

# **CLSC ET DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS AUJOURD'HUI**

**RENÉ LACHAPELLE**  
**Organisateur communautaire**  
**CLSC du Havre (Sorel)**

Note sur l'auteur :

**René Lachapelle** est organisateur communautaire au CLSC du Havre de Sorel. Il a aussi été président du Conseil central à la CSN pendant plusieurs années. De plus, il est secrétaire au Comité exécutif du Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ), groupe initiateur de la Deuxième rencontre internationale sur la globalisation de la solidarité sociale 2001.

**Chaire de recherche en développement communautaire**  
**(CRDC)**

**Série Conférences no 4**

**ISBN : 2-89251-090-2**

**Janvier 2001**

**Université du Québec à Hull**

## Avant-propos

*Le CLSC du Havre est né de la volonté de citoyennes et citoyens du Bas-Richelieu qui, inquiets de l'impact social de la terrible crise de l'emploi manufacturier qui frappait leur région en 1980-1981, ont voulu disposer d'une ressource publique capable de contribuer à " une prise en charge plus effective par la population de ses problèmes et ses solutions " <sup>1</sup>. Le CLSC du Havre, par l'entremise de ses organisateurs communautaires s'implique activement dans le développement et la revitalisation des communautés locales de Sorel-Tracy.*

*Depuis les débuts du CLSC, ses intervenantes et intervenants communautaires ont fait un travail de soutien auprès des groupes aussi bien pour développer la concertation des efforts autour des problèmes du milieu que pour aider certains organismes à se redresser en période de crise. Le CLSC a d'ailleurs été très actif dans l'émergence et le développement de certaines organisations communautaires. Dès 1987, le CLSC a été présent à la constitution d'une corporation de développement communautaire (CDC) dans le Bas-Richelieu. En 1990, le CLSC s'est fait partenaire du Comité pour le développement du logement social du Bas-Richelieu dans l'organisation d'un colloque sur la situation locale de pauvreté. Il a participé à la transformation d'un comptoir d'entraide en organisme à but non lucratif dans le secteur de l'environnement, l'Atelier du Chômeur du Bas-Richelieu Inc. puis, s'est fait complice de sa restructuration en entreprise d'insertion.*

*D'autres exemples...En 1994, le CLSC a pris part à la mobilisation des familles qui s'inquiétaient de la fermeture de la dernière école du Vieux Sorel et en 1995 une équipe d'intervention a été établie dans ce quartier en processus accéléré de dévitalisation. En 1997, le CLSC a été partenaire de la formation de la Coopérative de solidarité en entretien ménager du Bas-Richelieu. Et la liste s'allonge...*

---

<sup>1</sup> Ce paragraphe est tiré du mémoire *Un coup d'œil local sur la proposition de politique de reconnaissance du communautaire* intitulé : Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec (Lachapelle, Ingenito et Gareau, juin 2000 : 2). Ce mémoire a été soumis lors des consultations publiques à l'été 2000. Le lecteur trouvera en annexe le texte intégral du mémoire.

*La CRDC entretient des collaborations de longue date avec des organisations de cette grande région. Ce texte fait la démonstration des liens qui se tissent entre le CLSC et l'ensemble du développement communautaire de la région ainsi qu'avec les nouvelles structures de développement que sont les CLD et les CDÉC et, par le fait même, le renouvellement des pratiques d'organisation communautaire en CLSC au Québec (Favreau et Hurtubise, 1993).*

## Table des matières

<i>Avant-propos</i>	<i>iii</i>
<i>Introduction</i>	<i>1</i>
<i>1. Le CLSC : une institution locale par l'action communautaire</i>	<i>2</i>
<i>2. Les CLSC et les défis du développement local</i>	<i>9</i>
<i>3. Faire converger les énergies pour répondre aux impératifs sociaux du développement</i>	<i>15</i>
<i>Bibliographie</i>	<i>16</i>
<i>Annexe : Un coup d'œil local sur la proposition de politique de reconnaissance du communautaire</i>	<i>18</i>

*...l'action communautaire (...) c'est d'abord une action citoyenne  
ayant une finalité de transformation des rapports de pouvoir  
collectifs.*

Laurin et Rivard (2000 : 16)

*Les organisations populaires et communautaires et l'organisation  
communautaire des CLSC sont donc à l'intersection de la relation  
État-société civile...*

Favreau et Hurtubise (1993 : 47)

*C'est par le citoyen que se médiatise le rapport entre la société  
civile et la société politique.*

Dion (2000 : 15)

*...le développement local est un mouvement du  
bas vers le haut qui s'appuie sur deux forces complémentaires : la  
mobilisation du milieu et des services de première ligne.*

Leclerc (2000 : 44)

## **Introduction<sup>2</sup>**

La crise du politique place les citoyennes et citoyens devant le défi de renforcer la cohésion sociale pour avoir prise sur les enjeux qui les concernent. Les mouvements sociaux suscitent et supportent des organisations qui permettent une action efficace, mais cela est aussi le fait d'institutions publiques ayant une mission locale. Les Centres locaux de services communautaires (CLSC) font partie de ces institutions locales à un triple titre : parce qu'ils sont issus d'une demande de la population, parce qu'ils sont administrés par des citoyens élus et surtout parce que leurs pratiques les mettent en rapport direct avec les groupes communautaires.

À l'origine en 1972, les CLSC ont été la réponse de l'État à une demande de la population des quartiers défavorisés. Institutionnalisation d'une approche sociale de la santé développée dans le cadre de groupes populaires, ils réunissent, dans un même établissement, services de santé, services sociaux et

---

<sup>2</sup> Cette publication s'inscrit dans une collaboration entre le CLSC du Havre, la Corporation de développement communautaire (CDC) du Bas-Richelieu, l'Atelier du Chômeur du Bas-Richelieu Inc, tous de Sorel et la Chaire de recherche en développement communautaire (CRDC) de Hull. Il constitue la présentation de René Lachapelle au colloque d'ouverture Réinvestir les lieux de la société civile : expériences, opportunités et défis dans le cadre du 7<sup>ième</sup> colloque du RQIIAC, tenu en juin 2000 et intitulé : DÉVELOPPER LA SOCIÉTÉ CIVILE PAR L'ACTION COMMUNAUTAIRE.

action communautaire. Cette innovation confirme d'une certaine manière le pouvoir instituant de l'action des citoyennes et citoyens.

Les CLSC sont aussi des établissements publics administrés par des personnes élues représentant la population et les employés. Avec toutes les limites que peut comporter ce pouvoir administratif dans un réseau aussi fortement centralisé que celui des services sociaux et de santé, les conseils d'administration des CLSC demeurent des instances où la population peut s'exprimer.

Toutefois, la contribution la plus significative des CLSC au développement du pouvoir des citoyennes et citoyens, est leur engagement dans l'action communautaire qui, dans la première phase de développement (1972-1988), leur a valu une image d'insoumission qui a provoqué la méfiance des politiciens et retardé la mise en place d'un réseau à l'échelle du Québec. Plus tard et en réaction au Rapport Brunet (1987), la mise sur pied du RQIIAC<sup>3</sup> (1988) a contribué à ce que l'action communautaire consolide sa position de dimension constitutive de la mission des CLSC.<sup>4</sup> Malgré les transformations en cours dans le réseau de la santé et des services sociaux, l'action communautaire demeure un trait distinctif des CLSC. Leurs intervenantes et intervenants communautaires ne sont plus les seules ressources publiques sur ce terrain, mais ils apportent une contribution significative à l'empowerment des communautés locales.

## **1. Le CLSC : une institution locale par l'action communautaire**

Intitulé significativement *Le défi local !*, le document de réflexion publié par la Fédération des CLSC du Québec, en préparation de l'assemblée générale spéciale de janvier 1990, appuyait la position des CLSC à la veille de la réforme Côté sur la réponse aux besoins de la population exprimés *au niveau local* en misant sur *l'amélioration du tissu social et l'implication des citoyennes et citoyens* (FCLSCQ<sup>5</sup>, 1989 : 14-15.16). Cette référence au territoire comme espace d'action des citoyens et citoyennes est

---

<sup>3</sup> Regroupement québécois des intervenantes et intervenants communautaires en CLSC et en centres de santé (RQIIAC).

<sup>4</sup> Voir FAVREAU Louis et Yves HURTUBISE (1993), *CLSC et communautés locales, la contribution de l'organisation communautaire*, Presses de l'Université du Québec, pp. 51-73.

<sup>5</sup> Fédération des Centres locaux de services communautaires du Québec (FCLSCQ).

constitutive des CLSC et confirmée par la définition de leur mission dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (article 80).

Les territoires locaux, un quartier en milieu métropolitain ou une municipalité régionale de comté (MRC) dans le reste du Québec, constituent un palier de gouvernance de plus en plus significatif<sup>6</sup>. Favreau et Hurtubise considèrent que :

---

<sup>6</sup> PROULX Marc-Urbain (1999), “Volontariat institutionnel et gouvernance du Québec à l’échelle supralocale” in *Économie et Solidarités*, volume 30, numéro 2, pp. 60-74.



*Dans la majorité des CLSC, le territoire desservi est formé d'une ou plusieurs communautés locales qui, avant de former des entités administratives pour le réseau public de la santé et des services sociaux, constituent des **unités de voisinage** où existe un minimum de sentiment d'appartenance, c'est-à-dire une identité sociale liée à une entité géographique (Favreau et Hurtubise, 1993 : 104).*

La place qu'occupent les CLSC sur le plan local tient évidemment à leur contribution au système de soins, mais aussi pour une bonne part à leur action communautaire. Ils soutiennent des groupes communautaires, favorisent les concertations sectorielles et contribuent aux partenariats pour le développement.

### *Supporter des groupes sur le terrain local*

L'échelle locale d'intervention est effectivement celle des groupes communautaires qui sont une forme privilégiée d'empowerment des collectivités locales au Québec. Pour les citoyennes et citoyens ordinaires, le mouvement communautaire est souvent la seule organisation qui leur donne prise sur leur milieu et donc, un accès à l'exercice direct du pouvoir. De façon générale, les CLSC sont partenaires de l'action communautaire autonome, même si leurs rapports avec les groupes ne sont ni uniformes, ni au beau fixe. L'action communautaire des CLSC contribue au mouvement communautaire autonome par le support qu'elle offre aux groupes communautaires.

Que ce soit par la mise sur pied de nouveaux groupes, l'accompagnement de ceux qui existent déjà et, à l'occasion, la consolidation ou la restructuration de groupes qui traversent une période de crise, les intervenantes et intervenants communautaires des CLSC se considèrent comme redevables aux groupes de leur communauté. Ils interviennent aussi bien auprès des groupes de défense des droits que des organismes d'entraide ou des groupes qui développent des services. On y trouve évidemment des groupes financés pour leur contribution aux services sociaux et de santé, mais aussi des groupes d'éducation populaire et des entreprises d'économie sociale<sup>7</sup>. Toutes ces organisations contribuent, à

---

<sup>7</sup> À titre indicatif, un relevé rapide d'*Interaction communautaire* de février 1995 à février 2000, m'a permis de recenser quatre-vingt-quatre (84) comptes rendus d'actions communautaires locales, rédigé par une cinquantaine d'intervenantes et intervenants communautaires. On y présente soixante-quinze (75) expériences différentes : 23 dans les services à la petite enfance, aux jeunes et aux personnes âgées et en perte d'autonomie ; 17 expériences en développement local ; 12 actions pour contrer la pauvreté ; 9 entreprises d'économie sociale en aide à domicile ; 7 interventions en défense des droits et 7 actions sur divers fronts santé (toxicomanies, santé mentale, etc.).

leur manière, à ce que la population soit en mesure de mettre en œuvre “ *une solution collective à un problème perçu lui-même comme collectif* ” selon la définition de l'action communautaire établie par la FCLSCQ en 1991 (p.15).

### *Favoriser les concertations sectorielles, voire certaines coalitions*

Les CLSC n'ont pas inventé les tables de concertation, mais une part significative des énergies en action communautaire sont investies dans le soutien ou la création de ces lieux d'arrimage d'abord entre les groupes communautaires eux-mêmes, mais aussi entre groupes communautaires et institutions. Il s'agit le plus souvent de concertations sectorielles réunissant tous ceux, qu'ils soient du secteur communautaire ou institutionnel, qui interviennent sur une même problématique (toxicomanie, santé mentale, etc) ou auprès d'une clientèle spécifique (personnes âgées, jeunesse, petite enfance, etc).

Ce type de concertation, qu'il réponde à une demande du milieu ou donne suite à une initiative de la Régie régionale, permet une meilleure connaissance réciproque et favorise la mise en réseau des diverses interventions. Il a, il faut le reconnaître, un effet d'intégration de l'action communautaire autonome aux réseaux de services publics. C'est particulièrement visible dans le secteur des services sociaux et de santé où les programmes de la santé publique et les plans régionaux d'organisation des services (PROS) canalisent de plus en plus les énergies.

En contrepartie, les tables de concertation offrent aux groupes communautaires une tribune pour faire valoir, aussi bien dans la définition des problématiques que dans la mise en œuvre des solutions, le point de vue des citoyennes et citoyens. On peut à cet égard considérer comme significatives les données d'une enquête réalisée à Montréal sous la direction de Réjean Mathieu (1996). On y indique que “ *la participation des organismes à ces activités conjointes est motivée dans plus de 90 % des cas par des objectifs stratégiques liés au rôle proactif de l'organisme dans le développement local, régional ou national* ” (Mathieu, 1996 : 55).

Les CLSC sont aussi présents à une autre forme de concertation. Les corporations de développement communautaire (CDC) sont en fait des organismes de concertation multisectorielle du secteur communautaire sur le plan local. Plusieurs CDC ont bénéficié du support des intervenants et

intervenantes communautaires de leur CLSC, au moins dans la phase de démarrage<sup>8</sup>. La plupart entretiennent des rapports réguliers avec les intervenantes et intervenants communautaires du CLSC. Multisectorielles, ces concertations renforcent la capacité du communautaire de prendre ses distances des planifications stratégiques des réseaux publics de services. En ce sens, elles ont un rôle déterminant à jouer dans le maintien de l'autonomie des groupes. En corollaire, on peut donc penser que les rapports entre les CDC et les intervenantes et intervenants communautaires des CLSC sont un indicateur de santé de l'action communautaire comme contribution au développement de la société civile.

Mentionnons enfin les coalitions qui sont une forme particulière de concertation. Développées le plus souvent dans un contexte de lutte et rassemblant divers acteurs autour d'enjeux précis et circonstanciels, elles sont une forme d'action éminemment politique. Qu'on y retrouve le CLSC est significatif de sa contribution aux mobilisations locales. Ainsi en 1986, peu après l'ouverture du CLSC du Havre à Sorel, l'établissement a loué un autobus et a incité son personnel à joindre la caravane qui se rendait à Ottawa pour revendiquer le maintien de la construction navale à MIL<sup>9</sup>. Dans le dernier numéro d'*Interaction communautaire*, l'équipe en action communautaire du CLSC-CHSLD<sup>10</sup> Pabok souligne l'engagement de l'établissement suite à la fermeture de la Gaspésia (no 54, p. 19). Deux exemples parmi d'autres qui démontrent que les CLSC sont partie prenante des interventions d'urgence en situation de crise non seulement au moment des catastrophes comme le déluge du Saguenay et le verglas en Montérégie, mais aussi sur le terrain du développement quand l'effondrement de l'emploi compromet l'avenir d'une collectivité.

### *S'inscrire dans les rapports de force des partenariats locaux*

---

<sup>8</sup> Voir FOURNIER, Jacques (1988), " Pourquoi pas une corporation de développement communautaire ? " in *Interaction communautaire*, no. 8, décembre, pp. 10-11 ; LACHAPPELLE, René (1988), " Du monde à reconnaître " in *Interaction communautaire*, no 8, décembre, pp. 11-12 ; CHAGNON Lucie et Marthe LAPIERRE (1991), " Une nouvelle corporation de développement communautaire voit le jour, à Buckingham " in *Interaction communautaire*, no 16, janvier, p. 3 ; FREDETTE, Claude (1991), " Une corporation de développement communautaire dans Brome-Missisquoi " in *Interaction communautaire*, no 18, juin, pp. 16-17 ; LACHAPPELLE, René et Lucie CHAGNON (1992), " Une première au Québec: les CDC se rencontrent ", in *Interaction communautaire*, no 20, janvier, p. 14 ; GIASSON, Pierre-Julien (1992), " Une corpo de développement communautaire au Royaume du Saguenay " in *Interaction communautaire*, no 20, janvier, p. 15.

<sup>9</sup> MIL : Marine Industries Limitée.

<sup>10</sup> Centre local de services communautaires-Centre hospitalier de soins de longue durée (CLSC-CHSLD).

Dans les instances locales de développement que sont les centres locaux de développement (CLD) et les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), les CLSC et les groupes communautaires ont l'occasion de travailler de concert avec d'autres acteurs du développement local. Cependant, le partenariat ne va pas de soi. Héritiers d'une gestion sectorielle et centralisée des politiques sociales, les institutions publiques et les groupes communautaires ne souhaitent pas spontanément établir des collaborations avec les autres acteurs sociaux. De leur côté, habitués à traiter avec les acteurs économiques, les élus éprouvent de la méfiance à l'égard des organisations à mission sociale. Le pouvoir politique a de grandes difficultés à traiter avec le communautaire. Des tentatives d'entrisme des partis marxistes-léninistes de jadis à l'utilisation par les partis traditionnels des tables de concertation comme tremplins partisans, l'établissement de rapports respectueux demeure une conquête pour les organisations de la société civile. C'est la pression des problèmes engendrés par la crise de l'emploi, qui amène les uns et les autres à accepter une démarche de partenariat.

Les différentes cultures organisationnelles jouent comme un frein dans ces rapports qui reposent sur une collaboration souvent conflictuelle entre acteurs dont les intérêts convergent sans être identiques. Développer des alliances c'est d'abord reconnaître les frontières et les obstacles à des rapports de partenariat. Si la défense des intérêts des personnes qu'ils représentent engage les groupes à la contestation et à la revendication, les instances de partenariat les obligent aussi à la négociation et à la collaboration. Le terrain réel et le test du partenariat c'est la réalisation de projets concrets, là où se manifestent toutes les tensions engendrées par des rapports sociaux inégaux. La prépondérance de l'idéologie néo-libérale soumet à une très forte tension la reconnaissance du secteur communautaire autonome. Pour prendre sa place dans ces espaces publics, il a besoin d'établir des alliances et de renforcer ses propres structures de représentation<sup>11</sup>.

La principale contribution d'un organisme institutionnel comme le CLSC est d'engager les moyens dont il dispose comme ressource publique afin de faciliter une action citoyenne intersectorielle. Du fait de leur solidarité avec les organisations communautaires et de leur statut d'institutions, les CLSC sont bien placés pour soutenir des rapports de partenariat. Ils ont les moyens de supporter les groupes communautaires, comme plusieurs l'ont fait en soutenant la mise en place de corporations de développement communautaire ; en contribuant à des démarches de revitalisation de quartier et à des

actions contre la pauvreté ; ou en prenant l'initiative de projets de concertation sur des enjeux sociaux dans les comités de Villes et villages en santé. Dans de telles démarches, l'engagement des CLSC déborde le terrain sectoriel des services de santé, prenant acte que le développement local est un déterminant majeur de la santé.

La reconnaissance et la gestion des rapports de force dans une dynamique de développement local ne passent pas seulement par l'appui formel de l'établissement, mais aussi par l'action des intervenantes et intervenants qui, au quotidien, disposent d'une autonomie professionnelle suffisante pour assumer cette tâche. C'est à eux aussi que revient la responsabilité d'interpeller l'institution pour qu'elle soit constamment vigilante à l'égard de ses alliances avec le milieu communautaire. Cela ne va pas de soi dans les rapports entre un établissement public dont la taille et les ressources sont nettement supérieures à celles des alliés du milieu communautaire.

En corollaire, à l'interne, le défi est que l'ensemble du CLSC s'inscrive dans des rapports de complicité avec les citoyennes et citoyens. L'action communautaire à elle seule ne peut faire en sorte que toutes les interventions du CLSC contribuent à l'exercice par la population d'un réel pouvoir de participation. Dans le secteur de la santé physique, sociale et communautaire, tous les intervenants de CLSC ont cette responsabilité. C'est l'approche communautaire dont on a dit qu'elle est le “ *pivot central de la singularité des CLSC* ” (Poupart et alii., 1986 : 63).

## **2. Les CLSC et les défis du développement local**

Si l'action communautaire en CLSC contribue au développement communautaire local, elle le fait dans un contexte marqué par le changement comme le manifestent les trois décennies d'histoire des CLSC<sup>12</sup>. Sa contribution au développement local passe aujourd'hui par la prise en compte de quatre défis majeurs : l'arrivée de nouveaux partenaires sur le terrain du développement local, le développement du planning social dans le réseau des services sociaux et de santé, la reconnaissance du communautaire et la nouvelle économie sociale.

---

<sup>11</sup> LACHAPELLE, René (2000), “ L'autonomie, ça se prend ! ” in *Interaction communautaire*, no 54, Été, pp. 33-35.

<sup>12</sup> BOURQUE Denis (1997), “ Trajectoire de l'organisation communautaire professionnelle ” in *Nouvelles pratiques sociales*, vol.10, no 1, pp. 59-70.

### *Sur le terrain du développement*

Appelés à définir leur position dans le réseau des services sociaux et de santé, les CLSC par le biais de leur Fédération affirmaient en 1995 occuper “ *une position de premier plan vis-à-vis les populations locales. C'est une infrastructure décentralisée qui, par ses services communautaires, assure aux citoyennes et citoyens une emprise sur son développement local* ” (FCLSCQ, 1995 : 12). Jusqu'à tout récemment, le CLSC étaient le seul établissement public à avoir un mandat local. Depuis avril 1998, le Gouvernement du Québec a confié aux centres locaux de développement (CLD) le mandat du développement économique et aux centres locaux d'emploi (CLE), celui de la main d'œuvre. Ce développement des structures locales oblige les CLSC à revoir la spécificité de leur contribution au développement local.

La territorialité des CLSC demeure un conditionnement fort de leur action et l'engagement dans le développement local est encore une composante de leur intervention. Mais, l'implantation des CLD place les CLSC devant le défi de se recentrer sur des dimensions du développement qui sont plus spécifiques à leur mission. Le développement social, la lutte à la pauvreté, la revitalisation de certains territoires et l'insertion des populations exclues sont des domaines où les CLSC peuvent exercer un leadership propre dans les interventions menées avec d'autres organismes engagés sur le terrain local.

Les intervenantes et intervenants communautaires des CLSC ont la responsabilité d'établir des relations de collaboration et de complémentarité avec ceux des CLD, des carrefours jeunesse emploi (CJE) et des CDC. Cela s'exprime entre autres, dans le débat actuel au Regroupement québécois des intervenantes et intervenants communautaires en CLSC et centres de santé (RQIIAC) quant à un élargissement de ses rangs aux nouvelles et nouveaux professionnels qui exercent des tâches similaires dans les communautés.

### *Sur le terrain des services sociaux et de santé*

La référence locale des CLSC a été affaiblie au cours des cinq dernières années par les contraintes imposées au réseau des services sociaux et de santé par un virage ambulatoire pris en pleine conjoncture de restrictions budgétaires. Les CLSC ont été vigoureusement entraînés à se définir en complémentarité avec les autres institutions du réseau. La complémentarité, avec les centres hospitaliers (CH) en particulier, a entraîné l'investissement d'une part plus considérable des ressources dans les activités curatives, souvent aux dépens de la prévention et de l'approche communautaire. Les impératifs de santé publique dont les ressources ont été concentrées dans les régies régionales, ont par ailleurs favorisé un financement lié aux objectifs de résultat et de plus en plus relié à des programmes venus d'en haut.

Les CLSC dans leur ensemble ont donc connu un glissement vers le pôle institutionnel qui entraîne une redéfinition de leurs rapports à la communauté : on fait actuellement davantage de planning social qu'en 1995, au moment où la Fédération des CLSC affirmait que *le CLSC, " au sein du système de santé et de services sociaux, est une catégorie d'établissement qui s'articule autour de trois pôles distincts : le système de soins, la santé et le bien-être et le développement local "* (FCLSCQ, 1995 : 12).

Même si une part substantielle de l'action communautaire en CLSC est investie dans le développement local, il est évident que les programmes qui viennent d'en haut, par l'entremise de la direction de la santé publique, occupent davantage d'énergies. Au moment où le Québec prend un virage local sur le terrain du développement, il serait dommage que les CLSC laissent s'affaiblir leur caractère local. Ils sont bien placés pour établir la jonction entre un réseau de services sociaux et de santé de plus en plus



technicisés et une population qui s'identifie à son territoire. Il y a donc un défi majeur de maintenir dans les CLSC une référence locale aussi bien en action communautaire que par l'approche communautaire dans les autres services.

### *Sur le terrain de l'action communautaire*

Le développement du support financier de l'État aux organisations communautaires autonomes, en particulier dans le secteur des services sociaux et de santé, la mise en place du Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) et bientôt l'adoption d'une politique de reconnaissance de l'action communautaire sont autant d'éléments qui modifient la situation du secteur communautaire<sup>13</sup>. Le mouvement communautaire autonome accède au rang d'acteur social et il est invité à ce titre à prendre place dans les grandes concertations nationales comme ce fut le cas lors du Sommet sur l'économie et l'emploi en 1996. Au plan des régions, sur une base sectorielle en santé et services sociaux, les groupes communautaires se sont constitués en vis-à-vis des régies régionales avec lesquelles ils traitent quasi au même titre que les établissements du réseau. Au plan local, la multiplication des corporations de développement communautaire (CDC) structure la concertation intersectorielle du communautaire et permet l'avènement d'interlocuteurs locaux des CLSC mieux organisés.

Non seulement les CLSC ne sont plus les seuls interlocuteurs des groupes communautaires, mais ils sont maintenant placés devant de nouvelles perspectives de partenariat avec des organisations davantage professionnalisées et, fortes de la reconnaissance étatique dont elles jouissent, capables de rapports plus égalitaires. On doit s'en réjouir. Cependant, le sous-financement relatif aussi bien des CLSC que des groupes communautaires, compte tenu de l'alourdissement de la mission sociale qui leur revient, risque de les placer en position de compétition pour l'obtention des ressources publiques. Les rapports entre le secteur public et le secteur communautaire sur le terrain social sont encore l'objet de débats exigeants. Les discussions autour de l'économie sociale tout comme les tensions aux tables de concertation sous-régionales en sont la preuve.

### *Sur le terrain de l'économie sociale*

Face à la crise de l'emploi et à la montée de l'exclusion, nous sommes confrontés à un double défi : développer une activité économique moins dépendante de décisions prises à l'extérieur de la collectivité

---

<sup>13</sup> Pour une critique de la proposition, le mémoire en annexe.

et répondre à partir de ressources locales à des besoins collectifs auxquels l'État n'est pas en mesure de répondre correctement. La nouvelle économie sociale tente de relever actuellement ce double défi en mettant en œuvre les principes qui ont fait des mutuelles et des coopératives des leviers de développement du Québec.

Certains CLSC soutiennent des initiatives dans le secteur de l'entretien ménager<sup>14</sup>. Les entreprises d'économie sociale en aide à domicile (EESAD) répondent à des besoins autres que les soins de santé (ménage, cuisine, réparations mineures, etc), mais qui sont pourtant déterminants pour l'autonomie des aînés et des personnes dont les capacités sont réduites. De fortes tensions se manifestent entre les EESAD et certains syndicats dont sont membres les auxiliaires familiales et sociales des CLSC. Dans un contexte où les services publics d'aide à domicile sont nettement sous-financés, il est difficile, en dépit de certains principes déjà établis entre les syndicats et le Chantier de l'économie sociale<sup>15</sup>, de créer les conditions d'un départage éclairé des responsabilités entre le secteur public et le secteur communautaire.

La réputation des EESAD dans le milieu communautaire est affectée par ces tensions. Le communautaire tient à préserver son autonomie et s'inquiète du rôle que l'État veut confier à l'économie sociale suite au Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996. Pour plusieurs groupes communautaires, les CLSC ne sont pas des alliés fiables dans ce dossier. On les soupçonne de se faire complices du développement d'un communautaire de sous-traitance dans un contexte où ils ne disposent pas des ressources pour remplir leur mission et doivent laisser des gens sans services essentiels.

Plusieurs malentendus bloquent le débat et il sera difficile de les départager tant que l'État québécois n'assumera pas ses responsabilités dans le développement de services à domicile universels et

---

<sup>14</sup> Pour une analyse stratégique, il faut lire FOURNIER, Jacques (2000), *Aide à domicile : pour que l'économie sociale demeure de l'économie sociale*, conférence au colloque organisé par la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Lanaudière et les Centres d'action bénévole de Lanaudière le mercredi 3 mai à Joliette.

<sup>15</sup> Afin d'éviter la sous-traitance à rabais de services publics et la substitution d'emplois, il a été convenu que les EESAD s'en tiendraient à l'entretien ménager et que tous les soins reliés aux personnes (activités de vie quotidienne) relèveraient des services publics. Voir CSN (1997), *L'économie sociale et le respect des responsabilités dévolues au secteur public*, Conseil fédéral des 8, 9 et 10 octobre, qui spécifie que “ *la dispensation des services à domicile devrait relever directement et obligatoirement de la responsabilité des CLSC et de leur personnel dans les situations suivantes : lorsqu'un ou plusieurs services sont requis dans le cadre du plan de services individualisés établi par le personnel du CLSC ; ou*

accessibles pour toutes les personnes qui en ont besoin. Cela peut se faire par une complémentarité négociée et non imposée. Les CLSC pourront alors, d'une part, assumer les soins d'hygiène de façon générale et, d'autre part, assurer un ensemble de services variés et intégrés pour les personnes vulnérables et à risque. Les EESAD pourront de leur côté consolider leur créneau d'activités d'entretien ménager (incluant la préparation de repas) pour les personnes âgées, les ménages actifs, etc.

L'action communautaire en CLSC a une responsabilité à assumer dans la clarification des enjeux dans ce débat et il est significatif qu'elle y soit en position difficile, obligée de naviguer entre des solidarités institutionnelles, syndicales et communautaires à première vue en opposition.

### **3. Faire converger les énergies pour répondre aux impératifs sociaux du développement**

Le CLSC est la seule institution du réseau de la santé et des services sociaux qui dispose d'une expertise sur des déterminants de la santé reliés à l'environnement des personnes et qui emploie en action communautaire des ressources accessibles, capables de soutenir des citoyennes et citoyens dans leurs actions collectives. La tâche ne manque pas puisque sur le front du développement social les enjeux qui rejoignent directement la mission spécifique des CLSC sont nombreux et provoquent une surcharge de demandes dans les services sociaux. Cela confirme l'urgence de renforcer le tissu social, en particulier par l'action communautaire.

Les intervenantes et intervenants communautaires en CLSC ont des responsabilités spécifiques sur le plan social et sanitaire, mais la meilleure façon de les exercer est de maintenir une perspective large de changement social. À ce titre, il n'est pas sans intérêt de rappeler l'invitation de Lorraine Guay, faite aux CLSC, à renouer avec le caractère subversif de leurs premières années<sup>16</sup>.

---

*encore dans les cas d'urgence comportant, pour les personnes ayant besoin d'aide, des facteurs de risque sur le plan physique ou psychosocial ” (p.11).*

<sup>16</sup> D'après mes notes personnelles à l'occasion du colloque de la CSN, *Remettre les CLSC au centre des services de première ligne*, tenus à Montréal les 11 et 12 janvier 1999. Après avoir rappelé que les premiers CLSC sont nés de la contestation de la médecine privée et de l'hospitalocentrisme, et affirmé que leur récupération par l'État a entraîné la perte d'une certaine radicalité mais constitue aussi un acquis pour la société québécoise, Lorraine Guay a demandé s'il ne serait pas temps que les CLSC renouent avec cette origine subversive.

## Bibliographie

- BEAUCHAMP, Gilles (1999), *Les Centres locaux de services communautaires : institutions de la société civile ?* Adresse URL : <http://www.cam.org/~~ciac/doc/clsc-civil.html>
- BEAUCHAMP, Gilles (2000), “ Société civile, CLSC et mouvement communautaire ” in *Interaction communautaire*, no 54, Été, pp. 9-11.
- BOURQUE, Denis (1997), “ Trajectoire de l'organisation communautaire professionnelle ” in *Nouvelles pratiques sociales*, vol.10, no1, pp. 59-70.
- CHAGNON, Lucie et Marthe LAPIERRE (1991), “ Une nouvelle corporation de développement communautaire voit le jour, à Buckingham ” in *Interaction communautaire*, no.16, janvier, p. 13.
- CSN (1997), *L'économie sociale et le respect des responsabilités dévolues au secteur public*, Conseil fédéral des 8, 9 et 10 octobre, 13 pages.
- DION, Robert (2000), “ La société civile démocratique ? ” in *Interaction communautaire*, no 54, Été, pp. 14-15.
- FAVREAU, Louis et Yves HURTUBISE (1993), *CLSC et communautés locales, la contribution de l'organisation communautaire*, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 210 pages.
- FCLSCQ (1989), *Le défi local !*, Document de réflexion pour l'assemblée générale spéciale du 13 janvier 1990, Décembre, 22 pages.
- FCLSCQ (1991), *Le CLSC porte ouverte sur son milieu*, Assemblée générale annuelle, 31 mai, 30 pages.
- FCLSCQ (1995), *Le réseau CLSC... partie prenante dans la transformation du système de santé et de services sociaux et dans le virage ambulatoire*, Mai, 16 pages.
- FREDETTE, Claude (1991), “ Une corporation de développement communautaire dans Brome-Missisquoi ” in *Interaction communautaire*, no 18, juin, pp. 16-17.
- FOURNIER, Jacques (1988), “ Pourquoi pas une corporation de développement communautaire ? ,” in *Interaction communautaire*, no 8, décembre, pp. 10-11.
- FOURNIER, Jacques (2000), *Aide à domicile : pour que l'économie sociale demeure de l'économie sociale*, conférence au colloque organisé par la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Lanaudière et les Centres d'action bénévole de Lanaudière, mercredi 3 mai, 17pages (non publié).

- GIASSON, Pierre-Julien (1992), “ Une corpo de développement communautaire au Royaume du Saguenay ” in *Interaction communautaire*, no 20, janvier, p.15.
- LACHAPELLE, René (1988), “ Du monde à reconnaître ” in *Interaction communautaire*, no 8, décembre, pp. 11-12.
- LACHAPELLE, René et Lucie CHAGNON (1992), “ Une première au Québec : les CDC se rencontrent ” in *Interaction communautaire*, no 20, janvier, p. 14.
- LACHAPELLE, René (1994-1995), “ ,Syndicats, organismes communautaires et développement économique : l'expérience soreloise ” in *Coopératives et développement*, volume 26, numéro 2, pp. 41-60.
- LACHAPELLE, René (1996), “ Approches syndicales de la crise de l'emploi : l'action des syndicats CSN de la région de Sorel ” in *Économie et Solidarités*, volume 28, numéro 1, pp. 83-100.
- LACHAPELLE, René (2000), “ L'autonomie ça se prend ! ” in *Interaction communautaire*, no 54, Été, pp. 33-35.
- LAURIN, Claudine et Sébastien RIVARD (2000), “ L'organisation communautaire : Un mode de gestion de la société civile ” in *Interaction communautaire*, no 54, Été, pp. 16-18.
- LECLERC, Yvon (2000), “ Le développement local : mobilisation et partenariat ” in *Interaction communautaire*, no 54, Été, pp. 43-44.
- MATHIEU, Réjean (dir.) (1996), *L'impact économique et social du secteur communautaire dans quatre arrondissements de la Ville de Montréal*, Document de consultation, LAREPPS-Service aux collectivités, Université du Québec à Montréal, 108 pages.
- POUPART, Robert, SIMARD, Jean-Jacques et Jean-Paul OUELLET (1986), *La création d'une culture organisationnelle : le cas des CLSC, FCLSCQ*, Montréal, mai, 93 pages.
- PROULX, Marc-Urbain (1999), “ Volontariat institutionnel et gouvernance du Québec à l'échelle supralocale ” in *Économie et Solidarités*, volume 30, numéro 2, pp. 60-74.

## **Annexe**

*Mémoire présenté lors de la consultation publique relative à  
la proposition de politique de la reconnaissance et de  
soutien de l'action communautaire (juin 2000).*



**UN COUP D'OEIL LOCAL SUR  
LA PROPOSITION DE POLITIQUE DE  
RECONNAISSANCE DU COMMUNAUTAIRE  
*LE MILIEU COMMUNAUTAIRE:*  
*UN ACTEUR ESSENTIEL AU DÉVELOPPEMENT DU QUÉBEC***

**présenté à**

**Monsieur Gérald LAROSE**

**par**

**René LACHAPELLE**

**Lydia INGENITO**

**Pierre-Paul GAREAU**

**organiseurs communautaires au  
CLSC du Havre**





**30 juin 2000**

Nous tenons à présenter ce mémoire parce que nous considérons que les quinze années de présence du CLSC du Havre dans la MRC du Bas-Richelieu sont caractérisées entre autres par la relation qu'il a su établir avec les groupes communautaires de son territoire.

Pour introduire nos commentaires sur la proposition de politique de reconnaissance du communautaire, nous souhaitons témoigner de l'arrimage que nous vivons dans le Bas-Richelieu entre l'action communautaire en CLSC et l'action communautaire autonome. C'est sur la base de cette expérience que nous formulons nos propositions.

### **Les rapports entre l'action communautaire en CLSC et l'action communautaire autonome dans le Bas-Richelieu**

Le CLSC du Havre est né de la volonté de citoyennes et citoyens du Bas-Richelieu. Inquiets de l'impact social de la terrible crise de l'emploi manufacturier qui frappait leur localité en 1980-1981, ils ont voulu disposer d'une ressource publique capable de contribuer à “ *une prise en charge plus effective par la population de ses problèmes et ses solutions* ” (Rapport du comité promoteur pour l'implantation d'un CLSC dans la région Sorel-Tracy, 1981 : 1).

L'action communautaire a certainement contribué à répondre à cette attente. Depuis 1985, l'histoire du CLSC et celle de l'action communautaire autonome dans le Bas-Richelieu sont intimement liées. Les rapports de réciprocité entre l'action communautaire du CLSC et les groupes communautaires ne sont pas sans comporter des zones de tension, voire des conflits sur certaines questions, mais ils font partie de la tradition. Cela tient sans doute à ce que “ *l'essentiel de la position du CLSC du Havre concernant les relations avec les groupes et associations populaires vise à maximiser leur action dans le milieu* (Plan d'organisation du CLSC du Havre, 1990 : 26).

Depuis les débuts du CLSC, ses intervenantes et intervenants communautaires ont fait un travail de soutien auprès des groupes aussi bien pour développer la concertation des efforts autour des problèmes du milieu que pour aider certains organismes à se redresser en période de crise. Dès 1987, le CLSC a été présent à la constitution d'une corporation de développement communautaire dans le Bas-Richelieu. En 1990, le CLSC s'est fait partenaire du Comité pour le développement du logement social du

Bas-Richelieu dans l'organisation d'un colloque sur la situation locale de pauvreté. En 1994, le CLSC a pris part à la mobilisation des familles qui s'inquiétaient de la fermeture de la dernière école du Vieux Sorel et en 1995 une équipe d'intervention a été établie dans ce quartier en processus accéléré de dévitalisation. En 1997, le CLSC a été partenaire de la formation de la Coopérative de solidarité en entretien ménager du Bas-Richelieu. Au terme de huit années d'efforts pour se constituer, cette entreprise d'économie sociale a comme caractéristique déterminante d'être le fruit d'une concertation. Les groupes communautaires qui offraient déjà de l'aide à domicile, les syndicats du secteur de la santé et le CLSC qui dispense des services de soutien à domicile, ont établi le consensus sur la base duquel la coopérative opère actuellement. Ce ne sont là que quelques exemples, mais ils nous semblent donner le ton de notre pratique communautaire dans le Bas-Richelieu.

En fait le CLSC du Havre s'est donné comme objectif d'“ *initier, encourager, supporter et participer au développement d'un réseau communautaire de même qu'à toute forme de réseau d'entraide dans le domaine social et/ou de la santé sur son territoire et ceci, dans le respect de l'autonomie de ces organismes et de ces réseaux* ” (Plan d'organisation du CLSC du Havre, 1990 : 53).

Il nous semble légitime dans ce contexte de saluer le fait que l'énoncé ministériel “ *s'adresse au premier chef à tous les acteurs de l'action communautaire qui contribuent quotidiennement à l'édification d'une société québécoise plus juste et plus respectueuse des besoins individuels et collectifs* ” (p. 7). Nous nous sentons concernés par cet énoncé et nous sommes heureux de la volonté ministérielle d'“ *établir des orientations gouvernementales qui permettront de conjuguer les grandes fonctions de l'État en matière d'équité, de justice sociale et de gestion efficiente des fonds publics avec ce qui fait la force de l'action communautaire, soit son autonomie et sa capacité d'innover dans la réponse aux besoins de la population* ” (p. 8).

Nous aussi sommes convaincus qu'au “ *Québec, l'action communautaire constitue un véritable mouvement social, indépendant des autres mouvements* ” (p. 10), tout en considérant, comme notre propre expérience le démontre, que cette indépendance est corollaire de solidarités non moins déterminantes avec les autres mouvements sociaux et entre les composantes autonomes et publiques de l'action communautaire.

## **Commentaires sur l'énoncé de politique**

L'utilité de l'énoncé de politique de reconnaissance du communautaire est de baliser les rapports de l'État québécois avec le mouvement communautaire. Nos commentaires sur l'énoncé ministériel s'articulent autour de la portée locale de trois enjeux : la reconnaissance du communautaire comme mouvement social ; le partenariat entre l'État et les groupes communautaires et l'accès à un financement de base suffisant.

### 1) *La reconnaissance du communautaire comme mouvement social*

La *Proposition de politique* après avoir annoncé qu'elle “ *s'adresse au premier chef à tous les acteurs de l'action communautaire* ” (p. 7) reçoit une limitation sérieuse dès le premier chapitre puisqu'on y considère que les organismes constituant un mouvement social se limitent à “ *la portion de nos infrastructures sociales distincte des services publics de l'État* ” (p. 10). On apprend par la suite que l'énoncé de politique aurait une portée encore plus restreinte puisqu'il exclurait aussi les “ *organismes dont le financement est déjà déterminé en vertu d'un cadre réglementaire* ”(p. 16).<sup>17</sup>

Cette façon d'établir la portée d'une éventuelle politique relève davantage d'une logique administrative que d'une définition du mouvement communautaire. Il est bien évident que lorsqu'un organisme doit son existence uniquement à la sous-traitance de services publics son caractère communautaire est compromis. Mais l'État doit reconnaître d'emblée l'ensemble des composantes du mouvement communautaire dans la mesure où elles contribuent au développement et au soutien du tissu social et laisser aux pairs du mouvement communautaire le soin de reconnaître lesquelles contribuent ou non à la nécessaire autonomie du mouvement social.

Nous convenons du même souffle que l'autonomie constitue une affirmation constante et une valeur de référence du mouvement communautaire. L'énoncé campe bien la question en résumant en cinq éléments la perspective développée par les organismes représentés au Comité aviseur de l'action communautaire autonome :

- “ *une pratique...axée sur la transformation et le développement social* aussi bien en termes *d'amélioration du tissu social et de la qualité de vie* que de *luttés contre la pauvreté, la discrimination et l'exclusion* ;
- (...) *un lien étroit avec les communautés* ;
- (...) *la prise en charge (...) par les personnes et les collectivités concernées* ;
- des pratiques *alternatives et novatrices* ;

---

<sup>17</sup> Nous convenons que les ressources intermédiaires en hébergement constituées en vertu de la Loi sur les services de santé et des services sociaux, malgré leur statut d'OBNL, ne sont pas des organismes communautaires puisque leur action est complètement déterminée par l'établissement public avec lequel elles ont un contrat de service. Mais ce n'est pas nécessairement le cas d'autres organismes exclus du projet de politique.

- *leurs prérogatives de se définir à partir de leur propre volonté d'agir et de recevoir leurs mandats des populations auprès desquelles ils interviennent, bref la capacité et (...) la possibilité réelle (...) de déterminer leur mission, leurs orientations, leurs priorités et leurs pratiques ” (pp. 14-15).*

Pour l'État, la reconnaissance publique entraîne une responsabilité quant aux moyens dont disposent toutes ces composantes, aussi bien les ressources publiques de soutien que les groupes communautaires autonomes, pour remplir leur mission de développement social. Pour le communautaire cela appelle une responsabilité quant à la distance critique qui doit toujours exister entre le mouvement communautaire et l'État de telle sorte que les groupes communautaires ne soient pas réduits au rôle de soulager l'État de certaines responsabilités en termes de services publics. La composition plurielle, à la fois autonome et publique, du mouvement communautaire doit être reconnue par la politique comme une réalité d'intérêt commun justifiant un support public de telle sorte que vraiment la politique constitue “ *un geste de reconnaissance de l'action communautaire dans toutes les formes qu'elle emprunte ”* (p. 15).

En corollaire d'une reconnaissance de l'ensemble du mouvement communautaire, nous souhaitons que la politique reconnaisse l'action communautaire autonome comme la pointe de ce mouvement social. L'action communautaire est plurielle, la politique doit engager l'État à soutenir tout le mouvement communautaire, aussi bien dans ses composantes publiques que privées, mais ce soutien doit s'exprimer de façon privilégiée pour l'action communautaire autonome puisque c'est cette composante du mouvement qui lui donne son authenticité d'action émergeant des milieux plutôt qu'y arrivant de l'extérieur.

La caractérisation de l'action communautaire autonome ne peut être le fait de l'État, elle doit venir du mouvement communautaire lui-même et constitue une reconnaissance par les pairs. Le processus d'accréditation peut s'appuyer sur un critère juridique, le statut d'organisme à but non lucratif ou de coopérative<sup>18</sup>; mais il doit référer aussi à des critères qui supposent une évaluation qualitative tels ceux qui sont proposés dans l'énoncé : “ *une mission sociale qui leur est propre, la correspondance aux grands principes de l'action communautaire, l'enracinement dans leur communauté et leur vie*

---

<sup>18</sup> Nous sommes étonnés que le texte ministériel ne fasse pas mention de la possibilité qu'une coopérative fasse partie du mouvement communautaire. Nous espérons que cette lacune n'est qu'un oubli et qu'elle sera corrigée dans la version finale.

*associative et démocratique* ” (p. 16). Comme il serait contraire à la notion même d'autonomie que celle-ci soit définie de l'extérieur, il est légitime et nécessaire que les groupes communautaires se donnent les moyens d'établir quels organismes ont des pratiques qui relèvent de l'action communautaire autonome. Il est sain que cela soulève des débats dans le milieu communautaire et l'État ne doit pas se poser en arbitre. Cette responsabilité devrait incomber aux regroupements communautaires eux-mêmes qui ont la responsabilité de préciser leurs critères d'accréditation. Il ne devrait pas suffire qu'un ministère finance un organisme pour qu'il soit d'emblée considéré comme faisant partie du communautaire autonome.

En ce sens nous partageons l'appréhension que soulève l'exigence à l'égard du Comité aviseur de l'action communautaire autonome “ *que sa composition soit la plus représentative possible du milieu communautaire* ” (p. 52). Si l'État veut discuter avec l'ensemble du mouvement communautaire ce n'est pas par le Comité aviseur qu'il devrait le faire, mais en constituant une instance qui regrouperait l'ensemble des composantes du mouvement communautaire. La caractérisation de l'action communautaire autonome doit demeurer une prérogative des groupes communautaires. De la même façon que l'État constitue juridiquement les syndicats, mais n'a pas son mot à dire quant à leur appartenance à l'une ou l'autre des centrales syndicales, de même il doit donner une personnalité juridique aux organismes communautaires, mais laisser aux groupes communautaires la responsabilité et le pouvoir d'accréditer leurs pairs.

C'est pourquoi nous recommandons

**1. Que dans son énoncé de politique l'État reconnaisse l'ensemble du mouvement communautaire dans ses diverses composantes, et que la mesure de cette reconnaissance soit son engagement à soutenir, parce qu'ils sont la pointe de ce mouvement, les organismes communautaires autonomes sur la base de la reconnaissance qu'ils se donnent eux-mêmes.**

2) *Le partenariat entre l'État et les groupes communautaires*

On peut lire dans la *Proposition de politique* que le “ *gouvernement veut donc non seulement reconnaître l'apport des organismes communautaires au développement social du Québec mais [qu'] il souhaite aussi les considérer sous ce rapport, comme des partenaires essentiels de l'État* ” (p. 22).

Ces partenariats sont décrits comme sectoriels quand ils concernent les ministères de la Santé et des services sociaux, des Relations avec les citoyens et de l'immigration et de l'Éducation ; et multisectoriels quand ils transitent par les instances mises en place dans le cadre de la politique de décentralisation : conseils régionaux de développement, conseils régionaux des partenaires du marché du travail et centres locaux de développement. On reconnaît toutefois qu'ils sont “ *asymétriques* ”, s'inscrivant dans une “ *relation complexe et à l'occasion difficile* ” (p. 26).

En fait, s'il est intéressant de voir le gouvernement se proposer d'agir en partenaire, il est moins évident de reconnaître sa proposition comme un véritable partenariat, même asymétrique. Les termes utilisés laissent toute l'initiative à l'État et aucun ne correspond à un partage réel de pouvoir : on se propose de favoriser la participation, consulter, connaître et affirmer le point de vue communautaire. La *Proposition de politique* dans son état actuel maintient un contrôle unilatéral de l'appareil administratif de l'État sur les partenariats.

Nous partageons plutôt pour notre part le point de vue énoncé devant le ministre Boisclair par Gary Craig, président de l'International Association for Community Development, lors de la conférence de bienvenue du CIAC 2000, le 11 juin dernier : “ *le partenariat ne vaut rien si les organismes n'ont pas les moyens de se constituer en rapport d'égalité* ”.

L'État étant un des principaux bailleurs de fonds du mouvement communautaire, son rôle de client unique dans l'achat de services doit être compensé par le développement d'autres supports qui favorisent un espace d'autonomie. En ce sens nous considérons comme tout à fait insuffisantes les “ *orientations relatives au développement d'une relation partenariale* ” énoncées dans le projet de politique (p. 50). Le déficit d'équité qui marque d'entrée de jeu les rapports entre un ministère et un groupe de base doit être compensé en donnant à ceux-ci les moyens de ne pas dépendre d'un processus administratif ou d'une orientation politique que l'État, en toute légitimité, souhaite prendre. Comme le précise le RQIIAC dans son mémoire, c'est “ *dans le dynamisme de la vie associative, des alliances stratégiques et de la participation citoyenne que se bâtissent les rapports de force permettant le maintien de l'autonomie* ”. Les groupes doivent donc avoir les moyens de renforcer leur rapport de force et cela passe en particulier par l'accès au soutien de partenaires autres que l'État pour être en mesure de traiter avec celui-ci.



Si les instances publiques locales disposaient de ressources suffisantes pour appuyer convenablement l'action communautaire autonome sur leur territoire, elles pourraient fournir des partenaires alternatifs capables de faire contrepoids aux administrations sectorielles des ministères. Les centres locaux de développement sur le terrain économique, les commissions scolaires sur celui de l'éducation, les CLSC pour les services sociaux et de santé, les centres locaux d'emploi pour le développement de la main d'œuvre devraient disposer de marges financières et les municipalités et MRC d'un espace fiscal qui leur permettent de supporter le mouvement communautaire comme partenaire en fonction de priorités locales.

À titre d'illustration, depuis 1979, trois (3) centres communautaires autonomes se sont constitués à Sorel et un édifice municipal héberge plusieurs groupes communautaires. Ces initiatives locales qui correspondent à une préoccupation ministérielle (p. 44) ont un effet structurant sur les groupes communautaires. Ils ne bénéficient cependant d'aucun programme qui leur facilite la tâche d'incubateurs de groupes qu'ils assument depuis plus de deux décennies. La volonté de leur ouvrir l'accès à des programmes d'immobilisation est excellente. Elle doit être complétée par la reconnaissance dans les budgets alloués par les ministères de coûts de loyer réalistes qui assurent une pérennité aux centres communautaires. Il faudrait aussi que les centres communautaires aient des arguments politiques à leur disposition pour interpeller les commissions scolaires propriétaires d'immeubles désaffectés, et les municipalités qui ont des responsabilités foncières, à se comporter en partenaires. Pourquoi par exemple ne pas imposer à ces corps publics lorsqu'ils ont à se départir de leurs équipements, l'obligation d'accorder une priorité aux organismes communautaires et de les considérer comme des organismes d'intérêt public dans l'établissement des coûts afférents ? Il s'agit le plus souvent de ressources déjà financées par la collectivité qu'un usage communautaire permettrait de maintenir dans la sphère d'usage public.

La capacité de se constituer en partenaire passe aussi bien entendu par un financement de base suffisant, un enjeu que nous abordons au point suivant. C'est pourquoi nous recommandons

**2. Que l'État s'oblige, dans ses rapports asymétriques de partenariat, à fournir aux organismes communautaires les moyens de négocier, notamment en leur assurant un financement de base**

**suffisant et en fournissant à ses mandataires locaux les moyens de soutenir convenablement le développement communautaire local.**

### 3) *L'accès à un financement de base suffisant*

Il est d'emblée très encourageant de voir exprimée la volonté ministérielle d'assurer aux organismes communautaires l'accès à un financement de base qui comprenne “ *l'éducation aux droits et la défense collective des droits, la vie associative et les activités de concertation et de représentation, le soutien et l'encadrement de l'action bénévole* ” (p. 33) et qui englobe aussi bien “ *les frais généraux (local, téléphone, matériel de bureau, infrastructure technologique...)* que *les frais salariaux* ” (p. 34). Qu'en plus le ministre souhaite que cela provienne d'une action plus cohérente du gouvernement et d'une approche triennale, voilà qui manifeste une bonne écoute des revendications historiques du mouvement communautaire.

Nous sommes inquiets cependant que la provenance de ce financement de base soit renvoyée “ *à l'ensemble des ministères et à d'autres sources de soutien financier* ” (p. 32). Le financement de base doit comporter un volet indépendant des partenariats avec les ministères<sup>19</sup>. Nous constatons aussi que la recherche d'un financement initial auprès de bailleurs de fonds privés ou les démarches d'autofinancement sont souvent des actions trop onéreuses pour les organismes qui démarrent. Sans que cela ne devienne un engagement à financer tout organisme qui se constitue, il nous semble qu'il devrait être possible à un organisme d'avoir accès à un soutien financier public sur la seule base de son accréditation par un regroupement de pairs. En contrepartie, les regroupements auraient la responsabilité de négocier l'enveloppe disponible pour les membres qu'ils accréditent, et donc d'aviser les nouveaux organismes quant aux conditions d'accès au financement public.

C'est pourquoi nous recommandons

---

<sup>19</sup> L'énoncé de politique prévoit en effet que *Le ministère appelé à participer au financement de base d'un organisme communautaire en raison de la correspondance entre sa mission et sa clientèle et celles de l'organisme devient le ministère partenaire de cet organisme* (p. 34) En plus de lier le financement de base à une identité de mission entre une composante de l'État et un groupe communautaire, cette disposition aura pour effet de laisser des organismes orphelins, en particulier ceux qui innovent sur des terrains où l'État ne s'est pas encore engagé ou qui ont une action de contre-pouvoir citoyen par rapport aux orientations étatiques.

- 3. Que le financement de base des organisations communautaires ne soit pas d'abord relié à un partenariat sectoriel avec un ministère, mais à une reconnaissance par les pairs que l'organisme remplit les conditions de base négociées avec l'État quant à la nature d'un groupe communautaire autonome.**
  
- 4. Que le financement de base initial soit fourni par un nouveau volet du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome administré par le SACAQ et que la signature d'une entente sectorielle avec un ministère comporte une contribution complémentaire à ce financement de base, proportionnelle au coût des services ou projets financés.**

Reconnaissons que l'État québécois n'a pas à rougir du niveau actuel de ses contributions. Mais il ne peut s'en satisfaire, d'autant qu'il admet lui-même avoir des progrès à réaliser puisque “ *la situation financière de nombreux organismes, en particulier dans le domaine de la défense des droits, se caractérise encore par la précarité et l'instabilité* ” (p. 31). Il va de soi que le niveau de soutien est intimement relié à la capacité financière que la population est prête à confier à l'État. Il faut du même souffle reconnaître que le financement de l'action communautaire ne devrait plus relever d'une logique de suppléance à l'initiative ou à la “ charité ” privée. La politique de reconnaissance doit d'abord avoir comme effet de consacrer le droit d'accès du communautaire au financement public, mais aussi d'engager l'État à relever sa contribution. Le gouvernement est assez prompt à soutenir les entreprises privées sur la base de leur contribution sociale en termes de création d'emplois. Il est légitime d'attendre, suite à l'énoncé de politique, qu'il soit aussi prompt à soutenir les organismes communautaires sur la base de leur contribution au maintien d'une citoyenneté active. Nous comprenons que le projet de politique ne comporte pas d'engagements financiers puisque ceux-ci devront par la suite être négociés, mais il ne suffit pas de maintenir le niveau actuel de financement, en particulier au niveau du financement de base, pour que la politique réponde aux exigences légitimes du mouvement communautaire. Même si “ *les orientations ne peuvent impliquer l'octroi d'un soutien financier à tous les organismes communautaires existants ou à venir* ” (p. 31), le SACA devrait disposer de ressources plus substantielles pour ce volet spécifique de son action.

Nous désirons aussi attirer l'attention sur le fait que tout en priorisant la stabilisation des ressources existantes, il est inquiétant que le soutien à l'innovation et le financement de ressources émergentes ait

actuellement un espace trop restreint. Nous avons souvent l'occasion de collaborer à la mise sur pied de nouvelles organisations qui n'ont pas accès à un financement convenable parce qu'elles n'arrivent pas au bon moment dans les planifications ministérielles, même si elles sont importantes pour le développement local. Les milieux locaux doivent disposer de moyens qui leur permettent de rétablir l'équilibre en fonction de leurs besoins spécifiques entre l'innovation et les priorités ministérielles.

Nous considérons qu'à cet égard la Corporation de développement communautaire du Bas-Richelieu qui réunit largement les groupes communautaires, devrait disposer de ressources suffisantes pour jouer un rôle majeur dans le développement communautaire local. D'abord par le biais de son propre financement de base, mais aussi par le biais d'un fonds local auquel l'État contribuerait et qui pourrait être complété par un régime de crédits d'impôt semblable à celui mis de l'avant par le RQIIAC. Cela nous semble une condition de l'équilibre à créer entre les partenariats sectoriels de l'État québécois avec les groupes et les partenariats locaux à développer dans une perspective de prise en charge par la communauté locale de la réponse à ses propres besoins.

Chaque milieu a la responsabilité de désigner quelle instance est en mesure de remplir cette mission. Les corporations de développement communautaire nous semblent une formule qui a fait ses preuves à l'échelle nationale et éminemment adaptée à notre propre réalité locale. C'est pourquoi nous recommandons

**5. Que le financement du communautaire au niveau local par le biais de la CDC du Bas-Richelieu soit suffisant pour que les groupes soient en mesure d'équilibrer les partenariats sectoriels par des partenariats multisectoriels.**

### **En guise de conclusion**

Nous recevons la *Proposition de politique* comme un pas important dans la bonne direction. Nous souhaitons que le débat qu'elle soulève soit l'occasion de faire progresser les solidarités à la fois entre les groupes communautaires et entre les composantes autonomes et publiques du mouvement communautaire. Nous espérons surtout que l'emprise locale sur les enjeux du développement en sorte

renforcée puisque c'est à ce premier niveau que se vérifie la contribution de l'action communautaire au développement du Québec.