

Actions concertées
RAPPORT SCIENTIFIQUE INTÉGRAL

**Le rôle de la concertation intersectorielle, de la participation
citoyenne et de l'action collective pour soutenir le
développement des communautés et la lutte contre la pauvreté
et l'exclusion :
une approche régionale et nationale comparative.**

Chercheur principal

Frédéric Lesemann, Institut national de la recherche scientifique (INRS)

Co-chercheur(s)

Lise St-Germain, U. du Québec en Outaouais

Autre(s) membre(s) de l'équipe

Martine Fordin, Centre de recherche sociale appliquée (CRSA)
Marie-Pier St-Louis, Centre de recherche sociale appliquée (CRSA)
Collaboration de Lisa Gauthier, étudiante deuxième cycle (UQTR)

Établissement gestionnaire de la subvention

Institut national de la recherche scientifique (INRS)

Numéro du projet de recherche

2012-PC-164517

Titre de l'action concertée

Pauvreté et exclusion phase 2

Partenaire (s) de l'Action concertée

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Le ministère de la Santé et des Services sociaux, La Société d'habitation du Québec et le Fonds de recherche du Québec-Société et culture (FRQSC)

Mai 2014

Le Fonds s'engage à rendre public les Rapports de recherche produits dans le cadre des Actions concertées.
Le contenu n'engage que ses auteurs.

Annexe tirée de :

Lesemann, F., St-Germain., L. Fordin., M. et St-Louis. M.P. (2014) Le rôle de la concertation intersectorielle, de la participation citoyenne et de l'action collective pour soutenir le développement des communautés et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : une approche régionale et nationale comparative. Rapport déposé au FRQSC/action concertée pauvreté phase 2, mai 2014. INRS, UQO et CRSA.

ANNEXE 5 D GESTION DU FONDS

INTRODUCTION

Au niveau régional, les CRÉ sont les responsables de la mise en œuvre de l'orientation 1¹ du Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale et sont chargées de la gestion de l'enveloppe budgétaire du FQIS attribuée à la région. Selon le plan gouvernemental, en dehors des mesures sectorielles adoptées par les ministères et organismes gouvernementaux, le FQIS constitue le principal véhicule financier de soutien aux milieux locaux et régionaux.

Pour accomplir ce double mandat, les CRÉ se réfèrent au cadre d'élaboration des Alliances pour la solidarité produit par le MESS en 2010 (mis à jour en octobre 2011) et aux orientations et normes du FQIS qui lui sont annexées.

La gestion de l'enveloppe budgétaire du FQIS est doublement encadrée : par les choix d'orientations et de processus effectués par les partenaires de l'Alliance et par le respect des orientations et normes du FQIS.

L'analyse documentaire des plans d'action produits dans le cadre des Alliances ainsi que des documents transmis par les CRÉ (rapports de reddition de comptes, fiches de présentation des projets financés dans le cadre du FQIS, synthèses de bilans) et l'analyse des entrevues menées

¹ **Cette orientation 1 comprend les éléments suivants:**

Soutien financier accru par l'entremise du Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS) en appui aux priorités régionales.

Mise en place d'Alliances de solidarités régionales ayant le mandat de planifier, coordonner et mettre en œuvre des plans d'action régionaux de lutte contre la pauvreté.

Travailler étroitement avec les acteurs des secteurs communautaire, philanthropique, économique, syndical et social.

Mobiliser l'ensemble de la société par la mise en place du Groupe des partenaires pour la Solidarité (GPS) (palier national).

Mise sur pied de la Semaine de la Solidarité pour que l'ensemble de la population contribue au défi de l'inclusion sociale des personnes en situation de pauvreté.

Tel que le précise le cadre d'élaboration, Alliance de la solidarité (juin 2011:1), l'Alliance de la solidarité se définit comme suit: entente signée avec le MESS et soit: une CRE, la Ville de Montréal, la Commission de la Santé et des Services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. Elle vise à favoriser la mobilisation et la concertation des acteurs ainsi qu'à soutenir la coordination, la planification et la réalisation d'actions structurantes visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

auprès des acteurs régionaux et locaux ont mis en lumière la place considérable prise par les dimensions de gestion dans la mise en œuvre des PARSIS.

Les nombreux irritants relevés lors de la phase de mise en place, dont la plupart étaient liés aux lacunes en matière de communication et à l'absence d'outils de gestion spécifiques et adéquats, se sont progressivement estompés au cours de la deuxième année d'opération ou sont en voie de l'être. Des ajustements ont été effectués au niveau des CRÉ, au niveau des territoires et dans les rouages entre le régional et le local. Les régions et territoires ont réalisé ou vont s'engager dans des démarches de bilan. Les premiers résultats disponibles attestent de progrès réalisés dans la gestion collective du FQIS, dans l'identification d'améliorations possibles pour une éventuelle suite. Il reste que certains problèmes liés principalement à la compréhension et à l'interprétation des orientations et normes du FQIS persistent. Ces problèmes sont à souligner, car ils peuvent constituer des entraves à l'action et avoir des effets négatifs sur la mobilisation, la concertation, la collaboration et le partenariat.

MISE EN CONTEXTE

LE DOUBLE MANDAT CONFIE AUX CRÉ : L'ÉLABORATION DES ALLIANCES ET LA GESTION DU FQIS

Pour s'acquitter de leur double mandat, les CRÉ se réfèrent au cadre d'élaboration des Alliances auquel sont annexées les orientations et normes du FQIS².

- Le cadre d'élaboration des Alliances

Dans ce document sont présentés : le mandat de la CRÉ, les responsabilités relatives aux besoins, priorités et ressources disponibles qui réfèrent aux normes du FQIS. Une partie intitulée « au cœur de l'Alliance : le plan d'action régional » précise les questions et attentes en lien avec le portrait de la situation (dont celles de faire état de la situation des Autochtones et d'identifier les initiatives d'approches territoriales intégrées). Dans la partie relative aux priorités retenues, objectifs et résultats recherchés et aux moyens, il est stipulé que le plan doit présenter des objectifs précis et stratégiques en fonction des priorités retenues et que les résultats recherchés sont précisés de manière à ce que la CRÉ puisse suivre les actions et procéder au bilan et aux ajustements éventuels. Suivent des

² Cadre d'élaboration Alliances pour la solidarité, MESS, mai 2010 et mise à jour octobre 2011

paragraphes sur le dépôt, la durée du plan d'action (30 mars 2015), l'application de l'analyse différenciée selon les sexes (ADS), la reddition de comptes annuelle et le bilan pluriannuel (attendu au 31 mars 2014), ainsi que les engagements du MESS.

Chacune des régions s'est emparée de ce cadre et l'a adapté en fonction des orientations, principes, priorités déterminées par les partenaires de l'Alliance. La gestion du FQIS est étroitement liée aux processus qui ont été choisis par les partenaires de l'Alliance, expérimentés et discutés tout au long des étapes de la mise en oeuvre par les acteurs qui se sont engagés dans des projets.

L'adaptation régionale du cadre des Alliances peut se lire dans la diversité des multiples documents qui ont été produits tant au niveau régional que dans les territoires. Les lignes directrices concernant le contenu des plans d'action régionaux, l'énoncé des priorités, la présentation de la situation des Autochtones, l'application de l'ADS ont été très diversement suivies. Il en est de même pour l'observation de la mention sur la communication qui stipule que l'« information concernant la démarche doit être accessible à l'ensemble de la communauté »³. En effet, l'observation des sites internet des CRÉ révèle que ceux-ci sont très inégalement fournis et mis à jour : la documentation disponible en ligne est parfois limitée à très peu de documents (plan d'action régional et guide de présentation de projets) ou, ce qui est très exceptionnel, présenter la totalité des documents produits (incluant l'entente signée entre le ministère et la CRÉ, les plans d'action locaux, les grilles d'analyse des projets, les rapports de reddition de comptes de la CRÉ, des outils ADS, etc.) comme c'est le cas, par exemple du site de la CRÉ de la région des Laurentides.

Dans la phase de démarrage, le manque d'accessibilité des documents d'information sur le PARSIS a généré des insatisfactions, laissé beaucoup d'espace aux interprétations, déclenché la production d'outils locaux, créé une surcharge de travail au niveau des agents des CRÉ et des responsables de territoires. Sur la première année d'observation (printemps 2012-printemps 2013), le délai entre l'annonce de la mise en oeuvre de l'Alliance et l'apparition des formulaires ayant été très long, des territoires prêts à déposer des projets ont produit leurs propres guides de présentation de projets, guides de gestion du FQIS et leurs propres formulaires (par exemple dans les MRC de La Tuque, Shawinigan). L'objectif étant de pallier le manque d'informations en provenance de la CRÉ et certaines lacunes dans la diffusion de l'information (sites des CRÉ inégalement mis à jour,

³ Cadre d'élaboration Alliances pour la solidarité, MESS, mai 2010 et mise à jour octobre 2011, page 1.

diffusion de l'information limité au réseau du développement social, formulaires en ligne non fonctionnels). Plusieurs acteurs locaux ont mentionné que ces lacunes dans l'information et la communication ont pu augmenter les disparités et les inégalités régionales (voir par exemple, le document rédigé par le Centre de femmes L'Étincelle, APIC Côte-Nord et la Cité des Bâisseurs).

De l'avis de différents acteurs, le processus a été lancé sans que les modalités et les outils de gestion régissant les relations du ministère et des CRÉ et celles des CRÉ vis à vis des territoires locaux et des promoteurs de projets aient été définies.

« Il y a beaucoup d'improvisation et très peu de transparence, ce qui crée un sentiment d'injustice. On dirait qu'ils ne sont pas bien préparés, les formulaires ne fonctionnent pas, ils les ont changés à plusieurs reprises. Les règles du jeu aussi, comme par exemple, ce qui est éligible pour le financement. Même s'il y a déploiement de nouveaux services, parfois, c'est vu comme une demande de financement à la mission, donc non recevable, d'autres fois, c'est perçu comme un nouveau projet et la demande est recevable ».

« Il y a très peu de communication et lorsqu'il y en avait, elle n'était pas claire (qui prend quelle responsabilité, quels projets sont financés, comment sont-ils financés) » (Agent d'une CRE)

Dans la première année de mise en œuvre, l'appréciation des acteurs quant à la capacité du ministère de soutenir les CRÉ dans la gestion régionalisée du FQIS et dans la capacité des CRÉ de soutenir les territoires et d'encadrer la gestion du FQIS régional en fonction des territoires a pu être très négative. Dans certaines régions, les acteurs ont été nombreux à utiliser les termes « d'improvisation » et « d'effet d'annonce » pour qualifier la manière de gérer et de communiquer du Ministère.

« C'est une grosse affaire qui débarque. On dirait que le gouvernement est en retard. On est presque en 2013 et on n'a pas encore vu l'argent et elle doit être dépensée avant 2015. » (Agent d'une CRE)

Au terme de la deuxième année (hiver-printemps 2014), il semble que plusieurs irritants se soient estompés, les tensions se sont atténuées. La communication s'est améliorée et des actions ont été entreprises pour améliorer la circulation de l'information et harmoniser les outils de gestion (formulaires, modèles de budgets et de rapports, guide pour répondre aux questions de l'ADS).

MISE EN PLACE : RÉPARTITION TERRITORIALE ET AFFECTATION DU FQIS RÉGIONAL

Dans chacune des régions, les Alliances ont produit leur propre cadre de gestion du FQIS qui, tout en intégrant le cadre du MESS et les normes du FQIS, est aux couleurs de la région et parfois aux couleurs des territoires : paramètres de répartition territoriale du FQIS, affectation des fonds entre les projets locaux et régionaux, choix de financer ou non le soutien à la mobilisation et à la concertation, financement des dépenses administratives, ajouts de critères régionaux et locaux.

- Répartition territoriale

Concernant la répartition entre les territoires au sein de chacune des régions, la CRÉ et les partenaires de l'Alliance pour la solidarité et l'inclusion sociale se sont entendus sur une répartition entre le niveau régional et chacun des territoires.

Pour établir cette répartition, les CRÉ se sont dotées d'un comité de travail (dont le titre et la composition diffèrent selon les régions) qui a proposé des proportions de répartition et un scénario qui s'appuie sur les paramètres du MESS adaptés aux réalités régionales et à la sensibilité des partenaires de l'Alliance.

Les choix de paramètres de répartition présentés par les CRÉ ont pu générer des insatisfactions et soulever des débats ou au contraire susciter l'adhésion immédiate des partenaires de l'Alliance. Par exemple, dans la région des Laurentides, les partenaires ont remis en question la proportion de 80% affectée à l'IDMS proposée par le ministère, la considérant comme trop élevée pour un indice de défavorisation qui, de leur point de vue, ne reflète pas la réalité des territoires. Suite à la première écriture du plan régional et à un exercice de validation dans le milieu, les acteurs se sont prononcés sur les critères. Les paramètres ont été modifiés à la deuxième écriture et ont été ajustés à la vision partagée par les acteurs.

«À cette étape, les principaux enjeux ont été en lien avec la répartition des enveloppes - l'indice Pampallon ne permet pas de prendre en compte la réalité des territoires. Nous avons essayé de ne pas reproduire les inégalités dans la répartition des sommes entre les régions. Ne pas faire au plan régional ce que l'État a fait pour les régions. Ce fut un objet de débat à la CRE.» (Intervenante en développement social)

Dans la région Mauricie, un comité provisoire mis en place par la CRÉ a travaillé sur un scénario de répartition intégrant les travaux de Réal Boisvert (2007) chercheur à l'agence de santé et services sociaux de la Mauricie-Centre-du-Québec (ASSS-04) portant sur les inégalités de santé et de bien-être dans les communautés. Un seul scénario de répartition, respectant le choix des partenaires de prendre en compte la pauvreté collective⁴ a été présenté à l'Alliance de la Solidarité et de l'inclusion sociale et a été approuvé par le CA de la CRÉ lors de son assemblée du 22 septembre 2011. La CRÉ de la Mauricie a présenté la répartition dans tous les territoires qui en ont fait la demande (tourné des territoires de l'agente de la CRÉ entre octobre et décembre 2011). Tous les acteurs rencontrés se sont déclarés satisfaits de cette répartition, plusieurs ont souligné l'effort remarquable afin que la répartition soit équitable pour les MRC, plus particulièrement pour celle du Haut-Saint-Maurice. Les paramètres de répartition ont été adaptés à la vision régionale de la pauvreté.

Le tableau suivant présente les choix de répartition de l'enveloppe FQIS dans les six régions étudiées. Les régions du Bas-Saint-Laurent et de la Côte-Nord ont opté pour la répartition proposée par le MESS, les régions du Centre-du-Québec, Lanaudière, Laurentides et Mauricie ont adopté une répartition différente.

PARAMÈTRES DE RÉPARTITION DU FQIS SELON LES RÉGIONS

Régions	Paramètre
MESS	1. Montant de base (10%)

⁴ La pauvreté collective est calculée selon le pourcentage de personnes vivant dans les communautés défavorisées (nombre de personnes (hors CHSLD) vivant dans les communautés identifiées comme étant défavorisées divisé par la population totale). Le calcul de la pauvreté de la collectivité est basé sur un indice de défavorisation formé de différents indicateurs : personnes vivant seules, personnes étant veuves, séparées ou divorcées, taux d'emploi, revenu et monoparentalité.

Régions	Paramètre
	2. Répartition régionale de la population (5%) 3. Facteur d'éloignement (5%) 4. Population à faible revenu – pauvreté individuelle (80%)
BAS St-Laurent	1. Montant de base par territoire (10%) 2. Population (poids démographique) (5%) 3. Critère de densité dispersion (5%) 4. Indice de défavorisation matérielle et sociale (IDMS) (80%)
Centre-du-Québec	1. Montant de base par territoire (25%) 2. Population (5%) 3. Dispersion de la population (10%) 4. Indice de défavorisation (IDMS) (60%)
Côte-Nord	1. Montant de base par territoire (10%) 2. Population (5%) 3. Complexité territoriale (5%) 4. Indice de défavorisation matérielle et sociale (IDMS) (80%)
Lanaudière	1. Montant de base par territoire (25 %) 2. Répartition régionale de la population/MRC (5 %) 3. Proportion superficie/population (5 %) 4. % de personnes sur le seuil de faible revenu (35 %) 5. Indice de défavorisation matérielle (15 %) 6. Indice de défavorisation sociale (15 %)
Laurentides	1. montant de base (25%) 2. Répartition régionale population (15%) 3. Indice de défavorisation matérielle et sociale (IDMS) (60%)
Mauricie	1. Montant de base par territoire (20%) 2. Répartition régionale de la population (5%) 3. Facteur d'éloignement (5%) 4. Population à faible revenu – pauvreté individuelle (35%) 5. Communauté à faible revenu – Pauvreté collective (35%)

Sources :

MESS : Extrait de la Présentation CRÉ Mauricie Forum de la société civile, 12 octobre 2012

Bas-St-Laurent : Plan d'action régional pour la solidarité et l'inclusion, 2011.

Centre-du-Québec : Plan d'action régional pour la solidarité et l'inclusion sociale, avril 2012.

Côte Nord : Plan d'action pour la solidarité et l'inclusion sociale, mise à jour 30 octobre 2012

Lanaudière : Plan d'action régional pour la solidarité et l'inclusion sociale, mars 2012. Présentation CRÉ Lanaudière, 19 juin 2012.

Laurentides : CRE des Laurentides. 2012. Cadre de gestion du Plan d'action des Laurentides. PAGSIS 2010-2015. p.36

Doc disponible sur le site de la CRE

Mauricie : Plan d'action régional, octobre 2011. Présentation CRÉ Mauricie Forum de la société civile, 12 octobre 2012

AFFECTATION DE L'ENVELOPPE RÉGIONALE FQIS

Concernant, le choix de répartition entre le niveau régional et le niveau local, les régions ont largement privilégié le soutien aux projets locaux : plus des deux tiers des enveloppes régionales sont dédiés aux initiatives territoriales. Ce choix est motivé par la volonté de consacrer l'argent aux actions directes auprès des personnes en situation de pauvreté.

La portion de l'enveloppe régionale réservée aux projets d'envergure régionale ainsi que celle réservée aux dépenses de gestion et d'administration peuvent varier selon, d'une part, la décision de soutenir financièrement des projets de portée régionale et, d'autre part, selon les types de dépenses que chaque CRÉ affecte dans le poste administration.

Des régions ont choisi de soutenir financièrement la mobilisation-concertation, l'accompagnement, le suivi et le bilan. Dans la région de la Côte-Nord, l'enveloppe dédiée à la mise en œuvre du PARSIS a été bonifiée par l'apport de fonds de plusieurs partenaires régionaux.

Exemple de la Côte-Nord

L'enveloppe totale affectée à la mise en œuvre du PARSIS d'un montant de 3 276 514 \$ est constituée d'une somme de 2 656 514 \$ accordée par le MESS par le biais du FQIS, d'un montant de 500 000 \$ en provenance du FDR, confié par le MAMROT, d'un montant de 60 000\$ en provenance de l'organisme RAP Côte-Nord⁵ et d'un montant de 60 000\$ issu du Forum Jeunesse de la Côte-Nord. L'enveloppe totale est répartie entre les initiatives locales et territoriales (1 706 514 \$), les initiatives à l'échelle régionales (225 000 \$). Un montant de 920 000 \$ (800 000\$ FQIS et 120 000 des organismes Rap Côte-Nord et Forum Jeunesse) est réservé pour soutenir les efforts de mobilisation et de concertation locale. Une somme de 75 000 \$ est prévue pour la réalisation d'activités de réseautage, de formation, de concertation, de recherche et de communication liées à la mise en œuvre du PARSIS dont une évaluation du PARSIS réalisée par UQAR est en cours de réalisation. Cette somme permet aussi de couvrir les frais de déplacement des organismes locaux et territoriaux interpellés par les activités du PARSIS. Une enveloppe de 350 000 \$ est réservée pour la coordination de la mise en œuvre du PARSIS (embauche de ressources pour assurer la coordination et le suivi). Une contribution minimale de 10% est demandée aux MRC (à qui est confiée l'enveloppe territoriale) pour la mise en œuvre du plan d'action.

⁵ Réussite-Accomplissement-Persévérance : organisme régional réunissant des partenaires dans le but d'accroître la persévérance scolaire et la réussite éducative auprès des jeunes.

AFFECTATION DU FONDS RÉGIONAL PAR RÉGION⁶

	BAS St-Laurent	Centre-du-Québec	Côte-Nord	Lanaudière	Laurentides	Mauricie
Enveloppe régionale	4 460 331\$	2 715 359\$	3 156 514 \$ (2 656 514 \$ FQIS, 500 000 \$ FDR) auxquels s'ajoutent 120 000\$ (Fonds régional d'investissement jeunesse et Comité RAP Côte-Nord) ⁷	4 345 623 \$ provenant du FQIS et 45 991\$ provenant du FDR	3 715 359 \$	4 237 217 \$
Projets locaux	85%	95%	54 %	3 095 082\$ 70,4%	72%	88%
Projets régionaux	10%	2,6% ⁸ (soutien aux projets locaux)	7 %	703 771\$ 17,6%	20%	10%
Administration-gestion	5% (max.)	3,4% ⁹ *80 000 \$ de l'enveloppe dédiée aux actions régionales (117 069\$) est réservée pour les frais de gestion et d'administrat	12 % Coordination de la mise en œuvre du PARSIS (comprend le 1 ^{er} versement de 70 000\$ du MESS)	Différence 546 770 12,6% pour administration 9,6% 420 781\$	8%	2%

⁶ % sujet à variation en fonction des ajustements apportés par les partenaires en cours de processus.

⁷ Mise à jour 28 mai 2012.

⁸ Calculé par nous, dans la présentation de la CRÉ, 5% pour soutien projets régionaux et dépenses administration.

⁹ Idem.

	BAS St-Laurent	Centre-du-Québec	Côte-Nord	Lanaudière	Laurentides	Mauricie
		ion de l'Alliance ¹⁰				
Soutien mobilisation			25 % 800 000 \$ - auxquels s'ajoutent 120 000\$ (Fonds régional d'investissement jeunesse et Comité RAP Côte-Nord) pour du soutien au niveau local	2,3% 101 980 \$ pour du soutien au niveau régional		
Autres			2 % Réalisation d'activités de réseautage, de formation, de concertation, de recherche et de communication liées à la mise en œuvre du PARSIS			

Sources :

Bas-St-Laurent : Plan d'action régional pour la solidarité et l'inclusion, 2011.

Côte-Nord : Plan d'action pour la solidarité et l'inclusion sociale, mai 2012.

Centre-du-Québec : Plan d'action régional pour la solidarité et l'inclusion sociale, avril 2012.

Laurentides : CRE - Laurentides. 2012. Cadre de gestion du Plan d'action des Laurentides.

Lanaudière : Plan d'action régional pour la solidarité et l'inclusion sociale, mars 2012. Présentation CRÉ-L 19 juin 2012.

Mauricie : Plan d'action régional, octobre 2011. Présentation CRÉ-Mauricie Forum de la société civile, 12 octobre 2012.

On ne constate pas de tendances dominantes dans les points de vue des acteurs quant aux effets bénéfiques ou non de certains choix de répartition. Si l'on considère le choix de financer ou non le soutien à la mobilisation, à la concertation locale et au suivi de la mise en œuvre, dans les régions qui n'ont pas prévu de financement, les acteurs territoriaux ont tendance à exprimer des besoins en termes de financement de l'accompagnement dans les territoires (Mauricie par exemple), alors que dans les régions qui ont

¹⁰ Note page 1 reddition de comptes CRÉ Centre-du-Québec, 2011-2012.

prévu du financement, les avis quand aux effets bénéfiques de ce soutien financier sont très partagés (Côte-Nord, Bas-Saint-Laurent, Laurentides). Certains acteurs régionaux ont mentionné que le fait d'avoir une enveloppe pour soutenir des projets régionaux a des effets sur la marge de manœuvre des régions pour soutenir ou non l'émergence et la mise en œuvre de projets régionaux pouvant contribuer à la structuration des réponses aux besoins transversaux à tous les territoires (par exemple, en Mauricie, le projet régional NAD¹¹). À l'inverse, le fait de ne pas avoir réservé des fonds pour le niveau régional peut être une entrave pour initier des actions qui, bien que ne figurant pas dans les priorités locales, pourraient émerger plus tardivement dans un territoire (par exemple dans la région Centre-du-Québec, le fait de ne pas avoir d'enveloppe pour les projets régionaux a pu constituer un frein pour aller de l'avant dans le soutien à l'émergence d'un projet en lien avec les Autochtones).

GESTION DU FQIS RÉGIONAL

Selon le cadre d'élaboration des Alliances, la CRÉ est gestionnaire des fonds octroyés à la région et doit, à ce titre, s'engager à respecter les orientations et les normes du FQIS lors de l'utilisation des sommes d'argent qui lui sont confiées.

L'application des orientations et normes du FQIS a posé des problèmes aux acteurs régionaux (agents et agentes des CRÉ, comité d'analyse), aux acteurs territoriaux des comités locaux et aux promoteurs de projets.

- Communication et outils

Au niveau régional, la mise en œuvre a été ralentie par des lacunes dans l'information émanant du ministère. Cela a entraîné des interprétations tant au niveau régional qu'au niveau local. Certains aspects très concrets, comme la date finale de fin du PARSIS (confusion entre la fin du PAGSIS au 30 septembre 2015 et la date limite pour l'engagement des sommes du FQIS au 31 mars 2015), ont été précisés tardivement. Des correctifs apportés « en cours de route » ont provoqué des mécontentements, ralenti le cheminement des projets, étiré les délais de traitement des projets, suscité de nouvelles interprétations, et même dans quelques cas, provoqué le retrait de certains promoteurs de projets.

«La communication n'a pas été bonne, les informations n'ont pas circulé dans la région, c'est par la table nationale des CDC que la CDC a eu les informations et a ensuite contacté l'agente de la CRÉ. » (Coordonnatrice CDC)

¹¹ Projet régional en sécurité alimentaire, Se nourrir, agir, se développer (NAD).

« Nous avons reçu les indicateurs à prendre en compte pour la reddition de compte que très tard, ce qui rend difficile une collecte d'information appropriée. » (agent d'une CRE).

- **Application du cadre d'élaboration des alliances et des normes et orientations du FQIS**

Dans le cadre d'élaboration des Alliances du MESS, il n'est pas toujours aisé de distinguer les normes et critères qui sont à appliquer à la lettre, des orientations et intentions qui laissent place à interprétations.

- **Effet de levier, projets novateurs, valeur ajoutée**

Chaque CRÉ a le mandat de « favoriser la mise en place de projets novateurs ou inspirés des meilleures pratiques, qui permettront de lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale » ; «Le FQIS doit avoir un effet levier¹²», « les projets soutenus par la CRÉ devront constituer une valeur ajoutée à l'action des partenaires et mesures existantes ». Ces énoncés ont été interprétés différemment par les comités d'analyse régionaux et par les comités d'analyse locaux dans les territoires qui se sont donné un mandat d'analyse. Cela a pu se traduire par l'ajout de critères ou d'exigences à faire la preuve du « caractère structurant et innovant du projet » sans que des définitions, des balises, des outils soient mis en place pour s'assurer d'une compréhension commune et partagée de ces orientations érigées en critères.

- **Demandes non admissibles au FQIS**

Parmi les normes relatives aux demandes admissibles au FQIS, la non admissibilité « pour le soutien financier en appui à la mission globale des organismes communautaires » a soulevé bien des questionnements. Dans la plupart des documents des CRÉ, cette norme est reprise telle que formulée dans les documents du MESS et du FQIS ce qui laisse place à interprétation.

Dans la région des Laurentides, les critères régionaux qui découlent de cette règle ont été précisés : « Il n'est pas possible de financer un projet qui vise à développer un service existant sur un nouveau territoire ou destiné à une nouvelle clientèle ou une clientèle élargie. Le financement d'un projet de développement consisterait alors à un soutien en continuité à la mission globale de l'organisme, car il s'agit seulement d'un prolongement de l'offre de service régulier de l'organisme. Ce projet de développement devrait faire

¹² Cadre d'élaboration Alliances pour la solidarité, MESS, mai 2010 et mise à jour octobre 2011, page 1.

l'objet d'une demande adressée au ministère d'attache qui assure le financement de la mission de base de l'organisme¹³. »

Dans toutes les régions, la mise en application de cette règle a eu pour effet le rejet de projets qui ont dû être retravaillés, parfois à plusieurs reprises. C'est le cas notamment des projets en lien avec l'accès à l'emploi des personnes éloignées du marché du travail portés par des organismes en développement de l'employabilité qui ont été confrontés à des refus du fait de la proximité du projet avec leur mission de base et ont eu à reformuler à plusieurs reprises la présentation de leur projet et à absorber une surcharge de travail administrative. Le cheminement des projets s'est étiré dans le temps (parfois jusqu'à presque deux ans). L'allongement des délais de traitement et de réponse, la surcharge de travail ont entraîné des retraits de promoteurs qui se sont découragés ou ont considéré qu'au vu du retard pris, ils ne disposaient plus d'assez de temps pour réaliser leur projet et atteindre leurs objectifs.

Enfin, l'interprétation de cette règle est à l'origine d'une grande partie, des refus de financement.

«Plusieurs des projets déposés n'ont pas été acceptés parce qu'ils ne sont pas admissibles en raison de la différence d'interprétation sur l'aspect « financement de la mission » entre les partenaires de la région et le ministère. La région ayant eu une interprétation plus ouverte acceptant des dépenses liées au fonctionnement, le ministère, il y a un mois a donné des clarifications allant vers une interprétation plus restrictive (directives par téléphone). Cette précision a été donnée après la rencontre provinciale des CRÉ avec le ministère. Les clarifications sur le non financement de la mission globale de l'organisme excluent beaucoup de projets et confinent à l'absurde. Il n'y a pas un organisme qui va faire cela en dehors de sa mission. (Agent CRÉ)

L'application concrète de cette règle a connu diverses variantes. Certains comités d'analyse régionaux allant jusqu'à comparer la mission avec le projet pour s'assurer que celui-ci ne soit pas trop connexe, tandis que d'autres comités d'analyse vont s'entendre sur une appréciation générale du projet par rapport à la mission de base. Cette manière d'analyser ce critère, variable dans le temps et l'espace (selon le moment, la composition des comités, la région) a créé des tensions.

¹³ Guide à l'intention des partenaires et des promoteurs pour les projets. Version finale 6 septembre 2012.

Les organismes communautaires qui sont les acteurs principaux de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui sont confrontés à des difficultés importantes de financement et déploient des efforts considérables pour répondre aux besoins croissants des personnes qui vivent en situation de pauvreté (par exemple, les organismes en sécurité alimentaire, qui dans certains cas peuvent aller chercher jusqu'à 80% de leurs ressources financières en autofinancement), se sont heurtés à des interprétations divergentes et « évolutives » de ce critère qui reste insuffisamment précisé.

Par ailleurs, plusieurs promoteurs ont mentionné les difficultés de gestion que le financement par projet entraîne, principalement dans la gestion des ressources humaines (difficultés de recrutement, création d'emplois précaires pour la coordination de projets, gestion des écarts salariaux entre la permanence et les chargés de projet, mouvement continu de personnel etc.), et dans la gestion financière (double gestion, impossibilité de pérenniser le financement des activités initiées, complexité de la reddition de comptes pour les projets en partenariat).

«Il y a des ajustements à faire, le FQIS est à corriger, mais les gens sont contents des projets, cela bien au-delà de toute la paperasse. Au bout du compte, il y a de beaux résultats.» (Agente CRÉ)

Lors d'un entretien de groupe, une intervenante soulève :

« Malgré les difficultés liées au manque de financement à la mission, le financement par projet a permis de mettre en place de beaux projets novateurs pour les personnes en situation de pauvreté. Je ne pense pas qu'il aurait vu le jour sans le financement par projet ».

Ce point de vue est assez partagé par l'ensemble du groupe, mais on ajoute qu'il aurait été préférable de retrouver parallèlement une augmentation du financement à la mission de base dans le FQIS.

DES CRITÈRES RÉGIONAUX AJOUTÉS AUX NORMES DU FQIS

- Contribution maximale du FQIS

Sur le plan financier, dans le cadre d'élaboration des Alliances, il est stipulé que le financement de projets par la CRÉ à partir des sommes octroyées par le FQIS ne doit pas se substituer à la contribution d'un autre programme gouvernemental ou au financement provenant des ententes spécifiques sur le territoire ; le FQIS doit avoir « un effet de levier », les sommes utilisées doivent être complémentaires et «exceptionnellement, le

FQIS pourra être la seule contribution financière si la pertinence en est démontrée¹⁴ ».

On observe plusieurs variantes de l'interprétation de ces règles. Certaines régions ont plafonné à 80% le montant maximum possible via le FQIS, pour d'autres, le montant maximum de 80% concerne l'ensemble des aides financières gouvernementales. La nature des 20% d'apport du milieu est balisée différemment. Par exemple, dans la région Côte-Nord, la mise de fonds du milieu doit être d'un minimum de 20 % des coûts admissibles, dont un minimum de 5 % en argent.

FINANCEMENT FQIS ET CONTRIBUTION DU MILIEU¹⁵

	FQIS et aide financière gouvernementale	Contribution du milieu
Bas-Saint-Laurent Source : http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2013/12/15/001-pauvrete-fonds-bas-saint-laurent.shtml et entrevues	La contribution maximale du FQIS avait été fixée à 80% du coût total des projets. Afin de permettre aux MRC plus dévitalisées de déposer des projets, la règle a été ajustée : le financement FQIS peut aller jusqu'à 85%. <i>(Information non disponible dans le plan d'action régional)</i>	Au départ, la mise de fonds du milieu était d'un minimum de 20%, a été ajustée à 15%. <i>(Information non disponible dans le plan d'action régional)</i>
CENTRE-DU-	Le montant des subventions versées	Les contributions non

¹⁴ Ibid., page 1 et 2.

¹⁵ Sites des CRÉ revisités le 13 mai 2014.

	FQIS et aide financière gouvernementale	Contribution du milieu
<p>QUÉBEC</p> <p>Source : Guide de présentation des projets</p>	<p>aux organismes est déterminé par la CRÉCQ. Il n'y a pas de montant maximal autre que celui réservé pour la MRC.</p> <p>Dans tous les cas, la contribution du FRACQ ne peut excéder un maximum de 80 % du coût total des dépenses admissibles.</p>	<p>monétaires (prêts de services, temps bénévole, etc.) sont considérées dans le calcul des coûts du projet.</p>
<p>COTE-NORD</p> <p>Source : Fiche synthèse FRISIS, 6 mars 2013, révisée le 25 novembre 2013.</p>	<p>Le cumul des aides gouvernementales ne peut excéder 80 % des coûts totaux admissibles du projet. Exceptionnellement, le Fonds régional pourrait être la seule contribution financière, si la pertinence en est démontrée.</p>	<p>La mise de fonds du milieu doit être d'un minimum de 20 % des coûts admissibles, dont un minimum de 5 % en argent.</p>
<p>LANAUDIÈRE</p> <p>Source : Guide de présentation de projet régional</p>	<p>Pour les projets déposés par les organismes à but non lucratif, le total des contributions venant du FQIS et du Gouvernement du Québec (organismes et ministères) ne pourra, dans le cadre du projet déposé, excéder 80 % de l'ensemble des coûts admissibles.</p>	<p>Les contributions des partenaires sont considérées et peuvent être données en espèces (argent) ainsi qu'en biens et services.</p> <p>Dans le cas d'un montage financier, aucun versement ne sera effectué avant la confirmation du financement des autres bailleurs de fonds.</p>
<p>LAURENTIDES</p> <p>Source : Guide à l'intention des partenaires et des promoteurs pour les projets. Version finale 6 septembre 2012</p>	<p>La contribution du FQIS ne peut excéder 80% du coût total du projet.</p>	<p>La contribution du promoteur et de ses partenaires est équivalente à au moins 20 % du coût total du projet. (liste des critères d'admissibilité).</p>
<p>MAURICIE</p> <p>Source : Guide de dépôt de projet FQIS</p>	<p>La contribution du FQIS se fait sous forme de subvention.</p> <p>Dans tous les cas, la contribution du FQIS ne peut excéder un maximum de 80 % du coût total des dépenses admissibles.</p>	<p>Les contributions non monétaires (prêts de services, temps bénévole, etc.) sont considérées dans le calcul des coûts de projet.</p>

La possibilité « d'exception » figure dans les guides produits par les CRÉ et s'est concrétisée dans la pratique par des financements FQIS au-delà des

80% sans qu'il soit toujours possible de comprendre les raisons de l'exception, ce qui a suscité des interrogations sur les différences de traitement dans l'analyse des projets et l'application des critères.

Plusieurs interlocuteurs ont aussi mentionné que l'application du critère de 20% d'apports financiers autonomes accentue les inégalités. Les organismes disposant de moyens et de temps pour rassembler les fonds ou les contributions non monétaires, les territoires disposant de nombreuses ressources et d'un bon tissu d'entreprises pouvant être avantagés au détriment des petits organismes et des territoires ruraux faiblement peuplés.

L'exemple de la région du Bas-Saint-Laurent illustre cette situation et démontre que la mobilisation des acteurs locaux face à une CRÉ à l'écoute de ses territoires peut amener à des ajustements en adéquation avec la réalité vécue dans les territoires. Dans cette région, les organismes et les promoteurs de projets implantés dans les MRC où le bassin d'acteurs socioéconomiques est restreint à un petit nombre d'acteurs ont exprimé les difficultés importantes qu'ils rencontraient pour réunir les 20% d'apport du milieu. Devant les insatisfactions, la CRÉ a diminué cette contrainte à 15%.

Chacune des régions a mis en place des règles qui reflètent les orientations de la région. Cela aboutit à une grande diversité dans les critères et les balises qui ont aussi été sources de questionnement lorsque les groupes ont effectué des comparaisons, par le biais notamment de leurs regroupements nationaux (par exemple les CDC au sein de la Table nationale des corporations de développement communautaire, les tables régionales du mouvement des femmes via le Réseau des tables). Quelques exemples de différences entre les régions : la possibilité ou non de financer des frais de gestion, le plafonnement ou non de ces frais, l'admissibilité ou non des projets visant l'élaboration des plans d'action locaux, des projets d'expérimentation, des exceptions à la non possibilité de financer des dépenses d'immobilisation, etc.

EXEMPLES DE RÈGLES RÉGIONALES DE FINANCEMENT POUR LES PROJETS FINANCÉS DANS LE CADRE DU FQIS¹⁶

¹⁶ Sites des CRÉ revisités le 13 mai 2014.

REGIONS	AUTRES REGLES REGIONALES
Bas-Saint-Laurent	<p>Dépenses admissibles</p> <p>Les dépenses associées à la planification et au suivi des actions, pourvu que cette portion ne soit pas un poste budgétaire principal.</p>
CENTRE-DU-QUÉBEC	<p>Bien que le cadre normatif proposé par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale permette le financement de la préparation des plans d'action, la CRÉCQ privilégie les projets profitant directement aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.</p>
COTE-NORD	<p>De façon exceptionnelle, certaines initiatives agissant sur les facteurs de protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (prévention) pourraient être soutenues.</p> <p>Dépenses non admissibles : les frais de gestion et d'administration supérieurs à 5 %</p> <p>Une partie du fonds est consacré au soutien à la mobilisation avec un ajout de financement d'autres partenaires (Forum jeunesse et la table régionale des partenaires en éducation « Réussite, accompagnement et persévérance » (RAP)</p>
LANAUDIÈRE	<p>Frais de gestion : un maximum de 10 % de la subvention du PARSIS accordée pourra être utilisé à des fins de gestion et de coordination du projet.</p>
LAURENTIDES	<p>Des sommes peuvent être utilisées pour soutenir la mobilisation et la concertation dans le cadre des Alliances pour la solidarité. Ces sommes devront toutefois être directement associées à des projets.</p> <p>Possibilité de financer un projet d'expérimentation visant à instaurer un nouveau service :</p> <p>Projet d'une durée maximum de deux ans. Il est essentiel de faire les liens avec le ministère d'attache qui assure le financement de la mission globale. Un engagement écrit du ministère devra être fourni lors du dépôt de la demande de financement.</p> <p>Non admissible : projet visant à développer un service existant sur un nouveau territoire ou destiné à une nouvelle clientèle ou une clientèle élargie.</p>
MAURICIE	<p>Projets non admissibles :</p> <p>Projets visant l'élaboration des plans d'action territoriaux ou autres études</p>

REGIONS	AUTRES REGLES REGIONALES
	<p>et portraits socioéconomiques.</p> <p>Exception à la non admissibilité des dépenses d'immobilisation : si des frais d'achat de matériel et d'équipement non-fixes sont essentiels à la réalisation du projet, ces frais sont limités à 10 % du budget total du projet, sans toutefois dépasser 3 000 \$ par équipement.</p> <p>Le promoteur devra faire la preuve de leur conservation.</p>

Source :

Bas-St-Laurent : Alliance pour la solidarité du Bas-Saint-Laurent (plan d'action)

Côte-Nord : Fiche synthèse FRSIS, 6 mars 2013, révisée le 25 novembre 2013.

Centre-du-Québec : Guide de présentation des projets

Laurentides : Guide à l'intention des partenaires et des promoteurs pour les projets. Version finale 6 septembre 2012

Lanaudière : Guide de présentation de projet régional

Mauricie : Guide de dépôt de projet FQIS

DES CRITÈRES LOCAUX AJOUTÉS AUX CRITÈRES RÉGIONAUX

Dans les régions où les comités territoriaux ont un mandat d'analyse, les partenaires ont bâti leur propre grille d'analyse des projets qui intègre les critères régionaux auxquels ont été rajoutés des critères définis sur le territoire. Les comités locaux ont développé différents mécanismes et outils pour analyser les projets allant d'une première analyse en grande rencontre de partenaires basée sur des critères provenant du régional et du national, mais aussi de critères identifiés et partagés localement, à des comités d'analyse composés de personnes n'étant pas promoteurs pour analyser les projets. Par exemple, dans la région de Lanaudière, tous les membres des comités locaux ont décidé collectivement (lors d'une grande rencontre) des critères de priorisation des projets. Ces critères comportaient impérativement ceux du régional et du national et, s'ajoutaient à ceux-ci des préoccupations territoriales. Ensuite, ont été élaborées des grilles d'analyse de projet qui ont permis de prioriser collectivement.

Au niveau de l'analyse financière des projets, les pratiques peuvent aller jusqu'à une analyse approfondie du réalisme des prévisions budgétaires, de la réalité concrète des partenariats dans les contributions monétaires et non monétaires. Cette situation de « double » analyse a eu pour effet d'allonger les délais de traitement des projets et a créé des tensions entre le niveau

local et le niveau régional. Lorsque des projets ont été remis en cause au niveau régional sur la base de critères régionaux et nationaux, les décisions des partenaires locaux ont été discréditées. La question de la reconnaissance de la légitimité du local à décider des projets à mener sur les territoires a été posée.

Les points de vue sur la question du niveau territorial légitime à analyser et donc à décider du financement des projets sont très partagés, voire opposés. Pour certains, l'analyse relève du niveau régional du fait même du mandat de gestionnaire du FQIS confié à la CRÉ ; pour d'autres, ce rôle relève du niveau territorial du fait que les partenaires locaux se sont entendus sur les critères et ont établi leurs propres règles et mécanismes pour aboutir à des décisions concertées. La question fait débat dans les régions où les territoires ont beaucoup investi dans les processus. Cette opposition dans la conception de l'analyse des projets a causé plusieurs désagréments et critiques de la part des acteurs territoriaux et ceci dans la majorité des régions analysées.

En Mauricie, dans la démarche de bilan initiée par le comité de gestion du FQIS, le comité bilan FQIS (CRÉ, MAMROT, Emploi Québec, représentants de chacun des comités territoriaux en développement social, animé par le Consortium en développement social) dont l'objectif est d'émettre des propositions au comité de gestion en vue de l'amélioration de la gestion du FQIS, pour éviter les doublons et reconnaître la légitimité des territoires à décider du financement des projets, a recommandé la suppression de l'analyse au niveau régional.

LES REDDITIONS DE COMPTES

Les CRÉ ont une reddition de comptes à fournir au ministère alors que les organismes qui reçoivent un financement par l'intermédiaire d'une CRÉ rendent compte à la CRÉ.

- Reddition de comptes des CRÉ au ministre (ou à la ministre) responsable du MESS

A la fin de leur année financière, les CRÉ envoient un rapport annuel d'activités, le descriptif des projets engagés ou ayant reçu un versement au cours de l'année financière ainsi qu'un rapport financier.

Le modèle de rapport annuel de reddition de comptes proposé par le MESS prévoit la présentation de données informatives et statistiques (historique du fonctionnement sur l'année écoulée, liste des interventions et /ou

présentation des projets, répartition budgétaire et engagements FQIS) et des appréciations qualitatives sur l'impact global de la démarche et des interventions et sur les enjeux, défis et perspectives.

À la fin de la 4^e année du Plan d'action gouvernemental, soit le 30 juin 2014, les CRÉ auront à produire un bilan pluriannuel des activités réalisées dans le cadre des Alliances depuis la signature de l'entente jusqu'au 31 mars 2014. Le bilan pluriannuel s'appuie sur les redditions de comptes antérieures et doit être mis en lien avec le plan d'action déposé initialement. Le bilan attendu comprend quatre volets : un bilan descriptif des principaux projets, en fonction des engagements pris dans le plan d'action ; un bilan des processus (concertation des partenaires, mobilisation des citoyens, planification, apprentissage collectif, facteurs facilitants, obstacles rencontrés) ; un bilan des résultats atteints ; un bilan des principales retombées perçues sur les populations et les territoires ciblés.

Selon nos observations (étude des plans d'action régionaux, lecture des rapports de reddition de comptes des CRÉ, regards croisés sur les données fournies aux différentes étapes – dépôt de projets, rapport de mi-étape, rapport final) et d'après les propos recueillis auprès des agents et agentes des CRÉ et auprès des promoteurs, effectuer le bilan des résultats atteints et le bilan des principales retombées perçues sur les populations et les territoires ciblés ne sera pas chose aisée. Les plans d'action régionaux déposés au MESS et, selon les régions, les plans d'action locaux déposés à la CRÉ présentent rarement des objectifs dont les résultats pourraient être mesurables. Dans les formulaires concernant la reddition de comptes sur les projets, les objectifs quantitatifs sont précisés et donc les résultats quantitatifs seront mesurables. La situation est différente en ce qui concerne les principales retombées perçues. Même si certains formulaires laissent une place plus grande au côté « narratif » du bilan, il paraît difficile d'aboutir à un bilan territorial, régional et provincial construit à partir de l'addition de « perceptions » de retombées.

Les dimensions de bilan ne semblent pas avoir été clairement précisées au départ de la mise en œuvre et le résultat de l'exercice pourrait se limiter à un bilan quantitatif. L'exemple de la prise en compte de l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) en atteste. L'exigence de l'application de l'ADS figure dans un paragraphe du cadre d'élaboration des Alliances : *« Application de l'analyse différenciée selon les sexes (ADS). Le gouvernement s'est engagé à appliquer l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) à certaines actions du Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale, dont les Alliances pour la solidarité. À ce*

titre, le plan d'action, y compris le portrait de la situation et les priorités retenues, doivent tenir compte de l'ADS. Le MESS et le Secrétariat à la condition féminine offriront des outils et un soutien pour faciliter l'application de l'ADS¹⁷ ». La concrétisation de cette obligation ne s'est pas traduite dans les faits, l'ADS est peu présente dans la phase de mise en place et peu visible dans la première étape de mise en oeuvre.

« Quand on regarde les portraits socio sanitaires, les données ne sont pas ventilées selon le sexe, c'est sûr que pour moi, tu ne peux pas répondre aux besoins des femmes si tu ne les connais pas. Il n'y a rien à nulle part, rien de différencié selon le sexe, comme s'il n'y avait aucune nuance à apporter. Ce n'est pas sur tout qu'il y a des différences, mais à mon sens, c'est sûr que là, on passe à côté de quelque chose. 70% des personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté c'est des femmes, si tu ne fais rien de spécifique pour les femmes, c'est sûr que tu passes à côté de quelque chose, à côté d'une bonne gang de femmes! Pour moi, c'est tellement évident! »
(Représentante mouvement des femmes)

Dans les formulaires de présentation de projet, on trouve, généralement en fin de document, une question sur l'ADS. Dans la plupart des cas, la réponse est formulée en terme quantitatif : le nombre de femmes concernées par le projet.

« Les femmes ne sont jamais visées quand on parle de pauvreté, ni dans le plan d'action, on parle de la « population défavorisée », il n'y a rien de nommé par rapport à l'ADS. Dans le formulaire de dépôt de projet, l'espace pour répondre à la question hommes/femmes est très petit, il est impossible d'écrire, sauf de répondre oui ou non et il n'est pas question de démontrer quoi que ce soit. » (Coordonnatrice Centre-de-femmes)

La très grande majorité des acteurs régionaux (incluant les agents et agentes des CRÉ) et locaux déclarent qu'ils ne savent pas comment faire avec l'ADS. Pourtant la plupart des CRÉ ont mis en ligne sur leur site un document présentant l'ADS, le Secrétariat à la condition féminine a offert des formations aux partenaires des Alliances et aux promoteurs et a fait circuler de l'information sur les outils disponibles. De plus, dans chacune des régions, les tables de concertation du mouvement des femmes ont produit un avis régional concernant la pauvreté des femmes, avis appuyé sur un portrait statistique régional réunissant les données socioéconomiques sur les femmes, ont effectué des rencontres, voire des

¹⁷ Cadre d'élaboration des Alliances pour la solidarité, page 3.

tournées d'information et de sensibilisation. Elles ont diffusé de l'information et des outils sur l'approche ADS et offert des formations animées par des formatrices en ADS dont l'expertise est reconnue au niveau national (Table de concertation du mouvement des femmes du Bas-Saint-Laurent, Table de concertation du mouvement des femmes du Centre-du-Québec). Force est de constater que ces efforts n'ont pas encore produit les résultats escomptés.

Au regard de la prise en compte des femmes dans la lutte contre la pauvreté, la région du Bas-Saint-Laurent fait figure d'exception. Tout d'abord, par la mention qui est faite de la mobilisation du réseau des tables régionales du mouvement des femmes et au fait que l'agente de la CRÉ a suivi la formation ADS : *« Aussi, dans le cadre d'un mandat national donné par le MESS aux 17 tables de concertation des groupes de femmes, nous pourrons compter sur un avis personnalisé par région sur la situation spécifique des femmes; cet outil pourra compléter et soutenir la démarche d'ADS et s'ajouter à la lecture que les milieux locaux feront de leur situation. Au niveau régional, à la CRÉ, il y a déjà une personne-ressource qui connaît les fondements de l'ADS et la répondante au dossier de la solidarité et de l'inclusion sociale a suivi la formation. Conséquemment, lors de la prise en compte de cette réalité différenciée, les milieux peuvent avoir recours à ces personnes au besoin. Pour bénéficier de ce support, si requis, il s'agit de communiquer avec la répondante régionale au dossier. »*¹⁸ Ensuite, au niveau de la structure de l'Alliance, la Table du mouvement des femmes siège sur la table régionale des partenaires de l'Alliance et les groupes de femmes sont présents dans les comités locaux de mise en œuvre. Enfin, il est à noter que la CRÉ avait déjà débuté des formations sur l'ADS avant la mise en œuvre du PARSIS. Lorsque les fonds sont arrivés, le travail d'intégration de l'ADS s'est poursuivi.

Cependant, dans les autres régions, sur l'année 2013, des efforts ont été déployés pour améliorer la généralisation de l'application de l'ADS.

Par exemple, en Mauricie, on observe que le rappel de l'application de l'ADS figure systématiquement dans les recommandations émises par le comité d'analyse aux promoteurs de projet et que des données ADS sont requises dans le rapport final des projets. Par ailleurs, la CRÉ a fait appel à la Table du mouvement des femmes de la Mauricie pour adapter des outils qui répondent aux questions posées par les promoteurs et les comités territoriaux.

ENTENTE ADMINISTRATIVE ENTRE LA CRÉ ET LE PROMOTEUR D'UN PROJET FINANCÉ PAR LE FQIS RÉGIONAL : REDDITION DE COMPTES À LA CRÉ

Chaque promoteur dont le projet a reçu un financement dans le cadre du FQIS a signé avec la CRÉ, une entente dans laquelle les exigences auxquelles il doit se conformer sont notifiées¹⁹.

Les normes du FQIS et les exigences liées à la reddition de comptes sont accessibles via différents documents, elles peuvent figurer en annexe des plans d'action déposés au MESS avant la signature des l'Alliances, dans des guides de présentation de projets dans lesquels sont repris les principes et les orientations du PARSIS. Les outils pour soutenir la reddition de comptes produits par les CRÉ sont multiples (guides, formulaires de présentation de projet et de budget, modèles de rapport de mi-étape et de rapport final).

- La reddition de comptes sur le plan financier

Sur le plan financier, les exigences de reddition de comptes peuvent varier selon le montant de la subvention reçue. Selon les propos recueillis, il apparaît que les exigences de reddition de comptes en matière financière pèsent lourdement sur les petits organismes et pour les promoteurs de projets impliquant plusieurs partenaires ou dont le montage financier comprend plusieurs bailleurs de fonds aux exigences différentes et aux calendriers de reddition de comptes non synchronisés.

«Le FQIS demande trop d'investissement en temps comparativement à d'autres fonds. C'est lourd et pas évident. On n'est pas des entreprises privées, on est des OBNL, on n'a pas les ressources pour répondre à toutes ces exigences. Dans l'administration du programme, on ne tient pas compte de la réalité des gens du terrain. On dirait que dans le FQIS, les instances ne savent pas où elles s'en vont.» (Directrice organisme)

Par exemple, en Mauricie, l'organisme promoteur doit fournir un rapport financier différent selon le coût total du projet : un rapport de mission de certification et de vérification audité pour une subvention de plus de 100 000 \$; un rapport de mission d'examen audité pour une subvention de 50 000 \$ à 100 000 \$. Si pour une subvention de moins de 50 000 \$, il n'est pas exigé que le rapport financier soit accompagné d'un

¹⁹ Nous n'avons pas étudié les protocoles d'entente entre les promoteurs et la CRÉ, nous avons recueilli des informations auprès de différents acteurs.

rapport de mission de certification et de vérification ou d'un rapport de mission d'examen, l'organisme doit toutefois déposer un état des revenus et dépenses spécifiques au projet présentant l'ensemble des dépenses réellement engagées et des revenus réellement obtenus ainsi que l'ensemble des pièces justificatives²⁰. Pour une subvention de moins de 50 000\$, un promoteur devra joindre une photocopie des factures et de toutes les pièces justificatives de chacune des dépenses; pour les salaires, une photocopie du livre de paie et la feuille de temps de l'employé; pour les frais de déplacement, les fiches de réclamation. Les pièces justificatives devront être regroupées par poste (type) de dépenses (des pièces justificatives supplémentaires peuvent être exigées). Au niveau des avantages sociaux, s'ils excèdent 17% du salaire, l'organisme devra justifier par des documents pertinents le pourcentage excédant.

Ces exigences sont identiques à celles de la reddition de comptes du Fonds de développement régional (FDR) géré par la CRÉ. Dans plusieurs régions, le formulaire utilisé pour le FQIS est à peu de chose près identique à celui utilisé pour le FDR, ce qui peut entraîner des questionnements quant à la manière « différente » de gérer dans le cadre du PAGSIS.

L'exigence de fournir toutes les pièces justificatives est un poids pour les organismes qui ont obtenu des montants de moins de 50 000\$. Elle est d'autant plus astreignante quand le projet implique plusieurs partenaires qui ont investi de petits montants ou participé en contributions non monétaires qu'il faut pouvoir chiffrer et justifier. Cela alourdit l'administration du projet et peut avoir un effet dissuasif sur le renouvellement d'une expérience en concertation et en partenariat dans le cadre d'un fonds géré par la CRÉ.

L'entrée dans l'étape de la reddition de comptes a réactivé les perceptions négatives quant aux inégalités entre les organismes (ressources en termes d'administration pour répondre aux exigences administratives et financières) et à la lourdeur de la gestion du FQIS. La reddition de comptes fait l'objet de discussions, par exemple, dans les régions de Lanaudière et de la Côte-Nord, les acteurs ont exprimé des demandes d'allègement à la CRÉ.

Dans une perspective d'adaptation des exigences de reddition de comptes, l'exemple de la région du Bas-Saint-Laurent peut-être inspirant. Dans cette région, la préoccupation d'adapter la reddition de comptes en matière financière aux réalités des organismes a été prise en compte dès le

²⁰ Guide du promoteur CRÉ Mauricie

lancement du PARSIS. Elle est inscrite dans le plan d'action régional : « *Les outils qu'utilisent habituellement les organismes concernés pour suivre leur état de revenus-dépenses seront acceptés pour éviter une lourdeur dans la reddition de comptes; on fait mention de relevés et de pièces justificatives. Un outil pourra être développé au régional si les milieux locaux en ont besoin* »²¹ et elle est intégrée dans une reddition de compte variable et facilitante pour les milieux.

GLOBALEMENT

Après une phase de mise en place quelque peu cahotique de laquelle se dégageait une impression de « grande pagaille », plusieurs irritants liés à la gestion régionale du FQIS se sont estompés. Les rouages de l'opérationnalisation se sont améliorés, notamment au niveau de la communication, de la circulation des informations, de la production d'outils et de l'harmonisation de ces outils. Des règles régionales ont été créées, certaines ont été revues ou sont en voie de l'être afin d'améliorer leur adéquation aux réalités des milieux. Toutefois, à l'issue de la deuxième phase, où dans les régions observées, la quasi-totalité de l'enveloppe régionale FQIS est engagée, les témoignages de promoteurs ayant à produire leur reddition de comptes laissent percevoir un regain de mécontentement et de lassitude face à la lourdeur administrative de la gestion du FQIS. Par ailleurs, l'approche de l'échéance du bilan pluriannuel des CRÉ (30 juin 2014), alors que de nombreux projets sont en phase de démarrage ou en pleine action et que l'échéance de l'ensemble de la démarche est fixée au 30 septembre 2015, met en relief le fait que les redditions de comptes exigées des CRÉ par le ministère restent fortement orientées sur les résultats en termes de gestion financière dans un calendrier fixé par le ministère indépendamment des réalités de la mise en œuvre aux rythmes différenciés selon les régions et selon les territoires. De plus, au début de l'année 2014, dans certaines régions où les territoires n'ont pas encore engagé leurs fonds en totalité, les promoteurs de projets dont le démarrage a été retardé par la lenteur des processus n'ont pas encore obtenu de réponses définitives quant à la possibilité d'aller au-delà de la date finale fixée dans le PARSIS.

Dans la région des Laurentides, les acteurs locaux et régionaux se sont livrés à un exercice de bilan en répondant à un questionnaire proposé par la CRÉ²².

²¹ Alliance Bas-Saint-Laurent 2010-2015, décembre 2011, page 37.

²² Lecture de 10 fiches bilans réponses à un questionnaire de la CRÉ des Laurentides – documents transmis par la CRÉ en mars 2014.

Les principales difficultés et défis rencontrés en lien avec la gestion du FQIS soulignés par les acteurs :

Délais très courts, échéances rapprochées.

Fonctionnement et rôle décisionnel de l'exécutif de la CRÉ : difficulté à convenir que les instances régionales pourraient renverser les priorités et projets identifiés localement. Enjeu de la reconnaissance des expertises locales.

Critères : Manque de clarté des critères (nécessitant appel au ministère) ; difficulté à voir l'effet de levier découlant de l'implantation de nouveaux projets, alors que le financement de base des organismes n'est pas toujours assuré (effets contreproductifs de la règle du non financement mission). Non adéquation des critères aux réalités locales et besoins des milieux (effet démobilisant) ; Investissements importants liés à la concertation locale sans aucun soutien financier.

Recommandations des acteurs dans l'optique d'un troisième plan d'action

Démarrer le plan dès la première année et non la troisième de 5 ans.

Allonger la période de financement (jusqu'à 5 ans) pour certains projets.

Introduire le soutien et la consolidation d'initiatives en cours qui sont reconnues efficaces (ne pas exclure systématiquement les projets financés au PAGESIS 2 ; ne pas exiger d'innovation, mais permettre de soutenir ou bonifier un projet existant).

Permettre la construction d'immobilisations.

Adapter les modes de présentation de projets aux organismes (pas seulement de l'écrit, prévoir par exemple, des rencontres avec les promoteurs).

Décentraliser les fonds et les remettre directement aux instances de concertation locale (allouer l'enveloppe au local, sans que le régional puisse renverser la décision collective).

Prévoir le financement des coûts de déplacement et de surcharge de travail pour les représentants locaux et régionaux.

S'assurer que les actions mises en place seront soutenues et pourront perdurer avant de développer d'autres projets

En dépit de tous ces aspects « en creux », une volonté de poursuivre se dégage des exercices de bilan qui ont déjà été effectués dans certaines régions ou territoires, à condition toutefois que certaines améliorations soient apportées dans la gestion du FQIS.

« On n'a pas fait tous ces efforts pour rien, pour que ça s'arrête là. J'espère que ça va continuer après 2015 (intervenant impliqué dans une Alliances locales. »

« Le PAGSIS a permis une option de concertation de différents partenaires. « Les gens sont sur un nuage. Maintenant, il faut créer un continuum avec la mise en œuvre des projets et conserver la mobilisation. On veut un PAGSIS 2(organisatrice communautaire) »

Dans la perspective d'un nouveau plan d'action régional de lutte contre la pauvreté qui maintiendrait le mandat de gestion du FQIS régionalisé aux CRÉ, les acteurs régionaux et locaux souhaitent la clarification des normes du FQIS, un allègement des exigences administratives et un meilleur soutien sur l'application de l'ADS. Les améliorations à prioriser portent sur l'indispensable clarification du critère du FQIS sur la non admissibilité des projets en lien avec la mission globale de l'organisme promoteur, sur l'assouplissement du critère financier de contribution autonome en fonction des réalités locales, sur l'allègement des exigences de reddition de comptes en matière de justification des dépenses et revenus financiers.

Nous souhaitons insister sur l'importance de créer de nouvelles règles et de nouveaux critères novateurs de gestion. Les actuelles balises de la reddition de comptes, qu'elles émanent du MESS ou des CRÉ, portent essentiellement sur les résultats quantitatifs et sur la gestion financière du FQIS régional et des projets financés. L'appréciation des processus, de la mobilisation, de la concertation, des partenariats et des effets des actions pour l'amélioration des conditions de vie des personnes et des communautés confrontées à des situations de pauvreté restent de l'ordre du subjectif. Encourager la réflexion sur la manière d'apprécier collectivement la qualité des processus et les effets des initiatives et des actions réalisées et diffuser les expérimentations explorées ici et là (indicateurs de bonheur, de qualité de vie, de développement durable...) pourraient contribuer à la création d'outils qui rendent compte de l'ensemble des efforts déployés par les communautés pour lutter contre la pauvreté, cultiver la solidarité sociale et combattre l'exclusion.

Enfin, se pose également la question des destinataires de la reddition de comptes sur la gestion du FQIS et la mise en œuvre des plans

gouvernemental, régionaux et locaux pour la solidarité et l'inclusion sociale. Les formes actuelles de reddition de comptes concernent l'administration, elles restent internes au ministère et aux CRÉ. Considérant la multiplicité et la diversité des acteurs qui se sont mobilisés, considérant l'importance accordée à la participation citoyenne dans le plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale, si l'objectif est vraiment de susciter une plus grande mobilisation en vue d'augmenter cette participation citoyenne, ne pourrait-on imaginer une forme de « reddition de comptes auprès des citoyens et des citoyennes » qui dépasse la diffusion de communiqués annonçant des enveloppes budgétaires et le financement de projets?