

COMMENTAIRES RELATIFS
À LA PROPOSITION DE
POLITIQUE – *LE MILIEU
COMMUNAUTAIRE : UN
ACTEUR ESSENTIEL AU
DÉVELOPPEMENT DU
QUÉBEC*

JUIN 2000

Le présent avis a été adopté par les membres du Conseil du statut de la femme lors de l'assemblée du 16 juin 2000.

Les membres du Conseil étaient alors Diane Lavallée, présidente, Lyse Brunet, Bibiane Courtois, Claire Deschênes, Ghyslaine Fleury, Christine Fréchette, Danielle Labrie, Régine Laurent, Chantal Maillé, Jacqueline Nadeau-Martin et Carolyn Sharp.

Le Conseil du statut de la femme est un organisme de consultation et d'étude créé en 1973. Il donne son avis sur tout sujet soumis à son analyse relativement à l'égalité et au respect des droits et du statut de la femme. L'assemblée des membres du Conseil est composée de la présidente et de dix femmes provenant des associations féminines, des milieux universitaires, des groupes socio-économiques et des syndicats.

La traduction et la reproduction totale ou partielle de la présente publication sont autorisées, à la condition d'en mentionner la source.

Recherche et rédaction
Lucie Desrochers

Collaboration
Raymonde Bourque
Caroline Girard

Soutien technique
Francine Bérubé

Conseil du statut de la femme
Service des communications
8, rue Cook, 3^e étage
Québec (Québec) G1R 5J7

Téléphone : (418) 643-4326
Téléphone : 1 800 463-2851
Télécopieur : (418) 643-8926
Internet : <http://www.csf.gouv.qc.ca>
Courrier électronique : publication@csf.gouv.qc.ca

Dépôt légal — 2000
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN : 2-550-36315-9

© Gouvernement du Québec

RÉSUMÉ

La proposition de politique *Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec* est une heureuse initiative que le Conseil du statut de la femme (CSF) accueille positivement puisqu'elle souligne officiellement l'importance de l'action communautaire et son caractère original fortement associé au mouvement des femmes. Toutefois, le CSF tient à exprimer ses réserves et celles de groupes de femmes quant à certains aspects de cette proposition.

En premier lieu, plusieurs groupes de femmes craignent que l'État leur dicte davantage leur mission et leurs orientations avec la tendance actuelle de confier aux organismes communautaires certaines responsabilités du ressort de l'État. Ces groupes veulent donc préserver leur autonomie. De plus, ils ont exprimé le besoin d'être mieux soutenus financièrement, ce qui va bien au-delà d'une simple reconnaissance.

Le CSF approuve la prise en charge, par les ministères et organismes gouvernementaux, du financement des groupes communautaires dont le champ d'activité est lié à leur propre mission en autant que les organismes à vocation plus large, en l'occurrence ceux voués à la défense de droits et de changement social, ne soient pas mis de côté, faute de créneau spécifique. En matière de financement, le CSF préconise donc une approche sectorielle plutôt que clientéliste. Pour les organismes à vocation plus large, notamment les tables de concertation régionales, le CSF recommande le maintien au SACA du *Programme de soutien à la défense collective des droits*.

Financer les organismes sur une base triennale est accueilli favorablement par le CSF et les groupes de femmes. Malheureusement, le financement de base n'est pas chiffré dans la proposition. Également, les activités de concertation, de consultation et de regroupement qui se pratiquent à l'échelle locale, régionale et nationale n'ont pas été considérées dans l'enveloppe budgétaire.

Le milieu communautaire doit rendre des comptes sur l'usage des fonds publics. Une flexibilité qui respecte les particularités de ces organismes dans la reddition des comptes est souhaitable selon les groupes de femmes et le CSF.

Améliorer les conditions de travail des personnes qui travaillent au sein des organismes communautaires est certes louable, mais l'État devrait leur assurer en tout premier lieu des salaires décents par un financement de base suffisant.

Le gouvernement entend favoriser la participation des différents partenaires et bailleurs de fonds, tant privés que publics, au soutien des organismes communautaires par l'allégement des taxes, l'accès à la propriété, etc. Pour encourager cette avenue, le CSF propose à l'État d'offrir aux particuliers des avantages à financer les organismes communautaires en facilitant l'émission des reçus de charité par les organismes et en

créant une nouvelle exemption reconnaissant les « dons de solidarité ». Et pourquoi pas mettre à profit les Fonds de la FTQ et de la CSN?

La proposition de politique préconise, dans la mesure du possible, la définition des orientations touchant le soutien financier des organismes communautaires au palier régional. Il y a risque de disparités dans le traitement des organismes communautaires semblables appartenant à des régions différentes. Le CSF prévient donc le gouvernement de veiller à ce que l'application de la politique soit respectée afin que les organismes de défense de droits, de changement social et de concertation reçoivent toute l'attention nécessaire.

Enfin, le gouvernement devrait réaffirmer explicitement la mission originale du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome, soit le développement de l'action communautaire dans ses formes les plus novatrices.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
1. L'approche sectorielle	9
2. La stabilité du financement.....	10
3. Partenariat gouvernement/organismes communautaires	11
4. Regroupements, consultation et concertation.....	13
5. Les conditions de travail dans les organismes communautaires	14
6. La mixité du financement des organismes communautaires.....	15
7. Le rôle du palier régional.....	17
8. Le Fonds d'aide à l'action communautaire	18
CONCLUSION	21
BIBLIOGRAPHIE.....	23

INTRODUCTION

Le mouvement des femmes a donné naissance à un réseau d'organismes, répartis sur tout le territoire du Québec, qui se font les porte-parole des aspirations des femmes et de leur vision du monde et qui travaillent, de diverses façons, à l'avènement de l'égalité entre les sexes et à l'amélioration des conditions de vie des femmes.

Certaines de ces quelque 1 400 organisations, appelées *groupes de femmes* dans le milieu, se sont donné comme mission principale la défense collective des droits alors que d'autres concentrent leurs activités sur l'offre de services variés en réponse à des besoins particuliers des femmes; cependant, toutes partagent les mêmes assises, soit la conviction que la qualité de vie et le plein épanouissement des femmes reposent sur la conquête de leur autonomie et de l'égalité dans toutes les dimensions de leur vie.

Nous savons, par ailleurs, qu'un très grand nombre de femmes travaillent et militent dans des organismes communautaires moins directement associés au mouvement des femmes, que ce soit dans le domaine de l'éducation populaire, de la famille, des loisirs ou de la consommation. Ce sont pour elles autant de lieux où elles mettent à profit, pour le bénéfice de la collectivité, leurs talents, leurs compétences et leur créativité et où elles exercent aussi une influence certaine. Leur apport est indispensable à la vitalité du milieu communautaire.

En outre, ces organisations où travaillent les femmes, qu'elles soient liées au mouvement féministe ou non, sont conscientes d'appartenir au vaste mouvement social que représente l'action communautaire autonome. C'est pourquoi le Conseil du statut de la femme (CSF), qui se situe à la frontière du mouvement des femmes et de l'État, porte un intérêt à la proposition de politique intitulée *Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec* et profite de la consultation en cours pour soumettre quelques commentaires.

Le Conseil du statut de la femme est heureux que le gouvernement souligne officiellement l'importance de l'action communautaire et reconnaisse « ce qui en constitue l'essence, soit la transformation sociale, la vie démocratique, la vision globale des problématiques, l'enracinement dans la communauté et l'écoute des besoins de la communauté¹ ». C'est effectivement par un type d'intervention original et différent des secteurs public ou privé que se distingue l'action communautaire autonome; à cet égard, les organismes associés au mouvement des femmes comptent parmi ceux qui ont le plus contribué à enrichir le secteur communautaire. Le Conseil accueille aussi favorablement l'effort d'harmonisation des orientations et pratiques gouvernementales à l'endroit des groupes communautaires.

Le Conseil est par ailleurs très conscient que les organismes communautaires, dont les groupes de femmes, ont exprimé des réserves sur la proposition de politique et notre

¹ Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec. *Proposition de politique. Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec*, Québec, 5 avril 2000, p. 17.

commentaire serait incomplet s'il ne faisait pas écho à leur opinion. Nous savons en effet que plusieurs groupes craignent que l'institutionnalisation des rapports entre l'État et le milieu communautaire affaiblisse leur faculté de définir librement leur mission et leurs propres orientations; leurs craintes sont accentuées par la tendance de l'État à se délester de certaines de ses responsabilités en faveur, notamment, des organismes communautaires. Les groupes estiment également que l'application de la politique risque d'être axée prioritairement sur les services directs et immédiats à la population, laissant par conséquent de côté l'aspect de leur mission tourné vers la défense des droits et le changement social.

Nous avons aussi perçu, dans les commentaires émanant des groupes de femmes, que la proposition de politique a fait naître chez ceux-ci des attentes qui vont bien au-delà d'une reconnaissance symbolique; ils s'attendent en effet à ce que l'application de la politique se solde par un ajout des sommes allouées à leur soutien. La politique est toutefois muette à ce sujet.

Le Conseil salue donc cette proposition de politique attendue sur l'action communautaire; de son point de vue, elle comprend plusieurs éléments très positifs que nous soulignerons. Il souhaite par ailleurs apporter quelques commentaires susceptibles d'accroître la sécurité économique des groupes tout en préservant leur autonomie.

1. L'APPROCHE SECTORIELLE

La proposition de politique préconise la prise en charge par les ministères et organismes du financement des groupes communautaires dont le champ d'activité est lié à leur propre mission. Elle énonce en outre que le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome sera redéfini en fonction de cette orientation de la politique. Nous partageons de façon générale cette orientation voulant que les ministères et organismes prennent en charge le financement des activités se rapportant à leur mission.

Les groupes de femmes, même si leur action est essentiellement dirigée vers la population féminine au premier chef, exercent leurs activités dans des domaines très variés : santé, services sociaux, travail et emploi, éducation, en plus de travailler activement à la lutte à la discrimination et au changement social. Dans le renforcement des liens de partenariat entre les organismes communautaires et les ministères et organismes gouvernementaux, il nous semble important d'éviter la construction de rapports fondés sur le clientélisme. **Cette diversité des interventions doit être respectée et les groupes doivent selon nous être soutenus par les ministères et organismes dont la mission s'apparente à la leur. C'est pourquoi nous nous opposerions à une stratégie qui viserait à confier le financement des organismes communautaires œuvrant en condition féminine ou principalement auprès d'une population féminine à un organisme gouvernemental chargé de la condition féminine.**

Dans un avis qu'il remettait au gouvernement en 1996², le Conseil du statut de la femme s'intéressait tout particulièrement au financement des activités de défense des droits par les groupes de femmes. Il soulevait alors la faiblesse de l'offre de financement pour les activités de promotion et de défense des droits des femmes. Le Conseil a donc accueilli avec satisfaction la mise sur pied, par le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA), du programme consacré à la défense collective des droits et l'offre, par certains ministères, d'un soutien financier pour ce type d'activité.

Le Conseil accueille donc très favorablement l'engagement énoncé dans la proposition de politique à l'effet de prendre en considération, dans l'établissement du financement de base, la mission de défense collective des droits.

Si cette approche nous convient de façon générale, nous ne craignons pas moins que des organismes dont le champ d'activité est trop large pour pouvoir se rattacher à un ministère ou organisme en particulier trouvent difficilement un lieu où leur demande pourrait être prise en compte de façon satisfaisante.

Nous conservons en effet certaines appréhensions quant à la sécurité financière des organismes dont la mission principale réside dans la promotion et la défense des droits, le changement social ainsi que dans la concertation régionale. Il nous semble en effet tout à fait vraisemblable que les budgets des ministères et organismes sectoriels destinés au financement des organismes communautaires soient massivement dirigés vers l'offre de

² Conseil du statut de la femme. *Promotion et défense des droits des femmes : des fonds pour mieux faire*, [recherche et rédaction : Lucie Desrochers], Québec, le Conseil, mai 1996, 32 p.

services à la population, laissant peu de ressources financières pour les groupes plus particulièrement préoccupés par l'évolution des mentalités, l'éducation à la citoyenneté et la concertation par la recherche de cohérence dans l'action. Des reculs nous apparaissent possibles à ce chapitre.

Afin de conserver aux groupes dont les activités sont centrées sur la promotion et la défense collective des droits la possibilité d'obtenir un financement public équitable, la politique devrait assurer, à leur intention, le maintien, au SACA, du *Programme de soutien à la défense collective des droits*.

Nous nous préoccupons par ailleurs du sort des tables de concertation régionales de groupes de femmes. Ces tables ont été mises sur pied à partir des années 80; elles ont comme objectifs principaux de favoriser la concertation des groupes dans leurs interventions, de mettre en commun l'information et de s'assurer d'une représentation des groupes de femmes dans les lieux régionaux de décision et de concertation. Les tables tirent présentement une part de leur financement du *Programme de soutien à la défense collective des droits* du SACA. Se situant à mi-chemin entre la défense des droits et la concertation régionale, les tables de concertation touchent à plusieurs secteurs d'activité; elles pourraient, selon l'approche purement sectorielle, trouver difficilement un programme dans un ministère ou un organisme en particulier.

Dans la perspective que nous adoptons, soit l'approbation de l'approche sectorielle de façon générale, mais le rejet d'une approche qui serait fondée sur le clientélisme, il nous semble important de prévoir, dès l'adoption de la politique, un port d'attache pour les tables de concertation des groupes de femmes et les organismes communautaires dont la vocation pourrait s'en rapprocher.

Pour ce qui est plus particulièrement des tables de concertation des groupes de femmes, nous souhaiterions que les tables continuent d'être financées par le *Programme de soutien à la défense des droits* du SACA. Si l'on persistait à vouloir trouver un ministère ou un organisme partenaire pour elles, le rattachement de ces tables au ministère des Régions, soit le ministère dont la mission se rapproche sans doute le plus de celle des tables, nous semblerait acceptable. Le ministère des Régions est en effet responsable de l'application de la « 5^e orientation » de la politique en matière de condition féminine, soit celle portant sur la place des femmes dans le développement des régions.

2. LA STABILITÉ DU FINANCEMENT

Le gouvernement s'engage à ce que les ministères et organismes fournisseurs de fonds adoptent comme principe la participation au financement de base des organismes communautaires. Cet engagement est assorti d'une définition élargie du terme « offre de service » pour englober l'éducation aux droits et la défense collective des droits, la vie associative ainsi que les activités de concertation et de représentation de même que le soutien et l'encadrement de l'action bénévole. **Pour répondre plus adéquatement aux**

activités menées par les groupes de femmes, nous croyons que cette définition devrait être complétée par l'ajout des pratiques de conscientisation. Ces pratiques s'inscrivent en effet dans une approche plus large d'éducation politique qui, elle-même, constitue un élément essentiel du mouvement des femmes dans son ensemble.

Nous connaissons l'importance que revêt le financement de base pour les groupes de femmes. Nous savons aussi à quel point le financement sur une base triennale permet aux groupes qui en bénéficient de les dégager de la nécessité de rechercher ce financement à des fréquences trop rapprochées et de consacrer ce temps à l'accomplissement de leur mission. **C'est pourquoi nous accueillons favorablement l'engagement du gouvernement de généraliser l'application du principe du financement de base sur une durée de trois ans.**

Nous aurions par ailleurs souhaité que la politique rassure davantage quant à l'enveloppe budgétaire qui sera décernée pour le financement de base et à caractère prépondérant que les organismes communautaires peuvent recevoir. Nous espérons vivement, en outre, que l'originalité et les particularités de chacun des groupes communautaires ne soient pas écartées au nom de la récurrence du financement.

Le financement pour des activités ou des projets ponctuels demeurera possible et c'est heureux qu'il en soit ainsi.

3. PARTENARIAT GOUVERNEMENT/ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

La politique entend faire du milieu communautaire un partenaire essentiel de l'État. À cet égard, le gouvernement souhaite associer les organismes communautaires à toutes les étapes de la planification du développement social et à l'élaboration des réponses aux besoins de la population. Il est en outre entendu que cette politique de partenariat est fondée sur la participation libre et volontaire des groupes aux différents lieux de consultation et de concertation et qu'elle ne conditionne pas l'accès au financement public des organismes. À l'intérieur de ces balises, il nous semble positif de chercher à institutionnaliser les rapports entre le gouvernement et le milieu communautaire, même si la reconnaissance du milieu communautaire nous semble fortement teintée d'un utilitarisme qui dépasse de loin la vision que les organismes communautaires ont généralement d'eux-mêmes.

Tout en convenant que la reddition de comptes est nécessaire quand il s'agit de l'allocation de fonds publics, la difficulté d'évaluer les retombées de l'action communautaire se pose, principalement lorsque les objectifs sont de l'ordre du changement social. Le gouvernement s'engage donc à ce que les paramètres utilisés pour apprécier l'action de défense collective des droits soient négociés avec le milieu communautaire. À cet égard, la politique laisse entrevoir une souplesse dans la façon, pour les organismes subventionnés, de rendre compte de l'accomplissement de leur mission au chapitre de la défense des droits; **nous croyons par ailleurs que le gouvernement devrait aussi tenir compte, dans cet énoncé, des actions menées en**

vue du changement social et offrir la même flexibilité. Cette question nous semble d'autant plus importante que la récurrence du financement sur une base triennale serait tributaire d'une reddition de comptes satisfaisante.

Nous savons par ailleurs que les groupes ressentent des inquiétudes au sujet des mécanismes de reddition de comptes qui seront mis en place pour mesurer l'efficacité des programmes. Malgré des indications à l'effet contraire dans la proposition de politique elle-même, les représentantes des groupes de femmes craignent la bureaucratisation de leurs interventions auprès de la population. Ces craintes ont été alimentées notamment par les critiques formulées par le Vérificateur général du Québec au sujet de l'administration du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail. En effet, les orientations du Fonds ont d'abord été définies par un comité aviseur réunissant des représentantes et représentants des entreprises, des organismes engagés dans la lutte contre la pauvreté et dans le domaine de l'emploi, adoptées par le gouvernement et acceptées par le Conseil du trésor; ces orientations visent un mode de gestion souple et peu normé qui fait appel, entre autres, au partenariat, à la participation du milieu communautaire à l'approbation des projets, à l'absence de normes strictes et restrictives ainsi qu'à l'innovation et l'expérimentation. On a donc mis en place un cadre de référence administratif qui ressemble à ce qui est préconisé par la politique sur le milieu communautaire. Or, dans son rapport, le Vérificateur général montre que le mode de gestion relativement libre mis en place ne correspond pas aux principes de la gestion par résultats qui auraient dû être appliqués avec plus de rigueur³.

On peut donc s'interroger sur l'avenir des intentions gouvernementales quant à la souplesse de gestion. Le risque de glissement vers une bureaucratisation à outrance amène plusieurs représentantes des groupes de femmes à redouter des directives qui feraient en sorte qu'elles ne puissent plus conserver l'anonymat quant à leurs interventions auprès des femmes, que les informations qu'elles pourraient fournir sur les personnes rejointes servent à orienter des programmes ou des politiques vers des clientèles particulières ou encore à soulever une méfiance des femmes qui fréquentent ces groupes à cause de liens trop étroits avec l'administration publique.

À cet égard, il nous semble que la politique pourrait rassurer sur ce point en précisant clairement que le gouvernement, tout en préservant les principes de démocratie et de bonne gestion des fonds publics, fera en sorte de ne pas alourdir les mécanismes actuels et adoptera des politiques de gestion souples des fonds destinés aux organismes communautaires, de manière à respecter la nature de ces organismes, leur mission et la population qu'ils desservent.

Plusieurs organismes reçoivent leur financement de sources multiples et doivent, par conséquent, rendre des comptes selon différentes méthodes dictées par chacun de leurs bailleurs de fonds, ce qui représente des coûts additionnels pour les groupes. **À cet égard, le gouvernement devra veiller à ce que les mécanismes de reddition de comptes qui**

³ Assemblée nationale. Commission de l'Administration publique. *Cinquième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics. Rapport des conclusions et des recommandations à la suite de l'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur la gestion administrative*, Québec, 17 décembre 1999, p. 29-40.

seront éventuellement mis en place en vertu de la politique ne viennent pas augmenter indûment les tâches de gestion des organismes.

Il faudra aussi reconnaître, dans les négociations entre le gouvernement et les groupes, que les actions visant le changement social produisent rarement des résultats à court terme et faire en sorte que les mécanismes de reddition de comptes s'adaptent à cette réalité. Il serait donc pertinent d'offrir aux groupes les moyens d'évaluer, à moyen terme, les effets de leur action sur ce plan.

4. REGROUPEMENTS, CONSULTATION ET CONCERTATION

Les groupes communautaires, notamment les groupes de femmes, sont sollicités pour des activités de consultation et de concertation. Très souvent, ces activités s'inscrivent dans des processus officiels de concertation ou de décision telle la présence des organismes communautaires au conseil d'administration des régies régionales de la santé et des services sociaux. Les tables de concertation régionales des groupes de femmes sont un bon exemple de la fonction de concertation; c'est d'ailleurs en pensant d'abord à elles que le CSF demandait, dans son avis de 1996, que l'on tienne compte des dimensions « consultation et concertation » dans le financement.

On sait que les coûts des activités de concertation, qu'elles se pratiquent à l'échelle locale, régionale ou nationale, varient d'une région à l'autre, notamment à cause des frais de transport qu'elles entraînent. **Or, la politique, qui ne précise jamais le niveau de financement qui sera éventuellement octroyé, ne fait aucunement mention de cette problématique et n'indique aucune intention de moduler le soutien en fonction des disparités régionales potentielles. La politique aurait donc intérêt à être complétée sur ce point.**

La mise sur pied de regroupements d'organismes communautaires a aussi été une réponse à un besoin de concertation des groupes entre eux et une façon de se donner collectivement des services et davantage d'influence. Certains regroupements sont déjà soutenus par des programmes gouvernementaux sectoriels ou par le SACA. La politique prévoit en outre que, sous la coordination du SACA, des ententes liant plusieurs ministères et organismes gouvernementaux seront conclues en vue de soutenir les regroupements multisectoriels.

La politique reconnaît ce besoin en préconisant deux possibilités, soit un soutien financier à partir des budgets des ministères et organismes gouvernementaux aux regroupements rattachés à leur mission et la prise en considération des cotisations des organismes communautaires à leurs structures de regroupement dans l'établissement du financement de base. Ces paramètres nous semblent appropriés, mais incomplets. Les coûts engendrés par la participation aux activités des regroupements varient selon les régions en raison des coûts de transport et de séjour qui peuvent représenter des sommes importantes pour certains organismes communautaires. Or, l'engagement, tel qu'il est formulé, n'est pas clair à ce sujet. D'une part, on ne reconnaît comme coût lié à la participation à un

regroupement que la cotisation de l'organisme; d'autre part, rien n'indique que le financement attribué à un regroupement tiendra compte de cet aspect. **L'engagement gouvernemental devrait donc indiquer clairement que l'offre de financement aux regroupements, qu'il s'adresse aux regroupements eux-mêmes ou aux organismes membres, tient compte des coûts engendrés par les déplacements des représentantes et représentants des organismes communautaires pour leur participation aux activités de leurs regroupements.**

5. LES CONDITIONS DE TRAVAIL DANS LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

Un grand nombre de femmes trouvent de l'emploi dans les organismes communautaires, notamment dans les groupes de femmes. La politique contient certains éléments indiquant un intérêt pour l'amélioration des conditions de travail des personnes qui travaillent au sein des organismes communautaires. On ne peut que saluer cette orientation et souhaiter qu'elle apporte des fruits concrets dans un proche avenir.

La consolidation du principe de la participation gouvernementale au financement de base est de nature à améliorer les conditions de travail dans les organismes communautaires. **Cependant, il serait souhaitable que le gouvernement se préoccupe plus directement du montant des salaires payés dans les organismes communautaires en donnant des assurances quant au niveau de financement des groupes et, par conséquent, sur leur capacité de verser des salaires suffisants.** On sait, en effet, que les personnes qui y travaillent touchent rarement le salaire auquel leur donneraient droit leur formation et leurs compétences. On sait aussi que de nombreux organismes communautaires offrent des services directs à la population, dans le domaine de la santé et des services sociaux notamment, en complément sinon en suppléance aux services publics. **L'État ne doit pas profiter de la disponibilité des services offerts par ces organismes pour se délester, à moindre coût, de ses propres responsabilités et favoriser la création de services publics parallèles reposant sur une main-d'œuvre à bon marché.**

La politique amorce par ailleurs un processus qui pourrait conduire à des améliorations tangibles des conditions de travail. Ces éléments se rapportent à l'accès aux avantages sociaux et à la formation.

Le gouvernement s'engage donc à s'enquérir, auprès du Comité aviseur, de l'intérêt des organismes communautaires à adhérer à un régime d'assurances collectives et de la nature des protections désirées et à confier ce mandat au SACA. Il s'engage également, selon l'intérêt manifesté, à faire des représentations auprès d'assureurs potentiels afin que soit offert, pour l'ensemble des organismes communautaires, un régime d'assurances collectives.

Le gouvernement s'engage aussi à consulter le Comité aviseur sur l'intérêt des organismes communautaires pour la mise en place d'un régime de retraite simplifié. Si un tel intérêt est constaté, le SACA agira comme facilitateur dans l'établissement d'un

régime de retraite adapté au secteur communautaire, en collaboration avec la Régie des rentes du Québec.

Il nous semble évident que des besoins existent au chapitre de la formation des bénévoles, des militantes et des militants ainsi que des travailleuses et travailleurs rémunérés au sein des organismes communautaires. Par ailleurs, parce que ces organismes sont généralement de petite taille, leur personnel ne peut bénéficier de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (1 %). La politique affirme l'importance qu'il accorde à la formation de la main-d'œuvre et exprime le vœu du gouvernement de voir la mise en œuvre de mécanismes favorisant son essor.

Le gouvernement s'engage donc à ce que la problématique de la formation de la main-d'œuvre en milieu communautaire fasse l'objet d'un suivi dans le cadre de la mise en œuvre de la politique et que le Comité sectoriel sur l'action communautaire et l'économie sociale soit l'interlocuteur privilégié dans ce dossier. Il s'engage en outre à ce que le Comité sectoriel sur l'action communautaire et l'économie sociale, de concert avec le SACA, explore des formules adaptées au milieu communautaire, notamment la mise en place d'un fonds consacré à la formation dans le secteur communautaire, un meilleur soutien de l'offre de formation ou le développement, sur une base territoriale, d'organismes voués à la formation.

Le CSF ne peut qu'encourager de telles initiatives et souhaiter qu'elles donnent des résultats concrets dans les meilleurs délais.

6. LA MIXITÉ DU FINANCEMENT DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

La politique préconise un soutien financier stable pour les organismes communautaires sans toutefois leur assurer le financement complet. Le CSF partage cette orientation, conscient que ces organismes qui émanent du milieu pour répondre à ses besoins doivent démontrer qu'ils bénéficient de l'appui de ce milieu, notamment sur le plan financier. Il est donc souhaitable que les groupes continuent de dépendre, du moins partiellement, des contributions privées. Nous savons néanmoins que l'autofinancement n'est pas également accessible à tous les groupes, certains offrant des services ou défendant des causes plus « populaires » que d'autres auprès des souscripteurs éventuels.

Nous insistons par ailleurs sur le fait qu'un certain niveau d'autofinancement ne devrait en aucune façon être exigé en échange du financement de base d'un organisme communautaire. Il nous semblerait également inacceptable qu'un organisme soit tenu d'imposer une tarification aux participantes et participants à ses services en échange d'un financement public.

Il importe aussi de mentionner que la participation la plus essentielle du milieu à la vie des organismes communautaires réside dans le travail bénévole fourni sous toutes ses formes. Ce travail a une valeur économique qu'il convient de reconnaître quand vient le moment d'évaluer la contribution du milieu.

Le gouvernement entend favoriser la participation des différents partenaires et bailleurs de fonds, tant privés que publics, au soutien des organismes communautaires et la proposition de politique avance quelques éléments intéressants afin de favoriser le financement mixte.

Pour ce qui est de l'accès à la propriété, le gouvernement s'engage à confier au SACA le mandat d'évaluer avec Investissement-Québec les possibilités pour les organismes communautaires d'accéder à des prêts de cette institution. Il s'engage aussi à favoriser le regroupement d'organismes communautaires à des fins de mise en commun de locaux et de services administratifs en confiant au SACA le mandat d'explorer les formes que pourrait prendre le soutien gouvernemental à ce sujet.

Les organismes communautaires font face à des responsabilités financières multiples. La politique laisse entrevoir la possibilité d'un allègement de leur fardeau en explorant les possibilités d'exemption de certaines taxes. Le SACA reçoit le mandat de procéder, conjointement avec le milieu communautaire, à une analyse des besoins des organismes à ce sujet. On pense ici aux taxes d'affaires et autres taxes, aux coûts liés à la consommation d'électricité, aux cotisations à la CSST, etc.

Le Conseil ne s'oppose pas à la possibilité d'exempter les organismes communautaires du paiement de certaines taxes; le pouvoir d'imposition revient aux instances démocratiques qui en ont la maîtrise. Il en va autrement, il nous semble, pour les cotisations à la CSST qui ne peuvent être assimilées à une taxe puisqu'elles représentent une prime que les employeurs versent à un régime collectif d'assurances. **Permettre une réduction ou une exemption de cotisations à la CSST aux fins de soutenir le financement des organismes communautaires ne nous apparaît pas justifié.** Dans la même foulée, nous serions opposées à une proposition visant à moduler les contributions au régime des rentes du Québec des organismes communautaires en tant qu'employeurs et de leurs employés afin d'alléger leurs coûts. De notre point de vue, les régimes d'assurances possèdent leur propre logique de solidarité fondée sur la participation; pour cette raison, il nous semblerait injustifié de particulariser certains employeurs – et éventuellement certains travailleurs et travailleuses – à cause de la nature de leurs activités.

Aux avenues intéressantes déjà énumérées et dont certaines méritent encouragement, le Conseil du statut de la femme soumet d'autres pistes de réflexion afin d'accroître la capacité de financement des groupes.

Il serait souhaitable que les souscriptrices et souscripteurs éventuels trouvent un environnement qui les incite à verser des dons aux organismes communautaires. De fait, nous estimons qu'ils répondront d'autant mieux aux appels des groupes qu'ils y trouveront eux-mêmes un avantage. Dans cette optique, le Conseil invite le gouvernement à mettre sur pied des mécanismes qui pourraient inciter les personnes et les corporations à offrir un soutien, financier ou autre, aux organismes communautaires. À cet effet, la voie fiscale pourrait être explorée. Le gouvernement du Québec accorde déjà, en plus des déductions fiscales pour les dons de charité aux particuliers, des crédits d'impôt aux

corporations qui soutiennent diverses causes ou industries, notamment dans le secteur culturel. Certains groupes communautaires, considérés comme des organismes de bienfaisance, peuvent offrir à leurs bailleurs de fonds des reçus permettant une déduction fiscale; ce n'est généralement pas le cas des groupes qui s'adonnent principalement à la défense collective des droits.

Il serait donc souhaitable que le gouvernement étudie différentes façons d'inciter les individus et les corporations à soutenir tous les organismes communautaires, notamment au moyen de la fiscalité, par exemple, en facilitant la reconnaissance d'un organisme aux fins de l'émission de reçus pour dons de charité. Toujours sur le plan de la fiscalité, nous invitons le gouvernement à étudier la possibilité d'instituer une nouvelle déduction fiscale qui reconnaîtrait le versement de contributions à des organismes communautaires qui ne bénéficieraient pas de l'accréditation fédérale comme organisme de charité; destinée aux contribuables qui versent des dons à l'ensemble des organismes qui font l'objet de la présente politique, cette déduction pourrait prendre le nom de « déduction pour dons de solidarité ».

Le législateur québécois a par ailleurs permis la mise sur pied de deux fonds visant à soutenir, dans un esprit de solidarité, le développement du Québec; il s'agit du Fonds de solidarité des travailleurs du Québec, créé en 1983, et du Fonds de développement de la Confédération des syndicats nationaux pour la coopération et l'emploi, institué en 1995. Ces outils de développement sont principalement axés sur le progrès économique, mais il nous semble que l'esprit qui a présidé à leur création dépasse le développement strictement économique et vise également le développement social.

Ces deux instruments pourraient être mis à contribution dans le soutien aux organismes communautaires. Dans ce sens, les administratrices et administrateurs des fonds devraient non seulement être autorisés, mais être encouragés à diriger une partie de leurs investissements vers la création et le soutien de l'emploi dans le secteur communautaire. **Le Conseil du statut de la femme invite donc le gouvernement à analyser les possibilités que peuvent offrir présentement et éventuellement le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec et le Fonds de développement de la Confédération des syndicats nationaux pour la coopération et l'emploi au regard du développement du secteur communautaire.**

7. LE RÔLE DU PALIER RÉGIONAL

La proposition de politique préconise, dans la mesure du possible, la définition des orientations touchant le soutien financier des organismes communautaires au palier régional. C'est néanmoins en conformité avec l'éventuelle politique que, présume-t-on, seront allouées les sommes destinées au milieu communautaire, et la proposition de politique confirme la responsabilité des ministères et organismes de faire connaître aux instances régionales les orientations de la politique. Nous sommes conscientes que cette façon de faire risque d'entraîner des disparités dans le traitement de groupes semblables, mais appartenant à des régions différentes.

À ce chapitre, comme dans les autres dimensions de la régionalisation, le gouvernement devra veiller à ce que les instances locales respectent les orientations établies par la politique générale sur l'action communautaire. **Pour ce qui est du financement de l'action communautaire, la vigilance sur ce point nous semble particulièrement importante pour que la mission des groupes de femmes plus particulièrement dirigée vers la promotion et la défense des droits, le changement social et la concertation reçoive toute l'attention que promet la politique générale.** Devant l'inadéquation des ressources allouées en comparaison des besoins exprimés, n'y a-t-il pas lieu de s'inquiéter de l'importance que prendront les volets défense collective des droits et changement social au regard de l'offre de service plus étroitement identifié à des besoins concrets de la population?

8. LE FONDS D'AIDE À L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Les organismes communautaires, en particulier les groupes de femmes, sont nés de besoins de la population tels qu'ils sont exprimés par le milieu. Ils résultent aussi du désir de changer le monde en présentant des façons nouvelles ou originales de faire les choses ou en faisant la promotion de certaines idées; dans le cas des femmes, il s'agit essentiellement de la défense des valeurs d'égalité et d'autonomie des femmes dans toutes les dimensions de leur vie. Le mouvement des femmes, à travers ses nombreux groupes de base, a fait progresser la société québécoise et cette évolution n'est évidemment pas terminée. En plus, les groupes se réclamant du mouvement des femmes ont la caractéristique d'appréhender les problèmes d'une façon globale. Cette particularité doit être préservée. On sait aussi que la configuration actuelle du mouvement des femmes a déjà été influencée par l'offre de financement des organismes communautaires à travers les différents programmes gouvernementaux.

Il semble raisonnable de s'interroger sur la capacité du système d'aide aux organismes communautaires proposé de s'adapter à l'émergence de l'expression de nouvelles solidarités, à l'offre de nouveaux services ou encore à de nouvelles façons de défendre les droits collectifs. Dans l'état actuel des choses, il semble que le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome, administré par le SACA, soit le lieu le plus approprié pour accueillir les éventuelles demandes de cet ordre.

La politique, en attribuant clairement la responsabilité aux ministères et organismes du soutien aux organismes communautaires qui œuvrent dans leurs domaines d'activité, permet un recentrage du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome sur les fins pour lesquelles il a été créé, soit le soutien à l'innovation. La proposition de politique réaffirme timidement cette orientation; en effet, alors que l'on retrouve cette intention dans le texte, l'engagement est moins convaincant. Si on entend préserver, à juste titre, le caractère distinct du Fonds, on ne réaffirme pas nettement, dans l'engagement gouvernemental, sa mission de soutenir l'innovation alors qu'on invite le SACA à favoriser l'affectation des fonds selon les priorités établies par les acteurs régionaux et locaux. **Le gouvernement devrait réaffirmer explicitement la mission originale du**

Fonds d'aide à l'action communautaire autonome, soit le développement de l'action communautaire dans ses formes les plus novatrices.

La mise en oeuvre de la politique entraînera la transition d'un certain nombre de groupes actuellement financés par le Fonds vers les ministères et organismes. Cette opération suppose une réaffectation des sommes actuellement allouées par le SACA; le gouvernement s'engage à consulter le Comité aviseur de l'action communautaire autonome sur la réallocation du fonds. Les organismes communautaires devraient être associés de plus près à cette opération et, en tant que véritables partenaires, participer à la définition des orientations quant à la nouvelle orientation du Fonds.

CONCLUSION

L'enjeu fondamental de l'intervention de l'État dans la reconnaissance et le financement des organismes communautaires est la recherche du fragile équilibre entre l'autonomie des groupes et leur assurance de disposer des moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de leur mission. L'ensemble de la proposition de politique affirme cette recherche de l'autonomie tout en offrant un soutien stable et en entendant faire des organismes communautaires des partenaires de l'État dans l'offre de service à la population. L'intérêt du gouvernement pour la vigueur des groupes relève bien sûr de la conviction que ces derniers sont très souvent les mieux placés pour offrir des services à la collectivité grâce à leur enracinement; par ailleurs, on ne peut ignorer que ces groupes se trouvent, dans une certaine mesure, à offrir des services en complément, sinon en suppléance, à des services qui, pour certains, devraient l'être par des établissements publics.

La conscience de cette dynamique doit toujours être présente dans la relation des groupes avec le gouvernement et les groupes eux-mêmes doivent veiller à ne pas devenir de simples sous-traitants de l'État.

BIBLIOGRAPHIE

ASSEMBLÉE NATIONALE. COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE. *Cinquième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics. Rapport des conclusions et des recommandations à la suite de l'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur la gestion administrative*, Québec, 17 décembre 1999.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Promotion et défense des droits des femmes : des fonds pour mieux faire*, [recherche et rédaction : Lucie Desrochers], Québec, le Conseil, mai 1996, 32 p.

SECRÉTARIAT À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME DU QUÉBEC. *Proposition de politique. Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec*, Québec, 5 avril 2000.