



L'action communautaire  
une contribution essentielle  
à l'exercice de la citoyenneté  
et au développement social du Québec

Les représentants du Comité aviseur de l'action communautaire autonome et ceux du Comité interministériel de l'action communautaire ont participé aux différentes étapes d'élaboration de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire.

**COORDINATION :**

**Daniel Jean**

Directeur général du Secrétariat à  
l'action communautaire autonome du Québec

**RÉDACTION :**

Ginette Drouin Busque

**COLLABORATION AUX TRAVAUX :**

Hélène Boivin

Martine Pichette

Patrick Brunelle

**ÉDITION :**

Direction des communications

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Septembre 2001

Ce document peut être consulté  
sur le site Internet :

**[www.mess.gouv.qc.ca](http://www.mess.gouv.qc.ca)**

*This document is available in English*

# MESSAGE DE LA MINISTRE

Je suis très heureuse de présenter la politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, intitulée *L'action communautaire: une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Cette politique nationale, une initiative unique, reflète les valeurs progressistes de la société québécoise. Elle vient conclure un cycle de discussions qui nous a permis de mieux comprendre la place qu'occupe le milieu communautaire dans notre société moderne et de mieux définir le type de collaboration qui peut s'établir entre ce milieu et les organismes gouvernementaux.

Doter le Québec d'une politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, c'est situer sans équivoque les organismes communautaires au centre du renouvellement des pratiques sociales québécoises; c'est reconnaître pleinement leur rôle dans le développement social et économique du Québec.

L'importance du milieu communautaire a évolué au fil de la laïcisation de la société québécoise, des choix politiques en matière d'éducation, de droits sociaux, de soutien économique aux personnes à faible revenu et de lutte contre l'exclusion. Sa présence sur la scène publique et au cœur du quotidien de milliers de citoyennes et de citoyens a grandement accru sa notoriété et son pouvoir d'influence. Près de 5 000 organismes communautaires entretiennent aujourd'hui une diversité de liens avec le gouvernement du Québec.

De nombreuses instances de décision bénéficient maintenant de l'expertise et de la vision du milieu communautaire face aux exigences en matière de justice sociale, de solidarité, de pleine participation et surtout de qualité de vie et de bien-être collectif. Cette capacité d'influencer, le milieu communautaire a choisi aussi de la traduire dans ses interventions originales auprès de la population en empruntant des approches et des objectifs qui lui sont propres.

Par cette politique, le gouvernement du Québec répond à deux exigences essentielles: respecter l'autonomie des organismes communautaires dans les différents rôles sociaux qu'ils assument et soutenir adéquatement l'exercice de la citoyenneté.

Fruit de l'expérience, d'une profonde réflexion et d'échanges constructifs avec les organismes communautaires, cette politique dégage les principes devant guider les efforts du gouvernement pour aider le milieu communautaire à consolider son action et son rayonnement. Elle implique une révision des pratiques gouvernementales en matière de financement, notamment pour établir les bases de cohérence, de rigueur, de transparence et de confiance de nature à maintenir des liens libres et volontaires, sains et productifs entre l'État et le milieu communautaire tout en soutenant la mission globale des organismes communautaires.



*Doter le Québec d'une politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, c'est situer sans équivoque les organismes communautaires au centre du renouvellement des pratiques sociales québécoises; c'est reconnaître pleinement leur rôle dans le développement social et économique du Québec.*

Les engagements pris par le gouvernement dans cette politique ne sauraient avoir de sens que dans la mesure où ils reflètent les valeurs qui animent les milliers de citoyennes et de citoyens qui s'impliquent bénévolement et militent dans les organismes communautaires. Je pense particulièrement aux quelques milliers d'intervenants, des femmes en grande majorité, dont l'engagement et le dévouement vont incontestablement bien au-delà d'un simple travail.

Avec cette politique, le gouvernement du Québec pose, j'en suis convaincue, des jalons structurants dans la reconnaissance et le soutien de l'action communautaire. La politique dresse la table pour que le dialogue qui l'a inspirée se poursuive et permette l'éclosion de pratiques nouvelles et porteuses d'avenir.

**La ministre déléguée à la Lutte contre la pauvreté et l'exclusion,**



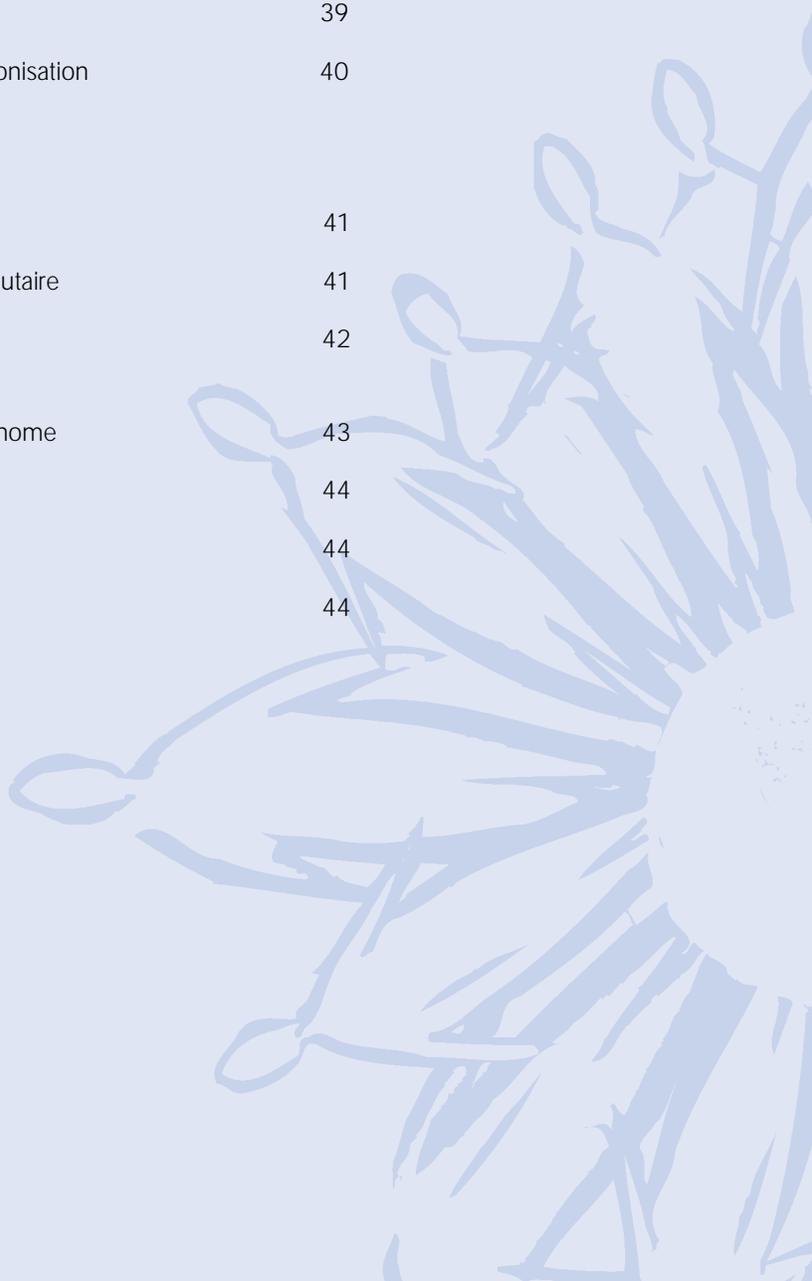
**Nicole Léger**

# TABLE

## DES MATIÈRES

3	<b>Message de la ministre</b>	
9	<b>Introduction</b>	
13	<b>1. La reconnaissance de l'action communautaire</b>	
	1.1 Perspectives sur l'action communautaire	13
	1.1.1 Ailleurs dans le monde : le tiers secteur	13
	1.1.2 Au Québec : l'action communautaire	15
	1.2 Les objectifs de la politique	16
	1.3 Les fondements de la politique	17
	1.3.1 Le respect de l'autonomie des organismes d'action communautaire : un enjeu crucial pour les organismes et le gouvernement	17
	1.3.2 L'action communautaire : un outil de développement de la citoyenneté et de développement des collectivités	18
	1.3.3 L'action communautaire : un agent important dans le développement social du Québec	18
	1.3.4 La reconnaissance du rôle, de la contribution et de la place des femmes dans le développement de l'action communautaire	19
	1.3.5 L'action communautaire : un réseau d'interventions, d'activités et de services à la population apprécié et innovateur	20
	1.4 Le champ d'application de la politique	20
	1.4.1 Les organismes auxquels s'adresse la politique	20
	1.4.2 Les organismes non visés par la politique	21
23	<b>2. Les dispositifs de la reconnaissance</b>	
	2.1 Des relations en pleine évolution : les principes directeurs	23
	2.2 Les grandes balises nationales	24
	2.3 Des mesures de soutien financier	25
	2.3.1 Les paramètres du soutien financier	26
	2.3.2 Le soutien financier à l'action communautaire autonome : un dispositif particulier	26
	2.3.3 L'entente de service : un mode de soutien accessible à l'ensemble des organismes communautaires pour des services complémentaires aux services publics	32
	2.3.4 Du soutien financier pour des activités particulières ou des projets ponctuels ou de courte durée	33

2.4	Autres gestes de soutien structurants	34
2.4.1	Du soutien à l'action bénévole	34
2.4.2	Du soutien à la formation et au perfectionnement	34
2.4.3	Un meilleur accès aux avantages sociaux	35
2.5	Les autres pratiques gouvernementales relatives à l'action communautaire	35
2.5.1	La reddition de comptes : rigueur, souplesse et transparence	36
2.5.2	L'évaluation des résultats, la recherche et l'innovation sociale	37
2.5.3	La régionalisation du soutien financier	39
2.5.4	La cohérence, la simplification et l'harmonisation des pratiques gouvernementales	40
<b>41</b>	<b>3. La mise en œuvre de la politique</b>	
3.1	Le SACA : la définition de ses mandats	41
3.2	Le Comité interministériel de l'action communautaire	41
3.3	Le Comité aviseur de l'action communautaire autonome	42
3.4	Le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome	43
3.5	L'échéancier	44
3.6	L'incidence financière de la politique	44
3.7	Des mécanismes d'évaluation du processus de mise en œuvre de la politique	44



45	<b>Annexe 1</b> Sommaire des engagements du gouvernement
49	<b>Annexe 2</b> Composition du Comité aviseur de l'action communautaire autonome du Québec
51	<b>Annexe 3</b> Composition du Comité interministériel
53	<b>Annexe 4</b> Les enjeux de la consultation sur la proposition de politique du 5 avril 2000
55	<b>Annexe 5</b> Le bilan du soutien financier gouvernemental
57	<b>Annexe 6</b> Quelques étapes de l'évolution de l'action communautaire



# INTRODUCTION

De la création des premiers groupes populaires issus des comités de citoyens fondés dans les années 1960 jusqu'à aujourd'hui, le milieu communautaire a toujours eu à cœur la défense de valeurs fondamentales tels l'enracinement dans une collectivité, le devoir d'intervenir localement sur les réalités génératrices d'exclusion ainsi qu'une vie démocratique et associative dynamique. La préservation de ces caractéristiques supposait une capacité des organismes à maintenir leur autonomie et leur pouvoir d'initiative par rapport aux bailleurs de fonds et à l'État. C'est pourquoi le milieu communautaire a maintes fois tenu à réaffirmer son désir d'indépendance et d'autonomie par rapport aux pouvoirs publics.

Les premières demandes d'une reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire datent des années 1970. Elles ont ensuite été reformulées régulièrement, tout particulièrement par le mouvement d'action communautaire autonome.

Le développement du Québec au cours des quatre dernières décennies a fait de l'État québécois un partenaire incontournable et le premier bailleur de fonds du mouvement communautaire. Près de 471 millions de dollars<sup>1</sup> sont actuellement consacrés au soutien des organismes et à l'achat de services offerts en milieu communautaire.

En 1995, pour marquer sa volonté d'engager une démarche formelle de reconnaissance de la contribution du milieu communautaire au développement de notre société, le gouvernement du Québec a créé le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec (SACA) ainsi que le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome<sup>2</sup>.

La même année, le gouvernement posait un jalon de plus en dotant le SACA d'un Comité aviseur de l'action communautaire autonome, composé de représentants de différents secteurs d'action communautaire autonome<sup>3</sup>. En 1998, un comité interministériel était formé pour soutenir le SACA dans les travaux requis pour l'élaboration d'une politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire<sup>4</sup>.

Il faut également noter qu'à l'occasion des récentes réformes menées dans les domaines de la santé et des services sociaux, de la main-d'œuvre, de l'éducation, de l'aide aux familles et du développement local et régional, le gouvernement du Québec a choisi de créer un environnement encore plus favorable au développement des ressources communautaires.

La présente politique s'inscrit dans la continuité de ces gestes. Comme le réclame le mouvement communautaire, elle constitue une véritable reconnaissance de l'action communautaire dans une perspective de développement social et de lutte contre l'exclusion. Le gouvernement prend ainsi acte de l'apport social et économique important des milliers d'organismes communautaires enracinés sur son territoire, de même que de l'engagement et de la contribution de leurs nombreux travailleurs salariés et bénévoles au mieux-être de la collectivité. Il s'engage également à mettre en œuvre tous les moyens pour préserver et valoriser le dynamisme de ce milieu.

1. En sus de ces 471 millions de dollars, d'autres sommes sont accessibles aux organismes communautaires, notamment par l'intermédiaire de différents fonds (Fonds de développement de la Métropole, Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail, fonds jeunesse, cadre de financement des ressources intermédiaires d'hébergement, etc.), de budgets administrés par des instances régionales comme les conseils régionaux de développement et les corporations de développement économique et communautaire ou d'enveloppes allouées aux députés et ministres pour soutenir les projets des communautés locales.

2. La loi constitutive du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome prévoit que la Société des loteries du Québec doit y verser, annuellement, une somme correspondant à 5% des bénéfices nets réalisés dans l'exploitation des casinos d'État et la gestion des commerces qui y contribuent.

3. On peut consulter en annexe la liste des membres du Comité aviseur de l'action communautaire autonome.

4. On peut consulter en annexe la liste des ministères représentés au Comité interministériel sur la politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire.

Les orientations  
du gouvernement  
du Québec prennent  
en considération  
les demandes exprimées  
par le milieu  
communautaire (...) ainsi que les réflexions  
des chercheurs  
dans ce domaine.

Tout en visant à faire connaître, à promouvoir et à soutenir l'action communautaire au sens large, cette politique s'adresse aussi de manière ciblée et expresse à tous les acteurs de l'action communautaire autonome. Par les effets structurants qu'elle recherche, elle rejoint également les personnes bénéficiaires des interventions ou des services spécialisés offerts par ce milieu qui contribue quotidiennement à l'édification d'une société québécoise plus juste et plus respectueuse des besoins individuels et collectifs.

Enfin, la politique interpelle les ministères et les organismes gouvernementaux ainsi que les différents partenaires publics et privés qui soutiennent l'action des organismes et qui s'y associent.

Les orientations du gouvernement du Québec prennent en considération les demandes exprimées par le milieu communautaire, plus particulièrement par le mouvement des organismes d'action communautaire autonome en 1996 et en 1998, ainsi que les réflexions des chercheurs dans ce domaine. Elles s'appuient aussi sur plusieurs recommandations de M. Gérald Larose à la suite des consultations publiques que celui-ci a menées sur la proposition initiale de politique.

En effet, depuis le 5 avril 2000, date de mise au jeu de la proposition de politique, *Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec*, toutes les personnes et tous les organismes qui voulaient réagir à la proposition de politique ont pu formuler leurs commentaires. Le SACA a ainsi reçu 571 mémoires. Près de 2 000 personnes ont assisté à l'une ou l'autre des 29 séances de consultation effectuées dans les 17 régions du Québec, du 24 août au 22 septembre 2000, au cours desquelles plus de 700 personnes ou organismes ont pris la parole.

La nouvelle proposition tient compte de ces précieux apports afin de mieux définir le type de collaboration qui peut exister entre le milieu communautaire et les organismes gouvernementaux et de mieux baliser le type de soutien que les pouvoirs publics peuvent offrir à ce secteur.

#### LA POLITIQUE : DES ZONES IMPORTANTES DE PROGRÈS EN MATIÈRE DE RECONNAISSANCE ET DE SOUTIEN

Ce nouvel énoncé de politique constitue un progrès marquant pour le développement du Québec. Il dégage les principes devant guider les efforts auxquels consent le gouvernement pour aider le milieu communautaire à consolider son action et son rayonnement. Il marque plusieurs zones précises de progrès en matière de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire.

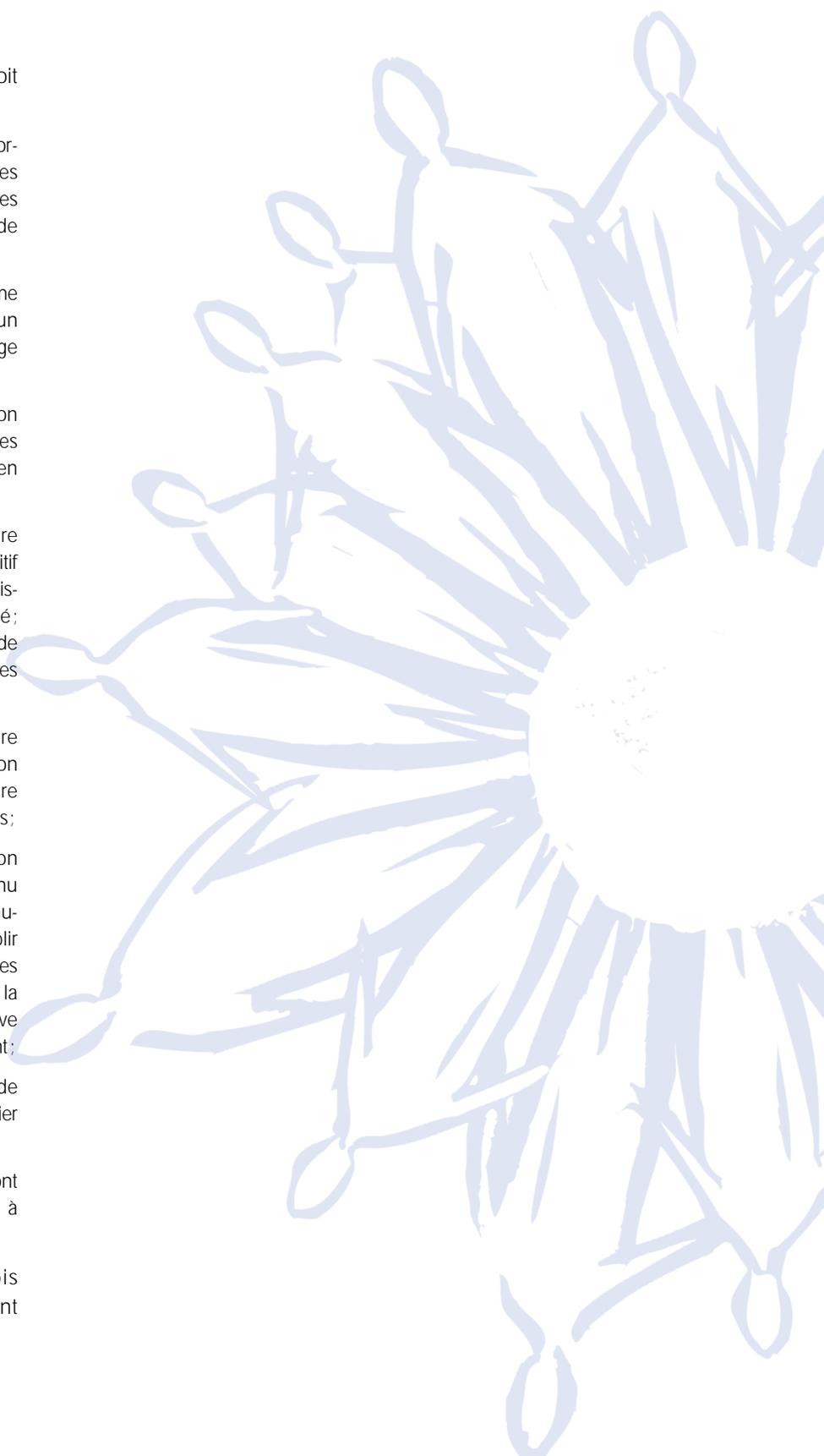
#### LES GRANDES LIGNES DES ZONES DE PROGRÈS :

- Le rôle de représentation des organismes communautaires, leur pouvoir d'influence et leur expertise sont reconnus de manière formelle. Les instances de représentation du milieu communautaire seront ainsi invitées à participer aux grands forums en même temps que seront établis des mécanismes de consultation sur les grandes priorités ministérielles et les façons de faire.
- Les zones de collaboration avec le secteur public sont clarifiées pour protéger les missions, les approches, les interventions et les services propres au milieu communautaire.
- Le travail des bénévoles est valorisé, encouragé, soutenu et pris en compte dans l'évaluation des besoins des organismes et de leurs services.

• L'action communautaire autonome se voit ciblée de manière expresse et transversale :

- > certains objectifs de la politique s'y rapportent spécifiquement et les caractéristiques par lesquelles elle se définit sont rapportées dans le champ d'application même de la politique;
- > les critères servant à distinguer un organisme d'action communautaire autonome d'un organisme communautaire au sens large sont dorénavant établis;
- > le respect des caractéristiques de l'action communautaire autonome fait partie des balises devant guider l'octroi du soutien financier gouvernemental;
- > les organismes d'action communautaire autonome pourront bénéficier d'un dispositif de soutien financier répondant aux caractéristiques de leur action dans la communauté; ce dispositif est fondé sur une approche de soutien à la mission globale des organismes d'action communautaire autonome;
- > le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome est recentré sur une dimension fondamentale de l'action communautaire autonome, soit la défense collective des droits;
- > le rôle critique des organismes d'action communautaire autonome est reconnu et protégé, le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome permettant d'établir la distance nécessaire entre les organismes d'action communautaire autonome dont la mission principale est la défense collective des droits et les ministères qu'ils interpellent;
- > les exigences en matière de reddition de comptes seront adaptées au soutien financier de l'action communautaire autonome;
- > les modalités relatives à l'évaluation tiendront compte des caractéristiques propres à l'action communautaire autonome.

Nous verrons en détail dans les trois chapitres qui suivent comment s'articulent ces avancées.



# 1. LA RECONNAISSANCE

DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

## 1.1 PERSPECTIVES SUR L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Le mouvement d'action communautaire est constitué d'organismes qui correspondent à des critères particuliers. Non seulement ces organismes doivent-ils satisfaire aux critères relatifs à leur statut, c'est-à-dire être des organismes à but non lucratif, mais ils doivent aussi avoir une vie associative et démocratique et poursuivre une mission sociale qui leur soit propre.

Le Québec accorde une grande importance à la contribution de l'action communautaire comme véhicule de participation sociale. En Europe et en Amérique du Nord, l'action communautaire ne retient pas particulièrement l'attention; la préoccupation se situe beaucoup plus au niveau du tiers secteur de l'économie dans son ensemble.

### 1.1.1 AILLEURS DANS LE MONDE: LE TIERS SECTEUR

Alors que le gouvernement du Québec considère de manière distincte la réalité et la contribution des organismes d'action communautaire, en Europe et ailleurs en Amérique du Nord cette reconnaissance n'existe pas de manière expresse. Sous des appellations diverses telles que tiers secteur, économie sociale ou solidaire et secteur bénévole se trouvent englobés tant des organismes communautaires que des fondations, des mutuelles, des coopératives, des corporations de développement économique et communautaire, des entreprises d'économie sociale et des associations bénévoles.

Les pays qui s'intéressent au tiers secteur mettent l'accent sur son caractère fondamentalement ouvert et pluraliste, mais c'est surtout comme intermédiaire dans la prestation de services que le tiers secteur retient leur attention. Cette approche fait en sorte que les recherches, sur le plan international, abordent le tiers secteur dans sa globalité et nous renseignent peu sur la réalité particulière des organismes communautaires.

Malgré cet état de la recherche non centrée sur l'action communautaire elle-même, les chercheurs de l'Université Johns Hopkins, dans leurs vastes travaux de recherche sur le tiers secteur à l'échelle internationale<sup>5</sup>, ont abordé des problématiques qui touchent aussi les organismes communautaires. Ils se sont penchés, notamment, sur les relations entre les organismes et l'État et ils ont défini les grandes conditions qui favorisent leur évolution positive. Certaines de ces conditions retiennent l'attention du gouvernement du Québec :

- le maintien d'une distance dans les rapports entre l'État et les organismes;
- le respect de l'autonomie des organismes afin qu'ils aient des possibilités d'influencer l'élaboration des programmes qui les concernent et pour que les balises de ces programmes ne soient pas définies de manière trop étroite. Les organismes doivent préserver leur capacité de développer la structure et le contenu des services qu'ils offrent;
- un financement provenant de sources diversifiées, c'est-à-dire qui ne repose pas entièrement sur des fonds publics. Ce serait une des meilleures garanties pour un organisme de s'inscrire dans une relation positive avec l'État.

*Le Québec accorde une grande importance à la contribution de l'action communautaire comme véhicule de participation sociale.*

5. Lester M. Salomon et Helmut K. Anheier (1994), *The Emerging Sector: An Overview*, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project Studies, The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Baltimore.

Les chercheurs concluent que le tiers secteur se distingue par sa capacité à répondre aux besoins des citoyens par une offre de service humanisé et du fait qu'il constitue un lieu d'expression de la citoyenneté.

La recherche de l'Université Johns Hopkins mentionne aussi les orientations adoptées dans certains pays à l'égard du pouvoir d'influence des organismes dans les relations qu'ils entretiennent avec l'État.

Ainsi, en Allemagne, le gouvernement a reconnu l'organisme qui représente le Free Welfare Association comme représentant désigné du tiers secteur. Cet organisme est consulté systématiquement pour toute législation à caractère social. Les principaux réseaux sont également assurés d'être consultés dans l'élaboration des politiques qu'ils seront chargés d'appliquer par la suite.

Aux États-Unis, la possibilité d'influencer le gouvernement dépend essentiellement de la force des groupes de pression. Le rôle politique est ainsi très fragmenté et non officiellement reconnu.

Au Royaume-Uni, le gouvernement cherche surtout à entretenir une plus grande cohérence et plus de transparence. Sa stratégie consiste à susciter l'adhésion des organismes aux objectifs gouvernementaux et aux résultats attendus des programmes.

La spécificité des services du tiers secteur par rapport aux services publics a aussi attiré l'attention des chercheurs. Actuellement, tant en Europe qu'en Amérique du Nord, on peut observer une nette tendance à interpeller les organismes du tiers secteur essentiellement dans le but d'assurer une complémentarité aux services publics. Certains gouvernements ont adopté (ou sont en voie d'élaborer) des accords entre l'État et les milieux associatifs dans lesquels les parties conviennent d'engagements réciproques pour l'atteinte d'objectifs communs.

Plus près de nous, aux États-Unis, l'actuel président entend soutenir les communautés religieuses afin de venir en aide aux personnes démunies.

Pour sa part, le gouvernement canadien, grâce à des programmes particuliers (PACE, IPAC, etc.), accorde un financement non récurrent pour l'atteinte d'objectifs précis à l'intention de clientèles particulières. Le gouvernement fédéral s'est aussi engagé dans une démarche visant la conclusion d'un accord avec le secteur bénévole et l'établissement de mesures d'évaluation.

Le gouvernement du Québec a choisi de se démarquer du concept englobant de tiers secteur et de certaines approches observées à l'échelle internationale. Ainsi, à la demande des différents types d'organisations de la société civile, le gouvernement en est venu à convenir de la spécificité des organismes communautaires autonomes, de celle des entreprises d'économie sociale et, enfin, de celle des coopératives.

Le gouvernement se distingue également par les efforts qu'il déploie pour respecter l'autonomie des organismes avec lesquels il traite et par des pratiques de financement qui ne répondent pas systématiquement à un objectif de complémentarité aux services publics et de partenariat. Par ailleurs, le gouvernement du Québec demeure le principal bailleur de fonds des organismes communautaires, sa contribution au financement d'une forte proportion d'entre eux atteignant plus de 80 % de leurs revenus. La problématique de la diversification des sources de financement pour les organismes communautaires se pose donc de manière fort différente au Québec et en Europe ou aux États-Unis ou même, dans certains cas, au Canada. Ce dernier élément met en relief toute l'importance de la politique québécoise de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire.

### 1.1.2 AU QUÉBEC : L'ACTION COMMUNAUTAIRE

L'histoire et l'évolution du Québec ont été fortement marquées par l'ampleur de l'action en milieu communautaire. Au fil des ans, les organismes de ce milieu sont devenus une composante significative de notre structure sociale. Indépendant des mouvements politiques ou syndicaux, le milieu communautaire contribue de manière importante à donner à la société québécoise sa force et son originalité. Il participe aussi à l'élargissement de la sphère démocratique ainsi qu'au développement social et économique.

Les organismes communautaires reflètent la portion de nos infrastructures sociales distincte des services publics de l'État et mise en place par les citoyens et les citoyennes pour améliorer les conditions quotidiennes de vie des Québécoises et des Québécois. Ces organismes communautaires constituent des lieux ouverts à une grande diversité d'engagements desquels émergent non seulement la réflexion sur de nouvelles réalités, mais aussi des façons de faire et des interventions différentes et innovatrices. Pour préserver cet acquis, il nous faut respecter leur autonomie, maintenir la distance nécessaire entre eux et l'appareil étatique.

On estime à environ 8 000 le nombre d'organismes communautaires répertoriés au Québec. Près de 4 000 de ces organismes s'associent au mouvement d'action communautaire autonome, c'est-à-dire que leur pratique communautaire est axée sur la transformation et sur le développement social. Cette pratique est engagée dans des actions pour l'amélioration du tissu social et de la qualité de vie qui se déploient souvent dans la lutte contre la pauvreté, la discrimination et l'exclusion. C'est un mouvement de citoyens qui s'intéressent tout particulièrement aux conditions de vie et à la qualité des services collectifs et qui demandent à être consultés et à avoir plus de prise par rapport aux décisions des pouvoirs en place.

Mentionnons le rôle assumé par les organismes de défense collective des droits et les regroupements d'organismes communautaires qui se prononcent dans des débats publics et s'attaquent à des enjeux de toutes natures. Cette contribution soulève des passions, mobilise des énergies et interpelle l'État tout en faisant appel à la consultation et aux échanges basés sur la transparence comme modes de résolution des situations potentiellement génératrices d'exclusion.

Le Québec s'inscrit dans la foulée du mouvement international de soutien à l'émergence du tiers secteur. Des dispositifs sont actuellement en place afin de consolider, notamment, le secteur de l'économie sociale et le secteur coopératif. Le gouvernement du Québec désire toutefois innover par cette politique de reconnaissance et de soutien et se démarquer par la mise en place de dispositifs particuliers destinés à reconnaître et à mieux soutenir l'action communautaire, dont celle qui est qualifiée d'autonome.

Bien que l'approche de financement par projet ou par objectif que l'on trouve sur les continents tant européen que nord-américain permette d'atteindre des résultats probants tout en contribuant au bien-être de la population, elle ne favorise pas pleinement l'émergence d'une participation citoyenne innovatrice émanant d'un milieu où les problèmes sont directement vécus. Le gouvernement du Québec entend donc soutenir spécifiquement ce mouvement de transformation sociale visant le développement des communautés, en amont des problématiques, grâce à un dispositif financier distinct des ententes de service.

Cette démarche de consolidation enracinée dans une vision de développement social du Québec touche non seulement les axes du soutien financier aux organismes communautaires, mais aussi la participation de ces derniers aux débats publics que le gouvernement désire soulever.

*Le milieu communautaire contribue de manière importante à donner à la société québécoise sa force et son originalité. Il participe aussi à l'élargissement de la sphère démocratique ainsi qu'au développement social et économique.*

*Le gouvernement du Québec désire (...) se démarquer par la mise en place de dispositifs particuliers destinés à reconnaître et à mieux soutenir l'action communautaire, dont celle qui est qualifiée d'autonome.*

## 1.2 LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

Le Québec prend de plus en plus conscience de l'importance du développement social pour susciter des changements profonds dans la société québécoise. L'apport des secteurs privé et syndical ainsi que celui des milieux politique, institutionnel, municipal et communautaire permettent l'éclosion d'une participation sociale active et constructive pour les communautés.

Globalement, cette politique vise la reconnaissance de l'apport du milieu communautaire au développement social du Québec. Elle vient préciser les relations que le gouvernement veut développer et entretenir avec le milieu d'action communautaire au sens large, et plus précisément avec le milieu d'action communautaire autonome. Elle présente les diverses facettes du type de soutien que le gouvernement entend accorder aux organismes afin de favoriser la consolidation de leurs interventions et de leurs services, ainsi que l'innovation dans les approches d'intervention qui caractérisent leur action.

Les objectifs généraux que poursuit le gouvernement à travers l'adoption d'une politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire sont les suivants :

- valoriser, promouvoir et soutenir l'action communautaire au sens large du terme, c'est-à-dire dans toutes ses composantes, en tenant compte de sa contribution à la lutte contre l'exclusion et contre la pauvreté, ainsi que de sa contribution au développement social et au développement d'une citoyenneté active ;
- valoriser, soutenir et consolider l'action communautaire autonome et ce qui en constitue l'essence, soit l'éducation populaire et la transformation sociale, le soutien à la vie démocratique, le développement d'une vision globale des problématiques, l'exercice de la citoyenneté et l'enracinement dans la communauté ;

- assurer la consolidation de l'action communautaire par des orientations générales et des grandes balises nationales qui s'appliqueront à l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux concernés, tant aux paliers national et régional que local ;

- reconnaître et soutenir l'action bénévole telle qu'elle s'exerce dans les organismes communautaires.

Les objectifs visant les relations que le gouvernement veut entretenir avec le milieu communautaire sont les suivants :

- établir avec les organismes communautaires une interaction fondée sur la confiance, le respect mutuel et la transparence ;

- favoriser la considération de l'expertise et des diagnostics posés par les organismes communautaires dans la détermination des besoins de la population et des actions à entreprendre pour y répondre ;

- contribuer à ce que les organismes d'action communautaire puissent jouer pleinement leur rôle, tout en assurant le respect de leur autonomie et en respectant leur mission, leurs orientations, leurs modes et leurs approches d'intervention ainsi que leurs modes de gestion.

Quant aux orientations relatives au soutien gouvernemental de l'action communautaire, les objectifs qui les sous-tendent sont les suivants :

- mieux répondre aux nouvelles problématiques et aux besoins de la population en appuyant l'intervention visant le soutien aux personnes, l'innovation sociale et la participation sociale en milieu communautaire ;

- renforcer et accroître l'action des organismes d'action communautaire autonome : favoriser leur stabilité et la continuité de leur intervention en assurant un mode de soutien financier qui correspond à leurs caractéristiques et à leur approche globale ;

- consolider l'action des organismes communautaires tout en maintenant en place des dispositifs qui permettent une diversité de liens financiers avec l'État;
- acquérir une connaissance plus approfondie de l'action communautaire, notamment de son apport au développement social et à l'exercice de la citoyenneté au Québec.

### 1.3 LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE

Tous les engagements et les dispositifs proposés dans la politique reposent sur cinq fondements :

- le respect de l'autonomie des organismes communautaires;
- la reconnaissance de l'action communautaire comme outil de développement de la citoyenneté et de développement des collectivités;
- la reconnaissance de l'action communautaire comme outil important de développement social du Québec;
- la reconnaissance du rôle, de la contribution et de la place des femmes dans le développement de l'action communautaire;
- la reconnaissance du milieu communautaire en tant que réseau d'interventions, d'activités et de services à la population apprécié et innovateur.

#### 1.3.1 LE RESPECT DE L'AUTONOMIE DES ORGANISMES D'ACTION COMMUNAUTAIRE : UN ENJEU CRUCIAL POUR LES ORGANISMES ET LE GOUVERNEMENT

À travers toutes les formes qu'empruntent son action et son évolution dans le temps, le mouvement communautaire exprime une grande constante, soit sa détermination à préserver son autonomie et son pouvoir d'initiative par rapport à ses bailleurs de fonds et par rapport à l'État. Le concept d'autonomie est associé à la distance critique qui doit exister entre le mouvement communautaire et l'État afin que s'instaure

une relation véritablement dynamique où le communautaire protège son identité et conserve une marge de manœuvre dans les relations qu'il entretient avec les pouvoirs publics.

Plusieurs analystes des politiques publiques du Québec ou de la scène internationale ont déjà fait valoir l'ampleur du défi inhérent au respect de ce principe. Au Québec, malgré les écueils qui subsistent, il y a lieu de convenir que d'importants progrès ont été réalisés pour baliser ce principe et pour explorer des pratiques qui en favorisent l'application. Parmi ces progrès, certains sont particulièrement structurants et tracent la voie dans l'appareil gouvernemental. Il en est ainsi de la reconnaissance des aspects fondamentaux de l'autonomie des organismes communautaires par le truchement de l'article 335 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux :

«Un organisme communautaire qui reçoit une subvention en vertu du présent titre définit librement ses orientations, ses politiques et ses approches» (L.R.Q., chapitre 4.2).

Pour les organismes communautaires, le respect de leur autonomie se base sur le fait, entre autres, que leur action représente une réponse que la communauté elle-même donne à certains de ses besoins. Un processus qui comprend non seulement la détermination du besoin comme tel, mais aussi la mise en œuvre des moyens appropriés.

#### LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC RECONNAÎT CETTE DYNAMIQUE SOCIALE ET S'ENGAGE À :

- > 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.

*Le concept d'autonomie est associé à la distance critique qui doit exister entre le mouvement communautaire et l'État.*



*Les personnes  
qui s'investissent  
dans l'action  
communautaire  
contribuent au  
resserrement  
des liens sociaux  
dans les collectivités.*

### 1.3.2 L'ACTION COMMUNAUTAIRE : UN OUTIL DE DÉVELOPPEMENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS

L'apprentissage et l'exercice de la citoyenneté sont associés à des valeurs en émergence qui évoquent les efforts requis de chacun pour apporter sa contribution à l'élaboration de buts communs visant à bâtir un avenir meilleur tout en rendant le présent plus riche et plus stimulant.

Parce qu'elle s'exerce dans un milieu vivant et dynamique, l'action communautaire incarne ces valeurs. Elle permet de regrouper autour d'une situation donnée les personnes désireuses d'y travailler ensemble. À travers elle, les citoyens ont le pouvoir d'infléchir le cours des choses, de traduire les aspirations collectives en une vision du bien commun. Il y a là une expression de la volonté de s'engager et une manifestation de responsabilisation collective et individuelle relativement à l'amélioration de la qualité de vie de tous.

Les personnes qui s'investissent dans l'action communautaire contribuent au resserrement des liens sociaux dans les collectivités. Elles sont motivées par le besoin de prendre la parole et d'intervenir activement dans la résolution de situations problématiques. L'action communautaire joue un rôle de critique et crée un espace de délibération qui constitue une manifestation concrète de participation sociale.

L'action communautaire suscite donc la participation sociale. Cette participation peut s'exercer collectivement dans les milieux organisés (organismes, associations de toutes sortes, regroupements, etc.) ou encore de manière plus informelle par des interventions ou des activités individuelles.

Le gouvernement reconnaît l'importance de l'action communautaire, et notamment de l'action bénévole, en tant que véhicule d'engagement social des personnes et de développement de la citoyenneté. Et cela d'autant plus que le gouvernement favorise, par diverses politiques et initiatives, la mise en œuvre de stratégies destinées à susciter la mobilisation des acteurs locaux autour du développement de leur collectivité.

### 1.3.3 L'ACTION COMMUNAUTAIRE : UN AGENT IMPORTANT DANS LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DU QUÉBEC

Même si le gouvernement du Québec a un rôle essentiel à jouer dans la planification du développement social, celui-ci est également le fruit de l'action de partenaires de différents milieux et de l'interaction des organismes communautaires. Comme le souligne d'ailleurs le rapport du Forum du développement social :

« Partout au Québec, on reconnaît l'apport actuel des organismes communautaires au développement social. Du même souffle, on estime aussi qu'ils pourraient en faire davantage moyennant la mise en place de conditions facilitantes. Parmi celles-ci, il y a leur reconnaissance comme acteurs importants du développement social. D'ailleurs, la présente démarche leur aura donné l'occasion d'être perçus, dans toutes les régions du Québec, comme des interlocuteurs incontournables dans un débat sur l'orientation de l'ensemble de la société, et non pas seulement comme des experts intervenant auprès de groupes aux prises avec des problèmes spécifiques<sup>6</sup>. »

6. Conseil de la santé et du bien-être, *Agir solidairement pour le mieux-être des personnes et des collectivités*, Rapport du Forum du développement social 1998.

L'incidence de l'action communautaire comporte également une composante économique. Les organismes communautaires offrent des emplois, fournissent des services et parfois aussi des biens, et ils sont eux-mêmes consommateurs de fournitures et de matériel de toutes sortes. Les organismes communautaires soutiennent des projets structurants qui ont des répercussions à la fois sur les individus et sur la communauté en général.

En adoptant cette politique de soutien à l'action communautaire, le gouvernement reconnaît explicitement que, par sa présence continue dans divers milieux, par son regard sur la problématique sociale et par son habileté à innover et à concevoir des interventions et des services spécialisés, complémentaires ou alternatifs pour la population, le mouvement communautaire a fourni à la société québécoise un pôle dynamique de son développement.

Les consultations tenues auprès des réseaux institutionnels, des organismes gouvernementaux et des ministères ont bien fait ressortir les défis que soulève l'adoption d'une politique gouvernementale en matière d'action communautaire. Le choix qui est fait par le gouvernement lui impose trois grandes exigences :

- fonder la politique sur les acquis déjà réalisés dans l'appareil gouvernemental en matière de soutien à l'action communautaire ;
- préserver la spécificité tant des approches communautaires que des services publics ;
- conjuguer un meilleur soutien à l'action communautaire tout en continuant à encourager l'engagement bénévole, la philanthropie et la capacité d'initiative des collectivités.

#### 1.3.4 LA RECONNAISSANCE DU RÔLE, DE LA CONTRIBUTION ET DE LA PLACE DES FEMMES DANS LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Les femmes ont joué un rôle de premier plan dans le développement de l'action communautaire. Elles ont investi ce champ d'action pour se donner des moyens d'intervention, de sensibilisation, d'éducation et d'action politique répondant à leurs besoins. Dans une stratégie qui visait à prendre pleinement la place qui leur revenait dans la société québécoise, elles ont instauré plusieurs dispositifs pour remédier aux situations auxquelles les services publics ne répondaient pas et pour exercer une influence sur les politiques gouvernementales. Elles ont joué un rôle fondamental dans la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Partout au Québec, encore aujourd'hui, non seulement les femmes occupent une place prépondérante parmi les personnes qui interviennent en milieu communautaire, mais elles sont aussi les principales requérantes des services proposés par les organismes communautaires. La façon dont les femmes ont su mettre à profit l'action communautaire fournit une illustration concrète des valeurs de développement et d'exercice de la citoyenneté que le gouvernement vise à soutenir et à promouvoir. Le gouvernement du Québec veut que la présente politique soit un instrument de reconnaissance de l'apport particulier des femmes au mieux-être de la société québécoise.

*En adoptant cette politique de soutien à l'action communautaire, le gouvernement reconnaît explicitement que (...) le mouvement communautaire a fourni à la société québécoise un pôle dynamique de son développement.*

*La façon dont les femmes ont su mettre à profit l'action communautaire fournit une illustration concrète des valeurs de développement et d'exercice de la citoyenneté que le gouvernement vise à soutenir et à promouvoir.*

*Par leur capacité à répondre rapidement et de façon différenciée à divers besoins (...), les organismes communautaires se sont taillé une place importante dans nos ressources collectives.*

*Le gouvernement juge essentiel de reconnaître l'action communautaire au sens large du terme (...) tout en portant une attention particulière à l'action communautaire qualifiée d'autonome.*

### 1.3.5 L'ACTION COMMUNAUTAIRE : UN RÉSEAU D'INTERVENTIONS, D'ACTIVITÉS ET DE SERVICES À LA POPULATION APPRÉCIÉ ET INNOVATEUR

Le gouvernement reconnaît également l'importance du réseau d'interventions établi par le milieu communautaire. Pour la population, les activités ou les services adaptés à des situations particulières constituent souvent la porte d'entrée dans le milieu communautaire. Par leur capacité à répondre rapidement et de façon différenciée à divers besoins exprimés par les citoyens et les citoyennes, par leur capacité à traiter des problèmes personnels ou sociaux complexes et par leur rapport empathique avec les personnes qui s'adressent à eux, les organismes communautaires se sont taillé une place importante dans nos ressources collectives.

Des approches expérimentées par le milieu communautaire ont d'ailleurs inspiré l'implantation de services publics. Les CLSC, par exemple, ont vu le jour après que les cliniques populaires eurent démontré les avantages d'une approche de services globale, axée sur la prise en charge et la prévention. Les centres de la petite enfance en sont un autre exemple. Le gouvernement est conscient qu'il doit être prêt, lorsqu'un service mis en place par le milieu communautaire s'universalise, à relever le «défi de préserver de la meilleure façon possible les qualités intrinsèques aux créations issues de l'action communautaire autonome<sup>7</sup>».

## 1.4 LE CHAMP D'APPLICATION DE LA POLITIQUE

### 1.4.1 LES ORGANISMES AUXQUELS S'ADRESSE LA POLITIQUE

Le champ d'application de la présente politique prend en considération les demandes exprimées par le milieu communautaire en général, et plus particulièrement par le mouvement des organismes d'action communautaire autonome.

Le gouvernement juge essentiel de reconnaître l'action communautaire au sens large du terme, c'est-à-dire l'action communautaire dans l'ensemble de ses manifestations, tout en portant une attention particulière à l'action communautaire qualifiée d'autonome et au mouvement de participation et de transformation sociale qu'elle représente. Pour ce faire, le champ d'application de la politique serait circonscrit à partir des trois considérations suivantes :

- le gouvernement reconnaît l'action communautaire au sens large. En conséquence, la politique s'adresse au milieu communautaire dans son ensemble ;
- la politique reconnaît l'action communautaire qualifiée d'autonome et les caractéristiques qui lui sont propres ;
- la politique soutient expressément l'action communautaire autonome et les services alternatifs qui en émergent en mettant en œuvre un dispositif de soutien financier respectueux de ses caractéristiques.

7. Gérald Larose, *Rapport de consultation sur le projet de politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*, novembre 2000, p. 11.

Les orientations de la politique qui s'adressent au milieu communautaire dans son ensemble sont accessibles aux organismes qui répondent aux critères de base suivants :

- 1 avoir un statut d'organisme à but non lucratif<sup>8</sup>;
- 2 démontrer un enracinement dans la communauté;
- 3 entretenir une vie associative et démocratique;
- 4 être libre de déterminer leur mission, leurs orientations, ainsi que leurs approches et leurs pratiques.

Par ailleurs, comme le gouvernement entend soutenir expressément les organismes d'action communautaire autonome, il reconnaît les caractéristiques propres à cette forme d'action. Ces caractéristiques ont été définies en 1996 et en 1998 par un large éventail d'organismes réunis en rencontres formelles, à l'initiative du Comité aviseur de l'action communautaire autonome, avec le souci de distinguer leurs pratiques de celles des services publics. Elles ont été reprises dans leur essence dans le rapport de la consultation publique sur la proposition de politique. Le gouvernement s'appuie, pour l'essentiel, sur les éléments retenus par M. Gérald Larose comme base de définition de l'action communautaire autonome.

Ainsi, l'action communautaire autonome constitue un mouvement de participation et de transformation sociale aux approches larges, aux pratiques citoyennes, génératrices de liens sociaux et de cohésion sociale. Le mouvement formé par les organismes d'action communautaire autonome est un mouvement issu de la société civile, c'est-à-dire :

- à l'initiative des citoyens ou des communautés;
- avec leur participation (fonctionnement démocratique);
- avec leur engagement (militantisme, bénévolat);

- dans une perspective de prise en charge individuelle et collective visant la solidarité sociale, la transformation des conditions de vie et des rapports sociaux et luttant contre la pauvreté et les discriminations ainsi que pour l'égalité entre les sexes;

- dans le champ de la promotion et de la défense collective des droits ou dans le champ du développement de services alternatifs ou encore dans le champ du développement de nouvelles réponses à de nouveaux besoins (innovation).

Les organismes qui s'associent à ce mouvement sont autonomes dans l'initiative et dans la conduite de leur mission. En plus des quatre critères énumérés précédemment et s'appliquant à l'ensemble des organismes communautaires, ils répondent aux critères suivants, qui reflètent la nature de l'action communautaire autonome, soit :

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

#### 1.4.2 LES ORGANISMES NON VISÉS PAR LA POLITIQUE

Les orientations de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire ne visent pas les organismes à but non lucratif dont l'action ne s'apparente pas à l'action communautaire, comme les fondations qui ont pour seule mission de recueillir et de redistribuer des fonds<sup>9</sup>, les associations professionnelles, syndicales ou politiques ou les organismes à vocation religieuse.

8. Organisme enregistré en vertu de la troisième partie de la Loi sur les compagnies du Québec ou de la deuxième partie de la Loi sur les corporations canadiennes.

9. Certains organismes communautaires portent le nom de fondation, mais n'ont pas de mission particulière quant à la collecte de fonds. C'est pourquoi les fondations dont la mission, les activités et les modes de gestion permettent de les assimiler à des organismes communautaires font partie du champ d'application de la politique. Certaines autres fondations ont une mission à la fois de service aux personnes et de collecte de fonds pour soutenir leurs activités. Les dossiers de ces fondations seront traités cas par cas par les ministères et les organismes gouvernementaux visés.

# 2. LES DISPOSITIFS

DE LA RECONNAISSANCE

## 2.1 DES RELATIONS EN PLEINE ÉVOLUTION : LES PRINCIPES DIRECTEURS

Le gouvernement a la responsabilité d'analyser les besoins de la population, de déterminer ceux auxquels il doit répondre et d'adopter les orientations et les stratégies nécessaires. Il se doit d'agir en appliquant les principes d'équité, de justice sociale et de gestion efficiente des fonds publics. Par ailleurs, le milieu d'action communautaire a maintes fois fait valoir qu'il était un acteur important dans les processus de recherche de solutions et dans la mise en place de services adaptés ou alternatifs pour répondre à des besoins précis des populations qu'il sert. Le milieu communautaire tient donc à être consulté dans les processus de prise de décision et à être soutenu dans ses pratiques.

Les relations entre l'État et les organismes communautaires ont beaucoup évolué depuis 1990. Le gouvernement a choisi d'associer le milieu communautaire aux grandes réformes qui ont marqué les dernières années dans le domaine de la santé et des services sociaux, de l'éducation, et la sécurité du revenu, de la main-d'œuvre et des affaires municipales, que ce soit en vertu de la Politique familiale, de la Politique de soutien au développement local et régional ou d'autres politiques adoptées récemment, par exemple celle concernant la science et l'innovation. Ce choix s'est incarné dans des processus consultatifs et des instances de concertation qui sont autant de lieux d'influence et de pouvoir où les organismes communautaires sont invités à participer activement. En faisant appel à ce vecteur du changement social, le gouvernement reconnaît pleinement l'expertise des organismes communautaires et entreprend une démarche visant à considérer leurs modes d'intervention et leurs pratiques comme autant d'options pour répondre adéquatement aux besoins de la population.

La création du Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec (SACA), en 1995, est un exemple probant de la volonté du gouvernement de resserrer les liens

qu'il entretient avec le milieu communautaire. Le SACA, par son mandat, vise à faciliter l'accès pour les organismes communautaires aux ressources gouvernementales, à fournir des avis sur le soutien gouvernemental qui doit être accordé aux organismes communautaires et à administrer le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome. Il est devenu un interlocuteur privilégié tant auprès du milieu communautaire que des ministères et des organismes gouvernementaux en matière d'action communautaire.

La création du Comité aviseur de l'action communautaire autonome, entièrement composé de représentants des secteurs d'activité du milieu communautaire, constitue une autre étape importante dans le renouvellement des liens entre le gouvernement et les organismes d'action communautaire autonome. Le Comité aviseur de l'action communautaire autonome, par ses analyses, ses prises de position et ses recommandations, joue un rôle de conseil auprès du SACA et de la ministre responsable du SACA. En vertu de son mandat, il peut influencer l'élaboration des programmes du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome.

Enfin, la formation d'un comité interministériel regroupant des ministères et des organismes gouvernementaux directement visés par la reconnaissance de l'action communautaire a contribué à la consolidation des relations avec les organismes communautaires.

Dans sa proposition de politique du 5 avril 2000, le gouvernement du Québec franchissait une étape de plus et adressait au milieu communautaire une offre de partenariat global. Il signifiait sa volonté d'établir le partenariat à plusieurs paliers, soit dans les grands forums ou débats qui animent la société québécoise et dans les lieux de consultation et de concertation. Le gouvernement reconnaissait que le partenariat avec le milieu communautaire pose des défis stratégiques, la relation entre l'État et les organismes pouvant être de nature conflictuelle et les partenaires ne disposant pas nécessairement de moyens égaux.

*Le gouvernement tient à réitérer sa volonté de maintenir des relations fondées sur la confiance, la transparence et le respect mutuel.*

*La politique devra entraîner l'adoption de grandes balises nationales (...) qui seront appliquées par les ministères et les organismes gouvernementaux soutenant les organismes communautaires.*

C'est pourquoi le gouvernement affirmait vouloir faire reposer sa relation partenariale avec les organismes communautaires sur le respect des diverses facettes de leur autonomie.

Au moment des consultations menées par M. Gérald Larose, le milieu communautaire a exprimé un malaise vis-à-vis de la proposition de partenariat global du gouvernement. Pour le milieu d'action communautaire autonome, l'établissement de saines relations avec l'État passe avant tout par le respect de leur capacité à déterminer leur mission, leurs orientations ainsi que leurs modes ou approches d'intervention et de gestion.

La présente politique redéfinit donc, à la lumière des échanges, les principes balisant les relations que le gouvernement entend entretenir avec le milieu communautaire. Essentiellement, le gouvernement tient à réitérer sa volonté de maintenir des relations fondées sur la confiance, la transparence et le respect mutuel. Et cela, même s'il est conscient que sa relation avec les organismes de défense collective des droits est potentiellement conflictuelle à cause du rôle de critique joué par ces derniers.

Les orientations gouvernementales consacrent donc les principes directeurs suivants :

- le gouvernement souhaite que ses relations avec le milieu communautaire soient marquées par la transparence et par le respect mutuel ;
- le gouvernement souhaite entretenir différentes formes de relations avec les organismes communautaires et leurs instances de représentation, dont celles de partenaires, de bailleurs de fonds et de contractants, dans le respect de la volonté des organismes, des situations et des exigences propres à chacune de ces formes de relations ;
- le gouvernement veut associer le milieu communautaire aux grands forums et aux débats publics qui orientent les destinées du Québec ;
- le gouvernement veut ouvrir les instances et les lieux de consultation mis en place par les ministères et les organismes

gouvernementaux aux organismes communautaires intéressés à partager leur expertise et il veut faciliter leur participation ;

- le gouvernement considère que le partenariat et la collaboration, pour se développer, doivent répondre à certaines conditions : ils doivent être libres et volontaires, amorcés sur une base ponctuelle et pour des projets précis, dans la reconnaissance de l'expertise de chacune des parties ;
- le gouvernement souhaite interpeller l'ensemble de la société civile, dont les bailleurs de fonds privés et publics, afin de promouvoir l'action communautaire, son développement, sa consolidation et son financement.

## 2.2 LES GRANDES BALISES NATIONALES

Les engagements gouvernementaux de la présente politique devraient entraîner l'adoption de grandes balises nationales qui seront appliquées par les ministères et les organismes gouvernementaux soutenant les organismes communautaires. Ces balises visent la mise en place de dispositifs qui assurent la mise en œuvre des modes de financement, tout en respectant dans leur application les orientations liées à l'équité et à la transparence. Ces grandes balises nationales seront appliquées en tenant compte des réalités régionales et locales.

### L'IMPLANTATION DES BALISES NATIONALES EN MATIÈRE DE SOUTIEN FINANCIER SUPPOSE :

- le maintien des responsabilités des ministères et des organismes gouvernementaux aux paliers national, régional et local à l'égard des organismes communautaires de leur secteur d'activité et l'adaptation progressive de leur pratique de financement en fonction de trois principaux modes :
  - > le financement en appui à la mission globale des organismes communautaires autonomes,
  - > le financement d'ententes pour des services complémentaires à ceux du réseau public,
  - > le financement d'activités particulières et de projets ponctuels ou de courte durée;

- le financement en appui à la mission globale des organismes communautaires autonomes, qui constituera une portion prépondérante du financement global accordé par le gouvernement au milieu communautaire;

- la mise en place, au Fonds d'aide à l'action communautaire autonome, d'un dispositif de financement en appui à la mission globale spécifiquement destiné aux regroupements d'organismes communautaires et aux organismes communautaires autonomes dont la mission principale est la défense collective des droits.

### LES BALISES PROPRES À CHAQUE SECTEUR D'ACTIVITÉ GOUVERNEMENTALE

La définition des balises propres à chaque secteur d'activité gouvernementale et découlant des balises nationales demeure la prérogative des ministères, des organismes gouvernementaux et du Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec. Les processus de modification des modes de financement actuels ainsi que les mécanismes de transition nécessaires pour que les organismes communautaires répondant aux exigences fixées ne soient pas perdants seront prévus dans les travaux de mise en œuvre. Il en sera de même des processus requis pour apporter d'autres modifications qui se révéleront pertinentes.

### 2.3 DES MESURES DE SOUTIEN FINANCIER

Malgré une augmentation budgétaire de l'ordre de 33 % entre 1996 et 1998 et des crédits destinés spécifiquement à l'action communautaire de quelque 471 millions de dollars en 2000-2001, le constat qui se dégage est que la situation financière de nombreux organismes, en particulier celle des organismes de défense collective des droits, se caractérise encore par l'instabilité. Le gouvernement du Québec tient à ce que son soutien ait, dans l'avenir, une portée plus structurante et s'inscrive dans des dispositifs appropriés aux interactions qui prennent place entre les organismes et les pouvoirs publics. Le soutien financier représente donc l'un des principaux moyens par lesquels le gouvernement s'engage à favoriser l'action des organismes communautaires.

Parmi les types de soutien qui existent actuellement dans l'appareil gouvernemental, on retrouve du soutien financier sectoriel, multisectoriel ou par catégories de personnes servies, du soutien à la mission globale et des ententes de service ainsi que du soutien pour des projets, pour des activités particulières ou pour des interventions ponctuelles. Selon le cas, le soutien financier peut être annuel, triennal, continu ou ponctuel.

Les orientations de la présente politique ne font pas table rase des modes de soutien financier qui existent présentement dans l'appareil gouvernemental, mais elles viennent préciser dans quels types de relations avec l'État, ou dans quelles circonstances, les principaux modes de soutien devraient être utilisés.

Le gouvernement est d'avis qu'il est devenu nécessaire de constituer un dispositif répondant aux besoins de l'action communautaire autonome, dans le respect de ses caractéristiques premières et des aspects qu'emprunte son autonomie. Ce dispositif vient mettre fin au litige quant aux distinctions à apporter entre les interventions et services alternatifs issus de l'action communautaire autonome et les interventions ou services complémentaires aux services publics.

Le dispositif de soutien financier à l'action communautaire autonome ne porte cependant pas atteinte à la capacité gouvernementale d'entretenir d'autres types de relations avec le milieu communautaire, notamment des relations de nature contractuelle par le truchement d'ententes pour des services complémentaires aux services publics ou des relations particulières en vertu d'un soutien pour des projets ponctuels.

De plus, le gouvernement reconnaît l'apport des regroupements d'organismes communautaires et estime important de réserver à cette catégorie d'organismes des dispositifs de financement appropriés. Il est également conscient du rôle que jouent les organismes dont la mission principale est la défense collective des droits et le soutien à la participation civique.

*Les orientations de la présente politique (...) viennent préciser dans quels types de relations avec l'État, ou dans quelles circonstances, les principaux modes de soutien devraient être utilisés.*

*La politique ne peut signifier qu'un soutien financier sera accordé à tous les organismes communautaires existants ou à venir ; elle reconnaît néanmoins, pour la stabilité des organismes, l'importance du principe de la récurrence du soutien financier.*

La politique ne peut signifier qu'un soutien financier sera accordé à tous les organismes communautaires existants ou à venir ; elle reconnaît néanmoins, pour la stabilité des organismes, l'importance du principe de la récurrence du soutien financier.

À la question des modes de soutien financier s'ajoute une exigence de cohésion gouvernementale. Certains ministères et organismes gouvernementaux accordent un soutien financier aux regroupements et aux instances de représentation, alors que d'autres ne se sont pas engagés dans cette voie et n'appuient que des projets ponctuels émanant de ces regroupements ou instances. Un des principaux enjeux de la proposition gouvernementale touche les difficultés qu'éprouvent certains organismes de défense collective des droits. Les orientations relatives au soutien financier tiendront donc compte de la dynamique qui prend place entre ces organismes et le gouvernement.

Outre une meilleure réponse à la réalité des organismes communautaires, les orientations ont aussi pour objectif la simplification et l'harmonisation, dans toute la mesure du possible, des démarches administratives touchant l'accès au soutien financier et la reddition de comptes.

### 2.3.1 LES PARAMÈTRES DU SOUTIEN FINANCIER

Les orientations portant sur le soutien financier doivent conjuguer les onze paramètres suivants :

#### Paramètres généraux

- 1 la responsabilité du gouvernement du Québec au regard des services publics ;
- 2 le respect de la capacité financière de l'État ;
- 3 le respect des priorités nationales en matière de développement social ;
- 4 l'équité entre les régions, en tenant compte des particularités régionales et sous-régionales ;
- 5 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 ;

#### Paramètres d'ordre opérationnel

- 6 l'équité entre les organismes communautaires de taille, d'achalandage, d'activités et de clientèles comparables ;
- 7 le respect de l'autonomie des organismes communautaires et le respect des caractéristiques de l'action communautaire autonome ;
- 8 les stratégies mises en place par les organismes communautaires pour atteindre leurs objectifs et les efforts d'innovation déployés ;
- 9 le respect des exigences d'une saine gestion ;
- 10 l'enracinement de l'organisme communautaire dans sa communauté ;
- 11 la considération des autres sources de soutien financier auxquelles un organisme communautaire a accès.

### 2.3.2 LE SOUTIEN FINANCIER À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME : UN DISPOSITIF PARTICULIER

La participation du gouvernement au financement de la mission globale des organismes d'action communautaire autonome est un élément clé de la présente politique. C'est un enjeu majeur pour l'autonomie et la stabilité de cette catégorie d'organismes communautaires.

À l'heure actuelle, le principe de la participation au financement de la mission globale d'un organisme communautaire est appliqué par certains ministères, entre autres par le ministère de la Santé et des Services sociaux, et cela depuis plusieurs années. Il s'est en effet révélé concluant dans certaines régions régionales de la Santé et des Services sociaux comme mesure permettant de reconnaître l'autonomie de l'action communautaire, tout en assurant la stabilité ainsi que la qualité des interventions et des services offerts.

Ce mode de soutien financier suppose une approche globale qui réponde à la nature intrinsèque de l'action communautaire

autonome telle qu'elle est définie à la section portant sur le champ d'application de la politique. Il suppose aussi qu'on considère l'ensemble des facettes qui caractérisent l'intervention des organismes d'action communautaire autonome. À ce titre, ce mode de soutien financier impose la reconnaissance d'une contribution qui ne se limite pas à la seule prestation de services, mais qui vise également une participation sociale et est axée sur l'information, la responsabilisation et la mobilisation ainsi que sur le renforcement du potentiel des personnes, le soutien des milieux de vie et l'amélioration des conditions de vie. On parle ici de pratiques ou de services alternatifs, donc de nature différente de l'approche et des pratiques en cours dans les services publics. La participation gouvernementale serait donc accordée en appui à la réalisation de la mission globale d'un organisme.

L'implantation de la présente politique ne devrait pas avoir pour effet, lorsqu'un organisme répondant aux critères d'un programme d'un ministère est transféré à un autre ministère ou organisme gouvernemental, de réduire le soutien financier en appui à sa mission globale auquel il avait accès dans le ministère d'origine. Il est utile de noter que le respect des acquis vise non seulement les organismes qui feront l'objet d'un transfert, mais tous les organismes soutenus financièrement qui, sans faire l'objet d'un tel transfert, satisfont aux exigences actuelles des programmes ou des mesures de soutien financier.

En s'engageant à mieux structurer son soutien financier aux organismes communautaires autonomes, le gouvernement du Québec s'attend toutefois 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. Cette attente n'est cependant pas une condition préalable à l'accès au soutien gouvernemental et les objectifs liés à la recherche d'autres sources de soutien financier doivent pouvoir tenir compte de la nature de la mis-

sion et des activités des organismes ainsi que des conditions économiques des milieux dans lesquels ils sont implantés. Diverses sources de revenus peuvent être prises en considération : cotisations des membres, campagne de souscription, appui du secteur privé ou public sous forme d'accès à des biens ou services ou de prêts de locaux, participation bénévole des citoyens et citoyennes, etc. Ces contributions représentent une manifestation concrète de l'autonomie et de la participation de la collectivité à la vie d'un organisme communautaire.

L'objectif de voir les organismes communautaires soutenus par des fonds autres que les fonds publics constitue aussi une invitation aux bailleurs de fonds externes à manifester leur volonté de s'associer aux organismes qui contribuent à l'amélioration du tissu social. La responsabilité à l'égard des organismes qui rendent service à la population est collective.

#### LES COÛTS ADMISSIBLES

Le soutien financier à l'action communautaire en appui à la mission globale repose sur la reconnaissance des pratiques propres à l'action communautaire autonome. Les frais liés à l'existence même des organismes d'action communautaire autonome font partie des coûts admissibles, soit les frais généraux (local, téléphone, matériel de bureau, infrastructure technologique...) et les frais salariaux associés à la base de fonctionnement des organismes et aux services alternatifs qu'ils offrent.

*Ce mode de soutien financier impose la reconnaissance d'une contribution (...) qui vise également une participation sociale et est axée sur l'information, la responsabilisation et la mobilisation.*

*Le gouvernement du Québec 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.*

#### LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC S'ENGAGE 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 ;
- > protéger les acquis de soutien financier en appui à la mission globale des organismes d'action communautaire autonome existants. Cette protection des acquis vise tant les organismes qui, en vertu de l'application des orientations de la présente politique, seront transférés du ministère ou de l'organisme gouvernemental les soutenant présentement vers un autre ministère ou organisme gouvernemental, que les organismes qui n'auront pas à faire l'objet d'un tel transfert.

*Le gouvernement du Québec reconnaît l'apport particulier et essentiel des organismes à la vitalité du débat démocratique entourant les problématiques liées à l'exercice des droits fondamentaux et plus spécialement des droits sociaux.*

Les frais rattachés à l'accomplissement des volets suivants de la mission sociale des organismes d'action communautaire autonome sont également considérés : l'éducation à l'exercice des droits et la défense collective des droits, la vie associative et les activités de concertation et de représentation, de même que le soutien et l'encadrement de l'action bénévole.

Il appartiendra à chaque organisme communautaire autonome de démontrer par quels mécanismes, activités ou interventions s'exercent ces volets de sa mission. Les programmes d'aide financière tiendront compte de cette dimension de l'activité des organismes d'action communautaire autonome. Les paramètres utilisés pour apprécier l'action en matière de soutien à l'éducation aux droits ou à l'exercice des droits seront déterminés de concert avec les représentants du milieu communautaire.

#### **LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC S'ENGAGE À :**

- > appliquer le dispositif particulier de participation au soutien financier de l'action communautaire autonome sur une période triennale ;
- > appliquer la participation triennale au soutien financier de l'action communautaire autonome après une période permettant, au ministère responsable de son attribution, de s'assurer de la qualité de l'intervention ou des services offerts par l'organisme d'action communautaire autonome, à la suite d'une reddition de comptes satisfaisante.

Les montants forfaitaires accordés en vertu du soutien financier à l'action communautaire autonome contribuent ainsi à couvrir un seuil plancher constituant une participation significative aux coûts admissibles relativement aux frais généraux et aux frais liés à l'accomplissement de la mission sociale. De plus, pour les organismes d'action communautaire autonome qui ont besoin d'un personnel salarié pour réaliser leur mission sociale, le montant forfaitaire permettrait d'assurer une participation au financement des frais salariaux nécessaires au fonctionnement des organismes et à leur offre d'intervention ou de services alternatifs.

#### **DU SOUTIEN FINANCIER SUR UNE PÉRIODE TRIENNALE**

La récurrence du financement est un élément crucial pour la stabilité des organismes d'action communautaire autonome. Les régies

régionales, par lesquelles bon nombre d'organismes communautaires reçoivent leur principal soutien financier, ont adopté le financement sur une période triennale depuis de nombreuses années. Certaines accordent même leur soutien financier sur une base continue.

Actuellement, plusieurs organismes communautaires éprouvent de la difficulté à démontrer de manière satisfaisante leur capacité à assumer d'éventuels engagements financiers. Le financement des organismes communautaires sur une période triennale permettra à certains d'entre eux d'être en meilleure position pour accéder à du financement externe.

Le gouvernement reconnaît que la participation triennale au financement offre aux organismes d'action communautaire une plus grande stabilité et leur permet de mieux planifier leurs activités.

#### **LES CAS PARTICULIERS**

##### **Les organismes de défense collective des droits**

Plusieurs des transformations sociales sont nées des luttes du mouvement communautaire au Québec. Par définition, le mouvement d'action communautaire autonome cherche à intervenir sur les causes des situations problématiques dans le but de donner prise à des changements en profondeur. Les organismes qui le composent ont ainsi joué un rôle important dans l'évolution de la défense collective des droits au Québec. Le gouvernement du Québec reconnaît l'apport particulier et essentiel des organismes à la vitalité du débat démocratique entourant les problématiques liées à l'exercice des droits fondamentaux et plus spécialement des droits sociaux. Les réflexions et les actions de ces organismes portent sur des enjeux tant nationaux qu'internationaux.

Sous le vocable «défense collective des droits», le gouvernement reconnaît les activités liées à une action politique non partisane qui consistent, de la part des organismes ou des regroupements, à faire l'analyse des politiques gouvernementales et des projets de loi. Il reconnaît aussi les activités de mobilisation sociale et de représentation auprès du gouvernement dans le but de le sensibiliser à ces analyses et aux situations que vivent certains groupes de citoyennes et de citoyens.

Le gouvernement reconnaît en outre l'éducation populaire autonome effectuée dans une perspective de défense des droits qui a pour objectif d'outiller des personnes ou des groupes de personnes, de les responsabiliser, de leur donner du pouvoir face à des situations problématiques personnelles ou collectives ou encore de les éduquer aux grands principes qui animent la participation à la vie démocratique.

Bien qu'il soit considéré comme un élément intrinsèque de leur mission, le volet défense collective des droits occupe actuellement une place très variable dans les interventions et les activités des organismes. Les organismes d'action communautaire autonome qui en font une composante parmi d'autres de leur intervention se verront soutenus pour cette portion de leur action par l'intermédiaire du financement d'appui à la mission globale.

Le gouvernement reconnaît que la situation financière des organismes dont la mission unique ou principale est la *défense collective des droits* est souvent caractérisée par la précarité. Cela tient à diverses raisons découlant, dans certains cas, de la difficulté de trouver du financement provenant du milieu, de l'absence de ministère d'attache ou, dans d'autres cas, de la difficulté, pour les ministères visés, de soutenir ce champ d'activité. La création du SACA en 1995 a représenté un gain important pour certains de ces organismes, et le gouvernement croit nécessaire, par la présente politique, de maintenir un mécanisme de soutien financier qui

s'adresse expressément aux organismes dont la mission principale est la défense collective des droits. C'est le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome qui devient le véhicule de financement pour l'ensemble des organismes visés. Non seulement cette orientation vient-elle marquer la reconnaissance gouvernementale pour la défense collective des droits, ce qui en soi représente une avancée considérable pour le secteur, mais elle permet aussi aux organismes visés d'être soutenus financièrement par une instance totalement indépendante des ministères ou organismes gouvernementaux avec lesquels ces organismes sont parfois susceptibles d'entretenir des relations conflictuelles. Les organismes de défense collective des droits jouent un rôle de chien de garde des droits et leur fonction de critique se trouve ainsi protégée.

En maintenant le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome au palier national, le gouvernement assure aussi que les organismes de défense collective des droits pourront bénéficier d'une marge de manœuvre leur permettant de maintenir une vision globale de leur priorité d'action.

#### Les regroupements d'organismes communautaires

En plus de leur participation à différentes activités de concertation locales, les organismes communautaires se sont souvent constitués en réseaux et ont créé des regroupements pour représenter leurs intérêts auprès des divers lieux de concertation et des instances gouvernementales nationales. On retrouve des regroupements sectoriels et intersectoriels, des regroupements actifs à l'échelle locale, régionale, nationale et parfois internationale.

#### LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC S'ENGAGE À :

- > maintenir un dispositif de soutien financier réservé aux organismes d'action communautaire autonome dont la mission unique ou principale est la défense collective des droits et faire en sorte que le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome soit le véhicule de financement de l'ensemble de cette catégorie d'organismes ;
- > maintenir le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome au palier national.

*Les regroupements répondent au besoin des organismes de se concerter et ils sont les interlocuteurs des ministères et organismes gouvernementaux dans les instances de concertation ou de partenariat existantes.*

**LE GOUVERNEMENT  
DU QUÉBEC  
S'ENGAGE A :**

> faire en sorte que les ministères et organismes gouvernementaux participent au soutien financier de la mission globale des regroupements nationaux, régionaux et locaux de leur secteur d'activité ;

> faire en sorte que le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome participe au soutien financier de la mission globale des regroupements dont la mission unique ou principale est la défense collective des droits, et qu'il participe au soutien de la mission globale des regroupements nationaux, régionaux ou locaux sans port d'attache dans l'appareil gouvernemental. La participation du Fonds d'aide au financement des regroupements sans port d'attache devra se faire, dans toute la mesure du possible, sur une base transitoire seulement ;

> maintenir, pour les regroupements dont les membres proviennent d'un seul secteur d'activité, la possibilité de les financer par la cotisation des organismes membres dans la mesure où cette approche de financement résulte d'une négociation et équivaut à un financement en appui à la mission globale des regroupements concernés.

Le gouvernement reconnaît que les regroupements d'organismes communautaires ont un rôle stratégique à jouer dans la représentation politique de leurs membres et comme porte-parole dans divers lieux d'influence. Les regroupements répondent au besoin des organismes de se concerter et ils sont les interlocuteurs des ministères et organismes gouvernementaux dans les instances de concertation ou de partenariat existantes. Le gouvernement reconnaît aussi la capacité des regroupements à dégager une vision d'ensemble des situations problématiques définies de façon souvent fragmentée par leurs membres, de même que leur rôle dans la recherche et la formation, l'analyse critique, la défense collective des droits et la protection de la qualité des services et de l'intervention des organismes membres.

Il n'y a pas, au sein du gouvernement, d'approche unique en matière de soutien financier aux regroupements. Certains ministères et organismes gouvernementaux accordent une aide financière directe aux regroupements de leur secteur d'activité, au palier tant régional que national. D'autres ont choisi de limiter leur soutien à des projets particuliers ou de soutenir indirectement les regroupements grâce à un appui financier aux cotisations des organismes membres.

Les ministères et organismes gouvernementaux seront responsables de la participation au soutien de la mission globale des regroupements nationaux, régionaux ou locaux de leur secteur d'activité. Quant à la participation au soutien financier de la mission globale des regroupements nationaux et régionaux sans port d'attache dans l'appareil gouvernemental, elle sera assurée à partir du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome.

Pour les regroupements, il est clair que les cotisations des organismes membres ne peuvent suffire pour se constituer une assise financière. Le gouvernement considère toutefois que la valeur des cotisations, même symbolique, n'en demeure pas moins significative sur le plan de la vitalité de la vie associative et démocratique. Le gouvernement voit dans les cotisations d'adhésion des organismes membres un élément attestant le fait qu'un regroupement répond aux besoins réels d'un certain nombre d'organismes en matière de représentation, de formation ou de concertation.

Cela ne signifie pas que soit totalement mise de côté l'idée que les cotisations, qui représentent un financement issu du milieu, puissent constituer le principal mode de soutien financier d'un regroupement. Cette pratique est déjà en cours à Emploi-Québec et les regroupements visés en sont satisfaits. Ce mode de financement serait toutefois réservé aux regroupements dont les organismes membres appartiennent à un seul secteur d'activité. Le gouvernement croit que, si cette approche doit être possible, elle doit être choisie librement et faire l'objet d'une négociation entre les parties visées pour que le résultat équivaille à un financement en appui à la mission globale. Les cotisations des membres feraient alors partie des éléments inscrits au chapitre de leur vie associative.

## LES LIENS AVEC LES MINISTÈRES ET ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

En choisissant de créer un type de financement qui vient en appui à la mission globale d'un organisme, le gouvernement fait le choix de l'audace, mais aussi de la continuité. En effet, depuis plusieurs années, les divers organismes gouvernementaux et les ministères ont acquis une expertise inestimable dans leurs façons d'entrer en interrelation avec les organismes du secteur communautaire qui offrent, tantôt de manière complémentaire, tantôt de manière alternative, une foule de services qui influencent le quotidien des citoyennes et des citoyens.

Par ailleurs, en raison de la nature de leurs interventions terrain, les organismes communautaires ont mis en œuvre divers aspects de leur mission qui recouvrent les champs de responsabilité de plusieurs ministères. Les réalités étant multiples, les modes d'intervention et de financement l'étant aussi, il devenait impératif de favoriser des solutions qui consolident les actions du mouvement communautaire tout en simplifiant les processus administratifs et en évitant le double emploi.

Sans en venir à une formule de guichet unique, qui aurait sûrement le désavantage de centraliser les sommes disponibles et les expertises, le gouvernement fait le choix suivant :

- Le ministère susceptible de participer au financement en appui à la mission globale d'un organisme d'action communautaire autonome devra être déterminé à partir d'éléments qui démontrent la présence de liens entre les activités de l'organisme et le champ d'intervention du ministère. Les balises de reconnaissance que se donneront les ministères et organismes gouvernementaux pour déterminer leur participation au financement en appui à la mission globale d'un organisme d'action communautaire autonome devront essentiellement permettre de démontrer que

les activités principales découlant de la mission de l'organisme s'inscrivent de façon significative dans le champ d'activité du ministère ou contribuent à la réalisation de sa mission.

- Dans les pratiques gouvernementales actuelles, il y a déjà une expertise en matière de reconnaissance. Les régies régionales, par exemple, procèdent par accréditation. Celle-ci peut porter sur la mission principale d'un organisme ou sur une partie des objets de cette mission.

La politique ne vise pas à ce qu'un même mécanisme soit adopté par tous les ministères, mais il convient de faire appel aux pratiques qui ont fait leurs preuves. La responsabilité première des ministères ou des organismes gouvernementaux est donc d'assurer la mise en œuvre des modes de financement reconnus en vertu de la présente politique. Le gouvernement considère ainsi que l'accréditation s'avère un 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.

Il n'est pas exclu qu'un organisme ou un regroupement d'organismes soit rattaché à plus d'un ministère ou organisme gouvernemental lorsque sa mission est multisectorielle. Les ministères et les organismes gouvernementaux interpellés procéderont alors de manière concertée à l'analyse des besoins de ces organismes communautaires. Dans ces situations, le SACA agira au besoin comme intermédiaire entre les partenaires éventuels.

*Les balises de reconnaissance (...) devront essentiellement permettre de démontrer que les activités principales découlant de la mission de l'organisme s'inscrivent de façon significative dans le champ d'activité du ministère ou contribuent à la réalisation de sa mission.*



*Il va donc de soi que  
le gouvernement  
s'assure que les modes  
de soutien financier  
n'empiètent pas  
l'un sur l'autre mais  
qu'ils demeurent  
complémentaires.*

### **LES LIMITES D'APPLICATION DU DISPOSITIF PARTICULIER DE SOUTIEN FINANCIER DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME**

Les orientations de soutien financier de la présente politique ne viennent pas mettre fin à d'autres dispositifs de financement qui ont été conçus pour répondre à une problématique particulière et auxquels les organismes communautaires peuvent avoir recours selon la nature de leurs activités.

La réalité concrète à laquelle doivent faire face bon nombre d'organismes d'action communautaire autonome doit être prise en compte. Cette réalité signifie qu'un organisme d'action communautaire autonome est susceptible de déployer son action de plusieurs manières et dans divers champs d'activité. Par exemple, un organisme peut, sans trahir sa mission globale, instituer des projets d'économie sociale ou s'attaquer à une problématique que l'État soutient par des ententes de service. Il est donc important que les organismes d'action communautaire autonome puissent avoir accès non seulement au dispositif de soutien financier qui vient en appui à leur mission globale, mais aussi, sur une base libre et volontaire, aux autres modes de soutien financier. Il va donc de soi, dans les situations décrites ci-dessus, que le gouvernement s'assure que les modes de soutien financier n'empiètent pas l'un sur l'autre mais qu'ils demeurent complémentaires.

Considérant ces remarques et afin d'assurer la complémentarité recherchée entre les divers soutiens financiers accordés à un même organisme d'action communautaire autonome, il convient de préciser que le dispositif de soutien financier à la mission globale décrit dans la présente politique ne s'applique pas :

- à la portion des activités d'un organisme d'action communautaire autonome qui répond à la définition des ressources intermédiaires en hébergement inscrite dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux;

- à la portion des activités d'un organisme d'action communautaire autonome dont le financement est déjà déterminé en vertu d'un cadre réglementaire répondant spécifiquement à leur situation particulière, par exemple les services de garde;

- à la portion des activités d'un organisme d'action communautaire autonome soutenue financièrement en tant que projet ou activité d'économie sociale;

- à la portion des activités d'un organisme d'action communautaire autonome qui bénéficie d'une entente de service avec, par exemple, Emploi-Québec, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, la Société d'assurance automobile du Québec, etc.;

- à la portion des activités d'un organisme communautaire autonome bénéficiant d'une entente contractuelle en matière d'intervention dans le contexte de mesures pénales avec le ministère de la Sécurité publique;

- à la portion des activités d'un organisme d'action communautaire autonome soutenue financièrement par le gouvernement fédéral sans l'intermédiaire du gouvernement du Québec.

### **2.3.3 L'ENTENTE DE SERVICE : UN MODE DE SOUTIEN ACCESSIBLE À L'ENSEMBLE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES POUR DES SERVICES COMPLÉMENTAIRES AUX SERVICES PUBLICS**

Le gouvernement considère que les services complémentaires aux services publics doivent être soutenus financièrement par le mode contractuel, sous la forme d'ententes de service. Le soutien aux services complémentaires doit provenir d'une enveloppe expressément réservée à cette fin.

Bien que les ententes puissent aussi contribuer à assurer le fonctionnement des organismes communautaires, elles ont surtout pour but de soutenir la réalisation de mandats reçus du gouvernement en réponse à des besoins déterminés par celui-ci.

L'entente de service s'inscrit dans une logique très différente de celle du soutien financier à l'action communautaire autonome. L'entente de service est un contrat de collaboration qui traduit avec précision les engagements des parties. L'entente comprend, en règle générale, une description explicite et complète des services que l'organisme est appelé à offrir, une justification documentée des coûts afférents et des résultats attendus, ainsi que des éléments comme le nombre de personnes que l'organisme doit servir, les conditions que doivent remplir ces personnes (groupe d'âge, situation de prestataires de l'assistance-emploi ou de l'assurance-emploi, etc.), les modalités de référence et de suivi, les systèmes informatiques à utiliser pour la transmission des données concernant des usagers, etc. Les modes de financement des ententes de service peuvent prendre différentes formes : coût horaire, par service rendu, par usager servi ou coût global. Emploi-Québec, par exemple, inclut dans l'entente basée sur le coût global l'ensemble des dépenses d'exploitation liées à l'offre de service pour une période déterminée.

L'offre de service peut provenir d'un organisme dont les activités sont essentiellement complémentaires aux services publics, comme elle peut aussi émaner d'un organisme d'action communautaire qui reçoit déjà un financement en appui à la réalisation de sa mission.

#### **LES ENTENTES DE SERVICE : LES CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ**

L'approche contractuelle par la conclusion d'une entente de service s'avère l'outil approprié lorsque les ministères et les organismes gouvernementaux veulent confier aux organismes communautaires la réalisation de mandats pour des services complémentaires aux services publics dans un esprit de collaboration.

Ce mode de relation avec l'appareil gouvernemental est accessible à l'ensemble des organismes communautaires. Il suppose cependant que ces organismes soient capables de démontrer leur capacité d'atteindre les résultats visés par les ententes de service.

#### **2.3.4 DU SOUTIEN FINANCIER POUR DES ACTIVITÉS PARTICULIÈRES OU DES PROJETS PONCTUELS OU DE COURTE DURÉE**

En plus du soutien financier à l'action communautaire autonome visant l'appui à la mission des organismes d'action communautaire autonome et des ententes de service, le soutien financier gouvernemental comprend un volet de financement pour des activités particulières ou des projets ponctuels. Chaque ministère ou organisme gouvernemental conserve la responsabilité de définir les modalités et les critères d'accès à ce type de soutien financier et d'évaluer la pertinence des projets.

**AFIN DE REFLÉTER  
SA VOLONTÉ DE MAIN-  
TENIR UNE DISTANCE  
ENTRE LES SERVICES  
PUBLICS ET LES  
SERVICES OFFERTS PAR  
LES ORGANISMES  
D'ACTION COMMUNAU-  
TAIRE, TOUT EN  
PERMETTANT À  
CEUX-CI DE S'ENGAGER  
DE GRÉ À GRÉ AVEC  
LES MINISTÈRES OU  
LES ORGANISMES  
GOUVERNEMENTAUX,  
LE GOUVERNEMENT  
DU QUÉBEC S'ENGAGE À :**

> faire en sorte que les ententes contractuelles pour des services complémentaires aux services publics soient conclues dans un contexte de collaboration mutuelle libre et volontaire.

**LE GOUVERNEMENT  
DU QUÉBEC  
S'ENGAGE À :**

> agir de façon que le financement des projets ponctuels ou de courte durée ou des activités particulières continue de constituer un mode de soutien financier accessible à l'ensemble des organismes communautaires ;

> agir de façon que le soutien financier accordé pour des projets ponctuels ou de courte durée ou pour des activités particulières prenne en considération l'ensemble des frais généraux engagés par l'organisme pour réaliser le projet ou l'activité en question.

*L'approche contractuelle (...) s'avère l'outil approprié lorsque les ministères et les organismes gouvernementaux veulent confier aux organismes communautaires la réalisation de mandats pour des services complémentaires aux services publics.*

*Le gouvernement (...) réitère l'importance qu'il accorde à la formation et souhaite que soient mis en œuvre des dispositifs favorisant son essor.*

## 2.4 AUTRES GESTES DE SOUTIEN STRUCTURANTS

### 2.4.1 DU SOUTIEN À L'ACTION BÉNÉVOLE

Au Québec, le travail accompli bénévolement représente des centaines de milliers d'heures d'engagement social. Il contribue à tisser des liens de solidarité et à améliorer les conditions de vie de la population. Le gouvernement du Québec reconnaît cette contribution par l'attribution annuelle du prix Hommage bénévolat-Québec, sous la responsabilité du SACA.

#### LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC S'ENGAGE À :

- > continuer de reconnaître et de promouvoir l'engagement volontaire et bénévole des citoyennes et des citoyens par l'attribution annuelle du prix Hommage bénévolat-Québec ;
- > respecter, lors de l'élaboration des programmes et services gouvernementaux, les fondements de l'engagement volontaire et bénévole et être attentif aux conditions qui favorisent celui-ci ;
- > soutenir des initiatives destinées à la reconnaissance des compétences acquises dans l'engagement bénévole et volontaire ;
- > prendre en considération, dans les trois modes de soutien financier des organismes communautaires, les initiatives ou les projets destinés au recrutement et à l'encadrement des bénévoles.

De nombreux organismes communautaires comptent sur l'apport de personnes bénévoles. Celles-ci sont parfois présentes à tous les paliers d'activité, autant pour la réalisation des tâches administratives et de gestion que pour l'intervention professionnelle et la prestation de service.

Les conseils d'administration du secteur communautaire reflètent la vie démocratique des organismes communautaires. À la différence des conseils d'administration du secteur privé, ils sont entièrement constitués de bénévoles qui assument leurs fonctions d'administrateurs sans aucune compensation financière. Au-delà de leur capacité à représenter différents milieux, ces bénévoles se voient confier des responsabilités importantes dans la détermination des orientations et des priorités d'action des organismes et des obligations en matière de gestion financière. Bien que le Code civil du Québec soit perçu comme offrant un cadre précis en ce qui concerne les responsabilités des administrateurs, il semble aussi

qu'il ait parfois un effet dissuasif sur certaines personnes sollicitées pour siéger au conseil d'administration d'un organisme communautaire. Le gouvernement reconnaît donc les besoins de formation des administrateurs ; il en sera fait mention dans la section portant sur le soutien à la formation.

Les organismes communautaires n'ont pas toujours les ressources pour offrir aux bénévoles l'encadrement qui leur permettrait de mettre toute leur expertise au profit de l'organisme ou de tirer pleinement profit de leur engagement par la reconnaissance des compétences qu'ils ou elles ont acquises. Les coûts générés par cet aspect de la réalité des organismes communautaires font partie des coûts admissibles au chapitre du financement d'appui à la mission.

### 2.4.2 DU SOUTIEN À LA FORMATION ET AU PERFECTIONNEMENT

Les besoins de formation et de perfectionnement des travailleuses et travailleurs rémunérés ou bénévoles des organismes communautaires, que ces ressources soient affectées à l'intervention, aux activités courantes, aux services, à la gestion, au soutien administratif ou qu'elles soient membres des conseils d'administration, ne doivent pas être sous-estimés et les organismes devraient être soutenus pour être en mesure d'y répondre.

En adoptant la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre qui oblige les entreprises à investir 1 % de leur masse salariale dans la formation de leur main-d'œuvre, le gouvernement du Québec montrait l'importance que représente la formation des travailleuses et des travailleurs dans le contexte de la révolution technologique et de transformation du marché du travail.

Toutefois, la majorité des organismes communautaires, parce qu'ils sont trop petits, ne sont pas assujettis à cette loi et les personnes qui y travaillent n'en tirent pas de bénéfice. C'est pourquoi le gouvernement, par la présente politique, réitère l'importance qu'il

accorde à la formation et souhaite que soient mis en œuvre des dispositifs favorisant son essor. Il faut souligner que certains organismes se sont spécialisés ou ont acquis une expertise dans le domaine de la formation auprès des organismes communautaires.

De même, les services aux collectivités des universités permettent aux organismes communautaires d'avoir accès à des formations sur mesure. À noter aussi que l'article 376 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux confie aux régies régionales la responsabilité de soutenir les organismes communautaires dans le perfectionnement de leurs membres.

#### **LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC S'ENGAGE À :**

> veiller à ce que la problématique de formation en milieu communautaire fasse l'objet d'un suivi de la part du SACA, dans la mise en œuvre de la politique et à ce que l'expertise des regroupements soit sollicitée et mise à profit ;

> veiller à ce que les regroupements soient soutenus pour répondre aux besoins de formation de leurs organismes membres ;

> veiller à ce que le SACA sollicite la collaboration du Comité sectoriel sur l'action communautaire et l'économie sociale pour explorer avec les représentants des regroupements des formules pouvant favoriser un meilleur arrimage de l'offre et de la demande de formation.

Les regroupements, en raison de la place stratégique qu'ils occupent, de la connaissance qu'ils ont de l'intervention de leurs membres et de leur capacité à saisir leurs besoins et leur culture organisationnelle, ont un rôle important à jouer dans la formation. Il en est de même pour le Comité sectoriel sur l'action communautaire et l'économie sociale, dont la mission consiste à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies de développement et de formation à l'intention des entreprises et organismes communautaires en favorisant la concertation et le partenariat sur une base sectorielle. Le Comité pourra être mis à contribution dans la formulation d'une proposition plus globale en ce qui concerne la couverture

des besoins de formation des ressources humaines et des bénévoles du milieu communautaire.

#### **2.4.3 UN MEILLEUR ACCÈS AUX AVANTAGES SOCIAUX**

La généralisation du principe de la participation au soutien financier de l'action communautaire autonome constitue l'approche privilégiée par le gouvernement pour améliorer, de façon globale, les conditions de travail au sein des organismes communautaires. Le gouvernement du Québec est pleinement conscient que les femmes constituent une partie importante des ressources en milieu communautaire. La situation financière précaire de ce groupe social a souvent été constatée. En améliorant les conditions de travail en milieu communautaire, le gouvernement espère atténuer la précarité qui caractérise ses emplois. Le gouvernement réitère sa disponibilité, notamment par le rôle dévolu au SACA, à accompagner le milieu communautaire dans des démarches visant à s'enquérir de l'intérêt des organismes pour des régimes d'assurances collectives ou pour un régime de retraite simplifié, si ce dernier le juge opportun.

#### **2.5 LES AUTRES PRATIQUES GOUVERNEMENTALES RELATIVES À L'ACTION COMMUNAUTAIRE**

L'appui de la population à un organisme communautaire, tout comme celui du gouvernement, est influencé par la conviction que la mission de cet organisme est appropriée, que l'aide financière y est bien gérée et que son action porte des fruits. La responsabilité du gouvernement à l'égard de la gestion des fonds publics est de toute première importance. Non seulement les citoyennes et les citoyens, en tant que contribuables, ont le droit d'être pleinement informés de la manière dont le gouvernement dispose de ces fonds, mais ils sont aussi en droit de savoir si l'utilisation qui en a été faite a produit les résultats escomptés.

*La responsabilité qui incombe à l'État (...) pose des exigences de transparence en matière de reddition de comptes et d'évaluation de la qualité des services rendus sur une base volontaire.*

*La reddition de comptes est le processus par lequel un organisme communautaire se donne des outils lui permettant de répondre ouvertement aux questions qui lui sont posées par les parties intéressées sans porter atteinte à la confidentialité qui doit imprégner le traitement des dossiers personnels.*

La responsabilité qui incombe à l'État a donc des répercussions sur les organismes communautaires. Elle pose, entre autres, des exigences de transparence en matière de reddition de comptes et d'évaluation de la qualité des services rendus sur une base volontaire. Les organismes communautaires ont la responsabilité de fournir à leurs bailleurs de fonds, à leurs membres, aux personnes qu'ils servent et à la communauté qui les soutient l'information permettant d'apprécier leur utilisation des fonds publics.

La reconnaissance de l'autonomie de gestion pose des enjeux liés à la reddition de comptes des organismes. Elle suppose la mise en œuvre de suivis de gestion qui permettent à l'État d'assumer sa responsabilité tout en évitant de s'immiscer dans des aspects de la vie de l'organisme qui n'y portent pas atteinte. Les modalités de reddition de comptes auxquelles les organismes d'action communautaire autonome auront à se conformer devront également refléter le respect du rôle de représentation que ces organismes peuvent jouer.

#### **2.5.1 LA REDDITION DE COMPTES : RIGUEUR, SOUPLASSE ET TRANSPARENCE**

La reddition de comptes est le processus par lequel un organisme communautaire se donne des outils lui permettant de répondre ouvertement aux questions qui lui sont posées par les parties intéressées sans porter atteinte à la confidentialité qui doit imprégner le traitement des dossiers personnels. Cela signifie que l'information sur la mission, les orientations, les objectifs poursuivis et les activités réalisées grâce aux fonds publics doit être disponible et accessible. Cette information doit également démontrer que les personnes chargées de l'administration de l'organisme communautaire ont assumé leurs tâches de manière responsable.

Le gouvernement affirme sa volonté de privilégier les mécanismes de reddition de comptes respectueux de l'autonomie des organismes communautaires et sensibles à la réalité qui est la leur. Les orientations gouvernementales répondent à des objectifs

de rigueur, de souplesse et de transparence. Les ministères et organismes gouvernementaux qui accordent du soutien financier aux organismes communautaires ont déjà des exigences en matière de reddition de comptes et les orientations gouvernementales ne doivent pas avoir pour effet d'accroître le fardeau des organismes communautaires sous ce rapport.

#### **LA REDDITION DE COMPTES ET LE SOUTIEN FINANCIER À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME**

Les activités liées à la mission sociale des organismes d'action communautaire autonome recouvrent des éléments qui ne peuvent faire l'objet de la même reddition de comptes que celle qui a cours pour les activités particulières soutenues par les ententes de service. C'est le cas, par exemple, des éléments susceptibles de composer la vie associative, l'éducation populaire, la défense collective des droits et la concertation.

La reddition de comptes touchant le soutien financier à l'action communautaire autonome devra répondre à cette réalité tout en tenant compte des exigences de rigueur et de transparence et de celles qui sont inhérentes au respect de l'autonomie des organismes. La reddition de comptes ne comporte pas que des éléments concernant la gestion financière. Les rapports d'activité ou d'autres documents attestant la nature des activités offertes pourraient aussi être considérés.

Dans la mise en œuvre de la politique, les ministères et organismes gouvernementaux verront à établir, avec la collaboration du SACA, les paramètres à partir desquels ils souhaitent que les organismes fassent rapport sur ces éléments. Les exigences de reddition de comptes feront également l'objet de processus de consultation auprès du Comité aviseur de l'action communautaire autonome.

#### **LA REDDITION DE COMPTES ET LES ENTENTES DE SERVICE**

Les ententes de service étant des contrats dont les clauses contiennent des éléments précis sur les services attendus de l'organisme

communautaire, les exigences en matière de reddition de comptes porteront, en principe, sur ces éléments et pourront être inscrites dans l'entente elle-même. Les pratiques ministérielles devront respecter l'autonomie de gestion des organismes tout en étant conformes aux exigences du cadre de gestion contractuel du gouvernement.

Le soutien financier de la majorité des organismes communautaires provient de plusieurs sources gouvernementales. La présente politique vise à maintenir une diversité de liens avec les organismes communautaires et cela peut avoir pour effet qu'un même organisme ait à solliciter du soutien financier auprès de plus d'une instance gouvernementale. C'est pourquoi il faudra que le gouvernement harmonise, dans toute la mesure du possible, ses exigences en matière de reddition de comptes et que la taille du budget des organismes soit prise en considération.

La reddition de comptes ne comporte pas que des éléments concernant la gestion financière. Les rapports d'activité ou d'autres documents attestant la nature des activités et la qualité des services offerts pourraient aussi être considérés.

#### LA REDDITION DE COMPTES POUR DES ACTIVITÉS PARTICULIÈRES OU DES PROJETS PONCTUELS OU DE COURTE DURÉE

Il va sans dire que les projets ponctuels ne nécessitent pas la même approche que les ententes de service ou le soutien financier à l'action communautaire autonome. Les documents demandés pour la reddition de comptes pour des activités particulières ou des projets ponctuels porteront

**LE GOUVERNEMENT  
DU QUÉBEC  
S'ENGAGE À :**

> 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.

spécifiquement sur la réalisation de ces activités ou projets. Le gouvernement doit toutefois pouvoir apprécier si les fonds publics ont été utilisés aux fins convenues et être informé des objectifs que le projet a permis d'atteindre.

#### 2.5.2 L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS, LA RECHERCHE ET L'INNOVATION SOCIALE

Les transformations de l'environnement social et économique demandent une reconstruction permanente des modèles de gestion et de fonctionnement au sein des organisations. Au-delà des adaptations aux changements technologiques qui accroissent l'efficacité des services, les innovations dans le domaine du développement social demandent aussi de définir de nouvelles approches pratiques ou des habiletés pour prévenir et relever plus efficacement les défis sociaux.

Dans la mesure où l'attribution des fonds publics doit servir à soutenir les initiatives qui produisent le plus de retombées positives possible, le gouvernement se doit de trouver des mécanismes lui permettant de valider la pertinence de ses choix. Diverses approches ont déjà été expérimentées par des ministères et des organismes gouvernementaux en matière d'évaluation des organismes communautaires et le modèle participatif conçu par le Comité ministériel de l'évaluation pour les organismes communautaires du secteur de la santé et des services sociaux ressort comme un modèle dont il convient de s'inspirer.

Par ailleurs, par le truchement de la Politique québécoise de la science et de l'innovation, le gouvernement affirme sa volonté d'investir dans la recherche et l'innovation sociale, notamment l'innovation résultant des pratiques instaurées par les organisations communautaires.

*Le but ultime poursuivi par le gouvernement demeure celui de l'amélioration continue des services à la population ainsi que l'avancement des pratiques pour répondre le plus efficacement aux besoins sociaux du Québec.*

#### **LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC S'ENGAGE À :**

- > mettre en place un comité de travail, sous la responsabilité du SACA, composé de représentants du milieu communautaire et des ministères, afin de déterminer les balises en matière d'évaluation des résultats et de reddition de comptes. Des experts externes pourront être consultés pour ces travaux ;
- > convenir avec les organismes communautaires ou leurs regroupements des paramètres, des modalités, des processus d'évaluation ainsi que des indicateurs qui seront utilisés, dans le respect de la nature de l'intervention des organismes et des caractéristiques de l'action communautaire autonome ;
- > accorder un appui aux organismes d'action communautaire qui désirent s'engager dans une démarche d'évaluation des résultats ;
- > faire en sorte que soit développé, au ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, en collaboration avec le SACA et le Comité interministériel, un programme lié à l'évaluation des résultats, à la recherche et à l'innovation en milieu communautaire.

Le gouvernement est conscient de la nécessité de distinguer l'évaluation de programmes qu'il peut effectuer en toute légitimité pour servir ses propres fins de l'évaluation de rendement des organismes communautaires eux-mêmes. Il est également conscient que l'évaluation est un outil qui doit d'abord être utile à l'organisme visé et que le processus relève en premier lieu du mandataire. Le gouvernement retient l'intérêt des organismes communautaires pour les pratiques d'évaluation susceptibles de contribuer à leurs efforts d'innovation sociale et de recherche de solutions à de nouveaux besoins ainsi qu'à des problématiques sociales plus complexes.

Par conséquent, les processus d'évaluation retenus par le gouvernement et par le milieu communautaire doivent établir explicitement leurs objectifs et s'inscrire dans une perspective d'innovation sociale. Évaluation des pratiques, pertinence des modes d'intervention ou rendement des modèles de gestion sont autant d'aspects quantitatifs et qualitatifs qu'une évaluation peut aborder. La recherche et l'évaluation sont valorisées pour leur apport à la compréhension des phénomènes sociaux et pour la prise de conscience collective qu'elles favorisent. Le but ultime poursuivi par le gouvernement demeure néanmoins celui de l'amélioration continue des services à la population ainsi que l'avancement des pratiques pour répondre le plus efficacement aux besoins sociaux du Québec.

À cet égard, le gouvernement entend favoriser les démarches empreintes de rigueur et soucieuses de respecter les prérogatives des organismes communautaires au regard du choix de leurs pratiques. Le gouvernement croit important que les dispositifs d'évaluation puissent tenir compte de la nature de l'intervention des organismes et soient respectueux, entre autres, des caractéristiques de l'action communautaire autonome. C'est pourquoi les responsables gouvernementaux veilleront à ce que les organismes communautaires visés par une évaluation puissent être associés à la définition des paramètres de recherche et aux étapes de son déroulement. Un soutien financier peut parfois s'avérer nécessaire aux organismes communautaires qui doivent participer à l'élaboration des outils nécessaires à l'évaluation.

Le gouvernement reconnaît l'expertise en évaluation acquise en milieu communautaire et la pertinence d'y faire appel. Il reconnaît aussi l'importance de la contribution des recherches des milieux universitaires en matière d'évaluation des résultats. Le gouvernement souhaite que soient mises à profit l'ensemble des connaissances issues des milieux qui maîtrisent les instruments d'évaluation. Entre autres, l'expertise du Conseil québécois de la recherche sociale, de la communauté universitaire et des institutions ayant développé des champs d'enseignement et de recherche dans le domaine des pratiques sociales et des approches communautaires pourrait être sollicitée.

En reconnaissant la part de chacun dans le développement, l'évaluation et la diffusion de nouvelles pratiques sociales, le gouvernement désire valoriser les résultats de recherche et améliorer la capacité des organisations à mettre leurs connaissances au bénéfice de l'ensemble des citoyens et à perfectionner leurs pratiques.

Toutefois, le gouvernement est conscient que les résultats de recherche ne donnent pas automatiquement lieu à de nouvelles façons de faire ou à de nouveaux services mieux adaptés aux réalités sur lesquelles il faut intervenir. C'est pourquoi il mise sur la capacité du milieu communautaire à établir des liens étroits avec le terrain et sur son rôle en tant que catalyseur de l'innovation sociale. La nécessité d'innover afin de relever les défis qu'impose l'amélioration de la qualité de vie des Québécoises et des Québécois implique autant les philosophies d'intervention que les pratiques.

Le gouvernement, par l'entremise des ministères et des organismes gouvernementaux, du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome et des fonds en recherche et innovation qu'il administre, entend de ce fait contribuer à l'avancement de la recherche et de l'innovation en action communautaire.

### 2.5.3 LA RÉGIONALISATION DU SOUTIEN FINANCIER

Les consultations menées après le dépôt de la proposition de politique ont fait ressortir la nécessité d'une certaine régionalisation des prises de décision en matière de soutien financier aux organismes. Dans l'appareil gouvernemental, le palier régional est défini comme celui de la concertation, de l'harmonisation et de l'élaboration des stratégies de développement et il paraît nécessaire de rapprocher les acteurs locaux et régionaux chargés d'établir les besoins, de définir les interventions et de gérer les budgets qui s'y rattachent. De plus, la Politique de soutien au développement local et régional constitue une orientation de fond pour le gouvernement du Québec et il va de soi que ce contexte doit, dans la mesure du possible, être pris en considération.

S'il est clair que des balises nationales doivent guider les prises de décision pour éviter que ne se créent des disparités entre les régions, c'est au palier régional, lorsqu'il y a lieu, que les orientations touchant le soutien financier des organismes communautaires devront être appliquées. Le gouvernement entend s'appuyer sur les structures mises en place par les ministères et organismes gouvernementaux qui ont décentralisé leurs opérations pour concrétiser le rôle du palier régional dans le respect des orientations de la présente politique.

#### LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC S'ENGAGE À :

- > agir de façon que les orientations touchant le soutien des organismes communautaires soient appliquées, lorsqu'il y a lieu, aux paliers régional et local ;
- > agir de façon que le Comité interministériel, à l'occasion des travaux sur la mise en œuvre de la politique, veille au respect des orientations gouvernementales et des balises nationales et sectorielles qui en découlent lorsque le soutien financier est octroyé en région en vertu de la déconcentration des activités d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental.

responsabilité de soutenir leurs instances dans les étapes devant conduire à l'application de la politique.

Le Comité interministériel de l'action communautaire aura dans son mandat la responsabilité de veiller à la mise en œuvre de cette orientation. Notamment, les ministères et les organismes gouvernementaux devront assumer la responsabilité de faire connaître aux instances régionales et locales visées les orientations gouvernementales de la présente politique ainsi que les balises relatives à leur application. Ils auront égale-

*Le gouvernement entend s'appuyer sur les structures mises en place par les ministères et organismes gouvernementaux qui ont décentralisé leurs opérations pour concrétiser le rôle du palier régional dans le respect des orientations de la présente politique.*

*La mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire commande un effort sans précédent d'harmonisation des pratiques gouvernementales.*

#### 2.5.4 LA COHÉRENCE, LA SIMPLIFICATION ET L'HARMONISATION DES PRATIQUES GOUVERNEMENTALES

La mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire commande un effort sans précédent d'harmonisation des pratiques gouvernementales. La recherche d'une plus grande rigueur, de la simplification des exigences administratives ainsi qu'une volonté de transparence guideront le SACA, les ministères et les organismes gouvernementaux sur cette voie.

##### **LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC S'ENGAGE À :**

- > harmoniser et simplifier les pratiques gouvernementales et les documents administratifs relatifs à ses relations avec les organismes communautaires ;
- > prévoir des processus de consultation et d'information avec le milieu communautaire dans la définition des nouvelles pratiques, de leur implantation et de leur évaluation périodique ;
- > assurer la transparence de l'aide financière accordée aux organismes communautaires dans le respect des exigences de confidentialité, de saine gestion et de responsabilité du gouvernement.

# 3. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

## 3.1 LE SACA : LA DÉFINITION DE SES MANDATS

Le SACA joue un rôle de conseil auprès de la ministre responsable de l'action communautaire, du gouvernement ainsi qu'auprès des ministères et organismes gouvernementaux. Il assume également un rôle de concertation afin de rechercher une meilleure complémentarité des mesures de soutien financier.

Le SACA a la responsabilité de coordonner la mise en œuvre des orientations de la politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, ainsi que l'ensemble des travaux exigeant la participation des ministères et organismes gouvernementaux.

Afin d'assumer sa mission horizontale dans l'appareil gouvernemental, le SACA doit pouvoir structurer davantage sa relation avec les ministères et les organismes gouvernementaux.

Le SACA aura donc dans l'avenir la responsabilité de coordonner les travaux du Comité interministériel de l'action communautaire afin d'assurer le respect des orientations gouvernementales de la présente politique, de conduire les travaux permettant d'accentuer la cohérence administrative, de simplifier les modalités afférentes à l'attribution du soutien financier aux organismes communautaires et de traiter les questions portant sur la reddition de comptes, l'évaluation des résultats, le traitement des plaintes, la formation et le perfectionnement des ressources humaines et, s'il est requis par les organismes communautaires, l'accès aux avantages sociaux.

De plus, le SACA mettra sur pied une table de concertation où seront conviés des représentants de l'ensemble des secteurs du milieu communautaire dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la politique.

Il aura également la responsabilité d'élaborer une stratégie gouvernementale de gestion et de diffusion de l'information relative aux programmes gouvernementaux sur l'info-route gouvernementale, en collaboration avec les partenaires gouvernementaux.

Il veillera à établir des liens avec le milieu universitaire afin d'accroître l'expertise gouvernementale en matière d'action communautaire, à élaborer des mesures permettant un meilleur accès à l'information de base pour tous les bailleurs de fonds gouvernementaux s'adressant à un même groupe d'organismes communautaires et à assurer la réalisation de l'événement Hommage bénévolat-Québec, en collaboration avec la Fédération des centres d'action bénévole du Québec.

## 3.2 LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Depuis 1998, sous la responsabilité du SACA, divers travaux en vue de doter le Québec d'une politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire ont été réalisés. Ces travaux ont été alimentés par un comité interministériel composé de représentantes et de représentants des ministères de la Santé et des Services sociaux, de l'Éducation, des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, des Affaires municipales et de la Métropole, de la Famille et de l'Enfance, des Régions, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, du Secrétariat à la condition féminine, d'Emploi-Québec et des Régies régionales de la santé et des services sociaux.

Pour la mise en œuvre de la politique, le Comité interministériel de l'action communautaire verra son mandat étendu afin qu'il devienne un réseau permanent de répondants en action communautaire. Il réunira donc des représentants de tous les ministères et organismes gouvernementaux qui accordent du soutien financier à des organismes communautaires.

*Le SACA aura dans l'avenir la responsabilité de coordonner les travaux du Comité interministériel de l'action communautaire afin d'assurer le respect des orientations gouvernementales de la présente politique.*

*Pour la mise en œuvre de la politique, le Comité interministériel de l'action communautaire verra son mandat étendu afin qu'il devienne un réseau permanent de répondants en action communautaire.*

*Dans les travaux de mise en œuvre de la politique et du suivi continu à apporter à son application, le gouvernement sollicite la collaboration du Comité aviseur de l'action communautaire autonome à différents paliers.*

Le mandat du Comité interministériel sur l'action communautaire sera de :

- participer, en collaboration avec le SACA, aux divers travaux relatifs aux modes de soutien financier, à l'harmonisation et à la simplification des pratiques administratives, à la reddition de comptes, à l'élaboration des nouveaux programmes du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome, à la mise en place des outils ou mécanismes devant faire connaître les balises nationales à tous les échelons de l'administration gouvernementale ou de tout autre appui à fournir aux ministères et aux organismes gouvernementaux dont l'administration est déconcentrée, ainsi qu'à toute autre matière relevant de l'application de la politique;
- soutenir le SACA dans les travaux en rapport avec sa mission horizontale;
- produire un plan d'action consolidé intégrant l'ensemble des plans d'action élaborés par chacun des ministères et des organismes gouvernementaux interpellés par la mise en œuvre de la politique.

#### **LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC S'ENGAGE À :**

- > considérer le Comité aviseur de l'action communautaire autonome comme un interlocuteur privilégié par rapport à l'action communautaire autonome et solliciter sa participation pour le suivi continu de l'application de la politique ;
- > veiller à ce que les principales composantes ou secteurs de l'action communautaire autonome puissent être associés, par l'entremise du SACA, à la mise en œuvre de la politique.

#### **3.3 LE COMITÉ AVISEUR DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME**

Le Comité aviseur de l'action communautaire autonome joue un rôle de conseil auprès du SACA et auprès de la ministre responsable du SACA. Ce rôle de conseil a une dimension opérationnelle et politique. Dans les travaux de mise en œuvre de la politique et du suivi continu à apporter à son application, le gouvernement sollicite la collaboration du Comité aviseur

de l'action communautaire autonome à différents paliers. Il invite celui-ci à contribuer aux travaux qui concernent la définition du mode de soutien financier à l'action communautaire autonome, la nouvelle mission du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome, les principes de reddition de comptes et l'évaluation ainsi que ceux qui porteront sur l'effort de simplification des pratiques gouvernementales.

De plus, le gouvernement convie les organismes d'action communautaire autonome, par l'entremise du Comité aviseur de l'action communautaire autonome, à une consultation annuelle sur les enjeux globaux découlant des orientations gouvernementales en matière d'action communautaire autonome et sur les enjeux propres à chacun des secteurs liés à l'action communautaire autonome. Cette consultation annuelle offre au Comité aviseur de l'action communautaire autonome une occasion privilégiée de se faire le porte-parole du mouvement d'action communautaire autonome et de faire connaître à l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux visés son point de vue sur l'avancement de la mise en œuvre des orientations gouvernementales.



Le gouvernement souhaite également favoriser davantage la participation du Comité aviseur de l'action communautaire autonome en ce qui a trait au Fonds d'aide à l'action communautaire autonome. Actuellement, le Comité aviseur de l'action communautaire autonome formule des avis à la ministre responsable du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome concernant les programmes, les priorités annuelles et, d'une façon large, l'efficacité du traitement des demandes de soutien financier présentées par les organismes communautaires.

Dans les travaux à mener pour recentrer la mission du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome et également dans le but d'associer davantage le milieu communautaire autonome aux prises de décision concernant la gestion des sommes qui y sont rattachées, le gouvernement propose au Comité aviseur de l'action communautaire autonome d'explorer la possibilité d'élargir son mandat. Le gouvernement se montre disposé à ce que des représentantes et représentants du Comité aviseur de l'action communautaire autonome soient étroitement engagés dans le processus menant à l'approbation des demandes de soutien financier présentées au Fonds.

Par ailleurs, le gouvernement demeure soucieux d'accorder un pouvoir d'influence à l'ensemble des secteurs d'activité de l'action communautaire autonome susceptibles de se prévaloir de l'un ou l'autre des programmes du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome. À ce titre, il invite le Comité aviseur de l'action communautaire autonome à prendre acte de cette volonté de bien considérer l'ensemble des composantes du mouvement communautaire autonome.

### 3.4 LE FONDS D'AIDE À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME

La création du SACA en 1995 a été accompagnée de la mise sur pied du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome. Ce fonds extrabudgétaire est financé à partir d'un pourcentage établi à 5 % du bénéfice

net de l'exploitation des casinos d'État et des commerces afférents, sur la base de l'année précédente. Depuis sa mise en place, le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome a été doté de plus de 50 millions de dollars.

Soucieux de continuer à faire du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome un levier important de la reconnaissance et du soutien accordés à l'action communautaire autonome, le gouvernement affirme sa volonté d'en recentrer la mission et de lui faire jouer un rôle de premier plan en matière de soutien à la défense collective des droits.

Afin d'accentuer la capacité du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome à réaliser pleinement sa mission, le SACA doit mettre en place des programmes visant à :

- soutenir et consolider le soutien financier aux organismes de défense collective des droits, sur une base nationale, pour l'ensemble des organismes d'action communautaire autonome et des regroupements dont c'est la mission particulière ;
- soutenir financièrement les organismes d'action communautaire autonome et les regroupements présentement financés et sans port d'attache dans l'appareil gouvernemental, et cela, lorsque c'est possible, de manière transitoire seulement ;
- maintenir un programme de soutien aux projets de développement de l'action communautaire autonome.

Le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome conservera une approche d'équité entre les régions dans la répartition de ses enveloppes budgétaires. Le SACA veillera par ailleurs à établir des ponts avec le palier régional.

*Soucieux de continuer à faire du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome un levier important de la reconnaissance et du soutien accordés à l'action communautaire, le gouvernement affirme sa volonté d'en recentrer la mission et de lui faire jouer un rôle de premier plan en matière de soutien à la défense collective des droits.*

*La mise en œuvre de la politique devra être soumise à un processus d'évaluation triennal des résultats obtenus aux étapes d'implantation des orientations gouvernementales.*

### 3.5 L'ÉCHÉANCIER

Le calendrier de réalisation de la présente politique est inscrit dans le plan de mise en œuvre qui accompagne la politique.

### 3.6 L'INCIDENCE FINANCIÈRE DE LA POLITIQUE

Actuellement, plus de 471 millions de dollars sont consacrés à l'action communautaire par le gouvernement du Québec.

La mise en œuvre des programmes visant à recentrer la mission du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome, l'application des trois modes de financement prévus dans la politique, les efforts de cohérence gouvernementale, les autres mesures prévues à la politique et les priorités de soutien à l'action communautaire déjà établies dans les ministères et organismes gouvernementaux appellent l'octroi de crédits supplémentaires et récurrents. Ces crédits supplémentaires seront consacrés en majorité au financement en appui à la mission globale des organismes communautaires autonomes.

À la suite de cette première phase de mise en œuvre, les ministères et les organismes gouvernementaux seront en mesure d'évaluer les ressources financières requises pour poursuivre l'implantation de la politique. Cette phase permettra également de prendre acte de l'évolution des besoins de la population et de la réalité des organismes communautaires.

#### LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC S'ENGAGE À :

> consacrer au dispositif de soutien financier à l'action communautaire autonome la majorité des crédits supplémentaires qu'il dégagera pour la présente politique.

### 3.7 DES MÉCANISMES D'ÉVALUATION DU PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

La mise en œuvre de la politique devra être soumise à un processus d'évaluation triennal des résultats obtenus aux étapes d'implantation des orientations gouvernementales. Les ministères et organismes gouvernementaux visés auront à répondre à des objectifs précis accompagnés d'un échéancier de réalisation. Des objectifs communs à tous les ministères et organismes gouvernementaux seront établis par le Comité interministériel. Les indicateurs relatifs aux résultats recherchés seront aussi établis au sein de ce comité. En outre, la ministre responsable de l'action communautaire devra déposer au Conseil des ministres un bilan sur la mise en œuvre et l'application de la politique.

Le Comité avisé de l'action communautaire autonome sera convié à participer à cette évaluation, de même que les organismes d'action communautaire au sens large, pour les modalités de la politique qui les concernent.

# ANNEXE 1

## SOMMAIRE DES ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT

### POUR APPUYER LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE RECONNAISSANCE ET DE SOUTIEN DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE, LE GOUVERNEMENT S'ENGAGE À :

#### LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE

- 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 ;

#### LE SOUTIEN FINANCIER À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME

- 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 ;

- protéger les acquis de soutien financier en appui à la mission globale des organismes d'action communautaire autonome existants. Cette protection des acquis vise tant les organismes qui, en vertu de l'application des orientations de la présente politique, seront transférés du ministère ou de l'organisme gouvernemental les soutenant présentement vers un autre ministère ou organisme gouvernemental, que les organismes qui n'auront pas à faire l'objet d'un tel transfert ;

- appliquer le dispositif particulier de participation au soutien financier de l'action communautaire autonome sur une période triennale ;

- appliquer la participation triennale au soutien financier de l'action communautaire autonome après une période permettant, au ministère responsable de son attribution, de s'assurer de la qualité de l'intervention ou des services offerts par l'organisme d'action communautaire autonome, à la suite d'une reddition de comptes satisfaisante ;

- maintenir un dispositif de soutien financier réservé aux organismes d'action communautaire autonome dont la mission unique ou principale est la défense collective des droits et faire en sorte que le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome soit le véhicule de financement de l'ensemble de cette catégorie d'organismes ;

- maintenir le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome au palier national ;

- faire en sorte que les ministères et organismes gouvernementaux participent au soutien financier de la mission globale des regroupements nationaux, régionaux et locaux de leur secteur d'activité ;

- faire en sorte que le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome participe au soutien financier de la mission globale des regroupements dont la mission unique ou principale est la défense collective des droits, et qu'il participe au soutien de la mission globale des regroupements nationaux, régionaux ou locaux sans port d'attache dans l'appareil gouvernemental. La participation du Fonds d'aide au financement des regroupements sans port d'attache devra se faire, dans toute la mesure du possible, sur une base transitoire seulement ;

- maintenir, pour les regroupements dont les membres proviennent d'un seul secteur d'activité, la possibilité de les financer par la cotisation des organismes membres dans la mesure où cette approche de financement résulte d'une négociation et équivaut à un financement en appui à la mission globale des regroupements concernés.

#### LE SOUTIEN FINANCIER ET L'ENTENTE DE SERVICE

- faire en sorte que les ententes contractuelles pour des services complémentaires aux services publics soient conclues dans un contexte de collaboration mutuelle libre et volontaire ;

#### LE SOUTIEN FINANCIER POUR DES ACTIVITÉS PARTICULIÈRES OU DES PROJETS PONCTUELS

- agir de façon que le financement des projets ponctuels ou de courte durée ou des activités particulières continue de constituer un mode de soutien financier accessible à l'ensemble des organismes communautaires ;
- agir de façon que le soutien financier accordé pour des projets ponctuels ou de courte durée ou pour des activités particulières prenne en considération l'ensemble des frais généraux engagés par l'organisme pour réaliser le projet ou l'activité en question ;

#### LE SOUTIEN À L'ACTION BÉNÉVOLE

- continuer de reconnaître et de promouvoir l'engagement volontaire et bénévole des citoyennes et des citoyens par l'attribution annuelle du prix Hommage bénévolat-Québec ;
- respecter, lors de l'élaboration des programmes et services gouvernementaux, les fondements de l'engagement volontaire et bénévole et être attentif aux conditions qui favorisent celui-ci ;
- soutenir des initiatives destinées à la reconnaissance des compétences acquises dans l'engagement bénévole et volontaire ;
- prendre en considération, dans les trois modes de soutien financier des organismes communautaires, les initiatives ou les projets destinés au recrutement et à l'encadrement des bénévoles ;

#### LE SOUTIEN À LA FORMATION ET AU PERFECTIONNEMENT

- veiller à ce que la problématique de formation en milieu communautaire fasse l'objet d'un suivi de la part du SACA, dans la mise en œuvre de la politique et à ce que l'expertise des regroupements soit sollicitée et mise à profit ;
- veiller à ce que les regroupements soient soutenus pour répondre aux besoins de formation de leurs organismes membres ;
- veiller à ce que le SACA sollicite la collaboration du Comité sectoriel sur l'action communautaire et l'économie sociale pour explorer avec les représentants des regroupements des formules pouvant favoriser un meilleur arrimage de l'offre et de la demande de formation.

#### LA REDDITION DE COMPTES

- 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.

## L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS, LA RECHERCHE ET L'INNOVATION SOCIALE

- mettre en place un comité de travail, sous la responsabilité du SACA, composé de représentants du milieu communautaire et des ministères, afin de déterminer les balises en matière d'évaluation des résultats et de reddition de comptes. Des experts externes pourront être consultés pour ces travaux;
- convenir avec les organismes communautaires ou leurs regroupements des paramètres, des modalités, des processus d'évaluation ainsi que des indicateurs qui seront utilisés, dans le respect de la nature de l'intervention des organismes et des caractéristiques de l'action communautaire autonome;
- accorder un appui aux organismes d'action communautaire qui désirent s'engager dans une démarche d'évaluation des résultats;
- faire en sorte que soit développé, au ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, en collaboration avec le SACA et le Comité interministériel, un programme lié à l'évaluation des résultats, à la recherche et à l'innovation en milieu communautaire;

## LA RÉGIONALISATION DU SOUTIEN FINANCIER

- agir de façon que les orientations touchant le soutien des organismes communautaires soient appliquées, lorsqu'il y a lieu, aux paliers régional et local;
- agir de façon que le Comité interministériel, à l'occasion des travaux sur la mise en œuvre de la politique, veille au respect des orientations gouvernementales et des balises nationales et sectorielles qui en découlent lorsque le soutien financier est octroyé en région en vertu de la déconcentration des activités d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental;

## LA COHÉRENCE, LA SIMPLIFICATION ET L'HARMONISATION DES PRATIQUES GOUVERNEMENTALES

- harmoniser et simplifier les pratiques gouvernementales et les documents administratifs relatifs à ses relations avec les organismes communautaires;
- prévoir des processus de consultation et d'information avec le milieu communautaire dans la définition des nouvelles pratiques, de leur implantation et de leur évaluation périodique;
- assurer la transparence de l'aide financière accordée aux organismes communautaires dans le respect des exigences de confidentialité, de saine gestion et de responsabilité du gouvernement;

## LE COMITÉ AVISEUR DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME

- considérer le Comité aviseur de l'action communautaire autonome comme un interlocuteur privilégié par rapport à l'action communautaire autonome et solliciter sa participation pour le suivi continu de l'application de la politique;
- veiller à ce que les principales composantes ou secteurs de l'action communautaire autonome puissent être associés, par l'entremise du SACA, à la mise en œuvre de la politique;

## L'INCIDENCE FINANCIÈRE DE LA POLITIQUE

- consacrer au dispositif de soutien financier à l'action communautaire autonome la majorité des crédits supplémentaires qu'il dégagera pour la présente politique.

# ANNEXE 2

## COMPOSITION DU COMITÉ AVISEUR DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME DU QUÉBEC

### REGROUPEMENTS MULTISECTORIELS

- Coalition des tables régionales des organismes communautaires du secteur de la santé et des services sociaux
- Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MEPACQ)
- Table des fédérations et organismes nationaux en éducation populaire autonome
- Table des regroupements d'organismes communautaires et bénévoles, du secteur de la santé et des services sociaux
- Table nationale des corporations de développement communautaire (TNDCDC)

### REGROUPEMENTS SECTORIELS

#### *Secteur action bénévole*

Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ)

#### *Secteur alphabétisation populaire*

Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec (RGPAQ)

#### *Secteur autochtones*

Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec

#### *Secteur communications*

Fédération des télévisions communautaires (TVC) autonomes du Québec

#### *Secteur consommation*

Fédération des associations coopératives d'économie familiale (ACEF)

#### *Secteur défense des droits*

Assemblée des travailleurs et travailleuses accidentés du Québec (ATTAQ)

#### *Secteur éducation à la solidarité internationale*

Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI)

#### *Secteur environnement*

Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE)

#### *Secteur famille*

Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRO)

#### *Secteur femmes*

Association féminine d'éducation et d'action sociale de la région de Québec

#### *Secteur jeunes*

Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec (ROCAJQ)

#### *Secteur logement*

Regroupement des comités de logements et associations des locataires du Québec

#### *Secteur loisirs*

Conseil québécois du loisir (CQL)

#### *Secteur personnes handicapées*

Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)

#### *Secteur réfugiés, personnes immigrantes et communautés ethnoculturelles*

Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCMR)

# ANNEXE 3

## COMPOSITION DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL

- Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec
- Ministère de la Santé et des Services sociaux
- Ministère de l'Éducation
- Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
- Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
- Ministère de la Famille et de l'Enfance
- Ministère des Régions
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
- Emploi-Québec
- Secrétariat à la condition féminine

### MINISTÈRES ET ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX QUI SE SONT AJOUTÉS AU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL POUR DES TRAVAUX CONCERNANT LE BÉNÉVOLAT ET QUI SERONT CONVIÉS À SE JOINDRE AU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL APRÈS L'ADOPTION DE LA POLITIQUE :

- Secrétariat du Sommet du Québec et de la jeunesse
- Secrétariat aux aînés
- Ministère de la Culture et des Communications

### MINISTÈRES ET ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX QUI SERONT CONVIÉS À SE JOINDRE AU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL APRÈS L'ADOPTION DE LA POLITIQUE :

- Société d'habitation du Québec
- Office de la protection du consommateur
- Office des personnes handicapées du Québec
- Secrétariat aux affaires autochtones
- Ministère de la Sécurité publique
- Ministère de la Justice
- Secrétariat au loisir et au sport
- Ministère de l'Environnement
- Société de la faune et des parcs du Québec

# ANNEXE 4

## LES ENJEUX DE LA CONSULTATION SUR LA PROPOSITION DE POLITIQUE DU 5 AVRIL 2000

- Le champ d'application de la politique : le milieu communautaire demande que l'action communautaire autonome soit davantage reconnue et soutenue. Le rapport propose que soit mis en place un dispositif de soutien financier correspondant aux caractéristiques de l'action communautaire autonome, tout en inscrivant la politique dans une vision large de l'action communautaire.
- L'offre de partenariat global du gouvernement aux organismes d'action communautaire : la relation partenariale ne convient pas à tous les organismes et le milieu communautaire demande qu'on lui assure la possibilité d'entretenir différents types de liens. Le rapport recommande que le gouvernement réaffirme le caractère libre et volontaire du partenariat, qu'il s'engage à consulter les organismes lorsque des actions gouvernementales touchent leur champ d'intervention et qu'il associe le milieu communautaire, au même titre que le monde syndical, le milieu des affaires et les secteurs de services, aux grands forums qui prennent place dans la société québécoise.
- L'approche de soutien que l'on qualifie d'«utilitariste» : la consultation indique que le milieu communautaire souhaite être soutenu non seulement pour la réalisation de mandats qui émanent de l'État, mais pour la réalisation de mandats liés à leur mission et qui émergent de leur base. La recommandation du rapport sur cet enjeu stipule que le gouvernement doit reconnaître que l'action communautaire autonome a des approches, des pratiques et des efficacités qui lui sont propres et que celles-ci contribuent au développement global et durable du Québec.
- Le traitement de l'autonomie : le milieu communautaire fait de l'autonomie un enjeu central qui devrait se répercuter dans toutes les dimensions de la proposition de politique et la recommandation va dans le même sens.
- Le traitement de la défense collective des droits : la recommandation issue de la consultation publique vise à accorder une place plus grande aux organismes de défense collective des droits et y consacre le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome.
- La participation au financement de base : le rapport de consultation propose que se généralisent les pratiques gouvernementales de soutien à la mission des organismes d'action communautaire autonome, sur une base récurrente et dans une optique de consolidation des organismes existants.

Le rapport soumet trois hypothèses visant à structurer le soutien financier. Dans deux de ces hypothèses, l'enveloppe budgétaire destinée à la participation au financement de base est gérée dans un organisme qui fait office de guichet unique, alors que les ententes de service demeurent la responsabilité des ministères et des organismes gouvernementaux.

La première hypothèse propose l'adoption d'une loi-cadre et la création d'une société d'État gérée selon un mode paritaire par le gouvernement et les représentants des organismes d'action communautaire autonome. Cette société d'État serait destinée à promouvoir et à soutenir l'action communautaire autonome et aurait le mandat de gérer le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome, c'est-à-dire les programmes destinés au financement de base, à la défense collective des droits et aux regroupements.

La deuxième hypothèse propose l'élargissement du rôle du SACA et une redéfinition de ses mandats pour lui permettre d'assumer les mêmes fonctions que la société d'État de la première hypothèse, sans gestion paritaire toutefois.

La troisième hypothèse est qu'il appartient aux ministères et aux organismes gouvernementaux de partager le soutien financier dans des enveloppes budgétaires, l'une pour la participation au financement de base, l'autre pour les ententes de service.

- La régionalisation : les avis sur cette question sont partagés, mais on demande des balises nationales claires pour éviter les disparités régionales. Le rapport recommande que le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome continue d'être administré au palier national.

- La question des engagements financiers : la proposition de politique n'indique pas les montants qui devraient appuyer la mise en œuvre des orientations gouvernementales. Le milieu communautaire demande des précisions à cet égard et le rapport recommande d'accorder des fonds supplémentaires.

- La problématique de la place des femmes : on reproche à la politique de ne pas faire ressortir la place qu'elles occupent dans les organismes communautaires. Le rapport recommande de mieux souligner l'apport des femmes et de reconnaître que l'action communautaire autonome vise, notamment, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.



# ANNEXE 5

## LE BILAN DU SOUTIEN FINANCIER GOUVERNEMENTAL

La reconnaissance du gouvernement du Québec s'est concrétisée par une augmentation importante du soutien financier apporté au milieu communautaire. Ainsi, en 1996-1997, près de 280 millions de dollars ont été attribués aux organismes communautaires. En 2000-2001, le gouvernement du Québec a accordé plus de 471 millions de dollars par l'entremise d'une vingtaine de ministères et d'organismes gouvernementaux.

Malgré le contexte difficile des finances publiques, la plupart des ministères et des organismes gouvernementaux ont maintenu ou augmenté, de 1996 à 2001, le soutien financier consenti aux organismes communautaires<sup>10</sup>. Le ministère de la Santé et des Services sociaux a accordé, à lui seul, plus de 51 % de l'aide financière gouvernementale québécoise versée aux organismes communautaires au cours des trois dernières années. En effet, le programme de soutien financier aux organismes communautaires (PSOC) demeure le plus important véhicule de soutien financier et sa croissance constitue un repère important : le budget de ce programme est passé de un million de dollars à ses débuts, il y a 25 ans, à un peu plus de 150 millions en 1996-1997, atteignant plus de 240 millions en 2000-2001. L'essor de ce programme illustre de manière éloquent la reconnaissance de l'apport du milieu communautaire à l'atteinte des objectifs en matière de santé et de services sociaux au Québec.

Emploi-Québec a accordé en 2000-2001 plus de 96 millions de dollars à des organismes communautaires intervenant en insertion sociale et professionnelle. Pour sa part, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale a versé 28 millions de dollars aux carrefours jeunesse-emploi. Cette même année, le milieu communautaire a reçu 17 millions de dollars du ministère de l'Éducation. Quant à la contribution du ministère des Relations avec les citoyens

et de l'Immigration, elle est passée de 8,6 millions en 1996-1997 à 9,4 millions en 2000-2001.

Depuis la mise en place du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome, soit depuis cinq ans, plus de 50 millions de dollars en argent neuf ont été injectés dans le secteur de l'action communautaire. En 2000-2001, 12,9 millions ont permis de soutenir des centaines d'organismes communautaires.

Lors du Sommet sur l'économie et l'emploi tenu en 1996, le gouvernement du Québec, en concertation avec les partenaires socio-économiques, a mis en place le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail. Ce fonds a totalisé 250 millions de dollars en trois ans, selon un financement tripartite venant des contribuables, des entreprises et des institutions financières. Le milieu communautaire a contribué au succès du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail de façon considérable, par ses efforts sans précédent d'intégration à l'emploi des personnes à risque de chômage prolongé dans quelque 2000 projets novateurs. Le Chantier d'économie sociale a aussi été mis en place à l'occasion du Sommet de 1996 et, au 31 mars 1999, le gouvernement du Québec y avait investi 2,6 millions de dollars. Enfin, lors du Sommet du Québec et de la jeunesse, le gouvernement du Québec a annoncé une contribution de 160 millions de dollars pour assurer la prolongation du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail. En conclusion, il est clair que l'État québécois a bel et bien fait une place de choix à l'action communautaire dans la dynamique de son développement. Le bilan du soutien gouvernemental démontre, pour sa part, l'importance que le gouvernement du Québec a su accorder à cette forme d'action collective instaurée par la société civile.

10. Il en est ainsi pour le ministère de l'Éducation, le ministère de la Sécurité publique, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, le ministère de la Culture et des Communications, le ministère de l'Environnement et de la Faune, le ministère des Relations internationales, le ministère de la Justice, le ministère de la Famille et de l'Enfance, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, la Société d'habitation du Québec, l'Office de la protection du consommateur, l'Office des personnes handicapées du Québec et le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec.

# ANNEXE 6

## QUELQUES ÉTAPES DE L'ÉVOLUTION DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE<sup>11</sup>

### LA PREMIÈRE GÉNÉRATION : LES COMITÉS DE CITOYENS

Au cours des années 1960 et 1970, les comités de citoyens ont été le fer de lance du mouvement populaire québécois. Leur action, en milieu tant urbain que rural, s'est surtout concentrée dans des quartiers ouvriers et dans des régions défavorisées. À travers les comités de citoyens commence un mouvement de distanciation des organisations de charité et des organisations de loisir que contrôlent plus ou moins l'Église, les clubs sociaux ou encore les partis politiques traditionnels. S'amorce également ainsi un mouvement des citoyens qui s'intéressent particulièrement aux conditions de vie et aux services collectifs et qui demandent d'être consultés et d'avoir plus de prise face aux décisions des pouvoirs en place.

À la fin des années 1960, le mouvement des femmes s'amplifie. Les femmes intensifient leurs actions pour prendre pleinement leur place dans la société québécoise. Des groupes sont constitués dans toutes les régions du Québec. Les organismes et les regroupements d'organismes alors formés permettront aux femmes d'exercer une influence certaine sur le développement des politiques gouvernementales.

### LA DEUXIÈME GÉNÉRATION : LES GROUPES POPULAIRES OU GROUPES AUTONOMES DE SERVICES

Durant la décennie qui suit, le milieu populaire explore de nouvelles voies. «Une première va dans le sens de l'action politique alors que l'autre consiste à mettre sur pied des groupes de services<sup>12</sup>.»

La voie de l'action politique s'ouvre avec, entre autres, la fondation du Regroupement des associations populaires du bas de la ville et de l'est de Montréal (RAP). De nombreux comités de citoyens se transforment en comités d'action politique (CAP). Les membres des CAP font ensuite alliance avec les milieux étudiants et syndicaux. «Ce mouvement contribue à la création de partis politiques aussi bien à Montréal avec le Regroupement des citoyens de Montréal en 1974 qu'à Québec avec le Rassemblement populaire<sup>13</sup>.»

Les comités de citoyens donnent également naissance à des groupes populaires de services. Au lieu de faire appel à l'État pour obtenir des services, les comités de citoyens cherchent à résoudre eux-mêmes des problèmes qui concernent leur quartier. Les premiers comptoirs alimentaires, les associations coopératives d'économie familiale (ACEF), les cliniques communautaires, des maisons de chômeurs, des garderies populaires, des comités de locataires, des médias communautaires et de nombreux autres types de groupes de services voient ainsi le jour à la grandeur du Québec en réponse aux besoins de la population.

«Les groupes populaires de services sont le plus souvent des collectifs autogérés (formés de bénévoles, de permanents, d'usagers) qui expérimentent de nouveaux rapports de travail. Certains se définissent comme des groupes alternatifs aux services offerts aussi bien par l'État que par le secteur privé<sup>14</sup>.» C'est également le début d'une génération nouvelle d'organismes voués à l'insertion sociale et professionnelle des personnes vivant en situation de pauvreté et de précarité.

11. Le texte qui suit comporte plusieurs extraits d'un texte de Paul R. Bélanger et Benoit Lévesque intitulé «Le mouvement populaire et communautaire : de la revendication au partenariat (1963-1992)», paru dans Québec en jeu, de Gérard Daigle et Guy Rocher, Presses de l'Université de Montréal, 1992.

12. Ibid., p. 719.

13. Ibid., p. 719.

14. Ibid., p. 720.

### LA TROISIÈME GÉNÉRATION : ESSOR, VITALITÉ ET STRUCTURATION

Après la crise économique du début des années 1980, le développement du mouvement communautaire connaît un nouvel essor. La croissance du nombre de groupes populaires et communautaires et leur diversification constituent un phénomène sans commune mesure avec la période précédente<sup>15</sup>. Sous l'impulsion d'un financement accru de la part du gouvernement du Québec, du soutien des services d'organisation communautaire offerts par les CLSC et de nombreux programmes d'employabilité générés par le gouvernement fédéral, le milieu communautaire connaît un développement accéléré qui se traduit par la consolidation d'organismes existants, mais également par la création de nombreux organismes.

Au fil des réformes proposées par le gouvernement du Québec en matière notamment de santé et de services sociaux, de sécurité du revenu et de main-d'œuvre, les relations entre les organismes communautaires et le gouvernement sont remises en question et sont source de tension. Au centre de ces discussions se trouve la question de l'autonomie des organismes qui veulent se définir en fonction de leurs propres objectifs et préserver leur marge d'autonomie, alors que le gouvernement du Québec, à titre de principal bailleur de fonds du milieu communautaire, recherche une complémentarité de services.

La vitalité du mouvement communautaire à cette époque est très marquée. Elle conduit à la création de nombreux regroupements qui sont des lieux de consolidation de l'action des groupes et de représentation face au gouvernement.

Les organismes communautaires intensifient leurs interventions, notamment auprès des jeunes, des familles, des retraités et des nouveaux arrivants. L'action bénévole se consolide et se ramifie dans de nombreux secteurs. De nouveaux besoins émergent

et des ressources sont mises en place pour répondre, par exemple, aux besoins des personnes atteintes du SIDA ou des personnes toxicomanes. L'exclusion du marché du travail suscite la création des corporations de développement économique et communautaire. Des organismes se spécialisent en développement de l'employabilité. D'autres ressources s'engagent dans la défense des droits des personnes sans emploi.

### LA DERNIÈRE GÉNÉRATION : VERS UN RENOUVELLEMENT DES RELATIONS ENTRE LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES ET L'ÉTAT

Le mouvement communautaire de la période actuelle est en continuité avec les générations d'organismes précédents. Les organismes interviennent dans tous les secteurs d'activité et la lutte contre l'exclusion est certes l'un des axes d'intervention les plus importants. Les organismes d'entraide, tels les clubs sociaux, existent toujours et répondent encore à des problématiques contemporaines.

Les organismes communautaires continuent pour leur part de proposer de nouveaux modes d'intervention. L'économie sociale, entre autres, occupe un créneau de plus en plus important. Mais la présente génération se démarque des précédentes par un effort de renouvellement sans précédent des relations entre les organismes communautaires et les pouvoirs publics. Le système de représentation politique dont s'est doté le milieu communautaire (regroupements locaux, régionaux, nationaux, multisectoriels, coalitions, etc.) a favorisé l'émergence de la concertation et de la collaboration. Il a permis que le milieu communautaire soit interpellé par les nombreuses réformes instaurées par le gouvernement et qu'il participe activement aux processus consultatifs mis en place.

15. Ibid., p. 725.

Certains événements constituent des étapes particulièrement déterminantes dans l'établissement d'un nouveau rapport de force entre le milieu communautaire et l'État. Ainsi, la Marche des femmes, «Du pain et des roses», en 1995 a rassemblé autour d'une cause commune les forces vives de la majorité des secteurs de l'action communautaire. Elle a contribué, entre autres choses, à rendre le mouvement communautaire incontournable dans les grands débats publics. Le Sommet sur l'économie et l'emploi en a été l'une des confirmations les plus marquantes. Le milieu communautaire s'y est trouvé représenté au même titre que les partenaires traditionnels de l'État, soit les syndicats et le patronat. C'est d'ailleurs au cours du Sommet que le gouvernement et les partenaires ont réaffirmé l'opportunité de doter le Québec d'une politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire. Plus récemment, les organismes communautaires du secteur jeunesse ont participé, en tant que partenaires à part entière, au Sommet du Québec et de la jeunesse.

Ce rapide survol du développement du mouvement communautaire met en évidence la capacité du milieu communautaire à innover afin de faire face aux problèmes sociaux et d'expérimenter de nouvelles approches et pratiques d'intervention. Ce milieu joue un rôle dynamique à l'égard de besoins en émergence, ce qui en fait un acteur des plus progressistes, mais également des plus critiques au sein de la société québécoise.





Secrétariat à l'action  
communautaire  
autonome

Québec 