

**Projet de loi n. 7 visant à réduire la bureaucratie, à
accroître l'efficacité de l'État et à renforcer
l'imputabilité des hauts fonctionnaires**

Par :

**CONFÉDÉRATION DES ORGANISMES DE
PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (COPHAN)**



**Mémoire présenté à
la Commission des finances publiques**

Québec, le 25 novembre 2025

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| Chapitre 1 : Présentation de la confédération des organismes de personnes handicapées du Québec | 2 |
| Chapitre 2 : Synthèse de la position de la COPHAN | 3 |
| Chapitre 3: Contexte du Projet de loi et enjeux institutionnels | 4 |
| Chapitre 4 : Rôle unique du FAACA dans le modèle québécois | 5 |
| Chapitre 5 : Pourquoi le fonds québécois d'initiatives sociales et d'action communautaire ne peut pas remplir le rôle du FAACA | 10 |
| Chapitre 6 : Conséquences concrètes pour les organismes de défense collective des droits | 11 |
| Chapitre 7 : Affaiblissement des contre-pouvoirs démocratiques | 12 |
| Chapitre 8 : Réduction progressive de l'espace civique | 14 |
| Chapitre 9 : Réforme qui affecte les personnes vulnérables | 15 |
| Chapitre 10 : Enjeux majeurs de transparence et de gouvernance | 17 |
| Chapitre 11 : Recommandations formelles | 18 |

PRÉSENTATION DE LA CONFÉDÉRATION DES ORGANISMES DE PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC

Depuis plus de quatre décennies, la **Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)** occupe une place essentielle dans l'écosystème québécois de défense collective des droits. Fondée sur un engagement ferme à promouvoir la pleine participation sociale des personnes en situation de handicap, la COPHAN fédère aujourd'hui près de quarante organismes provinciaux, régionaux ou thématiques. Ces membres sont répartis à travers l'ensemble du territoire québécois et œuvrent dans une diversité de réalités, tant urbaines que régionales, et partagent un même objectif : faire respecter les droits, la dignité et les aspirations des personnes handicapées.

Notre rôle n'est pas uniquement celui d'un regroupement d'organismes communautaires. Nous agissons comme un **interlocuteur national**, une voix structurée et indépendante, capable de porter à l'échelle du Québec les préoccupations, les revendications et les solutions proposées par les organisations qui composent notre réseau. Cette fonction nationale est centrale : elle permet d'aborder les enjeux de façon cohérente, d'influencer les politiques publiques et de représenter des réalités qui concernent l'ensemble du territoire québécois.

La COPHAN se distingue également par la nature même de sa mission. Nous travaillons à transformer les environnements, les lois, les politiques et les pratiques institutionnelles qui touchent les personnes en situation de handicap. Notre travail repose sur une démarche structurée, fondée sur l'analyse, la concertation, la recherche et l'intervention politique. C'est ce qui fait de nous un **contre-poids démocratique** incontournable : un acteur indépendant, capable de questionner, de proposer, d'alerter et d'orienter les décideurs publics.

Cette indépendance est rendue possible par un mécanisme précis : le **Fonds d'aide à l'action communautaire autonome (FAACA)**. Ce fonds, distinct des programmes gouvernementaux traditionnels, a été créé pour permettre aux organismes de défense des droits d'agir librement, sans devoir se conformer à des priorités ministérielles ou à des cadres d'action qui pourraient limiter leur marge de manœuvre. Le FAACA reconnaît explicitement que la défense des droits exige une autonomie financière et institutionnelle pour être pleinement efficace.

Comme organisme financé par ce fonds, la COPHAN peut :

- intervenir directement sur les lois et politiques publiques ;
- analyser objectivement les impacts des décisions gouvernementales ;
- défendre les citoyennes et citoyens les plus vulnérables ;

- prendre position sans craindre que ses ressources dépendent de l'objet même de sa critique.

C'est cette indépendance, essentielle à la vitalité d'une société démocratique, que la COPHAN cherche aujourd'hui à protéger. Notre mémoire vise donc à démontrer pourquoi la fusion du FAACA avec le FQIS constitue non seulement une erreur administrative, mais également **une menace sérieuse pour l'équilibre des forces démocratiques au Québec.**

CHAPITRE 2

SYNTHÈSE DE LA POSITION DE LA COPHAN

Le Projet de loi n° 7 modifie une quarantaine d'entités publiques au nom de la réduction de la bureaucratie et de l'efficacité administrative. La COPHAN reconnaît que l'État doit constamment s'adapter pour mieux répondre aux besoins de la population. Toutefois, l'un des changements proposés dépasse largement les enjeux d'organisation interne ou de simplification : il s'agit de la fusion du **Fonds d'aide à l'action communautaire autonome (FAACA)** avec le **Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS)**, prévue dans le **Chapitre IV (Titre II) du projet de loi, soit les articles 208 à 217¹.**

Cette fusion n'a rien d'un ajustement technique. Elle transforme un mécanisme conçu pour garantir l'indépendance de la défense collective des droits en un fonds rattaché directement aux priorités gouvernementales, intégré à un cadre d'interventions sociales qui n'a jamais eu pour vocation de soutenir une vigie démocratique nationale. Le FAACA n'est pas un programme : c'est l'infrastructure institutionnelle minimale qui permet aux organismes de défense des droits — dont la COPHAN — d'exister en tant que contrepoids autonome, capables d'intervenir sur les politiques publiques sans dépendre des orientations ministérielles.

En réorientant le financement vers un fonds dont l'objet est défini par la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, modifiée pour intégrer l'action communautaire, le PL7 fait disparaître l'un des rares espaces où la société civile pouvait agir en toute liberté. Les articles **208 à 217** abolissent explicitement la base légale du FAACA, transfèrent ses actifs et passifs, et remplacent dans toutes les lois et documents officiels la référence à ce fonds par celle d'un mécanisme élargi, orienté vers des priorités gouvernementales changeantes.

¹ Projet de loi n° 7, **Chapitre IV (Titre II), articles 208 à 217** : modifications à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* ; abrogation de la section III.1 (articles 3.30 à 3.41) de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* ; dispositions transitoires incluant le transfert des actifs et passifs du FAACA vers le FQISAC.

Pour les organismes dont la mission est entre autres de réagir aux propositions venant de l'État, ce changement altère profondément les conditions d'exercice de leur rôle.

La COPHAN estime que cette fusion met en péril l'équilibre démocratique québécois en affaiblissant la seule source de financement réellement indépendante des organismes de défense collective des droits. Sans cette indépendance, la capacité des organismes à analyser, critiquer et proposer des ajustements aux politiques publiques risque de diminuer de manière significative. Un gouvernement peut chercher à améliorer l'efficacité administrative, mais il ne peut pas le faire au prix d'une réduction de la capacité d'expression de ceux qui existent précisément pour l'éclairer, l'interpeller et le questionner.

Le présent mémoire demande donc **le retrait pur et simple de l'ensemble des dispositions contenues dans le Chapitre IV du Titre II du Projet de loi n° 7**, c'est-à-dire les **articles 208 à 217**, qui opèrent la fusion du FAACA et du FQIS. Ces mesures, loin d'alléger l'État, compromettent l'indépendance de la défense des droits et affaiblissent un pilier fondamental de la participation citoyenne au Québec.

CHAPITRE 3

CONTEXTE DU PROJET DE LOI ET ENJEUX INSTITUTIONNELS

Le Projet de loi n° 7 s'inscrit dans une démarche gouvernementale présentée publiquement comme une modernisation de l'État. Selon le discours officiel, le gouvernement souhaite alléger la bureaucratie, éliminer les structures jugées redondantes et accroître l'efficacité administrative. Cette intention est réaffirmée dès le dépôt du projet de loi, où la ministre responsable met de l'avant la nécessité de « *rendre l'État plus agile* » et de réduire les couches décisionnelles qui, selon elle, ralentiraient la prestation des services aux citoyens. Ces objectifs sont légitimes en soi, mais ils ne peuvent être évalués correctement que si l'on comprend la nature exacte des modifications proposées.

Le PL7 touche plus de quarante entités publiques, fusionne des organisations, transfère des responsabilités et modifie en profondeur certaines lois cadres. Dans la grande majorité des cas, il s'agit de réaménagements administratifs internes. Toutefois, une partie du projet de loi s'éloigne nettement de cette logique : il s'agit du **Chapitre IV (Titre II)**, qui regroupe les **articles 208 à 217** et qui transforme entièrement le modèle québécois de financement de la défense collective des droits. Il ne s'agit plus ici d'un ajustement structurel ou d'une consolidation administrative, mais d'une mesure qui a des conséquences directes sur l'équilibre démocratique lui-même.

Les articles **208 à 212** modifient la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* afin d'élargir la mission du Fonds québécois d'initiatives sociales². Ces modifications donnent au fonds une nouvelle portée légale, intégrant des objectifs liés non seulement à la lutte contre la pauvreté, mais aussi à l'action communautaire au sens large. Ce glissement ouvre la voie à l'absorption du FAACA dans un fonds dont la finalité dépend directement des priorités fixées par le gouvernement.

L'article **213** du PL7 abroge ensuite entièrement la **section III.1** de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*³. Cette section — qui contenait les articles **3.30 à 3.41** — établit la base légale du FAACA, reconnaissant explicitement le rôle distinct des organismes de défense collective des droits et leur besoin d'un financement indépendant. En éliminant cette section, le PL7 retire du corpus législatif québécois le seul mécanisme structuré visant à garantir l'autonomie financière de ces organismes.

Les articles **216 et 217**⁴ complètent la transformation en transférant les actifs et passifs du FAACA vers le FQIS³ et en remplaçant dans toutes les lois et documents officiels toute mention du FAACA par celle du fonds élargi. Ces deux articles ne sont pas de simples mesures administratives : ils opèrent la dissolution complète du modèle qui assurait, depuis plus de vingt ans, l'indépendance des organismes nationaux de défense des droits.

Il faut donc replacer la fusion du FAACA dans ce contexte institutionnel plus large. Il ne s'agit pas d'une modification secondaire, mais d'une réforme qui altère la capacité de la société civile québécoise à jouer son rôle de vigie. La défense des droits repose sur la possibilité d'analyser les actions de l'État et d'intervenir publiquement sans crainte de représailles financières. Lorsque le financement de ces organismes dépend entièrement d'un fonds orienté par les orientations ministérielles, l'équilibre essentiel entre l'État et la société civile se trouve modifié.

La question de fond est donc la suivante : *un gouvernement peut-il moderniser l'État en affaiblissant volontairement la seule structure qui garantit la liberté d'expression institutionnelle de ceux qui en surveillent l'action ?* Réduire des processus administratifs est une chose. Réduire la capacité d'un contrepoids démocratique d'exister en est une autre. C'est cette confusion entre efficacité administrative et réingénierie démocratique qui se retrouve au cœur du PL7.

² PL7, articles **208 à 212** — Modifications à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, élargissant l'objet du FQIS pour y intégrer l'action communautaire.

³ PL7, article **213** — Abrogation de la **section III.1** (articles 3.30 à 3.41) de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, soit l'ensemble des dispositions législatives établissant le FAACA.

⁴ PL7, articles **216 et 217** — Transfert des actifs et passifs du FAACA au vers le FQISAC; remplacement de toutes les références légales au FAACA.

RÔLE UNIQUE DU FAACA DANS LE MODÈLE QUÉBÉCOIS

Pour saisir toute la portée de la réforme proposée dans le Projet de loi n° 7, il faut d'abord comprendre ce que représente réellement le **Fonds d'aide à l'action communautaire autonome (FAACA)**. Ce fonds n'a jamais été conçu comme un simple programme financier. Il est le résultat d'une vision claire adoptée il y a plus de vingt ans : reconnaître que la défense des droits nécessite une indépendance à l'égard des structures gouvernementales qu'elle doit parfois critiquer. C'est pour garantir cette autonomie que la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* avait établi la section **III.1 (articles 3.30 à 3.41)**, entièrement dédiée au FAACA.

Ce choix historique reflétait un principe fondamental : pour qu'une société démocratique puisse évoluer, elle doit permettre à des organismes de se constituer en contrepoids crédible, capable d'intervenir publiquement sur les lois, les règlements et les politiques publiques. La défense collective des droits ne fonctionne pas si elle dépend directement de l'approbation d'un ministère. Elle exige un espace où l'analyse, la critique et la prise de position peuvent se faire librement, sans pression financière ni condition imposée par l'État.

C'est précisément ce que le FAACA rend possible. Contrairement aux fonds orientés vers des projets ou des priorités gouvernementales — comme le **Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS)** auquel l'État veut le fusionner — le FAACA offre un financement **à la mission**, c'est-à-dire un financement qui reconnaît la valeur intrinsèque d'un travail continu d'analyse, de représentation et d'intervention publique. Ce type de financement est particulièrement crucial pour les organismes de défense des droits : leurs préoccupations évoluent au rythme des décisions gouvernementales, des changements législatifs et des réalités sociales. Ils doivent pouvoir agir rapidement, parfois même de manière urgente, sans devoir attendre l'ouverture ou l'approbation d'un programme.

Le **caractère national** du FAACA est également central. Les enjeux de droits et d'égalité ne sont pas des enjeux régionaux ou localisés ; ils touchent l'ensemble du Québec. Le FAACA permet aux organismes d'avoir une vision d'ensemble, de suivre les dossiers à l'échelle provinciale et de porter des revendications cohérentes pour toutes les personnes qu'ils représentent. Une telle cohérence est impossible dans un modèle où les décisions de financement sont fragmentées dans des mécanismes régionaux ou liés à des priorités locales.

En outre, le FAACA assure une neutralité institutionnelle indispensable. Bien qu'il soit financé par l'État, il est placé dans un cadre juridique qui préserve un minimum de distance entre les organismes financés et les orientations ministérielles du moment. Autrement dit, un organisme peut critiquer une loi, analyser une politique, dénoncer une injustice — sans craindre de perdre son financement simplement parce que ses positions déplaisent à un ministère.

C'est cette **liberté d'intervention** qui a permis, au fil des ans, la publication de nombreux mémoires, d'analyses rigoureuses et d'interventions publiques qui ont amélioré plusieurs politiques publiques.

Or, le Projet de loi n° 7 vient précisément démanteler ce mécanisme. L'article **213** du projet abroge purement et simplement la section III.1 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, supprimant ainsi la base légale du FAACA. Les articles **216 et 217** transfèrent tous ses actifs et passifs au FQIS⁶ et remplacent dans toute législation toute référence au FAACA. Ces articles forment un bloc cohérent qui vise à faire disparaître l'ensemble de l'architecture juridique qui protégeait l'indépendance des organismes de défense collective des droits.

À cela s'ajoute le fait que les articles **208 à 212** du PL7 modifient la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* pour redéfinir l'objet du FQIS. Celui-ci deviendrait un fonds dont les orientations seraient alignées sur les priorités gouvernementales. Autrement dit, un fonds pensé pour soutenir des **initiatives sociales liées à des objectifs gouvernementaux précis** deviendrait l'unique mécanisme de financement des organismes chargés de surveiller... ce même gouvernement.

C'est ici que l'enjeu dépasse largement la question administrative. En absorbant le FAACA dans un fonds qui suit la direction politique d'un ministère, l'État modifie l'équilibre démocratique. Il réduit l'espace où la société civile peut s'exprimer librement. Il fragilise la capacité des organismes à agir sans crainte de représailles financières. Il transforme un financement stable à la mission en financement attaché à des objectifs externes, souvent temporaires et toujours conditionnels.

En définitive, le FAACA n'est pas qu'une source de financement. Il est **la condition d'existence d'un contrepoids démocratique réel**. Sa disparition, au profit d'un fonds qui dépend directement des orientations gouvernementales, affaiblit nécessairement la capacité des organismes comme la COPHAN à jouer leur rôle. Et cet affaiblissement n'est pas théorique : il aura des effets immédiats et concrets sur la façon dont les personnes les plus vulnérables seront représentées dans l'espace public.

Pour toutes ces raisons, la fusion n'est pas seulement mal avisée ; elle est contraire à l'esprit même dans lequel le FAACA avait été créé. Ce qui pourrait disparaître, avec cette abrogation, ce n'est pas une structure administrative de plus — c'est l'un des piliers essentiels de la vitalité démocratique du Québec.

CHAPITRE 5

POURQUOI LE FONDS QUÉBÉCOIS D'INITIATIVES SOCIALES ET D'ACTION COMMUNAUTAIRE NE PEUT PAS REMPLIR LE RÔLE DU FAACA

Le Projet de loi n° 7 affirme vouloir simplifier et harmoniser les mécanismes de financement liés aux initiatives sociales et à l'action communautaire. Parmi les mesures proposées se trouve l'intégration du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome (FAACA) dans le **Fonds québécois d'initiatives sociales et d'action communautaire**, nommément désigné ainsi aux articles **216 et 217** du projet de loi. La manière dont cette transformation est présentée laisse croire à la création d'une entité nouvelle, neutre et équilibrée, née de la fusion de deux fonds préexistants. Or, une analyse attentive du texte législatif montre tout autre chose : il ne s'agit pas d'un nouveau mécanisme indépendant, mais plutôt de la **structure du FQIS qui est conservée, modifiée, élargie et renommée**, tandis que la base légale du FAACA est entièrement supprimée.

L'article **213** du PL7 abroge en bloc la section **III.1 (articles 3.30 à 3.41)** de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, section qui constituait précisément la fondation légale du FAACA. À l'inverse, les articles **208 à 212** ne suppriment pas le FQIS : ils modifient sa loi d'origine, la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, afin d'élargir sa mission, d'étendre son objet et d'y inclure formellement l'action communautaire. Autrement dit, le FQIS demeure la plateforme juridique de référence. Son architecture, ses règles, ses finalités et sa logique de fonctionnement sont non seulement conservées, mais renforcées.

Le nouveau nom utilisé dans le projet de loi — *Fonds québécois d'initiatives sociales et d'action communautaire* — n'est rien d'autre que la modification d'un fonds existant, à qui l'on confie désormais des responsabilités supplémentaires. Cette précision est essentielle, car elle révèle que la défense collective des droits ne sera pas hébergée dans un espace neutre conçu pour elle, mais bien dans une structure déjà arrimée à des **priorités gouvernementales**, déterminées selon des orientations ministérielles changeantes et susceptibles de varier au gré des cycles politiques.

Or, les organismes de défense des droits n'ont pas la possibilité d'adapter leur mission aux priorités gouvernementales du moment. Leur mandat exige la liberté de documenter des angles morts, de contester des décisions, de se prononcer publiquement sur des lois, des règlements ou des politiques — parfois même en contradiction directe avec les ministères qui orientent ces priorités. Cette fonction essentielle ne peut dépendre d'un fonds qui, dans sa structure même, repose sur une « logique d'appels de projets » dont les thèmes, les critères et les objectifs sont déterminés par l'État.

L'intégration du FAACA dans ce cadre élargi n'est donc pas une mesure administrative neutre : elle modifie les conditions d'existence de la défense des droits au Québec. Le financement stable « à la mission », qui permettait aux organismes d'intervenir de manière indépendante, est remplacé par un financement soumis aux orientations annuelles, aux programmes thématiques et aux appels ciblés formulés par l'administration publique. Une telle transformation ne renforce pas la vitalité démocratique; elle la fragilise.

En définitive, le Fonds québécois d'initiatives sociales et d'action communautaire — même sous un nom élargi — ne peut remplir le rôle historique du FAACA. Il ne peut garantir l'autonomie nécessaire à une défense des droits libre, vigoureuse et crédible. La réforme proposée dans le PL7 n'unit pas deux fonds aux missions complémentaires ; elle supprime le seul mécanisme permettant à la société civile d'exercer sa fonction de contrepoids démocratique en toute indépendance.

CHAPITRE 6

CONSÉQUENCES CONCRÈTES POUR LES ORGANISMES DE DÉFENSE COLLECTIVE DES DROITS

L'intégration du FAACA dans le Fonds québécois d'initiatives sociales et d'action communautaire entraîne des conséquences profondes pour les organismes de défense collective des droits (DCD). Ces impacts vont bien au-delà des considérations administratives évoquées dans l'exposé des motifs du Projet de loi n° 7. Ils modifient de façon tangible la nature même du travail de représentation et de vigie que réalisent ces organismes. Pour bien saisir la portée de cette transformation, il faut examiner les effets sur le financement, l'autonomie, la gouvernance, la capacité d'action et la représentativité nationale des organismes concernés.

La première conséquence — et la plus immédiate — concerne la fin du financement à la mission. Le FAACA permet aux organismes de mener leur travail dans un cadre stable, prévisible et indépendant. La logique du fonds est simple : soutenir le cœur de la mission, plutôt qu'exiger la production de projets répondant à des critères prédéfinis. Ce modèle reconnaît que la défense des droits n'est pas un ensemble de projets ponctuels, mais un travail constant d'analyse, de représentation, de veille et d'accompagnement. Le passage à un fonds orienté par des appels ciblés modifie radicalement ce cadre. Désormais, les organismes devraient arrimer leurs activités à des priorités déterminées par le gouvernement, plutôt qu'aux réalités vécues par les populations qu'ils représentent.

Cette transformation impose une **deuxième conséquence** : une fragilisation de l'autonomie institutionnelle. Un organisme de défense des droits doit pouvoir intervenir sans crainte de perdre son financement parce qu'il critique une décision gouvernementale.

C'est précisément ce que permet le FAACA : un mécanisme légalement distinct, conçu pour offrir un véritable espace d'indépendance. En l'intégrant à une structure dont les orientations sont établies par l'administration publique, on expose les organismes à une forme de dépendance accrue, même si cette dépendance demeure implicite. Un financement régi par des appels de projets peut être retiré, suspendu ou redirigé selon des priorités ministérielles changeantes — ce qui crée une pression silencieuse, mais réelle, sur la liberté d'intervention.

Troisième conséquence, la fusion entraîne un alourdissement administratif. Alors que le FAACA exige essentiellement un rapport annuel permettant d'évaluer la mission globale, le FQIS (même élargi) fonctionne selon une logique de reddition détaillée, parfois complexe, et surtout reliée à des objectifs bien définis. Cela se traduirait par davantage de temps consacré à la rédaction, au suivi administratif, au montage de projets, à la justification des activités — et donc moins de temps pour la représentation, la défense des droits et les interventions publiques. Pour des organismes déjà fragilisés par un sous-financement chronique, ce déplacement des ressources vers la bureaucratie constitue une perte nette.

Quatrième conséquence, la fusion modifie l'équilibre entre les priorités locales et les enjeux nationaux. Le financement du FQIS repose en partie sur une gestion régionale ou territoriale. Les organismes de défense collective des droits, quant à eux, opèrent à l'échelle nationale : leurs analyses concernent les lois, règlements et politiques provinciales. Cette disparité de niveaux crée un risque de fragmentation du financement et du soutien, qui peut diluer la cohérence du travail national. La défense des droits ne peut pas être traitée comme une série d'initiatives locales : elle exige une vision d'ensemble, capable d'intervenir dans les dossiers transversaux et d'assurer une représentation équitable de toutes les personnes visées.

Cinquième conséquence, la fusion entraîne une vulnérabilité accrue des organismes les plus petits, notamment ceux qui représentent des populations marginalisées ou des groupes dont la voix est moins audible dans l'espace public. Les appels de projets favorisent souvent les organisations disposant d'une capacité administrative plus importante, ou celles qui peuvent démontrer une contribution mesurable à des objectifs prédéfinis. Or, la défense des droits repose rarement sur des indicateurs quantitatifs simples : elle implique des efforts de représentation, de sensibilisation, de contestation et de veille qui n'entrent pas naturellement dans les logiques de financement par projets.

Enfin, **sixième et dernière conséquence**, la fusion modifie la capacité de vigie démocratique globale du Québec. La défense des droits ne peut être efficace que si elle est exercée dans un cadre où l'on peut contester, analyser et interpeller librement l'État.

En intégrant la défense des droits dans un fonds orienté par les objectifs gouvernementaux, le PL7 réduit l'espace indépendant où peuvent se développer des analyses critiques. Cet affaiblissement peut sembler technique, mais il touche au cœur de la démocratie : une société où les contrepoids civils perdent de leur force devient une société où les décisions gouvernementales sont moins questionnées, moins débattues et moins équilibrées.

Dans l'ensemble, les conséquences de la fusion ne relèvent pas d'une simple réorganisation administrative : elles redéfinissent la manière dont les organismes de défense collective des droits pourront poursuivre leur mission. Elles réduisent leur marge de manœuvre, leur indépendance et leur capacité d'agir en tant que contrepoids. C'est précisément pourquoi il est essentiel de mesurer la portée réelle de cette réforme AVANT de l'adopter.

CHAPITRE 7

AFFAIBLISSEMENT DES CONTRE-POUVOIRS DÉMOCRATIQUES

La vitalité démocratique d'une société repose sur un équilibre fragile : un gouvernement élu doit pouvoir agir, mais il doit aussi être observé, questionné, analysé et, au besoin, contesté par des organisations indépendantes. Cette capacité d'interpellation — exercée par les médias, par les tribunaux, mais aussi et surtout par les organismes de défense collective des droits — constitue un contre-poids essentiel dans une démocratie représentative. Le Projet de loi n° 7, en abolissant le FAACA et en intégrant la défense des droits dans une structure dont les orientations relèvent désormais du gouvernement, modifie cet équilibre de manière structurante.

Premièrement, l'abrogation de la base légale du FAACA — la section **III.1** de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, par l'article **213** du PL7 — supprime un mécanisme explicitement conçu pour assurer l'indépendance des organismes de défense des droits. Cette indépendance n'est pas un luxe administratif : elle est la condition même permettant à ces organismes de se prononcer librement sur les politiques publiques, qu'il s'agisse de logement, de pauvreté, de handicap, de santé, de discrimination ou de conditions de travail. Dans un système démocratique, un organisme qui n'a pas la capacité de critiquer sans crainte l'institution qui le finance perd une part substantielle de sa raison d'être. L'intégration forcée du FAACA dans un fonds orienté par l'État affaiblit donc la capacité globale de la société civile à jouer ce rôle de vigie.

Deuxièmement, le PL7 s'inscrit dans une tendance législative plus large, dans laquelle plusieurs réformes récentes ont eu pour effet de réduire la marge de manœuvre des contre-pouvoirs civils.

Le projet de loi n° 98 sur la modification du régime électoral, le projet de loi n° 1 sur la Constitution québécoise ou encore le projet de loi n° 3 touchant les organisations syndicales — bien que très différents sur le plan technique — ont tous en commun de resserrer l'espace où peuvent s'exprimer des points de vue divergents ou critiques⁵. L'intégration du FAACA dans la structure élargie du FQIS s'inscrit dans cette logique : celle d'un État qui, consciemment ou non, réduit l'autonomie des acteurs qui l'interpellent.

Troisièmement, cette transformation affaiblit progressivement la culture du débat démocratique. Les organismes de défense des droits jouent un rôle irremplaçable dans la production d'analyses approfondies, étayées par des données, des consultations et des points de vue issus du terrain. Ces analyses sont souvent les seules à faire ressortir des impacts réels et concrets que les politiques gouvernementales peuvent avoir sur les personnes vulnérables. En réduisant leur autonomie financière, le PL7 réduit aussi la capacité du Québec à produire un savoir citoyen indépendant. À long terme, le débat public peut devenir plus homogène, moins critique et moins représentatif de la diversité des réalités vécues.

Quatrièmement, l'intégration du FAACA dans un cadre financier gouvernemental signifie que la défense des droits sera désormais régie par un mécanisme conçu, non pour soutenir l'analyse critique, mais pour financer des initiatives correspondant aux priorités de l'État. Or, les contre-pouvoirs sont efficaces précisément parce qu'ils ne sont pas alignés sur ces priorités. Ils interviennent là où il y a des injustices, des angles morts, des omissions, des incohérences ou des décisions gouvernementales qui affectent différemment certains groupes. Une structure financière orientée par les objectifs politiques du moment ne peut pas remplacer un mécanisme conçu spécifiquement pour garantir l'indépendance de la société civile.

Enfin, on ne doit pas sous-estimer l'effet psychologique et institutionnel d'une telle réforme. Les organismes de défense des droits, qui travaillent avec des moyens limités, sont particulièrement sensibles à la sécurité de leur financement. Lorsqu'un mécanisme indépendant comme le FAACA est supprimé, il devient naturel que certains organismes hésitent à critiquer ouvertement une décision gouvernementale, de peur de compromettre leur accès futur à des programmes. Ce glissement, subtil mais réel, produit un effet d'autocensure qui, à long terme, réduit la force et la pertinence du débat démocratique.

Ce n'est donc pas seulement le financement qui change : c'est la posture institutionnelle des organismes de défense des droits. En les intégrant à un fonds défini, modifié et orienté par l'État, le PL7 modifie la nature même de leur mission. Il recentre la défense des droits dans un cadre où elle doit composer avec des priorités gouvernementales plutôt que s'en détacher.

⁵ Voir le Chapitre 8 du présent mémoire qui traite de cette question de façon plus détaillée.

Cette transformation est incompatible avec l'indépendance nécessaire à l'exercice d'un contre-pouvoir efficace.

CHAPITRE 8

RÉDUCTION PROGRESSIVE DE L'ESPACE CIVIQUE

Pour comprendre la portée réelle du Projet de loi n° 7, il faut le replacer dans un cadre plus vaste : celui d'une succession de réformes législatives qui, prises une à une, peuvent sembler techniques ou ponctuelles, mais qui, considérées ensemble, témoignent d'un glissement préoccupant dans la relation entre l'État et la société civile. Le PL7 n'est pas un événement isolé. Il s'inscrit dans un mouvement plus large où les mécanismes de participation citoyenne, de contestation démocratique et de représentation indépendante sont progressivement fragilisés.

Le premier élément de ce contexte est le **Projet de loi n° 98**, qui modifie des éléments essentiels de la Loi électorale. Sans entrer dans les détails techniques, ce projet redéfinit certains paramètres du processus électoral qui ont pour effet d'accroître le contrôle central sur les modalités de participation politique. Bien qu'il s'agisse d'un projet distinct du PL7, il contribue à réduire les capacités des acteurs civiques à exercer une influence significative sur les institutions politiques, en complexifiant ou en modifiant certaines avenues de participation démocratique.

Le deuxième élément est le **Projet de loi n° 1 sur la Constitution québécoise**, qui vise entre autres à circonscrire la portée de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Cette charte constitue pourtant un instrument fondamental permettant aux citoyens et aux organisations d'exercer un contrôle juridique sur l'action gouvernementale, notamment lorsqu'une politique ou une loi porte atteinte à des droits fondamentaux. En réduisant le champ d'application de la charte, même partiellement, le PL1 limite les moyens disponibles pour contester des décisions qui peuvent affecter des groupes vulnérables ou marginalisés.

Le troisième élément est le **Projet de loi n° 3**, qui modifie des dispositions entourant l'activité syndicale et la capacité des travailleurs à se mobiliser collectivement. Le mouvement syndical, tout comme les organismes de défense des droits, joue un rôle crucial dans l'équilibre des forces entre les institutions publiques, les employeurs et la population. En réduisant la marge de manœuvre des syndicats, le PL3 ajoute une couche supplémentaire à ce rétrécissement progressif des contre-pouvoirs, qui sont pourtant essentiels à la cohésion sociale et à la démocratie.

Dans ce contexte, l'intégration du FAACA dans le Fonds québécois d'initiatives sociales et d'action communautaire prend une tout autre signification. Elle n'est plus simplement une question de réorganisation administrative : elle devient une pièce supplémentaire dans un ensemble de réformes qui diminuent la capacité des acteurs indépendants à intervenir dans la vie publique. Le PL7 vient ainsi fragiliser la société civile au même moment où d'autres projets de loi réduisent les espaces de contestation politique, juridique et syndicale.

L'espace civique québécois — cet espace où les citoyens, les groupes communautaires, les associations, les syndicats et les organismes de défense des droits peuvent s'exprimer, débattre, contester et proposer — se trouve ainsi soumis à des pressions convergentes. Lorsqu'un gouvernement concentre davantage de contrôle sur les mécanismes électoraux, sur les protections juridiques, sur l'action syndicale et maintenant sur le financement de la défense des droits, il modifie l'équilibre démocratique de manière profonde. Cet ensemble de mesures réduit la diversité des voix pouvant influencer les décisions publiques et fragilise la capacité de la société à maintenir des institutions véritablement représentatives.

L'intégration du FAACA dans une structure contrôlée par l'État doit donc être comprise comme faisant partie d'un tout. Ce n'est pas une mesure isolée visant à simplifier la bureaucratie : c'est une transformation qui, combinée à d'autres, réduit la force des mécanismes qui assurent la transparence, l'équité et l'équilibre dans notre système démocratique. Ce cumul d'effets est précisément ce qui rend le PL7 particulièrement préoccupant pour les organismes de défense collective des droits.

CHAPITRE 9

RÉFORME QUI AFFECTE LES PERSONNES VULNÉRABLES

Les organismes de défense collective des droits n'existent pas pour eux-mêmes : ils existent pour les personnes qu'ils représentent. Ce principe, fondamental, permet de mesurer l'impact véritable du Projet de loi n° 7. Ce qui est en jeu dans la dissolution du FAACA et l'intégration de son financement dans le *Fonds québécois d'initiatives sociales et d'action communautaire*, ce n'est pas uniquement l'avenir de quelques dizaines d'organismes : c'est la capacité des personnes les plus vulnérables au Québec de faire entendre leur voix, d'être représentées équitablement et d'influencer les politiques qui façonnent leur vie.

Les organismes de défense des droits représentent des réalités qui ne sont pas toujours visibles, encore moins prioritaires pour un gouvernement qui doit gérer une multitude de dossiers. Ils sont souvent la seule structure capable de mettre en lumière des injustices vécues par des personnes qui, autrement, n'auraient aucun moyen de se faire entendre.

Qu'il s'agisse de personnes en situation de handicap, de personnes discriminées, de travailleurs précaires, de personnes immigrantes, de personnes âgées ou d'autres groupes marginalisés, ces voix ont besoin d'un espace autonome pour être exprimées. Lorsque cet espace est rétréci, ce sont ces personnes — et non les organismes eux-mêmes — qui en paient le prix.

La suppression du FAACA prive ces organisations d'un mécanisme de financement stable, indépendant et conçu pour orienter l'action vers la défense globale des droits. Cela a un effet immédiat sur leur capacité à accompagner des personnes qui vivent des violations de droits, à mener des enquêtes, à intervenir publiquement ou à participer aux débats parlementaires. L'approche par projets, caractéristique du fonds élargi issu du PL7, privilégie des interventions ponctuelles, ciblées et alignées sur des priorités gouvernementales. Ce modèle n'est pas adapté pour représenter des réalités humaines complexes, souvent multifactorielle, qui exigent une présence constante, structurée et indépendante.

Dans plusieurs régions du Québec, les organismes de défense des droits sont les premiers — et parfois les seuls — à intervenir lorsque des personnes vulnérables se retrouvent face à des barrières administratives, des violations de droits ou des situations de discrimination. La disparition d'un financement fiable et autonome compromet la stabilité de ces services. Elle peut entraîner la réduction d'heures d'ouverture, la perte d'expertise, la diminution de la capacité de recevoir des plaintes ou de traiter des dossiers, ou même la fermeture de certaines organisations.

De plus, la capacité d'agir des personnes vulnérables dépend de la confiance qu'elles accordent aux organismes qui les accompagnent. Cette confiance repose sur une perception d'indépendance : les personnes doivent savoir que l'organisme qui les soutient pourra défendre leurs droits sans crainte de répercussions. En reliant le financement des organismes à un fonds orienté par le gouvernement, le PL7 affaiblit cette assurance et risque, à terme, de décourager des individus, déjà marginalisés, d'exercer leurs droits. L'effet psychologique d'une telle transformation est difficile à mesurer, mais il est bien réel.

Enfin, il faut considérer l'impact cumulatif sur les personnes vulnérables. La disparition d'espaces indépendants de défense des droits signifie moins de recours, moins de soutien, moins de représentation, et ultimement, moins de dignité.

Le PL7 n'affecte donc pas seulement des structures administratives : il affecte directement la capacité des personnes vulnérables à être entendues, protégées et représentées. En fragilisant les organismes qui portent leur voix, il fragilise ces personnes elles-mêmes. Et c'est précisément pourquoi la préservation d'un financement indépendant pour la défense collective des droits est essentielle à l'équité, à la justice sociale et à un Québec véritablement inclusif.

ENJEUX MAJEURS DE TRANSPARENCE ET DE GOUVERNANCE

L'intégration du FAACA dans le Fonds québécois d'initiatives sociales et d'action communautaire soulève d'importantes questions liées à la gouvernance et à la transparence du financement public destiné aux organismes de défense collective des droits. Ces questions sont d'autant plus cruciales que l'indépendance financière de ces organismes — plus fragilisée que jamais auparavant — doit être compensée par des garanties solides de gouvernance. Or, le Projet de loi n° 7 ne fournit pas les mécanismes nécessaires pour assurer une telle garantie. Au contraire, il crée un cadre où les organismes pourraient devenir plus vulnérables aux variations administratives, aux priorités politiques du moment et à un manque de clarté dans la reddition de comptes.

Le premier enjeu concerne la structure décisionnelle du fonds fusionné. Le FAACA possédait une architecture juridique claire, distincte et prévue spécifiquement pour l'action communautaire autonome. Sa base légale, inscrite dans la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, garantissait un espace décisionnel permettant une certaine distance entre l'État et les organismes financés. En abolissant entièrement cette structure (article 213 du PL7), le gouvernement retire un mécanisme conçu précisément pour limiter ses propres pouvoirs dans l'allocation de ces financements. Le fonds élargi issu du PL7, lui, est rattaché à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (telle que modifiée par les articles 208 à 212), une loi dont les orientations sont clairement déterminées par le gouvernement, et non par la société civile. Cette intégration modifie profondément la manière dont les décisions de financement seront prises.

Le deuxième enjeu est lié à la transparence des critères d'attribution. Le financement à la mission offert par le FAACA repose sur une logique simple et transparente : un organisme reconnu comme représentatif dans un domaine de défense des droits recevait un soutien stable pour assurer sa mission. Les organismes peuvent anticiper leur financement d'année en année, planifier leurs activités, embaucher du personnel qualifié et développer une expertise durable. Le fonds fusionné, quant à lui, repose sur des mécanismes d'appels de projets ou d'appels thématiques susceptibles de varier selon les priorités gouvernementales. Les critères deviennent alors mouvants. Ils peuvent être modifiés, resserrés ou élargis sans débat public, ce qui crée une incertitude structurelle difficilement conciliable avec la mission de vigie citoyenne.

Un troisième enjeu concerne la reddition de comptes. Un financement par projets exige une reddition détaillée, lourde et souvent technique, qui mobilise des ressources importantes au sein des organismes. Or, la reddition de comptes exigée par un fonds orienté par le gouvernement risque d'être alignée davantage sur l'atteinte d'objectifs gouvernementaux que sur la réalisation des objectifs liés à la défense des droits.

En pratique, cela signifie qu'un organisme pourrait être appelé à démontrer sa contribution à des orientations ministérielles — même lorsqu'il doit, par ailleurs, critiquer ces mêmes orientations dans l'exercice de sa mission. Cette contradiction potentielle fragilise la qualité du lien de confiance entre l'État et la société civile.

Un quatrième enjeu réside dans l'absence de mécanismes contre les interférences politiques. Le FAACA, par sa nature juridique, limitait la capacité du gouvernement d'intervenir dans l'allocation du financement. Cette protection disparaît entièrement avec le PL7. Si le gouvernement souhaite orienter les ressources vers certaines priorités — ou s'éloigner de certains groupes qui dérangent — rien dans le cadre proposé ne l'en empêchera. Cette absence de garde-fous accroît le risque de décisions arbitraires, ou du moins perçues comme telles, ce qui peut miner la confiance du public dans la neutralité des mécanismes de financement public.

Enfin, la fusion introduit une opacité potentielle sur la gouvernance interne du fonds élargi. Le projet de loi ne précise pas suffisamment qui siègera aux instances décisionnelles, comment les priorités seront définies, ni comment les arbitrages seront documentés. Ces zones grises deviennent particulièrement problématiques lorsqu'un fonds regroupe des objectifs aussi différents que la lutte contre la pauvreté et la défense collective des droits — deux champs d'action qui n'ont pas les mêmes logiques, ni les mêmes impératifs. En l'absence d'informations claires, les organismes ne peuvent pas savoir si la défense des droits sera représentée correctement dans les instances décisionnelles, ni si leur voix sera entendue dans le cadre de la définition des priorités.

Ainsi, le PL7 crée un contexte où les organismes de défense des droits devront composer avec un mécanisme financier plus centralisé, plus dépendant des orientations gouvernementales et moins transparent. Pour des acteurs dont la mission repose sur la capacité d'interpeller l'État en toute indépendance, cette transformation pose un défi majeur. La gouvernance du fonds élargi devra être clarifiée, encadrée et, idéalement, protégée de toute influence politique directe, sans quoi la défense collective des droits au Québec risque de perdre en crédibilité, en impact et en capacité d'agir.

CHAPITRE 11

RECOMMANDATIONS FORMELLES

Le Projet de loi n° 7 se présente comme une réforme administrative visant à réduire la bureaucratie et à améliorer l'efficacité de l'État. Pourtant, l'examen attentif des dispositions contenues dans le Chapitre IV du Titre II — celles qui concernent la défense collective des droits — révèle une transformation beaucoup plus profonde.

L'abolition du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome (FAACA) et l'intégration de ses responsabilités dans le *Fonds québécois d'initiatives sociales et d'action communautaire* ne constituent pas une simple réorganisation financière. Elles redéfinissent les conditions mêmes dans lesquelles la société civile peut exercer son rôle de vigie démocratique.

Le FAACA n'est pas un mécanisme administratif parmi d'autres. Il incarne un principe fondamental : garantir l'indépendance des organismes de défense des droits afin qu'ils puissent analyser, critiquer, documenter et contester librement les politiques gouvernementales, en particulier lorsqu'elles affectent les personnes vulnérables ou marginalisées. En abrogeant entièrement la base légale du FAACA, le PL7 fait disparaître la seule structure institutionnelle spécifiquement conçue pour protéger cette indépendance.

Le fonds fusionné proposé par le PL7 — bien qu'il porte un nom nouveau — repose sur la structure juridique du Fonds québécois d'initiatives sociales, un fonds historiquement arrimé aux orientations gouvernementales. Cette réalité, combinée à la logique d'appels de projets qui caractérise ce type de fonds, fragilise la capacité des organismes de défense des droits d'agir de manière autonome, stable et durable. Dans un contexte où d'autres réformes législatives récentes ont restreint divers mécanismes de participation citoyenne et de contestation démocratique, la disparition du FAACA représente un recul significatif.

La défense collective des droits est essentielle à un Québec juste, équitable et réellement démocratique. Elle repose sur trois piliers : l'indépendance, la stabilité et l'accessibilité. Or, ces trois piliers sont directement menacés par les dispositions du Chapitre IV (Titre II) du PL7.

La COPHAN estime donc qu'il est nécessaire de protéger l'intégrité du modèle québécois actuel — lequel repose sur une complémentarité entre le FAACA et le FQIS — plutôt que de fusionner ces deux mécanismes dans une structure élargie au mandat flou et à l'indépendance compromise.

C'est pourquoi les recommandations suivantes sont présentées à l'Assemblée nationale du Québec.

RECOMMANDATIONS FORMELLES

1. Retirer intégralement le *Chapitre IV du Titre II* du *Projet de loi n° 7*.

Ce chapitre, qui regroupe les articles **208 à 217**, constitue l'ensemble du cadre législatif visant :

- l'abrogation de la section III.1 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* (base du FAACA) ;

- la modification de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* pour élargir la mission du FQIS ;
- le transfert des actifs et passifs du FAACA au fonds fusionné ;
- et la réécriture des références légales dans toutes les lois québécoises.

Le retrait complet du Chapitre IV (Titre II) est essentiel pour maintenir **le FAACA et le FQIS dans leur forme actuelle**, et préserver un mécanisme autonome et indépendant dédié à la défense collective des droits.

2. Maintenir un fonds autonome, distinct et protégé pour la défense collective des droits.

Ce fonds devrait conserver les caractéristiques suivantes :

- un financement stable et prévisible orienté vers la mission ;
- une indépendance institutionnelle réelle ;
- un cadre juridique distinct, non subordonné aux priorités ministérielles ;
- une gouvernance incluant la participation structurée de la société civile.

3. Assurer un processus de consultation complet avant toute réforme touchant l'action communautaire autonome.

Ce processus devrait inclure :

- des consultations publiques accessibles ;
- la participation structurée des organismes DCD ;
- des analyses d'impact indépendantes ;
- des audiences parlementaires permettant une réelle discussion.

4. Élaborer un modèle de reddition de comptes adapté à la réalité de la défense des droits.

Ce modèle doit :

- être transparent et rigoureux ;
- respecter la mission propre à la défense collective des droits ;
- éviter de lier la reddition de comptes à des priorités gouvernementales changeantes ;
- permettre aux organismes de consacrer leurs ressources à leur mission plutôt qu'à des obligations administratives disproportionnées.

5. Reconnaître explicitement, dans les lois et politiques publiques, le rôle démocratique essentiel joué par les organismes de défense collective des droits.

Cette reconnaissance devrait se refléter dans :

- un financement protégé ;
- une autonomie institutionnelle garantie ;
- une gouvernance exempte d'ingérence politique.

6. Revenir à la vocation première du PL7 : améliorer l'efficacité administrative sans affaiblir la société civile.

Les objectifs du PL7 peuvent être atteints sans toucher au FAACA. L'amélioration de la gestion publique ne doit pas se faire au prix de l'affaiblissement des contre-pouvoirs essentiels au fonctionnement d'une démocratie.

Conclusion générale

La réforme proposée par le Projet de loi n° 7 doit être examinée avec lucidité et prudence. Le Québec peut — et doit — moderniser ses institutions publiques. Mais cette modernisation ne peut se faire en affaiblissant les organisations qui défendent les droits des personnes les plus vulnérables. En supprimant le FAACA et en l'intégrant à un fonds orienté par les priorités gouvernementales, le PL7 réduit l'indépendance, l'efficacité et la portée de la défense collective des droits.

Pour préserver la vitalité démocratique du Québec, il est essentiel de retirer intégralement le Chapitre IV du Titre II du PL7 et de maintenir un modèle de financement indépendant, stable et adapté à la mission des organismes de défense des droits.

La COPHAN réaffirme ainsi son engagement à défendre les droits collectifs, à soutenir la voix des personnes marginalisées et à contribuer activement à la construction d'une société québécoise plus juste, inclusive et démocratique.
