Évaluation de la pertinence des nouveaux programmes de financement en soutien à la mission globale mis en place sous le *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire (PAGAC) 2022-2027*

SIMON BEAUDIN,
ANALYSTE POLITIQUE

MANDAT RÉALISÉ POUR LE RÉSEAU QUÉBÉCOIS DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME (RQ-ACA)

LE 8 AOÛT 2026

TABLE DES MATIÈRES

Faits saillants v

Introduction 1
Méthodologie 2
Pertinence et limites de l'approche 3

1. Notre cadre d'analyse : le financement en soutien à la mission globale selon la *Politique* et le *Cadre de référence* 3
    1.1 Le type d'organisme financé 5
    1.2 Ce qui est financé 6
    1.3 Rapport avec les orientations gouvernementales 6
    1.4 Lien avec le ministère ou l'organisme gouvernemental bailleur de fonds 7

2. Nouveaux programmes de soutien à la mission globale : cinq études de cas 8
    2.1 Condition féminine 8
        Volet 2A du Programme d'aide financière pour les initiatives en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, de violence sexuelle et de violence conjugale
    2.2 Environnement 11
        Programme de soutien à la mission des organismes environnementaux
    2.3 Jeunesse 13
        Programme d'appui aux organismes œuvrant auprès des jeunes Québécoises et Québécois
    2.4 Multisectoriel 17
        Volet multisectoriel du Programme de soutien financier aux orientations gouvernementales en action communautaire et en action bénévole
    2.5 Sécurité intérieure 19
        Programme québécois de lutte contre la criminalité

3. Analyse transversale 22
    3.1 La priorité à l'ACA en perte de vitesse 23
    3.2 La mission spécifique : une contradiction dans les termes 23
    3.3 Des encadrements de type projet dans des programmes à la mission 25
    3.4 Un manque de distance avec les orientations gouvernementales 25
    3.5 Des critères d'admission ou de sélection en contradiction avec le soutien à la mission globale 26

Conclusion 27

ANNEXE A 29
ANNEXE B 30

Liste des références v

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

Graphique 1	Représentation de la mission spécifique au *Guide de présentation d'une demande d'aide financière* du PMES	21
Tableau 1	Tableau comparatif des trois principaux modes de financement gouvernemental de l'action communautaire	4
Tableau 2	Évaluation de la conformité des nouveaux programmes de financement en soutien à la mission globale aux critères définis dans la *Politique* et le C*adre de référence*	22

LISTE DES ACRONYMES

AC	Action communautaire
ACA	Action communautaire autonome
CRAC	Cadre de référence en matière d'action communautaire
MELCCFP	Ministère de l'Environnement, de la Lutte aux changements climatiques, de la Faune et des Parcs
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MESSF	Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille
MO	Ministère ou organisme gouvernemental
MSI	Ministère de la Sécurité intérieure
MSP	Ministère de la Sécurité publique
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
OSBL	Organisme sans but lucratif
PAGAC	Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire
PAJ	Plan d'action jeunesse
PFIPPC	Programme de financement issu du partage des produits de la criminalité
PQJ	Politique québécoise de la jeunesse
PMES	Programme de financement en exploitation sexuelle
PQLC	Programme québécois de lutte contre la criminalité
PRSAC	Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire
PSMOE	Programme de soutien à la mission globale des organismes environnementaux
PSOC	Programme de soutien aux organismes communautaires
RQ-ACA	Réseau québécois de l'action communautaire autonome
SAJ	Secrétariat à la jeunesse
SCF	Secrétariat à la condition féminine
TRPC	Programme de financement des organismes communautaires de travail de rue en prévention de la criminalité

Faits saillants

Dans cette évaluation de la pertinence des nouveaux programmes de soutien à la mission globale sous le *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire* (PAGAC) 2022-2027 (mesures 1.1.3 et 1.1.5), cinq programmes ont été évalués dans les secteurs suivants : condition féminine, environnement, jeunesse, organismes multisectoriels et sécurité intérieure.

Notre évaluation se base sur une analyse de contenu (cadres normatifs, documents administratifs, etc.) et sur une série d'entrevues avec des interlocutrices et interlocuteurs de regroupements d'organismes d'action communautaire autonome (ACA). Nous avons également pu compter sur le soutien et la contribution du comité évaluation PAGAC du Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA).

Nous avons évalué la pertinence des programmes en fonction de leur conformité à la définition du financement à la mission globale, telle qu'on la retrouve dans la *Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire* de 2001 et dans le *Cadre de référence en matière d'action communautaire* de 2004. De notre analyse, il ressort que :

- On retrouve une importante variabilité entre les programmes dans leur conformité à la *Politique* et au *Cadre de référence.*
- Sur les 20 éléments évalués (quatre critères de définition dans cinq programmes), seulement sept sont conformes.
- Le financement prioritaire aux organismes d'ACA explicitement inscrit dans les normes de programme est le critère de définition le moins respecté.
- Trois des cinq programmes offrent un financement de type mission spécifique et visent le soutien d'organismes déjà financés à la mission par un autre ministère. La mission spécifique est un concept étranger à la *Politique* et au *Cadre de référence* et est d'emblée non conforme à deux critères de définition de la mission globale. Ce type de financement est ambigu puisqu'il s'accompagne à la fois de risques certains et de gains pour les secteurs d'ACA concernés.
- Deux des cinq programmes comprennent des encadrements qui correspondent à du financement par projet.
- Deux des cinq programmes ne respectent pas la distance entre la mission des organismes d'ACA et les orientations gouvernementales.
- Nous avons relevé plusieurs critères de sélection ou d'admission qui apparaissent contrevenir à l'esprit du financement à la mission globale et au respect de l'autonomie des organismes.

Notre analyse nous permet de constater à la fois des reculs en matière de reconnaissance explicite de l'ACA relativement à l'action communautaire, une certaine créativité administrative prise par rapport à des critères fondamentaux du financement à la mission globale et une application partielle et parfois contradictoire de la *Politique* et du *Cadre de référence*.

Introduction

Dans le cadre de son évaluation du Plan d'action gouvernementale en matière d'action communautaire (PAGAC) 2022-2027, le Réseau québécois de l'action communautaire (RQ-ACA) nous a octroyé le mandat d'évaluer la pertinence des nouveaux programmes de soutien à la mission globale mis en place sous le présent PAGAC. Ce mandat concerne la mesure 1.1.3 : *Créer de nouveaux programmes gouvernementaux en appui à la mission globale des organismes communautaires,* dont l'objectif est d'augmenter « le nombre de ministères et d'organismes gouvernementaux dotés d'un programme de soutien à la mission globale […], notamment des secteurs non soutenus dans leur mission globale. » (MTESS, 2022, p.30)[1] La mesure 1.1.5 a aussi été prise en compte avec la création du nouveau volet Organismes multisectoriels au Programme de soutien financier aux orientations gouvernementales en action communautaire et en action bénévole du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS).

Cinq nouveaux programmes de financement ont été ciblés et analysés. Il s'agit des nouveaux programmes de soutien à la mission globale lancés durant la période 2022-2027 portés à notre connaissance. Ces programmes sont :

- le volet 2A du Programme d'aide financière pour des initiatives en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, de violence sexuelle et de violence conjugale du Secrétariat à la Condition féminine (SCF)
- le Programme de soutien à la mission des organismes environnementaux du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP)
- le Programme d'appui aux organismes œuvrant auprès des jeunes Québécoises et Québécois du Secrétariat à la Jeunesse (SAJ)
- le volet Organismes multisectoriels ajouté au Programme de soutien financier aux orientations gouvernementales en action communautaire et en action bénévole du MESS
- le Programme québécois de lutte contre la criminalité du ministère de la Sécurité intérieure (MSI).

Notre analyse tient pour acquis que le financement à la mission globale répond adéquatement aux besoins des organismes d'action communautaire autonome (ACA). Comme le souligne le PAGAC, seul le financement à la mission globale « permet aux organismes de déployer des stratégies durables et de maintenir des partenariats à long terme et favorise la prévisibilité et la stabilité organisationnelle et financière nécessaires pour consolider ces organismes. » (MTESS, 2022, p.30)

[1] Voir la mesure 1.1.3 en annexe.

La pertinence des nouveaux programmes a donc été évaluée en fonction de leur conformité aux critères du financement à la mission globale tels que définis dans la *Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire* (PRSAC) de 2001[2] et du *Cadre de référence en matière d'action communautaire* (CRAC) de 2004.[3] Dans un souci de clarté et de concision, ces deux documents seront désignés comme la *Politique* et le *Cadre de référence* tout au long de l'évaluation.

Dans un premier temps, nous présentons les critères de définition des trois principaux modes de soutien financier gouvernemental de l'action communautaire (AC), tels qu'on les retrouve dans la *Politique* et le *Cadre de référence*. Ces critères constituent le cadre d'analyse de notre évaluation. Dans un deuxième temps, sont successivement présentées cinq études de cas des nouveaux programmes de financement à la mission ciblés. Enfin, nous concluons par une analyse transversale des tendances qui se dégagent de la mise en place de ces nouveaux programmes.

Méthodologie

Cette évaluation se base tout d'abord sur une analyse de contenu de la *Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire* (2001), du *Cadre de référence en matière d'action communautaire* (2004) ainsi que des cadres normatifs, documents administratifs et pages internet du gouvernement pour les des cinq nouveaux programmes de financement ciblés.

Nous avons également enrichi notre collecte de données par des entrevues semi-dirigées avec des interlocutrices et interlocuteurs communautaires des regroupements de chaque secteur concerné. Entre le 14 janvier et le 25 mars 2026, six entrevues semi-dirigées en ligne ont été réalisées auprès de sept personnes (cinq entrevues individuelles et une entrevue avec deux personnes) travaillant pour six regroupements nationaux d'organismes d'ACA de cinq secteurs d'activités différents.

Enfin, la démarche d'évaluation a été construite en collaboration avec le comité évaluation PAGAC du RQ-ACA.[4] Le comité a été impliqué dans la définition initiale du mandat et les

[2] Le nom complet de la *Politique* est *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec.*

[3] Il est important de noter qu'une nouvelle version du Cadre de référence est attendue. D'importants travaux de mise à jour ont eu lieu au cours des dernières années dans le cadre de la mesure 3.2.2 : *Mettre à jour le cadre de référence en matière d'action communautaire afin de convenir de balises communes concernant notamment la répartition du soutien financier et la reddition de comptes.* La présente analyse se base sur le *Cadre de référence* de 2004 qui demeure jusqu'à ce jour la référence pour l'interprétation de la *Politique* jusqu'au dévoilement de sa nouvelle version.

[4] Le comité évaluation PAGAC est composé de Nathalie Bergeron du Regroupement des écoles de la rue autonomes du Québec, Rosemarie Côté-Pitre de la Table nationale des corporations communautaires, Marie Anne Guichandut de la Coalition Interjeunes, Céline Métivier du Réseau québécois de l'action communautaire autonome et Ève Xinidakis du Regroupement des organismes en défense collective des droits. Le comité était accompagné par Sofia Urrutia du Centre de formation populaire.

commentaires de ses membres, à mi-parcours et une fois l'évaluation complétée, ont alimenté notre analyse.

Pertinence et limites de l'approche

Nous avons choisi d'évaluer la pertinence des nouveaux programmes en soutien à la mission globale en fonction de leur conformité à la *Politique* et au *Cadre de référence*. Ce choix se base sur le postulat selon lequel le financement en soutien à la mission globale, tel qu'il est défini dans la *Politique* et le *Cadre de référence,* répond aux besoins et est adapté au contexte des organismes d'ACA.

Plusieurs facteurs ont contribué à ce choix méthodologique. D'une part, notre postulat de base, soit le fait que le financement à la mission globale tel que défini dans la *Politique* et le *Cadre de référence* est adapté aux besoins des organismes d'ACA, est une idée largement reconnue dans le milieu de l'ACA et est cohérent avec les positions historiques du RQ-ACA et de ses regroupements membres. D'autre part, nous avons dû circonscrire l'objectif de notre évaluation et avons ainsi choisi de ne pas questionner l'adéquation entre le financement à la mission globale, les encadrements de la *Politique* et du *Cadre de référence* et les besoins des organismes d'ACA. Le contraire aurait impliqué un travail d'une trop grande envergure. Il aurait également soulevé de nombreux enjeux qui dépassent largement le mandat d'évaluation des mesures 1.1.3 et 1.1.5 du PAGAC.

1. Notre cadre d'analyse : le financement en soutien à la mission globale selon la *Politique* et le *Cadre de référence*

Avec son adoption en 2001, la *Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire* a marqué un jalon important dans la reconnaissance gouvernementale de l'ACA : son rôle essentiel, sa particularité, son autonomie et l'importance de son financement à la mission globale.

La Politique définit trois modes de soutien financier qui répondent à des logiques différentes : le financement en soutien à la mission globale, le financement par projet ainsi que les ententes de service. Elle précise « dans quels types de relations avec l'État, ou dans quelles circonstances, les principaux modes de soutien devraient être utilisés » et édicte des grandes balises nationales qui doivent être appliquées par les ministères et les organismes gouvernementaux (MO) pour la mise en œuvre de ces modes de financement. (MESS, 2001, p.24-25). Le *Cadre de référence* a été publié en 2004 dans le but d'accompagner les MO dans l'harmonisation et l'adaptation de leurs pratiques. Il s'agit d'un guide d'interprétation des orientations gouvernementales qui vise « à favoriser une meilleure compréhension et une application plus uniforme des engagements gouvernementaux, de même qu'une connaissance approfondie des différents concepts liés à l'action communautaire au Québec. » (MESSF, 2004, Table des matières générales p.6)

À partir de notre analyse de la *Politique* et du *Cadre de référence*, nous avons dégagé quatre critères qui nous permettent de distinguer les trois modes de financement :

- le type d'organisme financé
- ce qui est financé
- le rapport aux orientations gouvernementales
- le lien avec le ministère ou l'organisme gouvernemental bailleur de fonds.

Afin de présenter une définition du financement à la mission globale, de bien cerner ce qu'il est et ce qu'il n'est pas, nous proposons dans cette section de comparer entre eux les trois modes de financement gouvernemental à partir de nos quatre critères.

Tableau 1 – Tableau comparatif des trois principaux modes de financement gouvernemental de l'action communautaire

Critères	Soutien à la mission globale	Financement par projet	Ententes de service
Type d'organisme financé	Organismes d'ACA en priorité Services alternatifs	Tous les organismes communautaires	Tous les organismes communautaires Services complémentaires
Ce qui est financé	Subvention pour la réalisation d'une mission considérée dans sa globalité.	Ensemble des frais généraux pour la réalisation d'un projet ponctuel ou de courte durée ou d'une activité particulière.	Financement pour l'atteinte de cibles spécifiques dans le cadre d'un mandat reçu du gouvernement.
Rapport avec les orientations gouvernementales	Marque une distance entre l'organisme communautaire et le gouvernement. Il n'y a pas de relation de subordination.	Les objectifs et modalités auxquels doivent répondre les projets sont définis par le ministère ou l'organisme gouvernemental.	Lien de nature contractuelle et rapport plus étroit avec les priorités et les orientations ministérielles. Les besoins, les objectifs et les attentes sont définis par le ministère ou l'organisme gouvernemental.
Lien avec le ministère ou l'organisme gouvernemental	L'organisme communautaire est rattaché à un ministère ou un organisme gouvernemental en fonction d'un lien significatif entre sa mission principale et le champ d'activité de ce dernier. Le rattachement est en fonction de la problématique plutôt que du groupe social rejoint.	Lien de nature ponctuelle basé sur la compatibilité du projet soumis par rapport au champ d'action du ministère ou de l'organisme gouvernemental.	Lien étroit entre les orientations d'un ministère et les activités que veut réaliser l'organisme communautaire.

1.1 Le type d'organismes financés

Si on s'attarde au type d'organisme financé*,* la *Politique* et le *Cadre de référence* sont clairs à ce sujet : le financement en soutien à la mission globale devrait s'adresser prioritairement aux organismes d'ACA.[5]

> Ce type de lien se trouve particulièrement favorable au respect de l'autonomie, et c'est pourquoi le gouvernement indique sa volonté de faire du soutien en appui à la mission globale un dispositif particulier s'adressant prioritairement aux organismes communautaires qui s'identifient au mouvement d'action communautaire autonome. (MESSF, 2004, 1ère partie p.7).

De même, le financement à la mission devrait être accessible plus largement aux organismes dont l'action est de nature alternative à celle des services publics. La définition des services alternatifs qu'on retrouve dans la *Politique* est très similaire à celle de l'ACA :

> [C]e mode de soutien financier impose la reconnaissance d'une contribution qui ne se limite pas à la seule prestation de services, mais qui vise également une participation sociale et est axée sur l'information, la responsabilisation et la mobilisation ainsi que le renforcement des personnes, le soutien des milieux de vie et l'amélioration des conditions de vie. On parle ici de pratiques ou de services alternatifs, donc de nature différente de l'approche des pratiques en cours dans les services publics. (MESS, 2001, p.27)

On retrouve également une définition gouvernementale des services alternatifs, en opposition aux services complémentaires, dans l'*État de situation 2023-2024 du soutien financier gouvernemental en action communautaire.* On peut y lire :

> Le service alternatif se distingue du service public par sa nature, ses pratiques et les personnes visées. Il résulte d'une initiative de la communauté et apporte une réponse différente de celle que le réseau public propose. Dans un contexte de soutien financier gouvernemental, cela signifie que les services en question sont définis et conçus par l'organisme communautaire qui les offre, et non par l'instance gouvernementale qui les finance. […] Enfin, un service alternatif est offert à des personnes qui s'adressent librement à un organisme communautaire […]. (MESS, 2025, p.63)

En comparaison, du côté du financement par projet, tous les organismes communautaires, qu'ils soient ou non déjà financés via un autre mode de financement, peuvent présenter des demandes. « Chaque ministère ou organisme gouvernemental conserve la responsabilité de définir les

[5] Les organismes d'ACA se distinguent des organismes d'action communautaire. En plus de répondre aux quatre critères de définition de l'action communautaire, ils doivent répondre à quatre critères supplémentaires. Pour plus de détails, voir la troisième partie du *Cadre de référence.*

modalités et les critères d'accès à ce type de soutien financier et d'évaluer la pertinence des projets. » (MESS, 2001, p.33)

Du côté des ententes de service, il s'agit d'un « mode de soutien ouvert à l'ensemble des organismes communautaires, peu importe leur secteur d'activité. Les organismes d'action communautaire autonome y ont aussi accès […] ». (MESSF, 2004, 2e partie p.21).

1.2 Ce qui est financé

En ce qui a trait à ce qui est financé, le financement en soutien à la mission globale est un montant forfaitaire, une subvention. Le *Cadre de référence* précise que :

> Ce que le gouvernement veut aider, dans le mode de soutien en appui à la mission globale, c'est la réalisation d'une mission considérée dans sa globalité plutôt que parcellisée en fonction d'activités particulières ou de priorités gouvernementales. Le MO n'est pas acheteur de services ou d'interventions particulières même si la réalisation de la mission passe nécessairement par des activités de diverses natures. (MESSF, 2004, 2e partie p.23)

En comparaison, pour le financement par projet, le gouvernement finance des projets ponctuels ou de courte durée ou des activités particulières. Ce sont « l'ensemble des frais généraux engagés par l'organisme pour réaliser le projet ou l'activité en question » qui sont financés. (MESS, 2001, p.46).

Pour les ententes de service, on finance « la réalisation de mandats reçus du gouvernement en réponse à des besoins déterminés par celui-ci. » (MESS, 2001, p.32) Le financement par entente de service peut prendre plusieurs formes : coût horaire, par service rendu, par usager servi ou coût global.

1.3 Rapport avec les orientations gouvernementales

Quant au rapport aux orientations gouvernementales, le soutien financier en appui à la mission globale « marque une distance entre la réalisation de cette mission et les orientations ministérielles immédiates. […] Le gouvernement est ici "bailleur de fonds" et, bien que l'on parle de ministère "d'attache", la relation qui s'établit n'en est pas une de subordination. » (MESSF, 2004, 1ère partie p.7) Bien que le *Cadre* prévoie que l'organisme communautaire puisse contribuer à la réalisation du MO auquel il est rattaché, l'organisme demeure libre de déterminer sa mission et les activités qu'il souhaite mettre en place. (MESS, 2001, p.31) Il n'est pas preneur d'ordre et ses activités n'ont pas à être complémentaires à celles du MO. (MESSF, 2004, 2e partie p.30)

En comparaison, dans le cas d'un financement par projet, les objectifs et les modalités auxquels doivent répondre les projets soumis par les organismes communautaires sont définis par le MO.

Enfin, on peut lire au *Cadre de référence* que :

> L'entente de service marque un lien plus étroit entre les priorités ou les orientations ministérielles et les activités des organismes communautaires. L'organisme communautaire ne renonce pas à son autonomie dans la détermination de sa mission ou au regard de sa gestion, mais ses activités concourent de manière plus immédiate à la mise en œuvre des orientations ou des priorités ministérielles dans une vision de complémentarité. Cette relation donne lieu à un lien "contractuel" et la reddition de comptes qui y est associée doit fournir une réponse à des attentes explicitement signifiées, de nature qualitative et quantitative. (MESSF, 2004, 1ère partie p.8)

L'entente de service vise à financer des services complémentaires aux services publics. Selon l'*État de situation 2023-2024* :

> Un service complémentaire s'inscrit non seulement dans le champ d'intervention d'une instance gouvernementale, mais répond également à des objectifs formulés par celle-ci. L'offre d'un service communautaire de ce type s'inscrit donc, de manière déterminée, organisée et négociée, dans une planification ministérielle, et les résultats recherchés sont décrits dans une entente de service. (MESS, 2025, p.63)

1.4 Lien avec le ministère ou l'organisme gouvernemental bailleur de fonds

Enfin, du côté du lien avec le MO bailleur de fonds, le financement à la mission globale prévoit un rattachement à un MO qui agira à titre de port d'attache. Ce rattachement est basé sur le fait que « les activités principales découlant de la mission de l'organisme s'inscrivent de façon significative dans le champ d'activité du ministère […] ». (MESS, 2001, p.31). Bien qu'il puisse sembler surtout administratif, ce dernier critère assure une certaine équité et une cohérence dans l'accès au financement gouvernemental. Par exemple, dans le cas d'organismes qui œuvrent dans plus d'un secteur d'activité, il pose des exigences particulières quant à la possibilité d'être soutenu à la mission par plus d'un MO.

La *Politique* et le *Cadre* prévoient que le rattachement doit se faire sur la base de la problématique traitée par la mission de l'organisme, plutôt qu'en fonction du groupe social rejoint par celui-ci. Également, « [l]orsque la mission d'un organisme l'amène à être actif dans plus d'un secteur d'activité, c'est sur la base du secteur dans lequel ses activités prédominent ou prennent le plus d'importance que l'organisme sera rattaché à un ministère ou à un organisme gouvernemental. » (MESSF, 2004, 2e partie p.30)

En comparaison, dans le cas d'un financement par projet, le lien qui s'instaure entre l'organisme communautaire et le MO est de nature ponctuelle et dépend de la compatibilité du projet soumis par rapport au champ d'action du ministère. (MESSF, 2004, 2e partie, p.23) « Ce sont les disponibilités financières ainsi que la qualité du projet et sa conformité aux exigences du

programme visé qui balisent ici la relation qui s'engage entre une instance gouvernementale et un organisme communautaire. » (MESSF, 2004, 1ère partie, p.8)

Enfin, dans un même ordre d'idées, « la conclusion d'une entente de service présuppose un lien étroit entre les orientations d'un ministère et les activités que veut réaliser l'organisme communautaire. » (MESSF, 2004, 2e partie p.21)

Cette première section nous a permis de présenter une définition du financement en soutien à la mission globale à partir de quatre critères en nous basant sur la *Politique* et sur le *Cadre de référence.* Pour ce faire, nous avons comparé les trois principaux modes de financement gouvernementaux entre eux. Nous avons synthétisé les résultats au Tableau 1 qui se trouve en début de section. Celui-ci constitue la grille d'analyse à partir de laquelle nous allons évaluer les cinq nouveaux programmes à l'étude.

2. Nouveaux programmes de soutien à la mission globale : cinq études de cas

Dans cette deuxième section, nous allons successivement analyser les cinq nouveaux programmes de soutien à la mission globale mis en place sous le PAGAC 2022-2027 à partir de l'analyse de leur cadre normatif, de la documentation entourant leur mise en place ainsi que des données collectées lors des entrevues semi-dirigées réalisées. Nous proposons d'évaluer la conformité des programmes aux quatre critères de définition du financement à la mission globale, tels que présentés dans la section précédente. L'évaluation sera conduite selon une échelle simple en trois niveaux : conforme, partiellement conforme et non conforme.

2.1 Condition féminine : Volet 2A du Programme d'aide financière pour les initiatives en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, de violence sexuelle et de violence conjugale

Type d'organisme financé	Ce qui est financé	Rapport avec les orientations gouvernementales	Lien avec le ministère ou l'organisme gouvernemental
❌ Non conforme	❌ Non conforme	✅ Conforme	⚠️ Partiellement conforme

Le Programme d'aide financière pour les initiatives en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, de violence sexuelle et de violence conjugale a été mis en place en 2023 par le Secrétariat à la condition féminine (SCF). Il s'inscrit dans la *Stratégie gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2022-2027* à l'action transversale 8, dans le volet 2 : *Soutenir financièrement des projets locaux, régionaux et nationaux en matière d'égalité ainsi que des organismes spécialisés en condition féminine. Financement à la mission pour des organismes communautaires ciblés*. (SCF, 2022, p.28-29)

Le cadre normatif du programme précise que : « [l]e SCF s'inscrit comme coporteur (*sic*) de la mesure 1.3 (*sic*) du Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire 2022-2027 (PAGAC), qui vise à créer de nouveaux programmes gouvernementaux de soutien à la mission globale des organismes communautaires. » (SCF, 2025, p.5) Il s'agit du seul programme faisant référence à la mesure 1.1.3.

Mise en contexte

L'interlocutrice communautaire rencontrée travaille pour un regroupement d'organismes représentant au total plus de 400 organismes implantés dans toutes les régions du Québec. Ces derniers œuvrent en défense collective des droits et tant le regroupement que ses membres sont financés par le MESS pour leur mission en défense collective des droits.

Selon l'interlocutrice rencontrée, avant la mise en place de ce nouveau volet de financement, les organismes de son secteur bénéficiaient depuis de nombreuses années d'un financement par projet qui leur était réservé. L'interlocutrice fait état de bonnes relations avec le SCF, d'une reconnaissance de leur expertise et d'une certaine souplesse administrative dans la réalisation des projets. La mise en place d'un financement à la mission était une demande de longue date. Les demandes répétées et la récurrence dans les financements par projet auraient contribué à la mise en place du nouveau programme de financement. « [J]e te dirais que pendant dix à quinze ans, on a signé la même chose », raconte l'interlocutrice. « C'est peut-être devenu une évidence pour eux de le transformer en financement à la mission. »

Type d'organismes financés

Le programme du SCF **n'est pas conforme** à ce critère. On peut lire dans le *Guide d'information* du programme que « [l]e volet 2A vise uniquement les organismes répondant aux quatre critères pour être qualifiés comme organismes communautaires tels que définis dans le Cadre de référence en matière d'action communautaire. » (SCF, 2023b, p.3) Le programme ne finance donc pas en priorité les organismes d'ACA comme le prescrivent la *Politique* et le *Cadre de référence.* Il est également inscrit que le programme vise à soutenir des organismes qui offrent des services « en complémentarité à l'offre de service existante », alors que la *Politique* et le *Cadre de référence* prévoient le financement de services alternatifs.

Avec son nouveau programme, le SCF semble avoir ciblé certains organismes qu'il souhaitait financer. Le volet est organisé d'une telle manière que ses cinq sous-objectifs correspondent à cinq types d'organismes différents. Le ciblage réalisé par le SCF est quelque chose qui est questionné par l'interlocutrice rencontrée et qui rend mal à l'aise. L'interlocutrice mentionne des dynamiques de compétition entre les organismes que ce ciblage a générées et soulève également des enjeux en matière d'équité quant à l'accès au financement.

Enfin, un critère particulier de sélection des demandes nous questionne, soit la « composition et diversité d'expertise et de provenance des membres du conseil d'administration. » (SCF, 2025, p.20) Ce genre de critère n'est pas prescrit dans la *Politique* ou le *Cadre de référence* et, selon notre expérience, est inhabituel dans un programme de financement en soutien à la mission globale.

Ce qui est financé

Le programme du SCF **n'est pas conforme** à ce critère puisqu'il vise à financer une « mission spécifique en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ou en violence sexuelle.» (SCF, 2023, p.4) Pour un organisme déjà financé à la mission par un autre ministère, on peut lire que le programme ne peut que financer « un champ d'action découlant de sa mission qui n'est pas déjà couvert par toute autre forme d'aide financière publique. » (SCF, 2023b, p.4) Comme nous l'avons vu précédemment, la *Politique* et le *Cadre de référence* sont clairs à l'effet qu'un financement à la mission globale doit financer une mission considérée dans sa globalité plutôt que parcellisée en fonction d'activités spécifiques. Néanmoins, le cadre normatif du programme précise que le financement peut être récurrent et qu'il offre une certaine flexibilité aux organismes en finançant des activités liées à la mission. (SCF, 2025, p.6)

Les organismes représentés par l'interlocutrice rencontrée sont également financés au MESS en défense collective des droits. Or, le programme exclut explicitement le financement d'activités visant « la défense collective des droits (activités de représentation, activités liées à l'action politique non partisane et manifestations). » (SCF, 2025, p.20) L'interlocutrice explique que « les organismes, ce qui les chicote, c'est l'idée que ce soit inscrit que c'est pour des activités spécifiques, puis ça ne reconnaît pas leur mission telle quelle. » Elle ajoute que « c'est spécifiquement la défense collective des droits qui est visée et puis ça, c'est une attaque à notre autonomie. »

Rapport avec les orientations gouvernementales

Le programme du SCF est **conforme** en matière de rapport avec les orientations gouvernementales. Il maintient une distance entre les organismes communautaires et les orientations gouvernementales.

Lien avec le ministère ou l'organisme gouvernemental bailleur de fonds

Le rattachement au SCF peut amener à se demander s'il est fait en fonction d'un groupe social rejoint, les femmes, ou bien en fonction d'une problématique. La description du programme, qui prévoit le financement d'activité « en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, de violence sexuelle et de violence conjugale » nous amène à conclure que le rattachement est fait en fonction de problématiques et qu'il est ainsi conforme à la *Politique* et au *Cadre de référence.*

Toutefois, le programme contrevient au critère puisque le rattachement n'est pas nécessairement fait en fonction de la mission principale de l'organisme, mais d'activités ou de services. Nous évaluons donc que le programme est **partiellement conforme** à ce critère.

2.2 Environnement : Programme de soutien à la mission des organismes environnementaux

Type d'organisme financé	Ce qui est financé	Rapport avec les orientations gouvernementales	Lien avec le ministère ou l'organisme gouvernemental
❌ Non conforme	⚠️ Partiellement conforme	❌ Non conforme	✅ Conforme

Le Programme de soutien à la mission globale des organismes environnementaux (PSMOE) a été ciblé par rapport à son fonctionnement particulier qui s'éloigne de celui généralement observé dans les programmes de soutien à la mission globale. Le PSMOE, dont le premier cadre normatif date de 2018 et le second de 2023, opère d'une manière qui rappelle celle du financement par projet : à la fin de leur convention triennale, tous les organismes subventionnés perdent leur financement et doivent participer au prochain appel de candidatures pour espérer obtenir un nouveau financement. Nous avons donc décidé de traiter le PSMOE dans sa version 2023-2026 comme un nouveau programme en raison de son caractère discontinu.

Mise en contexte

L'interlocutrice communautaire rencontrée travaille pour un regroupement établi depuis plus de 40 ans et qui regroupe 75 organismes communautaires locaux, régionaux ou nationaux en environnement. Le regroupement et le tiers de ses membres sont des organismes ayant une mission en défense collective des droits.

Selon l'interlocutrice rencontrée, c'est depuis 1996 qu'il existe un financement en soutien à la mission globale au ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP). L'actuel PSMOE en serait la septième version. Ce qui a été le plus saillant lors de notre entrevue, c'est le caractère politique du financement aux organismes d'ACA en environnement qui peut être vu en opposition aux projets de développement économique. Une proportion significative d'entre eux font d'ailleurs de la défense collective des droits, dont les activités politiques ou de mobilisation sociale peuvent déranger les élu·es. L'historique du financement des organismes d'ACA en environnement reflète bien cette dynamique. Selon l'interlocutrice rencontrée, il n'a pas été rare que le financement ait été suspendu pendant une année, voire même deux ans. « Le plus qu'on a eu c'est deux ans. Ils disaient qu'il [le programme] n'était pas aboli, mais dans le fond, ils ne s'occupaient pas de notre dossier. C'était juste ça. »

Après deux ans sans financement au MELCCFP, une première version du PSMOE voit le jour en 2018 pour une période de trois ans. Le programme est reconduit pour l'année 2021 en contexte

pandémique et un cafouillage entraine un retard de près d'une année pour l'adoption d'un PSMOE 2023-2026 et pour le financement des organismes. Lors de l'entrevue au début de l'année 2026, dans un contexte de coupures au MELCCFP et de fin de l'entente triennale 2023-2026, les organismes d'ACA en environnement n'avaient aucune information quant au renouvellement de leur programme de financement.

Type d'organismes financés

Bien qu'au moins les deux tiers des douze organismes financés soient des organismes d'ACA, il est clairement indiqué au cadre normatif du PSMOE que le programme s'adresse aux organismes d'AC. (MELCCFP, 2023, p.6) Ainsi, il n'est **pas conforme** à la *Politique* et au *Cadre de référence* qui prévoient que le financement à la mission devrait être réservé en priorité aux organismes d'ACA.

Mentionnons également que le PSMOE inclut dans ses critères d'admissibilité le fait d'avoir déclaré des revenus bruts inférieurs ou égaux à 400 000$ dans ses derniers états financiers. Le programme prévoit également un critère de redistribution basé sur les revenus bruts de l'organisme : « Les organismes qui ont déclaré un revenu brut inférieur ou égal à 300 000$ en 2022-2023 recevront un financement de 60 000$/année » alors que « Les organismes qui ont déclaré un revenu brut de plus de 300 000$, mais inférieur ou égal à 400 000$ en 2022-2023 recevront un financement de 25 000$/année. » (MELCCFP, 2023, p.8) La *Politique* ou le *Cadre de référence* ne prévoient pas un seuil maximal de revenu pour les organismes admissibles. Selon l'interlocutrice communautaire interviewée, ce seuil maximal était de 100 000$ au cadre normatif 2018 du PSMOE.

Ce qui est financé

Le PSMOE nous apparaît **partiellement conforme** à ce critère. On peut lire dans le cadre normatif du PSMOE que « [l]e présent programme permet donc de contribuer à la stabilité financière de ces organismes et à leur essor par un financement réservé au soutien de leur mission. Il répond aux objectifs de la Politique québécoise de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire ». (MELCCFP, 2023, p.4) Le programme finance donc le soutien d'une mission globale.

Toutefois, certains éléments du programme s'apparentent à du financement par projet. Notamment, comme mentionné ci-haut, le programme procède par appel de candidatures et à la fin de chaque entente triennale, les organismes perdent leur financement. Selon les mots de l'interlocutrice rencontrée : « Ils mettent tout le monde à la porte, c'est table rase ». Elle donne à ce titre l'exemple d'un organisme qui a perdu le financement dont il bénéficiait depuis près de trente ans simplement parce qu'il n'a pas été sélectionné au dernier appel de candidatures. Ce mode de fonctionnement, où les organismes perdent la reconnaissance auprès de leur ministère d'attache à la fin de chaque entente triennale, avec les enjeux que cela pose en termes de stabilité et de prévisibilité, nous apparaît contraire à l'esprit du financement à la mission globale.

De plus, les critères d'analyse des candidatures incluent des critères similaires à ceux du financement par projet ou de l'entente de service. Par exemple : la qualité des activités, la fréquence des activités prévues, le nombre de personnes rejointes prévu, la capacité à contribuer aux indicateurs et cibles inscrits dans le cadre normatif, etc. (MELCCFP, 2023, p.4) Dans un même ordre d'idées, il est ressorti de l'entrevue que la reddition de comptes serait intrusive, par exemple en demandant une ventilation exigeante et des pièces justificatives de certaines dépenses.

Rapport avec les orientations gouvernementales

Nous évaluons que le PSMOE est **non conforme** à ce critère. Sur la page web du programme, le MELCCFP écrit que « [p]ar leurs activités, les organismes doivent également contribuer aux efforts du Ministère dans la réalisation de sa mission […] ». Comme analysé dans la première section, cette orientation n'est pas contraire au respect de l'autonomie des organismes d'ACA.

Cela étant dit, à partir d'un critère d'admissibilité au PSMOE, le MELCCFP donne une certaine orientation politique au programme. Seuls sont admissibles les organismes « dont le mandat premier et prioritaire […] porte sur l'action environnementale dans une perspective de développement durable […] ». (MELCCFP, 2023, p.6) Le développement durable est une école de pensée spécifique en environnement qui exclut d'emblée des organismes d'ACA qui portent une perspective écologiste plus critique. Selon l'interlocutrice rencontrée : « On est vu un peu comme des prestataires de services. Ce n'est pas des ententes de service en tant que telles, mais il faut que tu sois dans la même vision que celle du gouvernement. »

Lien avec le ministère ou l'organisme gouvernemental bailleur de fonds

Enfin le PSMOE est **conforme** au critère du lien avec le MO. Les organismes financés sont rattachés en fonction du lien entre leur mission principale et le champ d'activité du MELCCFP.

2.3 Jeunesse : Programme d'appui aux organismes œuvrant auprès des jeunes Québécoises et Québécois

Type d'organisme financé	Ce qui est financé	Rapport avec les orientations gouvernementales	Lien avec le ministère ou l'organisme gouvernemental
✗ Non conforme	✗ Non conforme	✗ Non conforme	✗ Non conforme

Le programme d'appui aux organismes œuvrant auprès des jeunes Québécoises et Québécois a été mis en place par le Secrétariat à la jeunesse (SAJ) en 2025 dans le cadre de la *Politique québécoise de la jeunesse* (PQJ) 2030 et du *Plan d'action jeunesse* (PAJ) *2025-2030.*

Mise en contexte

Les deux interlocuteurs communautaires rencontrés travaillent pour deux regroupements solidement établis depuis plusieurs années. Ces deux regroupements représentent à eux deux près de 280 organismes qui interviennent directement auprès des jeunes et qui sont des organismes de type milieu de vie. Les deux regroupements et leurs membres ont une mission en santé et services sociaux et sont ainsi financés au Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Les deux regroupements sont également financés par projet par le SAJ depuis plusieurs années.

Le SAJ finance des organismes par projet et par ententes de service à travers les plans d'action jeunesse depuis 2002. À l'exception d'un premier financement ponctuel en 2002, c'est depuis 2016 que des regroupements d'organismes d'ACA y sont financés. Selon les deux interlocuteurs communautaires rencontrés, la mise en place d'un financement en soutien à la mission globale est une demande de longue date des organismes d'ACA. « On se faisait dire par l'adjoint parlementaire à la jeunesse, Samuel Poulin, qu'il ne voulait plus entendre parler de la mission, qu'il l'avait assez entendu », raconte l'un des interlocuteurs. « Puis un moment donné, à force de se le faire répéter, il n'a pas eu le choix de le prendre en charge ». C'est sous la gouverne de Mathieu Lacombe, qui a succédé à Samuel Poulin à la jeunesse, que le programme a été mis en place. Ainsi, en 2025, les organismes financés ont été invités à déposer une demande dans un nouveau volet de financement à la mission. Malgré le fait qu'il s'agisse d'une demande répétée, les deux interlocuteurs rencontrés demeurent très critiques par rapport au programme mis en place. L'un d'eux souligne que le programme du SAJ « n'est pas un vrai financement à la mission. Ça reste du financement qui est conventionné avec une date de fin et avec des objectifs quantifiables ».

Type d'organismes financés

Le programme du SAJ **n'est pas conforme** à ce critère. Le cadre normatif prévoit que les organismes admissibles sont les organismes sans but lucratif (OSBL), les coopératives et les entreprises d'économie sociale et les organismes autochtones déployant des actions qui ciblent des jeunes de 12 à 35 ans. (SAJ, 2024d, p.6-7) Nulle part il n'est fait mention d'une priorité accordée aux organismes d'ACA. De plus, la catégorie d'OSBL est beaucoup plus large que celles d'ACA ou d'AC. Elle englobe des organisations comme les fondations philanthropiques, dont certaines sont financées par projet au SAJ depuis plusieurs années et maintenant financées à la mission par ce nouveau programme. Le programme vise également le financement de services complémentaires aux services publics. (SAJ, 2024d, p.5) Or, la *Politique* et le *Cadre de référence* sont clairs à ce titre : le financement à la mission globale devrait financer des services alternatifs, alors que les services complémentaires répondent plutôt à un mode de financement par entente de service.

Enfin, mentionnons que le nouveau programme de financement du SAJ vise le financement d'organismes multirégionaux ou nationaux et priorise les demandes « qui permettent le déploiement de services dans au moins neuf régions administratives […] ». (SAJ, 2024d, p.8) Ce critère exclut le financement des organismes de base et désavantage *de facto* l'ACA, dont l'ancrage local et l'autonomie sont des principes fondateurs, par rapport à d'autres types d'organisations.

Ce qui est financé

Le programme d'appui à la mission du SAJ **n'est pas conforme** à ce critère pour de nombreuses raisons. D'une part, on peut lire au cadre normatif que le programme soutient des organismes « dont une partie de la mission ou des activités participent à l'atteinte des objectifs de la PQJ » et dans le *Guide du demandeur* que les organismes admissibles doivent « déployer des actions (soit par la mission, un programme ou des initiatives récurrentes) » qui ciblent les jeunes et répondent aux objectifs de la PQJ. (SAJ, 2024a, p.2) Le programme permet donc de financer à la mission des activités, un programme ou des initiatives récurrentes. Il contrevient ainsi aux critères énoncés dans la *Politique* et au *Cadre de référence* selon lesquels le financement à la mission globale devrait financer « la réalisation d'une mission considérée dans sa globalité plutôt que parcellisée en fonction d'activités particulières […] ». (MESSF, 2004, 2e partie p.23)

De plus, de nombreux indices laissent deviner un flou significatif dans le passage d'un financement par projet à un financement à la mission. Par exemple, à l'appel de candidatures, les interlocuteurs communautaires rencontrés ont été invités à déposer dans les deux volets de financement du programme (mission et projet). Après une première analyse par les fonctionnaires, les demandes projet et mission ont été interchangées : ce qui a été déposé en projet pouvait être financé en mission et vice-versa. « Tu sais, cette espèce de jeu de chaises s'est fait en parallèle, ce qui a fait que nous, notre projet a été financé en mission. Notre mission n'a pas été financée. Dans d'autres organismes, ils ont déposé en mission, mais finalement ils ont été financés en projet et l'inverse aussi ». Ce qui devrait être deux types de financement répondant à des logiques distinctes sont interchangeables dans le cadre du nouveau programme du SAJ.

Il est également frappant de constater que les formulaires de demande de financement pour les volets 1 et 2 du programme (mission et projet) sont pratiquement identiques. Plusieurs éléments caractéristiques du financement par projet se retrouvent dans la demande de financement mission. Par exemple, on y retrouve une déclinaison des activités en fonction d'objectifs, de résultats attendus, d'indicateurs, de cibles annuelles et chiffrées et d'un calendrier de mise en œuvre. (SAJ, 2024b, p.8) On peut aussi lire dans le *Guide du demandeur* que les activités réalisées devraient être d'une durée maximale de trois ans, ce qui est complètement contradictoire avec la notion de mission globale. (SAJ, 2024a, p.2).

Bien que le cadre normatif précise que le financement est récurrent et global, c'est-à-dire que « [l]e bénéficiaire peut répartir la subvention octroyée parmi les différents postes de dépenses admissibles liées à son fonctionnement de base ou à ses activités particulières », le financement

du SAJ est beaucoup plus contraignant et directement lié à la réalisation d'un projet et à l'atteinte de cibles. (SAJ, 2024, p.6) « Est-ce qu'on est libre de notre mission? Bien non, ce n'est pas un financement à la mission », relate l'un des interlocuteurs rencontrés.

En pratique, le nouveau programme mission du SAJ permet certains allègements administratifs par rapport au financement par projet. L'un des interlocuteurs rencontrés explique que « son objectif [au SAJ] c'est de pérenniser les partenaires, c'est-à-dire qu'on voit une récurrence dans certains projets, puis pour éviter d'avoir trop de redditions de comptes et de paperasse, pourquoi ne pas venir encadrer dans un nouveau volet cette espèce de programme mission jeunesse? ».

Rapport avec les orientations gouvernementales

En ce qui a trait au rapport aux orientations gouvernementales, le programme du SAJ **n'est pas conforme** aux critères énoncés dans la *Politique* et le *Cadre de référence* qui prévoient une distance entre l'organisme communautaire et les orientations gouvernementales. Selon le cadre normatif, les organismes visés par le programme doivent « [d]éployer des actions […] qui participent à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs de la Politique québécoise de la jeunesse. » (SAJ, 2024d, p.7) Le *Guide du demandeur* précise également que « [c]es actions doivent aussi répondre à des priorités identifiées lors de la consultation jeunesse 2023 […] ». (SAJ, 2024a, p.2)

Lien avec le ministère ou l'organisme gouvernemental bailleur de fonds

Le programme de soutien à la mission du SAJ ne répond également pas à ce critère, d'une part, puisque les organismes financés le sont en fonction d'un groupe social rejoint plutôt qu'en fonction d'une problématique. On définit ainsi la mission jeunesse : « [d]éployer des actions […] qui ciblent spécifiquement les jeunes de 12 à 35 ans localisés sur le territoire québécois. » (SAJ, 2024d, p.7)

D'autre part, le programme **n'est pas conforme** parce que le rattachement au SAJ n'est pas nécessairement fait en fonction de la mission principale de l'organisme, mais en fonction d'une partie d'une mission, d'activités, d'un programme ou d'initiatives récurrentes.

2.4 Multisectoriel : Volet multisectoriel du Programme de soutien financier aux orientations gouvernementales en action communautaire et en action bénévole

Type d'organisme financé	Ce qui est financé	Rapport avec les orientations gouvernementales	Lien avec le ministère ou l'organisme gouvernemental
❌ Non conforme	☑ Conforme	☑ Conforme	☑ Conforme

La création d'un nouveau volet de financement multisectoriel au Programme de soutien financier aux orientations gouvernementales en action communautaire et en action bénévole répond directement à la mesure 1.1.5 du PAGAC : *Soutenir la mission globale des organismes à vocation multisectorielle.* Celle-ci est accompagnée de la mesure 1.1.4 : *Mettre en œuvre un mécanisme de concertation interministérielle visant à assigner un port d'attache aux organismes communautaires à vocation multisectorielle*, dont l'objectif est de mettre en place un mécanisme pour déterminer l'accès au nouveau volet de financement.

Mise en contexte

L'interlocutrice communautaire rencontrée travaille pour un réseau de douze organismes formés à partir des années 2000. Ces derniers sont présents dans huit régions et leur mission est multisectorielle. Ils ne sont financés à la mission par aucun autre ministère.

Un premier financement dans le cadre du volet multisectoriel a été octroyé en 2024 à un petit nombre d'organismes déjà connus du gouvernement. Les dépôts de candidatures ont été faits sous invitation. Selon l'interlocutrice communautaire rencontrée, cette première ronde de financement plus limitée visait à offrir une année de « rodage » au nouveau volet de financement. Une approche prudente aurait été adoptée pour éviter que des ministères se délestent d'un grand nombre d'organismes évalués comme multisectoriels avec toutes les complications qui auraient pu s'ensuivre. Un second financement a été octroyé en 2025 après un appel de candidatures public. Au 10 octobre 2025, dix-huit organismes communautaires étaient financés au volet multisectoriel.

Parmi les nouveaux financements en soutien à la mission globale lancés sous le dernier PAGAC 2022-2027, le volet multisectoriel a la particularité de s'intégrer dans un cadre normatif existant, dans lequel sont entre autres financés les organismes de défense collective des droits. Cela explique en grande partie pourquoi il s'agit du nouveau programme le plus conforme à la définition du financement à la mission globale parmi ceux étudiés.

Type d'organismes financés

Le volet multisectoriel finance les organismes à vocation multisectorielle qui n'ont aucun port d'attache ministériel. (MESS, 2024) Les organismes communautaires à vocation multisectorielle sont des organismes « dont le rattachement est problématique parce qu'on ne peut trancher sur la prédominance d'un secteur d'activité par rapport à un autre secteur d'activité ou d'une problématique par rapport à une autre problématique. » (MESSF, 2004, 2e partie p.30) Alors que le *Cadre de référence* prévoit la possibilité qu'ils soient rattachés à plus d'un MO, plusieurs organismes à vocation multisectorielle peinent depuis des années à obtenir un financement stable et récurrent. L'interlocutrice communautaire rencontrée explique que : « On se faisait reprocher qu'on n'était sous aucune mission ou trop de missions. Donc, ça faisait qu'on tombait comme nulle part. Personne ne se sentait responsable. » La création d'un programme de financement dédié est apparue comme une nécessité au fil des ans et était demandée par le milieu de l'ACA. Selon le gouvernement, pour être considéré comme des organismes multisectoriels, il faut que « [l]a mission inscrite dans les lettres patentes leur permet d'être actifs dans au moins trois secteurs d'activité distincts. Ces secteurs d'activité doivent correspondre à au moins trois missions gouvernementales sectorielles. Aucune de ces missions ne doit être majoritaire. » (MESS, 2024)

Le nouveau volet multisectoriel est destiné aux organismes AC. Bien qu'à notre connaissance, il finance majoritairement des organismes d'ACA, il n'est nulle part fait mention d'une priorité accordée aux organismes d'ACA. L'interlocutrice interviewée explique d'ailleurs qu'au début des travaux avec le ministère, la volonté de réserver le financement aux organismes d'ACA était explicite. « Puis, dans l'entente, ils parlent juste d'action communautaire. Le "A" a sauté », raconte-t-elle. Le volet de financement multisectoriel **contrevient ainsi à ce critère** de définition du financement à la mission globale.

Certains critères d'analyse des demandes laissent également perplexes. Notamment, la priorité accordée aux organismes qui ont des revenus inférieurs à 200 000$, aux organismes qui sont des organismes locaux ou régionaux ou des organismes qui proviennent d'une région qui n'a pas d'autres organismes à vocation multisectorielle soutenus. (MESS, 2024) Ces critères d'analyse ne trouvent pas d'ancrage dans la *Politique* ou le *Cadre de référence.* Ils ont pour effet d'exclure la consolidation d'organismes multisectoriels qui ont des revenus supérieurs à 200 000$ et d'exclure le financement des regroupements nationaux qui de manière contradictoire figurent explicitement parmi les objectifs du volet au cadre normatif. (MESS, 2023, p.7)

Ce qui est financé

Relativement à ce qui est financé, le volet multisectoriel est **conforme** aux critères du financement à la mission globale. Le cadre normatif du programme est explicite à ce niveau. Parmi ses objectifs, on peut lire : « [c]ouvrir une partie des frais liés aux activités de base des organismes (appui à la mission globale), c'est-à-dire les activités liées à la réalisation de leur mission. » (MESS, 2023, p.26)

Rapport avec les orientations gouvernementales

De la même manière, le volet multisectoriel est **conforme** en matière de distance avec les orientations gouvernementales et les organismes financés. On cite la *Politique* dans les objectifs généraux du programme et on retrouve parmi les objectifs spécifiques du volet de : « [p]ermettre la libre détermination de la mission, des approches et des orientations des organismes. » (MESS, 2023, p.25)

Lien avec le ministère ou l'organisme gouvernemental bailleur de fonds

Enfin, le lien entre l'organisme communautaire et le ministère est particulier puisqu'il n'est pas fait sur la base du lien significatif entre le champ d'activité de ce dernier et la mission de l'organisme, mais plutôt sur la base d'un nombre de missions portées par l'organisme. Puisque les missions des organismes communautaires sont toujours considérées en fonction des problématiques plutôt que des populations rejointes et que le programme vise à combler certaines limites du cadre administratif existant, nous considérons que le volet multisectoriel est **conforme** à l'esprit de la *Politique* et du *Cadre de référence*.

2.5 Sécurité intérieure : Programme québécois de lutte contre la criminalité

Type d'organisme financé	Ce qui est financé	Rapport avec les orientations gouvernementales	Lien avec le ministère ou l'organisme gouvernemental
✅ Conforme	❌ Non conforme	✅ Conforme	⚠️ Partiellement conforme

En 2022, le ministère de la Sécurité publique (MSP) qui a changé de nom en 2026 pour devenir le ministère de la Sécurité intérieure (MSI), a mis en place deux nouveaux programmes de financement en soutien à la mission globale : le programme de financement des organismes communautaires de travail de rue en prévention de la criminalité (TRPC) et le programme de financement en exploitation sexuelle (PMES). Ces deux programmes ont été intégrés à l'automne 2025 dans le Programme québécois de lutte contre la criminalité (PQLC), sous l'axe 1 : *Soutien aux activités courantes*, respectivement dans les volets 1.1 *Services de proximité* et 1.2 *Exploitation sexuelle.* Notre analyse porte principalement sur le PQLC, tout en mobilisant certains éléments des programmes échus (TRPC et PMES).

Mise en contexte

L'interlocutrice communautaire rencontrée travaille pour un regroupement d'une cinquantaine de membres solidement implantés dans quinze régions du Québec et qui font de l'intervention directe auprès des personnes marginalisées. Le regroupement et ses membres sont financés à la mission au PSOC.

Les programmes de soutien à la mission globale ont été mis en place au MSP en réponse à des demandes du milieu de l'ACA. L'interlocutrice communautaire rencontrée explique que les organismes de son secteur entretiennent des relations de collaboration avec le ministère depuis des dizaines d'années et que la mise en place d'un financement en soutien à la mission est le fruit d'un travail de représentation qui date d'au moins quatre ans. Par exemple, avant le TRPC, les organismes d'ACA étaient financés par le MSP sous d'autres programmes de type projet, dont le programme de financement issu du partage des produits de la criminalité (PFIPPC). Malgré le caractère ponctuel caractéristique du financement par projet, plusieurs organismes profitaient de ce financement depuis plusieurs années de manière quasi récurrente. La mise en place du TRPC visait, entre autres, à offrir un financement plus stable et récurrent aux organismes financés par projet au MSP.

Type d'organismes financés

Le PQLC s'adresse en priorité aux organismes d'ACA et est ainsi **conforme** au critère du financement à la mission globale. « Seuls les organismes d'action communautaire définis dans le Cadre de référence en matière d'action communautaire du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) sont admissibles à l'axe 1 du PQLC. De plus, cet axe s'adresse prioritairement, mais non exclusivement, aux organismes d'action communautaire autonome du mouvement d'action communautaire autonome. » (MSP, 2025, p.12)

De prime abord, certains critères d'admissibilité peuvent paraître empiéter sur l'autonomie des organismes. Par exemple, « avoir des pratiques organisationnelles et de gestion qui favorisent le développement des ressources humaines ainsi qu'un encadrement clinique adéquat » ou encore « avoir un code de conduites (*sic*) ou d'éthique régissant les relations entre les intervenants et les personnes rejointes. » (MSP, 2025, p.12-13) Toutefois, après notre entretien avec l'interlocutrice communautaire, ces critères nous sont apparus comme une marque de la reconnaissance gouvernementale du secteur de l'ACA concerné. Selon ses mots :

> Les fonctionnaires ont tellement pris la peine d'entendre dans les rencontres comment on parle de notre pratique, puis à quel point l'éthique est importante, que pour eux, ça allait de soi que c'était comme une norme. Je ne pense pas que la proposition est venue de nous, mais je pense qu'elle est venue du fait qu'ils nous ont beaucoup écoutés.

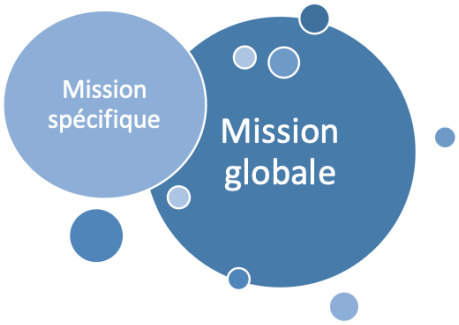
Ce qui est financé

Le PQLC **n'est pas conforme** au financement à la mission globale en matière de ce qui est financé, puisqu'il vise à financer un « champ d'action » ou une « mission spécifique » de l'organisme. Pour les organismes qui reçoivent déjà un financement à la mission globale, il est inscrit au cadre normatif que le PQLC « sera complémentaire et qu'il servira à financer un champ d'action découlant de sa mission qui n'est pas déjà couvert par toute autre forme de subvention. »

(MSP, 2025, p.10) Pour le volet en exploitation sexuelle, on indique qu'il est « dédié au soutien de la mission spécifique des organismes d'action communautaire » en prévention de l'exploitation sexuelle. (MSP, 2025, p.12) Bien qu'il soit échu, le *Guide de présentation d'une demande d'aide financière 2024* du PMES offre à ce titre quelques détails supplémentaires accompagnés d'un graphique illustrant la définition du MSP d'un financement à la mission spécifique. On peut y lire que :

> Plus précisément, le PMES vise à soutenir les organismes communautaires ayant une mission spécifique en exploitation sexuelle, que ce soit ou non leur mission principale. Ce programme se veut complémentaire aux financements à la mission globale offerts par les autres ministères et ne vise pas à s'y substituer. Ainsi, un organisme bénéficiant d'un financement pour sa mission globale peut recevoir une subvention du PMES afin de couvrir les dépenses liées à leurs activités spécifiques en exploitation sexuelle. (MPS, 2024, p.7)

Graphique 1 – Représentation de la mission spécifique au *Guide de présentation d'une demande d'aide financière* au PMES



Source : Ministère de la Sécurité publique. (2024). *Programme de financement à la mission en exploitation sexuelle. Guide de présentation d'une demande d'aide financière 2024.* Gouvernement du Québec, p.7.

Les notions utilisées d'un « champ d'action de la mission non couvert » ou d'une « mission spécifique » et leur rapport au concept de mission globale sont équivoques et étrangères à la *Politique* et au *Cadre de référence* qui prévoient le financement d'une mission considérée dans sa globalité.

Rapport avec les orientations gouvernementales

Rien dans le cadre normatif ou dans l'entretien mené auprès de l'interlocutrice communautaire ne laisse entrevoir un enjeu du côté de la distance entre l'organisme communautaire et les orientations ministérielles. Le programme est donc **conforme** à ce critère.

Lien avec le ministère ou l'organisme gouvernemental bailleur de fonds

Le rattachement des organismes financés à l'axe 1 du PQLC est **en partie conforme** à ce critère du fait qu'il est réalisé sur la base d'une problématique. On peut lire dans le cadre normatif que l'axe 1 vise à soutenir « des organismes d'action communautaire, dont la mission, ou un élément de mission, est liée à celle du MSP. » (MSP, 2025, p.8) Toutefois, le PQLC apparait en partie non conforme, du fait que le rattachement peut être fait en fonction d'un volet d'activité plutôt qu'en fonction de la mission principale de l'organisme. À ce titre, la *Politique* et le *Cadre de référence* prévoient que le rattachement d'un organisme communautaire à un ministère doit être fait en fonction « du secteur dans lequel ses activités prédominent ou prennent le plus d'importance […] ». (MESSF, 2004, 2e partie p.30) C'est seulement lorsqu'on n'est pas en mesure de déterminer la prédominance d'un secteur d'activité dans la mission d'un organisme qu'on devrait envisager la possibilité d'un rattachement à plusieurs ministères.

Cette deuxième section nous a permis de réaliser des études de cas pour chacun des cinq nouveaux programmes à la mission mis en place sous le PAGAC 2022-2027 en fonction de notre grille d'analyse présentée dans la première section, soit nos quatre critères de définition du financement à la mission globale. La prochaine section propose de comparer ces cinq cas, afin d'en dégager les tendances et les particularités.

3. Analyse transversale

Notre troisième et dernière section présente une analyse transversale des cinq études de cas, afin d'en dégager les grandes tendances et de formuler des pistes d'action en vue de la mise en place de futurs programmes de financement à la mission globale.

Tableau 2 – Évaluation de la conformité des nouveaux programmes de financement en soutien à la mission globale aux critères définis dans la *Politique* et le *Cadre de référence*

Programme (par secteur)	Type d'organisme financé	Ce qui est financé	Rapport avec les orientations gouvernementales	Lien avec le ministère ou l'organisme gouvernemental
Condition féminine	❌	❌	✅	⚠️
Environnement	❌	⚠️	❌	✅
Jeunesse	❌	❌	❌	❌
Multisectoriel	❌	✅	✅	✅
Sécurité intérieure	✅	❌	✅	⚠️

Légende : ✅ = conforme, ⚠️ = partiellement conforme, ❌ = non conforme

Une certaine variabilité se dégage de notre analyse quant à la conformité des nouveaux programmes aux critères de définition du financement la mission globale. Des cinq programmes étudiés, le programme dédié aux organismes multisectoriels est celui qui se rapproche le plus de la *Politique* et du *Cadre de référence,* avec trois critères conformes sur quatre. À l'opposé, le programme du SAJ ne rencontre aucun des quatre critères et est donc le programme le moins conforme. Le programme du MSI est conforme à deux critères et partiellement conforme à un autre alors que les programmes en condition féminine et en environnement ne sont conformes qu'à un seul critère et partiellement conformes à un autre. Cette grande variabilité dans la forme des nouveaux programmes mis en place s'inscrit en faux avec l'orientation au cœur de la *Politique* d'assurer « la cohérence, la simplification et l'harmonisation des pratiques gouvernementales. » (MESS, 2001, p.40)

Sur les vingt éléments évalués (quatre critères dans cinq programmes), dix sont non conformes à la définition du financement à la mission globale, trois sont partiellement conformes et seulement sept sont conformes.

3.1 La priorité à l'ACA en perte de vitesse

Le critère le moins respecté des quatre est celui du type d'organisme financé. Seulement l'un des cinq programmes à l'étude, le PQLC en sécurité intérieure, accorde une priorité au financement des organismes d'ACA. Même si certains programmes comme celui en environnement ou le programme dédié aux organismes multisectoriels financent majoritairement des organismes d'ACA, nous avons évalué ces derniers comme étant non conformes puisque la priorité accordée à l'ACA n'est pas inscrite aux cadres normatifs. Dans le même ordre d'idées, la notion de services complémentaires et de complémentarité des services se retrouve dans trois des cinq programmes étudiés, soit condition féminine, environnement et jeunesse.

3.2 La mission spécifique : une contradiction dans les termes

L'un des principaux enjeux qui ressort des études de cas est le glissement conceptuel dans trois des cinq programmes étudiés vers un financement à la « mission spécifique ». Comme mentionné précédemment, il s'agit d'un concept étranger à la *Politique* et au *Cadre de référence* et dont le rapport au financement à la mission globale est équivoque. Les programmes qui financent la mission spécifique sont d'emblée non conformes à deux critères du financement à la mission globale. D'une part, contrairement à ce qu'édicte la *Politique* et le *Cadre de référence,* ces programmes ne financent pas une mission considérée dans sa globalité, mais plutôt considérée de manière « parcellisée en fonction d'activités particulières ou de priorités gouvernementales ». (MESS, 2004, 2^{e} partie p.23) D'autre part, ils sont non conformes parce que le rattachement à un MO n'est pas nécessairement fait en fonction de la mission principale de l'organisme. Le programme de financement du SAJ est particulièrement explicite à ce titre et spécifie qu'il peut tout autant financer la mission principale d'un organisme qu'un programme ou des initiatives récurrentes.

Les trois programmes de financement à la « mission spécifique » visent à soutenir des organismes communautaires ou des regroupements qui sont déjà financés à la mission globale par un autre MO. C'est là le cœur et la raison d'être du dispositif. L'infléchissement du concept de mission globale permet qu'un organisme soit financé à la mission par plus d'un MO sans que s'appliquent les règles relatives au financement double ou triple mission. Selon ces règles, un organisme peut être financé par deux, voire trois MO, tant que chaque volet à sa mission représente la moitié ou le tiers de ses activités, le cas échéant. Cela doit être démontré de manière explicite par les organismes, par exemple, dans leur rapport annuel et leur budget.[6]

Le financement de type « mission spécifique est ambigu : il est vécu de manière plutôt positive dans les secteurs concernés, mais se trouve en faux avec la *Politique* et le *Cadre de référence* et s'accompagne de risques certains. Les trois cas étudiés sont le résultat d'une conversion d'un financement par projet en un financement à la mission. Les projets financés l'étaient le plus souvent de manière récurrente depuis plusieurs années et le passage à un financement à la mission était demandé depuis longtemps par les regroupements d'ACA concernés. En condition féminine et à la sécurité intérieure, les nouveaux programmes se sont accompagnés d'une reconnaissance gouvernementale significative, ont permis un allègement administratif bénéficiant tant aux organismes qu'au gouvernement et ont permis une latitude se rapprochant à celle d'un financement à la mission globale. Les gains au SAJ ont cependant été beaucoup plus limités, se résumant tout au plus à un financement par projet avec certains allègements administratifs.

D'un autre côté, ce type de financement s'accompagne de risques dont les interlocutrices et interlocuteurs communautaires rencontré·es sont tout à fait conscient·es et pour lesquels elles et ils expriment un certain malaise. « On ne voulait pas qu'il s'appelle mission parce qu'on sait qu'il y a des enjeux de dédoublement ministériel. On avait travaillé fort », partage une interlocutrice rencontrée. En effet, les trois programmes permettent à des organismes de cumuler plusieurs financements à la mission, ce qui pose des questions en matière d'équité entre les organismes dans l'accès et l'attribution du financement gouvernemental. Ils touchent également à la difficulté dans certains cas de déterminer la mission principale d'un organisme. Il n'est pas toujours aisé de fixer des limites entre les différents volets de la mission d'un organisme et de déterminer de quel(s) MO son soutien devrait être la responsabilité. Par exemple, le SCF justifie le financement d'activités spécifiques ainsi :

> Plusieurs organisations admissibles au présent programme peuvent aussi être admissibles à des programmes d'autres ministère (*sic*) et organismes en lien avec la mission de ces derniers. Cependant, il est de la responsabilité du SCF de s'assurer de la cohérence gouvernementale en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et de lutte à la violence sexuelle et à la violence conjugale, autant en jouant un rôle clé de concertation entre les MO qu'en matière d'octroi d'aides financières aux organisations œuvrant dans ces domaines spécifiques. Ainsi, le SCF est notamment

[6] À noter que ce ne sont pas tous les MO qui reconnaissent et financent les organismes à double ou triple mission.

> chargé de veiller à combler tout besoin ou trou de service en ces matières. (SCF, 2025, p.4)

Les financements de type « mission spécifique » peuvent aussi porter atteinte à l'autonomie des organismes en limitant ce qui est financé. On le voit en condition féminine où les dépenses ne sont possibles que pour une partie de la mission des organismes et en jeunesse où les dépenses sont carrément attachées à la réalisation d'un projet. Plusieurs interlocutrices et interlocuteurs s'inquiètent également du galvaudage du concept de mission globale et du risque de sa perte de sens.

On peut donc observer que, dans la foulée du PAGAC, le SCF, le SAJ et le MSI ont mis en place des programmes à la mission en réponse aux demandes des regroupements d'ACA et dans une volonté d'allègement administratif pour des projets financés de manière récurrente. La notion de mission spécifique a permis à ces MO de contourner les encadrements existants dans la *Politique* et le *Cadre de référence* et d'infléchir le concept de mission globale pour l'accommoder à leur situation et financer à la mission des organismes déjà financés par d'autres MO. Le manque de connaissances des fonctionnaires est également soulevé dans le secteur jeunesse pour expliquer la non conformité du programme à la *Politique* et au *Cadre de référence.*

3.3 Des encadrements de type projet dans des programmes à la mission

On retrouve également dans deux programmes à l'étude, en jeunesse et en environnement, certains éléments spécifiques à du financement de type projet. Le cas le plus frappant est le financement du SAJ qui est un financement par projet qui n'a de mission que le nom. Comme mentionné ci-haut, les formulaires, les indicateurs et les demandes sont les mêmes pour les volets de financement mission et projet du programme. La différence entre les deux volets se limite à quelques allègements administratifs dans le volet mission. Du côté de l'environnement, le fonctionnement discontinu du programme, où on ne prévoit aucun mécanisme de renouvellement du financement, est tout à fait contraire à l'esprit du financement à la mission qui vise à offrir un cadre stable et prévisible pour soutenir la réalisation de la mission des organismes. Le programme, qui finance un très petit nombre d'organismes, prévoit également des critères de sélection axés sur l'évaluation de la performance. L'interlocutrice rencontrée mentionne le caractère intrusif de la reddition de comptes. Ces encadrements sont non conformes à la *Politique* et au *Cadre de référence* et contraignent les organismes d'ACA dans l'exercice de leur autonomie.

3.4 Un manque de distance avec les orientations gouvernementales

Deux des programmes à l'étude ne respectent également pas la distance entre les orientations gouvernementales et les organismes communautaires. On se réjouit tout de même que ce critère soit clairement respecté dans les autres programmes. Le programme en environnement n'est pas accessible à tous les organismes d'ACA en environnement, mais plutôt aux organismes qui

s'inscrivent dans une perspective de développement durable complémentaire aux orientations gouvernementales. Selon l'interlocutrice rencontrée, les organismes qui ne sont pas dans la même vision politique du gouvernement ne sont tout simplement pas financés. Du côté de la jeunesse, les organismes doivent inscrire leurs actions dans les axes que l'on retrouve dans le PAJ et qui sont définis par le SAJ à partir de consultations gouvernementales. Les organismes doivent donc créer des projets en fonction des orientations du gouvernement, ce qui est contraire à un mode de financement à la mission globale. Comme l'exprime l'un des interlocuteurs rencontrés : « On ne le ferait pas notre projet. On ne ferait pas ça en mission. On l'utiliserait en fonction des besoins. »

3.5 Des critères d'admission ou de sélection en contradiction avec le soutien à la mission globale

Enfin, plusieurs critères d'admission et de sélection des candidatures ont attiré notre attention puisque, selon notre expérience, ils sont peu communs dans les programmes de financement à la mission globale. Mis à part les critères de définition de l'AC, de l'ACA et de la DCD, la *Politique* et le *Cadre de référence* ne prévoient pas d'encadrements clairs à ce sujet. On juge néanmoins que, pour y être conforme, on devrait s'assurer que les critères d'admission et de sélection des programmes ne portent pas atteinte aux critères et à l'esprit du financement à la mission globale. Rappelons qu'au fondement de la *Politique* se trouve le principe du « respect de l'autonomie des organismes communautaires à déterminer leur mission, leurs orientations, leurs modes et leurs approches d'intervention ainsi que leurs modes de gestion ». (MESS, 2001, p.45).

Parmi les éléments qui ont attiré notre attention, le programme en condition féminine prévoit le critère de sélection suivant : « composition et diversité d'expertise et de provenance des membres du conseil d'administration. » (SCF, 2023b, p.4) Ce critère contrevient au principe du respect de l'autonomie et est intrusif dans la gestion et la vie associative et démocratique des organismes.

Deux programmes à l'étude prévoient également un seuil maximal de revenus. Le programme en environnement prévoit des revenus maximaux de 400 000$ dans ses critères d'admissibilité et un mécanisme de redistribution des sommes à l'avantage des organismes dont les revenus sont de moins de 300 000$. Le programme dédié aux organismes multisectoriels prévoit également dans ses critères de sélection la priorisation des organismes qui ont des revenus inférieurs à 200 000$. Un seuil maximal de revenu est défavorable au développement des organismes bénéficiant d'un financement historique plus important et pose ainsi un enjeu sur le plan de l'équité dans la distribution des subventions. Ni la *Politique* ni le *Cadre de référence* ne prévoient de tels critères.

Aussi, le programme jeunesse s'adresse exclusivement aux organismes nationaux ou multirégionaux, ce qui exclut *de facto* le financement des organismes de base, alors que le programme dédié aux organismes multisectoriels exclut au contraire le financement des regroupements. L'exclusion du financement des organismes locaux est au désavantage de l'ACA, dont l'ancrage local est un principe fondateur, alors que l'exclusion du financement des regroupements contrevient au *Cadre de référence.* Celui-ci prévoit que : « [à] l'exception des

regroupements dont la mission unique ou principale est la défense collective des droits, les ministères et les organismes gouvernementaux sont responsables de l'attribution du soutien en appui à la mission globale des regroupements de leur secteur d'activité respectif. » (MESSF, 2004, 2e partie p.30)

Enfin, mentionnons que les programmes en condition féminine et à la sécurité intérieure exigent que les organismes fassent « partie d'un regroupement d'organismes local, régional ou national ». (SCF, 2023b, p.3). Il s'agit d'un critère d'admissibilité au SCF et d'une exigence dans la demande de subvention au MSI. D'une part, ce critère constitue une reconnaissance gouvernementale du rôle des regroupements d'ACA et peut être compris en cohérence avec le critère d'ACA de l'enracinement dans la communauté. Toutefois, l'une des interlocutrices rencontrées soulève un enjeu en matière d'équité dans l'accès au financement en défaveur des organismes émergents moins structurés et connectés.

Notre analyse nous permet de constater une distance certaine, par rapport à la volonté énoncée dans la *Politique,* de cohérence et d'harmonisation des pratiques administratives en matière de soutien à l'action communautaire. Nous constatons à la fois des reculs en matière de reconnaissance explicite de l'ACA relativement à l'AC, une liberté prise par rapport à des critères fondamentaux du financement à la mission globale et une application partielle et parfois contradictoire de la *Politique* et du *Cadre de référence* par les MO étudiés à l'exception du MESS.

Conclusion

Dans les pages qui ont précédé, nous avons évalué la pertinence des nouveaux programmes de soutien à la mission globale mis en place dans le cadre du PAGAC 2022-2027. Nous avons, pour ce faire, produit une grille d'analyse à partir des définitions des trois principaux modes de financement gouvernemental de l'action communautaire tels qu'on les retrouve dans la *Politique* et le *Cadre de référence.* Cet exercice nous a permis de présenter quatre critères de définition du soutien à la mission globale en fonction du type d'organisme financé, de ce qui est financé, du rapport avec les orientations gouvernementales et du lien avec le MO bailleur de fonds. Une étude de cas a été réalisée pour chaque programme à l'étude et nous avons évalué leur pertinence en fonction de leur conformité aux quatre critères de définition du financement en soutien à la mission globale.

Notre analyse nous a permis de constater une grande variabilité dans les nouveaux programmes mis en place et un manque de conformité pour treize des vingt éléments évalués. Les principaux enjeux soulevés par notre analyse sont l'absence d'une priorité explicite accordée aux organismes d'ACA, le glissement conceptuel vers la notion de mission spécifique, des encadrements de type projet et un manque de distance avec les orientations gouvernementales dans certains programmes et des critères d'admission ou de sélection qui peuvent être en contradiction avec le financement en soutien à la mission globale et le respect de l'autonomie qu'il suppose. Notons également le fait que trois des cinq programmes s'adressent principalement à des organismes déjà financés à la mission globale par un autre MO.

Afin de circonscrire notre analyse autour d'éléments fondamentaux du financement à la mission globale, nous avons laissé de côté d'autres éléments, parfois plus spécifiques ou techniques, et qui pourraient faire l'objet d'investigations futures. Mentionnons, entre autres :

- les pratiques d'admission et d'accréditation des organismes
- les documents exigés
- le choix des organismes financés et l'orientation politique du financement
- les dépenses admissibles
- les taux de cumul des financements gouvernementaux
- les délais administratifs et les trous de financement dans les changements de programme
- la transparence et l'accès aux normes et aux listes de financement des programmes.

Nous espérons que les constats émis dans cette évaluation pourront alimenter les travaux en vue d'un prochain PAGAC. Cette évaluation est réalisée dans le contexte particulier de la publication imminente d'une nouvelle version du *Cadre de référence en action communautaire* par le gouvernement. Une question demeure : dans quelle mesure les écarts constatés dans la conformité aux critères de définition du financement à la mission globale se retrouveront-ils dans cette nouvelle version? Nous espérons que notre évaluation pourra être mise à profit dans l'analyse de ce nouveau *Cadre de référence* et contribuer à défendre l'intégrité du financement et du soutien gouvernemental de l'ACA.

ANNEXE A
Mesure 1.1.3 du PAGAC 2022-2027

Mesure 1.1.3 : Créer de nouveaux programmes gouvernementaux en appui à la mission globale des organismes communautaires

Les consultations ont mis en lumière l'importance de créer de nouveaux programmes gouvernementaux en appui à la mission globale des organismes communautaires. En effet, l'accès restreint au financement en appui à la mission globale dans certains secteurs amène les organismes à faire appel à d'autres modes de financement, notamment à travers des appels de projets et des ententes de service.

Les appels de projets et les ententes de service sont des modes de financement qui contribuent au développement de l'action communautaire, notamment en soutenant l'innovation, l'expertise et le savoir-faire des bénéficiaires. Cependant, ils obligent les organismes à devoir déployer temps et ressources pour mettre sur pied des initiatives et ils ne peuvent se substituer au financement en soutien à la mission globale. En effet, seul celui-ci permet aux organismes de déployer des stratégies durables et de maintenir des partenariats à long terme et favorise la prévisibilité et la stabilité organisationnelle et financière nécessaires pour consolider ces organismes.

Ainsi, le nombre de ministères et organismes gouvernementaux dotés d'un programme de soutien à la mission globale sera augmenté, notamment pour des secteurs actuellement non soutenus dans leur mission globale. Cette mesure favorisera le maintien et la consolidation des services et des activités offerts par les organismes communautaires ainsi que la pérennité de leurs interventions.

Porteurs : Famille, MCC, SCF
Collaborateurs : MTESS, MRIF, MSP
Investissement total sur 5 ans : 41 M$

ANNEXE B
Mesure 1.1.5 du PAGAC 2022-2027

Mesure 1.1.5 : Soutenir la mission globale des organismes à vocation multisectorielle

Considérant les enjeux rencontrés par les organismes à vocation multisectorielle, le MTESS créera un nouveau volet dans le Programme de soutien financier aux orientations gouvernementales en action communautaire et en action bénévole du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS). Ce volet favorisera un accès équitable à tous les organismes communautaires, y compris ceux qui diversifient leur offre de service. Cela leur permettra de mieux répondre aux besoins de leur clientèle et d'assurer la pérennité de leurs actions.

Porteur : MTESS (SACAIS)
Investissement total sur 5 ans : 8,5 M$

Liste des références

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2001). *Politique gouvernementale. L'action communautaire une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec.* Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/politiques-directives-procedures/PO_action-communautaire_MESS.pdf

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004). *Cadre de référence en matière d'action communautaire.* Gouvernement du Québec. *https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/50470*

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2023). *Cadre normatif du programme de soutien financier aux orientations gouvernementales en action communautaire et en action bénévole.* Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/politiques-directives-procedures/CN_faaca_MESS.pdf

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2024, 1er novembre). *Volet Organismes multisectoriels.* Gouvernement du Québec. https://www.quebec.ca/entreprises-et-travailleurs-autonomes/aide-financiere/orientations-action-communautaire-benevole/organismes-multisectoriels#:~:text=Le%20volet%20Organismes%20multisectoriels%20s,trois%20secteurs%20d'activité%20distincts

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2025). *Soutien financier gouvernemental en action communautaire. État de situation 2023-2024.* Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/rapport/RAP_Etat_SIT_2023-2024_VF.pdf

Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs. (2023). *Cadre normatif du Programme de soutien à la mission des organismes environnementaux*. Gouvernement du Québec. https://www.environnement.gouv.qc.ca/programmes/psmoe/cadre-normatif.pdf

Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs. (2025). *Programme de soutien à la mission des organismes environnementaux.* Gouvernement du Québec. https://www.environnement.gouv.qc.ca/programmes/psmoe/index.htm

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2022). *Plan d'action gouvernementale en matière d'action communautaire 2022-2027.* Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/plan-strategique/PL_pagac_2022-2027_MESS.pdf

Ministère de la Sécurité publique. (2024). *Programme de financement à la mission en exploitation sexuelle. Guide de présentation d'une demande d'aide financière 2024.* Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/securite-publique/publications-adm/publications-secteurs/police/aide-financiere-prevention-criminalite/programme-mission-exploitation-sexuelle/guide_presentation_aide_financiere_pmes.pdf

Ministère de la Sécurité publique. (2025). *Programme québécois de lutte contre la criminalité. Normes de programme 2025-2026 à 2027-2028.* Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/securite-publique/publications-adm/publications-secteurs/police/prevention-criminalite/PQLC/normes_de_programme_PQLC_2025.pdf

Secrétariat à la condition féminine. (2022). *Stratégie gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2022-2027.* Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/org/SCF/publications/plans-strategiques/Strategie-egalite-2022-2027.pdf

Secrétariat à la condition féminine. (2023a, 16 novembre). *La ministre Martine Biron annonce un soutien de 4,47 M$ en faveur de l'égalité femme-homme.* [Communiqué]. Gouvernement du Québec. https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/la-ministre-martine-biron-annonce-un-soutien-de-447-m-en-faveur-de-legalite-femme-homme-52116

Secrétariat à la condition féminine. (2023b). *Programme d'aide financière pour les initiatives en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, de violence sexuelle et de violence conjugale. Volet 2A. Guide d'information.* Gouvernement du Québec.

Secrétariat à la condition féminine. (2025). *Programme d'aide financière en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, de violence sexuelle et de violence conjugale.* Gouvernement du Québec.

Secrétariat à la jeunesse. (2024a). *Appel de propositions pour le plan d'action jeunesse 2025-2030. Guide du demandeur. Volet soutien à la mission jeunesse.* Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/culture-communications/documents/jeunesse/appels-projets/plan-action-jeunesse/guide-PAJ-25-30-volet1.pdf

Secrétariat à la jeunesse. (2024b). *Formulaire de demande complémentaire. Volet 1 : Soutien à la mission globale.* Gouvernement du Québec.

Secrétariat à la jeunesse. (2024c) *Formulaire de demande complémentaire. Volet 2 : Soutien au projet jeunesse.* Gouvernement du Québec.

Secrétariat à la jeunesse. (2024d). *Programme d'appui aux organismes œuvrant auprès des jeunes Québécoises et Québécois. Cadre normatif 2025-2028.* Gouvernement du Québec.