



Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec
(MÉPACQ)

LA GOUVERNANCE DE PROXIMITÉ

Lumière sur les enjeux du développement social

Mémoire

Concernant le projet de loi 122, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs.

Présenté à la
Commission de l'aménagement du territoire et
de la Commission des relations avec les citoyens

22 février 2017

Coordonnées

Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec

1600 De Lorimier #392, Montréal (QC) H2K 3W5

Téléphone : 514-843-3236 | info@mepacq.qc.ca | www.mepacq.qc.ca

LA GOUVERNANCE DE PROXIMITÉ

Lumière sur les enjeux du développement social

Fondé en 1981, le Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ) regroupe 11 Tables régionales en éducation populaire autonome qui rassemblent à leur tour plus de 300 groupes populaires et communautaires autonomes répartis partout à travers le Québec. Par le moyen de l'éducation populaire, nous travaillons ensemble pour faire émerger la solidarité et la justice sociale dans notre société. La lutte au néolibéralisme est l'élément central de toutes les actions et les réalisations du MÉPACQ. Nous intervenons sur les questions liées au désengagement de l'État, particulièrement en matière de programmes sociaux et de tarification et privatisation des services publics.

Étant donné notre fine connaissance des enjeux sociaux sur le plan régional et local, il nous apparaît important de nous prononcer sur le projet de loi 122. En effet, étant donné les changements importants proposés par le PL122, nous sommes conscients que des nouvelles responsabilités seront confiées aux municipalités. En ce sens, nous anticipons qu'elles auront sans doute davantage de responsabilité concernant le développement social, la lutte à la pauvreté et qu'elles seront appelées à travailler davantage avec les organismes communautaires de leur territoire. Voici donc quelques enjeux que nous voulons mettre en lumière.

1) Le développement social : l'enjeu négligé des élu-e-s

« le développement social fait référence à la mise en place et au renforcement au sein des communautés, dans les régions et à l'échelle de la collectivité, des conditions requises pour permettre, d'une part, à chaque individu de développer pleinement ses potentiels, de pouvoir participer activement à la vie sociale et tirer sa juste part de l'enrichissement collectif et, d'autre part, à la collectivité de progresser socialement, culturellement et économiquement dans un contexte où le développement économique s'oriente vers un développement durable soucieux de justice sociale¹ ».

Cette vision du développement social signifie que tous les québécois-e-s doivent avoir la possibilité de développer leurs compétences et de contribuer à la vie citoyenne d'une façon significative. Ainsi, si leurs droits fondamentaux sont respectés, c'est-à-dire s'ils ont accès à l'éducation, à la santé, au travail, à un revenu décent, au logement, etc., ils seront mieux préparés à subvenir à leurs besoins de base et à apporter leur contribution à la communauté, notamment par une participation citoyenne active. Le gouvernement du Québec reconnaît l'importance du développement social comme levier de changements profonds

¹ Conseil de la santé et du bien-être du gouvernement du Québec, définition élaborée dans le cadre du Forum sur le développement social, 1997.

dans la société. Il reconnaît également que l'apport de chacun des secteurs (privé, syndical, institutionnel, politique et communautaire) permet « l'éclosion d'une participation sociale active et constructive pour les communautés² ».

L'un des dangers de la gouvernance de proximité est que les régions ou les localités se dissocient complètement d'une stratégie nationale en matière de développement social provoquant ainsi des écarts entre les régions. Nous faisons référence non seulement aux écarts sur le plan de la mise en place des politiques sociales sur les différents territoires – parce que, avouons-le, le développement social n'est généralement pas la priorité des élu-e-s - mais aussi en terme de contenu et de stratégie. En effet, le manque de vision globale peut ultimement se traduire par diverses formes de discrimination pouvant laisser en plan certains groupes de personnes. Par exemple, les conditions de vie des femmes ou encore des personnes immigrantes pourraient se dégrader davantage si elles sont tributaires d'instances ou d'élue-s plus ou moins sensibilisés à ces diverses réalités.

Afin de garantir une cohérence nationale en matière de développement social, il est essentiel que les différentes municipalités tiennent compte des diverses politiques nationales existantes dans l'élaboration de leurs propres politiques sociales : plan de lutte contre la pauvreté, politique jeunesse, politique famille, politique d'alphabétisation populaire, politique de reconnaissance de l'action communautaire, etc.

Recommandation 1

Que le gouvernement du Québec mette en place des mesures visant l'arrimage des diverses politiques municipales de développement social avec une stratégie nationale et les diverses politiques nationales qui en découlent.

2) L'approche territoriale en matière de lutte contre la pauvreté : un constat d'échec du point de vue des organismes communautaires

Cette approche consiste à confier aux instances territoriales une grande partie de ses responsabilités de l'État en matière sociale, c'est-à-dire :

- Répartir régionalement ou localement les sommes d'argent destinées à la lutte contre la pauvreté et attribuer les montants pour des projets
- Déterminer les priorités régionales et locales en matière de lutte contre la pauvreté.

Cette gestion des problèmes sociaux par des gouvernements de proximité

² Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, 2001, p. 16.

amène son lot de questionnement puisque ces instances, bien qu'elles soient proche des gens de la communauté, ne disposent pas des leviers nécessaires pour réellement éliminer la pauvreté ou lutter contre les causes de ces problèmes sociaux. En effet, une instance territoriale n'a pas le pouvoir de légiférer, ni de mettre en place des programmes sociaux. Ainsi, la lutte contre la pauvreté n'est plus une responsabilité politique de l'État. Elle devient une responsabilité sociale de chaque instance régionale ou locale. Cette approche est un outil qui permet de soulager les effets de la pauvreté plutôt que de s'attaquer collectivement aux causes et aux systèmes qui engendrent la pauvreté.

Nous considérons que la pauvreté d'une personne est fondamentalement une question économique qui provient du fait qu'elle n'a pas suffisamment d'argent pour subvenir à ses besoins vitaux. Or, les régions ou les localités ne peuvent pas augmenter le revenu des personnes en situation de pauvreté, ni mettre sur pied des programmes sociaux dans une optique de redistribution de la richesse. Bref, cette approche n'aide pas les personnes pauvres à payer leur loyer, à manger trois repas par jour, à s'habiller, à acheter des fournitures scolaires à leurs enfants, à aller au restaurant de temps en temps, à aller à l'université, etc. Pour le MÉPACQ, une lutte sérieuse contre la pauvreté doit d'abord se mener sur le plan national.

Elle doit répondre à au moins l'un des trois critères suivants :

- Réduire la pauvreté économique des personnes ;
- S'attaquer aux causes ;
- Améliorer le respect des droits humains.

Elle doit passer par une redistribution de la richesse :

- En revenu direct aux personnes en situation de pauvreté ;
- En bonifiant les programmes sociaux et les institutions publiques ;
- En réformant les choix fiscaux afin de mettre à contribution les mieux nantis et les entreprises.

Elle doit aussi passer par l'emploi, mais...

Une lutte nationale sérieuse contre la pauvreté mettrait, bien sûr, l'emploi à son coeur, mais pas n'importe quel emploi et pas dans n'importe quelles conditions.

En ce sens, le gouvernement québécois doit :

- Renforcer les normes du travail ;
- Hausser le salaire minimum ;
- Donner un meilleur accès à la syndicalisation.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Québec mette en place une véritable stratégie nationale de lutte contre la pauvreté prenant en compte les critères suivants : réduire la pauvreté économique des personnes, s'attaquer aux causes de la pauvreté plutôt que seulement ses effets, améliorer le respect des droits humains.

3) Démocratie et participation citoyenne : un enjeu majeur du PL122

Un autre élément extrêmement préoccupant du projet de loi 122 est l'élimination l'approbation référendaire sur les projets d'urbanisme pour les villes de Montréal et de Québec (et sur des sujets précis pour d'autres villes québécoises). Ce choix nous apparaît contraire au principe de proximité inscrit au projet de loi. En effet, si nous voulons que les municipalités soient des gouvernements de proximité, ces dernières doivent donner les moyens aux citoyennes et citoyens de s'exprimer et d'agir sur leur milieu de vie. Abolir un des rares mécanismes favorisant cette participation citoyenne, celui de l'approbation référendaire, lance un message contraire et contribue à amplifier le cynisme de la population.

Le MÉPACQ croit au contraire qu'il faudrait plutôt renforcer les mesures favorisant la pleine participation et consultation des citoyennes et des citoyens au développement de leur milieu de vie. La participation de la population à la vie démocratique constitue un élément fondamental à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec. Les organismes d'action communautaire autonome peuvent en témoigner, eux qui ne cessent de travailler à ce que les citoyennes et citoyens s'approprient les lieux de décision. La voix des citoyens est riche de vécu et apportent une vision différente des enjeux. Il ne peut qu'être bénéfique de tenir compte de leurs points de vue dans les décisions politiques.

Le palier municipal étant reconnu comme étant le plus près de la population, il serait inapproprié de limiter l'exercice de la participation démocratique en abolissant un aspect important de cet exercice, soit celui de l'approbation référendaire. Les processus démocratiques doivent être grandement améliorés et nous croyons que tout devrait être mis en œuvre afin que la population puisse agir dans son milieu de vie. En ce sens, les différents outils à la portée des municipalités devraient pouvoir être utilisés, que ce soit les rencontres d'information, les processus de consultation et les référendums. En outre, il pourrait être vraiment intéressant de s'assurer que toutes les municipalités disposent d'une politique de consultation des citoyens et citoyennes.

Recommandations 3

Que l'approbation référendaire soit maintenue et que soit renforcée la participation citoyenne à la prise de décision des municipalités.

4) L'autonomie des organismes d'action communautaire autonome: un enjeu non négociable

En 2001, le gouvernement du Québec adoptait une politique intitulée L'action communautaire : Une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec. Dans cette politique, le milieu communautaire est reconnu pour sa participation à « l'élargissement de la sphère démocratique ainsi qu'au développement social et économique » de même que pour son rôle dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En effet, les organismes communautaires partout au Québec contribuent par leurs actions au développement d'une citoyenneté active. Enfin, la politique gouvernementale affirme que les groupes sont des interlocuteurs incontournables dans les différents débats sur l'orientation de l'ensemble de la société en plus d'être des experts intervenant sur le terrain auprès de population aux prises avec des problématiques spécifiques.

En plus de reconnaître l'importance de la contribution des organismes communautaires dans le développement social, cette politique reconnaît également l'autonomie de ces organismes vis-à-vis les bailleurs de fonds. Ainsi, il appartient aux membres d'un organisme de déterminer sa mission, ses orientations, ses priorités et ses pratiques. Ajoutons que pour obtenir un statut « autonome », qui donne accès, entre autre, au financement à la mission globale, un organisme doit être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public et de ses bailleurs de fonds. Le respect de cette autonomie est un élément central favorisant de meilleures relations entre un bailleur de fonds et les organismes d'action communautaire autonome.

Dans l'objectif d'assurer des relations harmonieuses et constructives avec le milieu communautaire, de nombreux organismes ont déjà exprimé le souhait que les municipalités reconnaissent cette politique gouvernementale québécoise, notamment le respect de l'autonomie, et ce, bien qu'elle n'y soit pas directement liée. Toutefois, nous observons depuis quelques années plusieurs tentatives d'ingérence dans notre autonomie de la part de plusieurs municipalités. En effet, il existe une pression grandissante pour que les organismes communautaires acceptent de délivrer des services pour les municipalités, au détriment de leur autonomie. Cette pression s'exerce, par exemple, par des exigences relatives à la présence d'un fonctionnaire ou d'un-e élu-e sur les conseils d'administration des organismes. Cette volonté d'ingérence de la part des municipalités traduit clairement une volonté de prise de contrôle de la mission des organismes au détriment de la volonté et de l'autonomie de leurs membres.

Pour les organismes communautaires, l'autonomie est un enjeu crucial dans la mise en œuvre des politiques de développement social des municipalités. Bien que nous souhaitions obtenir du financement des municipalités pour la mise en œuvre des politiques sociales, ce financement devra se faire dans le respect des pratiques et de l'autonomie des organismes d'action communautaire autonome.

Recommandations 4

Que le gouvernement du Québec s'engage à promouvoir l'application de la Politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire par les municipalités, en particulier le respect de l'autonomie des organismes d'action communautaire autonome.