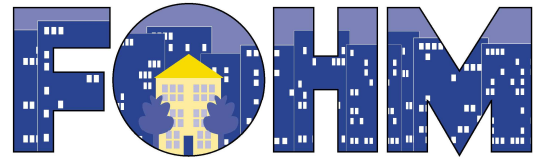




REGROUPEMENT
INTERSECTORIEL DES
ORGANISMES
COMMUNAUTAIRES DE
MONTRÉAL



Fédération des OSBL d'Habitation de Montréal

Quel avenir pour le mouvement communautaire ? Journée de réflexion



La FOHM et le RIOCM, des enjeux communs

Ce n'est pas un hasard si les OSBL d'habitation et les organismes communautaires en santé et services sociaux de Montréal ont décidé s'associer pour une journée de réflexion sur leur avenir.

Comme organismes communautaires, une question centrale nous réunit : *Dans notre société, qui est responsable d'assurer les services de santé et les services sociaux à la population ?* Le droit à la santé n'est pas un concept théorique lorsque l'on voit à chaque jour des milliers de nos concitoyens ayant des difficultés à accéder à des services aussi essentiels que le soutien psychosocial, l'aide à domicile et les services de garde, pour ne nommer que ceux-là.

Pour les OSBL d'habitation de la FOHM, l'enjeu central est celui de la médicalisation des milieux de vie avec un appel de plus en plus insistant du réseau de la santé, poussant vers un développement de services de soutien aux personnes à l'intérieur même de ces organismes. Du soutien communautaire au logement, on est en train de les entraîner vers les soins aux personnes, ce que refusent fermement les organismes, qui renvoient les CSSS à leur responsabilité.

Pour les organismes communautaires membres du RIOCM, la pression vers le développement d'ententes spécifiques avec le réseau de la santé dans des créneaux qui relèvent des services publics socialement requis se fait de plus en plus sentir. Cette institutionnalisation du communautaire nous renvoie alors à un paradoxe important : *Accepterons-nous de remplacer l'État en assumant une partie de la responsabilité populationnelle ?*

Nous sentons que beaucoup d'organismes communautaires se questionnent sur leur avenir en ce moment, au même moment où le gouvernement mène plusieurs réformes de front touchant directement le secteur associatif : droit des OSBL, réouverture de la Politique de reconnaissance de l'action communautaire, renforcement des mécanismes de contrôle et de reddition de comptes.

Entreprendre ensemble une grande réflexion apparaît plus que jamais pertinent et nécessaire.

Bonne journée !

Sébastien Rivard,
Coordonnateur du RIOCM

Claudine Laurin,
Directrice générale de la FOHM

Déroulement de la journée

9h00 Allocution d'ouverture par Sébastien Rivard du RIOCM et Claudine Laurin de la FOHM

9h20 Panel d'ouverture : Louis Favreau, Lorraine Guay et Georges Lebel

10h30 Pause

10h45 Plénière : Échanges entre les panélistes et la salle

12h00 Dîner libre à l'extérieur du Centre St-Pierre. Il y a de nombreux restaurants sur la rue Ste-Catherine tout près.

13h30 *Parole aux organismes !* Un panel composé de six organismes communautaires vous présenteront en dix minutes chacun leur point de vue sur les enjeux les plus importants pour l'avenir du mouvement communautaire

- ✓ Geneviève Ducharme, directrice de *Héberjeune de Parc-Extension*
- ✓ Isabelle Leduc, coordonnatrice de *Chambreclerc*
- ✓ Jacques Brosseau, directeur du *Carrefour communautaire Montrose*
- ✓ André Mercier, représentant du *ROSAC* (regroupement des organismes de suivi communautaire en santé mentale à Montréal)
- ✓ *Action Autonomie*, le collectif pour la défense des droits en santé mentale de Montréal (personne à confirmer)
- ✓ Christine Fortin, coordonnatrice du *Carrefour familial Hochelaga*

14h30 Ateliers : les participant-es seront réparti-es en cinq ateliers pour répondre à la même question que les panélistes : cibler les enjeux les plus importants pour l'avenir du mouvement communautaire.

15h30 Plénière de clôture : Compte-rendu des ateliers et discussion : *Sommes-nous prêts à poursuivre ensemble la réflexion l'an prochain*

En contexte de défaut de ressources publiques en santé et services sociaux :

L'écartèlement des organismes communautaires autonomes

Présentation par Sébastien Rivard, RIOCM

Premiers témoins sur le terrain des impacts de la détérioration du contexte économique sur la population et du manque de ressources de l'État pour les services sociaux, les organismes communautaires autonomes de Montréal sont traversés, depuis de nombreuses années, par d'importantes tensions entre la prise en charge de la population et la lutte sociale.

Issus à l'origine des nouveaux mouvements sociaux suite à la révolution tranquille au Québec, les organismes communautaires ont mené de nombreuses luttes pour que l'État mette en place des politiques progressistes permettant concrètement la réalisation de droits collectifs fondamentaux¹.

Ces organismes se sont définis comme autonomes, d'intérêt public et en marge du réseau de la santé et des services sociaux. Comme organisations travaillant avec les citoyens, le mandat d'offrir des services n'était pas le centre de leurs activités ; et lorsqu'il y en avait, ceux-ci se réalisaient en *alternative* aux services publics offerts par l'État.

Or, depuis deux décennies, l'État n'a pas poursuivi sa politique providentialiste et a commencé à réduire la taille des programmes sociaux en se concentrant sur les « *clientèles les plus à risque* » et en faisant de plus en plus appel à des ressources externes pour donner des services. Le RIOCM avait fait cette analyse il y a plus de 10 ans avec l'enquête « *Leur équilibre, notre déséquilibre* » comme en témoigne le tableau ci-dessous².

Services sociaux	
Services jugés socialement requis	Réseau public
Services jugés socialement requis mais victimes de la privatisation passive	Entreprises d'économie sociale Ressources privées d'hébergement Ressources intermédiaires d'hébergement
Services jugés non socialement requis mais non marchandables	Groupes communautaires Femmes Familles

¹ Droit à la santé, l'éducation, la répartition de la richesse, l'égalité homme-femme, etc.

² RIOCM, Louise Boivin et Marie Pelchat, Leur équilibre, notre déséquilibre. Rapport d'enquête sur la transformation du réseau de la santé et des services sociaux à Montréal, 1998, p.153.

Dans ce contexte de défaut de ressources publiques, de nombreux organismes ont orienté leurs activités vers le développement de services pour répondre directement aux besoins de la population.

Avec beaucoup plus de travail et des ressources toujours insuffisantes, beaucoup d'organismes sont aujourd'hui principalement préoccupés d'obtenir les ressources suffisantes pour livrer leurs services à la population et multiplient les demandes de financement. Cela les entraîne dans un productivisme difficilement conciliable, dans bien des cas, avec les processus d'éducation populaire et de mobilisation politique citoyenne.

Lentement mais sûrement, certains organismes ont évolué davantage vers la complémentarité à l'État que vers la lutte sociale. Un écart se creuse alors entre le projet politique de notre mouvement et les pratiques sur le terrain : il suffit de lire la plateforme de revendications communes du RIOCM de 1994³ pour s'en convaincre.

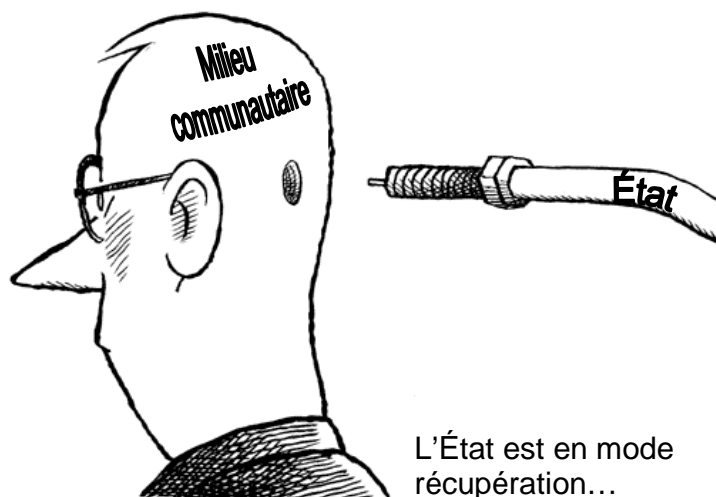
Des organismes communautaires coresponsables des services sociaux publics ?

Le contexte néolibéral des dernières années entraîne un recul de la place de L'État dans la prestation des services sociaux et de santé. Cette tendance est de plus en plus évidente depuis les dernières réformes en santé et services sociaux (lois 25 et 83) qui confirment le rôle de coordination des établissements publics (CSSS) et le recours toujours plus grand aux organisations communautaires, aux coopératives, aux entreprises d'économie sociale et maintenant aux Fondations privées dans la prestation des services à la population et des programmes de santé publique.

Depuis quelques années, la gestion par programmes-clientèles du financement à la mission des organismes communautaires (PSOC) et les ententes spécifiques est en train de transformer en profondeur la définition même de l'action communautaire autonome.

Certains organismes acceptent de livrer des services socialement requis, normalement sous la responsabilité du réseau public, dans le cadre d'ententes de service.

Cette situation nous pose de nombreuses questions, tant au niveau du transfert d'emplois publics vers le secteur associatif à des conditions moindres qu'à l'incapacité de garantir l'accès universel par des partenaires privés et communautaires.



³ « Les organismes communautaires ont un rôle et une pratique différente de celle des établissements du réseau public. Leur travail est une mobilisation en vue de la recherche de solutions dans la communauté avec des personnes impliquées. » RIOCM, Plateforme de revendications communes, 1994, p.8.

Questions :

- ✓ *Pour ces organismes maintenant presque exclusivement dédiés au service en complémentarité avec les programmes publics, peut-on alors encore parler d'action communautaire autonome ?*
- ✓ *Est-ce que les organismes désirant demeurer en marge des programmes-clientèles pourront survivre dans ce contexte ?*

Professionnaliser ou mourir ?

Une autre grande question qui a émergée depuis quelques années est celle de la standardisation et de la professionnalisation des organismes. Sous la pression de certains acteurs publics, on tend de plus en plus à vouloir mettre en place des normes de pratiques et professionnelles dans le milieu communautaire. Le récent rapport du Vérificateur général du Québec sur les organismes communautaires soulève d'ailleurs la question de la responsabilité du gouvernement quant à la qualité des services dans le milieu communautaire.

On remarque particulièrement cette tendance dans le réseau de l'économie sociale et celui des services de garde. Pour ces deux secteurs ces démarches de normalisation deviennent une forme de « garantie de qualité » rendue nécessaire par le transfert à grande échelle de mandats publics. Pour le gouvernement, il s'agit d'une forme de caution pour garantir la qualité du service au public sans avoir à en assurer la prestation directe. Jusqu'où ira cette tendance ?

Questions :

- ✓ *Est-ce que certains organismes communautaires en santé et services sociaux sont arrivés au même point (professionnalisation et standardisation)?*
- ✓ *Est-ce que des organismes communautaires seraient prêts à concéder une partie de leur autonomie en échange de contrats de sous-traitance avec l'État ?*
- ✓ *A-t-on réfléchi aux impacts de cette reconfiguration des services sur les citoyens et la réalisation du droit à la santé ?*

Conclusion

Le mouvement communautaire est traversé de plusieurs pressions politiques et idéologiques qui sont en voie de le transformer en profondeur. Votre regroupement tente de porter les intérêts de ses membres tout en jouant un rôle politique dans les débats de notre société.

Dans le contexte du manque de ressources publiques et de la communautarisation accélérée des services sociaux, la question du projet social et politique porté par les organismes communautaires autonomes et leurs regroupements est plus que jamais d'actualité. La cohérence de nos actions devrait être un des questions centrales d'une démarche de réflexion à mener au sein de notre mouvement. Nous croyons que cette démarche est devenue nécessaire dans le contexte actuel où la transformation du rôle de l'État dans les politiques sociales nous force à questionner l'interface que nous entretenons avec lui comme mouvement.

Les OSBL d'habitation en logement social et communautaire en 2009 :

Est-ce encore possible d'être une réponse à un droit au logement ?

Présentation par Claudine Laurin, FOHM

Le logement social est régi par tout ce qui entoure le bail. C'est un lieu qui ne peut-être lié à des objectifs d'intervention. Il s'agit d'un chez soi qui se définit comme un lieu d'intimité, de contrôle et même de retrait protecteur pour les personnes. Les OSBL d'habitation répondent en tout premier lieu à l'impératif du droit au logement. Par ailleurs, l'habitation communautaire et sociale est de plus en plus sollicitée par la santé pour s'acquitter de toute la fonction qu'est l'hébergement. Les politiques mises de l'avant par le ministère de la santé, que l'on se rapporte aux personnes âgées ou encore à la santé mentale, font appel aux logements sociaux, et ce, nonobstant le manque criant de logement et la raison d'être de ces derniers soit : de s'adresser à l'ensemble des populations défavorisées.

Devant le désengagement de l'État, devant le manque criant de ressources et la fermeture de nombreuses place annoncées, il y a fort à parier que l'habitation sera vite transformée en complément d'objet au risque d'en perdre sa mission originale et au détriment de sa vocation première. La subordination du logement en fonction des besoins de la santé modifie également la perception que nous avons des personnes, ils ou elles ne sont plus des locataires, mais des personnes pour qui le logement devient un espace lié directement à l'intervention, d'où la perte de contrôle de leur espace d'intimité, de retrait.



Le milieu des personnes âgées est peut-être celui qui est le plus sollicité. C'est également celui à qui on fait porter l'odieux de dire NON à la transformation de sa mission et ainsi de ne pas répondre au besoin de la population. On voudrait voir les organismes d'habitation pour aînés via ce que l'on appelle les projets novateurs prendre la place du centre d'accueil en acceptant les personnes qui demandent entre 1 et 3 heures de soins par jour. Pour le gouvernement, les projets novateurs ont pour principal objectif d'être un hébergement alternatif pour personnes correspondant à un profil de longue durée. Le document de consultation sur les conditions de vie des aînées nommait les OSBL d'habitation pour personnes âgées des « *milieux de vie substitués* ».

Les caractéristiques du logement sont ici altérées : nous retrouvons des projets où les services d'assistance à la personnes sont dispensés par le personnel des OSBL, des projets où l'on retranche la cuisine des appartements afin de répondre aux besoins d'équilibre budgétaire d'une cuisine rendue nécessaire pour certains locataires. Il s'agit là d'un fonctionnement de nature beaucoup plus institutionnelle que communautaire.

Les OSBL d'habitation pour personnes âgées sont prêtes - **avec le soutien des travailleurs-e-s de la santé via le maintien à domicile - à maintenir leurs locataires le plus longtemps dans leur logement. Mais accueillir des personnes en moyenne perte d'autonomie modifie passablement leur vocation et leur mission.**

Alice Sunberg, directrice générale du *British Columbia housing non-profit association*, est venue nous entretenir de l'expérience de collaboration avec la santé et l'habitation vécue en Colombie Britannique dans le cadre du Colloque « *Parce que l'avenir nous habite* ». Elle nous avisait qu'il ne fallait pas oublier que le milieu de l'habitation, qu'elle comparait à la souris, s'apprêtait à coucher avec l'éléphant, qui représentait le milieu de la santé, et que nous avions beaucoup à perdre. Elle terminait alors son allocution sur cette phrase : « ***nous voulons du logement pas des lits!*** »

Le loup entre parfois dans la bergerie

Alors que le logement n'est toujours pas un droit au Québec, nous assistons à une volonté de détourner certains types de logements au profit de la santé. Le milieu de l'habitation communautaire et sociale, via les programmes de la Société d'Habitation du Québec, se croit bien à l'abri de cette transformation de mission et de la récupération que pourrait faire la santé au niveau de l'habitation grâce à l'interdiction de développer des ressources intermédiaires via les programmes de construction (AccèsLogis Québec). Attention : cette interdiction dans les faits est non applicable étant donné le caractère nébuleux que représente une ressource intermédiaire. La ressource intermédiaire n'a pas de statut juridique : son statut est d'abord un OSBL, la nature d'une ressource intermédiaire est définie par le lien contractuel que l'organisme fait avec un établissement. Or, à la construction, il s'agit d'un OSBL, qui peut très bien définir son autonomie mais qui, par la suite, consacrera des places ou des logements à des institutions.

Le réseau de la santé mentale a depuis fort longtemps utilisé des ententes de services tel le *per diem*, pour avoir des logements ou des places réservés. Une question alors se pose :

Combien de places - sur le total de logement dont dispose l'OSBL - peut-on consacrer en entente de service avant de perdre son statut d'autonome et prendre l'appellation de « ressource intermédiaire » ?

La SHQ et la santé ont, depuis quelques années, signé un Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social. Ce cadre, quoique réclamé par plusieurs groupes d'habitation, positionne la santé comme axe de développement en ce qui a trait aux logements sociaux et communautaires. D'entrée de jeu, nous disions que les ministères travaillent très peu en collaboration ou en intersectorialité, le Cadre est, croyons-nous, l'illustration parfaite de ce que signifie la collaboration pour la santé.



Nous retrouvons dans le Cadre de référence sur le soutien communautaire l'obligation d'avoir un avis des CSSS pour tout développement futur en logement social et communautaire :

« En effet, si en raison de sa situation financière ou des appuis réels obtenus, par exemple par une fondation, le groupe promoteur ne requiert pas de ressources de la part du réseau de la santé et des services sociaux, le Cadre suggère que, dans tous les cas, un avis soit émis par le réseau de la santé et des services sociaux sur la validation des besoins identifiés afin d'assurer un arrimage plus soutenu à ce chapitre. Cet avis sera donné par le CSSS concerné, en collaboration avec l'agence. »

*« Conséquemment, les interventions doivent s'inscrire dans les continuums des réseaux locaux de services à l'intention des différentes clientèles et être pris en compte dans l'élaboration d'un projet clinique que ce soit en vue de la **consolidation** des projets de logements sociaux et communautaires existants ou pour les **nouveaux projets**. »*

Nonobstant que le logement soit un déterminant de la santé, la collaboration avec la santé au niveau du soutien communautaire en logement social définit par le Cadre spécifie que seuls les OSBL desservant des clientèles programmes santé seront éligibles au financement du soutien communautaire. Nous ne pouvons donc plus garantir que le logement social pour personnes seules est ouvert à toute population marginalisée exclue et défavorisée économiquement. Nous devons maintenant définir ces milieux d'habitation par approches clientèles telles que santé mentale, toxicomanie, etc. Les personnes ne sont plus accueillies comme locataires mais comme une clientèle de la santé.

Cela transforme passablement le monde de l'habitation et la notion de locataire : **le logement devient donc une stratégie d'intervention mais non une fin en soi.**

Des pertes de droits et recours pour les personnes

Le logement, un privilège. La notion de baux thérapeutiques fait un déni du droit au logement et aux recours des personnes. La Régie du logement a refusé d'entendre des OSBL d'habitation sur des demandes d'éviction prétextant que la personne dont il était question n'était pas locataire et relevait davantage de la santé. La raison évoquée pour ce refus repose essentiellement sur la confusion qui existe au niveau des ententes de services avec la santé, et ce même s'il y a un bail.

Nous retrouvons également des projets d'habitation communautaire et sociale d'une durée fixe, conditionnelle à une démarche. Il est nécessaire d'avoir un réseau de logements transitoires mais attention, il y a glissement dangereux vers un développement qui n'aura peut-être rien à voir avec le droit au logement.

- ✓ *Le droit au logement pour toutes et tous : un lieu bien à nous où notre intimité est garanti, où je peux entrer et sortir comme je veux. Est-ce encore à l'ordre du jour ?*
- ✓ *L'habitation deviendra-t-elle peu à peu le prolongement institutionnel dans la communauté ?*
- ✓ *Contribuons-nous, par le logement social et communautaire et les liens que nous tissons avec la santé, à déconstruire l'état ?*
- ✓ *Les locataires peuvent-ils réellement s'approprier leur milieu ou sont-ils des sujets de la santé?*

Conclusion

Le milieu de l'habitation a intérêt à comprendre et à analyser davantage les différentes politiques et orientations du milieu de la santé. Il a également intérêt à comprendre dans quel contexte il est sollicité s'il ne veut pas être détourné de sa mission première.

Il est important que le milieu de l'habitation se penche sur les grandes questions qu'entraîne la modification des différents rôles et services de l'État. Le rôle du soutien communautaire en logement social vise principalement un objectif de stabilité résidentielle et d'appropriation de son milieu.

Nous ne pouvons faire l'économie de la réflexion sur la place et le projet que le milieu des OSBL d'habitation désire porter. L'approche clientèle de la santé dans l'habitation communautaire et sociale entre en contradiction avec les valeurs d'inclusion que le milieu porte. *Dans une approche clientèle, favorisons-nous toujours une approche citoyenne ?*

Une journée de réflexion mettant en scène les OSBL santé et services sociaux de même que le milieu de l'habitation est une première : il est important que l'ensemble des groupes communautaires puissent avoir l'occasion de mettre en commun les enjeux et réfléchir sur les impacts que ces derniers ont ainsi que sur l'interface que le milieu entretient, ou veut entretenir, avec l'État.

Le mouvement communautaire au Québec aujourd'hui : quel avenir ?

Présentation par Louis Favreau, Université du Québec en Outaouais (UQO)

Le mouvement communautaire a raison de s'interroger sur son avenir : la vie associative fait défaut dans un certain nombre de ses composantes ; les professionnels («les intervenants») occupent souvent tout le devant de la scène ; les pouvoirs publics ont tendance à instrumentaliser «l'expertise associative ou communautaire» ; et la convergence autour d'un projet de société mobilisateur lui fait encore défaut. État des lieux et exploration d'hypothèses pour l'avenir.

1. Le mouvement communautaire aujourd'hui au Québec

Les réseaux de recherche travaillant sur le mouvement communautaire et les dirigeants du mouvement s'interrogent tous à des degrés divers sur **la question du renouvellement de l'État social**. Qu'a été cet État social dans une société comme le Québec depuis les années 60 et quelle a été la contribution du mouvement communautaire à sa construction ? Partiellement en crise depuis deux décennies et aujourd'hui laminé par les vertus du marché qui s'affirment en tentant de démontrer qu'il peut faire mieux que l'État dans nombre de domaines (privatisation de la santé, ciblage de la protection sociale, valorisation de l'assurance privée...), quel type d'interface les organisations communautaires peuvent-elles développer avec les pouvoirs publics dans la prochaine décennie ?

Une première question surgit : *Quel rapport l'État a-t-il établi depuis une décennie avec le mouvement communautaire ?* Ce rapport semble généralement fort ambivalent. L'État social en crise a tendance à déléguer à des organisations du mouvement communautaire certaines de ses missions. Cela n'est pas sans effets sur le mouvement lui-même :

- 1) Celui d'une représentativité questionnée sinon questionnable ;
- 2) Celui d'une base sociale qui s'affaiblit (que sont devenus les militants ?) ;
- 3) Celui d'un nouveau rôle joué par les professionnels du mouvement ;
- 4) Celui d'une vision sociale d'ensemble qui a tendance à rétrécir. Certaines organisations qui le composent ne sont-elles pas devenues peu à peu **de simples groupes d'intérêt public** au détriment de mobilisations plus larges ?

N'est-ce pas l'indication que les pratiques sociales de la dernière décennie affichent aujourd'hui leurs **limites** et représentent un défi de taille pour le développement des communautés : celui de constater que des partenariats s'annulent, que l'on est dans l'*hyperconcertation* (Bourque 2008), que certains groupes d'intérêt monopolisent des instances de développement en investissant ces nouveaux lieux pour avoir accès à de nouvelles ressources publiques...

Le mouvement communautaire demain

Il existe cependant plusieurs voies possibles pour favoriser la relance de la vie associative, plusieurs stratégies différentes pour faire face à une période où les **politiques publiques** sont de plus en plus **incertaines**, tant au plan économique que social car le Québec des cinq dernières années est entré dans une phase plus réactive (et donc de défense des acquis collectifs) plutôt que proactive (de renouvellement de l'État social). Et malgré l'épuisement des grands modèles de société et le peu de changement de perspective possible à court terme, *pourquoi faudrait-il se contenter de naviguer à vue ?*

Le changement social aujourd'hui passe par un développement économique des communautés et des régions, par la revitalisation économique et sociale des quartiers des centres urbains et par la relance des économies locales. Ça, nous le savons déjà et nous l'expérimentons. Mais il est impératif de repérer ce qui est porteur d'avenir et ce qui ne l'est pas. Cela passe donc notamment par la recherche de nouvelles réponses à la crise agro-alimentaire (produits locaux, produits du terroir, agriculture familiale), de nouvelles réponses à la crise énergétique (ressources énergétiques alternatives au pétrole telles les productions solaire et éolienne) et de nouvelles formes de solidarité internationale.

Bref, les enjeux actuels - même les plus locaux - sont devenus de plus en plus globaux et inversement, les enjeux globaux de plus en plus locaux : changement climatique, crise énergétique, crise alimentaire, crise financière. *Le mouvement communautaire a-t-il tout cela à son agenda ?*

Des recompositions sociales et politiques sont possibles : nouvelles avenues de collaboration avec d'autres mouvements dont le mouvement de la consommation responsable par exemple (écologie des bâtiments, agriculture au service de la communauté, etc.) ou le mouvement coopératif (coopératives multiactivités dans les quartiers de type dépanneur-café-traiteur, etc.), inscription du mouvement communautaire dans la mouvance des forums sociaux mondiaux pour s'inspirer de ce qui se passe ailleurs et pour développer des solidarités internationales : C'est donc de tout cela dont il sera question à partir d'un exposé que je souhaite interactif.

Pour en savoir plus :

Un blogue (carnet) de la CRDC : <http://jupiter.uqo.ca/ries2001/carnet/>

N.B. Veuillez noter qu'un article d'une dizaine de pages sur le mouvement communautaire sera disponible sur le Carnet dans la semaine qui suivra la journée de réflexion

Un site de références :

À l'Université du Québec en Outaouais : www.uqo.ca/observer

Un ouvrage de référence : Bourque, D., Y. Comeau, L. Favreau, et L. Fréchette (2007). *L'organisation communautaire. Fondements, approches et champs de pratique*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 540 pages.

Du salariat au précarat : Les partenariats publics communautaires

Présentation par George Lebel, Université du Québec à Montréal (UQÀM)

Le mouvement communautaire est en mutation ; les modes de financement de l'Action communautaire autonome (ACA) ont des effets importants sur son caractère populaire. Dans le cadre de contrats nommés « Partenariats Publics/Communautaires » ou « **PPC** », des groupes sont appelés à fournir des services qui relevaient traditionnellement du « service public ». *Qu'arrive-t-il aux groupes dans ce contexte ?*

Pour le savoir, il faut regarder la politique gouvernementale et le vécu de ces groupes qualifiés de partenaires de l'État.

Le plan libéral

Depuis l'été 2008, l'État québécois a initié vis-à-vis des groupes un train de mesures dont quatre illustrent notre propos :

✓ D'abord un rapport du Vérificateur général (le 4 novembre 2008) nous apprend que la gestion financière des groupes communautaires ne répond pas aux normes comptables d'imputabilité : « *Un soutien financier de 399,2 millions de dollars, alloué en 2007-2008 à près de 3 400 organismes communautaires* » débouche sur ce que La Presse (le 4 avril 2008) qualifie, huit mois avant d'avoir vu le rapport, de « *Musée des horreurs du point de vue des finances publiques* ».

✓ Ensuite, une proposition de reformulation du *Cadre de référence en matière d'action communautaire autonome*, au moment où le Réseau québécois (RQ-ACA) est déstabilisé par des problèmes internes.

✓ Puis, une proposition d'actualisation du plan d'actions de la Loi sur la pauvreté qui, comme par hasard, transférera une large partie des responsabilités étatiques en ces matières au secteur communautaire et caritatif (voire la Fondation Chagnon).

✓ Enfin, on a annoncé la révision de la Loi sur les OSBL, après avoir désintéressé par une importante subvention, le Chantier de l'économie sociale qui lutte depuis dix ans pour obtenir la capitalisation financière du secteur bénévole.

Toutes ces mesures et contrats indiquent-ils une politique de sous-traitance du social ? D'abord, nous ne sommes probablement pas en présence d'une volonté de l'État de s'en remettre aux groupes pour remplir ses politiques sociales, car les PPP qui répondent, en théorie à une demande solvable, doivent générer des revenus et pas seulement des subventions.

Si ce n'est pas la sous-traitance des services qui est recherchée, ne pourrait-on pas aussi - et surtout - considérer que la communautarisation constitue une des tactiques de

déconstruction du service public avec les coupures, la déréglementation, la privatisation, la tarification et la décentralisation.

Dans ce processus de déconstruction des services publics, nous perdons ce qui en fait l'essence : des services accessibles et uniformes, pensés en fonction de l'intérêt général et non de la rentabilité ou du profit. Par définition, le service public envisage la société dans son ensemble et non un secteur particulier en fonction de sa rentabilité ou de sa particularité.

« *Piloter plutôt que ramer* »

Mais ce processus n'est pas nouveau : on se souvient de l'État Provigo du rapport Gobeil (1986), repris en gros par le rapport Facal (1996-1997) qui suggéraient de réévaluer tous les organismes existants de l'État (réingénierie) pour mettre en place une stratégie « *d'impartition* ». C'est le gouvernement du PQ qui fera adopter la nouvelle loi sur l'administration publique instaurant le « *faire-faire* » : l'État ne devrait pas réaliser les tâches, mais établir des normes, et à partir de mécanismes de reddition de compte, vérifier l'exécution confiée à des organismes autonomes, les galériens de la formule « *piloter plutôt que ramer* ». Les mots-clés de cette courte Loi sur l'administration publique axée sur « *une reddition de compte qui porte sur la performance dans l'atteinte des résultats* » (art. 2.5 de la loi) sont la « *performance* », le « *résultat* » et la « *transparence* », qui se traduiront en éducation et en santé par les contrats de performance de François Legault, le Rapport Montmarquette (2008) (<http://www.gttsp.gouv.qc.ca/index.asp>) sur la tarification des services publics et le Rapport Castonguay (février 2008) : « *EN AVOIR POUR NOTRE ARGENT* » sur la santé.

La Nouvelle Gestion Publique (NGP)

Cette loi s'inspire des théories de la Nouvelle gestion publique (NGP), (voir : Brunelle, Dorval et al : « *Main basse sur l'État : Les partenariats public-privé au Québec et en Amérique du Nord* », Fides) qui ouvre la secteur public au marché et à la concurrence en multipliant les unités autonomes de services (les agences) et - créant un marché interne où les contrats octroyés par des appels d'offre sont ouverts au partenariat avec le privé (PPP) - placé en concurrence avec des agences du secteur public. Pour y arriver, il faut donc assouplir les « *rigidités normatives* » que représentent les conventions collectives et les employé-es permanent-es.

Avec Madame Jérôme-Forget, ce seront les plans de modernisation de l'État (2004-2007) à partir du document « *Briller parmi les meilleurs* » qui amènera la fin de la politique de « *concertation* » et l'adoption « *sous le bâillon* » de 8 projets de loi socialement régressifs et anti-syndicaux. On annonce une seconde vague, encore inconnue : « *Mme Jérôme-Forget a annoncé son intention de rendre public, dès cet automne [2008], un important plan de gestion des ressources humaines qui, pour les trois prochaines années, s'attaquera à ces nombreux défis et [...] a exprimé le souhait que de nouvelles approches en matière de relations de travail entre l'État et ses employés soient considérées* » (Communiqué, 25 août 2008).

C'est de là que nous vient la multiplication de ces contrats avec les groupes communautaires, la plupart du temps pour la prestation de services autrefois assumés directement par l'État et ses fonctionnaires.

Bien sûr, il ne faudrait pas mettre toute l'action communautaire dans le même sac. Mais une très instructive enquête de 2008 ([www.fqrcs.gov.qc.ca/upload/editeur/WHITE_RESUME-a\(1\).pdf](http://www.fqrcs.gov.qc.ca/upload/editeur/WHITE_RESUME-a(1).pdf)) par l'équipe de Madame White de l'Université de Montréal a montré que tout le monde est invité à signer des **contrats**, indépendamment des subtiles et souvent intenables distinctions dans l'action concrète entre les défenseurs de droits et les autres.

Contractualisation du social

Cette manière de faire emporte avec elle une transformation de l'action communautaire. Le but premier de ces contrats est d'abord de définir et de préciser les tâches exigées par le Gouvernement, indépendamment des souhaits des citoyens. Pourtant, la caractéristique du mouvement communautaire, c'est que la décision d'agir et l'organisation de l'action proviennent de la perception collective de ce qu'il faut faire en s'ajustant, au fur et à mesure, aux transformations qui résultent de l'expérience et des effets mêmes de l'action. Le contrat change la direction, le sens de la détermination de l'action : elle ne part plus du citoyen, mais des projets de l'État qui résultent de sa définition des besoins des citoyens...

On oublie trop souvent cette ruse du discours social libéral fondé sur les « besoins » qui correspondent toujours au projet de celui qui prétend les satisfaire et rarement à la demande de celui qu'il prétend aider. C'est une inversion complète du sens de l'impulsion à agir. Cette inversion se traduit au contrat par les critères de reddition de compte déterminés a priori. On détermine, au moment même du contrat, les résultats espérés qui en conditionneront la plupart du temps le renouvellement, avec lequel vient la subvention et donc, dans la majorité des cas, la survie de l'organisme peut-être, mais certainement du maintien des emplois des exécutants.

Et c'est par là que le vers entre dans le fruit : afin de maintenir l'organisme communautaire, il faudra que la subvention soit renouvelée, et ce renouvellement dépendra de la performance des exécutants. Pour s'assurer de rencontrer les exigences de la reddition de compte, on s'efforcera d'embaucher des professionnelles jeunes et sous payées - certes enthousiastes et dévouées - mais qui passeront par ces emplois précaires pour acquérir l'expérience qui leur permettra de postuler un jour, de plus en plus lointain, à un emploi permanent dans la fonction publique.



C'est ce qui alimente l'intense processus de « *professionnalisation* » des groupes communautaires.

Réduire la fonction publique

C'est ainsi que naît une autre hypothèse : nous ne sommes pas seulement en présence d'un phénomène de sous-traitance des fonctions de bien-être, mais beaucoup plus profondément à **une remise en cause du rapport salarial au sein de l'État**. L'effet recherché par l'État de tous ces contrats serait de se libérer des obligations d'État employeur et de se délester au maximum de ces « hauts » salarié-es permanent-es, avec régimes de retraite coûteux, longues vacances, congés de maladie et familiaux, syndicats et tout le reste (sic).

À l'aube des négociations du secteur public, le défi est de taille. L'État vise ici le cœur de la solidarité sociale en introduisant la **logique du marché** dans les opérations dites inefficaces de la fonction publique. « *L'État ne se retire pas, mais il réalise de manière différente et diversifiée ses missions dont il reste jusqu'ici incontestablement le maître d'œuvre.* » (F.LESEMAN; INRS). Décrite il y a longtemps, la pression sur les revendications des travailleurs et travailleuses exercée par la concurrence du chômage dit structurel, se décuple ici par la menace de privatisation de la prestation de services publics et la multiplicité des groupes bénévoles prêts à les assumer. L'État s'est doté d'une solution de rechange : ces milliers de contractuels du communautaire ne peuvent pas ne pas faire pression sur les négociations du secteur public.

Remise en cause du rapport salarial au sein de l'État

Qu'il s'agisse d'une remise en cause du rapport salarial au sein de l'État, on le voit maintenant avec plus de clarté. La dérégulation programmée du travail réduit une fonction publique orientée vers un service public universel, accessible et de qualité, vers des intervenants sur un marché du travail dont les acteurs précarisés n'ont pas accès au statut naguère garanti par la fonction publique.

Cette politique de recours aux groupes communautaires constitue un double processus de brouillage des frontières entre privé et public. D'abord, privatisation du public, maintenant régi par les règles du marché selon le principe de l'efficacité et non des valeurs universelles de citoyenneté : liberté, égalité et solidarité. Ensuite, publicisation du privé par l'illusion de l'entreprise citoyenne socialement responsable. « *Si la notion « d'économie sociale et solidaire » connaît actuellement du succès, c'est sans doute en raison de sa faculté à dissimuler les stratégies d'adaptation les plus diverses au processus de privatisation du public et de publicisation du privé.* » (M. Hély : <http://www.laviedesidees.fr/L-economie-sociale-et-solidaire-n.html>)

Nous assistons à une entreprise historique de « *dé légitimation* » de l'État social et de légitimation de l'entreprise dans la production de biens publics. Cela remet en cause l'idée que l'État dispose du monopole de l'intérêt général et permet, par conséquent, le recours à des fondations qui en dictent les politiques.

Faudrait-il alors, que les groupes refusent les contrats et l'argent?

Cette interrogation fait impasse en amalgamant sous le même vocable de « *groupe* », des réalités totalement diverses. D'un groupe autogéré de parents s'organisant en coopérative de garderie jusqu'aux administrateurs de CLSC créant un OSBL pour rendre comme « groupe » les services qu'ils étaient auparavant chargés de gérer comme service public, il y a un continuum d'où nous n'arrivons pas à séparer les torchons des serviettes.

Le problème n'est pas du côté de ceux qui répondent aux incitatifs de l'État, même si certains méritent dénonciation, mais du côté de ces ayatollahs du libre marché qui, dans leur intégrisme libéral, détruisent l'instrument collectif de bien-être péniblement construit autour de l'État, tentant par tous les moyens de faire oublier que ce n'est pas la liberté de quelques-uns qui leur confère légitimité, mais la poursuite constante et la réalisation de l'ÉGALITÉ par la solidarité. Ce sont les idéaux de la Révolution bourgeoise que notre bien petite bourgeoisie québécoise remet aujourd'hui en cause.

Cela dit, je crois certains groupes capables de soumettre leurs actions et projets aux impératifs démocratiques d'une approche liée à leurs membres, fondée sur l'histoire, l'ancrage communautaire, territorial ou de situation commune, de négocier sur cette base un rapport respectueux de leur dynamique politique propre, capable de coproduire l'action, plutôt que de dépendre de la planification théorique de l'action dans le « *continuum des services* » étatiques orienté par l'obsession de la « *reddition de comptes* ».

En conclusion, on pourrait voir trois points de vue impliquant toujours la même société et les mêmes problèmes (J'ignore pour le moment la perspective tiers-secteur, entre le marché et l'État,) :

1. Celui de l'**État** : le concept de service public, universel, gratuit, accessible et complet. Qui choisit arbitrairement les BESOINS à satisfaire, et les moyens d'y arriver.
2. Celui de l'**économie** sociale qui à partir de l'identification (elle aussi) d'un besoin, souvent identique à celui identifié par l'État; propose pour y répondre la constitution d'une association. Il s'agit donc d'un moyen, d'un mode spécifique de satisfaction du BESOIN identifié. On est toujours dans une logique du service ouverte à la concertation et au partenariat dans le marché. Les coopératives sont des associations qui poursuivent des intérêts économiques.
3. Celui du **mouvement communautaire**, qui lui, ne part pas du besoin matériel à satisfaire, mais de l'aspiration au lien social, au vivre ensemble, à la communauté citoyenne. Il n'a pas pour objet et but le service, mais la solidarité sociale et citoyenne. Bien sûr l'individualisme concurrentiel du libéralisme met cette perspective en péril. Notez ici que les OSBL n'ont pas d'objets économiques en vertu de la Loi.

JE POSE COMME HYPOTHÈSE que l'utilisation du concept de SERVICES et de suppléance communautaire aux déficiences du marché pour regrouper les citoyen-es visés a amené l'évolution décennale du mouvement communautaire vers le regroupement par le service, minorisant progressivement les dimensions « épaisseur » et « chaleur humaine » du rapport social de proximité, donnant alors ainsi ouverture aux partenariats et à la concertation.

Il faut bien voir que le nouvel ÉTATISME, n'est PAS une privatisation. Voir la décision SAAQ c. CYR de la Cour suprême du Canada (2008 CSC 13) (Le contractuel de l'État est dans un rapport administratif et non de droit civil.)

Ce nouvel étatisme comporte deux volets :

1. La **contractualisation**, qui vise à fixer a priori les obligations de chacun et à transférer la responsabilité du service au co-contractant tout en gardant l'orientation. *Conséquences* : un contrôle a priori du service par les conditions de la reddition de compte.
2. La remise en cause du **rapport salarial** au sein de l'État. *Conséquences* : la professionnalisation des groupes 'communautaires', et réduction de la pertinence de la démocratie associative, puisque l'objectif est le service et non plus le lien social.

Réflexions sur l'évolution du mouvement communautaire en santé mentale dans ses rapports à l'État

Présentation par Lorraine Guay

1. Perspective historique

- ✓ *D'où venons-nous ?* Prendre la mesure du point de départ (de l'asile à la cité) ;
- ✓ *L'ailleurs et l'autrement en santé mentale ?* Prendre la mesure du point d'arrivée (la cité serait-elle redevenue asile ?) ;
- ✓ *À quel prix ?* Prendre la mesure des avancées, reculs, compromis, défis.

Hypothèse : les progrès accomplis depuis les années soixante sont indéniables et les ressources communautaires en santé mentale (de défense de droit et alternatives) - pas toutes seules évidemment - ont joué un rôle majeur dans le changement de paradigme face à la « folie » au sein de la société, dans le virage vers l'importance accordée aux droits des personnes concernées, dans le changement de l'identité, du rôle et de la participation des personnes psychiatisées à la société, dans le changement d'orientation du système des services. Mais ce sont là des acquis fragiles, constamment mis à mal par la dominance, d'une part de la bio-psychiatrie, d'autre part du conservatisme politique néolibéral avec ses tendances à la réduction des services et à la privatisation, à l'enfermement, l'appauvrissement, l'exclusion et la marginalisation.

Hypothèse : la création de ressources de défense de droit et de ressources alternatives ne relève pas d'abord du désengagement de l'État ou de la privatisation mais constitue davantage un élargissement de la sphère publique. Le communautaire, ce n'est pas du privé, encore moins du privé marchand (ex : ressources privées de désintoxication à 4 000\$ la semaine). Là aussi, il n'y a rien d'acquis. Et l'État cherche et cherchera toujours à les instrumentaliser ; en particulier l'État néo-libéral et même l'État social.

2. Rapports choisis/imposés, diversifiés, controversés avec l'État

2.1 Rapport à l'État et rapport au réseau de la santé et des services sociaux : des distinctions importantes à faire :

- On peut à la fois avoir une position de principe en faveur de la nécessité d'un État à cette étape-ci de l'évolution de l'humanité (ce que le mouvement libertaire/anarchiste refuse par exemple de même que plusieurs courants populistes au sein du mouvement communautaire), d'un État garant des droits, garant de grandes missions constitutives de la cohésion sociale (justice, santé, éducation, culture, etc.)

- Et être extrêmement critique envers le réseau de la santé et des services sociaux (rappel des critiques des organismes communautaires lors de la commission Rochon et qui se maintiennent à ce jour)

Hypothèse : les organisateurs communautaires en santé mentale ont tenté - pas toujours avec succès - de maintenir cette tension (ex : position parfois très corporatiste par rapport aux CLSC). Mais la position de principe dominante demeure en faveur d'un secteur public et pour la démocratisation et la pluralisation d'un réseau de services publics.

2.2 Les expériences de partenariat conflictuel en santé mentale : du pire et du meilleur...

Hypothèse : ces expériences relèvent d'une forme de démocratie participative avant l'heure... et de la capacité d'utiliser des stratégies et des formes d'action variées selon la conjoncture (être à une table de planification une journée et dans la rue le lendemain) pour obtenir une politique de santé mentale, pour faire bouger tout un système de services traditionnels, pour gagner des espaces de liberté et d'autonomie permettant d'expérimenter des pratiques novatrices. En général, et jusqu'à la dernière réforme Couillard, les groupes ne se sont pas installés dans une position de « victimes » : les décisions de participer ou non ont fait l'objet de débats démocratiques et de décisions collectives, soit dans les groupes de base, soit en table régionale, soit au niveau de leurs regroupements.

2.3 De véritables mutations, tant du côté de certains types de groupes en santé mentale que de celui du réseau public : impacts sur les groupes

Hypothèse : le terrain devient de plus en plus occupé (alors qu'il n'était habité que par les ressources alternatives il y a 30 ans) et les frontières se brouillent entre les pratiques : le réseau public met en place des services qui « empruntent » beaucoup à ce qui se fait dans le communautaire et des groupes communautaires ne voient pas pourquoi ils seraient sous-financés pour faire le même travail que ce que fait le réseau, ou encore, ils considèrent que ces pratiques leur appartiennent (la propriété privée des pratiques...). Cette situation est d'autant plus prévisible pour les groupes qui ont délaissé la vie associative, le travail d'éducation populaire, le travail politique en général.

Il y aura donc toutes sortes de stratégies : de la récupération pure et simple et souhaitable (la récupération a bien meilleur goût...comme pour les CPE), au partage des tâches entre groupes communautaires et réseau public, à l'intermédiation, à la sous-traitance, etc.

Des groupes quitteront le mouvement communautaire et ce sera très bien ainsi. D'autres formes d'institutionnalisation verront le jour qui auront à s'imposer progressivement dans l'incontournable respect des droits, des normes du travail, de l'équité salariale, etc.

2.4 Le service comme projet politique : en retrouver la radicalité et le pouvoir subversif

Hypothèse : le service n'est pas « mauvais » en soi mais pour des organismes communautaires autonomes, le service n'a jamais été, n'est pas et ne sera jamais une fin en soi. Le service doit être vu comme processus de subjectivation, lieu de création du lien social, base de la transformation politique. Il doit être imprégné d'éducation populaire. Il doit être imbriqué, tricoté serré dans l'information-participation-responsabilisation-conscientisation-mobilisation.

2.5 L'autonomie, pour quoi faire ?

Hypothèse : Pour réinventer des pratiques radicales en santé mentale, il faut des groupes autonomes. L'autonomie ne se quête pas, elle s'impose. En ce sens, les luttes qui ont abouti à l'obtention d'une Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire incluant la reconnaissance de l'action communautaire autonome constituent (malgré des faiblesses évidentes) un patrimoine important. On peut parler d'*autonomie exigeante* pour l'État mais aussi pour les groupes communautaires.

La question du financement étatique (petit, moyen ou grand) - même si elle est récurrente et le sera encore longtemps - ne devrait jouer qu'à la marge sur les capacités de mobilisation des groupes communautaires. Quel groupe, table régionale, regroupement provincial s'est fait couper son financement pour avoir fait des actions de mobilisation, pour avoir dénoncé le gouvernement ?

3 Pour un mouvement communautaire citoyen

Poser la question autrement : *Quel avenir pour la société québécoise, pour le monde, et donc, quels rôles pour le mouvement communautaire dont les groupes en santé mentale ? Un « monde commun » est-il possible ?* Des perspectives communes sont-elles possibles et souhaitables sur :

- ✓ L'État et les droits ;
- ✓ La démocratie ;
- ✓ L'économie ;
- ✓ La question nationale ;
- ✓ La solidarité internationale.

Et quelles stratégies d'action expérimenter compte-tenu qu'il ne s'agit pas seulement de changer le gouvernement et ses instances mais la société, la vie ?

Ce point permettrait d'aborder un certain nombre de défis contemporains auxquels le mouvement communautaire est confronté : sacralisation du marché et privatisation pas seulement des services mais de la vie ; secondarisation des droits versus obsession de la sécurité ; « limites/contraintes » imposées par l'économie dominante versus une « autre » économie ; la guerre en Afghanistan et le conflit israélo-palestinien ; développement durable versus décroissance ; pluralisme ; sexisme/patriarcat ; racisme, etc.