



Montréal, le 2 février 2005

Monsieur Daniel Jean  
Directeur général  
Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA)  
1122, Chemin Saint-Louis, 1<sup>er</sup> étage  
Québec (Québec)  
G1S 1E5

Objet : **Avis**  
sur le projet gouvernemental de refonte  
des programmes du Fonds d'aide à l'ACA

Monsieur,

Nous témoignons ici de la position adoptée le 25 janvier dernier par le conseil d'administration du Comité aviseur de l'action communautaire autonome à l'égard des programmes gérés par le SACA. L'expression de cet avis s'inscrit dans l'esprit de la politique gouvernementale *L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* et de sa disposition 3.3 en page 42 :

«Dans les travaux de mise en œuvre de la politique et du suivi continu à apporter à son application, le gouvernement sollicite la collaboration du Comité aviseur de l'action communautaire autonome à différents paliers. Il invite celui-ci à contribuer aux travaux qui concernent la définition du mode de soutien financier à l'action communautaire autonome, la nouvelle mission du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome (...) ainsi que ceux qui porteront sur l'effort de simplification des pratiques gouvernementales.

(...)

Le gouvernement souhaite également favoriser davantage la participation du Comité aviseur de l'action communautaire autonome en ce qui a trait au Fonds d'aide à l'action communautaire autonome.»

Le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome fut créé par l'Assemblée nationale le 15 décembre 1995 via l'adoption de l'article 3.30 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* (L.R.Q., chapitre M-30) :

«Est institué le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome affecté au financement de l'aide à l'action communautaire.»

Le même jour le gouvernement du Québec (par le projet de loi # 111) insérait l'article 22.1 dans la *Loi sur la Société des loteries du Québec* (L.R.Q., chapitre S-13.1) :

«22.1 La Société verse au Fonds d'aide à l'ACA (...), à même l'excédent de ses revenus consolidés sur ses dépenses consolidées, une somme correspondant à 5% du bénéfice

net réalisé au cours de l'exercice financier précédent relativement à l'exploitation des casinos d'État et à la gestion des commerces qui y contribuent. Les versements sont effectués aux dates et dans la mesure que détermine le gouvernement.

Le gouvernement peut déterminer, par décret, un pourcentage additionnel à celui fixé au premier alinéa, aux fins de l'aide à l'action communautaire autonome et de l'aide à l'action humanitaire internationale.»

Le 24 janvier 1996 le gouvernement du Québec adoptait le décret 70-96 :

«Attendu (...)

Il est ordonné, en conséquence, sur la recommandation du Premier ministre :

QUE (...)

QUE les coûts pouvant être assumés ou payés par le Fonds d'aide à l'ACA portent sur :

- . l'aide financière faite aux organismes d'action communautaire ou versée pour le compte de ministères afin de leur permettre d'accentuer leurs opérations relatives à l'aide communautaire (...);
- . l'aide financière à des fins d'aide humanitaire internationale (...);
- . le paiement de la rémunération et des dépenses afférentes aux avantages sociaux ainsi qu'aux autres conditions de travail des personnes qui, conformément à la *Loi sur la fonction publique* (...), sont affectées aux activités reliées à ce fonds;
- . le paiement de toutes les autres dépenses nécessaires pour permettre au fonds de réaliser ses fonctions;

QUE la Société des loteries du Québec verse, le 24 janvier 1996, 5% de ses bénéfices nets réalisés dans l'exploitation des casinos d'État et la gestion des commerces qui y contribuent au cours de l'exercice 1994-1996 au Fonds d'aide à l'ACA;

QUE la Société des loteries du Québec verse le 1<sup>er</sup> avril de chaque année suivante, un montant équivalent à 50% de celui de l'exercice antérieur. Un ajustement final suite au dépôt annuel des états financiers de la Société des loteries du Québec sera exigible au plus tard le 15 juillet de chaque année, le tout devant totaliser 5% de ses bénéfices nets réalisés dans l'exploitation des casinos d'État et la gestion des commerces qui y contribuent.»

D'autre part, la politique gouvernementale *L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, adoptée en 2001, précise la mission du Fonds d'aide à l'ACA (disposition 3.4 en page 43), qui vise essentiellement à

- «Soutenir et consolider le soutien financier aux organismes de défense collective des droits, sur une base nationale, pour l'ensemble des organismes d'ACA et des regroupements dont c'est la mission particulière;
- Soutenir financièrement les organismes d'ACA et les regroupements présentement financés et sans port d'attache dans l'appareil gouvernemental, et cela, lorsque c'est possible, de manière transitoire seulement
- Maintenir un programme de soutien aux projets de développement de l'ACA.»

En outre, la politique précise qu'il incombe au Secrétariat à l'action communautaire autonome de mettre en place des programmes aux fins «d'accentuer la capacité du Fonds d'aide à l'ACA à réaliser pleinement sa mission».

Cette politique gouvernementale, tant appelée des vœux du mouvement de l'ACA et traduisant des engagements gouvernementaux non encore modifiés, souligne par ailleurs à sept reprises (aux pages 15-16-24-36-37) les vertus de la transparence. Ainsi lit-on, au chapitre des objectifs visant les relations que le gouvernement veut entretenir avec le milieu communautaire, celui :

«d'établir avec les organismes communautaires une interaction fondée sur la confiance, le respect mutuel et la transparence».

Deux clivages ressortent de l'analyse de ces paramètres :

- 1- Au sein même de la disposition 3.30 de la *Loi M-30*, le nom du fonds contredit sa finalité, l'action communautaire autonome ne pouvant être assimilée à l'action communautaire.
- 2- Le décret 70-96 énonce, conformément aux dispositions de la Loi, les coûts pouvant être assumés par le Fonds d'aide à l'ACA :
  - . soutien aux organismes communautaires
  - . soutien à l'action communautaire pour le compte d'autres ministères
  - . aide humanitaire internationale
  - . rémunération, avantages sociaux, conditions de travail du personnel
  - . «toutes les autres dépenses nécessaires pour permettre au fonds de réaliser ses fonctions».

Venue cinq ans plus tard, la politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien semble toutefois restreindre ou recentrer la mission du Fonds d'aide à l'ACA autour de trois types de bénéficiaires :

- . les organismes d'ACA œuvrant en défense collective des droits
- . les organismes d'ACA sans port d'attache
- . les organismes d'ACA via des projets de développement de l'ACA.

S'il avait été conséquent, le gouvernement aurait en 2001 modifié la *Loi M-30* pour confier au Secrétariat à l'action communautaire autonome la gestion de deux programmes : celui du Fonds d'aide à l'ACA (consacré à la mission évoquée plus haut), et un autre que nous pourrions appeler Fonds d'aide à l'action communautaire ou programme auxiliaire ou simplement programme de soutien.

Il ne l'a pas fait, si bien que le Fonds d'aide à l'ACA assume aujourd'hui de nombreuses fonctions qui ont peu à voir avec l'action communautaire autonome.

Sans pour autant s'en réjouir, le mouvement de l'ACA pourrait à tout le moins s'accommoder de cette évolution,

- . si le financement des groupes de défense des droits, des organismes sans port d'attache et du programme de projets d'ACA était adéquat ; il ne l'est pas, loin de là, et nulle perspective tangible ne permet de croire que le conseil des ministres sera saisi sous peu (tel que le permet l'article 22.1) d'une proposition de hausse substantielle du taux de 5% des profits nets des casinos d'État alloués au Fonds d'aide, profits pourtant à la baisse au vu et au su de tous
- . si les mouvements de capitaux au sein du Fonds d'aide à l'ACA lui étaient communiqués d'emblée, lui étaient révélés sans hésitation, dans un bel esprit de transparence ; ce n'est pas le cas, le rapport annuel du SACA étant d'une discrétion exemplaire à cet égard, et son personnel se refusant à livrer ses comptes au regard de sa "clientèle".

Le projet de refonte des programmes du Fonds d'aide, tel qu'il nous fut déposé le 7 décembre dernier, marque un autre changement de cap relativement au respect des paramètres. Alors que la brochure 2004-2005 énonçait en page 7, parmi les critères d'admissibilité aux trois programmes du Fonds d'aide à l'ACA, celui de relever de l'action communautaire autonome, le projet de refonte ne reproduit pas cette condition d'admissibilité. De même il ne réitère pas le facteur d'exclusion relatif aux «organismes ou regroupements dont les activités ne s'apparentent pas à l'ACA».

Il s'agit là d'un net recul, qui pave la voie à toutes les errances au regard de la mission du Fonds d'aide à l'ACA telle qu'énoncée dans la politique de reconnaissance et de soutien. Citons, parmi ces errances, la dichotomie générée par le projet de refonte, en matière d'action communautaire autonome, d'action communautaire, et d'action bénévole.

En effet, le troisième objectif du volet 'Soutien à la mission des organismes multisectoriels confiés au SACA' a trait aux

«regroupements nationaux ayant reçu un mandat formel d'interlocuteur privilégié envers le ministre responsable dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en action communautaire et en action bénévole».

Nous savons que le mandat du Comité aviseur de l'ACA ne concerne pas l'ensemble du mouvement d'action communautaire (constitué de quelque 8 000 organismes communautaires) mais uniquement sa partie détenant la qualité d'action communautaire autonome, dont se réclament quelque 4 000 organismes. Jusqu'ici le financement du Comité aviseur émane du fonds de soutien à l'administration du SACA. Parce qu'il reste silencieux à son égard le projet de refonte des programmes du Fonds d'aide ne signale aucun changement à l'endroit du financement du Comité aviseur, qui restera donc confiné au fonds de soutien à l'administration du SACA.

En revanche le volet 2 prévoit, on l'a vu, le soutien financier à un regroupement national représentant le mouvement d'action communautaire dans son ensemble. Le Comité aviseur n'étant pas ce regroupement national de l'action communautaire, et ne faisant pas partie non plus d'un tel regroupement, il est faux de prétendre à son existence. À moins d'éliminer à la fois la notion d'action communautaire autonome et son porte-parole, le Comité aviseur, et d'attribuer unilatéralement le statut de représentant national de l'action communautaire à quelque entité non encore identifiée.

Cette hypothèse-limite se voit complexifiée par le fait que le SACA propose en outre de financer un autre regroupement national, dédié celui-là à l'action bénévole. C'est là affirmer que l'action bénévole ne fait pas partie de l'action communautaire, à moins que le SACA lui-même ne pêche par dédoublement, en finançant deux fois la représentation de l'action bénévole.

Conséquence irréfragable, si l'action bénévole ne fait pas partie de l'action communautaire : le Fonds d'aide à l'ACA ne peut, ni légalement ni légitimement, soutenir le représentant national de l'action bénévole.

Il importe aujourd'hui de recentrer le Fonds d'aide à l'ACA sur sa mission première, énoncée dans la politique de reconnaissance et de soutien. Mais il importe également de répondre adéquatement à des besoins nouveaux, dans un esprit de respect des acquis, et de transparence.

Considérant d'une part les éléments soulevés plus haut, et d'autre part l'énoncé du décret 70-96 («QUE les coûts pouvant être assumés ou payés par le Fonds d'aide...»), le Comité aviseur de l'action communautaire autonome recommande donc au SACA la détermination de deux programmes nationaux étroitement cloisonnés :

- le Fonds d'aide à l'ACA, dédié au mouvement de l'ACA, comptant trois volets :
  - . soutien aux organismes de défense collective des droits
  - . soutien aux (actuels) organismes provisoirement sans port d'attache
  - . projets d'action communautaire autonome
  
- un programme de soutien, qui financerait notamment
  - . l'administration du SACA
  - . le soutien (s'il y a lieu) aux organismes objets d'ententes administratives
  - . le Comité aviseur de l'ACA
  - . autres (compte tenu des avis précédemment émis).

Le Comité aviseur de l'ACA rappelle d'autre part au SACA et au gouvernement l'impérative nécessité de soutenir adéquatement le mouvement de l'action communautaire autonome, et particulièrement les organismes de défense collective des droits (tel qu'énoncé dans l'avis du 21 février 2002), les organismes sans port d'attache, et le Comité aviseur de l'ACA. Il réitère d'autre part son souhait, exprimé dans le même avis, que le SACA instaure un mécanisme de révision des décisions, constitué de personnes jugées acceptables par le Comité aviseur et le SACA

Agréez, Monsieur, nos cordiales salutations.

Robert Rodrigue  
Membre du comité exécutif  
RR/dl