

**Agence de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches et Groupe
de recherche-action sur la participation et la consultation publique (GRAPAC),
Université Laval**

Cadre de référence balisant le financement des organismes communautaires ainsi
que les relations entre l'Agence de la santé et des services sociaux, les centres de
santé et de services sociaux, les établissements régionaux et les organismes
communautaires œuvrant dans le domaine de la santé et des services sociaux en
Chaudière-Appalaches

**Rapport-synthèse des consultations effectuées entre le 7 novembre et le 18
décembre 2007**

14 janvier 2008

Introduction

Le processus de consultation sur le cadre de référence a été organisé pendant l'automne 2007 par le Groupe de recherche-action sur la participation et la consultation publique (GRAPAC) de l'Université Laval, à la demande de l'Agence de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches. Le présent document fait la synthèse des très nombreux commentaires recueillis (voir le *Rapport détaillé de la consultation*). Ces consultations ont rassemblé 120 organismes communautaires, le CRDI et les 5 Centres de santé et de services sociaux de la région 12. Comme chaque organisation pouvait déléguer une ou deux personnes ou remplir le formulaire électronique, ce sont en tout 204 personnes qui ont pris la parole. Les 8 premiers groupes de discussion ont eu lieu à Lévis le 7 novembre. Ensuite, 4 groupes ont eu lieu à Thetford Mines le 16 novembre, puis deux groupes ont été tenus à Lac-Etchemin le 21 novembre, 4 groupes à Montmagny le 23 novembre, 4 groupes à Beauceville le 5 décembre et, finalement, 4 groupes à Sainte-Marie le 11 décembre. Deux organismes ont répondu par le biais du formulaire électronique. Chaque groupe de discussion était animé par un duo d'étudiants sur la base d'un cahier de consultation contenant 23 questions qui avaient été envoyées aux participants en même temps que le cadre de référence, soit au début septembre. Tous les commentaires recueillis ont été validés par le secrétaire de chaque groupe avec les participants. Ils ont ensuite fait l'objet d'une analyse rigoureuse avec le logiciel Nudist. Lors des séances de consultation, plusieurs membres du CRCOC, responsable de l'écriture du cadre, et du Forum de la population ont été observateurs¹.

Voici la synthèse des principales réactions et suggestions recueillies.

1. Les ateliers, rassemblant en très grande majorité des organismes communautaires, partagent une réaction prudente : ils sont en accord avec la plupart des définitions, principes, engagements et positions proposés par le cadre, mais souhaitent de très nombreuses précisions et reformulations qu'ils jugent parfois décisives pour obtenir un ralliement final de leur part. Dans certains cas, ils souhaiteraient voir la nouvelle version avant qu'elle soit diffusée.

¹ Participations du Forum de la population : 12. Il s'agit de Réjeanne Bouchard (2 fois), Maurice Boulet (1 fois), Joëlle Grondin (1 fois), Julie Jolicoeur (1 fois), Thérèse Lachance (4 fois), Guy Lavoie (1 fois) et Luc Paré (2 fois).

Participations du CRCOC : 27. Il s'agit de Marlène Chevanel (1), Sophie DesRosiers-Gagné (2), Marie-Claire Jean (6), Sylvie-Madeleine Létourneau (4), Andrée Pelletier (1), Lyne Poulin (4), Claude Soucy (1), Gaëtan Turmel (5) et François Winter (3).

2. Les principales notions à redéfinir et retravailler :

- « Territoire » (s'agit-il du territoire du réseau local de services, du territoire de desserte de l'organisme, de la « communauté » desservie?). Le cadre doit rappeler que « le territoire de tout organisme est identifié dans sa charte ».
- « Équité » : envers qui, quoi, sur quelle base?
- « Partenariat » : en raison de l'inégalité du rapport entre l'Agence (qui a les fonds) et les organismes (qui ont besoin d'argent pour remplir leur mission), les ateliers souhaitent que la définition de « partenariat » ne soit pas seulement vertueuse mais soit plus concrète quant au niveau d'engagement, d'autonomie de décision et de reconnaissance de la compétence et de l'expertise de chacun des « partenaires ». Elle doit aussi être concise, quitte à ajouter des précisions en annexe.
- « Offre de services » : Aucune définition claire de ce terme, employé dans le questionnaire, ne figure actuellement dans le cadre, alors qu'elle apparaît comme nécessaire.
- « Organisme communautaire reconnu » : comment situer les organismes reconnus associés, non financés, ou qui travaillent sur les déterminants sociaux de la santé (pauvreté)? On ne connaît pas encore l'impact de la disparition du statut d'organisme reconnu associé.

3. Une grande absence a été remarquée dans le cadre : la référence à la mission et à la charte des organismes, peu mentionnées dans l'ensemble du cadre, alors que ce sont leurs principaux repères dans leur prise de décision. Le respect de cette mission et des objectifs des organismes est même suggéré comme « engagement » supplémentaire. Une deuxième absence est notable : celle des regroupements sectoriels qui sont très peu mentionnés, alors qu'ils constituent un partenaire essentiel pour nombre d'organismes.

4. Selon de nombreux ateliers, le texte inverse l'ordre de priorité usuel des organismes. Ces ateliers ont l'impression que les cibles ministérielles et les objectifs de l'Agence (qu'ils jugent généraux, abstraits et éloignés du terrain) ont préséance sur les besoins et les demandes des usagers, des citoyens, alors que, pour les organismes, « la clientèle est la raison d'exister ».

5. Pour certains, ces deux dernières caractéristiques rendent le cadre plutôt « bureaucratique », « légaliste » et éloigné du terrain, des préoccupations et de la

« réalité » quotidienne des organismes, qui sont en lien direct avec la population de leur territoire.

6. Cette difficulté apparaît aussi en ce qui concerne la reconnaissance, la consolidation et le développement des services offerts par les organismes : quel doit en être le moteur, le principe directeur? Les cibles ministérielles ou les usagers, la clientèle des organismes? Certes, tous les ateliers sont d'accord avec le principe d'éviter un financement « saupoudré » d'organismes à la mission ou aux activités semblables (quatrième principe de financement²), mais ils posent deux questions essentielles :

- les principes de financement proposés, centrés sur la reconnaissance et la consolidation, vont-ils laisser assez de souplesse pour que les services et les organismes s'adaptent à la demande de services issue de la population (qui varie inévitablement dans l'espace et le temps)? L'engagement 12³ sur les crédits de développement liés aux cibles ministérielles a suscité beaucoup de discussion à ce sujet, notamment une crainte de perte d'autonomie et l'impression que le système de santé et de services sociaux sous-estime la compétence des organismes à identifier les besoins de la population et à offrir les services appropriés.
- ces principes sont-ils adaptés à la situation des régions rurales où, pour être accessibles à une population très décentralisée, des services exigent parfois la duplication des organismes au sein d'un réseau local? On craint que non. Il s'ensuit un consensus pour désavouer l'engagement 5⁴ sur le signalement d'un chevauchement de services entre deux organismes (car un tel chevauchement peut s'expliquer de bien des façons) et des craintes face à l'engagement 13⁵ qui faciliterait l'ingérence de l'Agence.

² « Éviter d'encourager par le financement la duplication et la fragmentation des services offerts par les organismes communautaires et les autres partenaires du réseau dans une communauté ».

³ Travailler en étroite collaboration avec les établissements pour s'assurer que les crédits de développement alloués aux organismes communautaires favorisent l'atteinte des cibles ministérielles ».

⁴ « De plus, les CSSS, les établissements régionaux et les organismes communautaires s'engagent à signaler à l'Agence le chevauchement de services offerts par les organismes communautaires, de même que l'apparition de nouveaux besoins de la population. »

⁵ « Coordonner les activités des établissements et des organismes communautaires en favorisant, entre eux, la concertation et la collaboration en vue d'assurer une utilisation rationnelle et une répartition équitable des ressources, de façon à tenir compte de la complémentarité des

7. La définition des rôles et des responsabilités des partenaires est considérée de la même façon, tout comme les principes associés au partenariat et au financement : comment cela va-t-il s'appliquer sur le terrain? Comment faire le lien entre les principes et la pratique? Les participants indiquent, par exemple, que les conditions d'un partenariat réussi ne se limitent pas au respect. On suggère d'y ajouter la transparence, une bonne communication, le respect du territoire défini par la charte et surtout la reconnaissance de l'expertise et de l'autonomie de chacun des partenaires.

8. Le partenariat avec les CSSS inquiète certains organismes car ces établissements semblent en « demander toujours plus aux organismes sans les compenser », par exemple par un financement supplémentaire. Toutefois, les organismes ne souhaitent pas que l'Agence intervienne dans ces nouvelles relations, sauf en cas de crise ou de problème majeur.

9. Le thème de l'évaluation des services et de la qualité a suscité beaucoup de réactions. Les organismes n'y sont pas défavorables en général, mais souhaitent que l'Agence tienne compte de ce qu'ils font déjà en la matière, du lien entre les ressources financières reçues et la qualité des programmes proposés et qu'elle ne lie pas le financement des organismes aux résultats de l'évaluation. L'évaluation devrait recevoir un financement spécifique. Le message est le même à propos de la reddition de comptes : les participants souhaitent que l'Agence tienne compte de ce qui se fait déjà. Notons ici que les engagements 8⁶ et 9⁷ sur la reddition de comptes semblent peu clairs.

10. Des ajouts sont demandés pour rendre les engagements ou les principes plus opérationnels, plus concrets : par exemple, parler de la concertation en n'oubliant pas que les petits organismes n'ont pas toujours les ressources nécessaires au temps de la concertation; donner un estimé pour qualifier un « délai raisonnable », etc. Dans plusieurs cas, on souhaite des exemples concrets, notamment pour illustrer la reddition de comptes et la confiance.

établissements et des organismes, à éliminer entre eux les dédoublements et à permettre la mise en place de services communs. »

⁶ « Reconnaître les fonctions des établissements publics et de l'Agence en matière de reddition de comptes auprès des organismes subventionnés ».

⁷ « S'acquitter des responsabilités que leur confère la loi afin de rendre compte des fonds publics qu'ils reçoivent en regard des activités pour lesquels ils sont financés »

11. Tout au long de la consultation, les organismes ont manifesté le souhait d'être davantage consultés ou impliqués, notamment dans l'évaluation des services et l'attribution du financement ou dans l'application de l'engagement 14⁸ sur leur contribution en cas de crise nationale. Ce souhait est exprimé dans le consensus en faveur de l'engagement 21⁹, mais plus encore dans les commentaires qui demandent des termes plus forts, plus « participatifs », pour cet engagement. De nombreuses idées de mécanismes de concertation ont été proposées.

12. Certains termes semblent créer plus de confusion que de clarification: « arrimage », « allocation » vs « crédits de développement », « besoins de la population », « responsabilité populationnelle », « imputabilité », « représentativité ». Même l'utilisation de termes comme « établissement » (au lieu de nommer à chaque fois les types d'établissement) complique la compréhension du cadre par certains organismes. Certains nouveaux termes doivent être mieux définis, comme le Forum de la population, par exemple.

13. **Annexe** : le taux de satisfaction envers le processus de consultation.

155 personnes ont répondu au questionnaire d'évaluation qui leur était offert à la fin de chaque rencontre. De 75 à 80% d'entre elles se sont dites complètement satisfaites ou satisfaites du processus, notamment de leur capacité à s'exprimer sur les enjeux qui leur paraissaient importants et de l'animation par les étudiants. Ce qui a plu :

- *Bonne animation, bonne écoute et bon retour sur les commentaires exprimés;*
- *Rencontrer les partenaires et échanger avec eux, discussions dans le respect;*
- *Belle opportunité de partager et de prendre le temps de s'approprier le cadre de référence;*
- *Le petit nombre de participants aux ateliers permettait d'avoir le temps de bien clarifier les attentes et commentaires;*
- *Les points plus obscurs ont été éclaircis par les personnes ressources présentes qui ont répondu aux questions pointues;*
- *L'organisation et le climat d'échange nous ont permis de nous exprimer sur tous les points : très satisfaisant.*

⁸ « En situation de crise nationale, demander aux organismes communautaires de participer, selon leurs disponibilités financières et humaines, à offrir les services attendus par les orientations ministérielles et régionales »

⁹ « Associer les organismes communautaires aux décisions qui les concernent ».