



RIOCM | REGROUPEMENT INTERSECTORIEL DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES DE MONTRÉAL

Réflexion et recommandations du RIOCM sur les allocations DSP

Mai 2008

À l'automne 2007, la Direction de la santé publique de Montréal (DSP) informait le RIOCM qu'elle mettrait « tout sur la table » pour l'attribution de ses financements à partir de 2008-2009 : attribuer tous ses financements de façon locale (via les CSSS ou CLSC) ; attribuer tous ses financements de façon régionale - et même en transférer une partie au PSOC ; ou un peu de tout ça.

En guise de première réponse, le RIOCM a transmis la position des groupes montréalais œuvrant en santé et services sociaux issue de la consultation du RIOCM sur le cadre de référence régional (faite à l'automne 2005), à savoir que **les allocations de la DSP se fassent le plus possible régionalement**. Puis, le CA du RIOCM a réaffirmé cette position en décembre 2007 en ajoutant que **peu importe si les budgets seront alloués régionalement ou localement, des balises régionales devraient être établies afin que ces sommes soient allouées en respectant l'autonomie des organismes communautaires**.

La DSP, souhaitant mieux comprendre cette position, a invité le RIOCM à contribuer à sa réflexion. C'est ainsi que, par la diffusion d'un questionnaire et la tenue d'une rencontre de discussion organisée à la lumière des nombreuses réponses, nous avons fait appel à l'expertise de nos membres et autres groupes communautaires montréalais plus directement en lien avec la DSP pour valider et illustrer cette position. Notre questionnaire a été remis papier lors d'activités du RIOCM et envoyé par courriel aux membres du RAPSIM, du ROCFM et du RIOCM. Nous avons reçu 36 réponses dont 5 provenant de tables de concertations locales. Voici les recommandations que nous en avons tirées :

1. Le scénario d'allocation des sommes de la DSP qui est favorisé par la majorité des organismes communautaires sondés est **l'allocation régionale DSP directe aux organismes à partir de critères d'allocations objectifs connus de tous (les mêmes pour tout le monde - évitant le favoritisme)**. Une marge de manœuvre locale pourrait toutefois être conservée pour l'orientation et l'adaptation des projets à la réalité locale.

Ce scénario permettrait de réduire les intermédiaires entre la DSP et les groupes (et leurs « frais de gestion » respectifs pas toujours justifiés, surtout lorsque la gestion des sommes DSP fait partie de leur description de tâches - comme les organisatrices communautaires par exemple) de même que le nombre d'heures total accordé par de nombreux acteurs qui se penchent les uns après les autres sur l'allocation des sommes DSP.

Voici, pour illustrer cette recommandation, quelques commentaires recueillis: « Nous recevons un financement supplémentaire de la DSP pour un volet de notre programmation non couverte par notre financement PSOC. Si l'on pouvait simplement faire reconnaître toutes nos activités par le PSOC, cela serait plus simple. » « Nous sommes tout à fait d'accord avec l'idée de transférer le financement DSP au PSOC, car le financement que nous recevons de la DSP, même s'il nous est octroyé à toutes les années, n'est pas récurrent. Nous devons à chaque année, faire une demande détaillée pour recevoir les fonds. Il serait beaucoup plus facile d'avoir du financement d'un seul endroit et pour notre mission globale ».

« Est-ce que la DSP ne pourrait pas donner des critères précis, évaluer les organismes selon ces critères et allouer les subventions directement aux organismes comme le font les autres ministères, sans passer par le CSSS ou une table de concertation locale? »

«Pour des organismes régionaux, il est très difficile d'avoir accès à des sommes allouées localement ». «Le CSSS commence à faire pression pour que nos projets répondent aux projets cliniques.» « Si la DSP alloue des sommes aux CSSS pour redistribution aux organismes communautaires, les organismes en lien avec le CSSS De la Montagne sont pénalisés parce qu'ils n'ont pas accès au même service (organisation communautaire) que dans les autres quartiers. »

« Les sommes de la DSP ne vont qu'exclusivement aux tables de concertation. Le financement devrait aussi être alloué directement aux groupes qui ont des projets et non seulement financer l'action concertée »...
« Si la DSP finance des coordinations locales, en bout de ligne, ce sont les groupes qui travaillent, rendent des services et font des activités et ce, sans financement additionnel... c'est incroyable ! ». « La nouvelle règle de la DSP voulant que le financement doive dorénavant passer via les tables de concertation remet en cause le financement pour certains groupes... »

2. Proposition de balises à respecter lors d'allocations DSP (citations des groupes entre guillemets):

Lors de la consultation du RIOCM sur le cadre de référence régional, une des propositions d'orientation spécifiait : « Dans le cadre d'interactions entre la DSP et des organismes communautaires, définir des balises plus claires afin de s'assurer que les relations de partenariat qui sont établies le sont dans le respect de l'existence, des rôles, des objectifs et de la mission que chacun poursuit, dans le respect des conditions de partenariat établies par la DSP (référence document : « Le partenariat : comment ça marche? * » produit par la DSP en décembre 2003), dans le respect des façons de faire des organismes (dont les délais des rencontres - pas à la dernière minute), et dans le respect de la confidentialité. »

* Dans ce document, la DSP a défini 3 conditions pour des partenariats plus productifs :

1. Créer une dynamique de participation suffisante.
2. Égaliser les rapports de pouvoir : comment y parvenir? Les acteurs détenant davantage d'atouts laissent aux autres la place nécessaire pour faire valoir leur position, agir sur un pied d'égalité et obtenir des gains réels de leur collaboration :
 - que tous participent autant à la décision et que tous les points de vues reçoivent un traitement équivalent
 - respecter les structures locales et l'autonomie des acteurs
 - reconnaître les atouts de chacun. Par exemple, que l'acteur public reconnaisse que l'expertise de l'acteur communautaire et la rémunère adéquatement.
3. Combiner les savoirs. Dans une relation partenariale entre acteur(s) institutionnel(s) et organisme(s) communautaire(s), les savoirs scientifiques (propres aux acteurs institutionnels) s'opposent souvent aux savoirs d'expériences (souvent développés par les organismes communautaires). Or, « l'innovation sociale résulte souvent d'un savoir fondé sur l'expérience. C'est

un mythe de penser qu'il faut d'abord résoudre théoriquement les problèmes pour en déduire les bonnes pratiques. L'expérience montre que c'est plutôt l'inverse qui est vrai. »

a. Information transparente et disponible à tous les organismes; Transparence sur la façon dont les subventions sont attribuées.

« Nous ne sommes pas informés de ces financements de la DSP »

« Nous ne savons pas comment ça fonctionne et qui en reçoit. »

Lors de la consultation du RIOCM sur le cadre de référence régional, les commentaires reçus avaient permis de dégager des paramètres à respecter dans le cadre des allocations DSP. L'un d'eux spécifiait : « Modalités d'approches des groupes pour les projets transparents et évitant le choix sous la couverture de groupes avec qui la collaboration est plus facile. »

b. Diffusion d'informations et concertation entre les organismes avant le dépôt des projets.

c. Comité de sélection des projets où les organismes qui déposent des projets n'y sont pas. Si les organisatrices communautaires du CSSS sont au comité de sélection, elles devraient avoir un statut équivalent aux autres partenaires et respecter les critères d'admissibilité (sans égard, par exemple, à l'arrimage ou non des projets au projet clinique du CSSS). Aussi, les comités de sélection des projets devraient être paritaires entre le milieu institutionnel et le milieu communautaire.

d. Processus de sélection des projets connu et transparent; Objectivité dans le choix des projets notamment à partir de critères d'admissibilité prédéfinis. Dans un quartier, ils utilisent un système de pointage afin d'assurer une sélection des plus objectives. « Le comité SIPPE s'est doté d'un cadre de fonctionnement et d'une grille d'analyse des projets. Il existe également un document de base que les organismes doivent compléter pour présenter leurs projets et leur bilan.»
« Démarche de planification locale avec établissement de priorités, choix collectif et démocratique des projets à soutenir. »

e. Pouvoir reconnu aux organismes à identifier les priorités et à orienter les projets. « Création de comités de coordination conjoint, études de besoins de la population desservie etc. ». « Projets répondant aux préoccupations du milieu ». « L'autonomie des organismes est

respectée dans la mesure où le milieu réfléchit ensemble sur ce que nous voulons dans le quartier. Nombreux citoyens sont également impliqués dans le processus. » « Le CSSS veut que les groupes soient restreints à la clientèle ciblée, ce que nous refusons en débattant l'importance de l'ouverture à toutes les familles. » « C'est un organisme (ne déposant pas de projet) désigné par le milieu qui reçoit le mandat de coordination. »

f. Identification d'actions et de résultats attendus sur lesquels les acteurs impliqués détiennent du pouvoir. « Ce qui est déplorable est que les indicateurs de réussite proposés par la DSP relèvent presque toutes des pouvoirs de l'arrondissement, de la Ville-centre ou d'autres divisions municipales. Ces instances ne siègent pas à nos rencontres de concertation. Nos recommandations ne peuvent pas faire partie de ses priorités car elle n'était pas invitée « dès le début », elle n'est pas partie prenante du processus. Souvent, on se fait dire que les actions proposées demandent des investissements trop importants et ne sont pas prévus dans les plans d'action. Nous frappons constamment des murs. De plus, si nous réussissons à mobiliser les citoyenNEs à agir sur les enjeux près d'eux, nous aimerions pouvoir confirmer que l'action citoyenne apporte des changements. Dans un tel contexte, c'est plutôt démobilisant... »

g. Respect des façons de faire et pratiques des organismes.

Par exemple (tirés du « Guide complémentaire au modèle régional d'entente de services » produit par le RIOCM) :

- ✓ La pratique de ne pas tenir de dossiers sur les usagers et les usagères.
- ✓ Les rapports égalitaires : approches qui visent à développer un lien de confiance et un rapport le plus égalitaire possible entre les intervenant-e-s et les personnes qui fréquentent l'organisme et qui évitent de placer les intervenant-e-s en position de contrôle.
- ✓ La pratique de définition des problèmes et des solutions, par les personnes elles-mêmes et non par des personnes « expertes » et externes.
- ✓ Le choix judicieux des mots : l'appellation de « personne », favorisée à celle de « client-e » parce que les organismes communautaires autonomes ne sont pas que des prestataires de services et que la santé et les services sociaux ne sont pas à leurs yeux de simples « marchandises ».

h. Financement triennal; stabilité du financement; attribution du financement en début d'année financière et meilleurs délais de financement. « Un premier versement nous est donné en octobre soit les 2/3 puis on doit remplir des formulaires et faire des multiples appels et pressions pour avoir le deuxième versement. Il faudrait qu'il y ait des dates fixées avec les organismes impliqués pour les versements » « Il y a beaucoup de retard pour le versement de l'argent. Le CA à la DSP se rencontre en Juin et les sommes sont versées au courant de l'été, quand tous sont revenus de vacances, à notre CLSC. Ce qui revient à dire que les organismes reçoivent la confirmation et le premier montant en septembre donc deux trimestres plus tard. C'est à croire que l'ont vie d'amour et d'eau fraîche. Pas d'argent pendant 2 trimestres pour payer nos employés. » « Les appels de projets devraient se faire plus tôt pour que le financement puisse être attribué en début d'année financière (début avril). Le cycle de gestion du SIPPE devrait être réajusté ».

- ✓ **Financement qui tient compte des dépenses administratives (pour les groupes et pour les CSSS et/ ou tables locales).** Que la reddition de compte des groupes se fasse sur le montant réel reçu par les groupes, excluant les portions réservées aux frais de gestion (quitte à ce que la DSP bonifie les montants en conséquence afin qu'il revienne suffisamment d'argent aux groupes pour couvrir l'ensemble du projet). « Depuis le début, notre table de concertation locale prend 5% de frais de gestion. En 07-08, le CSSS a ajouté ses propres frais de gestion de 15%, pour supposément aider à payer le salaire de notre organisatrice communautaire alors que la gestion des sommes DSP fait partie de sa description de tâches... » « Un problème subsiste cependant avec un territoire du CSSS qui garde 10% de la somme pour des frais de coordination ou autre / obscurs frais de gestion. Le cadre de la DSP n'est pas assez clair à ce sujet. Les personnes interrogées au sein de la DSP ont des réponses différentes à ce sujet et la gestionnaire du CLSC semble profiter de cette confusion pour ponctionner une partie du budget environnement favorable.» D'autre part, les groupes devraient eux aussi pouvoir faire reconnaître qu'une partie du financement est utilisé pour la gestion du projet, et ainsi soumettre et faire financer leurs propres frais de gestion).

Extraits du « Guide complémentaire au modèle régional d'entente de services » produit par le RIOCM :

« En ce qui concernant les frais administratifs, le RIOCM vous conseille de demander que 20 % du montant total de l'entente soient dédiés aux frais administratifs de base rattachés à la gestion de l'entente de services. Vous pouvez argumenter ce 20 % ainsi :

- ✓ Ce pourcentage est une pratique de gestion pour plusieurs CSSS (tel qu'indiqué à la note 7 du modèle d'entente).
- ✓ Revenu Canada fixe la norme pour un organisme de charité de 15 à 20 % pour les frais de gestion.
- ✓ L'Initiative fédérale des partenariats de lutte contre l'itinérance (IPLI), pour sa part, réserve 15 % pour les frais de gestion. »

i. Financement qui tient compte du temps de participation des organismes communautaires aux concertations.

j. Marge de manœuvre pour les organismes pour l'utilisation des budgets et reddition de compte proportionnée. Dans un quartier, on dit : « Les groupes dépensent les sommes comme ils le souhaitent (en fonction du projet) et en font un bilan en fin d'année (présentation écrite et orale). » Un autre groupe mentionne : « Il n'y a qu'une grille très simple à remplir à chaque année. » La reddition de compte devrait être efficace mais simplifiée, ou encore, si la DSP tient à une importante reddition de compte, elle devrait augmenter le financement alloué aux organismes pour qu'ils puissent tenir une telle reddition de compte. Si on impose des frais de gestion maximum de 5%, alors la reddition de compte ne devrait pas prendre plus de 5% du temps alloué au projet (et même un peu en deçà...).

Lors de la consultation du RIOCM sur le cadre de référence régional, un des paramètres à respecter dans le cadre des allocations DSP ayant été dégagé spécifiait : « Objectifs clairs et réalistes du projet, processus, modalités claires et éléments non exagérés de reddition de compte. La reddition de comptes devrait aller dans les deux sens, un organisme devrait être capable de commenter le rôle et les actions du personnel du CSSS impliqué dans le projet de quartier.»

Aussi, les membres du RIOCM avaient proposé à cette occasion que les **projets ponctuels soient issus des groupes eux-mêmes, ce qui permettrait d'innover, d'expérimenter, et de trouver des réponses originales et créatives à des réalités particulières. Le financement par projets serait alors un financement pour des initiatives des groupes selon les priorités établies par ceux-ci, dans le respect de leur approche et de leur pratique.**

3. Propositions de façons de faire à éviter lors d'allocations DSP
(citations des groupes entre guillemets):

a. **Quand tout se décide d'en haut et que les façons de faire déjà en place (et qui fonctionnent) ne sont pas respectées; Des cadres de référence trop rigides qui trop souvent ne correspondent pas à la réalité et ne financent pas d'actions concrètes que ce soit pour des projets concertés ou des projets d'organismes communautaires (ex. dernier cadre de référence sur la sécurité alimentaire).**

« Dans le cadre de référence des initiatives au développement de la sécurité alimentaire dans la région de Montréal pour les années 2007-2012, la DSP a établi des nouvelles orientations, sans consulter les partenaires qui agissent sur le terrain dans la perspective de mobiliser la communauté pour favoriser la sécurité alimentaire. Les interventions de la DSP en sécurité alimentaire visent maintenant à « générer de l'offre de fruits et légumes », sans considérer les vastes mobilisations et les réflexions des différentes concertations qui déterminaient les priorités locales pour améliorer la sécurité alimentaire des populations démunies.

Nous considérerons que même si des marchés de fruits et légumes de proximité peuvent contribuer à la sécurité alimentaire, il ne s'agit certainement pas d'une solution miracle applicable dans tous les quartiers et ces mesures vont en détriment des concertations en sécurité alimentaire qui connaissent les besoins de leur population. »

« Après 4 ans de financement à des concertations sectorielles en sécurité alimentaire, la DSP a décidé de revoir son programme et de l'orienter vers des tables intersectorielles locales (tables de quartier) sans consultation du milieu d'où des frictions dans certains quartiers. »

« Le changement de priorités de la DSP cause problème. Tout à coup, on doit composer avec les 'nouvelles' priorités de la DSP alors que l'on continue de faire exactement le même excellent travail. Pour notre organisme, il y a aussi une menace annuelle de perdre notre financement (10 000\$ de la DSP) si on ne répond pas aux nouvelles exigences de la DSP - écoles en santé. Pour nous, cela menace l'autonomie des groupes puisque c'est la DSP qui décide de cette priorité et qui nous exige de répondre à une série de critères. » Un autre organisme déplore les critères très ciblés du programme SIPPE qui identifie de façon théorique ce qui identifie une femme en contexte de vulnérabilité alors que la réalité peut être différente (il peut s'agir par exemple d'une femme de 22 ans vs de moins de 20 ans; scolarisée vs n'ayant pas son secondaire 5; mais sous le seuil de faible revenu et ayant un faible réseau social - élément qui n'est pas considéré dans les critères du SIPPE). Le programme devrait permettre une certaine flexibilité (comme le critère « ouvert » ou « spécial » du programme PACE qui permet aux organismes de rajouter -en démontrant sa pertinence - un critère des personnes rejointes se rattachant à sa réalité propre.

De plus, voici 2 propositions d'orientation dégagées lors de la consultation du RIOCM sur le cadre de référence régional :

- ✓ **Inciter la santé publique à agir en dehors de ses cadres d'intervention très précis, sans égard à l'intersectorialité de certaines problématiques.** Par exemple, s'occuper des enfants jeunes en tenant compte du fait que certains présentent certaines déficiences et travailler avec le secteur concerné.
- ✓ **Obtenir de la DSP qu'elle tente de faire appel à des représentantEs du communautaire au moment même où elle commence à concocter un nouveau programme, dans le design de ce programme.**

b. **La concertation locale ne devrait pas être juge et partie.** Peut créer beaucoup d'animosité. « Avant, les décisions étaient prises par la concertation en petite enfance et cela a causé beaucoup de problèmes dans le milieu. »