

## **DEUXIÈME PARTIE**

---

**LES BALISES D'INTERPRÉTATION  
DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>PRÉAMBULE</b> .....	<b>4</b>
<b>1 L’ACTION COMMUNAUTAIRE DANS L’UNIVERS DES ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF ...</b>	<b>5</b>
1.1 DÉFINITION DE L’ACTION COMMUNAUTAIRE .....	5
1.2 UNE DÉFINITION ISSUE DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE .....	6
1.3 LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES VISÉS PAR LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE .....	6
1.3.1 Les critères qui s’appliquent à tous les organismes d’action communautaire.....	6
1.3.2 Les critères qui s’appliquent aux organismes d’action communautaire autonome .....	6
1.4 LES ORGANISMES NON VISÉS PAR LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE .....	7
1.5 QU’ENTEND-ON PAR ORGANISME RELIGIEUX OU À VOCATION RELIGIEUSE? .....	7
<b>2 LA CLASSIFICATION DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES.....</b>	<b>10</b>
2.1 LES ORGANISMES DE BASE .....	10
2.1.1 Les organismes de soutien social.....	11
2.1.1.1 Les organismes d’accueil, d’écoute, d’éducation et d’orientation : définition .....	11
2.1.1.2 Les organismes de défense collective des droits : définition.....	11
2.1.1.3 Les organismes d’aide, d’entraide ou de dépannage : définition .....	12
2.1.1.4 Les organismes de soutien aux milieux de vie : définition.....	12
2.1.2 Les organismes d’intervention particulière auprès de personnes vivant des situations de crise ou des problèmes aigus .....	12
2.1.2.1 Les maisons d’hébergement : définition .....	12
2.1.2.2 Les autres organismes de service ou d’intervention directe auprès de personnes vivant des situations problématiques aiguës : définition .....	12
2.2 LES REGROUPEMENTS .....	13
<b>3 LA TRANSPARENCE DE L’INTERVENTION GOUVERNEMENTALE.....</b>	<b>14</b>
3.1 LES PARAMÈTRES GÉNÉRAUX .....	14
3.2 LES PARAMÈTRES D’ORDRE OPÉRATIONNEL .....	16
3.3 DEUX OPÉRATIONS CONCRÈTES POUR LA TRANSPARENCE DE L’INTERVENTION GOUVERNEMENTALE ..	18
3.3.1 <i>L’État de situation de l’intervention gouvernementale</i> .....	18
3.3.2 <i>Le Portrait annuel des organismes communautaires</i> .....	18
<b>4 L’HARMONISATION DES PRATIQUES GOUVERNEMENTALES.....</b>	<b>19</b>
4.1 LES RESPONSABILITÉS DES INSTANCES GOUVERNEMENTALES AU REGARD DES MODES DE SOUTIEN FINANCIER .....	19
4.2 TROIS MODES DE SOUTIEN : TROIS LOGIQUES DIFFÉRENTES.....	19
4.3 LES MODALITÉS ADMINISTRATIVES POUR TOUTE PREMIÈRE DEMANDE DE SOUTIEN FINANCIER .....	19
4.3.1 La nature de l’information requise .....	20
4.3.2 Les documents accompagnant une première demande .....	20
4.4 LE MODE DE SOUTIEN PAR ENTENTE DE SERVICE .....	21
4.4.1 La portée du soutien .....	21
4.4.2 Les ministères qui peuvent conclure des ententes de service .....	21
4.4.3 L’accessibilité aux ententes de service.....	21
4.4.4 La nature de la relation qui résulte de l’entente de service .....	22
4.4.5 La forme de soutien financier dans les ententes de service.....	22
4.5 LE MODE DE SOUTIEN POUR DES PROJETS PONCTUELS OU POUR LES ACTIVITÉS PARTICULIÈRES .....	22
4.5.1 La portée du soutien .....	22
4.5.2 Les ministères responsables de soutenir des projets ponctuels .....	22
4.5.3 Les organismes qui peuvent demander du soutien de projet.....	22
4.6 LE SOUTIEN EN APPUI À LA MISSION GLOBALE .....	23
4.6.1 La portée du soutien .....	23
4.6.2 La nature du soutien financier .....	23

4.6.3	Le soutien pluriannuel.....	24
4.6.4	Les coûts admissibles.....	24
4.6.5	La notion de seuil plancher et la participation gouvernementale significative.....	25
4.6.6	Les autres sources de soutien financier.....	26
4.6.7	Le surplus acceptable.....	26
4.6.8	Les variables susceptibles d'influencer la participation gouvernementale.....	26
4.6.9	Le ministère ou l'organisme gouvernemental responsable de l'attribution du soutien....	29
4.6.10	L'accréditation.....	31
4.6.11	Les modalités liées à la première demande.....	31
4.6.12	L'entente administrative.....	32
4.6.13	La reddition de comptes.....	34
<b>5</b>	<b>LES MESURES TRANSITOIRES .....</b>	<b>37</b>
5.1	LE RESPECT DES ACQUIS ET LE SOUTIEN FINANCIER PLURIANNUEL .....	37
5.1.1	Le respect des acquis : le concept .....	37
5.1.2	Les organismes qui bénéficient du respect de leurs acquis et la période de référence..	37
5.1.3	L'année de référence et le début du respect des acquis.....	38
5.1.4	Le respect des acquis : la durée.....	38
5.1.5	Comment le respect des acquis, l'année de référence et le soutien pluriannuel interagissent l'un avec l'autre.....	38
5.2	LES DÉLAIS DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE.....	40
<b>ANNEXE</b>	<b>.....</b>	<b>41</b>

## PRÉAMBULE

La deuxième partie du cadre de référence porte sur les éléments qui ont une incidence sur l'attribution du soutien financier. Elle se divise en cinq sections.

La première section circonscrit le champ d'application de la politique gouvernementale *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* et regroupe les éléments de définition de cette action. Elle rappelle les critères qui s'appliquent aux organismes d'action communautaire.

La deuxième section porte sur la classification des organismes d'action communautaire autonome. La finalité de cette classification est de faciliter l'élaboration de cadres de financement par les ministères et les organismes gouvernementaux visés et de favoriser l'application du paramètre de soutien financier visant un soutien comparable pour les organismes dont la taille, les activités et les interventions sont comparables.

La troisième section traite des orientations de la politique qui favorisent la transparence de l'intervention gouvernementale. C'est dans cette section que les paramètres qui influencent l'attribution du soutien financier gouvernemental sont interprétés; les paramètres généraux alimentent la réflexion sur la planification de l'appui financier à l'action communautaire à l'échelle du gouvernement, alors que les paramètres opérationnels sont plus directement liés à l'attribution du soutien financier par les ministères et les organismes gouvernementaux. Cette section fait également état de deux opérations concrètes majeures qui rendent accessible l'information sur le soutien gouvernemental aux organismes communautaires.

La quatrième section regroupe les dispositions qui visent l'harmonisation des pratiques administratives gouvernementales : responsabilités des ministères, nature et portée des modes de soutien financier et notions afférentes, comme les variables à prendre en considération pour l'octroi du soutien, la reddition de comptes, etc.

La cinquième section interprète le sens que prend le « respect des acquis » auquel le gouvernement s'est engagé dans la politique au regard des organismes touchés par l'application des orientations de rattachement à une instance gouvernementale et de concentration du soutien en appui à la mission globale dans l'instance visée.

# 1 L'ACTION COMMUNAUTAIRE DANS L'UNIVERS DES ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF

## ***Être actif dans le champ de l'action communautaire : un préalable pour les organismes visés par la politique***

La politique gouvernementale sur l'action communautaire énonce les critères de base qui s'appliquent aux organismes visés par son champ d'application et elle énumère certaines catégories d'organismes qui en sont exclues. Aux exclusions spécifiquement mentionnées dans la politique s'ajoute une exclusion de portée plus générale qui veut que ne soient pas visés les organismes dont l'action ne s'apparente pas à l'action communautaire. Seulement 8 000 des 50 000 organismes à but non lucratif enregistrés au Québec sont considérés comme des organismes d'action communautaire.

### 1.1 DÉFINITION DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

#### ***Le sens donné par la politique gouvernementale à ce qui définit l'action communautaire***

La politique ne propose pas de définition stricte de l'action communautaire; elle fait toutefois ressortir, de manière transversale, les principales caractéristiques qu'on associe généralement à cette forme d'action. Ces caractéristiques se traduisent dans les termes suivants, qui tissent la trame de fond de toute la politique et qui reviennent de manière constante, soit :

- développement social;
- enracinement dans la communauté;
- participation sociale, citoyenneté active, resserrement des liens collectifs;
- espace de délibération, vie associative et démocratique;
- amélioration du tissu social, soutien des milieux de vie, amélioration des conditions de vie, renforcement des potentiels;
- actions ou interventions contre l'exclusion et contre la pauvreté;
- réponse à de nouveaux besoins, innovation sociale.

Certains des éléments de cette énumération renvoient à la perspective globale de l'action des organismes communautaires et aux objectifs qu'ils poursuivent, alors que d'autres sont liés à ce qui caractérise leur intervention et leur mode d'organisation. Dans la mesure du possible, n'ont été retenus que les termes qui s'appliquent à l'ensemble des organismes communautaires, y compris les organismes d'action communautaire autonome.

*Perspective globale* : primauté d'une finalité de développement social, donc prédominance du développement social (y compris les dimensions économique, politique et culturelle de celui-ci) par rapport à d'autres formes de développement.

*Origine, point de départ* : besoins ressentis et exprimés par des citoyens pour réagir à une situation problématique, donc des besoins collectifs par opposition à une initiative qui vise seulement à servir des intérêts « corporatistes » ou les intérêts personnels des membres fondateurs de l'organisation.

*Mission ou objectifs globaux* : réponse à de nouveaux besoins, amélioration des conditions de vie, amélioration du tissu social, renforcement des potentiels, citoyenneté active, par opposition, ici encore, à des visées purement « corporatistes » ou strictement économiques.

*Intervention* : innovation, actions menées contre l'exclusion et la pauvreté, soutien des milieux de vie, donc intervention axée sur la justice sociale et sur des pratiques qui se distinguent de celles des services privés ou publics ou qui touchent des populations non visées par les services publics.

*Mode d'organisation* : vie associative, vie démocratique, enracinement dans la communauté, participation citoyenne, espace de délibération, c'est-à-dire liens avec la communauté, ouverture sur la communauté et à la communauté, à toutes les personnes intéressées ou visées.

## **1.2 UNE DÉFINITION ISSUE DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE**

Est-il possible, à partir des éléments énoncés ci-dessus, de proposer une définition de l'action communautaire? Oui, si cette définition est perçue pour ce qu'elle est, c'est-à-dire comme le reflet de la perspective avancée dans la politique et si elle est considérée comme non exhaustive.

L'action communautaire est une action collective fondée sur des valeurs de solidarité, de démocratie, d'équité et d'autonomie. Elle s'inscrit essentiellement dans une finalité de développement social et s'incarne dans des organismes qui visent l'amélioration du tissu social et des conditions de vie ainsi que le développement des potentiels individuels et collectifs. Ces organismes apportent une réponse à des besoins exprimés par des citoyennes ou des citoyens qui vivent une situation problématique semblable ou qui partagent un objectif de mieux-être commun. L'action communautaire témoigne d'une capacité d'innovation par les diverses formes d'intervention qu'elle emprunte et se caractérise par un mode organisationnel qui favorise une vie associative axée sur la participation citoyenne et la délibération.

## **1.3 LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES VISÉS PAR LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE**

La politique gouvernementale énonce les critères qui s'appliquent à l'ensemble des organismes d'action communautaire et ceux qui caractérisent les organismes d'action communautaire qualifiée d'autonome.

### **1.3.1 LES CRITÈRES QUI S'APPLIQUENT À TOUS LES ORGANISMES D'ACTION COMMUNAUTAIRE**

Pour être qualifié d'organisme d'action communautaire, un organisme doit absolument répondre aux quatre critères suivants :

- être un organisme à but non lucratif;
- être enraciné dans la communauté;
- entretenir une vie associative et démocratique;
- être libre de déterminer sa mission, ses approches, ses pratiques et ses orientations.

### **1.3.2 LES CRITÈRES QUI S'APPLIQUENT AUX ORGANISMES D'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME**

L'organisme d'action communautaire autonome ne doit pas seulement obéir aux quatre critères qui précèdent; il doit en plus répondre à quatre critères qui caractérisent la nature de son action, soit :

- avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté;

- poursuivre une mission sociale qui lui soit propre et qui favorise la transformation sociale;
- faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges, axées sur la globalité de la problématique abordée;
- être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public.

#### **1.4 LES ORGANISMES NON VISÉS PAR LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE**

La politique exclut expressément de son champ d'application :

- les ordres professionnels;
- les organisations politiques;
- les organisations syndicales;
- les associations à caractère religieux;
- les fondations dont la mission consiste essentiellement à recueillir et à redistribuer des fonds.

À ces cas précis d'exclusion s'ajoute l'exclusion générale, mentionnée précédemment, qui précise que ne sont pas visés les organismes dont l'action ne s'apparente pas à l'action communautaire. La nécessité de préciser cette exclusion vient du fait qu'une grande quantité des organisations qui ont un statut d'organisme à but non lucratif répondent aux critères imposés aux organismes communautaires, sans pour autant appartenir au domaine de l'action communautaire. Cette exclusion introduit un élément clé pour cerner l'univers auquel s'adresse la politique; elle impose, avant d'en appliquer les orientations à un organisme, que l'on s'assure d'abord que cet organisme se situe bel et bien dans la pratique de l'action communautaire.

Cette exclusion générale vise notamment :

- les organismes à but non lucratif constitués pour servir les seuls intérêts particuliers (personnels ou « corporatistes ») de leurs membres;
- les organismes à but non lucratif créés par une instance publique pour répondre à des intérêts d'administration publique.

Il ne s'agit là que d'exemples de catégories d'organismes dont la mission et les activités ne permettent pas de les rattacher au champ de l'action communautaire. Cette nomenclature n'est donc pas limitative; elle ne vise qu'à illustrer que cette politique ne s'adresse pas à l'ensemble des organismes du secteur à but non lucratif, parfois aussi appelé secteur bénévole ou secteur de l'économie sociale et solidaire.

*Pour mieux comprendre les diverses catégories d'organismes à but non lucratif, consulter l'annexe à la fin de la présente partie du cadre de référence.*

#### **1.5 QU'ENTEND-ON PAR ORGANISME RELIGIEUX OU À VOCATION RELIGIEUSE?**

La politique gouvernementale *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* exclut de son application les organismes à caractère religieux. La situation peut apparaître claire et simple dans certains cas, alors qu'elle se complexifie dans d'autres. Dans les faits, trois types de situations sont susceptibles de se présenter.

### ***Première situation***

L'organisme est à but non lucratif (OBNL), mais il est constitué sous une loi qui vise expressément les organismes religieux. On parle ici des organismes constitués en vertu des lois suivantes :

- la Loi sur les corporations religieuses (L.R.Q., c. C-71; voir L.Q., c. 75); on en compte près de 5 000 au Québec et elles correspondent à la majorité des organismes religieux;
- la Loi sur la constitution de certaines Églises (L.R.Q., c. C-63; voir S.Q. 1905, c. 21); il y a quelques dizaines d'organismes religieux constitués sous cette loi;
- la Loi sur les évêques catholiques romains (L.R.Q., E-17, art. 19; voir S.Q. 1950, c. 76); cette loi confère aux évêques le statut de personne morale; la personne morale de l'évêque détient le pouvoir de constituer à son tour d'autres personnes morales; on en compte quelques centaines au Québec.

Les organismes constitués en vertu des lois qui précèdent ne possèdent pas le statut juridique exigé des OBNL auxquels la politique s'adresse et qui est d'être constitué en personne morale soit sous la partie III de la Loi sur les compagnies du Québec, soit sous la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes. Cela exclut clairement les organismes constitués en personne morale à but non lucratif sous d'autres lois. C'est donc en vertu de leur statut juridique que les organismes constitués sous les trois lois destinées aux organismes religieux sont ici exclus.

### ***Deuxième situation***

L'organisme est constitué en personne morale à but non lucratif en conformité avec l'interprétation de la politique et possède donc le statut juridique requis. Toutefois, par sa mission et ses activités, il fait explicitement la promotion de la pratique d'une religion ou incite les gens à adhérer aux préceptes et aux croyances sur lesquels se fonde une religion donnée. On pense, par exemple, à des organismes dont la mission est de préparer les personnes à recevoir un sacrement ou à franchir une étape dans leur cheminement religieux. Ces organismes sont exclus de l'application de la politique, parce que leur rôle est strictement d'être au service d'une religion ou d'un ordre religieux. Cette fois, c'est en vertu de sa mission et de son champ d'action que l'organisme est exclu.

### ***Troisième situation***

L'organisme est un OBNL au sens de la politique, sa mission et ses activités ne sont pas à caractère religieux (selon la définition fournie dans la deuxième situation) et correspondent à l'action communautaire. Cependant, l'organisme a été constitué à l'initiative d'une communauté ou d'une organisation religieuse. L'organisme possède donc le statut juridique requis et remplit la mission appropriée, mais une question fondamentale demeure : celle de l'indépendance de l'action de l'organisme par rapport à celle de la communauté ou de l'organisation religieuse qui l'a créé. Dans ces cas, il faudra simplement poursuivre l'analyse de la capacité de l'organisme à satisfaire aux autres critères qui s'appliquent à l'ensemble des OBNL visés par la politique, c'est-à-dire qu'il faudra déterminer si, en plus d'assumer sa mission en action communautaire et de posséder son statut d'OBNL, l'organisme :

- est enraciné dans la communauté;
- entretient une vie associative et démocratique;
- est libre de déterminer sa mission, ses orientations et ses pratiques. C'est ce critère qui sera probablement le plus déterminant dans l'analyse du dossier de l'organisme.

Une fois qu'on aura jugé qu'un organisme répond aux critères mentionnés ci-dessus, il sera aussi possible d'analyser si son action répond aux caractéristiques de l'action communautaire autonome.



Par ailleurs, il est important d'ajouter qu'un organisme ne peut être qualifié de religieux du seul fait qu'il prône des valeurs spirituelles ou qu'il permet une pratique religieuse dans le cadre de certaines de ses activités. Par exemple, un camp de vacances permet aux jeunes qui y sont inscrits d'assister, sur une base libre et volontaire, à la célébration de la messe dominicale. Cela ne lui retire pas son caractère laïque.

*Pour plus d'information sur les critères qui s'appliquent aux organismes visés par la politique, consulter la troisième partie du présent cadre de référence.*

## **2 LA CLASSIFICATION DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES**

### ***Un outil au service de l'équité à l'échelle sectorielle***

La classification proposée dans le présent cadre de référence peut, en principe, s'appliquer à l'ensemble des organismes communautaires et être utile pour l'application des trois modes de soutien financier reconnus dans la politique. Toutefois, c'est dans l'attribution du soutien en appui à la mission globale que la classification trouvera sa première utilité. Plus précisément, elle constitue un outil important pour l'application du paramètre de soutien financier voulant qu'un soutien comparable soit attribué aux organismes qui présentent une taille, des activités et une clientèle comparables. L'application de ce paramètre suppose, en effet, que les ministères et les organismes gouvernementaux disposent d'un outil qui leur permette, au préalable, de regrouper les organismes de leur secteur d'activité en fonction des éléments qui caractérisent leur action, ce à quoi la classification devrait contribuer.

*Pour plus d'information sur les variables influençant l'appréciation des besoins en matière de soutien financier, consulter la section 4, qui traite spécifiquement de cette question.*

### ***Un outil au service de l'équité à l'échelle gouvernementale***

L'équité étant recherchée non seulement au sein de chaque instance gouvernementale, mais, de manière plus large, entre les ministères et les organismes de tout l'appareil gouvernemental, la classification générale contribuera également à l'équité à cet égard. Dans cette perspective, il est important de noter que le respect de l'équité dans le traitement financier présuppose qu'aucun jugement de valeur n'est porté sur les missions respectives des organismes d'action communautaire autonome ou au regard des champs d'activité dans lesquels ils s'investissent.

### ***Des catégories plus particulières selon les besoins des instances gouvernementales***

La classification vise à circonscrire des catégories d'organismes suffisamment précises pour que l'établissement de balises de soutien en appui à la mission globale soit facilité. Par ailleurs, elle doit être suffisamment large et inclusive pour prendre en compte la diversité des organismes d'action communautaire autonome.

Lorsque cela apparaîtra nécessaire, les ministères et les organismes gouvernementaux pourront établir d'autres sous-catégories que celles qui sont proposées dans le présent cadre pour coller davantage à leur réalité et à leurs besoins. Il ne s'agit pas là d'une approche nouvelle, puisque certains d'entre eux allouent déjà leur soutien financier selon des paramètres correspondant à des catégories d'organismes bien circonscrites.

## **2.1 LES ORGANISMES DE BASE**

### ***Deux grandes catégories d'organismes de base***

Les organismes de base interviennent directement auprès de la population. Ils se subdivisent en deux grands groupes, soit :

- les organismes de soutien social;
- les organismes d'intervention particulière auprès de personnes vivant des situations de crise ou des situations problématiques aiguës.

Les organismes de soutien social modulent leur intervention selon les situations qu'ils ont à traiter, alors que les organismes d'intervention particulière concentrent leur intervention sur une problématique précise et déterminée.

## **2.1.1 LES ORGANISMES DE SOUTIEN SOCIAL**

Les organismes de soutien social s'adressent à la population en général et la programmation de leurs activités s'adapte aux besoins exprimés par les personnes qui font appel à l'organisme. Les sous-catégories d'organismes de soutien social qui suivent ne sont pas nécessairement étanches les unes par rapport aux autres, au sens où un organisme d'action communautaire autonome peut se classer dans un groupe en raison de la prédominance de ses activités tout en réalisant des activités propres à une autre catégorie. C'est sur la base de la nature des activités qui prédominent dans l'organisme que la classification devrait se faire. En règle générale, les activités des organismes de soutien social s'inscrivent dans l'une ou l'autre des quatre catégories suivantes :

- l'accueil, l'écoute, l'éducation, l'information, la sensibilisation et l'orientation vers d'autres ressources;
- la défense collective des droits;
- l'aide, l'entraide ou le dépannage;
- les activités provenant d'un milieu de vie qui offre une réponse non spécialisée à différents besoins de la population en général ou de divers groupes cibles de personnes (centre de femmes, organisme de loisir, etc.).

### **2.1.1.1 LES ORGANISMES D'ACCUEIL, D'ÉCOUTE, D'ÉDUCATION ET D'ORIENTATION : DÉFINITION**

Les organismes d'accueil, d'écoute, d'éducation et d'orientation interviennent auprès de la population en général ou de groupes de personnes ou même d'organismes que certaines réalités sociales touchent particulièrement (y compris les dimensions culturelle, économique et politique de ces situations) en effectuant des activités ou en produisant des documents axés sur l'appropriation des problèmes traités. Par certaines de ses dimensions, leur action peut parfois s'apparenter à la défense collective des droits, mais les organismes de la présente catégorie ne répondent pas globalement à l'ensemble des caractéristiques énoncées dans la politique au regard de la défense collective des droits.

### **2.1.1.2 LES ORGANISMES DE DÉFENSE COLLECTIVE DES DROITS : DÉFINITION**

#### ***Les organismes de défense collective des droits : une catégorie particulière, un traitement particulier***

Certains organismes de base, bien que relativement peu nombreux, réalisent des activités dans les quatre catégories d'activités associées à la défense collective des droits, soit des activités d'éducation populaire autonome, des activités de représentation et des activités liées à l'action politique non partisane et à la mobilisation sociale. La politique reconnaît le caractère particulier de l'intervention des organismes de défense collective des droits et propose des orientations qui répondent à cette spécificité : rattachement au Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec et soutien en appui à la mission globale venant du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome, essentiellement recentré sur ce secteur.

*Pour plus d'information sur la définition de la défense collective des droits, consulter la section 3 de la troisième partie du cadre de référence.*

### **2.1.1.3 LES ORGANISMES D'AIDE, D'ENTRAIDE OU DE DÉPANNAGE : DÉFINITION**

Les organismes d'aide, d'entraide ou de dépannage orientent leur intervention sur des activités qui visent l'entraide, le soutien mutuel, le dépannage et l'accompagnement. Leur appui aux personnes qui s'adressent à eux peut être psychologique, matériel ou technique.

### **2.1.1.4 LES ORGANISMES DE SOUTIEN AUX MILIEUX DE VIE : DÉFINITION**

Les organismes de soutien aux milieux de vie accomplissent différents types d'activités qui peuvent être tout aussi bien des activités visant l'accueil, l'écoute, l'éducation et la sensibilisation que des activités visant l'aide, l'entraide ou le dépannage. Ils ajustent leurs actions en fonction des besoins exprimés par la population ou par les groupes cibles qui les fréquentent. Ils se distinguent des organismes des deux autres catégories par le fait qu'ils constituent avant tout des lieux d'appartenance auxquels la population en général ou leurs groupes cibles s'adressent dans des circonstances de tous ordres.

## **2.1.2 LES ORGANISMES D'INTERVENTION PARTICULIÈRE AUPRÈS DE PERSONNES VIVANT DES SITUATIONS DE CRISE OU DES PROBLÈMES AIGUS**

Contrairement aux organismes de base en soutien social dont l'action est en constant ajustement par rapport aux besoins observés, les organismes d'intervention particulière agissent de manière continue à l'égard d'une problématique donnée.

### **2.1.2.1 LES MAISONS D'HÉBERGEMENT : DÉFINITION**

La maison d'hébergement est un organisme qui propose des services de gîte, de couvert et d'intervention à diverses catégories de personnes vivant des situations de crise. Elle offre un cadre de vie temporaire ou transitoire et répond aux besoins des personnes accueillies par une intervention et un suivi d'intervention spécialisés.

### **2.1.2.2 LES AUTRES ORGANISMES DE SERVICE OU D'INTERVENTION DIRECTE AUPRÈS DE PERSONNES VIVANT DES SITUATIONS PROBLÉMATIQUES AIGUËS : DÉFINITION**

Les organismes de service ou d'intervention directe offrent des services ou une intervention ciblée et continue à des personnes qui vivent des situations difficiles ou même des crises, mais qui ne sont pas en situation d'hébergement. Les organismes de cette catégorie ne sont pas légion. On en compte une centaine au Québec. Cette catégorie comprend les lignes téléphoniques ou les services de prévention du suicide, de soutien aux personnes en détresse et aux joueurs compulsifs, d'assistance aux victimes de violence conjugale, d'appui aux familles qui vivent une situation de crise, d'assistance aux ex-détenus et d'aide aux victimes d'actes criminels, etc.

## **2.2 LES REGROUPEMENTS**

### ***Une catégorie diversifiée***

Les regroupements sont des organismes qui, en règle générale, sont actifs dans les domaines de la formation, de la représentation, de la défense collective des droits, de l'information, de la sensibilisation, de la recherche, de l'évaluation, etc.

Les regroupements d'organismes d'action communautaire autonome sont représentatifs de leur base et ne constituent pas un tout homogène. Ils se distinguent les uns des autres par leur taille, leur territoire d'intervention, l'étendue de leurs activités et la nature des problèmes qu'ils cherchent à résoudre.

### ***Une catégorie qui se définit par la nature de ses membres***

Alors que les membres des organismes de base sont des individus, des personnes physiques, les regroupements sont constitués de membres collectifs, c'est-à-dire de personnes morales. Quelques regroupements réunissent les deux catégories de membres; dans ces cas, c'est en considérant leurs membres qui sont des personnes morales qu'on les voit comme des regroupements.

### ***Des regroupements composés d'organismes de base***

Certains regroupements ont uniquement pour membres des organismes de base d'un même type ou d'un même secteur d'intervention. Cela viendra influencer la nature de leurs activités, puisque la réponse aux besoins des organismes membres et la représentation de leurs intérêts prennent, en règle générale, une importance particulière. D'autres regroupements ont pour membres des organismes de base de différents secteurs d'activité. Ces organismes se regroupent pour la poursuite d'un objectif commun.

### ***Des regroupements composés de regroupements***

Il existe aussi des regroupements dont les membres sont eux-mêmes des regroupements. Ces regroupements se concentrent sur des problématiques particulières et ils alimentent les groupes membres relativement à ces problématiques. Certains sont sectoriels, alors que d'autres sont multisectoriels.

### ***Des regroupements de défense collective des droits***

On trouve des regroupements qui se consacrent à la défense collective des droits dans tous les secteurs d'action communautaire autonome. Certains déploient leur action au palier local, alors que d'autres sont régionaux, nationaux ou internationaux. Ces regroupements, tout comme les organismes de base en défense collective des droits, sont rattachés au Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec aux fins de l'attribution d'un soutien en appui à leur mission globale.

### 3 LA TRANSPARENCE DE L'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE

La politique énonce onze paramètres qui influencent la prise de décision gouvernementale en matière de soutien financier aux organismes communautaires. L'inclusion de ces paramètres dans la politique vise à rendre plus transparentes les règles fondamentales auxquelles les instances gouvernementales doivent se conformer. Cinq de ces paramètres sont généraux, alors que les six autres sont d'ordre opérationnel. Les paramètres généraux s'appliquent surtout à la planification globale du soutien financier, tandis que les paramètres opérationnels trouvent leur pertinence dans l'attribution du soutien financier aux organismes considérés individuellement.

De plus, deux mesures majeures sont déjà appliquées pour répondre à l'engagement gouvernemental de rendre transparente l'ensemble de l'intervention gouvernementale relative à l'action communautaire. Ces deux mesures sont l'*État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire* et le *Portrait annuel des organismes communautaires soutenus par le gouvernement du Québec*.

#### 3.1 LES PARAMÈTRES GÉNÉRAUX

##### ***La responsabilité du gouvernement au regard des services publics***

Le gouvernement se doit de maintenir une offre de services publics qui lui est propre et qui ne peut pas être confondue avec les activités ou les services offerts par des organismes communautaires. Ce paramètre non seulement rappelle qu'il ne doit pas y avoir substitution entre les services publics et les activités ou les services offerts par les organismes communautaires, mais il met également l'accent sur le caractère universel des services publics et sur le devoir imposé au gouvernement de leur accorder la priorité. Les services publics sont en principe accessibles à toutes les personnes qui en ont besoin, alors que le milieu communautaire n'a pas cette obligation de servir la population dans son ensemble.

##### ***Le respect de la capacité financière de l'État***

Le gouvernement s'est engagé à « participer » au soutien financier des organismes communautaires. Il n'assume donc pas l'ensemble des coûts rattachés à la réalisation de la mission ou des activités d'un organisme. Quand le gouvernement affirme que sa participation au soutien financier des organismes communautaires est tributaire de la disponibilité des fonds publics, il n'entend pas par là qu'il traite à la légère les ententes pluriannuelles que les ministères et les organismes gouvernementaux concluent avec les organismes communautaires. Il veut plutôt dire que les programmes par lesquels ces ententes sont financées sont assujettis aux mêmes règles que les autres programmes gouvernementaux et sont susceptibles d'être révisés périodiquement en raison des capacités financières et des priorités de l'État.

##### ***Le respect des priorités nationales en matière de développement social***

Le respect des priorités nationales en matière de développement social ne renvoie pas à des priorités étrangères à l'action communautaire, puisque certains des fondements de la reconnaissance de l'action communautaire énoncés dans la politique, ainsi que le titre même de la politique, montrent l'action communautaire comme un outil essentiel de développement de la citoyenneté et de développement social. À ces éléments s'ajoute la définition de l'action communautaire que l'on trouve dans la première partie du cadre de référence et qui confirme la finalité de développement social des organismes que l'on peut qualifier de communautaires.

On rappellera, enfin, que la première orientation en développement social définie dans le *Bilan au regard des décisions prises au Sommet mondial pour le développement social*<sup>1</sup> est à l'effet « de favoriser la participation de tous les citoyennes et citoyens à la vie démocratique et au développement de la société », logique que l'on trouve au cœur même de l'action communautaire. Le présent paramètre doit être vu comme un repère dans l'analyse globale de la pertinence des activités, des interventions ou des services issus des milieux communautaires.

La responsabilité de respecter les priorités nationales en matière de développement social incombe aux ministères et aux organismes gouvernementaux; il revient à ces derniers de concrétiser l'application de ce paramètre dans les modes de soutien financier et de l'associer aux orientations régionales ou locales.

### ***L'équité entre les régions, en tenant compte des particularités régionales et sous-régionales***

L'attribution des fonds publics doit répondre à des principes d'équité de manière à éliminer le plus de disparités possible dans le traitement des demandes de soutien financier au sein de l'appareil gouvernemental. Cela signifie entre autres que l'on ne peut, sous prétexte de mieux répondre aux besoins d'une région, agir au détriment d'une autre région.

Ce paramètre rappelle par ailleurs qu'une solution « mur à mur » n'est pas souhaitable et qu'il faut savoir adapter la réponse gouvernementale aux caractéristiques particulières d'une région ou d'une sous-région. De manière concrète, cela signifie que, d'une région à l'autre ou d'une sous-région à l'autre, les besoins financiers des organismes communautaires peuvent varier, même lorsque les organismes ont une taille, des activités et une clientèle comparables. L'étendue du territoire à couvrir, les moyens de transport disponibles et la richesse relative d'un territoire donné représentent un bon exemple des particularités qui peuvent être prises en considération.

*Pour plus d'information sur les éléments influençant l'atteinte de l'équité, consulter la section 4.6.8 qui traite des variables à considérer dans l'attribution du soutien financier.*

### ***L'équilibre entre les objectifs de consolidation des organismes communautaires existants et la marge de manœuvre nécessaire au développement de nouveaux organismes communautaires en réponse à de nouveaux besoins***

L'un des objectifs de la politique est « d'assurer la consolidation de l'action communautaire par des orientations générales et des balises nationales qui s'appliqueront à l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux<sup>2</sup> ». Cet objectif et le présent paramètre montrent l'importance que le gouvernement accorde à la consolidation des organismes existants.

Par ailleurs, la marge de manœuvre qui doit être préservée pour la création de nouveaux organismes, en réponse à de nouveaux besoins, rappelle que la politique est également un instrument au service de l'innovation et de l'engagement social. Le mouvement d'action communautaire est vivant et en constante adaptation; la politique reconnaît donc la capacité des organismes communautaires à déterminer les besoins en émergence et à offrir de nouvelles réponses à des situations problématiques non résolues par l'offre de services publics.

Cependant, la volonté de faire place à l'innovation peut signifier, pour ce secteur comme pour les autres, qu'à défaut de réévaluer leurs orientations et de réorienter leurs activités certains organismes seront appelés à être remplacés par d'autres mieux adaptés aux besoins de l'heure.

L'équilibre souhaité dans l'énoncé de ce paramètre n'indique pas que la consolidation et le développement sont sur un pied d'égalité. La « marge de manœuvre » pour le développement dont il est ici question laisse la prédominance à l'objectif de consolidation.

---

1. *Le développement social au Québec*, 1995-2000.

2. *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, p. 16, point 1.2.

## 3.2 LES PARAMÈTRES D'ORDRE OPÉRATIONNEL

Les paramètres d'ordre opérationnel s'appliquent dans le traitement au cas par cas des demandes d'appui financier. Ils amènent les ministères et les organismes gouvernementaux à porter une attention particulière à certains éléments d'analyse de nature qualitative, tout en prenant en considération d'autres éléments de nature plus concrète ou quantitative.

### ***L'équité entre les organismes communautaires de taille, d'achalandage, d'activités et de clientèle comparables***

Ce paramètre, pour prendre tout son sens, nécessite l'adoption d'une classification des organismes et de cadres de soutien répondant à la classification retenue. Il est complémentaire au paramètre général portant sur l'équité entre les régions; il fait appel à un traitement qui évite les disparités entre les organismes en se basant sur des éléments qui sont propres à leur mission et leurs activités.

Les cadres de soutien financier qui s'appliquent à des organismes apparentés ne constituent pas une approche nouvelle dans l'appareil gouvernemental. Les organismes qui appartiennent à une même famille d'intérêts ou d'actions se sont souvent regroupés non seulement pour bonifier leur intervention, mais aussi pour se donner les moyens de négocier collectivement le cadre de soutien financier susceptible de leur être appliqué. Cette approche, qui bénéficie aux organismes eux-mêmes, représente l'une des meilleures garanties du respect de l'équité entre les organismes qui ont une taille, des activités et une clientèle comparables.

### ***Le respect de l'autonomie des organismes communautaires et le respect des caractéristiques de l'action communautaire autonome***

#### ***Le respect de l'autonomie appliqué à l'ensemble des organismes communautaires***

Il est d'un intérêt fondamental de maintenir une distance critique entre les services publics et les activités des organismes communautaires, et ce, tant pour le gouvernement lui-même que pour les organismes communautaires. Le respect de l'autonomie des organismes communautaires représente la clé de la reconnaissance du caractère distinct de ces deux catégories de services et de leur finalité respective.

Le présent paramètre rappelle donc à quel point la question de l'autonomie des organismes communautaires constitue un enjeu majeur. Il reprend le premier fondement de la politique dans son intégralité et il est le corollaire de l'engagement gouvernemental « d'assurer le 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<sup>3</sup> ». Il est en outre complémentaire au paramètre général relatif à la responsabilité de l'État au regard des services publics.

Le respect de l'autonomie des organismes communautaires doit imprégner l'ensemble des dispositifs établis par les ministères et les organismes gouvernementaux en ce qui concerne les organismes communautaires. Il doit se refléter dans l'application des trois modes de soutien financier ainsi que dans les relations que le gouvernement entretient avec les milieux communautaires. Ce respect doit s'exprimer tant dans les rapports formels (ententes de soutien financier, instances de consultation, reddition de comptes, etc.) que dans les rapports informels et les différents suivis administratifs.

#### ***Le respect des caractéristiques de l'action communautaire autonome***

La partie du présent paramètre qui porte sur le respect des caractéristiques de l'action communautaire autonome est à la base même de l'introduction d'un dispositif de soutien financier « répondant aux

---

3. *L'action communautaire...*, op. cit., p. 17, point 1.3.1.



besoins de l'action communautaire autonome, dans le respect de ses caractéristiques premières et des aspects qu'emprunte son autonomie<sup>4</sup> ». Le respect de l'autonomie se traduit également dans les pratiques administratives relatives à la reddition de comptes.

*Pour plus d'information sur les caractéristiques de l'action communautaire autonome, consulter la section 2 de la troisième partie qui porte sur les critères s'appliquant aux organismes d'action communautaire autonome. En ce qui concerne la portée du soutien à l'action communautaire autonome, voir la section 4.6.1 de la présente partie qui traite de ce mode.*

### **Les stratégies mises en place par les organismes communautaires pour atteindre leurs objectifs et les efforts d'innovation déployés**

Ce paramètre fait ressortir la nécessité d'un rapport équilibré entre l'action envisagée par un organisme et les moyens jugés nécessaires pour la réaliser. Il indique également la nécessité de prendre en considération certains éléments qui reflètent la créativité d'un organisme communautaire : capacité de déterminer les besoins de la population visée, habileté à trouver des solutions nouvelles à des situations non réglées par les approches traditionnelles, capacité de mener une action collective et de définir une approche globale, etc.

### **Le respect des exigences d'une saine gestion**

Ce paramètre reflète la nécessité, pour l'État, d'être en mesure de prouver que les fonds publics sont utilisés aux seules fins pour lesquelles ils ont été attribués. La reddition de comptes, que les organismes communautaires effectuent auprès des instances gouvernementales qui les soutiennent financièrement, et l'autoévaluation des organismes pour bonifier leur intervention constituent les deux moyens les plus appropriés pour assurer une application concrète de ce paramètre.

### **L'enracinement de l'organisme dans la communauté**

Ce paramètre est le pendant de l'un des quatre critères permettant à un organisme à but non lucratif d'être considéré comme un organisme communautaire. L'enracinement dans la communauté s'exprime par la qualité de la présence de l'organisme dans son milieu. Il se traduit, en retour, par la reconnaissance de l'organisme par ce même milieu et par les appuis concrets qui en résultent. Dans le contexte du présent paramètre, la réponse de la communauté constitue une indication fiable de la pertinence de soutenir l'organisme.

*Pour plus d'information sur l'interprétation de l'enracinement dans la communauté, consulter la section 1.2 de la troisième partie du cadre de référence.*

### **La considération des autres sources de soutien financier auxquelles un organisme communautaire a accès**

Ce paramètre appuie l'orientation voulant que le gouvernement participe au soutien financier et, en règle générale, ne l'assume pas dans sa totalité. L'organisme doit donc démontrer qu'il fait certains efforts pour diversifier ses sources de soutien en dehors des fonds publics. Comme l'indique la politique, le soutien peut prendre la forme d'une contribution financière, mais aussi la forme de prêts de locaux, d'équipements divers et de divers types de participation bénévole. Par ailleurs, la politique reconnaît que certains organismes communautaires éprouvent plus de difficultés que d'autres à solliciter des fonds de type privé en raison de leur mission ou de la nature de leurs activités ou encore en raison de la situation économique du milieu dans lequel ils sont implantés.

---

4. *L'action communautaire...*, op. cit., p. 25.

### **3.3 DEUX OPÉRATIONS CONCRÈTES POUR LA TRANSPARENCE DE L'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE**

L'engagement relatif à la transparence dans les pratiques gouvernementales recoupe le premier principe directeur sur les relations entre le gouvernement et les organismes communautaires. Nous retrouvons ici l'application concrète de ce principe pour ce qui est du financement gouvernemental des organismes communautaires.

*Pour plus d'information sur l'application du premier principe directeur, consulter la section 1 de la première partie du cadre de référence portant sur les relations entre le gouvernement du Québec et les organismes communautaires.*

#### **3.3.1 L'ÉTAT DE SITUATION DE L'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE**

La production de l'*État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire* a débuté dans le contexte d'élaboration de la politique. Depuis quelques années déjà, ce document recense l'ensemble des programmes accessibles aux organismes communautaires dans les différentes instances gouvernementales et indique les sommes versées par chacun d'eux. Depuis l'adoption de la politique, cet outil présente en outre la répartition des sommes allouées selon chaque mode de soutien financier (appui à la mission globale, ententes de service, projets ponctuels) et comprend différents tableaux illustrant l'évolution du soutien financier gouvernemental au fil des ans.

Le but de l'opération est de dégager les caractéristiques fondamentales du soutien financier gouvernemental aux milieux communautaires et de rendre accessibles les données afférentes. Dans un souci de transparence, l'*État de situation* a été rendu disponible dans le site Internet du MESSF; les organismes communautaires et le public en général peuvent donc le consulter au besoin. La participation annuelle des ministères et des organismes gouvernementaux, au cours du mois de juin de chaque année, s'avère essentielle à la poursuite de cette opération.

#### **3.3.2 LE PORTRAIT ANNUEL DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES**

Dans le but de rendre encore plus transparentes ses pratiques en matière de soutien aux organismes communautaires, le gouvernement du Québec a entrepris, en 2003-2004, un portrait du soutien financier versé aux organismes communautaires par les différents ministères et organismes gouvernementaux. Plus précis que l'état de situation qui offre une vision globale, le portrait trace le profil exact et consolidé de chacun des organismes communautaires soutenus par l'État. Il indique de quels ministères ou de quels organismes gouvernementaux l'organisme reçoit son financement, la hauteur de celui-ci ainsi que le mode de soutien financier dont il relève. Afin d'entretenir cette pratique de transparence et d'uniformisation dans le traitement de l'information et pour que ce portrait demeure actuel et fonctionnel, les ministères et les organismes gouvernementaux seront conviés annuellement par le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec à procéder à la mise à jour de leurs données respectives. La participation active des ministères et des organismes gouvernementaux visés demeure donc essentielle.

## **4 L'HARMONISATION DES PRATIQUES GOUVERNEMENTALES**

La mise en œuvre de la politique « commande un effort sans précédent d'harmonisation des pratiques gouvernementales<sup>5</sup> ». La présente section propose les balises destinées à soutenir les ministères et les organismes gouvernementaux soucieux de s'inscrire dans la démarche d'harmonisation des pratiques administratives relatives au soutien financier des organismes communautaires. Plus spécifiquement, elle vise à soutenir les ministères et les organismes gouvernementaux dans l'élaboration ou la révision de leurs programmes de soutien financier.

### **4.1 LES RESPONSABILITÉS DES INSTANCES GOUVERNEMENTALES AU REGARD DES MODES DE SOUTIEN FINANCIER**

La politique réaffirme « le maintien des responsabilités des ministères et des organismes gouvernementaux aux paliers national, régional et local à l'égard des organismes de leur secteur d'activité<sup>6</sup> » et invite les instances gouvernementales à l'adaptation progressive de leur pratique de financement en fonction de trois modes :

- le soutien financier en appui à la mission globale pour les services offerts par les organismes communautaires, services qui sont qualifiés d'alternatifs dans le langage courant pour indiquer qu'ils sont distincts des services publics;
- le financement d'ententes de service pour des services complémentaires à ceux du réseau public;
- le financement d'activités particulières et de projets ponctuels ou de courte durée.

Les ministères et les organismes gouvernementaux doivent également élaborer les cadres de soutien financier en appui à la mission globale qui répondent aux caractéristiques des organismes d'action communautaire de leur secteur d'activité.

### **4.2 TROIS MODES DE SOUTIEN : TROIS LOGIQUES DIFFÉRENTES**

Les trois modes de soutien financier auxquels renvoie la politique répondent à des logiques différentes qui influencent la relation entre une instance gouvernementale et un organisme communautaire et ont des répercussions sur toutes les étapes du traitement des demandes de soutien financier, de l'analyse initiale du dossier à la reddition de comptes.

*Pour plus d'information sur le type de relation auquel donnent lieu les modes de soutien financier, consulter la section 2 de la première partie qui porte sur le deuxième principe directeur guidant les relations entre le gouvernement du Québec et les organismes communautaires.*

### **4.3 LES MODALITÉS ADMINISTRATIVES POUR TOUTE PREMIÈRE DEMANDE DE SOUTIEN FINANCIER**

L'information requise des organismes permet de tracer le portrait de l'organisme et de son intervention. Il convient de noter qu'une collecte d'information davantage harmonisée dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental aurait l'avantage d'offrir un outil d'analyse qui permettrait d'enrichir l'expertise

---

5. *L'action communautaire...*, *op. cit.*, p. 40, point 2.5.4.

6. *L'action communautaire...*, *op. cit.*, p. 24, point 2.2.

gouvernementale sur les organismes communautaires, ainsi que le Vérificateur général le recommande dans son rapport de 2003.

### **4.3.1 LA NATURE DE L'INFORMATION REQUISE**

Pour avoir accès au soutien financier gouvernemental, un organisme communautaire doit déposer une demande dans l'un des programmes d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental auxquels il a accès. Il doit également fournir l'information nécessaire au traitement de sa demande de soutien financier et à l'application des paramètres permettant d'apprécier ses besoins financiers. La nature de l'information recherchée porte sur les éléments suivants :

- le nom et les coordonnées de l'organisme;
- la description de l'organisme (activités, champs d'intervention, statut juridique, type d'organisme);
- la population servie;
- le territoire couvert;
- la mesure ou le programme dans le cadre desquels la demande de soutien financier est déposée;
- d'autres aspects particuliers, selon les besoins.

Lorsque la demande de soutien financier est déposée dans un programme qui vise des ententes de service ou du soutien à des projets ponctuels, l'organisme communautaire doit indiquer de surcroît l'objet précis de l'entente à conclure ou du projet à réaliser.

### **4.3.2 LES DOCUMENTS ACCOMPAGNANT UNE PREMIÈRE DEMANDE**

Les différents documents qui fournissent l'information nécessaire au traitement de la première demande de soutien financier, et qu'un organisme communautaire doit déposer avec sa demande, sont les suivants :

- L'acte constitutif (charte)

L'acte constitutif, ou la charte en vigueur, est indispensable pour vérifier si l'organisme est légalement constitué selon les critères de la politique.

*Pour plus d'information sur la constitution légale des organismes, consulter la section 1.1 de la troisième partie du cadre de référence.*

- Les statuts et les règlements généraux

Il s'agit des statuts et des règlements généraux ratifiés en assemblée générale et en vigueur au sein de l'organisme. Ils permettent de connaître la mission de l'organisme, de même que certains éléments de son fonctionnement.

- Le rapport d'activité ou le rapport annuel

Lorsque l'organisme n'en est pas à ses débuts, le rapport d'activité ou le rapport annuel du dernier exercice complété est un document indispensable pour connaître les moyens mis en œuvre afin de réaliser la mission de l'organisme et pour établir les liens avec la mission du bailleur de fonds gouvernemental.

- Le rapport financier et les prévisions budgétaires

Le rapport financier et les prévisions budgétaires fournissent les éléments d'information sur la situation financière de l'organisme et sur son fonctionnement. Ils permettent d'apprécier la participation gouvernementale au regard de la situation financière globale de l'organisme communautaire visé.

## **4.4 LE MODE DE SOUTIEN PAR ENTENTE DE SERVICE**

### **4.4.1 LA PORTÉE DU SOUTIEN**

Dans les ententes de service qu'il conclut avec les organismes communautaires, le gouvernement reconnaît implicitement que ceux-ci sont en mesure d'apporter une complémentarité à l'offre de service gouvernementale dans le secteur d'activité visé par l'entente. Le service ou l'intervention communautaire sont alors essentiellement appréciés sous l'angle de cette complémentarité avec l'offre de services publics. Comme l'indique d'ailleurs la politique, « l'entente de service est un contrat de collaboration qui traduit avec précision les engagements des parties<sup>7</sup> ».

Les ententes de service sont régies par des normes édictées par le Conseil du trésor et par des règles relevant de la compétence des ministères. La politique ne prévoit pas de changements à cet égard et il n'y a pas lieu d'établir de balises autres que celles qui existent déjà. Les ministères et les organismes gouvernementaux se doivent toutefois d'analyser les modalités et les pratiques administratives qu'ils appliquent à ces ententes pour assurer que les règles en vigueur sont respectées. La politique demande aussi que l'approche contractuelle des ministères et des organismes gouvernementaux s'appuie sur des pratiques administratives respectueuses de l'autonomie des organismes avec lesquels ils traitent. Les politiques en matière de suivi de gestion sont particulièrement importantes à cet égard.

### **4.4.2 LES MINISTÈRES QUI PEUVENT CONCLURE DES ENTENTES DE SERVICE**

Tout ministère ou tout organisme gouvernemental est libre de conclure des ententes de service avec les organismes communautaires intéressés. Le ministère ou l'organisme gouvernemental détermine lui-même ses besoins de recourir aux organismes communautaires pour la prestation de certains services ou l'exécution de certains mandats liés à ses champs d'action. Évidemment, 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.

### **4.4.3 L'ACCESSIBILITÉ AUX ENTENTES DE SERVICE**

Les ententes de service représentent 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 : si la politique prévoit pour ces organismes un dispositif de soutien en appui à leur mission globale pour leur action alternative, ils n'en demeurent pas moins libres de recourir aux ententes de service.

---

7. *L'action communautaire...*, *op. cit.*, p. 33, point 2.3.3.

#### **4.4.4 LA NATURE DE LA RELATION QUI RÉSULTE DE L'ENTENTE DE SERVICE**

Dans l'entente de service, la relation entre l'organisme communautaire et le gouvernement est de type contractuel; elle traduit habituellement les modalités de la collaboration qui prend place et la spécificité des résultats attendus.

*Pour plus d'information sur la relation à laquelle donne lieu l'entente de service, consulter la section 2.2 de la première partie qui porte sur les principes directeurs guidant les relations entre le gouvernement du Québec et les organismes communautaires.*

#### **4.4.5 LA FORME DE SOUTIEN FINANCIER DANS LES ENTENTES DE SERVICE**

Les ententes de service sont de divers types. Elles peuvent être basées sur un coût horaire, par service ou par client, ou encore sur le coût global. Dans ce dernier cas, elles pourraient sembler se rapprocher du montant forfaitaire attribué en appui à la mission; c'est par la reddition de comptes sur les attentes significatives qu'on verra la différence fondamentale entre les deux modes de soutien financier.

### **4.5 LE MODE DE SOUTIEN POUR DES PROJETS PONCTUELS OU POUR LES ACTIVITÉS PARTICULIÈRES**

#### **4.5.1 LA PORTÉE DU SOUTIEN**

Le soutien à des activités ou à des projets ponctuels répond à une réalité fréquente des organismes communautaires. Aux activités régulières d'un organisme peuvent en effet s'en greffer d'autres qui ne se prêtent pas à une entente de service ou qui ne sont pas visées par le soutien en appui à la mission globale. Ce mode peut aussi être utilisé pour les besoins d'organismes communautaires qui ne sollicitent pas un soutien financier récurrent selon les deux autres modes.

Le troisième mode, complémentaire aux deux premiers, offre une plus grande souplesse dans l'attribution du soutien gouvernemental. Il permet à un organisme de soumettre une demande pour un projet ponctuel et peut également être utilisé à l'initiative gouvernementale, en appel de proposition pour des objets particuliers qu'un ministère ou un organisme gouvernemental désire faire exécuter à l'extérieur de l'appareil gouvernemental (ex. : projets spéciaux comme la réalisation d'activités dans le cadre de l'Année internationale des bénévoles).

#### **4.5.2 LES MINISTÈRES RESPONSABLES DE SOUTENIR DES PROJETS PONCTUELS**

Tout ministère ou tout organisme gouvernemental peut avoir à soutenir des projets ponctuels ou des activités particulières au sein des organismes communautaires. Le lien qui s'instaure est également ponctuel et résulte de la compatibilité du projet présenté par rapport au champ d'action du ministère.

#### **4.5.3 LES ORGANISMES QUI PEUVENT DEMANDER DU SOUTIEN DE PROJET**

En principe, tous les organismes communautaires peuvent présenter des demandes dans le cadre du troisième mode de soutien financier. En principe également, le soutien que peut fournir un ministère ou

un organisme gouvernemental pour des projets ponctuels ou des activités particulières est accessible non seulement aux organismes qu'il soutient déjà en appui à la mission globale ou par ententes de service, mais aussi aux autres organismes communautaires. Cela est vrai dans la mesure où les projets ou activités de ces organismes répondent aux objectifs et aux modalités du programme visé. Il va sans dire que les projets ne peuvent pas être tous soutenus.

## **4.6 LE SOUTIEN EN APPUI À LA MISSION GLOBALE**

### **4.6.1 LA PORTÉE DU SOUTIEN**

L'un des engagements de la politique vise à « faire en sorte que le dispositif de soutien financier à l'action communautaire autonome soit généralisé dans les ministères et organismes gouvernementaux afin d'appuyer la mission globale des organismes d'action communautaire autonome<sup>8</sup> ». Le mode de soutien en appui à la mission globale est une réponse adaptée à l'action citoyenne collective portée par les organismes d'action communautaire autonome et jugée pertinente par les autorités gouvernementales. Il « suppose une approche globale qui réponde à la nature intrinsèque de l'action communautaire autonome<sup>9</sup> » telle que la politique la définit.

Comme l'indique la politique : « Ce dispositif vient mettre fin au litige entre les interventions et services alternatifs issus de l'action communautaire autonome et les interventions ou services complémentaires aux services publics.<sup>10</sup> » La politique est claire sur cette question : le soutien en appui à la mission globale répond aux caractéristiques et aux besoins de l'action communautaire autonome et les organismes qui s'associent à cette forme d'action y ont donc accès en priorité. Par ailleurs, l'opération de concentration du soutien financier dans les ministères d'attache a permis de constater que certains organismes, non associés au mouvement d'action communautaire autonome, recevaient du soutien en appui à leur mission en raison de la nature alternative de leurs services. La reconnaissance de l'action de ces organismes impose que ce mode de soutien financier leur reste accessible, tout comme il doit l'être aux autres organismes communautaires dont l'action ne s'inscrit pas en complémentarité directe à l'offre de services publics.

*Pour plus d'information sur la définition de l'action communautaire autonome, consulter la troisième partie du cadre de référence portant sur les critères qui définissent les organismes d'action communautaire. Au sujet de la reddition de comptes, voir la section 4.6.13 qui porte sur cette question dans la section consacrée à l'harmonisation des pratiques gouvernementales.*

### **4.6.2 LA NATURE DU SOUTIEN FINANCIER**

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 ministère ou l'organisme gouvernemental 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. Cette idée imprègne toutes les dimensions de l'application de ce mode de soutien financier : l'analyse de la mission de l'organisme, l'évaluation des coûts admissibles, la forme que prend le soutien financier ainsi que la reddition de comptes.

Le gouvernement est ici bailleur de fonds et son soutien prend la forme d'un montant forfaitaire, d'une subvention. Les organismes visés sont libres de déterminer pour quels postes budgétaires ils utilisent le

---

8. *L'action communautaire...*, *op. cit.*, p. 27, point 2.3.2.

9. *L'action communautaire...*, *op. cit.*, p. 26, point 2.3.2.

10. *L'action communautaire...*, *op. cit.*, p. 25, point 2.3.

montant forfaitaire, pourvu qu'il s'agisse de coûts considérés comme admissibles par la politique. Il est à noter que le soutien en appui à la mission globale ne peut s'appliquer à la portion des activités d'un organisme communautaire qui bénéficie d'une entente de service avec certaines instances gouvernementales comme Emploi-Québec, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration ou le ministère de la Sécurité publique ni à la portion des activités soutenues dans le cadre de certaines mesures mentionnées au point 2.3.2 de la politique, p. 32.

### **4.6.3 LE SOUTIEN PLURIANNUEL**

Pour favoriser la consolidation et la planification des activités des organismes d'action communautaire autonome, le gouvernement s'est engagé à ce que les ministères et les organismes gouvernementaux accordent leur soutien en appui à la mission sur une base triennale ou pluriannuelle, c'est-à-dire pour une durée minimale de trois ans, et ce, dans la mesure où certaines conditions sont satisfaites, dont le respect des engagements inscrits au protocole de soutien financier et une reddition de comptes satisfaisante de la part de l'organisme ainsi que le maintien de la capacité financière de l'État.

### **4.6.4 LES COÛTS ADMISSIBLES**

Les coûts considérés comme admissibles aux fins de l'attribution du soutien en appui à la mission globale se situent dans la structure usuelle de coûts dans les organismes d'action communautaire. Dans le contexte d'un soutien qui prend la forme d'un montant forfaitaire, la notion de coûts admissibles soulève un certain nombre de questions sur sa portée effective. Le présent cadre de référence vise à préciser le sens que lui attribue la politique.

#### ***Une notion utile à différents moments charnières***

L'énumération des coûts admissibles est utile à divers moments stratégiques de l'analyse des besoins financiers des organismes d'action communautaire. Essentiellement, les coûts jugés admissibles dans le soutien en appui à la mission globale correspondent aux postes budgétaires considérés comme étant acceptables ou recevables quand il est question d'appui à la mission globale d'un organisme d'action communautaire. Ils constituent une balise qui indique à quelles fins le montant forfaitaire attribué peut être utilisé.

En plus d'offrir un éclairage propre à l'analyse de la demande de soutien financier en appui à la mission globale, l'examen des coûts admissibles peut s'avérer utile dans les contextes suivants :

- aux différentes étapes de l'application du paramètre de soutien financier qui vise l'équité entre les organismes dont la taille, les activités et la clientèle sont comparables, notamment dans l'application des variables influençant les niveaux de soutien financier entre les différentes catégories d'organismes d'action communautaire et au sein d'une même catégorie d'organismes;
- dans l'appréciation de l'utilisation des fonds publics, en prenant en considération, il va sans dire, les exigences en matière de reddition de comptes et la nécessité de respecter l'autonomie des organismes visés.



### **Ce que comprennent les coûts admissibles**

La politique gouvernementale aborde la question des coûts admissibles dans le mode de soutien en appui à la mission globale sous l'angle « des frais liés à l'existence même des organismes ». En font partie :

- les frais généraux : local, matériel de bureau, infrastructure technologique, etc.;
- les frais salariaux associés à la base de fonctionnement et aux services alternatifs de l'organisme;
- les frais rattachés aux volets de la mission sociale des organismes d'action communautaire autonome que sont l'éducation à l'exercice des droits et la défense collective des droits, la vie associative et les activités de concertation et de représentation, le soutien et l'encadrement de l'action bénévole. Les frais liés à l'éducation populaire font aussi partie des coûts admissibles dans le soutien en appui à la mission, et ce, conformément aux caractéristiques de l'action communautaire autonome, de même qu'en accord avec la Déclaration de Hambourg<sup>11</sup>. Dans cette déclaration, l'éducation populaire est vue comme une responsabilité de tous les ministères et de tous les organismes gouvernementaux plutôt que comme la seule responsabilité du ministère de l'Éducation.

### **4.6.5 LA NOTION DE SEUIL PLANCHER ET LA PARTICIPATION GOUVERNEMENTALE SIGNIFICATIVE**

Le gouvernement ne s'est pas engagé à assumer entièrement le soutien en appui à la mission globale des organismes d'action communautaire autonome, mais à y participer. Le niveau de participation gouvernementale n'est pas déterminé par la politique, plusieurs facteurs pouvant influencer la hauteur du soutien financier. Cependant, la politique énonce le principe qui doit prévaloir dans sa détermination : le montant forfaitaire accordé à l'organisme contribue à « couvrir un seuil plancher qui constitue une participation significative aux coûts admissibles<sup>12</sup> ».

La notion de seuil plancher ne doit pas être interprétée comme signifiant qu'il faut accorder le plus bas soutien possible, puisqu'elle est indissociable de la « participation significative » à laquelle la politique engage le gouvernement. Le seuil plancher correspond au soutien suffisant pour favoriser la continuité dans la réalisation des activités qui découlent de la mission globale d'un organisme d'action communautaire, incluant les activités liées à sa vie associative et à la vie démocratique. Cette notion s'applique aussi en prenant en considération le paramètre sur la capacité financière de l'État. La participation au soutien en appui à la mission globale doit être calculée en tenant compte de toutes les dépenses admissibles réelles engagées par l'organisme.

La participation significative doit être déterminée à la lumière de l'interaction de divers facteurs et de diverses orientations :

- la nature des activités de l'organisme;
- la structure budgétaire de l'organisme;
- l'application de l'ensemble des paramètres de soutien financier et particulièrement le paramètre voulant que soient respectées les caractéristiques de l'action communautaire autonome;
- l'orientation voulant qu'un dispositif soit devenu nécessaire pour assurer le respect de ces caractéristiques;
- l'orientation selon laquelle le respect de l'autonomie suppose un recours libre et volontaire aux ententes de service.

---

11. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Cinquième conférence internationale sur l'éducation des adultes, Hambourg, juillet 1997.

12. *L'action communautaire...*, *op. cit.*, p. 28, point 2.3.2

*Pour plus d'information sur les paramètres de soutien financier, consulter les sections 3.1 et 3.2 de la présente partie qui porte spécifiquement sur l'interprétation des paramètres de soutien financier énoncés dans la politique. Au sujet de la demande de soutien financier en appui à la mission globale, voir la section 4.6 portant sur l'harmonisation des pratiques gouvernementales.*

#### **4.6.6 LES AUTRES SOURCES DE SOUTIEN FINANCIER**

La politique indique que le gouvernement « s'attend à ce que les organismes continuent de rechercher, selon leurs capacités et dans la mesure du possible, un appui financier en dehors des fonds publics ». De plus, l'un des paramètres de soutien financier énonce que le gouvernement prend en considération « les autres sources de soutien financier auxquelles un organisme a accès ». L'accès à des fonds ou à divers types d'appuis autres que publics renforce l'autonomie de l'organisme et témoigne du soutien que la communauté accorde à son action. Les contributions au soutien peuvent emprunter diverses formes : cotisations des membres, campagne de souscription, appui des secteurs privé ou public (accès à des biens ou à des services ou prêts de locaux), participation ou engagement bénévole, etc.

#### **4.6.7 LE SURPLUS ACCEPTABLE**

Si les contributions autres que gouvernementales ne doivent pas, en principe, réduire le soutien gouvernemental en appui à la mission, cela signifie-t-il qu'un organisme peut générer un surplus? Dans le but de favoriser la stabilité financière des organismes d'action communautaire autonome et la poursuite de leurs activités, et afin de les encourager dans leurs efforts d'autofinancement, un surplus correspondant à six mois d'activité pourrait être accepté.

#### **4.6.8 LES VARIABLES SUSCEPTIBLES D'INFLUENCER LA PARTICIPATION GOUVERNEMENTALE**

##### ***Un outil dans la démarche d'équité***

La première étape devant conduire à l'application du paramètre de soutien financier selon lequel l'équité doit être recherchée dans le soutien à des organismes qui présentent une taille, des activités et une clientèle comparables consiste à classer les organismes d'action communautaire autonome selon la catégorie à laquelle ils appartiennent. Cependant, la classification ne pouvant constituer à elle seule l'outil permettant d'atteindre l'équité recherchée, les balises sur le premier mode de soutien financier proposent un certain nombre de variables qui peuvent être prises en considération quand vient le temps d'évaluer la participation au soutien en appui à la mission globale des organismes d'une même catégorie.

*Pour plus d'information sur la classification des organismes d'action communautaire autonome, consulter la section 2.1 de la présente partie.*

Plus précisément, les variables sont susceptibles d'influencer la participation aux différentes catégories de coûts établis comme admissibles dans le dispositif de soutien à l'action communautaire. Par exemple, le besoin d'une personne-ressource formée pour répondre à une problématique déterminée pourra influencer les frais salariaux.

### ***Les variables : un outil à moduler en fonction des phases de développement***

Les ministères et les organismes gouvernementaux sont invités à pondérer l'appréciation des besoins financiers des organismes en tenant compte des variables proposées et en appliquant ces variables en fonction des phases de développement<sup>13</sup> des organismes d'action communautaire.

### ***Les variables susceptibles de moduler le soutien en appui à la mission globale des organismes de soutien social***

Les variables par rapport aux personnes qui travaillent dans l'organisme et qui touchent la participation aux frais salariaux sont :

- le fait de devoir compter sur du personnel rémunéré pour réaliser la mission de l'organisme (coordination, soutien administratif, encadrement des bénévoles);
- le fait de devoir s'appuyer sur des ressources formées au regard de certaines questions ou d'une problématique particulière (besoins de formation pour les ressources en place ou à recruter);
- le fait de s'appuyer essentiellement sur des bénévoles ou sur des militants pour remplir la mission de l'organisme.

Les variables par rapport aux besoins en matière d'infrastructures matérielles et d'intervention pouvant influencer sur la participation aux frais généraux sont :

- le fait que l'organisme doive disposer d'un local et d'une infrastructure matérielle pour l'organisation ou la réalisation de ses activités;
- le fait que l'organisme doive disposer de locaux accessibles aux personnes à mobilité réduite;
- des intervenants de l'organisme doivent se déplacer pour rencontrer les personnes qui font appel à eux;
- le fait que l'organisme doive assumer des frais additionnels liés aux incapacités de ses membres ou de son personnel (médiats adaptés, services d'un interprète gestuel, encadrement de la part de personnes-ressources pour soutenir les membres ayant une déficience intellectuelle);
- les besoins en immobilisation : matériel divers nécessaire à la réalisation des activités liées à la mission.

Les variables associées à l'intervention de l'organisme susceptibles d'influer sur certains frais généraux sont :

- l'intervention se déploie essentiellement auprès d'individus;
- l'intervention se déploie essentiellement auprès de groupes de personnes;
- l'intervention se déploie auprès d'autres organismes;
- l'intervention a une portée nationale;
- l'intervention comprend des activités de concertation ou de représentation au niveau pancanadien ou international.

Les variables relatives à la taille de l'organisme susceptibles d'influer sur les frais liés à la vie associative et à la vie démocratique sont :

- le nombre de membres (ex. : moins de 100, entre 100 et 300, etc.);
- le nombre de personnes qui s'adressent à l'organisme.

---

13. Notamment, la période de démarrage, la période de développement, la période de consolidation, etc.

Les variables par rapport au territoire couvert et au nombre de personnes à servir et qui peuvent, selon les cas, influencer l'une ou l'autre catégorie de coûts admissibles sont :

- le palier local, en tenant compte d'un indice de superficie et de population (un petit territoire peut susciter, à cause de son indice de population, autant d'activités qu'un territoire plus étendu);
- le palier régional, en tenant compte d'un indice de superficie et de population;
- le palier national (ce palier est plus rare pour les organismes d'intervention auprès de la population).

*Pour plus d'information sur les organismes internationaux visés par la politique, consulter la section 1.1 de la troisième partie du cadre de référence.*

***Les variables susceptibles de moduler le soutien à la mission globale des maisons d'hébergement du mouvement d'action communautaire autonome***

Les variables par rapport à l'étendue des activités et qui influent sur les frais salariaux et les frais généraux sont :

- le fait d'être actif 24 heures par jour ou 7 jours par semaine.

Les variables touchant le personnel et qui influent sur les frais salariaux sont :

- le fait de devoir s'appuyer sur du personnel formé pour des interventions adaptées à des situations de crise complexes ou pour une approche globale liée à la problématique traitée (besoins de formation pour les ressources en place ou à recruter).

Les variables par rapport aux besoins matériels particuliers qui influent sur les frais généraux sont :

- le fait de nécessiter une infrastructure matérielle plus lourde, la sécurité, l'accessibilité, etc.;
- le fait que l'organisme doive assumer des frais additionnels liés aux incapacités de ses membres ou de son personnel (médias adaptés, services d'un interprète gestuel, encadrement de la part de personnes-ressources pour soutenir les membres ayant une déficience intellectuelle).

Les variables par rapport aux besoins en immobilisation liés à l'hébergement et à la réalisation de la mission susceptibles d'influer sur les frais généraux sont :

- le matériel divers et l'habitation.

***Les variables susceptibles de moduler le soutien en appui à la mission globale des organismes de services ou d'intervention directe auprès de personnes vivant des situations problématiques aiguës***

Le soutien à ces organismes est susceptible d'être influencé par les mêmes variables que celles qui s'appliquent aux maisons d'hébergement, soit :

- les besoins par rapport à l'étendue des activités :
  - le fait d'être actif 24 heures par jour ou 7 jours par semaine;
- les besoins en matière de personnel :
  - le fait de devoir s'appuyer sur du personnel formé pour des interventions adaptées à des situations de crise complexes ou pour une approche globale liée aux problèmes traités (besoins de formation pour les ressources en place ou à recruter);

- les besoins matériels particuliers :
  - le fait de nécessiter une infrastructure matérielle plus lourde à cause du contexte d'intervention, de la sécurité, etc.,
  - le fait que l'organisme doive assumer des frais additionnels liés aux incapacités de ses membres ou de son personnel (médias adaptés, services d'un interprète gestuel, encadrement de la part de personnes-ressources pour soutenir les membres ayant une déficience intellectuelle);
- les besoins en immobilisation liés à la réalisation de la mission :
  - matériel divers.

***Les variables susceptibles de moduler le soutien financier en appui à la mission globale des regroupements***

Les variables par rapport à la taille du regroupement qui peuvent influencer sur les frais généraux (communications, etc.) et les frais liés à la vie démocratique et à la vie associative sont :

- le nombre d'organismes membres du regroupement.

Les variables par rapport au type d'organismes membres qui peuvent moduler les frais liés à la vie associative et à la vie démocratique ainsi que la nature des activités du regroupement sont :

- le fait que les membres soient des organismes de base;
- le fait que les membres soient des regroupements.

Les variables liées au territoire d'intervention ou à la portée de l'intervention qui peuvent moduler les frais liés à la vie associative, à la vie démocratique et les frais généraux sont :

- la portée locale, en tenant compte d'un indice de superficie et de population;
- la portée régionale, en tenant compte d'un indice de superficie et de population;
- la portée nationale;
- la portée pancanadienne (sur le plan de la concertation et de la représentation);
- la portée internationale (sur le plan de la concertation et de la représentation).

Il appartiendra au ministère ou à l'organisme gouvernemental auquel le regroupement est rattaché de moduler l'application des balises nationales de soutien en appui à la mission pour soutenir la concertation et la représentation à l'échelle pancanadienne ou internationale.

*Pour plus d'information sur la classification des organismes communautaires, consulter la section 2.1 de la présente partie.*

#### **4.6.9 LE MINISTÈRE OU L'ORGANISME GOUVERNEMENTAL RESPONSABLE DE L'ATTRIBUTION DU SOUTIEN**

***Liens de missions, liens de champs d'action***

Dans le mode de soutien en appui à la mission globale, la relation financière qui s'établit entre l'instance gouvernementale et l'organisme d'action communautaire autonome est fondée essentiellement sur la rencontre de leur mission respective ou sur les liens entre les activités principales de l'organisme et le champ d'activité du ministère, plutôt que sur la complémentarité directe de leurs services ou de leurs interventions. On parlera de ministère d'attache ou, parfois, de ministère parrain pour désigner le

ministère ou l'organisme gouvernemental responsable d'attribuer à un organisme d'action communautaire autonome le soutien financier en appui à sa mission globale.

*Au sujet de la relation à laquelle donne lieu l'application du mode de soutien en appui à la mission globale, consulter la section 2.1 de la première partie du cadre de référence.*

### ***Les organismes qui ont plus d'une mission ou qui s'investissent dans plus d'un champ d'action***

Plusieurs organismes d'action communautaire autonome sont actifs dans plus d'un secteur d'activité. Se pose alors la question de savoir à quelle instance gouvernementale les rattacher pour l'attribution du soutien en appui à leur mission. Est-ce que ce sera en fonction des problèmes traités ou de la clientèle à laquelle ils s'adressent? S'ils traitent plusieurs problèmes de nature différente, laquelle viendra déterminer le rattachement?

La prise de décision dans les cas de missions multiples pourrait être guidée par les principes suivants :

- Lorsque 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.
- Lorsque l'organisme traite une problématique ou intervient dans un secteur d'activité auprès d'un groupe social donné, c'est en fonction de la problématique traitée plutôt qu'en fonction du groupe social touché que le rattachement au ministère visé par la problématique devrait se faire.

### ***Les organismes d'action communautaire autonome rattachés à plus d'un ministère ou à plus d'un organisme gouvernemental***

Il s'agit ici d'organismes dont les missions peuvent être compatibles avec celles de certaines instances gouvernementales, mais 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. On parle alors d'organismes d'action communautaire multisectoriels et la politique prévoit la possibilité de les rattacher à plus d'une instance gouvernementale.

### ***Les organismes d'action communautaire autonome sans ministère d'attache***

La mission d'un certain nombre d'organismes d'action communautaire autonome financés par le gouvernement en appui à la mission globale en 2001-2002 ne permet pas de les lier à la mission ou au champ d'action d'un ministère en particulier. Ces organismes seront rattachés au Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec pour un soutien en appui à leur mission globale, et ce, tant et aussi longtemps qu'une décision ne pourra être arrêtée quant à leur rattachement à une autre instance gouvernementale. Ces cas sont relativement peu nombreux.

### ***Les instances gouvernementales responsables de l'attribution du soutien en appui à la mission globale des regroupements***

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.

### ***Le palier qui attribue le soutien en appui à la mission globale des regroupements***

Il serait approprié que les regroupements nationaux reçoivent leur soutien du palier national et que les regroupements régionaux ou locaux soient soutenus en fonction du niveau de décentralisation des activités du ministère, c'est-à-dire, lorsque cela s'avère possible, au palier régional ou local.

#### 4.6.10 L'ACCRÉDITATION

L'accréditation est un mécanisme de reconnaissance qui peut être appliqué à diverses fins et à différentes catégories d'organismes communautaires, qu'il s'agisse ou non d'organismes d'action communautaire autonome. Toutefois, c'est dans le contexte du soutien en appui à la mission globale que l'accréditation est abordée dans la politique, c'est-à-dire en tant que « dispositif approprié pour établir clairement la relation entre l'action de l'organisme et le champ d'activité d'un ministère et pour reconnaître l'appartenance d'un organisme au champ de l'action communautaire autonome à des fins d'accès au dispositif particulier de soutien financier à l'action communautaire autonome<sup>14</sup> ». Par ailleurs, la politique gouvernementale « ne vise pas à ce qu'un même mécanisme soit adopté par tous les ministères », et c'est pourquoi les instances gouvernementales demeurent libres d'adopter d'autres dispositifs de reconnaissance. Dans l'esprit du principe directeur portant sur la consultation des organismes communautaires, les ministères et les organismes gouvernementaux qui veulent mettre au point des mécanismes d'accréditation devraient consulter les instances de représentation des organismes communautaires de leur secteur d'activité.

#### 4.6.11 LES MODALITÉS LIÉES À LA PREMIÈRE DEMANDE

Pour une première demande de soutien financier en appui à la mission globale, l'organisme communautaire doit satisfaire aux modalités auxquelles les organismes doivent se conformer pour toute première demande de soutien financier. Il doit aussi démontrer qu'il répond aux conditions d'admissibilité du programme de soutien financier en appui à la mission globale du ministère ou de l'organisme gouvernemental auquel il s'adresse. Il doit :

- démontrer qu'il est un organisme d'action communautaire autonome, c'est-à-dire qu'il répond aux critères et possède les caractéristiques propres aux organismes d'action communautaire autonome énoncées dans la politique gouvernementale (statut d'organisme à but non lucratif, enracinement dans la communauté, vie associative et démocratique, autonomie, création à l'initiative des gens d'une communauté, action de transformation sociale, pratiques citoyennes et approche axée sur la globalité des problèmes, conseil d'administration indépendant), ou démontrer que ses services sont différents des services publics;
- démontrer les liens entre sa mission et ses activités et celles du ministère ou de l'organisme gouvernemental sollicité.

*Pour plus d'information sur les caractéristiques de l'action communautaire autonome, consulter la section 2 de la troisième partie portant du cadre de référence.*

##### ***Le motif de la demande en appui à la mission globale***

Si l'organisme présente sa demande auprès du ministère ou de l'organisme gouvernemental auquel sa mission et ses activités le rattachent et si les documents déposés permettent de conclure qu'il s'agit d'un organisme d'action communautaire autonome, le motif de la demande n'a pas à être davantage explicité. L'organisme n'est toutefois pas dispensé d'indiquer la nature des activités qu'il entend réaliser pour concrétiser sa mission.

##### ***Le montant de la demande en appui à la mission globale***

Quant au montant demandé, il devrait être basé sur les besoins réels de l'organisme, malgré le fait que la politique prévoit que le gouvernement participe au soutien financier sans l'assumer totalement. Cette approche permet non seulement de mieux connaître les besoins des organismes d'action communautaire autonome, mais aussi de mieux apprécier la participation gouvernementale à la réalisation de la mission.

---

14. *L'action communautaire...*, op. cit., p. 34, point 2.3.2.

De plus, la demande basée sur les coûts réels prévient l'allocation arbitraire des fonds par l'application automatique du maximum déterminé pour un programme donné.

### ***L'harmonisation des formulaires de demande de soutien financier en appui à la mission globale***

Il n'est pas exclu que les ministères et les organismes gouvernementaux puissent harmoniser éventuellement leurs formulaires de demande de soutien financier afin de disposer d'un outil standardisé.

## **4.6.12 L'ENTENTE ADMINISTRATIVE**

### ***L'entente administrative dans le contexte du soutien financier en appui à la mission globale : le type de document dans lequel elle devrait être inscrite***

Les ministères et les organismes gouvernementaux qui accordent du soutien financier en appui à la mission globale doivent consigner dans une entente écrite les principaux éléments sur lesquels se fonde la relation financière avec l'organisme communautaire soutenu.

Cette entente administrative est un document centré sur la mission de l'organisme qui atteste essentiellement qu'une relation financière en soutien en appui à la mission globale s'établit sur la base d'un programme de soutien propre à cette fin. L'entente administrative consigne les engagements réciproques de l'organisme et du ministère ou de l'organisme gouvernemental bailleur de fonds. Elle lie formellement les deux parties sur le plan administratif et présente l'avantage d'inscrire la relation financière dans une approche de responsabilité commune.

L'entente administrative peut prendre diverses formes ou avoir diverses appellations : lettre d'annonce, protocole d'entente, convention. L'essentiel est de déterminer de manière transparente la nature des attentes mutuelles (on ne parle pas ici des attentes de résultat généralement liées aux ententes de service) et d'inscrire la démarche dans le cadre normatif découlant des paramètres de gestion des subventions accordées aux organismes communautaires à partir de fonds publics.

L'entente est en amont de la reddition de comptes; elle est implicitement destinée à en faciliter l'exercice et à en clarifier le processus. Elle stipule les exigences qui y sont rattachées en plus des conditions habituelles d'utilisation découlant des règles de gestion des fonds publics.

### ***Définitions des ententes administratives***

Le gouvernement du Québec s'est engagé à accorder le soutien financier en appui à la mission globale pour une période au moins triennale. Les ententes administratives doivent donc prévoir un soutien financier pour une durée minimale de trois ans. Les ententes peuvent aussi être d'une durée supérieure ou encore, comme cela se fait déjà dans le réseau de la santé et des services sociaux, être établies sur une base continue.

### ***La lettre d'annonce***

La lettre d'annonce constitue une forme d'entente administrative qui n'a pas à être contresignée par l'organisme, mais à laquelle celui-ci adhère implicitement par l'acceptation du soutien financier qui lui est accordé. En principe, cette lettre contient les éléments suivants :

- le montant accordé;
- la durée de l'entente (durée déterminée de trois ans au minimum, de cinq ans ou encore financement continu);
- un rappel des conditions inscrites au programme et auxquelles les parties doivent se conformer.



La simplicité qu'offre la lettre d'annonce constitue certes un avantage, mais cette simplicité s'exerce au détriment de la transparence et de la rigueur visées par la politique gouvernementale, notamment quant à la signification claire des attentes et des obligations de chacune des parties.

### ***Le protocole d'entente ou la convention pluriannuelle***

Le protocole d'entente ou la convention pluriannuelle est un document qui peut être plus ou moins détaillé, selon les contextes. En principe, ce document contient l'ensemble des éléments énoncés au point qui suit, du moins les principaux d'entre eux, et il est signé par les deux parties. Les parties indiquent explicitement leur adhésion aux responsabilités mutuelles qui en découlent. Le protocole d'entente ainsi que la convention pluriannuelle vont dans le sens des objectifs de transparence et de rigueur poursuivis par le gouvernement.

### ***Le contenu du protocole d'entente ou de la convention pluriannuelle***

En règle générale, le protocole d'entente ou la convention pluriannuelle devrait contenir :

- les clauses portant sur l'objet de l'entente;
- les obligations de l'organisme par rapport aux éléments suivants :
  - la reddition de comptes qu'il doit effectuer en fonction des exigences stipulées dans l'entente administrative,
  - la réalisation d'activités liées à la mission pour laquelle il est soutenu,
  - le respect des lois et des règlements en vigueur au Québec (entre autres, la Loi du ministère du Conseil exécutif au regard des demandes de soutien financier présentées au gouvernement du Canada par un organisme qui reçoit plus de la moitié de son financement du gouvernement du Québec),
  - la communication au ministère ou à l'organisme gouvernemental visé des changements significatifs à sa mission;
- les obligations du bailleur de fonds :
  - le montant accordé à l'organisme,
  - les modalités de paiement,
  - la stipulation des exigences en matière de reddition de comptes découlant du programme visé et le processus qui s'applique,
  - le respect de l'autonomie de l'organisme au regard des modalités de réalisation de sa mission, de sa gestion et de la détermination de ses pratiques et de ses approches;
- la durée de l'entente;
- les circonstances ou les situations pouvant mener à la cessation des droits et des obligations, à la vérification, aux redevances au gouvernement du Québec ou à la résiliation de l'entente;
- les recours dans les circonstances ou situations énoncées au point précédent;
- le contexte de gestion des ministères qui doivent tenir compte de la capacité financière de l'État;
- les conditions ou les modalités de reconduction du soutien financier annuel dans le contexte de l'entente pluriannuelle.

Globalement, l'entente doit prendre en considération les caractéristiques propres à l'action communautaire et la nature même du mode de financement en appui à la mission globale. Dans ce sens, elle ne porte pas sur une énumération ou sur une quantité d'activités ou d'interventions à réaliser.

### ***L'entente administrative pluriannuelle : la reconduction annuelle durant l'entente***

*Lorsque l'entente fait l'objet d'un protocole d'entente ou d'une convention pluriannuelle signée par les deux parties*

Lorsque l'organisme est financé sur une base pluriannuelle dans un programme de soutien financier en appui à la mission globale et qu'il a signé un protocole d'entente ou une convention pluriannuelle à cet effet, c'est dans l'entente convenue entre les parties que les modalités administratives de reconduction annuelle du soutien financier doivent être stipulées. L'organisme ne devrait pas être tenu, pour la durée de l'entente, de déposer une demande annuelle de soutien financier. Les modalités de reconduction annuelle devraient porter sur la nécessité de :

- continuer à satisfaire aux conditions d'admissibilité du programme visé;
- produire les documents exigés en matière de reddition de comptes et stipulés à l'entente;
- tenir compte des disponibilités financières du ministère ou de l'organisme gouvernemental.

*Lorsque l'entente est consignée dans une lettre d'annonce*

Les procédures administratives énoncées au paragraphe précédent s'appliquent à la reconduction annuelle du soutien financier consigné dans des ententes administratives moins formelles que le protocole. Toutefois, l'organisme d'action communautaire ne serait pas dispensé de présenter une demande annuelle de soutien financier.

### ***Les modalités de reconduction des ententes administratives***

Les programmes de soutien financier en appui à la mission globale devraient énoncer les règles qui s'appliquent à la reconduction des ententes triennales ou pluriannuelles. En principe, l'entente administrative pourrait être renouvelée aux conditions suivantes :

- présentation d'une nouvelle demande de soutien financier dans les délais requis;
- satisfaction des conditions d'admissibilité au programme;
- correspondance aux critères de l'action communautaire autonome ou offre de services alternatifs;
- respect des critères du programme pendant l'entente pluriannuelle précédente;
- respect des clauses inscrites à l'entente précédente et auxquelles l'organisme a adhéré;
- disponibilités financières du ministère ou de l'organisme gouvernemental visé.

## **4.6.13 LA REDDITION DE COMPTES**

La politique énonce l'engagement suivant :

« Harmoniser les mécanismes de reddition de comptes des programmes gouvernementaux de soutien financier en action communautaire afin de répondre à des objectifs de rigueur, de souplesse et de transparence, tout en étant respectueux de l'autonomie des organismes et sensible à la réalité qui est la leur<sup>15</sup> ».

La politique énonce un certain nombre d'orientations générales sur la reddition de comptes, sans toutefois en définir précisément les modalités. Sur le plan des principes, la reddition de comptes doit respecter l'autonomie des organismes communautaires et leur spécificité, tout en répondant à des objectifs de rigueur, de souplesse et de transparence inhérents à l'administration des fonds publics. Du même coup, la reddition de comptes ne doit pas signifier l'ingérence dans la gestion interne, ni avoir pour effet d'accroître la charge administrative des organismes communautaires.

---

15. *L'action communautaire...*, *op. cit.*, p. 37, point 2.5.1.

Les principes énoncés ci-dessus s'appliquent à l'ensemble des organismes communautaires, mais la présente section du cadre de référence porte plus spécifiquement sur la reddition de comptes pour le mode de soutien financier en appui à la mission globale. Puisque les modes de soutien financier par ententes de service ou pour les projets ponctuels continuent de relever des ministères et des organismes gouvernementaux, les modalités de reddition de comptes qui leur sont afférentes demeurent également sous la responsabilité des instances gouvernementales visées. Toutefois, les ministères et les organismes gouvernementaux sont invités à appliquer à ces modes de soutien financier la balise proposée au regard du type de rapport financier exigé des organismes qui reçoivent un soutien en appui à la mission globale de 100 000 \$ et plus.

### ***La reddition de comptes et le soutien financier en appui à la mission globale***

Pour être adaptés à l'approche de financement du mode de soutien financier en appui à la mission globale, les mécanismes de reddition de comptes doivent essentiellement permettre d'évaluer si l'organisme remplit la mission pour laquelle il est soutenu et s'il possède les caractéristiques propres aux organismes d'action communautaire autonome, ou si ses services ou son intervention sont différents des services publics.

Dans un but de simplification administrative, la mise en œuvre de la politique entraîne une réduction du nombre de documents à produire pour la reddition de comptes. Toutefois, la politique faisant appel à la rigueur, les documents prescrits devront contenir l'information essentielle au traitement du soutien financier et avoir fait l'objet d'une approbation formelle des instances démocratiques de l'organisme, soit, selon le cas, le conseil d'administration ou l'assemblée générale. Ces principes respectent l'autonomie de l'organisme et concordent avec la responsabilité qui en découle.

### ***Les documents prescrits***

L'article 57, paragraphe 2, de la Loi sur l'administration publique énonce que :

« Dans le cas où une subvention ou une autre forme d'aide financière est soumise à une autorisation, le bénéficiaire doit faire rapport de son utilisation à moins d'en être exempté par cette autorisation. Ce rapport doit contenir les éléments que peut prescrire le ministre ou l'organisme qui l'accorde; le Conseil du trésor peut aussi prescrire des éléments à inclure au rapport [...] ».

L'aide financière accordée aux organismes communautaires par voie de subvention est visée par cet article et l'autorisation dont il est fait mention est celle qui découle des normes de programmes formellement adoptées.

Les documents suivants fournissent habituellement l'information recherchée par le gouvernement quant à l'utilisation de l'aide financière qu'il accorde à un organisme communautaire :

- l'acte d'incorporation (charte) lorsque ce document a été modifié au cours du dernier exercice financier;
- les statuts et règlements généraux si des amendements ont été apportés au cours du dernier exercice financier;
- le rapport d'activité ou le rapport annuel;

Dans l'optique du soutien financier en appui à la mission globale, le rapport d'activité du dernier exercice complété apparaît comme un élément indispensable pour vérifier si l'organisme continue de répondre aux caractéristiques de l'action communautaire autonome et voir comment se déploie sa mission. Il doit permettre de s'assurer que l'organisme réalise des activités dans le champ de sa mission et que cette dernière concorde avec celle du bailleur de fonds gouvernemental.

Le rapport d'activité peut être relativement simple. Cependant, il doit être approuvé par les instances formelles de l'organisme et comprendre au minimum :

- des informations sur les activités qui ont été réalisées, sur les groupes cibles de l'intervention et le territoire couvert, les ressources humaines (salariées et bénévoles), les services et les pratiques de l'organisme, etc.,
- d'autres renseignements permettant de situer la mission d'action communautaire autonome à l'intérieur du fonctionnement de l'organisme, ainsi que les approches utilisées, les différents volets de sa mission et la liste des membres lorsqu'il s'agit d'un regroupement,
- la liste des membres du conseil d'administration pour l'année en cours,
- le procès-verbal ou un extrait du procès-verbal de la dernière assemblée générale annuelle, qui témoigne du fonctionnement démocratique de l'organisme et du fait que le rapport annuel et les états financiers ont été présentés et adoptés;

- le rapport financier;

Le rapport financier du dernier exercice complété rend compte de l'utilisation des fonds gouvernementaux et de la santé financière générale de l'organisme. Il permet d'apprécier l'ensemble des activités de celui-ci et de connaître la participation financière des autres bailleurs de fonds (privés ou publics). Il doit lui aussi être approuvé par les instances formelles de l'organisme.

La Loi sur l'administration publique prévoit que la responsabilité d'établir le type de rapport financier requis (par exemple : mission de compilation, rapport de mission d'examen, rapport de mission de vérification, etc.) relève de la responsabilité des ministères et des organismes gouvernementaux visés. Toutefois, en prenant en considération les pratiques administratives actuelles qui touchent la majorité des organismes communautaires, il apparaît que l'exigence d'un rapport de mission de vérification pour les subventions de 100 000 \$ et plus (cumul de soutiens financiers ou subvention unique) pourrait constituer une balise raisonnable et réaliste. Par ailleurs, un ministère ou un organisme gouvernemental peut exiger un rapport de mission de vérification pour les subventions de moins de 100 000 \$ lorsque l'organisme fait l'objet d'une révision à la suite d'un non-respect de l'entente administrative ou des conditions de programme ou de toute autre situation contrevenant aux lois du Québec.

- les prévisions budgétaires;

L'objectif premier de la reddition de comptes est de rendre accessible l'information sur l'utilisation des fonds publics pour la dernière année financière achevée. Quand la reddition de comptes est effectuée par un organisme qui poursuit ses activités et sollicite un renouvellement du soutien financier dans le cadre d'une entente pluriannuelle, le document des prévisions budgétaires fait foi des besoins financiers. Il aide à cerner la continuité dans les activités de l'organisme ainsi que les changements dans les besoins. L'entente pluriannuelle offre une balise sur un seuil de financement, mais le rehaussement est possible s'il est justifié et si la capacité financière gouvernementale le permet.

## **5 LES MESURES TRANSITOIRES**

### **5.1 LE RESPECT DES ACQUIS ET LE SOUTIEN FINANCIER PLURIANNUEL**

Le respect des acquis et le soutien financier pluriannuel (trois ans et plus) sont deux orientations issues de la politique qui doivent être interprétées de manière indépendante, mais qui, à des fins opérationnelles, doivent l'être l'une par rapport à l'autre.

Les ministères dont le soutien en appui à la mission globale était accordé sur une base annuelle ont trois ans, soit jusqu'en septembre 2004, pour se conformer à l'orientation portant sur le soutien triennal ou pluriannuel. Le délai accordé correspond à la période prévue pour la mise en œuvre de la politique. Il faut rappeler que le respect des acquis est lié au soutien financier en appui à la mission globale et qu'il ne s'applique pas aux ententes de service ou au soutien de projets.

#### **5.1.1 LE RESPECT DES ACQUIS : LE CONCEPT**

Les orientations de la politique stipulent que le rattachement d'un organisme à un ministère et la concentration du soutien en appui à la mission globale que cet organisme recevait de diverses instances gouvernementales ne doivent pas avoir pour effet de réduire le soutien en appui à la mission accordé à l'organisme sous l'ancien régime.

L'acquis est donc constitué du total des sommes qu'un organisme recevait en appui à sa mission dans l'année de référence et concentré dans le ministère de rattachement. En conséquence, le ministère de rattachement ne peut décider de son propre chef de réduire le soutien total en appui à la mission consenti à l'organisme dans l'année qui sert à déterminer les sommes faisant partie de l'acquis.

#### **5.1.2 LES ORGANISMES QUI BÉNÉFICIENT DU RESPECT DE LEURS ACQUIS ET LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE**

##### ***Une balise claire***

L'application de l'orientation relative au respect des acquis exige que l'on détermine les organismes qui en bénéficient. À cet effet, il s'avère nécessaire de définir une balise objective qui permettra de circonscrire les organismes visés. Dans le cas présent, c'est le choix d'une année de référence qui constitue la balise la plus fiable. L'année de référence est donc l'année financière désignée pour déterminer les organismes visés par le respect des acquis ainsi que la hauteur du soutien en appui à la mission qui doit faire partie de l'acquis.

##### ***La logique pour déterminer une année de référence***

L'année de référence doit correspondre à une étape déterminante de l'application de la politique. Il apparaît donc logique que l'année de référence soit l'année au cours de laquelle la mise en œuvre de la politique a été entreprise. L'année financière 2001-2002 marquant le début de cette mise en œuvre, elle devient celle qui est désignée comme année de référence pour le respect des acquis.

### ***Les organismes dont les acquis sont protégés***

Selon la logique qui précède, le respect des acquis s'applique à tous les organismes d'action communautaire autonome qui recevaient un soutien en appui à leur mission globale dans l'année financière 2001-2002, que ces organismes soient rattachés ou non à un autre ministère que celui qui leur attribuait auparavant leur soutien en appui à la mission globale et qu'ils soient touchés ou non par l'opération de concentration de leur soutien en appui à la mission globale.

#### **5.1.3 L'ANNÉE DE RÉFÉRENCE ET LE DÉBUT DU RESPECT DES ACQUIS**

Il est important de noter qu'en 2001-2002 le soutien en appui à la mission globale a été accordé en tenant compte du système et des pratiques qui existaient avant l'opération de concentration du soutien en appui à la mission et non pas dans la perspective du respect des acquis. C'est pourquoi l'année 2001-2002 ne peut être à la fois l'année de référence et l'année qui marque le début effectif du respect des acquis; celui-ci ne peut commencer, en principe, qu'avec l'année financière 2002-2003<sup>16</sup>.

#### **5.1.4 LE RESPECT DES ACQUIS : LA DURÉE**

La politique ne précise pas la durée du respect des acquis, mais son principe même vise à protéger les organismes dans la dynamique de mise en œuvre de la politique. La durée du respect des acquis est donc variable dans la mesure où les ministères et les organismes gouvernementaux ne progressent pas nécessairement tous au même rythme dans cette mise en œuvre. Elle dépend, entre autres, du début de l'attribution du soutien en appui à la mission sur une période triennale ou pluriannuelle. Par la suite, le maintien du niveau de soutien en appui à la mission accordé à un organisme dépend essentiellement de facteurs liés à l'application des paramètres de soutien financier énoncés dans la politique.

#### **5.1.5 COMMENT LE RESPECT DES ACQUIS, L'ANNÉE DE RÉFÉRENCE ET LE SOUTIEN PLURIANNUEL INTERAGISSENT L'UN AVEC L'AUTRE**

Le soutien en appui à la mission sur une période triennale ou pluriannuelle constitue une orientation indépendante du respect des acquis et du rattachement des organismes d'action communautaire autonome au ministère ou à l'organisme gouvernemental le plus lié à leur mission, dans la mesure où le soutien triennal pourrait être appliqué en l'absence de ces orientations. Cependant, et il est primordial d'en tenir compte, ces orientations, pour être appliquées de manière efficiente et cohérente au sein de l'appareil gouvernemental, doivent être structurées et interprétées les unes par rapport aux autres.

***Le respect des acquis de l'organisme qui ne fait pas l'objet d'un rattachement à un nouveau ministère ou à un nouvel organisme gouvernemental et dont l'ensemble du soutien en appui à la mission globale est déjà concentré dans son ministère d'attache***

Pour l'organisme qui est déjà rattaché au ministère par sa mission, et dont tout le soutien en appui à la mission est déjà concentré dans ce ministère, la situation est la suivante.

---

16. Il faut aussi considérer les sommes versées en 2002-2003 pour des engagements visant l'année 2001-2002 à l'intérieur des 50 millions de dollars consentis pour la mise en œuvre de la politique.

- Si l'organisme a une entente triennale ou pluriannuelle à partir de 2002-2003 :
  - le respect des acquis débute en 2002-2003 et correspond au soutien en appui à la mission accordé à l'organisme en 2001-2002;
  - le respect des acquis est intégré dans l'entente pour la durée de celle-ci.
- Si l'organisme ne bénéficie pas d'une entente triennale ou pluriannuelle dès l'année financière 2002-2003 :
  - le respect des acquis débute quand même en 2002-2003 et correspond au soutien en appui à la mission accordé à l'organisme en 2001-2002;
  - le respect des acquis est maintenu jusqu'à ce qu'une entente triennale ou pluriannuelle soit conclue, ce qui ne devrait pas dépasser septembre 2004;
  - le respect des acquis est intégré à l'entente pour la durée de celle-ci.

***Le respect des acquis de l'organisme qui n'est pas rattaché à un nouveau ministère, mais dont une partie du soutien en appui à la mission globale est transférée à son ministère d'attache***

Pour l'organisme déjà rattaché à un ministère en raison de sa mission, mais dont le soutien à la mission globale provenait en partie d'autres ministères ou instances gouvernementales, la situation est la suivante :

- le respect des acquis débute en 2002-2003 et correspond au soutien en appui à la mission globale accordé en 2001-2002;
- le respect des acquis est maintenu jusqu'à ce que l'ensemble du soutien en appui à la mission globale soit transféré au ministère d'attache et jusqu'à ce qu'une entente triennale ou pluriannuelle soit conclue, ce qui ne devrait pas dépasser septembre 2004;
- le respect des acquis est intégré à l'entente pour la durée de celle-ci.

Dans la situation où l'organisme a déjà conclu une entente triennale ou pluriannuelle ayant débuté après le 31 mars 2002 avec le ministère d'attache, les sommes transférées doivent être intégrées pour la durée de cette entente afin de respecter le concept de soutien à la mission globale.

***Le respect des acquis de l'organisme qui fait l'objet d'un rattachement à un nouveau ministère ou à un nouvel organisme gouvernemental***

L'organisme qui fait l'objet d'un rattachement à un nouveau ministère est dans la situation décrite précédemment. Considérant toutefois qu'il s'agit d'un nouveau ministère d'attache :

- le respect des acquis débute en 2002-2003 et correspond au soutien en appui à la mission accordé en 2001-2002;
- le respect des acquis est maintenu jusqu'à ce que le soutien en appui à la mission soit transféré au ministère désigné comme ministère d'attache et jusqu'à ce qu'une entente triennale ou pluriannuelle soit conclue avec ce ministère désigné, ce qui ne devrait pas dépasser septembre 2004;
- le respect des acquis est intégré à l'entente pour la durée de celle-ci.

## TABLEAU SYNTHÈSE SUR LA PÉRIODE D'APPLICATION DU RESPECT DES ACQUIS

Respect des acquis	
<p><b>1. Organismes ne faisant pas l'objet d'un rattachement à un autre ministère et dont tout le financement est déjà concentré dans son ministère d'attache</b></p> <p>Organismes ayant une entente triennale ou pluriannuelle à partir de 2002-2003</p> <p>Organismes ne bénéficiant pas d'une entente triennale ou pluriannuelle dès l'année 2002-2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Débute en 2002-2003 et correspond au soutien accordé en 2001-2002.</li> <li>• Est intégré dans l'entente pour la durée de celle-ci.</li> <li>• Débute en 2002-2003 et correspond au soutien accordé en 2001-2002.</li> <li>• Est maintenu jusqu'à ce que l'organisme ait conclu une entente (ne devrait pas dépasser le 24 septembre 2004).</li> <li>• Est intégré à l'entente pour la durée de celle-ci.</li> </ul>
<p><b>2. Organismes ne faisant pas l'objet d'un rattachement à un autre ministère, mais dont une partie du financement est transférée à son ministère d'attache par d'autres ministères ou organismes gouvernementaux</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Débute en 2002-2003 et correspond au soutien accordé en 2001-2002.</li> <li>• Est maintenu jusqu'à ce que le financement soit transféré au ministère désigné comme ministère d'attache et jusqu'à ce que l'organisme ait conclu une entente triennale ou pluriannuelle avec le ministère désigné (ne devrait pas dépasser septembre 2004).</li> <li>• Est intégré à l'entente pour la durée de celle-ci.</li> </ul> <p><i>Si l'organisme bénéficie déjà d'une entente triennale ou pluriannuelle ayant débuté après le 31 mars 2002 avec le ministère d'attache, les sommes transférées doivent être intégrées pour la durée de cette entente.</i></p>
<p><b>3. Organismes faisant l'objet d'un rattachement à un nouveau ministère ou organisme gouvernemental</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Débute en 2002-2003 et correspond au soutien accordé en 2001-2002.</li> <li>• Est maintenu jusqu'à ce que le financement soit transféré au ministère désigné comme ministère d'attache et jusqu'à ce que l'organisme ait conclu une entente triennale ou pluriannuelle avec le ministère désigné (ne devrait pas dépasser septembre 2004).</li> <li>• Est intégré à l'entente pour la durée de celle-ci.</li> </ul>

### 5.2 LES DÉLAIS DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

Chaque ministère et organisme gouvernemental visé par la politique doit modifier ses pratiques au cours de la période de mise en œuvre, soit d'ici à avril 2006.



## ANNEXE

### PRÉAMBULE

Ce texte décrit, de façon succincte, les types d'organisations dont les actions sont de nature collective.

Comme dans tout effort de classification, il se peut que les catégories retenues soient appelées à évoluer et il ne faut pas les considérer comme étant nécessairement exclusives les unes par rapport aux autres. Ainsi, il est possible que des organismes puissent appartenir à plus d'une catégorie; par exemple, un organisme à but non lucratif peut être un organisme communautaire pour une partie de son action et une entreprise d'économie sociale pour une autre partie des services qu'il offre.

### LES ACTIONS COLLECTIVES AU QUÉBEC

On dénombre au Québec plus de 50 000 organismes constitués en organismes à but non lucratif (OBNL)<sup>17</sup>, presque autant d'associations non constituées en personne morale<sup>18</sup> et plus de 2 300 coopératives actives. Nous proposons, dans cette section, une façon d'identifier et de classer ces actions collectives issues de divers horizons et dont l'intervention varie.

Mentionnons d'emblée que l'action collective est issue des OBNL, des associations et des coopératives et « se caractérise par la mise en commun d'activités, de connaissances et par la poursuite d'un autre but que le partage des bénéfices pécuniaires entre les membres<sup>19</sup> ».

#### 1. Organismes communautaires

La politique gouvernementale *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* vise particulièrement les 8 000 OBNL considérés comme des organismes communautaires. Avant d'aborder les différentes catégories de ces organismes, présentons le genre d'action qu'ils mènent.

L'action communautaire est une intervention collective fondée sur des valeurs de solidarité, de démocratie, d'équité et d'autonomie. Elle s'inscrit essentiellement dans une finalité de développement social et est réalisée par des organismes qui visent l'amélioration du tissu social et des conditions de vie ainsi que le développement des potentiels individuels et collectifs. Ces organismes apportent une réponse à des besoins exprimés par des citoyennes ou des citoyens qui vivent une situation problématique semblable ou qui partagent un objectif de mieux-être. L'action communautaire témoigne d'une capacité d'innovation par les diverses formes d'intervention qu'elle emprunte et se caractérise par un mode organisationnel qui favorise une vie associative axée sur la participation des personnes et la délibération.

On distingue deux types d'organismes communautaires, selon qu'ils exercent ou non une action communautaire autonome. Ils correspondent à la dynamique observée au Québec et décrite dans la politique gouvernementale citée précédemment.

---

17. Bien qu'il existe une quinzaine de lois qui permettent l'incorporation comme organisme à but non lucratif, c'est sous la troisième partie de la Loi sur les compagnies du Québec que s'incorpore la grande majorité des organismes à but non lucratif.

18. Associations de type contractuel, régies par le Code civil (l'article 2186 définit explicitement le contrat d'association), mais qui ne sont pas des personnes morales.

19. *Vers un nouveau droit associatif*, rapport du groupe de travail sur le statut juridique des associations du Centre interdisciplinaire de recherche et d'information sur les entreprises collectives (CIRIEC), Louis Jolin et Marie-Claire Malo, mars 2003. Il est à noter que le CIRIEC propose que le terme « association » soit utilisé pour désigner aussi bien les associations non personnifiées que les personnes morales qui ont un statut d'organisme à but non lucratif.

## 1.1 Organismes d'action communautaire

Les activités des organismes d'action communautaire sont axées principalement sur les services offerts aux personnes. Leur intervention ne vise pas en priorité la promotion d'un projet de société misant sur la transformation sociale<sup>20</sup> (par exemple les clubs de sport ou de loisir). Il arrive aussi que ces organismes soient offerts en complémentarité avec les services offerts par l'État (par exemple les organismes d'assistance et d'accompagnement aux plaintes du secteur de la santé, les maisons de convalescence, les services externes de main-d'œuvre [SEMO]). Ils répondent aux critères suivants :

- avoir un statut d'organisme à but non lucratif;
- démontrer un enracinement dans la communauté;
- entretenir une vie associative et démocratique;
- être libres de déterminer leur mission, leurs orientations, leurs approches et leurs pratiques.

## 1.2 Organismes d'action communautaire autonome

Les organismes d'action communautaire autonome s'associent au mouvement de l'action communautaire autonome (par exemple les centres de femmes, les organismes de défense collective des droits, les corporations de développement communautaire [CDC], les maisons de jeunes). En plus de remplir les quatre critères énumérés précédemment – qui s'appliquent à l'ensemble des organismes communautaires – ils répondent aux critères suivants qui reflètent la nature de leurs actions afin de préserver une distance à l'égard de l'État, soit :

- avoir été constitués à l'initiative des gens de la communauté;
- poursuivre une mission sociale propre à l'organisme et qui favorise la transformation sociale;
- faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges axées sur la globalité de la problématique abordée;
- être dirigés par un conseil d'administration indépendant du réseau public.

## 2. Organismes d'action socio-économique

Cette catégorie regroupe plus de 42 000 organismes ayant un statut d'organisme à but non lucratif ou un statut de coopérative. Leurs activités touchent les domaines généraux ou spécialisés du secteur socio-économique.

### 2.1 Organismes à vocation philanthropique

Le but des organismes à vocation philanthropique est de promouvoir les activités philanthropiques de redistribution de la richesse. C'est le cas des fondations qui accordent des bourses et des subventions (par exemple les fondations universitaires, les fondations privées) et des organismes qui font des collectes de fonds (par exemple Centraide, la Croix-Rouge, les clubs Lion, les clubs Richelieu, les clubs Rotary).

---

20. Selon l'approche de transformation sociale, l'action menée par l'organisme n'est pas que curative. Elle est aussi préventive et renvoie à une approche d'intervention qui ne se limite pas à la stricte livraison d'un service quelconque. La transformation sociale est le résultat recherché d'un processus de prise en charge qui fait largement appel à la sensibilisation, à l'information, à l'éducation populaire et à la défense collective des droits.

## **2.2 Organismes à vocation culturelle et sociale offrant surtout des biens publics**

Le but de ces organismes est d'offrir une programmation d'activités sociales et culturelles afin de rendre accessible la richesse d'une communauté (par exemple les festivals, les orchestres symphoniques, les théâtres, les musées, les jardins zoologiques, les jardins botaniques, les aquariums, les médias, les clubs et cercles récréatifs et de divertissement).

## **2.3 Organismes à vocation religieuse**

Ce sont les organismes qui font la promotion des croyances religieuses, qui célèbrent des services et des rites religieux (par exemple dans les églises, les temples, les mosquées, les synagogues, les monastères) ainsi que leurs organismes auxiliaires (par exemple les associations à caractère religieux, les sociétés bibliques, les congrégations).

## **2.4 Associations d'affaires et associations professionnelles**

Ces organismes soutiennent, régissent et protègent les intérêts du milieu professionnel (par exemple les corporations professionnelles), des affaires (par exemple les chambres de commerce) et du travail (par exemple les centrales syndicales).

## **2.5 Organismes politiques**

Les organismes politiques font la promotion d'une action politique partisane, tels des organismes politiques de circonscription électorale qui s'inscrivent dans l'action d'un parti politique officiellement reconnu par le Directeur général des élections.

## **2.6 Organismes de défense et de promotion des intérêts**

Ces organismes soutiennent, régissent et protègent les seuls intérêts particuliers de leurs membres fondateurs, que ceux-ci soient des personnes physiques ou morales. Par exemple, on retrouve ici, les centres de recherche médicale, les clubs d'élite de sport, les regroupements de riverains, les clubs de chasse, etc.

## **2.7 Organismes de développement des localités**

Il s'agit d'organismes mis sur pied par une instance publique pour répondre à des intérêts d'administration publique (par exemple les comités sectoriels, les centres locaux de développement [CLD], les sociétés d'aide au développement des collectivités [SADC], les projets Villes et villages en santé, les unités régionales de loisir et de sport [URLS]).

## **2.8 Coopératives et entreprises d'économie sociale**

On trouve dans ce secteur des organismes de services (par exemple les caisses populaires, les coopératives de travail, les coopératives de soutien technique) et des entreprises d'économie sociale (par exemple les centres périoressources, les centres de la petite enfance [CPE], les entreprises d'aide domestique). Ces organismes permettent une offre de biens et de services non comblée par le marché, tout en étant soumise à ses lois.