes dans notre société. Sont constitués de grands regroupements tels la Fédération des femmes du Québec (FFQ) et l'Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFEAS). Année après année, les groupes féministes interviennent sans relâche pour le droit à l'avortement et à la contraception libres et gratuits, contre la violence faite aux femmes, pour l'égalité dans l'emploi, contre le sexisme, pour l'accès aux congés de maternité et à un réseau universel et gratuit de garderies. On met sur pied des maisons d'hébergement, des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel, des centres de santé de femmes, des associations de familles monoparentales, etc.

Face à l'appauvrissement



Dans une conjoncture économique de plus en plus difficile, devant l'appauvrissement croissant et le mal développement d'une société fracturée créant « deux Québec dans un », la poussée du mouvement communautaire autonome se poursuit, participant à une critique de plus en plus systématique du contrôle de l'État sur la gestion de la vie sociale.

On assiste presque simultanément, à partir des années 80 :

- à l'émergence d'un mouvement de jeunes, rassemblés dans le Regroupement autonome des jeunes qui mène à l'époque la bataille pour obtenir la parité de l'aide sociale pour les moins de trente ans, et la JOC (Jeunesse ouvrière chrétienne) qui, en 1983, organise avec d'autres groupes populaires la marche des sans-emploi ;

Tous les secteurs de la vie sont littéralement pris d'assaut:

- la consommation
- l'habitation (logement social, coopératives d'habitation, aménagement urbain)
- l'éducation et l'alphabétisation populaires
- l'information (médias communautaires)
- la santé et le bien-être (ressources alternatives en santé mentale, groupes communautaires-SIDA, ressources intervenant auprès des hommes violents, cuisines collectives, etc.)
- l'intégration des personnes handicapées
- le travail (coopératives de travail, corporations de développement économique communautaire, insertion professionnelle)
- les droits des chômeuses et chômeurs
- le développement local
- les loisirs
- l'environnement
- l'éducation à la paix, à la solidarité internationale
- l'accueil et l'intégration des personnes immigrantes et des réfugiés.

- à l'arrivée sur la scène publique des luttes collectives pour améliorer l'existence des gens du troisième âge, notamment à partir de l'Association québécoise des droits des retraité-e-s (AQDR);
- à la consolidation, autour de la Fédération des centres d'action bénévole du Québec, de l'action bénévole libre et gratuite, dans de nombreux secteurs de vie, mais plus particulièrement dans l'aide aux personnes âgées désireuses de vivre à la maison le plus longtemps possible. Considérée comme un moyen

d'expression et d'accomplissement pour plus de trois millions de personnes au Québec, l'action des organismes et des centres d'action bénévole se distingue de celles des groupes communautaires par le fait que les services offerts à la population sont généralement donnés par des bénévoles alors que dans le cas des organismes communautaires, les services sont généralement donnés par du personnel rémunéré,

- à l'implication de plus en plus systématique des communautés ethnoculturelles dans des actions de pression politique visant l'adaptation des services (par exemple l'action de l'Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans les services de santé et les services sociaux) et dans la création de groupes communautaires.

Organisation et concertation



Au niveau local, on expérimente des modèles originaux de concertation et d'aide technique, tels la Corporation de développement communautaire des Bois-Francs. Cette initiative se répand dans plusieurs régions et donne naissance à la Table nationale des corporations de développement communautaire du Québec.

On assiste également aux efforts :

- d'organisation sur le plan national : création des grands regroupements provinciaux : MEPACQ, Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec (RGPAQ) ;
- de concertation sur le plan régional : tables régionales des organismes volontaires d'éducation populaire (TROVEP), tables régionales des organismes communautaires dans le secteur de la santé et des services sociaux (TROC) ;
- de coordination sur le plan sectoriel : Table des fédérations et organismes nationaux (secteur de l'éducation populaire autonome), Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (secteur de la santé et des services sociaux), Regroupement des organismes intervenant en employabilité, etc.;
- de concertation sur le plan intersectoriel: création de la Coalition des organismes communautaires du Québec en 1985, colloque sur le développement communautaire tenu à Victoriaville en octobre 1986, etc.

Mondialisation et développement local



La dernière décennie est marquée par l'ouverture sur la mondialisation des problèmes et des actions au plan sociopolitique, économique et environnemental. Face à de grands enjeux tels les réponses apportées aux attaques du 11 septembre 2001 contre les États-Unis, la crise économique en 2007 qui ébranle le modèle néo-libéral, ainsi qu'un difficile équilibre entre le partage de la richesse et de la croissance, etc.; les mouvements sociaux ont été des acteurs qui ont pu influencer le cours des événements.

On voit apparaître :

- les Forums sociaux mondiaux, initiés à Porto Alegre au Brésil en 2001.
- les mouvements mondiaux de la paix
- le mouvement altermondialiste
- la Marche mondiale des femmes en 2000, 2010 et 2015.

Plus particulièrement au Québec, la transformation des instances de développement régional (CRD) en Conférence régionale des élus (CRÉ) et ensuite leur disparition affectent les lieux et les formes d'implication citoyenne. S'ajoute à ces changements de profondes transformations du réseau public de la santé et des services sociaux en 2004 et plus récemment avec la réorganisation majeure de l'ensemble du réseau sociosanitaire par la mise sur pied des Centres intégrés de santé et des services sociaux, où les relations entre organismes communautaires et réseau public sont à définir, redéfinir et réaffirmer.

L'histoire très récente du mouvement communautaire autonome se situe dans cette continuité, dans cette visée de transformation sociale à partir de la réalité des citoyennes et citoyens les plus démunis économiquement, les plus exclus socialement et politiquement.



La reconnaissance politique



Suite à l'adoption de la Loi sur les services de santé et les services sociaux en 1971, le ministère de la santé et des services sociaux (MSSS) crée le Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) en 1973. La trentaine de groupes communautaires financés s'adressent directement au MSSS pour déposer leurs demandes et pour transmettre la reddition de comptes. Déjà, plusieurs questionnent l'institutionnalisation opérée par les autorités publiques. Les questionnements concernant l'institutionnalisation s'appuient sur certaines des innovations portées par les groupes communautaires et reprises par l'État (par exemple la création des CLSC reprend le modèle des cliniques communautaires mises en place durant les années 1960). Le maintien de l'autonomie des groupes communautaires est déjà source de préoccupation et rapidement, elle deviendra source de mobilisation.

« En 1991, on adopte la loi 120. (...). Pour la première fois, le gouvernement vient reconnaître officiellement les organismes communautaires à travers un texte de loi. (...) Outre les responsabilités inhérentes au financement, on y inclut un libellé relatif à l'autonomie des organismes communautaires. »

En 1991, on adopte la loi 120 (Loi sur les services de santé et les services sociaux). Cette loi viendra notamment permettre la création de 17 régions régionales de la santé et des services sociaux. Le réseau de la santé, jadis centralisé est maintenant décentralisé vers les régions. Pour la première fois, le gouvernement vient reconnaître officiellement les organismes communautaires à travers un texte de loi. (texte actuel de la LSSSS – sens des articles inchangés depuis 1991)

« TITRE II

LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

334. Dans la présente loi, on entend par «organisme communautaire» une personne morale constituée en vertu d'une loi du Québec à des fins non lucratives dont les affaires sont administrées par un conseil d'administration composé majoritairement d'utilisateurs des services de l'organisme ou de membres de la communauté qu'il dessert et dont les activités sont reliées au domaine de la santé et des services sociaux.

1991, c. 42, a. 334.

335. Un organisme communautaire qui reçoit une subvention en vertu du présent titre définit librement ses orientations, ses politiques et ses approches.

1991, c. 42, a. 335.

336. Une agence peut, suivant les critères d'admissibilité et d'attribution qu'elle détermine conformément aux règles budgétaires applicables, subventionner un organisme communautaire dans l'un ou l'autre des cas suivants:

1° s'il offre des services de prévention, d'aide et de soutien aux personnes de la région, y compris des services d'hébergement temporaire;

2° s'il exerce, au niveau de la région, des activités de promotion, de sensibilisation et de défense des droits et des intérêts des utilisateurs de ses services ou des usagers de services de santé ou de services sociaux de la région.

Une agence peut également subventionner un organisme communautaire qui s'occupe, au niveau de la région, de la promotion de la santé et du développement social.

1991, c. 42, a. 336; 2005, c. 32, a. 130. »

Outre les responsabilités inhérentes au financement, on y inclut un libellé relatif à l'autonomie des organismes communautaires. À ce moment, certains salueront cette inclusion dans la loi, d'autres la qualifieront de couteau à double tranchant.

La création des régies régionales amène le transfert de la gestion de l'enveloppe du Programme de soutien aux organismes communautaires. La mise en place de ces nouvelles instances rend alors incontournable la mise en place d'un vis-à-vis communautaire, représentant l'ensemble du mouvement communautaire en santé et services sociaux. C'est donc dans le milieu des années 90 que naîtront les Tables régionales des organismes communautaires (CROC-AT – 1995).

Dans les années qui suivent, le mouvement tend à se définir. En 1995, le gouvernement met en place le Secrétariat à l'action communautaire (SAC). Le SAC est vertement critiqué, le milieu communautaire ne se reconnaît dans les orientations du SAC. Une vaste consultation réorientera le SAC, qui deviendra le Secrétariat à l'action communautaire AUTONOME (SACA), qui à son tour, deviendra le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS). Avec le SACA, naît le Comité aviseur de l'action communautaire autonome (CAACA qui deviendra le RQ-ACA). Si le premier représente les intérêts de l'État québécois, le deuxième mobilise une partie importante du mouvement communautaire autonome en regroupant bon nombre d'associations et de regroupements provinciaux.

Plusieurs travaux ont lieu, ces derniers sont menés par le SACA, travaux auxquels le CAACA s'adjoindra. Ils portent sur l'autonomie et le financement des groupes communautaires, notamment, sur le financement à la

« Plusieurs travaux ont lieu (...).

Ils portent sur l'autonomie et le financement des groupes communautaires, notamment, sur le financement à la mission, la récurrence, l'octroi du financement sur une base triennale, l'établissement de seuils plancher »

mission, la récurrence, l'octroi du financement sur une base triennale, l'établissement de seuils plancher...



Dans la foulée des travaux, en 2001, le gouvernement adopte la politique ayant pour titre « *L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* ». Dans cette politique, le gouvernement reconnaît l'importance de respecter l'autonomie du mouvement

communautaire de même que l'importance du financement à la mission, récurrent et octroyé minimalement sur une base triennale, et ce, pour assurer une stabilité aux groupes d'action communautaire autonome (ACA).

À travers cette politique, le gouvernement reconnaît formellement (et à certains égards s'engage) :¹

- Que les organismes d'action communautaire autonome soient priorisés lors d'attribution de financement à la mission (défini plus clairement dans le cadre de référence en matière d'action communautaire).
- Que la récurrence du soutien financier est importante pour permettre la stabilité (p.26).
- Que le gouvernement doit protéger les acquis en matière de financement à la mission (p.27).
- Que le financement en appui à la mission globale constituera une portion prépondérante du financement global accordé par le gouvernement, au milieu communautaire (p. 25).
- Que la participation triennale au financement offre aux organismes une plus grande stabilité et leur permet de mieux planifier leurs activités (p.28).
- Que les montants forfaitaires (financement à la mission) accordés en vertu du soutien financier à l'action communautaire autonome contribuent ainsi à couvrir un seuil plancher constituant ainsi une participation significative aux coûts admissibles relativement aux frais généraux et aux frais liés à l'accomplissement de la mission sociale (28).

«Dans cette politique, le gouvernement reconnaît l'importance de respecter l'autonomie du mouvement communautaire de même que l'importance du financement à la mission(...).»

¹ <http://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp>

Pour permettre d'actualiser la politique de reconnaissance de l'action communautaire, en 2004, le gouvernement adopte le **cadre de référence en matière d'action communautaire**. D'abord on y définit les différents types de financement (projet, entente, mission). Le financement à la **mission** y est défini de la façon suivante :

«Le soutien financier en appui à la mission globale est un mode qui, tout en reconnaissant la pertinence de la mission d'un organisme ou d'un regroupement d'organismes, marque une distance entre la réalisation de cette mission et les orientations ministérielles immédiates. Dans ce mode de soutien financier, c'est le caractère alternatif de l'action de l'organisme au regard des services de l'État qui est soutenu. Le gouvernement est ici « bailleur de fonds » et, bien que l'on parle de ministère « d'attache », la relation qui s'établit n'en est pas une de subordination.

Ce type de lien se veut particulièrement favorable au respect de l'autonomie, et c'est pourquoi le gouvernement indique sa volonté de faire du soutien financier en appui à la mission globale un dispositif particulier s'adressant prioritairement aux organismes communautaires qui s'identifient du mouvement d'action communautaire autonome. »²

Le cadre de référence offre également des **balises** permettant de définir les critères définissant l'action communautaire et l'action communautaire autonome. Les critères sont les suivants :

Action communautaire (financement par entente /projet):

- avoir un statut d'organisme à but non lucratif
- démontrer un enracinement dans la communauté
- entretenir une vie associative & démocratique
- être libre de déterminer mission, orientations, approches et pratiques

² <http://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/cadre-reference.asp> (première partie p.7)

Action communautaire autonome (financement à la mission / projet / entente):

- avoir un statut d'organisme à but non lucratif
- démontrer un enracinement dans la communauté
- entretenir une vie associative & démocratique
- être libre de déterminer mission, orientations, approches et pratiques
- avoir été constitué sur l'initiative des gens de la communauté
- être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public
- poursuivre une mission sociale propre à l'organisme et qui favorise la transformation sociale
- faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges axées sur la globalité de la problématique abordée



Conclusion



L'histoire de l'action communautaire autonome qui vient d'être tracée met en évidence la capacité du milieu communautaire à innover afin de répondre aux besoins de la population et d'expérimenter de nouvelles approches et pratiques. Les organismes communautaires contribuent, au quotidien, à favoriser l'éveil des consciences, à faire évoluer les idées et à créer des espaces de dialogue citoyen permettant l'apprentissage et l'exercice de la citoyenneté. Plus que de « simples » prestataires de services, les organismes communautaires participent aux débats sociaux, remettent en cause les choix institutionnels qui ne répondent plus aux besoins de la population. Ils permettent de donner une voix aux personnes marginalisées, parfois démunies, tout en favorisant la réappropriation d'un pouvoir citoyen.

Source principale, section «Historique»:

Bélanger, Lucie et Vincent Greason et Lorraine Guay (1995, 26 janvier). Le Secrétariat d'État à l'action communautaire autonome. Document de réflexion produit suite à la rencontre du 17 janvier 1995.

Autres documents consultés :

Centre d'action bénévole de Québec (1980). Historique du bénévolat, Québec : Centre d'action bénévole de Québec.

Centre de formation populaire (CFP) et les Éditions du Fleuve-Alternatives, 1989.

Favreau, Louis (1988). Mouvement populaire et intervention communautaire : de 1960 à nos jours. Continuités et ruptures, Québec : Conseil québécois de la recherche sociale.

Lamoureux, Henri et J. Lavoie, Robert Mayer et J. Panet-Raymond (2002, 2005, 2011). La pratique de l'action communautaire, Québec: PUQ.

Personnel du Service de soutien aux organismes communautaires (SSOC) du Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) (1986). Les organismes communautaires: réflexions sur les enjeux actuels et à venir, Mémoire présenté à la Commission Rochon.