



**Le PL56 : une atteinte au rôle politique de transformation sociale  
des organismes d'action communautaire autonome**

Mémoire du mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du  
Québec concernant le projet de loi no 56

*Loi sur la transparence en matière de lobbyisme*

Déposé à  
La Commission des institutions du Québec et au Commissaire au lobbyisme du Québec

Février 2016

# 1. Le MÉPACQ, qui sommes-nous?

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 à travers tout le Québec. Par le moyen de l'éducation populaire nous travaillons ensemble à la transformation sociale de manière à faire émerger la solidarité et la justice sociale dans notre société.

Cet engagement en faveur de la transformation sociale se réalise par les pratiques d'éducation populaire autonome, et se traduit principalement par deux grands champs d'action prioritaires jugés indissociables l'un de l'autre : les luttes sociales contre le néolibéralisme et la reconnaissance et le financement des organismes de l'action communautaire autonome.

Du côté des luttes sociales, la lutte contre le 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 ce qui a trait aux programmes sociaux et à la tarification et à la privatisation des services publics.

Sur le plan de la reconnaissance et du financement des organismes de l'action communautaire autonome, nous intervenons prioritairement pour défendre et pour mieux faire connaître nos pratiques de défense collective des droits.

Notez que le MÉPACQ est un organisme en défense collective des droits et qu'il est financé à la mission par le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS).

## **Nos coordonnées :**

1600, De Lorimier, bureau 392, Montréal, H2K 3W5  
514-843-3236 | info@mepacq.qc.ca | www.mepacq.qc.ca

# 2. La défense collective des droits, une approche d'intervention reconnue

La défense collective des droits est une approche d'intervention collective visant la pleine reconnaissance et la pleine application des droits de la personne. Concrètement, ces groupes :

- Aident les gens à se mettre ensemble pour faire respecter leurs droits et combattre les discriminations qui s'exercent contre eux.
- Mènent des luttes pour améliorer les conditions de vie des personnes les plus pauvres.
- Contribuent à élargir la participation de toute la population à la vie publique et politique.
- Contribuent aux débats sociaux en agissant comme révélateurs et dénonciateurs de divers problèmes sociaux.
- Même si la majorité des organismes offrent des services individuels, rappelons que l'intervention collective demeure leur mission principale.

Dans tous les cas, l'apport des groupes de défense collective des droits comme chiens de garde des droits sociaux et économiques contribue à l'enrichissement de la vie démocratique. Ces organismes permettent de faire entendre la voix d'une partie de la population que l'on a tendance à exclure du débat public.

Ainsi, les organismes de défense collective des droits œuvrent dans plusieurs secteurs et interviennent sur une multitude de violations de droits : égalité entre les femmes et les hommes, droit au logement, droit à un

revenu décent, droits des travailleuses et des travailleurs, droit à l'éducation, droit à la santé, droit à une société démocratique, non violente, non discriminatoire, droit à un environnement sain, etc. Il est impossible de rendre compte de toute la richesse apportée par ce type d'intervention communautaire en quelques lignes. Nous vous présentons tout de même un bref aperçu des principaux secteurs d'intervention de la défense collective des droits.

Notez que dans sa Politique, le gouvernement reconnaît le rôle essentiel que les groupes en défense collective des droits jouent dans la vie démocratique, dans les débats sociaux ainsi que dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le fait que ce soit l'État qui finance sa propre critique fait de notre mouvement un modèle d'intervention unique au monde.

### **3. Les organismes d'action communautaire soumis à des critères reconnus**

En 2001, le gouvernement du Québec adoptait une politique de reconnaissance de l'action communautaire. Avec cette politique, l'État créait des catégories d'organismes : les organismes d'action communautaire, les organismes d'action communautaire autonome et les organismes en défense collective des droits.

Pour être considéré comme faisant de l'**action communautaire**, un organisme doit répondre aux 4 critères suivants :

- Avoir un statut d'organisme à but non lucratif;
- Démontrer un enracinement dans la communauté;
- Entretenir une vie associative et démocratique;
- Être libre de déterminer leur mission, leurs orientations, ainsi que leurs approches et leurs pratiques.

Afin d'être reconnu comme organisme d'**action communautaire autonome** (ACA), un organisme doit correspondre à ces quatre critères supplémentaires :

- Avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté;
- Poursuivre une mission sociale propre à l'organisme et qui favorise la transformation sociale;
- Faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges axées sur la globalité de la problématique abordée;
- Être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public.

En ce qui concerne les organismes en **défense collective des droits**, en plus d'être des organismes d'action communautaire autonome et donc de remplir les huit critères susmentionnés, ces derniers doivent en plus réaliser les actions suivantes :

- Éducation populaire autonome
- Représentation politique
- Mobilisation sociale
- Analyse politique non-partisane.

Dans sa politique, le gouvernement reconnaît le rôle essentiel que les groupes en défense collective des droits jouent dans la vie démocratique, dans les débats sociaux ainsi que dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le fait que ce soit l'État qui finance sa propre critique fait de notre mouvement un modèle d'intervention unique au monde.

Pour votre information, il existe un peu plus de 8 000 organismes d'action communautaire, dont 4000 sont reconnues comme étant autonomes. Parmi ceux-ci, 320 sont financés pour leur mission principale de défense collective des droits.

### **Des organismes soumis à un processus de vérification reconnu**

Les relations entre les organismes d'action communautaire autonome et le gouvernement sont encadrées par un processus de vérification officiellement reconnu par celui-ci. Voici le processus pour les organismes en défense collective des droits :

- 1) La Politique de reconnaissance de l'action communautaire<sup>1</sup> : Celle-ci décrit les grands principes du soutien gouvernemental à la reconnaissance et au financement de l'action communautaire.
- 2) Le cadre de référence en matière d'action communautaire<sup>2</sup> : Relève de la politique. Ce document est destiné aux ministres et ministères responsables des programmes de subvention. Il vise à harmoniser les relations entre l'État et les organismes. Il décrit les principes directeurs.
- 3) Cadre normatif<sup>3</sup> : Relève du cadre de référence. C'est un document administratif, à l'usage des fonctionnaires du MTESS, pour la gestion du programme promotion des droits (défense collective des droits). Il décrit les exigences administratives du programme, notamment en termes de reddition de compte.
- 4) Protocole d'entente : Relève du cadre normatif. Il s'agit d'un contrat d'une période de 3 ans signé entre le MTESS responsable du programme promotion des droits et les organismes en défense collective des droits. Le protocole a une valeur administrative et légale.

### **Des activités politiques transparentes et balisées**

Les activités politiques des organismes en défense collective des droits sont également encadrées par ce processus. Par exemple, nos activités politiques doivent être non partisans, c'est-à-dire qu'elles doivent s'exercer à l'extérieur des partis politiques et qu'elles ne doivent pas viser à appuyer un parti politique dans un objectif électoraliste. De plus, le fait que nos activités de représentation politique auprès des titulaires de charge publique soit une condition obligatoire pour être admissible au programme de financement, nous oblige à déclarer, via nos rapports d'activités et nos différents processus de reddition de compte, toutes activités politiques allant en ce sens.

### **Le financement du communautaire : un processus transparent**

Quant aux représentations pour augmenter les subventions des organismes, les programmes de financement sont soumis à des règles bien balisées et les subventions données aux organismes, ainsi que leurs missions sont rendues publiques<sup>4</sup>.

## **4. Les conséquences du PL56**

Nous identifions plusieurs conséquences liées à l'assujettissement des organismes de l'action communautaire autonome aux exigences de loi sur la transparence et l'éthique :

### **1) Une atteinte à notre rôle politique de transformation sociale**

Depuis plus de 50 ans, les organismes communautaires ont contribué à la mise en place de plusieurs programmes sociaux et législations dans le but d'éliminer la pauvreté au Québec et de bâtir un projet

---

<sup>1</sup><http://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp>

<sup>2</sup><http://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/cadre-reference.asp>

<sup>3</sup>[http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/politique/SACAIS\\_Cadre\\_normatif\\_FAACA.pdf](http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/politique/SACAIS_Cadre_normatif_FAACA.pdf)

<sup>4</sup><http://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/soutien-financier/action-communautaire/portrait-du-soutien-financier.asp>

de société basé sur des valeurs d'égalité, de solidarité, d'inclusion et de justice sociale. Au début des années 2000, le gouvernement a reconnu cet apport par la mise en place d'une politique gouvernementale leur accordant un financement à la mission globale leur permettant d'accomplir, entre autres, leur mission de transformation sociale. Ce mode de financement leur a permis de consolider les organismes tout en préservant leur autonomie face à l'État. Avec cette politique, l'État reconnaissait l'apport essentiel des organismes d'action communautaire autonome à la participation citoyenne et à la démocratie. Il reconnaissait aussi l'importance de leur rôle politique c'est-à-dire leur rôle de dénonciateur des problèmes sociaux, l'influence qu'ils exercent sur les décideurs politiques dans une perspective de justice sociale et de défense des droits collectifs, leur travail d'éducation populaire auprès des populations visées par les politiques d'appauvrissement et aussi de leur important travail de mobilisation sociale auprès de ces personnes afin de les amener à lutter contre des politiques qui nuisent à leur condition de vie. En voulant assujettir ces organismes à la loi sur la transparence et l'éthique, le gouvernement va à l'encontre de sa propre politique qui nous reconnaît et qui encadre notre rôle et nos activités politiques.

## **2) Un frein à la participation citoyenne**

Les organismes de l'action communautaire autonome sont issus de la communauté et sont porteur de pratiques démocratiques inclusives consistant à donner la parole aux personnes marginalisées de la société. Notre intervention consiste à les amener à comprendre les enjeux susceptibles de nuire ou d'améliorer leur condition de vie de manière à leur permette d'agir sur ceux-ci selon leur conviction et de participer au débat public les concernant. Ainsi, nous soutenons des personnes généralement défavorisées en les encourageant à participer à la vie politique et démocratique de nos organismes (participation aux assemblées générales, au conseil d'administration, aux comités de travail). Bien souvent, nous les encourageons à représenter l'organisme lors des rencontres avec les titulaires de charge publique, notamment pour leur permettre d'exprimer leur opinion et expérience de vie. Ces personnes sont généralement peu ou pas scolarisées. Ils éprouvent fréquemment de la difficulté à remplir des formulaires administratifs ou à comprendre des concepts intellectualisés. C'est pourquoi nous croyons que les exigences du PL56 représentera assurément un obstacle difficile à surmonter pour ces personnes, tant sur le plan de leur compréhension vis-à-vis leurs propres responsabilités individuelles en regard de la loi que sur le plan des documents administratifs à remplir. Sans compter la menace de devoir payer une amende imposante en cas de non respect de la loi. Il est déjà très difficile d'amener ces personnes à briser le cercle de l'isolement et nous pensons que toutes ces contraintes supplémentaires auront comme conséquence de freiner leur participation citoyenne.

## **3) Des exigences administratives insoutenables**

Les organismes de l'action communautaire autonome font face à une situation critique de sous-financement. Les organismes communautaires comptent peu de ressources et d'employé-e-s. Dans le cas des organismes en défense collective des droits, le nombre d'employé-e-s varie entre 1 et 5. Sont considérées comme des exceptions les organismes comptant plus de 10 employé-e-s. Pour de grandes entreprises ayant des ressources dédiées exclusivement à leurs activités de lobbyisme, les exigences administratives de la loi peuvent paraître minimales. Toutefois, pour nos petites organisations, le fait d'inscrire chacune de nos lettres, chacune de nos rencontres interpellant un titulaire de charge publique comme une activité de lobbyisme représente une lourde tâche. Ainsi, nous craignons que les organismes délaissent leurs activités politiques et leur mission de transformation sociale, pourtant au cœur de leur identité, simplement par manque de ressource.

## **4) Des amendes disproportionnées**

Pour les organismes en défense collective des droits, dont le financement moyen est de 54 000\$, les amendes pouvant varier entre 500\$ et 75 000\$ nous apparaissent disproportionnées par rapport aux

ressources dont nous disposons. Plus de 50% des organismes sont en dessous du financement moyen. Ainsi, pour la grande majorité des organismes, une amende de 500\$ ampute sérieusement un budget de fonctionnement. La simple menace entraînera très certainement des débats dans les conseils d'administration qui auront sans doute tendance à vouloir mettre de côté le rôle politique de l'organisme pour ne prendre aucun risque.

### **5) Une entorse à la démocratie et à la liberté d'association**

La démocratie est un régime politique qui permet la participation du peuple aux décisions prises par le gouvernement. Au Québec, ce pouvoir s'exerce par l'intermédiaire d'assemblées de représentant-e-s choisi-e-s par le peuple. Lorsqu'il y a des élections, nous votons pour élire des représentant-e-s qui auront le rôle et la responsabilité de prendre les décisions à notre place. C'est ce qu'on appelle la démocratie représentative. Vivre dans une société démocratique, ça veut dire aussi que tout le monde devrait être égal selon la loi (par exemple, chaque personne, riche ou pauvre, a le droit à un vote). Ainsi, la situation économique ou le niveau d'instruction d'une personne ne devrait pas l'empêcher d'exercer son droit de vote, de participer aux décisions et d'exercer une influence sur les décideurs politiques. Cela implique, que l'État doit mettre en place certaines conditions favorables pour soutenir l'exercice de ce pouvoir.

- Il doit garantir les droits fondamentaux (droit à la liberté d'opinion, d'expression et d'association, droit à l'éducation, y compris l'éducation à la citoyenneté, etc.).
- Il doit favoriser l'accès à l'information : pas seulement aux informations de l'État, mais aussi l'accès à des points de vue différents.
- Il doit favoriser la participation du peuple aux décisions entre les élections. Même dans une démocratie représentative, un gouvernement devrait s'assurer d'entendre la voix de tout le peuple, entre deux élections.

Les organismes d'action communautaire autonome représentent l'un des moyens que les citoyen-ne-s du Québec se sont eux-mêmes donnés pour favoriser l'exercice de la démocratie chez les personnes marginalisées et défavorisées. Ce moyen est reconnu officiellement par l'État depuis 2001 à travers la politique de l'action communautaire.

Si le gouvernement va de l'avant avec l'assujettissement de tous les OSBL à la loi sur la transparence et l'éthique, les conséquences seront telles que les organismes d'action communautaire autonome ne pourront plus assumer ce rôle dans la société. Ainsi, les personnes économiquement et socialement défavorisées auront de moins en moins de moyen pour participer à la vie démocratique de la société. La démocratie deviendra encore davantage un privilège réservé aux personnes les mieux nantis. Tout ceci constituera un recul important de notre société sur le plan démocratique.

## **5. Le lobbyisme, une question d'intérêt**

Pour les organismes d'action communautaire autonomes, il y a une grande différence entre une compagnie privée qui tente d'influencer le gouvernement dans le but d'assouplir, par exemple, une loi qui risque de restreindre ses profits économiques et un organisme communautaire qui tente d'influencer une loi pour qu'elle protège les personnes démunies. Pour nous, il est clair que les intérêts ne sont pas les mêmes et que le gouvernement doit en tenir compte. D'un côté, l'entreprise privée défend ses intérêts économiques. De l'autre côté, les organismes communautaires défendent les intérêts des personnes marginalisées et les droits sociaux de toute la population. Ne perdons pas de vue que l'objectif premier d'une entreprise privée est la recherche de la rentabilité et du profit. Les activités politiques des organismes d'action communautaire autonome sont plutôt des activités visant la transformation sociale en vue de contribuer à bâtir une société juste sur les plans économique, social et politique. Le milieu communautaire fait partie

intégrante du modèle social québécois représentant l'un des moyens collectifs que les citoyen-ne-s se sont donné pour améliorer leurs conditions de vie, de travail, d'étude, etc. Ainsi, si un organisme communautaire, dans le cadre de ses représentations politiques, obtient un avantage financier, celui-ci profitera à la communauté et non à des intérêts privés. C'est pourquoi nous pensons que l'enjeu du financement du communautaire est un enjeu politique et non un enjeu corporatiste ayant pour but d'obtenir un bénéfice privé.

## 6. Nous ne sommes pas des lobbyistes

Sur le plan identitaire, les travailleurs et les travailleuses des organismes communautaires et de leurs regroupements ne se sont jamais identifié-e-s comme étant des lobbyistes ou comme faisant des activités de lobbyisme. La plupart sont spécialisées dans les domaines sociaux : travail social, éducation, sociologie, etc. Plusieurs sont également spécialisées dans le domaine du droit dans une perspective de défense des droits fondamentaux et collectifs. Tous et toutes ont un regard social sur les champs d'intervention de leur organisme en fonction de la mission principale de celui-ci (droits des travailleuses, droit au logement, droit à la consommation, droit à un revenu décent, etc.). Ainsi, chacune des interventions auprès des titulaires des charges publiques visent à amener des protections supplémentaires pour les personnes marginalisées et les personnes défavorisées que nous soutenons. Du côté de l'entreprise privée, il n'est pas rare que ceux-ci fassent appel à des lobbyistes professionnels connaissant parfaitement les rouages administratifs et politiques de l'appareil gouvernemental pouvant ainsi exercer une influence plus efficacement afin de défendre les intérêts lucratifs d'une entreprise privée. D'ailleurs, nul part dans la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, il n'est fait mention des activités de lobbyisme des organismes d'action communautaire. Bien que cette politique ait été adoptée un an avant la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, mentionnons que la profession de lobbyiste existaient au moment de la rédaction de la politique et que le gouvernement aurait pu nous y attribuer ce rôle, d'autant plus qu'il travaillait à l'élaboration d'une loi pour encadrer le lobbyisme au même moment. Ce qu'il n'a pas fait.

## 7. Les recommandations du MÉPACQ

En regard des conséquences nommées ci-hauts, voici notre principale recommandation quant à la volonté gouvernementale d'assujettir les organismes de l'action communautaire autonome à la loi sur la transparence et l'éthique :

- Considérant que la participation citoyenne, la liberté d'expression et le droit d'association sont essentiels dans une société inclusive et démocratique comme le Québec;
- Considérant que le rôle politique de transformation sociale est reconnu officiellement par l'État depuis 2001 à travers une politique gouvernementale;
- Considérant que les activités politiques des organismes de l'action communautaire autonome sont encadrées par l'État;
- Considérant que les organismes de l'action communautaire autonome sont soumis à un processus de vérifications gouvernemental reconnu;
- Considérant le peu de moyen dont disposent les organismes communautaire, tant sur le plan des ressources humaines que sur le plan des ressources financières;

**Le MÉPACQ recommande aux autorités gouvernementales concernées d'exclure du champ d'application du projet de loi 56 les organismes d'action communautaire autonome dont font partie les organismes en défense collective des droits.**