

*COMITÉ AVISEUR
de l'action communautaire autonome*

AVIS

CONCERNANT

**LE DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉPARÉ PAR LE SACA
SUR LES PROGRAMMES DE SOUTIEN FINANCIER
DU FONDS D'AIDE À L'ACTION COMMUNAUTAIRE
AUTONOME
POUR L'ANNÉE 2002-2003**

Document soumis à
Madame Nicole Léger
ministre déléguée à la Lutte contre la pauvreté
et l'exclusion
et à
Madame Linda Goupil
Ministre d'État à la Solidarité sociale, à la
Famille et à l'Enfance

21 février 2002

AVIS
CONCERNANT LE DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉPARÉ PAR LE SACA
SUR LES PROGRAMMES DE SOUTIEN FINANCIER
DU FONDS D'AIDE A L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME
POUR L'ANNEE 2002-2003

INTRODUCTION

Le présent *Avis* porte sur les Programmes de soutien financier du Fonds d'aide en élaboration pour l'année 2002-2003. Cet *Avis* s'inscrit dans le processus conjoint convenu avec le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) face aux travaux à accomplir dans le cadre de la mise en œuvre de la politique gouvernementale sur l'action communautaire, dans le contexte du rôle conseil exercé par le Comité aviseur auprès de la ministre responsable et du SACA.

Tel que convenu, ce document constitue l'avis du Comité aviseur requis en février 2002. Il constitue également la réponse du Comité aviseur au dernier document de travail soumis en date du 13 février par le SACA au comité de travail du Comité aviseur sur le Fonds d'aide.

Les membres du Comité aviseur expriment l'attente que l'ensemble des représentations effectuées et des positions exprimées dans cet *Avis* sera pris en compte dans les programmes à venir pour 2002-2003.

Cinq rencontres au total ont eu lieu entre les représentantes et représentants du Comité aviseur, le personnel et la direction du SACA, sans compter évidemment les rencontres internes tenues entre les membres du Comité aviseur sur ce sujet. Sans viser à reprendre l'ensemble des débats qui ont eu cours, ce document rappellera dans un premier temps les principaux commentaires exprimés en regard des documents de travail déposés par le SACA de décembre à février. Dans un deuxième temps, nous présenterons les écueils majeurs qui demeurent et les solutions que nous désirons y voir apporter.

Les commentaires qui suivent portent tant sur le programme I que sur le programme II. Il ne sera pas ici question du programme III traitant des projets qui nous apparaît beaucoup moins problématique.

**AVIS CONCERNANT LE DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉPARÉ PAR LE SACA
SUR LES PROGRAMMES DE SOUTIEN FINANCIER DU FONDS D'AIDE POUR
L'ANNÉE 2002-2003, 21 FÉVRIER 2002**

I - RAPPEL DES PRINCIPAUX COMMENTAIRES ET CRITIQUES ADRESSÉS AUX PROGRAMMES EN ÉLABORATION

Il faut tout d'abord souligner que, à notre demande, le caractère transitoire des programmes proposés a été clarifié dans le document du 13 février. Cela nous apparaît absolument indispensable, dans la mesure où les programmes élaborés contiennent encore de grandes lacunes au regard des orientations de la politique et des attentes exprimées par les milieux concernés. Ils devront être révisés et bonifiés à la lumière des balises nationales qui auront été identifiées.

Précisons que les représentantes et représentants du Comité aviseur ont déposé des demandes complètes concernant les programmes du Fonds d'aide le 11 février dernier.

La structuration des programmes de soutien financier du SACA en trois programmes destinés aux organismes et regroupements d'organismes d'action communautaire autonome est conforme à ce que prévoit la politique gouvernementale, soit : un premier programme portant sur la défense collective des droits ; un deuxième destiné sur une base temporaire aux organismes et regroupements sans port d'attache; et un troisième destiné aux projets de développement de l'action communautaire autonome.

Certains aspects des programmes ont été clarifiés dans le dernier document de travail déposé par le SACA, tels que les critères d'admissibilité aux programmes d'aide financière. L'introduction dans le premier programme d'une définition de la défense collective des droits, qui a fait l'objet de plusieurs échanges avec le SACA, est à saluer. Soulignons cependant qu'il reste encore quelques dernières rectifications à y apporter.

Aspects problématiques

Nous nous attarderons plus longuement sur les aspects qui ont été jugés problématiques au cours des échanges et qui n'ont trouvé que partiellement réponse. Les voici.

- Les programmes esquissés par le SACA relèvent encore d'une **approche de soutien financier de dernier recours**. Les anciens programmes ont été gérés par le SACA comme

**AVIS CONCERNANT LE DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉPARÉ PAR LE SACA
SUR LES PROGRAMMES DE SOUTIEN FINANCIER DU FONDS D'AIDE POUR
L'ANNÉE 2002-2003, 21 FÉVRIER 2002**

une rallonge budgétaire pour les organismes et regroupements à situation financière particulièrement précaire. Les membres du Comité aviseur refusent que soit maintenue plus longtemps cette approche, qui ne correspond en rien aux orientations de la politique gouvernementale sur l'action communautaire : on est en effet loin du financement en appui à la mission globale. Quoique atténuée, l'optique du dernier recours semble toujours présente dans le document daté du 13 février.

Ainsi, qu'en est-il de l'exigence de " consolidation du financement" dans les critères d'appréciation s'appliquant aux demandes d'augmentation du soutien financier ou aux nouvelles demandes: de quoi parle-t-on exactement ? Et en quoi un groupe d'action communautaire autonome devrait-il être tenu de faire la preuve de la consolidation de son financement alors qu'il s'adresse au gouvernement pour assurer une " partie significative " de celui-ci, ainsi que l'indique la politique ? Il est à craindre qu'un tel critère ait pour effet le gel du financement de plusieurs organismes ou encore de bloquer l'accès au Fonds d'aide à certains autres ne pouvant faire la démonstration demandée.

Dans les critères d'appréciation proposés, nous avons souligné notre opposition à l'introduction du nouvel énoncé suivant, présent dans le document du SACA daté du 13 février : " la présence d'autres organismes ou regroupements [d']organismes ayant la même mission, offrant les mêmes activités auprès de la même population cible, sur une même territoire" . Nous considérons que ce critère pourrait servir à forcer la réorganisation des organismes sur un territoire donné, ce qui n'est assurément pas le but d'un programme de financement et nous apparaît contraire à la reconnaissance inscrite dans la politique.

- Le Comité aviseur a demandé dans sa proposition qu'il soit explicitement cité dans l'Avant-propos des programmes (ou à tout autre endroit du texte jugé pertinent) que la politique adoptée engage clairement le gouvernement à opérer un **recentrage de la mission du Fonds d'aide sur la défense collective des droits** et à faire jouer à celui-ci un rôle de premier plan en matière de soutien à la défense collective des droits (Réf. *Politique sur l'action communautaire*, p. 43).

**AVIS CONCERNANT LE DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉPARÉ PAR LE SACA
SUR LES PROGRAMMES DE SOUTIEN FINANCIER DU FONDS D'AIDE POUR
L'ANNÉE 2002-2003, 21 FÉVRIER 2002**

L'énoncé de cette volonté affirmée par le gouvernement dans la politique devrait à notre avis être inclus dans les pages préliminaires des programmes. En effet, cette orientation a pour conséquence que le financement de la défense collective des droits doit devenir prépondérant au regard des sommes versées à d'autres types d'organismes dans le cadre des programmes du SACA. À cet égard, nous déplorons le fait qu'on ne lise dans le document du 13 février **aucun engagement financier envers la défense collective des droits.**

De plus, rien n'indique, que ce soit dans les programmes ou dans les déclarations récentes des responsables gouvernementaux, que le financement du Fonds d'aide sera haussé dans un avenir prochain. Voilà qui est fort inquiétant.

- Concernant le **maintien des acquis** des organismes et regroupements, il subsiste des ambiguïtés dans le texte. Les différentes versions laissent planer des doutes quant à la durée de l'engagement gouvernemental. De plus, rien n'est clair concernant les sommes qui seront transférées. Qui assurera le respect de l'engagement gouvernemental sur le maintien des acquis concernant les groupes et regroupements accueillis par un nouveau ministère ou organisme gouvernemental ?

Pour les organismes qui seraient transférés à partir d'un ministère, le document du 13 février n'assure nullement le maintien des acquis du financement reçu en appui à la mission de la part d'un ministère ou d'un autre organisme gouvernemental que le SACA. À preuve la phrase suivante (p. 4, Critères d'appréciation, 1^{er} paragraphe) : " C'est l'année 2001-2002 et le soutien financier octroyé par le SACA cette année-là qui serviront de référence au niveau du respect des acquis" . Cet énoncé semble avoir pour effet d'exclure du maintien des acquis le financement éventuellement reçu du Programme de soutien aux organismes communautaires (SOC) en santé et services sociaux ou encore du Programme de soutien à l'éducation populaire autonome (PSEPA). Ce qui est contraire à l'engagement gouvernemental en la matière.

Pour les organismes et regroupements qui auraient subi des coupures dans le financement du SACA par les années passées, nous avons demandé que le **niveau du maintien**

**AVIS CONCERNANT LE DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉPARÉ PAR LE SACA
SUR LES PROGRAMMES DE SOUTIEN FINANCIER DU FONDS D'AIDE POUR
L'ANNÉE 2002-2003, 21 FÉVRIER 2002**

des acquis soit calculé sur la base du financement reçu le plus élevé des trois dernières années. À cette demande, le SACA a opposé un refus. Il pourrait cependant envisager d'allouer d'ici la fin de l'année une part des nouveaux budgets escomptés aux groupes qui auraient pu être "échappés" ces dernières années.

- En dépit des représentations effectuées par le Comité aviseur, la **perspective d'équité** entre les organismes et regroupements, que ce soit sur une base sectorielle ou intersectorielle, se trouve absente des documents de travail du SACA. Or ce paramètre important était pris en compte dans les anciens programmes. Que signifie son absence aujourd'hui alors que la notion d'équité est inscrite de plein pied dans la politique gouvernementale ? Cela est inquiétant et doit être corrigé. Le maintien de cette notion dans les programmes du SACA nous apparaît essentiel si l'on veut réduire les écarts entre les différentes catégories d'organismes et de regroupements à l'intérieur des secteurs de l'action communautaire autonome.

- Aussi, nous déplorons l'**accroissement des exigences en matière de reddition de comptes**. Compte tenu du bas niveau de financement alloué aux organismes et regroupements soutenus par le Fonds d'aide, nous comprenons mal l'introduction de nouvelles exigences. De plus, certaines nouvelles exigences apparaissent en double, comme la demande de fournir à la fois la preuve de la convocation d'une assemblée générale et un extrait du procès-verbal en faisant foi.

Le problème au Fonds d'aide depuis sa création n'est pas que les groupes refusent de rendre des comptes. Le mouvement communautaire autonome a toujours reconnu l'importance de la reddition de comptes à l'égard des fonds publics reçus. Le problème posé est plutôt, à notre avis, le très faible financement gouvernemental qui leur est alloué en contrepartie de ce qui ressemble fort à de l'ingérence à l'égard de l'autonomie de gestion.

- Enfin, nous avons dit à plusieurs reprises notre désaccord avec l'abandon du mécanisme de **révision** mis en place il y a quelques années. Nous croyons qu'il faut plutôt améliorer le traitement des dossiers, bien baliser la notion de financement en appui à la mission

**AVIS CONCERNANT LE DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉPARÉ PAR LE SACA
SUR LES PROGRAMMES DE SOUTIEN FINANCIER DU FONDS D'AIDE POUR
L'ANNÉE 2002-2003, 21 FÉVRIER 2002**

globale et injecter dans le Fonds d'aide des crédits supplémentaires. Car, si les organismes et regroupements font autant appel à ce mécanisme, c'est sans aucun doute parce que la plupart des refus leur semblent injustifiés, entre autres raisons si les demandes ont été évaluées selon une approche de dernier recours, si le refus essuyé découle du découpage des enveloppes par région, ... La proposition du 13 février réintroduit de façon partielle le droit à la révision. Dans la perspective où l'analyse des dossiers doit être encore améliorée et resituée à partir de nouvelles orientations, ce mécanisme devrait être préservé intégralement.

Pour ce qui est du fonctionnement de la révision, nous suggérons d'explorer la formule suivante : la mise sur pied d'un **comité de révision constitué de personnes jugées acceptables par les deux parties** (Comité aviseur et SACA). Cette formule viserait à assurer une certaine indépendance du processus au regard du bailleur de fonds.

II - ÉCUEILS MAJEURS DE LA DERNIÈRE PROPOSITION DU SACA ET RÉPONSES ATTENDUES

Dans un tel contexte, en l'absence de balises nationales transversales établies en collaboration avec le Comité aviseur, alors que des insatisfactions importantes subsistent encore à l'égard des programmes proposés, il nous apparaît clair que les programmes 2002-2003 du SACA doivent absolument avoir un **caractère transitoire**. Ce caractère transitoire, inscrit dans le document de travail du SACA daté du 13 février, devra apparaître très clairement dans la version finale des programmes. Le texte de présentation de ceux-ci devrait également inclure un **engagement à bonifier les programmes** sur la base des balises nationales qui auront été établies.

De plus, l'analyse de la dernière version du document de travail soumise par le SACA nous indique qu'il subsiste un certain nombre d'écueils majeurs auxquels devront être apportés des correctifs. Cela devrait permettre que, même sur une base transitoire, les programmes du Fonds d'aide contribuent à un certain relèvement des conditions de financement des organismes et regroupements plutôt que d'engendrer des contraintes

**AVIS CONCERNANT LE DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉPARÉ PAR LE SACA
SUR LES PROGRAMMES DE SOUTIEN FINANCIER DU FONDS D'AIDE POUR
L'ANNÉE 2002-2003, 21 FÉVRIER 2002**

supplémentaires. Voici les principaux écueils identifiés ainsi que les réponses attendues, tant de la part du SACA que de la ministre responsable.

♦ Devant l'absence de rehaussement du budget du Fonds d'aide et des budgets alloués spécifiquement à la défense collective des droits, **des assurances devront être fournies rapidement concrétisant les engagements gouvernementaux à l'égard du financement** de l'action communautaire autonome et de la défense collective des droits. Rappelons que le Comité aviseur a formellement demandé cet automne à la ministre responsable **qu'une perspective d'équité guide la répartition des 50 millions de dollars annoncés**. Les premières annonces effectuées ne nous ont en rien rassurés, ne confirmant aucunement le recentrage du Fonds d'aide sur la défense collective des droits.

♦ Devant le flou entourant l'application de l'engagement gouvernemental concernant le **maintien des acquis**, nous attendons de la ministre responsable qu'elle donne enfin suite aux **demandes de clarification** adressées par le Comité aviseur.

À cet égard, nous maintenons l'interprétation exprimée dans notre lettre du 23 novembre, tout comme dans les représentations effectuées, à l'effet que les **montants actuels** dédiés à l'action communautaire autonome dans le cadre de différents programmes gouvernementaux devraient être **préservés à 100 %**, quelle qu'en soit la teneur, pour chacun des organismes et regroupements actuellement financés par le gouvernement du Québec. Et cela en vertu de l'application des orientations de la politique gouvernementale, non seulement pour la période de mise en œuvre, mais **tant et aussi longtemps que les organismes et regroupements concernés satisfont aux exigences des programmes**.

Il devrait aussi être précisé que le maintien des acquis inclut également les conditions faites aux organismes, en termes de récurrence ou de reddition de comptes, ou toute autre condition favorable obtenue par les groupes. (Réf. *Lettre de Johanne Nasstrom à Madame Nicole Léger*, 23 novembre 2001)

Nous demandons également que les programmes 2002-2003 du SACA témoignent de façon explicite des clarifications apportées.

**AVIS CONCERNANT LE DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉPARÉ PAR LE SACA
SUR LES PROGRAMMES DE SOUTIEN FINANCIER DU FONDS D'AIDE POUR
L'ANNÉE 2002-2003, 21 FÉVRIER 2002**

♦ Concernant les transferts d'organismes et de financement, le document écrit de la ministre devrait aussi clarifier la responsabilité du ministère ou organisme gouvernemental dans le "**parrainage**" des **sommes transférées** à titre de soutien financier à la mission de l'organisme ou du regroupement. Trop d'incertitude et de contradictions marquent les informations reçues à ce sujet de diverses sources gouvernementales. Les organismes et regroupements ont le droit d'être informés précisément de ce qui s'en vient.

Une ambiguïté persiste dans les programmes proposés par le SACA, qu'il faut éliminer : les **organismes et regroupements transférés au Fonds d'aide** devraient se voir garantir leur admissibilité aux nouveaux programmes sans plus d'exigences que les groupes déjà financés par le SACA. De plus, les critères d'appréciation devraient soutenir l'évaluation du niveau de la demande, non pas représenter une étape supplémentaire à franchir pour démontrer son admissibilité. Sinon, à quoi rime le maintien des acquis ?

♦ En matière d'**appréciation des demandes et de reddition de comptes**, plusieurs exigences nous semblent encore excessives. Rappelons que la politique gouvernementale affirme la volonté du gouvernement de " privilégier les mécanismes de reddition de comptes respectueux de l'autonomie des groupes communautaires et sensibles à la réalité qui est la leur" . Il y est même stipulé que " les exigences en matière de reddition de comptes ne doivent pas avoir pour effet d'accroître le fardeau des organismes sous ce rapport" . Nous demandons que les nouvelles exigences introduites soient réévaluées à partir de cette orientation. Ainsi, un " rapport de mission de compilation" ne devrait pas être exigé pour les organismes ou regroupements dont le financement est inférieur à 100 00 \$, à moins d'un rehaussement substantiel de la subvention au-delà des plafonds inscrits dans les programmes 2001-2002.

EN CONCLUSION

Pour le Comité aviseur, il est absolument essentiel que soient réglés les différents écueils identifiés dans le

**AVIS CONCERNANT LE DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉPARÉ PAR LE SACA
SUR LES PROGRAMMES DE SOUTIEN FINANCIER DU FONDS D'AIDE POUR
L'ANNÉE 2002-2003, 21 FÉVRIER 2002**

présent *Avis*. Et cela dans le cadre de programmes dont le caractère transitoire sera dûment précisé. Il y va de la confiance accordée au processus mis en place. Des précisions et des correctifs s'imposent.

Le Comité aviseur considère que les balises nationales, qui seront bientôt en élaboration dans le cadre d'un processus de travail conjoint avec le SACA, devront à bien des égards préciser la portée et la teneur des programmes d'aide financière du Fonds d'aide.

Les membres des comités de travail du Comité aviseur sur la défense collective des droits et le Fonds d'aide sont disponibles pour toute rencontre ou échange qui pourrait être nécessaire en complément du présent *Avis*.