

Mémoire  
sur le projet de politique  
en matière d'action communautaire

Présenté par  
le Conseil de la famille et de l'enfance

Juillet 2000

## Introduction

Le mouvement familial regroupe des organismes qui font partie intégrante de l'action communautaire. Ces groupes militent afin d'améliorer la qualité de vie des familles. Ils ont apporté une contribution importante au développement du Québec.

Depuis plus de 10 ans, ces organismes comme tous ceux de l'action communautaire autonome, réclament une reconnaissance légitime et un financement adéquat pour le travail accompli.

Le Conseil de la famille et de l'enfance, dont la mission première est de conseiller le gouvernement sur toute question d'intérêt familial et concernant l'enfance, est heureux de constater que le gouvernement prenne en considération et reconnaisse officiellement la place et l'importance de l'action communautaire autonome sur l'échiquier des acteurs sociaux au Québec.

Si une reconnaissance est un pas important, il doit être suivi par un financement adéquat. On peut donc affirmer que le financement est au cœur des débats : De quel niveau sera-t-il? Quel en sera le mode? À qui? Par qui? Selon quels critères, quelles priorités? Ce sont des questions auxquelles la politique devra répondre.

Dans ces quelques réflexions et commentaires que nous vous soumettons, nous présenterons d'abord quelques éléments de notre vision du mouvement communautaire en général, puis un portrait et une mise en situation du mouvement communautaire familial et de ses particularités. Puis, nous vous ferons part de nos commentaires sur le projet de politique en mettant en relief ce que nous considérons comme les enjeux majeurs.

### Réflexions générales sur le mouvement communautaire

Selon notre expérience et nos observations, le milieu communautaire est un ensemble très diversifié de mouvements, d'organismes et d'associations. Il se concentre autour de deux pôles, les organismes autonomes et ceux de services, bien que la frontière entre eux ne soit pas toujours bien définie. On retrouve des organismes communautaires familiaux (OCF) dans l'une et l'autre de ces catégories.

Les organismes communautaires autonomes naissent et se développent à partir des besoins et des aspirations d'une communauté. Ces organismes visent des changements sociaux et permettent aux citoyens d'avoir une meilleure prise sur leurs réalités.

D'autres organismes sont davantage liés à la dispensation de services. Ils ont été mis en valeur et ont grandi en nombre à la faveur du développement de l'économie sociale. Ils sont souvent complémentaires aux réseaux institutionnels, pour ne pas dire quelques fois supplétifs.

Les organismes de services ont aussi un fonctionnement démocratique comme les autonomes, mais ils sont souvent formés et axés sur les services particuliers à donner à leur clientèle. « L'empowerment » qui est visé est particulièrement appliqué aux responsables et aux employés qui dispensent les services, et non pas tellement à ceux et celles qui les reçoivent ou en bénéficient. Cet objectif est tout à fait justifié dans une perspective d'insertion sociale.

À notre sens, cette distinction est importante à établir pour saisir les difficultés que l'on rencontre dans la recherche d'un consensus à l'égard de la reconnaissance et du financement des groupes dans leur diversité. Les organismes de l'action communautaire autonome craignent pour leur survie dans l'application de normes et de critères qui ne correspondent nullement à leur réalité.

Il est donc important de tenir compte de cette diversité des organismes de ce milieu et de ne négliger aucune de ces facettes qui caractérisent leurs modes d'approche et d'intervention, mais qui justifient aussi leur place.

Dans une société en mouvance et en transformation, la recherche d'une voix unique et homogène ne peut qu'entraîner des exclusions.

### Situation du mouvement communautaire familial

Les organismes communautaires famille, les OCF, se regroupent principalement autour de quatre grandes organisations d'envergure provinciale :

- la Fédération des unions de famille (FUF),
- la Confédération des organismes familiaux du Québec (COFAQ),
- le Regroupement interorganisme pour une politique familiale au Québec (RIOPFQ),
- la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ).

Se retrouvent aussi une fédération sectorielle de parents : la Fédération des comités de parents (FCPPQ), financée par le ministère de l'Éducation et trois associations-réseaux de services de garde : l'Association des services de garde en milieu scolaire du Québec, financée par le MEQ, Concertation interrégionale de services de garde, financée par le ministère de la Famille et de l'Enfance et la Fédération des centres de la petite enfance du Québec, financée également par le MFE. Ces quatre derniers regroupements ne sont pas visés par la politique du SACA. Cette exclusion de la politique est sans doute motivée par des raisons administratives, mais il serait pertinent de les considérer parmi les organismes communautaires qui interviennent activement dans les partenariats de représentation et de services. Pour fins de financement, on peut comprendre cela, mais il y aurait lieu de les inclure dans le monde communautaire aux fins de reconnaissance.

Les quatre grandes associations, évoquées au début, forment grosso modo la structure de représentation provinciale des parents qui regroupe le membership des associations régionales et locales de service. On peut dire que cette structure est en redéfinition, principalement à cause de la reconfiguration de la politique familiale du gouvernement du Québec.

Les responsables ont vieilli, il y a des querelles persistantes, notamment sur la représentativité et le financement. Les centres de la petite enfance (CPE) investissent en activités de prévention et de dépistage auprès des tout-petits et ils sont vus en concurrence. Les organismes ont à s'ajuster au développement des nouvelles mesures de la politique familiale. D'autres grandes organisations parafamiliales développent aussi des représentations à l'égard des membres de la famille, souvent avec plus de force et de moyens que le mouvement familial (par exemple, l'AFÉAS, les Cercles des fermières du Québec, la FADOQ, la FFQ, les maisons de jeunes, etc.).

---

En regard du financement, il y a une structure de coordination des OCF auprès de la RRSSS de Montréal, le ROC – Famille de Montréal. Par ailleurs, un siège au comité aviseur du SACA est réservé pour les organismes familiaux.

Les fonds de subvention proviennent principalement :

- du SOC du MSSS pour les organismes nationaux,
- des Régies régionales pour les organismes régionaux et locaux (17 enveloppes régionales),
- du MEQ pour l'éducation populaire,
- de différents ministères pour des projets spécifiques, par exemple
  - . le MFE consacre 1,5 M\$ à des projets portant sur le lien parents et enfants,
  - . la SHQ,
  - . le ministère des Affaires municipales,
  - . le ministère de la Justice,
- d'ententes de services avec les CLSC ou les municipalités,
- de quelques fondations et de Centraide.

Les organismes communautaires famille ont très souvent des difficultés à obtenir une reconnaissance aux fins de financement. Le principal pourvoyeur est le SOC qui offre un financement « historique » aux plus anciennes organisations nationales. Par ailleurs, au gré des changements administratifs, certains OCF ont perdu leur reconnaissance et d'autres ont dû adapter leur mission et leurs activités aux nouvelles exigences.

La décentralisation du SOC vers les Régies régionales a suscité de l'espoir. Malheureusement, les OCF n'ont pas toujours réussi en régions à faire valoir à sa juste mesure le travail à accomplir et accompli auprès des familles. Les OCF sont davantage des milieux de vie que des organismes de services dans leur sens strict. Cette situation les a très souvent défavorisés.

Enfin, on peut dire que la rareté des ressources des OCF les a toujours desservis. Ils sont beaucoup occupés à travailler à la base, ils n'ont pas formé de lobby, ils oeuvrent discrètement refusant souvent les actions d'éclat qui permettraient à l'occasion de faire valoir la pertinence de leurs actions, à la fois de représentation et de services.

### Commentaires généraux sur le projet de politique

Le Conseil de la famille et de l'enfance ne peut qu'être en accord avec les fondements de la politique. En effet, nous estimons que la reconnaissance de ce réseau innovateur était nécessaire. En effet, parmi tous les acteurs sociaux, ce réseau constitue un outil indispensable de développement des collectivités et de la citoyenneté.

On retrouve chez les organismes de l'action communautaire les principaux défenseurs des droits sociaux de notre société et les principaux agents de changements sociaux.

#### · *Financement*

À cette reconnaissance, est associé un financement. Si tout n'est pas clarifié quant aux sommes ou au niveau de financement, il y a un principe mis de l'avant qui répond à des attentes déjà souvent présentées un financement de base pour une durée de trois ans. Cette approche est essentielle pour assurer stabilité et continuité dans les organismes.

Nous estimons par ailleurs que des projets spéciaux auront toujours leur place et auront à être financés.

Enfin, financement implique reddition de compte et imputabilité puisqu'il s'agit de fonds publics. Par ailleurs, tout en tenant compte de la nécessité de bien gérer les fonds publics (rapports, gestion transparente, comptabilité accessible, etc.), des procédures souples et appropriées d'évaluation sont à développer en fonction des approches et des réalités communautaires. En effet, dans le domaine de l'éducation, de l'entraide ou de la défense des droits, les résultats ne sont pas toujours chiffrables, qualifiables ou même tangibles à court terme.

#### · *Partenariat*

Le projet insiste particulièrement sur le partenariat à établir entre les organismes et le gouvernement. Une certaine ambiguïté persiste quant à cette notion et à son application. Le sujet est délicat, car il est perçu par de nombreux groupes comme un fil à la patte ou une entrave à la complète autonomie d'approche et d'intervention.

Ce partenariat sera-t-il le moyen d'orienter les organismes vers les priorités et les besoins des ministères et des réseaux institutionnels? Ce partenariat laisse-t-il place à la souplesse ou sert-il à encadrer subtilement les organismes et la politique?

Ce sont des questions qui devront être élucidées et clarifiées dans la politique, car l'autonomie est une des données fondamentales dans la relation entre l'état et le mouvement communautaire. Enfin, il y a lieu d'être réaliste et de se demander si un véritable partenariat, sans paternalisme, est possible entre subventionnaire et subventionné.

· *Régionalisation*

La dynamique des régions se doit d'être reconnue dans la politique. En effet, tant aux niveaux régional et local, existent des organismes précieux pour le milieu et qui répondent à des besoins spécifiques. Cependant, il y a tout lieu d'être prudent pour éviter une disparité entre les régions et sous-régions.

Si l'on doit respecter les spécificités régionales, il est nécessaire, par ailleurs, d'établir des balises nationales minimales particulièrement dans l'octroi de financement.

De plus, s'il est important de retenir le rôle d'harmonisation et de concertation régionales, il sera nécessaire d'accorder de l'attention et du financement aux regroupements qui, dans leur secteur, jouent des rôles d'harmonisation et de formation. Les regroupements sont à peu près absents du projet de politique.

· *Fonds d'aide à l'action communautaire autonome*

Nous ne ferons que confirmer la nécessité de maintenir, sinon de développer le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome. Ce Fonds devra toujours être affecté à des organismes de défense des droits qui ne trouveront pas leur place dans des sources d'aide financière à vocation plus sectorielle ou de service.

· *Application de la politique*

Le projet préconise un rattachement des organismes à un ministère de tutelle à la fois pour sa reconnaissance et son financement. Nous croyons que ce n'est pas une panacée. En effet, de nombreux organismes se retrouveront écartelés entre divers ministères. Ainsi, pour plusieurs organismes para-familiaux ou à clientèle familiale, la confusion pourra s'installer. Donnons un exemple : Parents-Secours est-il un organisme familial ou de Sécurité publique? Actuellement, il est subventionné par la Sécurité publique en fonction de sa mission. Les groupes d'entraide pour pères sont subventionnés par le Fonds de lutte à la violence conjugale; où devraient-ils loger dorénavant?

De plus, le rattachement à un ministère n'est pas susceptible de provoquer une instabilité dans le cas de responsabilités ministérielles changeant au gré de la formation des cabinets?

Nous estimons que la réflexion sur ce mode d'application de la politique n'est pas terminée et qu'elle mériterait une étude plus approfondie, moins théorique et plus pratique que ce qui est présenté dans le projet.

### Commentaires spécifiques pour le secteur familial

Pour ce qui est de la reconnaissance du mouvement familial et des OFC, il y a lieu d'aller de l'avant et de les considérer dans leur richesse, leur diversité et dans leur mode particulier d'agir.

Le financement du secteur familial, en conséquence, doit être assuré plus fondamentalement à tous les niveaux. Dans une perspective de rattrapage et de consolidation, il faut revoir les bases, les accréditations et réviser les sommes allouées.

Les OCF sont à un tournant de leur histoire et un coup de main important est requis afin que les familles puissent compter sur des porte-paroles crédibles et sur des services adaptés aux nouvelles réalités familiales.

De plus, une meilleure reconnaissance et un financement de rattrapage sont justifiés compte tenu des développements politiques, économiques et sociaux qui multiplient les attentes collectives envers les parents et qui, de ce fait, atteignent le cœur même des familles dans leurs fonctions

- la politique familiale du gouvernement québécois est affirmée,
- un ministère de la Famille et de l'Enfance a été créé,
- les partenaires nationaux, régionaux, municipaux et scolaires sont très sollicitants,
- la réforme de la santé consacre le maintien à domicile et le virage ambulatoire, ce qui occasionne plein de conséquences sur les parents, surtout les mères,
- la baisse démographique met de la pression sur les parents de jeunes enfants,
- une emphase importante est placée sur le développement harmonieux des enfants, surtout en milieu défavorisé,
- la participation individuelle des parents est très sollicitée dans les organismes-réseaux et communautaires; un besoin légitime de support est créé dont il ne faut pas mésestimer les exigences,
- les séparations et les divorces, en plus de la nécessaire conciliation famille et travail, amènent beaucoup de stress sur les parents et les enfants.

L'objectif visé est en conformité avec le développement de la politique familiale du Québec pour la constitution d'un mouvement familial plus fort et plus présent,

- capable de représenter les parents aux différents stades de la vie familiale,
- capable de participer aux partenariats nationaux, régionaux et locaux,
- capable de donner des services en meilleure conformité avec les besoins.

Pour cela, il faut assurer à ce mouvement et à ces organismes, les moyens de leur développement, notamment pour :

- favoriser la création de réseaux de rencontre et d'entraide,
- sauvegarder l'autonomie des groupes dans la définition des besoins et des réponses,
- respecter l'identification des besoins faite par les groupes de base,
- fournir des allocations de base pour permettre un fonctionnement normal, antérieures aux projets spécifiques, dans une perspective triennale,
- organiser la relève, améliorer les conditions de travail et la formation des responsables.

En ce sens, le Conseil de la famille et de l'enfance préconise une stratégie de croissance véritable et invite le gouvernement à être favorable aux groupes et aux tendances en émergence.

### Principaux enjeux de la politique

Après ces quelques commentaires, en conclusion, voici ce que nous considérons comme les principaux enjeux auxquels devra répondre la politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire.

· *1<sup>er</sup> enjeu*

La politique de reconnaissance et de soutien doit permettre de réconcilier l'action communautaire autonome avec les autres acteurs du secteur communautaire, en respectant la mission, les objectifs, l'approche et les modes d'intervention respectifs. Il est important que la prise en charge des communautés par elles-mêmes et la défense des droits soient toujours reconnues et soutenues, même si elles sont plus difficiles à baliser.

· *2<sup>ième</sup> enjeu*

La politique devra assurer et respecter l'autonomie des groupes dans la définition de leurs priorités, dans leur approche et dans leur mode d'intervention, que ce soit dans le cas des organismes de défense des droits ou celui des organismes de service. Une liberté et une marge de manœuvre doivent être préservées dans le respect des fonds publics.

Les organismes de services sont appelés à s'inscrire obligatoirement en complémentarité et en partenariat avec d'autres organismes institutionnels ou de réseau. Il faut aussi leur accorder une marge de liberté et d'autonomie dans la définition des besoins et dans l'approche d'intervention, sinon ils deviendront rapidement des succursales sous-équipées pour remplir des missions définies ailleurs.

· *3<sup>ième</sup> enjeu*

La politique de reconnaissance ne doit pas être paternaliste, uniquement tournée vers le désengagement de l'État, trop structurante ou encadrante. Elle doit prendre en compte l'essence même de ce qu'est le mouvement communautaire et ne pas être axée uniquement sur les priorités de l'État.

· *4<sup>ième</sup> enjeu*

La politique devra assurer une équité à divers égards:

- par domaine : défense des droits par rapport aux organismes de services,
- par secteurs et champs d'intervention,
- par territoire : interrégionale et intrarégionale, locale,
- par type : assurer la reconnaissance et la pertinence des regroupements nationaux.

· *5<sup>ième</sup> enjeu*

L'organisme chargé de l'application de la politique devra s'assurer d'un fonctionnement adéquat et simple, montrer une transparence à toute épreuve pour la répartition du financement et éviter une bureaucratie paralysante.

### Conclusion

Le Conseil de la famille et de l'enfance se réjouit de l'initiative gouvernementale et souhaite vivement que se concrétisera très prochainement cette politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire. Il faudrait, par ailleurs, s'assurer à la fois de respecter l'autonomie des groupes et d'un niveau de financement adéquat. Cet équilibre est difficile à atteindre. Le défi de la politique sera alors de lever les ambiguïtés à cet égard et d'être respectueux des réalités propres à chacune des parties.