

Cadre de référence
EN MATIÈRE D'ACTION COMMUNAUTAIRE



TABLE DES MATIÈRES GÉNÉRALE

MESSAGE DU MINISTRE	3
MESSAGE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL	4
REMERCIEMENTS	5
PRÉSENTATION	6
PREMIÈRE PARTIE LES PRINCIPES DIRECTEURS GUIDANT LES RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES	7
DEUXIÈME PARTIE LES BALISES D'INTERPRÉTATION DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES	7
TROISIÈME PARTIE LES BALISES D'INTERPRÉTATION DES CRITÈRES QUI DÉFINISSENT LES ORGANISMES D'ACTION COMMUNAUTAIRE	7

Message du ministre

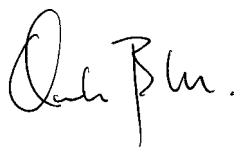
En septembre 2001, le gouvernement du Québec rendait publique la politique *L'action communautaire : une contribution à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Aujourd'hui, une autre étape décisive est franchie et j'ai le plaisir de présenter, à tous les ministères et organismes gouvernementaux visés par la politique, le Cadre de référence sur l'application des orientations gouvernementales relatives à l'action communautaire.

Ce cadre consacre clairement le caractère inclusif de la politique gouvernementale tout en assurant le respect de l'autonomie des organismes. Ce caractère inclusif se reflète, entre autres, dans les différentes modalités d'application des trois modes de soutien financier auxquels les organismes communautaires ont accès. Plus particulièrement, il se traduit par la mise en place d'un dispositif de soutien financier pluriannuel en appui à la mission globale. Ce dispositif, destiné en priorité aux organismes qui s'associent au mouvement d'action communautaire autonome, est également accessible à d'autres organismes qui offrent des services différents des services publics.

De manière générale, le cadre de référence favorise l'application des orientations visant l'harmonisation des pratiques administratives, la transparence de l'action gouvernementale et l'équité dans le soutien aux organismes communautaires. Il contribue efficacement à la concrétisation des principes de rigueur et de transparence en matière de reddition de comptes.

À toutes les personnes qui auront à mettre en œuvre les orientations gouvernementales et à appliquer le cadre de référence, je souhaite un travail favorisant la compréhension de l'action communautaire et l'évolution des relations entre le gouvernement et l'ensemble des milieux communautaires.

Le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude Bécharde'.

CLAUDE BÉCHARD

Message du directeur général

La politique *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* confie au Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec la responsabilité de coordonner la mise en œuvre des orientations gouvernementales sur l'action communautaire ainsi que les travaux exigeant la participation des ministères et organismes gouvernementaux. L'élaboration du cadre de référence a constitué un chantier majeur de cette mise en œuvre et la participation du Comité interministériel de l'action communautaire s'est avérée essentielle. C'est sur le résultat de ce travail d'analyse et d'interprétation des orientations gouvernementales en matière d'action communautaire que prennent appui les balises proposées aujourd'hui à toutes les personnes qui traitent des dossiers se rapportant aux organismes communautaires.

Les contenus que nous avons eu à aborder se sont révélés parfois arides, mais toujours stimulants. Nous avons cherché à favoriser l'appropriation des différents concepts qui se rapportent à l'action communautaire tout en montrant comment ils se concrétisent dans l'intervention ou les services des organismes. Le cadre de référence est un guide qui se veut fidèle à l'esprit et aux orientations de la politique; c'est aussi un outil susceptible d'évoluer pour répondre aux besoins que porteront à notre attention les personnes qui l'utiliseront. L'évaluation de la mise en œuvre de la politique pourrait, elle aussi, faire ressortir des pistes complémentaires aux présentes balises.

En terminant, je tiens à remercier tous les membres du Comité interministériel de l'action communautaire et plus particulièrement les membres du sous-comité sur le financement. C'est grâce à leur travail assidu, à leur générosité et à leur disponibilité que le cadre de référence a pu être élaboré. Je remercie également l'équipe de la politique du Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec dont la collaboration et l'appui s'avèrent indéfectibles.

Le directeur général du Secrétariat à l'action communautaire autonome

A handwritten signature in black ink, reading "Daniel Jean". The signature is fluid and cursive, with the first name "Daniel" being more prominent than the last name "Jean".

DANIEL JEAN

REMERCIEMENTS

Des remerciements particuliers sont adressés aux membres du Comité interministériel de l'action communautaire qui ont participé à l'élaboration du Cadre de référence.

Coordination : M. Daniel Jean

Rédaction : M^{me} Ginette Drouin Busque

Collaboration : Patrick Brunelle
Maryse Lemieux
Marie-Josée Ouellet
Karine Thibeault

Secrétariat : Lucie Dionne
Monique Roberge

Le présent document a été réalisé par le :

Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec
Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille
1122, chemin Saint-Louis, 1^{er} étage
Sillery (Québec) G1S 1E5

Téléphone : (418) 646-9270 ou 1 800 577-2844 (sans frais)
Télécopieur : (418) 644-5795
Courrier électronique : saca@saca.gouv.qc.ca

Ce document peut-être consulté sur le site www.messf.gouv.qc.ca

Gouvernement du Québec, juillet 2004.

PRÉSENTATION

Le cadre de référence : une orientation issue de la politique gouvernementale sur l'action communautaire

La politique gouvernementale affirme que « les engagements gouvernementaux devraient entraîner l'adoption de balises nationales qui seront appliquées par les ministères et les organismes gouvernementaux soutenant les organismes communautaires¹ ». Le cadre de référence, quant à lui, intègre l'ensemble de ces balises nationales visant « 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 transparence² ».

Le cadre de référence : les instances visées

Le cadre de référence vise, en premier lieu, à favoriser une meilleure compréhension et une application plus uniforme des engagements gouvernementaux, de même qu'une connaissance approfondie des différents concepts liés à l'action communautaire au Québec. Il cherche donc à rejoindre une double cible :

- Tout d'abord, et c'est là sa cible première, le cadre de référence est destiné à l'appareil gouvernemental. Il constitue un guide d'interprétation des orientations gouvernementales en matière d'action communautaire et il propose une base d'analyse favorisant l'harmonisation des pratiques administratives gouvernementales. Il se veut également un outil de sensibilisation à diverses questions qui touchent l'action communautaire.
- De manière subsidiaire, le cadre de référence est aussi susceptible de représenter un outil de sensibilisation des milieux communautaires, à qui il permet de saisir le sens de la démarche gouvernementale dans son ensemble.

Les enjeux liés à l'élaboration et à l'adoption du cadre de référence

Le principal défi que pose l'élaboration du cadre de référence réside dans une interprétation de la politique gouvernementale qui respecte intégralement l'intention initiale et le sens que le gouvernement a voulu donner à ses orientations et à chacun de ses engagements. Il importe donc de ne pas donner prise à des interprétations diverses qui pourraient éventuellement modifier la portée de la politique gouvernementale.

Le cadre de référence : une démarche à plusieurs volets

Le cadre de référence traite de tous les éléments qui ont une incidence sur le soutien financier ou qui en découlent. Il comprend trois parties. La première définit les relations entre les instances gouvernementales et les organismes communautaires, la deuxième porte sur une série d'éléments liés à l'attribution du soutien financier et la troisième, sur l'interprétation des critères de définition.

1. Politique gouvernementale *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, paragraphe 2.2, p. 24.

2. *ibid.*

Première partie – Les principes directeurs guidant les relations entre le gouvernement du Québec et les organismes communautaires

La première partie du cadre de référence reprend un à un les principes directeurs énoncés dans la politique comme devant fonder la relation des milieux communautaires avec le gouvernement du Québec et ses diverses instances. Des démarches y sont proposées et les initiatives déjà en voie de mise en œuvre y sont exposées.

Deuxième partie – Les balises d'interprétation des pratiques administratives

Les éléments traités dans la deuxième partie du cadre de référence sont liés à l'application du premier mode de soutien financier, soit le soutien en appui à la mission globale, plutôt qu'aux deux autres modes, soit les ententes de service et le soutien de projets ponctuels, l'application de ces derniers étant laissée à la discrétion des ministères et des organismes gouvernementaux. On trouve dans cette partie :

- les éléments d'analyse permettant de cerner ce qui caractérise l'action communautaire, c'est-à-dire ce qui différencie les organismes communautaires des autres organismes de la société civile qui partagent le même statut juridique;
- des balises d'interprétation des paramètres d'octroi du soutien financier;
- des balises pour la classification des organismes d'action communautaire autonome afin de favoriser, entre autres, un traitement équitable des organismes dont la taille et les activités sont comparables;
- des balises d'interprétation de la portée des modes de soutien financier;
- des balises d'interprétation de la notion des coûts admissibles visant le soutien en appui à la mission globale;
- des balises d'interprétation de la notion de seuil plancher au regard de la participation significative au soutien en appui à la mission globale;
- des balises pour la transparence et l'harmonisation des pratiques administratives gouvernementales, comprenant les balises sur la reddition de comptes;
- des balises pour le respect des acquis dans le contexte du rattachement des organismes d'action communautaire autonome à un ministère parrain et la concentration du soutien en appui à la mission globale dans ce ministère.

Troisième partie – Les balises d'interprétation des critères qui définissent les organismes d'action communautaire

La troisième partie du cadre de référence soumet les éléments d'analyse permettant de :

- reconnaître, parmi les organismes communautaires, ceux qui sont des organismes d'action communautaire au sens large et ceux qui sont des organismes d'action communautaire autonome, et cela, afin de préserver la finalité du premier mode de soutien financier, soit le soutien en appui à la mission des organismes d'action communautaire autonome. À cette fin, le cadre de référence propose les outils suivants :
 - des balises d'interprétation des critères qui s'appliquent aux organismes d'action communautaire au sens large;
 - des balises d'interprétation des critères qui s'appliquent aux organismes d'action communautaire autonome;
 - des balises d'interprétation liées aux activités qui caractérisent l'action des organismes dont la mission unique ou principale relève du domaine de la défense collective des droits, en vue de les rattacher au Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec à des fins d'attribution du soutien en appui à leur mission.

Le cadre de référence : un outil appelé à évoluer

Le cadre de référence colle le plus fidèlement possible aux orientations inscrites dans la politique gouvernementale sur l'action communautaire. Ce cadre est cependant appelé à évoluer pour répondre à des demandes de clarification émanant des instances gouvernementales qui traitent avec les organismes communautaires. L'évaluation de la mise en œuvre de la politique, en faisant ressortir les forces et les faiblesses de certains dispositifs, pourrait aussi entraîner une évolution du cadre de référence.

PREMIÈRE PARTIE

LES PRINCIPES DIRECTEURS GUIDANT LES RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

Une diversité d'approches pour une diversité de liens

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	3
L'APPLICATION DES PRINCIPES DIRECTEURS.....	5
1 DE LA TRANSPARENCE ET DU RESPECT MUTUEL	5
COMMENT CE PRINCIPE DIRECTEUR PEUT-IL ÊTRE APPLIQUÉ?	5
2 DES RELATIONS DIVERSIFIÉES	7
COMMENT CE PRINCIPE DIRECTEUR PEUT-IL ÊTRE APPLIQUÉ?	7
2.1 DANS LE SOUTIEN FINANCIER EN APPUI À LA MISSION GLOBALE	7
2.2 DANS LE SOUTIEN FINANCIER PAR ENTENTE DE SERVICE	8
2.3 DANS LE SOUTIEN FINANCIER DE PROJETS PONCTUELS	8
3 DE LA PARTICIPATION AUX GRANDS DÉBATS PUBLICS	9
3.1 COMMENT CE PRINCIPE DIRECTEUR PEUT-IL ÊTRE APPLIQUÉ?	9
3.2 LE RÔLE DU SECRÉTARIAT À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME DU QUÉBEC.....	10
4 DES INSTANCES ET DES LIEUX DE CONSULTATION	11
4.1 COMMENT CE PRINCIPE DIRECTEUR PEUT-IL ÊTRE APPLIQUÉ?	11
4.1.1 Au palier régional et au palier local.....	11
4.2 LA QUESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS	12
5 DU PARTENARIAT ET DE LA COLLABORATION	13
COMMENT CE PRINCIPE DIRECTEUR PEUT-IL ÊTRE APPLIQUÉ?	13
6 DE LA PROMOTION DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE	14
6.1 COMMENT CE PRINCIPE DIRECTEUR PEUT-IL ÊTRE APPLIQUÉ?	14
6.1.1 Le rôle du Secrétariat dans la promotion de l'action communautaire	14
6.1.2 Le rôle du Secrétariat en matière d'action bénévole	15
6.2 L'APPEL À LA SOCIÉTÉ CIVILE	15

PRÉAMBULE

Des balises nationales en matière de relations entre le gouvernement et les milieux communautaires : pourquoi?

La première partie des dispositifs de reconnaissance de la politique *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* porte sur l'évolution des relations entre les milieux communautaires et le gouvernement ainsi que sur les principes directeurs qui devraient orienter les relations de l'avenir. On constate ainsi à quel point la reconnaissance de l'action communautaire est loin de passer uniquement par les dispositifs de soutien financier. Pour le gouvernement, reconnaître, c'est faire ressortir, dans la relation qu'il entretient avec les milieux communautaires, l'importance et la valeur qu'il accorde à ces derniers. Il est donc important que le cadre de référence propose les règles susceptibles de s'appliquer en cette matière.

Les relations entre le gouvernement et les milieux communautaires : un profil historique à l'enseigne de la diversité

Les milieux communautaires ne sont pas homogènes. Ils sont constitués d'organismes qui travaillent dans une grande diversité de secteurs et qui ont des finalités différentes. Cette situation donne lieu à une diversité de liens avec l'appareil gouvernemental. Comme l'indique la politique gouvernementale, les organismes communautaires peuvent même parfois entretenir un rapport conflictuel avec l'État, leur mission les amenant à exprimer leur point de vue sur des enjeux à caractère politique et à prendre une distance par rapport aux solutions envisagées ou mises en place par le gouvernement. Les ministères et les organismes gouvernementaux sont conviés à prendre en considération cette diversité de missions et de rapports avec l'État et à reconnaître toute la richesse dont elle peut être porteuse.

L'appareil gouvernemental n'en est pas à ses débuts en matière de relations avec les milieux communautaires, puisqu'il les soutient depuis plus de trente ans. Certains ministères et organismes gouvernementaux ont pu, au fil des ans, tisser des liens de toutes sortes avec les organismes communautaires. Ils peuvent, aujourd'hui, s'appuyer sur l'expertise qu'ils ont ainsi acquise. D'autres instances gouvernementales, cependant, amorcent leurs relations avec les organismes communautaires et la mise en œuvre de la politique leur offre l'occasion d'adopter dès maintenant les orientations propices à une évolution positive et dynamique de ces relations.

Les instances de représentation des milieux communautaires

L'application des principes directeurs concerne tous les organismes communautaires. Toutefois, c'est souvent avec les regroupements qui agissent comme instances de représentation des organismes de base que les ministères et les organismes gouvernementaux sont plus particulièrement appelés à établir une relation soutenue. Cet aspect de leur rôle facilite la tâche du gouvernement de déterminer les interlocuteurs qui doivent être sollicités relativement aux questions à traiter avec les milieux communautaires.

Les principes directeurs : un code d'éthique à respecter dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental

Pour les uns comme pour les autres, l'adoption du cadre de référence ouvre une période de réflexion et d'action. Les ministères et les organismes gouvernementaux doivent sonder l'état de leurs relations avec les organismes communautaires de leur secteur d'activité et traduire les principes directeurs dans des actions et des gestes concrets.

Certains des principes directeurs sur lesquels doit se fonder la relation gouvernementale avec les milieux communautaires sont de portée générale (transparence et respect mutuel); ils trouveront une première application dans le processus même de mise en œuvre des dispositifs de reconnaissance énoncés dans la politique. D'autres n'auront de portée réelle que si les ministères et les organismes gouvernementaux mettent en place des mécanismes particuliers visant à favoriser de réels échanges avec les milieux communautaires.

Chaque instance gouvernementale doit donc prendre les mesures adaptées à son contexte propre afin de concrétiser l'application des principes directeurs à tous leurs paliers d'administration. Globalement, l'appareil gouvernemental doit profiter de la conjoncture pour mieux faire connaître l'action communautaire et l'espace occupé par les organismes dans la société québécoise.

L'APPLICATION DES PRINCIPES DIRECTEURS

1 DE LA TRANSPARENCE ET DU RESPECT MUTUEL

Le gouvernement souhaite que ses relations avec les milieux communautaires soient marquées par la transparence et le respect mutuel.

Un principe qui transcende tous les autres

Ce principe donne le ton à l'application des autres principes. Il les transcende et l'attitude qu'il suppose interpelle non seulement l'appareil gouvernemental, mais les milieux communautaires eux-mêmes. Un préalable s'impose donc, celui d'une confiance réciproque alimentée par un sens élevé de la communication et balisée par un cadre relationnel conjointement conçu et mutuellement accepté.

La transparence : une volonté de communiquer clairement

La transparence dont il est question ici touche l'ensemble des aspects de la relation qu'entretient le gouvernement avec les organismes communautaires et va au-delà de celle qui doit prévaloir en matière de reddition de comptes. Elle exige une volonté réelle d'établir une communication claire et précise et un comportement qui reflète cette volonté. Cela signifie, entre autres choses, que toute l'information nécessaire à la pleine compréhension et à la bonne marche des dossiers communs doit être rendue accessible de part et d'autre, sauf, bien entendu, l'information que les règles de la confidentialité interdisent de divulguer.

Le respect mutuel : reconnaître les compétences et les responsabilités de chacune des parties

Quant au respect mutuel, il sous-tend la reconnaissance des compétences et des responsabilités propres à chacune des parties, une ouverture d'esprit dans les échanges et une loyauté dans les rapports. Le respect que les instances gouvernementales doivent montrer à l'égard des organismes communautaires de base et de leurs instances de représentation passe en premier lieu par le respect de leur autonomie, alors que, pour les milieux communautaires, le respect consiste, entre autres, à prendre en considération les contraintes que doit assumer tout appareil gouvernemental : règles budgétaires, échéanciers, suivis, respect de la confidentialité, etc.

COMMENT CE PRINCIPE DIRECTEUR PEUT-IL ÊTRE APPLIQUÉ?

En matière de transparence, les ministères et organismes gouvernementaux peuvent notamment :

- communiquer de l'information claire, juste et précise sur l'application de leurs programmes;
- renseigner les organismes sur les motifs de refus de soutien financier;
- mettre en œuvre des modalités et des processus de soutien financier qui établissent les règles du jeu quant aux responsabilités respectives de l'instance gouvernementale visée et de l'organisme soutenu et quant aux exigences gouvernementales en matière de reddition de comptes;

Pour plus d'information sur cette question, consulter les sections 3 et 4 de la deuxième partie du cadre de référence.

- faire part, lorsque la demande leur en est faite, des enjeux qui sous-tendent certaines décisions touchant les milieux communautaires en général ou un milieu communautaire particulier;
- traduire dans des règles de fonctionnement interne l'application des principes directeurs;
- convenir, avec les instances de représentation des milieux communautaires de leur secteur d'activité, des règles et des modalités de communication qui seront appliquées par le ministère ou l'organisme gouvernemental relativement à l'ensemble des principes directeurs;
- mettre en place, de concert avec les instances de représentation des milieux communautaires visés, des dispositifs de consultation et de concertation : forums de discussion, comité statutaire ou *ad hoc* d'échange.

En matière de respect mutuel, les ministères et les organismes gouvernementaux doivent se montrer soucieux d'appliquer à l'égard des organismes communautaires les engagements généraux et particuliers inscrits dans leur déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens respective :

- respect des délais;
- suivis diligents;
- respect des éléments confidentiels des dossiers;
- courtoisie dans les échanges;
- etc.

2 DES RELATIONS DIVERSIFIÉES

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.

La relation associée à la nature même du soutien financier gouvernemental

Le deuxième principe directeur fait plus spécifiquement référence à la relation à laquelle les divers modes de soutien financier sont susceptibles de donner lieu. En énonçant ce principe, le gouvernement indique que la relation qui prend place dans le contexte du soutien financier peut être influencée par des dimensions ou des facteurs liés au rôle de l'État et à celui des organismes communautaires. La relation diffère en effet selon que le gouvernement est bailleur de fonds ou partie à une entente contractuelle avec un organisme communautaire. Il est aussi question, dans ce principe directeur, de la relation partenariale; celle-ci ne découle pas en soi d'un lien financier, mais elle peut, à l'occasion, comporter un tel lien.

Des relations qui tiennent compte des responsabilités gouvernementales et de l'autonomie des organismes communautaires

D'avantage approfondi, le principe directeur sur la diversité des relations entre le gouvernement et les milieux communautaires sous-tend les notions de services publics, de responsabilités de l'État, d'autonomie des milieux communautaires et de liens entre les missions de l'appareil gouvernemental et celles des organismes communautaires.

COMMENT CE PRINCIPE DIRECTEUR PEUT-IL ÊTRE APPLIQUÉ?

Ce principe trouve écho dans l'engagement d'appliquer les modes de soutien financier en fonction des relations que les ministères et les organismes gouvernementaux veulent entretenir avec les organismes communautaires.

2.1 DANS LE SOUTIEN FINANCIER EN APPUI À LA MISSION GLOBALE

Le soutien financier en appui à la mission globale est un mode qui, tout en reconnaissant la pertinence de la mission d'un organisme ou d'un regroupement d'organismes, marque une distance entre la réalisation de cette mission et les orientations ministérielles immédiates. Dans ce mode de soutien financier, c'est le caractère alternatif de l'action de l'organisme au regard des services de l'État qui est soutenu. Le gouvernement est ici « bailleur de fonds » et, bien que l'on parle de ministère « d'attache », la relation qui s'établit n'en est pas une de subordination.

Ce type de lien se veut particulièrement favorable au respect de l'autonomie, et c'est pourquoi le gouvernement indique sa volonté de faire du soutien financier en appui à la mission globale un dispositif particulier s'adressant prioritairement aux organismes communautaires qui s'identifient au mouvement d'action communautaire autonome.

L'une des étapes majeures de l'adoption de ce principe directeur de la politique gouvernementale consiste certainement à consolider le soutien financier en appui à la mission globale qu'un organisme communautaire recevait auparavant de plusieurs instances gouvernementales auprès du ministère ou de l'organisme gouvernemental auquel cet organisme aura été rattaché à partir de l'année financière 2003-2004.

Dans le soutien des organismes de défense collective des droits

Le rattachement des organismes communautaires du secteur de la défense collective des droits au Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec est une preuve tangible de la volonté du gouvernement d'accepter l'expression ouverte de divers points de vue sur la reconnaissance ou l'exercice des droits, sans que cela soit perçu comme indésirable. La relation qui prend place dans le contexte d'intervention auprès de l'appareil gouvernemental n'interfère pas dans la relation qui vise le soutien financier.

2.2 DANS LE SOUTIEN FINANCIER PAR ENTENTE DE SERVICE

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

L'organisme communautaire consent de manière libre et volontaire au lien contractuel qui résulte de l'entente de service. Le fait qu'un organisme communautaire ait signé une ou plusieurs ententes de service ne l'empêche pas d'avoir accès, à d'autres fins que celles prévues à son ou à ses ententes, à un soutien financier en appui à sa mission globale.

2.3 DANS LE SOUTIEN FINANCIER DE PROJETS PONCTUELS

Le soutien de projets peut être vu comme un facteur susceptible de renforcer la relation partenariale décrite au cinquième principe (base ponctuelle, projets précis) ou la relation plus large entre le bailleur de fonds et l'organisme soutenu. En principe, tous les organismes communautaires sont admissibles à du soutien financier de projets ponctuels. Ce sont les disponibilités financières ainsi que la qualité du projet et sa conformité aux exigences du programme visé qui balisent ici la relation qui s'engage entre une instance gouvernementale et un organisme communautaire.

3 DE LA PARTICIPATION AUX GRANDS DÉBATS PUBLICS

Le gouvernement veut associer les milieux communautaires aux grands forums et aux débats publics qui orientent les destinées du Québec.

La participation des instances de représentation des milieux communautaires aux grands débats : un enrichissement dans l'éventail de points de vue

Ce principe est des plus explicites. Il fait référence aux grands enjeux qui concernent le gouvernement en tant qu'entité globale lorsque des sujets d'intérêt pour toutes les citoyennes et tous les citoyens sont discutés. Ce peut être dans le cadre des mécanismes habituels de discussion et de consultation comme les commissions parlementaires ou encore à l'intérieur d'autres instances expressément constituées pour encadrer les discussions. Ce principe fait aussi référence à des enjeux qui, tout en étant de première importance pour l'État, les citoyennes et les citoyens, ont une portée plus sectorielle, comme le débat sur le système de santé.

Globalement, la participation des instances de représentation des milieux communautaires enrichit les débats publics en favorisant l'expression d'un plus large éventail de points de vue et elle étend la panoplie des dispositifs qui leur permettent de jouer pleinement leur rôle.

3.1 COMMENT CE PRINCIPE DIRECTEUR PEUT-IL ÊTRE APPLIQUÉ?

Les milieux communautaires : sur un pied d'égalité avec les autres interlocuteurs de la société civile

L'application de ce principe passe avant tout par l'expression d'une volonté politique de reconnaître l'expertise des milieux communautaires et de la solliciter dans les moments opportuns. Cela signifie aussi que les instances de représentation des milieux communautaires ne doivent pas seulement être invitées à s'exprimer sur les enjeux en cause. Elles doivent également être conviées à une participation active du type de celle à laquelle sont conviés les autres interlocuteurs de la société civile : milieux d'affaires, instances syndicales, groupes d'intérêts, etc.

Une volonté politique constante et la possibilité de ressources financières supplémentaires

Il appartient au gouvernement d'entretenir cette volonté politique de faire appel aux milieux communautaires et de déterminer les instances de représentation requises, selon la nature des débats et des enjeux en cause. Il faudra aussi tenir compte du fait que les milieux communautaires disposent de ressources financières limitées et que leurs besoins d'analyse et d'appropriation des dossiers leur imposent les mêmes exigences qu'aux autres acteurs. Aussi, lorsque la sollicitation à participer aux grands débats collectifs entraîne des frais qui dépassent ceux que doivent normalement assumer les organismes dans le cadre de leurs activités courantes, un soutien à leur participation pourra parfois s'avérer nécessaire.

Des conditions de participation qui prennent en considération les ressources humaines disponibles dans les organismes communautaires

Les milieux communautaires ont maintes fois déploré que les délais de préparation aux consultations soient souvent très courts et que l'appareil gouvernemental ne prenne pas suffisamment en considération les ressources humaines dont ils disposent. Les ministères et les organismes gouvernementaux doivent se montrer sensibles à cette situation et, dans toute la mesure du possible, veiller à accorder des délais

raisonnables de consultation. De plus, afin que la consultation ne soit pas que formelle, des suivis devraient être effectués et les organismes consultés devraient être informés de l'évolution des dossiers ainsi que des enjeux qui leur sont inhérents.

3.2 LE RÔLE DU SECRÉTARIAT À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME DU QUÉBEC

L'exercice de la mission horizontale dévolue au Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec impose à cette instance de se soucier de l'application de ce principe lorsque les enjeux en cause touchent plusieurs ministères ou organismes gouvernementaux ou se rapportent à plusieurs champs de l'activité communautaire.

4 DES INSTANCES ET DES LIEUX DE CONSULTATION

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 la participation de ces derniers.

Ce principe est le pendant du précédent, ramené cette fois à l'échelle ministérielle. Les ministères et les organismes gouvernementaux qui procèdent à des consultations sur leurs orientations ou sur leurs politiques sectorielles doivent faire preuve d'ouverture à l'égard des milieux communautaires, reconnaître leur expertise et les inviter à participer pleinement, sur une base libre et volontaire, à leurs démarches ou à leurs activités de consultation et de concertation.

4.1 COMMENT CE PRINCIPE DIRECTEUR PEUT-IL ÊTRE APPLIQUÉ?

Il va sans dire que le ministère ou l'organisme gouvernemental qui dispose déjà d'un lieu ou de mécanismes de consultation doit accepter de les maintenir en place et de les ouvrir aux milieux communautaires avec lesquels il est en relation.

Accueillir les organismes dans le contexte de mise en œuvre de la politique gouvernementale

La période de mise en œuvre de la politique s'est révélée un moment propice pour susciter les échanges, tout particulièrement en ce qui a trait à la démarche de concentration du soutien financier en appui à la mission globale et de transfert d'organismes communautaires vers leur ministère ou organisme gouvernemental d'attache. Des gestes d'accueil simples contribuent souvent à établir de saines collaborations.

Juxtaposer les mécanismes traditionnels et les mécanismes issus des technologies de communication

Le ministère ou l'organisme gouvernemental qui ne dispose pas d'instances de consultation pourrait élaborer une stratégie d'échange avec les instances de représentation des milieux communautaires de son secteur d'activité et mettre en place un mécanisme permettant de définir les paramètres de leur relation. Les instances ou les mécanismes traditionnels de consultation (comités, tables de concertation, etc.) ont encore leur place et leur utilité. À ces modes traditionnels s'ajoutent les technologies de communication, qui ouvrent dorénavant la porte à d'autres modes de consultation et d'échange. Ces technologies réduisent les distances géographiques et peuvent donner lieu à des forums de discussion conviviaux. Le plan d'action ministériel devrait refléter la manière retenue par le ministère ou l'organisme gouvernemental visé pour concrétiser l'application de ce principe.

4.1.1 AU PALIER RÉGIONAL ET AU PALIER LOCAL

C'est aussi aux paliers régional et local que les relations entre l'appareil gouvernemental et les organismes communautaires de base et leurs instances de représentation doivent s'établir, lorsque cela est possible. Les activités de la majeure partie des organismes communautaires étant déployées à l'échelle régionale ou locale, les ministères et les organismes gouvernementaux dont l'administration est régionalisée doivent viser à disposer de mécanismes de consultation ou de concertation à ces paliers de leur administration.

4.2 LA QUESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Dans certains contextes de consultation et de concertation, les organismes communautaires, comme toute autre partie d'ailleurs, peuvent se retrouver en situation délicate si, à un moment donné, ils perdent la distance nécessaire pour influencer un débat ou participer à une décision. Ces situations sont rares, puisque, la plupart du temps, la décision finale appartient à l'administration gouvernementale. Elles peuvent quand même se produire et les règles pour éviter les conflits d'intérêts doivent être clairement énoncées, de sorte que toutes les parties se sentent traitées sur un pied d'égalité, en fonction du rôle qu'elles sont appelées à jouer.

5 DU PARTENARIAT ET DE LA COLLABORATION

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 du Québec reconnaît que la relation, pour être véritablement partenariale, doit répondre à certains impératifs qui tiennent compte du rapport de force inégal qui risque souvent de s'établir entre les instances gouvernementales et les milieux communautaires. Le cinquième principe porte précisément sur les conditions qui sous-tendent l'exercice du partenariat.

COMMENT CE PRINCIPE DIRECTEUR PEUT-IL ÊTRE APPLIQUÉ?

La relation partenariale peut parfois achopper sur l'apport financier au projet commun, la partie communautaire dépendant souvent de la partie gouvernementale sous ce rapport. Comme ce n'est pas, en règle générale, pour son apport financier qu'un organisme communautaire est sollicité, mais pour son expertise et sa capacité à contribuer à l'atteinte des objectifs communs, il faudra veiller à ce que le déséquilibre dans la participation financière de chacun des partenaires ne se traduise pas dans un rapport d'inégalité entre les parties.

Les conditions énoncées dans la politique rappellent aux instances gouvernementales :

- que le partenariat doit s'établir dans un contexte d'autonomie et de liberté;
- que le partenariat a un objet précis, c'est-à-dire qu'il prend forme dans le but de réaliser un projet particulier;
- que, dans le rapport qui s'établit entre les parties, aucune n'est subordonnée à l'autre : les partenaires possèdent des expertises différentes, mais nécessaires à la réalisation du projet commun, et également respectées.

La réflexion sur les conditions favorables à un véritable partenariat doit continuer à faire l'objet d'une attention particulière au sein de l'appareil gouvernemental. Le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, le Comité interministériel de l'action communautaire et les représentants du milieu communautaire peuvent alimenter cette réflexion.

6 DE LA PROMOTION DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Le gouvernement souhaite solliciter 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.

La force de l'action communautaire réside en grande partie dans le fait qu'elle est le produit de l'engagement citoyen et qu'elle profite en premier lieu aux citoyennes et aux citoyens eux-mêmes. Le sixième principe directeur appelle donc à la promotion de cette action et invite les différentes composantes de la société civile à la soutenir.

6.1 COMMENT CE PRINCIPE DIRECTEUR PEUT-IL ÊTRE APPLIQUÉ?

Il s'agit là d'une orientation qui peut faire appel à des stratégies de divers ordres. Au regard de l'action communautaire, l'adoption de la politique gouvernementale constitue en soi un instrument de reconnaissance et de promotion. Une autre étape stratégique de reconnaissance et de promotion s'inscrit dans le processus même de mise en œuvre de la politique.

Au chapitre de l'action bénévole, il faut mentionner la Déclaration nationale sur l'action bénévole, adoptée par l'Assemblée nationale à l'occasion de l'Année internationale des bénévoles. En 2003, l'adoption des *Orientations gouvernementales en matière d'action bénévole*, comme celle de la politique sur l'action communautaire, vise à améliorer la relation gouvernementale avec les milieux d'action bénévole et à engager la société civile pour qu'elle soutienne cette forme de participation sociale.

6.1.1 LE RÔLE DU SECRÉTARIAT DANS LA PROMOTION DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec a reçu le mandat gouvernemental de promouvoir l'action communautaire. Il ne doit pas seulement approfondir les connaissances et élargir l'expertise sur ces questions; il doit aussi les diffuser et les rendre accessibles au sein de l'appareil gouvernemental et, dans toute la mesure du possible, auprès du public en général. De manière plus ciblée, le Secrétariat pourrait :

- susciter et appuyer l'élaboration de projets de formation sur l'action communautaire : les acteurs, les modes et les pratiques d'intervention, la dynamique propre aux milieux communautaires, les champs d'intervention, les pratiques innovatrices, les réalisations, etc.;
- utiliser ses véhicules d'information (site Internet, bulletins, etc.) pour faire davantage connaître les milieux communautaires;
- constituer, lorsque cela se révèle nécessaire et en collaboration avec le Comité interministériel de l'action communautaire, le Comité aviseur de l'action communautaire autonome ou la Table de concertation de l'action communautaire, des groupes de discussion sur les questions qui touchent les milieux communautaires.

6.1.2 LE RÔLE DU SECRÉTARIAT EN MATIÈRE D'ACTION BÉNÉVOLE

Les orientations gouvernementales sont les suivantes :

- intensifier l'action visant la reconnaissance, la promotion et le soutien de l'action bénévole dans la société québécoise;
- souligner les réalisations des bénévoles;
- faire appel à l'ensemble des forces vives de la nation québécoise pour les inciter à soutenir l'action bénévole;
- améliorer les connaissances sur l'ensemble des questions relatives à l'action bénévole et aux milieux dans lesquels celle-ci s'exerce;
- favoriser la participation des milieux d'action bénévole aux diverses instances où ils peuvent faire valoir leur expertise et leurs points de vue sur les orientations gouvernementales.

Le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, qui s'est vu confier un mandat de coordination, joue déjà un rôle important au regard de la promotion de l'action bénévole. Ce rôle est appelé à se développer, mais, déjà, la contribution du Secrétariat s'avère significative :

- Il a soutenu le milieu d'action bénévole pour la réalisation d'activités destinées à célébrer l'Année internationale des bénévoles;
- Il a soutenu les initiatives destinées à proposer les pistes de concrétisation du rapport final du comité de direction de l'Année internationale des bénévoles;
- Il gère l'attribution annuelle du prix Hommage bénévolat-Québec;
- Il suit de près les initiatives susceptibles d'atteindre les milieux d'action bénévole au Québec.

6.2 L'APPEL À LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le gouvernement du Québec ne peut à lui seul fournir tout l'appui que réclament les milieux d'action communautaire et d'action bénévole. Davantage de ressources doivent donc être mises à contribution. En plus d'apporter une aide directe aux organismes, le gouvernement peut soutenir l'action communautaire en faisant appel aux forces vives de la nation québécoise. Cette sollicitation pourrait, entre autres, prendre la forme d'un appel aux entreprises privées pour une contribution en ressources matérielles ou humaines auprès des organismes communautaires.

DEUXIÈME PARTIE

LES BALISES D'INTERPRÉTATION DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES

TABLE DES MATIÈRES

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

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

PRÉAMBULE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1 DÉFINITION DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 UNE DÉFINITION ISSUE DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

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

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

1.3 LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES VISÉS PAR LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4 LES ORGANISMES NON VISÉS PAR LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

La politique exclut expressément de son champ d'application :

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

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

Cette exclusion générale vise notamment :

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

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

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

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

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

Première situation

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

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

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

Deuxième situation

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

Troisième situation

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

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

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

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

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

2 LA CLASSIFICATION DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

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

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

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

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

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

Des catégories plus particulières selon les besoins des instances gouvernementales

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

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

2.1 LES ORGANISMES DE BASE

Deux grandes catégories d'organismes de base

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

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

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

2.1.1 LES ORGANISMES DE SOUTIEN SOCIAL

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

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

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

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

2.1.1.2 LES ORGANISMES DE DÉFENSE COLLECTIVE DES DROITS : DÉFINITION

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

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

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

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

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

2.1.1.4 LES ORGANISMES DE SOUTIEN AUX MILIEUX DE VIE : DÉFINITION

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

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

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

2.1.2.1 LES MAISONS D'HÉBERGEMENT : DÉFINITION

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

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

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

2.2 LES REGROUPEMENTS

Une catégorie diversifiée

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

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

Une catégorie qui se définit par la nature de ses membres

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

Des regroupements composés d'organismes de base

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

Des regroupements composés de regroupements

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

Des regroupements de défense collective des droits

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

3 LA TRANSPARENCE DE L'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE

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

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

3.1 LES PARAMÈTRES GÉNÉRAUX

La responsabilité du gouvernement au regard des services publics

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

Le respect de la capacité financière de l'État

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

Le respect des priorités nationales en matière de développement social

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

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

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

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

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

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

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

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

L'un des objectifs de la politique est « d'assurer la consolidation de l'action communautaire par des orientations générales et des balises nationales qui s'appliqueront à l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux² ». Cet objectif et le présent paramètre montrent l'importance que le gouvernement accorde à la consolidation des organismes existants.

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

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

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

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

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

3.2 LES PARAMÈTRES D'ORDRE OPÉRATIONNEL

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

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

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

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

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

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

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

Le présent paramètre rappelle donc à quel point la question de l'autonomie des organismes communautaires constitue un enjeu majeur. Il reprend le premier fondement de la politique dans son intégralité et il est le corollaire de l'engagement gouvernemental « d'assurer le respect de l'autonomie des organismes communautaires à déterminer leur mission, leurs orientations, leurs modes et leurs approches d'intervention ainsi que leurs modes de gestion³ ». Il est en outre complémentaire au paramètre général relatif à la responsabilité de l'État au regard des services publics.

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

Le respect des caractéristiques de l'action communautaire autonome

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

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

besoins de l'action communautaire autonome, dans le respect de ses caractéristiques premières et des aspects qu'emprunte son autonomie⁴ ». Le respect de l'autonomie se traduit également dans les pratiques administratives relatives à la reddition de comptes.

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

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

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

Le respect des exigences d'une saine gestion

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

L'enracinement de l'organisme dans la communauté

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.1 L'ÉTAT DE SITUATION DE L'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE

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

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

3.3.2 LE PORTRAIT ANNUEL DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

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

4 L'HARMONISATION DES PRATIQUES GOUVERNEMENTALES

La mise en œuvre de la politique « commande un effort sans précédent d'harmonisation des pratiques gouvernementales⁵ ». La présente section propose les balises destinées à soutenir les ministères et les organismes gouvernementaux soucieux de s'inscrire dans la démarche d'harmonisation des pratiques administratives relatives au soutien financier des organismes communautaires. Plus spécifiquement, elle vise à soutenir les ministères et les organismes gouvernementaux dans l'élaboration ou la révision de leurs programmes de soutien financier.

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

La politique réaffirme « le maintien des responsabilités des ministères et des organismes gouvernementaux aux paliers national, régional et local à l'égard des organismes de leur secteur d'activité⁶ » et invite les instances gouvernementales à l'adaptation progressive de leur pratique de financement en fonction de trois modes :

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

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

4.2 TROIS MODES DE SOUTIEN : TROIS LOGIQUES DIFFÉRENTES

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

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

4.3 LES MODALITÉS ADMINISTRATIVES POUR TOUTE PREMIÈRE DEMANDE DE SOUTIEN FINANCIER

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

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

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

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

4.3.1 LA NATURE DE L'INFORMATION REQUISE

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

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

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

4.3.2 LES DOCUMENTS ACCOMPAGNANT UNE PREMIÈRE DEMANDE

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

- L'acte constitutif (charte)

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

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

- Les statuts et les règlements généraux

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

- Le rapport d'activité ou le rapport annuel

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

- Le rapport financier et les prévisions budgétaires

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

4.4 LE MODE DE SOUTIEN PAR ENTENTE DE SERVICE

4.4.1 LA PORTÉE DU SOUTIEN

Dans les ententes de service qu'il conclut avec les organismes communautaires, le gouvernement reconnaît implicitement que ceux-ci sont en mesure d'apporter une complémentarité à l'offre de service gouvernementale dans le secteur d'activité visé par l'entente. Le service ou l'intervention communautaire sont alors essentiellement appréciés sous l'angle de cette complémentarité avec l'offre de services publics. Comme l'indique d'ailleurs la politique, « l'entente de service est un contrat de collaboration qui traduit avec précision les engagements des parties⁷ ».

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

4.4.2 LES MINISTÈRES QUI PEUVENT CONCLURE DES ENTENTES DE SERVICE

Tout ministère ou tout organisme gouvernemental est libre de conclure des ententes de service avec les organismes communautaires intéressés. Le ministère ou l'organisme gouvernemental détermine lui-même ses besoins de recourir aux organismes communautaires pour la prestation de certains services ou l'exécution de certains mandats liés à ses champs d'action. Évidemment, la conclusion d'une entente de service présuppose un lien étroit entre les orientations d'un ministère et les activités que veut réaliser l'organisme communautaire.

4.4.3 L'ACCESSIBILITÉ AUX ENTENTES DE SERVICE

Les ententes de service représentent un mode de soutien ouvert à l'ensemble des organismes communautaires, peu importe leur secteur d'activité. Les organismes d'action communautaire autonome y ont aussi accès : si la politique prévoit pour ces organismes un dispositif de soutien en appui à leur mission globale pour leur action alternative, ils n'en demeurent pas moins libres de recourir aux ententes de service.

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

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

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

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

4.4.5 LA FORME DE SOUTIEN FINANCIER DANS LES ENTENTES DE SERVICE

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

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

4.5.1 LA PORTÉE DU SOUTIEN

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

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

4.5.2 LES MINISTÈRES RESPONSABLES DE SOUTENIR DES PROJETS PONCTUELS

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

4.5.3 LES ORGANISMES QUI PEUVENT DEMANDER DU SOUTIEN DE PROJET

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

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

4.6 LE SOUTIEN EN APPUI À LA MISSION GLOBALE

4.6.1 LA PORTÉE DU SOUTIEN

L'un des engagements de la politique vise à « faire en sorte que le dispositif de soutien financier à l'action communautaire autonome soit généralisé dans les ministères et organismes gouvernementaux afin d'appuyer la mission globale des organismes d'action communautaire autonome⁸ ». Le mode de soutien en appui à la mission globale est une réponse adaptée à l'action citoyenne collective portée par les organismes d'action communautaire autonome et jugée pertinente par les autorités gouvernementales. Il « suppose une approche globale qui réponde à la nature intrinsèque de l'action communautaire autonome⁹ » telle que la politique la définit.

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

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

4.6.2 LA NATURE DU SOUTIEN FINANCIER

Ce que le gouvernement veut aider, dans le mode de soutien en appui à la mission globale, c'est la réalisation d'une mission considérée dans sa globalité plutôt que parcellisée en fonction d'activités particulières ou de priorités gouvernementales. Le ministère ou l'organisme gouvernemental n'est pas acheteur de services ou d'interventions particulières même si la réalisation de la mission passe nécessairement par des activités de diverses natures. Cette idée imprègne toutes les dimensions de l'application de ce mode de soutien financier : l'analyse de la mission de l'organisme, l'évaluation des coûts admissibles, la forme que prend le soutien financier ainsi que la reddition de comptes.

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

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

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

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

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

4.6.3 LE SOUTIEN PLURIANNUEL

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

4.6.4 LES COÛTS ADMISSIBLES

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

Une notion utile à différents moments charnières

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

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

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

Ce que comprennent les coûts admissibles

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

- les frais généraux : local, matériel de bureau, infrastructure technologique, etc.;
- les frais salariaux associés à la base de fonctionnement et aux services alternatifs de l'organisme;
- les frais rattachés aux volets de la mission sociale des organismes d'action communautaire autonome que sont l'éducation à l'exercice des droits et la défense collective des droits, la vie associative et les activités de concertation et de représentation, le soutien et l'encadrement de l'action bénévole. Les frais liés à l'éducation populaire font aussi partie des coûts admissibles dans le soutien en appui à la mission, et ce, conformément aux caractéristiques de l'action communautaire autonome, de même qu'en accord avec la Déclaration de Hambourg¹¹. Dans cette déclaration, l'éducation populaire est vue comme une responsabilité de tous les ministères et de tous les organismes gouvernementaux plutôt que comme la seule responsabilité du ministère de l'Éducation.

4.6.5 LA NOTION DE SEUIL PLANCHER ET LA PARTICIPATION GOUVERNEMENTALE SIGNIFICATIVE

Le gouvernement ne s'est pas engagé à assumer entièrement le soutien en appui à la mission globale des organismes d'action communautaire autonome, mais à y participer. Le niveau de participation gouvernementale n'est pas déterminé par la politique, plusieurs facteurs pouvant influencer la hauteur du soutien financier. Cependant, la politique énonce le principe qui doit prévaloir dans sa détermination : le montant forfaitaire accordé à l'organisme contribue à « couvrir un seuil plancher qui constitue une participation significative aux coûts admissibles¹² ».

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

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

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

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

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

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

4.6.6 LES AUTRES SOURCES DE SOUTIEN FINANCIER

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

4.6.7 LE SURPLUS ACCEPTABLE

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

4.6.8 LES VARIABLES SUSCEPTIBLES D'INFLUENCER LA PARTICIPATION GOUVERNEMENTALE

Un outil dans la démarche d'équité

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

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

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

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

Les ministères et les organismes gouvernementaux sont invités à pondérer l'appréciation des besoins financiers des organismes en tenant compte des variables proposées et en appliquant ces variables en fonction des phases de développement¹³ des organismes d'action communautaire.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- le matériel divers et l'habitation.

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

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

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

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

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

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

- le nombre d'organismes membres du regroupement.

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

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

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

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

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

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

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

Liens de missions, liens de champs d'action

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

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

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

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

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

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

- Lorsque la mission d'un organisme l'amène à être actif dans plus d'un secteur d'activité, c'est sur la base du secteur dans lequel ses activités prédominent ou prennent le plus d'importance que l'organisme sera rattaché à un ministère ou à un organisme gouvernemental.
- Lorsque l'organisme traite une problématique ou intervient dans un secteur d'activité auprès d'un groupe social donné, c'est en fonction de la problématique traitée plutôt qu'en fonction du groupe social touché que le rattachement au ministère visé par la problématique devrait se faire.

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

Il s'agit ici d'organismes dont les missions peuvent être compatibles avec celles de certaines instances gouvernementales, mais dont le rattachement est problématique parce qu'on ne peut trancher sur la prédominance d'un secteur d'activité par rapport à un autre secteur d'activité ou d'une problématique par rapport à une autre problématique. On parle alors d'organismes d'action communautaire multisectoriels et la politique prévoit la possibilité de les rattacher à plus d'une instance gouvernementale.

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

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

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

À l'exception des regroupements dont la mission unique ou principale est la défense collective des droits, les ministères et les organismes gouvernementaux sont responsables de l'attribution du soutien en appui à la mission globale des regroupements de leur secteur d'activité respectif.

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

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

4.6.10 L'ACCRÉDITATION

L'accréditation est un mécanisme de reconnaissance qui peut être appliqué à diverses fins et à différentes catégories d'organismes communautaires, qu'il s'agisse ou non d'organismes d'action communautaire autonome. Toutefois, c'est dans le contexte du soutien en appui à la mission globale que l'accréditation est abordée dans la politique, c'est-à-dire en tant que « dispositif approprié pour établir clairement la relation entre l'action de l'organisme et le champ d'activité d'un ministère et pour reconnaître l'appartenance d'un organisme au champ de l'action communautaire autonome à des fins d'accès au dispositif particulier de soutien financier à l'action communautaire autonome¹⁴ ». Par ailleurs, la politique gouvernementale « ne vise pas à ce qu'un même mécanisme soit adopté par tous les ministères », et c'est pourquoi les instances gouvernementales demeurent libres d'adopter d'autres dispositifs de reconnaissance. Dans l'esprit du principe directeur portant sur la consultation des organismes communautaires, les ministères et les organismes gouvernementaux qui veulent mettre au point des mécanismes d'accréditation devraient consulter les instances de représentation des organismes communautaires de leur secteur d'activité.

4.6.11 LES MODALITÉS LIÉES À LA PREMIÈRE DEMANDE

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

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

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

Le motif de la demande en appui à la mission globale

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

Le montant de la demande en appui à la mission globale

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

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

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

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

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

4.6.12 L'ENTENTE ADMINISTRATIVE

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

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

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

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

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

Définitions des ententes administratives

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

La lettre d'annonce

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

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

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

Le protocole d'entente ou la convention pluriannuelle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les modalités de reconduction des ententes administratives

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

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

4.6.13 LA REDDITION DE COMPTES

La politique énonce l'engagement suivant :

« Harmoniser les mécanismes de reddition de comptes des programmes gouvernementaux de soutien financier en action communautaire afin de répondre à des objectifs de rigueur, de souplesse et de transparence, tout en étant respectueux de l'autonomie des organismes et sensible à la réalité qui est la leur¹⁵ ».

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

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

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

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

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

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

Les documents prescrits

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

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

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

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

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

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

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

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

- le rapport financier;

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

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

- les prévisions budgétaires;

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

5 LES MESURES TRANSITOIRES

5.1 LE RESPECT DES ACQUIS ET LE SOUTIEN FINANCIER PLURIANNUEL

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

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

5.1.1 LE RESPECT DES ACQUIS : LE CONCEPT

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

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

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

Une balise claire

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

La logique pour déterminer une année de référence

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

Les organismes dont les acquis sont protégés

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

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

Il est important de noter qu'en 2001-2002 le soutien en appui à la mission globale a été accordé en tenant compte du système et des pratiques qui existaient avant l'opération de concentration du soutien en appui à la mission et non pas dans la perspective du respect des acquis. C'est pourquoi l'année 2001-2002 ne peut être à la fois l'année de référence et l'année qui marque le début effectif du respect des acquis; celui-ci ne peut commencer, en principe, qu'avec l'année financière 2002-2003¹⁶.

5.1.4 LE RESPECT DES ACQUIS : LA DURÉE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABLEAU SYNTHÈSE SUR LA PÉRIODE D'APPLICATION DU RESPECT DES ACQUIS	
Respect des acquis	
1. Organismes ne faisant pas l'objet d'un rattachement à un autre ministère et dont tout le financement est déjà concentré dans son ministère d'attache Organismes ayant une entente triennale ou pluriannuelle à partir de 2002-2003 Organismes ne bénéficiant pas d'une entente triennale ou pluriannuelle dès l'année 2002-2003	• Débute en 2002-2003 et correspond au soutien accordé en 2001-2002. • Est intégré dans l'entente pour la durée de celle-ci. • Débute en 2002-2003 et correspond au soutien accordé en 2001-2002. • Est maintenu jusqu'à ce que l'organisme ait conclu une entente (ne devrait pas dépasser le 24 septembre 2004). • Est intégré à l'entente pour la durée de celle-ci.
2. Organismes ne faisant pas l'objet d'un rattachement à un autre ministère, mais dont une partie du financement est transférée à son ministère d'attache par d'autres ministères ou organismes gouvernementaux	• Débute en 2002-2003 et correspond au soutien accordé en 2001-2002. • Est maintenu jusqu'à ce que le financement soit transféré au ministère désigné comme ministère d'attache et jusqu'à ce que l'organisme ait conclu une entente triennale ou pluriannuelle avec le ministère désigné (ne devrait pas dépasser septembre 2004). • Est intégré à l'entente pour la durée de celle-ci. <i>Si l'organisme bénéficie déjà d'une entente triennale ou pluriannuelle ayant débuté après le 31 mars 2002 avec le ministère d'attache, les sommes transférées doivent être intégrées pour la durée de cette entente.</i>
3. Organismes faisant l'objet d'un rattachement à un nouveau ministère ou organisme gouvernemental	• Débute en 2002-2003 et correspond au soutien accordé en 2001-2002. • Est maintenu jusqu'à ce que le financement soit transféré au ministère désigné comme ministère d'attache et jusqu'à ce que l'organisme ait conclu une entente triennale ou pluriannuelle avec le ministère désigné (ne devrait pas dépasser septembre 2004). • Est intégré à l'entente pour la durée de celle-ci.

5.2 LES DÉLAIS DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

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

ANNEXE

PRÉAMBULE

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

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

LES ACTIONS COLLECTIVES AU QUÉBEC

On dénombre au Québec plus de 50 000 organismes constitués en organismes à but non lucratif (OBNL)¹⁷, presque autant d'associations non constituées en personne morale¹⁸ et plus de 2 300 coopératives actives. Nous proposons, dans cette section, une façon d'identifier et de classer ces actions collectives issues de divers horizons et dont l'intervention varie.

Mentionnons d'emblée que l'action collective est issue des OBNL, des associations et des coopératives et « se caractérise par la mise en commun d'activités, de connaissances et par la poursuite d'un autre but que le partage des bénéfices pécuniaires entre les membres¹⁹ ».

1. Organismes communautaires

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

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

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

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

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

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

1.1 Organismes d'action communautaire

Les activités des organismes d'action communautaire sont axées principalement sur les services offerts aux personnes. Leur intervention ne vise pas en priorité la promotion d'un projet de société misant sur la transformation sociale²⁰ (par exemple les clubs de sport ou de loisir). Il arrive aussi que ces organismes soient offerts en complémentarité avec les services offerts par l'État (par exemple les organismes d'assistance et d'accompagnement aux plaintes du secteur de la santé, les maisons de convalescence, les services externes de main-d'œuvre [SEMO]). Ils répondent aux critères suivants :

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

1.2 Organismes d'action communautaire autonome

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

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

2. Organismes d'action socio-économique

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

2.1 Organismes à vocation philanthropique

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

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

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

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

2.3 Organismes à vocation religieuse

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

2.4 Associations d'affaires et associations professionnelles

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

2.5 Organismes politiques

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

2.6 Organismes de défense et de promotion des intérêts

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

2.7 Organismes de développement des localités

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

2.8 Coopératives et entreprises d'économie sociale

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

TROISIÈME PARTIE

**LES BALISES D'INTERPRÉTATION DES CRITÈRES QUI DÉFINISSENT
LES ORGANISMES D'ACTION COMMUNAUTAIRE**

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	3
1 LES CRITÈRES QUI S'APPLIQUENT AUX ORGANISMES D'ACTION COMMUNAUTAIRE	5
1.1 LE STATUT D'ORGANISME À BUT NON LUCRATIF	5
1.2 L'ENRACINEMENT DANS LA COMMUNAUTÉ.....	7
1.3 LA VIE ASSOCIATIVE ET DÉMOCRATIQUE	9
1.4 L'AUTONOMIE OU LA LIBERTÉ POUR UN ORGANISME DE DÉTERMINER SA MISSION, SES APPROCHES, SES PRATIQUES ET SES ORIENTATIONS	14
2 LES CRITÈRES QUI S'APPLIQUENT AUX ORGANISMES D'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME	16
2.1 AVOIR ÉTÉ CONSTITUÉ À L'INITIATIVE DES GENS DE LA COMMUNAUTÉ.....	16
2.2 LA POURSUITE D'UNE MISSION SOCIALE PROPRE À L'ORGANISME ET QUI FAVORISE LA TRANSFORMATION SOCIALE	19
2.3 FAIRE PREUVE DE PRATIQUES CITOYENNES ET D'APPROCHES LARGES AXÉES SUR LA GLOBALITÉ DES SITUATIONS PROBLÉMATIQUES ABORDÉES.....	21
2.4 ÊTRE DIRIGÉ PAR UN CONSEIL D'ADMINISTRATION INDÉPENDANT DU RÉSEAU PUBLIC	23
3 LES CRITÈRES QUI DÉFINISSENT LES ORGANISMES DE DÉFENSE COLLECTIVE DES DROITS.....	25
3.1 LE SENS DE L'EXPRESSION « DÉFENSE COLLECTIVE DES DROITS »	25
3.2 LA DÉFINITION RETENUE	26
3.3 LES MANIFESTATIONS RELATIVES AUX ACTIVITÉS QUI DÉFINISSENT LA MISSION	28
3.3.1 L'éducation populaire autonome.....	28
3.3.2 L'action politique non partisane	29
3.3.3 La mobilisation sociale.....	31
3.3.4 Les activités de représentation	32
3.4 LA GRILLE CONSOLIDÉE SUR LES QUATRE CATÉGORIES D'ACTIVITÉS	33
3.5 LA GRILLE D'APPRÉCIATION DE LA PART OCCUPÉE PAR LES ACTIVITÉS DE DÉFENSE COLLECTIVE DES DROITS AU REGARD DE L'ENSEMBLE DE L'ACTION D'UN ORGANISME	34

PRÉAMBULE

Les composantes de la troisième partie du cadre de référence

Cette partie se divise en trois sections :

- La première section porte sur l'interprétation des critères qui définissent les organismes d'action communautaire au sens large.
- La deuxième section porte sur l'interprétation des critères qui définissent les organismes d'action communautaire autonome.
- La troisième section porte sur l'interprétation des quatre familles d'activités qui caractérisent l'action des organismes de défense collective des droits.

La particularité des sections qui portent sur l'interprétation des critères

Les balises d'interprétation des différents critères qui définissent les organismes visés par la politique gouvernementale sont présentées de la manière suivante :

- Un court texte explique le sens du critère par rapport au contexte dans lequel il est utilisé.
- Une grille de manifestations et d'indices correspondants est ensuite présentée pour chacun des critères de définition énoncés dans la politique.
- La grille de manifestations est accompagnée d'une appréciation de la valeur relative des énoncés qui constituent le contenu de la grille, pour qu'il soit possible de déterminer si l'organisme satisfait au critère.

La distinction de fond entre « critère » et « manifestation »

Les critères qui définissent les organismes communautaires sont impératifs et cumulatifs. En raison de ce caractère obligatoire, les critères ont une valeur égale et ne sont pas pondérés les uns par rapport aux autres. Par ailleurs, les manifestations de la satisfaction aux critères ainsi que les indices qui sont énoncés dans les grilles ont une valeur relative les uns par rapport aux autres. L'appréciation des manifestations qui accompagne chacune des grilles indique, en effet, que certaines des manifestations sont fondamentales, alors que d'autres ont une portée moins essentielle. L'objectif est avant tout d'offrir une série d'exemples de comportements ou d'attitudes qui favorisent le respect du critère qui fait l'objet d'analyse. L'analyste demeure libre d'adapter les manifestations proposées à la réalité ou à la nature particulière de l'action de certains organismes. Par exemple, l'enracinement dans la communauté d'un organisme d'envergure internationale ne se manifestera certainement pas de la même manière que chez un organisme qui intervient à l'échelon local.

Les liens entre certains critères

Les critères qui définissent les organismes d'action communautaire au sens large et ceux qui définissent les organismes d'action communautaire autonome ne sont pas toujours totalement étanches les uns par rapport aux autres; ils sont même parfois intimement liés. Il est donc possible que certaines manifestations démontrant qu'un organisme satisfait à un critère puissent être appliquées à un autre critère. C'est une question de nuances et d'interprétation des concepts.

L'appréciation des énoncés qui contiennent une forme négative

Tous les énoncés sont formulés à la forme positive. Certains des énoncés s'accompagnent toutefois d'une contrepartie à la forme négative. Dans ces cas, c'est toujours la réponse à la partie exprimée à la forme positive qu'il faut prendre en considération pour apprécier la manifestation et qu'il faut inscrire dans la colonne « Oui » ou dans la colonne « Non ». La forme négative ne constitue qu'une explication de la première partie de l'énoncé.

Les indices mentionnés le plus souvent : le rapport d'activité ou le rapport annuel

Le rapport annuel ou le rapport d'activité sont omniprésents dans les indices des différentes grilles d'interprétation. Il appartient toutefois aux organismes communautaires de fournir la preuve la plus concluante en ce qui concerne les activités mentionnées dans les énoncés des manifestations possibles. Puisqu'il est possible que d'autres indices leur apparaissent plus pertinents, les organismes restent juges de l'opportunité de joindre les documents en question à leur rapport d'activité ou à leur rapport annuel.

1 LES CRITÈRES QUI S'APPLIQUENT AUX ORGANISMES D'ACTION COMMUNAUTAIRE

L'importance de distinguer « action communautaire au sens large » et « action communautaire autonome »

La politique gouvernementale énonce les critères qui définissent les organismes d'action communautaire au sens large et ceux qui caractérisent les organismes d'action communautaire autonome. Sur le plan conceptuel, la distinction entre ces deux catégories d'organismes constitue une reconnaissance de la dynamique communautaire au Québec. Sur le plan fonctionnel, la distinction a des répercussions importantes sur le rattachement des organismes d'action communautaire autonome à l'instance gouvernementale appelée à leur attribuer un soutien en appui à leur mission globale. Elle influe également sur l'application de l'ensemble des modalités afférentes à ce dispositif particulier de soutien financier.

Une fois qu'on a pu déterminer si les activités d'un organisme s'inscrivent dans le champ de l'action communautaire, on doit évaluer s'il s'agit d'un organisme d'action communautaire au sens large ou d'un organisme d'action communautaire autonome. Sous ces rapports, la politique édicte des critères précis dont les présentes balises permettent de circonscrire la portée.

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

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

Pour leur part, les organismes d'action communautaire autonome doivent non seulement satisfaire aux quatre critères qui précèdent, mais aussi répondre à quatre critères qui caractérisent la nature de leur action. Ces critères sont interprétés dans la section qui suit.

Pour mieux comprendre les diverses composantes du secteur des organismes à but non lucratif, consulter l'annexe à la fin de la deuxième partie du cadre de référence.

1.1 LE STATUT D'ORGANISME À BUT NON LUCRATIF

Le statut d'organisme à but non lucratif (OBNL) constitue le critère le plus objectif dans la mesure où il fait référence au statut juridique de l'entité qui sollicite un soutien financier. Facile à vérifier, il est déjà appliqué par les instances gouvernementales qui disposent de programmes destinés à financer les activités d'organismes communautaires.

Être une personne morale selon la Loi sur les compagnies du Québec ou la Loi sur les corporations canadiennes

Les organismes à but non lucratif sont des personnes morales, c'est-à-dire des organismes enregistrés à des fins non lucratives 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. Les ministères et les organismes gouvernementaux sont libres de maintenir les pratiques administratives en vigueur au moment de l'adoption de la politique gouvernementale et portant sur les exigences en matière d'incorporation sous

l'une ou l'autre loi. Pour l'accès au soutien financier, les organismes doivent réaliser la majorité de leurs activités sur le territoire du Québec, à l'exception toutefois des organismes dont la mission les amène à être actifs au niveau international. Ces derniers, qu'ils soient constitués en vertu de la loi du Québec ou de la loi fédérale, doivent avoir leur siège social au Québec et y tenir les réunions de leurs administrateurs et leurs assemblées annuelles. Sont exclues de l'application de la politique les sociétés considérées comme des entreprises privées au sens de la partie I de la Loi sur les compagnies du Québec ou de la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes.

Les coopératives auxquelles s'appliquent les orientations gouvernementales

La politique gouvernementale ne vise que les organismes expressément constitués en tant qu'organismes à but non lucratif¹. Son champ d'application n'englobe pas les organismes qui, sans être constitués sous les lois mentionnées au paragraphe précédent, ont un régime fiscal assimilable à celui des OBNL. Les organismes qui ont un statut de coopérative ne sont donc pas visés par la politique. Font cependant exception à l'application de cette règle les associations coopératives d'économie familiale, connues sous l'acronyme ACEF, dont la finalité sociale les a amenées à être assimilées au champ de l'action communautaire et dont plusieurs sont considérées comme des organismes de défense collective des droits.

Manifestations		Indices	Oui	Non
Premier critère : être un organisme à but non lucratif ou une coopérative créée à des fins sociales				
1.1	Être constitué en personne morale à but non lucratif au Québec et réaliser la majorité de ses activités au Québec.	Acte constitutif en vertu de la Loi sur les compagnies du Québec, partie III. Charte, rapport d'activité, rapport annuel et plan d'action.		
1.2	Être constitué en personne morale à but non lucratif au fédéral et avoir son siège social au Québec en y réalisant la majorité de ses activités.	Acte constitutif en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes, partie II. Charte, rapport d'activité, rapport annuel et plan d'action.		
1.3	Être constitué en personne morale à but non lucratif, avoir une mission internationale et avoir son siège social au Québec, y tenir les réunions de son conseil d'administration et son assemblée générale annuelle.	Acte constitutif en vertu de la Loi sur les compagnies du Québec, partie III ou Loi sur les corporations canadiennes, partie II, selon les pratiques des ministères et organismes gouvernementaux. Charte, rapport d'activité ou rapport annuel et plan d'action.		

1. *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, paragraphe 1.4.1, p. 21.

Manifestations	Indices	Oui	Non
Appréciation globale du premier critère	Conclusion de l'appréciation globale		
Un « oui » à l'une ou l'autre des manifestations suffit à qualifier l'organisme quant à son statut juridique.	L'organisme satisfait aux critères.		

1.2 L'ENRACINEMENT DANS LA COMMUNAUTÉ

Faute d'enracinement dans la communauté, un organisme peut difficilement prétendre au statut d'organisme « communautaire ». Il n'y a pas de modèle type d'enracinement dans la communauté, mais, globalement, il s'agit de faire preuve d'ouverture sur la communauté, d'être actif au sein de celle-ci et de chercher à être partie prenante de son développement et de l'amélioration de son tissu social.

Pour évaluer l'enracinement dans la communauté, une grille d'analyse souple est nécessaire. Il faut, de plus, savoir tenir compte des facteurs qui influencent la possibilité de nouer des collaborations avec des partenaires du milieu, soit la mission de l'organisme, son champ d'intervention, la nature de ses activités et le contexte général dans lequel il évolue. Il faudra plus de temps à certains organismes pour bâtir des alliances et être actifs auprès de diverses instances.

La grille qui suit présente quelques-unes des manifestations possibles de l'enracinement d'un organisme dans sa communauté.

Manifestations	Indices	Oui	Non
Deuxième critère : être enraciné dans la communauté			
2.1 L'organisme invite les membres de la collectivité visée par sa mission et ses activités à s'associer à son développement; par exemple, des comités, groupes de travail ou autres mécanismes témoignent de la place occupée par les membres de la collectivité.	Outils de communication de l'organisme ou annonces publiques ou rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel.		
2.2 La communauté visée par la mission de l'organisme est représentée au conseil d'administration.	Charte de l'organisme ou statuts et règlements ou rapport d'activité, rapport annuel.		

Manifestations	Indices	Oui	Non
2.3 L'organisme est en rapport avec d'autres organismes communautaires ou avec d'autres instances du milieu : • il participe à des tables de concertation ou • il partage des ressources ou échange des services ou • il siège au conseil d'administration d'autres organismes communautaires.	Rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel ou autres documents jugés pertinents par l'organisme.		
2.4 Lorsqu'il évalue que sa mission ou ses activités s'y prêtent, l'organisme travaille en concertation (détermination de besoins, échanges d'information, planification d'actions communes, participation à des comités, groupes de travail ou conseils d'administration, etc.) avec différents intervenants issus d'instances gouvernementales, paragouvernementales ou privées : CLSC, CRD, municipalités, chambres de commerce, entreprises, etc.	Rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel ou autres documents jugés pertinents par l'organisme.		
2.5 L'organisme fait des démarches pour recevoir du soutien de la communauté ou d'autres bailleurs de fonds : prêt de locaux, accès à des équipements divers, à de l'expertise professionnelle ou à du soutien financier.	Rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel ou autres documents jugés pertinents par l'organisme.		
2.6 L'organisme permet à la communauté visée par sa mission ou par ses activités de faire valoir son point de vue sur les activités qu'il réalise ou sur ses services : comité ou autre structure chargée d'analyser les réactions des personnes relativement à ses services : forum, assemblée, colloque, etc.	Rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel ou autres documents jugés pertinents par l'organisme.		
2.7 Les gens de la communauté manifestent leur intérêt à l'égard de l'organisme par diverses formes d'engagement bénévole : appui bénévole pour l'organisation ou la réalisation d'activités ou pour l'exécution de tâches administratives, militantisme, etc.	Rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action indiquant, entre autres, les tâches effectuées par des bénévoles autres que les membres du conseil d'administration, etc.		
2.8 L'organisme fait des efforts pour recruter des bénévoles et pour les soutenir (formation et encadrement).	Rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel.		

Manifestations	Indices	Oui	Non
2.9 L'organisme, lorsqu'il évalue que sa mission ou ses activités s'y prêtent, manifeste sa présence à la communauté en offrant ses services et son expertise lorsque la communauté est touchée par des événements particuliers. Exemples d'événements marquants survenus au cours des dernières années : déluge, crise du verglas.	Communications publiques ou documents jugés pertinents par l'organisme et attestant sa volonté de collaborer avec les instances publiques visées ou avec d'autres organisations.		
Appréciation globale du deuxième critère	Conclusion de l'appréciation globale		
Les manifestations 2.1, 2.2 et 2.3 sont des manifestations fondamentales de l'enracinement dans la communauté. Pour se qualifier au regard de ce critère, l'organisme devrait donc obtenir un « oui » à chacune de ces trois manifestations. <i>Les autres manifestations de l'enracinement dans la communauté viennent enrichir ces trois manifestations, mais elles prennent une importance relative dans le sens où elles sont susceptibles de varier considérablement selon la mission et les activités des organismes visés.</i>	L'organisme satisfait aux critères 2.1, 2.2 et 2.3.		

1.3 LA VIE ASSOCIATIVE ET DÉMOCRATIQUE

Deux notions apparentées mais distinctes

La vie associative, au sens large du terme, peut inclure la notion de vie démocratique. Ainsi, un organisme peut difficilement prétendre entretenir une vie associative intense si ses pratiques ne sont pas démocratiques, et il ne peut pas vraiment se qualifier de démocratique s'il ne se préoccupe pas de la qualité de sa vie associative. C'est pourquoi vie associative et vie démocratique vont habituellement de pair et c'est pourquoi on les regroupe fréquemment. Cependant, aussi proches soient-elles l'une de l'autre, ces deux notions ont un caractère distinct que l'on peut cerner par des manifestations propres à chacune.

Les manifestations et les indices proposés reflètent ce qui est le plus souvent observable, mais la satisfaction du critère peut emprunter bien d'autres voies. Cela est particulièrement vrai de la vie associative, qui peut être influencée par la nature de l'intervention de l'organisme ainsi que par les personnes qui en sont membres ou qui le fréquentent.

La vie associative

La vie associative correspond à ce qu'un organisme communautaire met en œuvre pour entretenir une vitalité interne et non pas pour s'associer à d'autres organisations ou instances, comme on l'entend parfois. C'est dans la satisfaction du critère relatif à l'enracinement dans la communauté que la vitalité de la relation avec d'autres organismes pourra davantage être mise en valeur et appréciée.

Manifestations	Indices	Oui	Non
Troisième critère, premier volet : entretenir une vie associative			
3.1.1 L'organisme recherche activement l'engagement de ses membres ou des personnes qui bénéficient de ses services ou de son intervention.	Rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel ou mécanismes de recrutement mis en place ou outils de communication qui font connaître l'organisme : dépliants, revues, etc.		
3.1.2 Tout en se montrant respectueux de la liberté des membres de déterminer leur niveau d'engagement, l'organisme favorise la participation de ceux-ci et leur fait connaître ses besoins de soutien par différents outils de communication : bulletin, journal, revue, site Internet, sessions de formation ou d'éducation ouvertes à l'ensemble des membres pour faire connaître les situations problématiques abordées par l'organisme.	Règlements généraux ou règles de régie interne prévoyant la création de groupes de travail, de comités, d'instances d'orientation ou rapport d'activité ou plan d'action ou autres documents jugés pertinents par l'organisme.		
3.1.3 L'organisme met en place des dispositifs de consultation qui permettent à ses membres de faire entendre leur point de vue dans ses instances et de s'exprimer sur les différents aspects de son évolution : création de groupes de travail, de discussion ou colloques, séminaires, activités d'information, etc.	Avis de convocation à l'assemblée annuelle ou rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel.		
3.1.4 L'organisme met à profit l'expérience de son personnel, sollicite son expertise et favorise sa participation à ses instances démocratiques et aux sessions de travail ou aux groupes de discussion portant sur les orientations de l'organisme.	Charte ou règlements généraux qui prévoient la représentation du personnel au conseil d'administration ou rapport d'activité, rapport annuel.		
3.1.5 L'organisme consulte aussi les personnes qui offrent leurs services bénévolement ou qui s'investissent dans ses activités : participation au conseil d'administration ou aux instances d'orientation, mise en place de mécanismes particuliers destinés aux bénévoles, etc.	Rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel.		

Manifestations	Indices	Oui	Non
3.1.6 L'organisme mène des actions qui indiquent sa volonté de favoriser des rapports harmonieux entre le conseil d'administration, les personnes salariées et les personnes engagées dans les activités de l'organisme sur une base bénévole ou militante : • organisation de sessions de formation sur le fonctionnement de l'organisme, sur sa mission ou ses activités ou adoption d'une politique de gestion intégrant les besoins de l'ensemble des parties en cause : administrateurs, gestionnaires, personnel rémunéré et bénévole; - ou • développement de mécanismes de communication permettant à toutes les personnes visées de faire valoir leur point de vue; - ou • organisation d'activités ou mise en place de mécanismes destinés à reconnaître le travail bénévole.	Rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel.		
Appréciation globale du troisième critère, premier volet : la vie associative	Conclusion de l'appréciation globale		
Pour qu'il soit possible d'affirmer qu'un organisme communautaire satisfait au critère relatif à la vie associative, l'analyse de son dossier devrait permettre de répondre par un « oui » à chacune des trois premières manifestations. <i>Les manifestations 3.1.4, 3.1.5 et 3.1.6 sont des exemples de vie associative qui renvoient à des éléments de régie interne; l'autonomie de gestion des organismes devant être respectée, ces manifestations ne sont pas incontournables. De telles pratiques utilisées par un organisme renforcent l'appréciation de sa vie associative.</i>	L'organisme satisfait aux critères.		

La vie démocratique

Des impératifs découlant de dispositions légales

La vie démocratique, au sens de la politique, comprend les aspects à caractère plus formel de la vie associative. Alors que les manifestations de la vie associative sont essentiellement présentées à titre d'exemples à caractère facultatif, les manifestations de la vie démocratique ont plutôt un caractère obligatoire dans la mesure où elles découlent du respect des dispositions légales, à l'exception de la manifestation 3.2.2 qui est facultative. L'objectif de la politique n'est certes pas de fixer des exigences plus strictes que celles auxquelles les organismes doivent déjà se soumettre, mais de s'assurer que les organismes se montrent respectueux de ce processus démocratique minimal.

Manifestations	Indices	Oui	Non
Troisième critère, deuxième volet : entretenir une vie démocratique			
3.2.1 L'organisme tient une assemblée générale annuelle de ses membres. Les administrateurs soumettent aux membres les documents suivants : • un bilan; • un relevé des recettes et des dépenses; • un rapport du vérificateur, le cas échéant; • tous les autres renseignements relatifs à la situation financière exigés par l'acte constitutif de l'organisme ou par les règlements.	Avis de convocation et rapport d'une assemblée générale où il y a quorum.		
3.2.2 Les membres réunis en assemblée annuelle approuvent les actes posés par les administrateurs au cours de l'année qui vient de s'écouler.	Extrait du procès-verbal de l'assemblée annuelle.		
3.2.3 Les membres réunis en assemblée annuelle approuvent les états financiers du dernier exercice.	Rapport d'assemblée annuelle ou rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel.		
3.2.4 L'organisme agit conformément aux objets de sa charte.	Les documents suivants concordent avec la charte de l'organisme : procès-verbal de l'assemblée annuelle ou rapport annuel ou plan d'action annuel.		
3.2.5 L'organisme est respectueux de ses règlements généraux et les règlements adoptés par le conseil d'administration sont soumis aux membres qui doivent les ratifier par un vote à la majorité des voix.	Rapport d'activité, rapport annuel ou procès-verbal de l'assemblée annuelle.		
3.2.6 L'organisme se montre respectueux des droits fondamentaux et applique les normes minimales du travail.	Statuts et règlements généraux ou rapport d'activité, rapport annuel ou rapport financier.		

Manifestations	Indices	Oui	Non
3.2.7 Le conseil d'administration est composé en majorité de personnes que la mission de l'organisme concerne ou, lorsque l'organisme évalue que sa mission ou que le contexte d'intervention s'y prête, de personnes représentant les usagères ou les usagers des services de l'organisme.	Statuts et règlements ou procès-verbal de l'assemblée annuelle.		
3.2.8 Le conseil d'administration de l'organisme est élu démocratiquement : • invitation, par les outils de communication qui visent tous les membres, à soumettre des candidatures; • affichage des candidatures; • élection en assemblée annuelle ou par des collèges électoraux eux-mêmes démocratiques.	Règlements généraux : modalités simples, connues et largement diffusées ou procès-verbal de l'assemblée annuelle ou rapport d'activité.		
3.2.9 Le conseil d'administration est actif.	Le conseil se réunit régulièrement entre les assemblées générales annuelles.		
3.2.10 L'organisme fait preuve d'une gestion transparente au regard de sa planification annuelle, de l'adoption de ses orientations et de ses choix budgétaires.	Les bilans et états financiers sont accessibles aux membres ainsi que les autres documents officiels de l'organisme.		
3.2.11 Les membres de l'organisme sont en majorité des personnes issues de la communauté visée par l'organisme.	Charte ou statuts et règlements ou rapport d'activité, rapport annuel.		
3.2.12 L'adhésion est libre et les modalités pour devenir membre sont simples et transparentes.	Charte ou statuts et règlements.		
3.2.13 Les modalités pour devenir membre de l'organisme ou participer à ses activités sont respectueuses de la Charte des droits et libertés de la personne : l'organisme démontre, par ses pratiques, une ouverture à toutes les personnes visées. Il faut rappeler que l'article 20 de la Charte des droits et libertés de la personne stipule que certaines distinctions sont réputées non discriminatoires lorsqu'elles sont justifiées par le caractère charitable, philanthropique, religieux, politique ou éducatif de l'organisme. Ainsi, un organisme de femmes n'est pas tenu d'accueillir dans ses rangs un homme qui en ferait la demande.	Statuts et règlements généraux ou procès-verbal de l'assemblée annuelle.		

Manifestations	Indices	Oui	Non
Appréciation globale du troisième critère, deuxième volet : la vie démocratique	Conclusion de l'appréciation globale		
Les manifestations de ce critère sont fondamentales et l'organisme communautaire devrait enregistrer un « oui » à chacune des manifestations, sauf à la manifestation 3.2.2 qui ne correspond pas à une exigence légale.	L'organisme satisfait aux critères.		

1.4 L'AUTONOMIE OU LA LIBERTÉ POUR UN ORGANISME DE DÉTERMINER SA MISSION, SES APPROCHES, SES PRATIQUES ET SES ORIENTATIONS

L'autonomie : un principe fondamental pour tous les organismes communautaires

Le respect de l'autonomie des organismes communautaires est présenté comme un enjeu crucial dans la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire. D'une part, les organismes communautaires ont souvent exprimé l'importance qu'ils accordent à leur autonomie et le malaise qu'ils ressentent vis-à-vis des pratiques qui y portent atteinte. D'autre part, l'État reconnaît sa responsabilité à l'égard des services publics et la nécessité de garder la contribution des organismes communautaires distincte de ceux-ci.

L'autonomie juridique : la distance nécessaire entre l'organisme et les pouvoirs publics

La question de l'autonomie joue différemment selon qu'on est un organisme d'action communautaire au sens large ou un organisme d'action communautaire autonome. Dans le cas de l'action communautaire au sens large, le critère relatif à l'autonomie sert à marquer la distance nécessaire entre l'organisme et les pouvoirs publics pour que son intervention demeure distincte de celle de l'État. On parle essentiellement d'une autonomie juridique qui marque l'indépendance de l'organisme et qui se manifeste par sa capacité à déterminer librement sa mission, ses orientations, ses approches et ses pratiques.

L'autonomie : les aspects sous lesquels elle doit se manifester

Les aspects en fonction desquels on évalue l'autonomie d'un organisme d'action communautaire au sens large font partie de la formulation même du critère. La politique précise, en effet, que les organismes doivent être autonomes dans la détermination de leur mission et de leurs orientations, de leurs approches et de leurs pratiques. L'organisme qui n'est pas libre de déterminer ces éléments ne dispose pas de l'autonomie de base exigée des organismes visés par les orientations de la politique gouvernementale.

L'autonomie : la vigilance de l'organisme et la responsabilité des instances gouvernementales

Les atteintes à l'autonomie sont, en principe, plus susceptibles de venir de l'extérieur que de l'organisme lui-même. C'est précisément parce que les déterminants de l'autonomie ne relèvent pas nécessairement de la volonté de l'organisme, mais de la relation que celui-ci entretient avec les tiers, que la question est complexe, malgré l'apparente simplicité des manifestations de l'autonomie exigée par la politique. L'organisme qui veut être considéré comme communautaire doit démontrer qu'il répond à ce critère, mais le maintien de son autonomie ne relève pas que de sa propre volonté. Les ministères et les organismes gouvernementaux ont aussi la responsabilité de faire en sorte que cette autonomie soit respectée.

Dans cette perspective, les ministères et les organismes gouvernementaux doivent rester constamment à l'affût des pratiques qui risqueraient de porter atteinte à l'autonomie des organismes communautaires

sous les rapports édictés par la politique. On pense, par exemple, à des normes de programmes ou à d'autres types d'exigences qui dicteraient ou orienteraient les pratiques ou les approches d'intervention d'un organisme communautaire ou qui constitueraient une forme d'ingérence dans la gestion de ses affaires. L'une des manières de favoriser le respect de l'autonomie des organismes communautaires pourrait consister, de la part des ministères et organismes gouvernementaux, à en faire une clause des ententes de soutien financier.

La première partie de la troisième manifestation, formulée sous la forme positive, est celle qui énonce ce qu'on doit pouvoir constater dans l'organisme. La partie en italique, formulée sous la forme négative, explicite simplement davantage l'énoncé.

Manifestations	Indices	Oui	Non
Quatrième critère : l'autonomie ou la liberté de déterminer sa mission, ses approches, ses pratiques et ses orientations			
4.1 Tous les membres du conseil d'administration sont membres de l'organisme.	Statuts et règlements ou rapport d'activité, rapport annuel ou procès-verbal de l'assemblée annuelle.		
4.2 La définition de la mission et des orientations de l'organisme résulte de la volonté des membres de l'organisme et des administrateurs qui prennent leurs décisions au sein d'instances démocratiques.	Charte de l'organisme ou règlements généraux ou rapport d'activité, rapport annuel ou procès-verbal de l'assemblée annuelle.		
4.3 Les politiques relatives aux approches et aux pratiques de l'organisme sont déterminées par l'organisme lui-même et sont le fruit de son expertise. <i>L'organisme n'est pas soumis aux règles d'un ordre professionnel.</i>	Charte de l'organisme ou statuts et règlements ou rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel.		
Appréciation globale du quatrième critère	Conclusion de l'appréciation globale		
Pour satisfaire au critère, l'organisme devrait obtenir un « oui » à chacune des trois manifestations de l'autonomie. <i>À l'énoncé 4.3, c'est la réponse à la première partie qui doit être prise en considération pour apprécier la manifestation.</i>	L'organisme satisfait aux critères.		

2 LES CRITÈRES QUI S'APPLIQUENT AUX ORGANISMES D'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME

L'action communautaire autonome : une philosophie d'action, une indépendance politique

L'organisme d'action communautaire autonome n'est pas seulement autonome dans la détermination de sa mission, de ses orientations, de ses pratiques et de ses approches. Aux paramètres qui définissent l'autonomie juridique des organismes communautaires au sens large s'en ajoutent d'autres qui non seulement marquent la distance à maintenir entre les pouvoirs publics et les organismes, mais reflètent également l'autonomie politique de l'organisme, c'est-à-dire son indépendance d'action. Dans son essence même, cette autonomie politique et cette indépendance d'action renvoient à la nature et à la philosophie de l'action et de l'intervention dans lesquelles un organisme d'action communautaire autonome est engagé ainsi qu'à sa capacité à définir par lui-même les règles ou les normes qui encadrent la conduite de ses activités.

L'action communautaire autonome : une mission de transformation sociale

La politique gouvernementale explique la portée de la notion d'action communautaire autonome au Québec, en situant cette pratique d'action communautaire dans la dynamique d'un mouvement de participation et de transformation sociale, aux approches larges et aux pratiques citoyennes. Cette formulation nous renvoie à un mouvement constitué d'organismes issus de l'initiative des citoyens ou des communautés et qui favorisent la participation et l'engagement militant ou bénévole. La transformation sociale et la prise en charge individuelle et collective que visent les organismes d'action communautaire autonome les amènent à développer une intervention qui fait place à la promotion et à la défense collective des droits. De plus, l'intervention ou les services de ces organismes démontrent leur capacité d'innover et de s'adapter dans la réponse qu'ils offrent aux besoins des personnes visées par leur mission. L'autonomie de ces organismes dans la conduite de leur mission se traduit aussi par le choix des personnes visées par leur intervention de fréquenter ou non l'organisme. Les manifestations et les indices qui suivent cernent ces caractéristiques de l'action communautaire autonome.

Cerner l'autonomie politique des organismes d'action communautaire autonome : un exercice nuancé

L'autonomie politique ne se dégage pas nécessairement de manière incontestable de la charte et des règlements généraux d'un organisme ou de quelque autre document à caractère officiel. Plutôt liée à la manière dont un organisme conçoit et réalise sa mission, l'autonomie politique découle principalement du fait que l'organisme offre une intervention ou des services qui se distinguent des services publics par l'objectif de transformation sociale et la perspective d'action collective qui les inspirent. C'est pourquoi l'exercice qui consiste à déterminer si un organisme se situe dans le champ de l'action communautaire autonome est exigeant et nécessite de la nuance de sa part pour l'analyste du dossier. Les organismes qui se réclament de l'action communautaire autonome devront aussi, pour leur part, fournir un effort particulier afin de démontrer qu'ils satisfont aux principes et aux caractéristiques de cette pratique d'action communautaire.

2.1 AVOIR ÉTÉ CONSTITUÉ À L'INITIATIVE DES GENS DE LA COMMUNAUTÉ

Une volonté citoyenne de s'organiser devant une situation problématique

Ce critère ramène au moment où l'organisme a été créé, à la motivation qui a conduit à sa constitution. Il montre qu'un organisme, pour se situer dans l'esprit de l'action communautaire autonome, doit émaner de la volonté d'une communauté ou d'un groupe de citoyennes ou de citoyens de s'organiser autour

d'une problématique donnée. Ce critère fait référence à la dynamique qui se crée quand un groupe de personnes ou une communauté prend en charge la réponse à diverses situations problématiques, soit parce que les services publics n'y répondent pas, soit parce qu'une réponse différente de celle des services publics apparaît nécessaire. C'est pourquoi, d'ailleurs, les organismes d'action communautaire autonome utilisent souvent le qualificatif « alternatifs » pour désigner les services, les interventions ou les pratiques qui résultent de cette dynamique : ils offrent une intervention ou un service « différent », ou encore ils l'offrent d'une manière « différente ».

L'organisme d'action communautaire autonome est donc le produit de l'initiative citoyenne et non pas de l'initiative gouvernementale. Cela ne signifie toutefois pas que le projet citoyen s'est construit en l'absence de tout encouragement gouvernemental. Cela n'exclut pas non plus la possibilité que l'organisme ait pu recevoir, au moment de sa création, l'appui d'un autre organisme. Ce qui compte ici, c'est qu'il ne soit pas une commande de l'État.

L'initiative citoyenne et l'enracinement dans la communauté : deux notions jumelles

Le critère qui nous ramène au moment où l'organisme a été créé doit généralement être évalué en prenant en considération la manière dont un organisme a globalement évolué dans le temps et en tenant compte du critère relatif à l'enracinement dans la communauté. Pour se qualifier en tant qu'organisme d'action communautaire autonome, un organisme doit non seulement montrer qu'il est issu de la communauté, mais aussi qu'il est fidèle à sa mission et à son statut initial et qu'il continue d'imprégner ses orientations et son action de l'influence de la communauté. Le fait d'être constitué à l'initiative des gens de la communauté est en quelque sorte la manifestation de départ du lien que l'organisme entretient avec la communauté, de son enracinement dans la communauté. L'un est le prolongement de l'autre.

Quatre des cinq manifestations du présent critère sont présentées de la manière suivante :

- *La première partie de la manifestation énonce ce qu'on doit pouvoir constater dans l'organisme; c'est sur cette partie de l'énoncé que l'appréciation doit porter.*
- *La partie formulée sous la forme négative (en italique) n'est qu'explicative; elle indique ce qu'on ne veut pas trouver ou constater dans l'organisme.*

Manifestations	Indices	Oui	Non
Premier critère ou première caractéristique propre à l'action communautaire autonome : avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté			
1.1 La création de l'organisme La création de l'organisme résulte de la volonté de citoyennes ou de citoyens. <i>L'organisme, bien qu'il soit à but non lucratif, n'a pas été créé à l'initiative gouvernementale.</i>	Charte ou règlements généraux ou autres documents jugés pertinents par l'organisme.		

Manifestations		Indices	Oui	Non
1.2	La mission de l'organisme La mission de l'organisme a été déterminée à l'origine par les membres fondateurs. <i>La mission de l'organisme n'a pas été déterminée pour satisfaire spécifiquement à l'application d'une loi ou d'un règlement</i> ou <i>la mission de l'organisme n'a pas été déterminée pour répondre spécifiquement aux objectifs ou aux paramètres d'une mesure, d'une orientation ou d'un programme gouvernemental.</i>	Charte ou règlements généraux ou contexte de mise en œuvre de la mesure ou du programme ou autres documents d'orientation jugés pertinents par l'organisme.		
1.3	Les mandats de l'organisme L'organisme a été créé pour exécuter des mandats définis démocratiquement par ses membres et par la collectivité visée. <i>Les mandats de l'organisme ne lui sont pas dictés ou imposés par une instance gouvernementale.</i>	Charte ou règlements généraux ou autres documents jugés pertinents par l'organisme.		
1.4	Si l'organisme a réorienté ou procédé à l'évaluation de sa mission, la réorientation ou l'évaluation reflétait la volonté des membres et des administrateurs de l'organisme.	Rapport d'activité, rapport annuel ou procès-verbal de l'assemblée annuelle ou autres documents jugés pertinents par l'organisme.		
Appréciation globale du premier critère propre à l'action communautaire autonome		Conclusion de l'appréciation globale		
Les trois premières manifestations sont fondamentales pour satisfaire au critère. L'organisme devrait donc enregistrer un « oui » à chacune d'elles. <i>L'organisme qui a réévalué ou réorienté sa mission devrait aussi obtenir une réponse positive à la manifestation 1.4, en plus d'une réponse positive aux trois premières manifestations. En revanche, si l'organisme n'a pas eu à réorienter ou à réévaluer sa mission, l'énoncé 1.4 devient inapplicable et ne peut disqualifier l'organisme.</i>		L'organisme satisfait aux critères.		

2.2 LA POURSUITE D'UNE MISSION SOCIALE PROPRE À L'ORGANISME ET QUI FAVORISE LA TRANSFORMATION SOCIALE

La poursuite d'une mission sociale

La poursuite d'une mission sociale n'est certes pas l'apanage des organismes d'action communautaire autonome. Ce critère sert à faire ressortir la prédominance que la mission sociale doit avoir dans l'ensemble des activités d'un organisme. Les activités d'un organisme d'action communautaire autonome entraînent des retombées économiques, mais ces retombées sont le résultat de ses activités plutôt qu'un objectif immédiat ou qu'une fin en soi. De la même manière, l'organisme d'action communautaire autonome peut être créateur d'emplois durables, mais cet aspect ne constitue ni un fondement de sa mission ni une motivation fondamentale à son action.

Une mission sociale propre à l'action communautaire autonome

La mission sociale d'un organisme d'action communautaire autonome lui est propre au sens où elle peut, dans sa logique même, être différente de celle des services publics. Elle s'articule dans le contexte d'un processus de prise en charge démocratique par lequel la communauté manifeste sa volonté et sa capacité de définir elle-même la réponse à certains de ses besoins. C'est pourquoi les interventions et les services des organismes visés ne peuvent être substitués aux services publics. Cela n'implique pas nécessairement qu'il y ait une différence marquée entre les objectifs poursuivis par les instances publiques et ceux qu'établit l'organisme, mais la convergence de perspectives n'est pas initialement recherchée ou imposée par l'État.

Les organismes d'action communautaire au sens large ont aussi une mission sociale, mais cette mission peut, théoriquement ne pas se différencier de celle des instances gouvernementales qui les soutiennent financièrement. C'est le résultat d'une complémentarité et d'une continuité implicites et voulues entre l'intervention ou les services de l'organisme et l'intervention gouvernementale ou les services publics.

Une mission sociale orientée vers la transformation sociale

La mission sociale propre à l'organisme d'action communautaire autonome est aussi étroitement liée à la nature de l'action menée par l'organisme. Cette action n'est pas que curative; elle est également préventive et renvoie à une approche d'intervention qui ne se limite pas à la stricte livraison d'un service quelconque. Les modes d'intervention favorisés visent à développer la capacité individuelle et collective d'agir et à déclencher un processus d'appropriation, de reprise du pouvoir et de prise en charge par rapport à une situation problématique. La transformation sociale est le résultat recherché de ce processus qui fait largement appel à la sensibilisation, à l'information, à l'éducation populaire et à la défense collective des droits.

Comment reconnaître la poursuite d'une telle mission?

La première partie de la manifestation 2.2 est celle qui énonce ce qu'on doit pouvoir constater dans l'organisme; c'est sur cette partie de l'énoncé que l'appréciation doit porter. La partie formulée sous la forme négative (en italique) n'est qu'explicative; elle indique ce qu'on ne veut pas retrouver ou constater dans l'organisme.

Manifestations	Indices	Oui	Non
Deuxième critère ou deuxième caractéristique propre à l'action communautaire autonome : avoir une mission sociale qui soit propre à l'organisme et qui favorise la transformation sociale			
2.1 Mission sociale La mission de l'organisme est essentiellement dans le champ de l'action sociale, du développement social et de la transformation sociale.	Charte ou règlements généraux ou autres documents jugés pertinents par l'organisme.		
2.2 Mission sociale propre à l'organisme C'est l'organisme lui-même qui définit sa mission et ses orientations, et cela se traduit dans l'originalité et la spécificité de son action (approches d'intervention et pratiques). <i>NOTE – Cette manifestation recoupe la manifestation 4.2 du quatrième critère qui s'applique à l'action communautaire au sens large et la manifestation 1.2 du premier critère ou première caractéristique de l'action communautaire autonome. Les réponses à ces manifestations devraient être concordantes.</i>	Charte ou règlements généraux ou rapport d'activité, rapport annuel.		
2.3 Mission de transformation sociale L'organisme vise, tant sur le plan collectif qu'individuel : • l'appropriation des situations problématiques; • la prise ou la reprise de pouvoir; • la prise en charge. Divers moyens adaptés aux besoins de la population et inspirés des pratiques alternatives et des pratiques d'éducation populaire autonome sont mis en œuvre pour appliquer ces objectifs de transformation sociale : - sessions de formation; - débats; - ateliers; - animation de groupes de travail ou de discussion; - publication de documents d'information, etc.	Rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel ou autres documents jugés pertinents par l'organisme.		

Manifestations	Indices	Oui	Non
2.4 Mission de transformation sociale L'organisme démontre : - qu'il est capable de déterminer de nouveaux besoins; - ou - qu'il répond aux besoins de la communauté visée, entre autres par sa participation à des luttes visant des changements à caractère politique ou conduisant à une plus grande justice sociale et au respect des droits des citoyennes et des citoyens (droits existants ou à faire reconnaître); - ou - qu'il contribue à l'amélioration des conditions de vie et de travail.	Rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel ou autres preuves jugées pertinentes par l'organisme.		
Appréciation globale du deuxième critère propre à l'action communautaire autonome	Conclusion de l'appréciation globale		
Toutes les manifestations de ce critère sont fondamentales. Pour être qualifié d'organisme d'action communautaire autonome, un organisme doit donc obtenir un « oui » à chacune des manifestations. <i>Il faut remarquer que la manifestation 2.2 recoupe la manifestation 4.2 portant sur l'autonomie des organismes au sens large ainsi que la manifestation 1.2 du premier critère de l'action communautaire autonome. Les réponses obtenues à ces manifestations devraient être concordantes.</i>	L'organisme satisfait aux critères.		

2.3 FAIRE PREUVE DE PRATIQUES CITOYENNES ET D'APPROCHES LARGES AXÉES SUR LA GLOBALITÉ DES SITUATIONS PROBLÉMATIQUES ABORDÉES

Des approches qui peuvent susciter la transformation sociale

Ce critère recoupe la partie du critère précédent qui porte expressément sur la transformation sociale. L'aspect préventif est au centre de ces approches qui font appel à une vision globale des facteurs influençant l'état d'une personne (ou d'un groupe de personnes), ses besoins et son bien-être. L'action de l'organisme indique une volonté d'agir sur les causes économiques, sociales, culturelles ou autres qui sont à la base de la situation des personnes auprès desquelles l'organisme intervient. Quant aux approches citoyennes, elles renvoient, en grande partie, à la volonté de mobiliser les citoyennes et les citoyens autour d'enjeux collectifs, de faire place à leur initiative et de reconnaître leur expertise.

La réponse qu'on peut apporter aux diverses manifestations de ce critère ressort à la fois de la formulation de la mission de l'organisme et du travail que celui-ci effectue en collaboration avec les autres organismes du milieu. La perception globale à laquelle donne lieu une relation de longue date avec l'organisme s'avère également importante.

Manifestations	Indices	Oui	Non
Troisième critère ou troisième caractéristique propre à l'action communautaire autonome : des pratiques citoyennes, des approches larges axées sur la globalité des situations problématiques abordées			
3.1 Pratiques citoyennes L'approche de l'organisme comporte une dimension collective : entre autres, l'organisme essaie de mobiliser les personnes visées autour d'enjeux collectifs : consultations, assemblées, diffusion de l'information appropriée, activités d'éducation populaire autonome, etc.	Rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel.		
3.2 Pratiques citoyennes L'organisme a une structure de travail et des approches qui font appel à l'initiative des personnes qui participent à ses activités : il sollicite ses membres pour mettre au point de nouvelles approches de travail ou former des comités, des groupes de travail ou d'autres instances.	Rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel ou autres documents jugés pertinents par l'organisme.		
3.3 Approches larges, axées sur la globalité des situations problématiques abordées L'organisme met en pratique une approche globale d'intervention : • création de mécanismes ou de structures d'éducation et d'information sur les dossiers traités; • élaboration d'interventions particulières ou de services pour agir plus spécifiquement sur les causes des situations problématiques; • élaboration d'outils d'autoévaluation pour mesurer l'atteinte des résultats qualitatifs visés et améliorer l'action à venir; • dans les situations problématiques abordées, l'organisme traite les aspects relatifs à la défense collective des droits : organisation d'activités d'information, de sensibilisation, d'éducation à la défense collective des droits ou autres activités collectives de promotion et de défense des droits;	Rapport d'activité, rapport annuel ou plan d'action annuel.		

Manifestations	Indices	Oui	Non
l'organisme travaille en collaboration et en solidarité avec d'autres ressources du milieu, en vue de réaliser son approche globale, ou, lorsque cela s'avère utile ou nécessaire, oriente vers d'autres ressources pour assurer la réponse à des aspects particuliers d'une situation qui ne relèvent pas de son champ d'action propre.			
Appréciation globale du troisième critère propre à l'action communautaire autonome	Conclusion de l'appréciation globale		
Pour se qualifier au regard de l'application de ce critère, l'organisme devrait obtenir un « oui » à la manifestation 3.1. Il devrait aussi obtenir un « oui » à l'un des éléments descriptifs de la manifestation 3.3. <i>Quant à la manifestation 3.2, elle peut être perçue comme liée à des aspects de régie interne que les organismes ne sont pas tenus de divulguer. Elle ne vient que renforcer, lorsqu'elle est présente, la notion de pratiques citoyennes et ne peut être considérée comme incontournable.</i>	L'organisme satisfait aux critères.		

2.4 ÊTRE DIRIGÉ PAR UN CONSEIL D'ADMINISTRATION INDÉPENDANT DU RÉSEAU PUBLIC

Absence de liens structurels avec le réseau public

Ce critère a une portée objective. Le fait de l'énoncer devrait suffire à le définir. Que ce soit par choix ou parce qu'une loi, un règlement ou un programme gouvernemental le lui impose, l'organisme dirigé par un conseil d'administration constitué de personnes représentant le réseau gouvernemental ne peut prétendre répondre aux principes de l'action communautaire autonome. Les personnes qui travaillent pour le gouvernement peuvent certes siéger à des conseils d'administration d'organismes communautaires, mais elles doivent le faire en leur nom personnel si elles ne veulent pas que l'organisme cesse de se qualifier comme organisme d'action communautaire autonome. Elles peuvent toutefois, à titre professionnel, assister aux séances publiques de l'organisme (comme les assemblées annuelles), mais elles doivent alors se limiter à un rôle d'observateur.

Le réseau public : les instances visées

Le critère, tel qu'il est inscrit dans la politique, mentionne précisément le « réseau public »; cela peut être interprété comme incluant les instances scolaires ou municipales. Ce qu'il faut saisir ici, c'est que les administrateurs d'un organisme doivent maintenir une distance avec les instances susceptibles de les soutenir; c'est une question d'autonomie et de neutralité dans les rapports avec les instances publiques. La composition du conseil d'administration ne doit pas donner lieu à des conflits d'intérêts ou à une apparence de conflit d'intérêts, ni risquer de donner prise à des situations qui favorisent une ingérence administrative.

La participation individuelle : les contextes appropriés

L'indépendance par rapport au réseau public exclut les liens à caractère structurel, mais elle ne ferme pas pour autant la porte à une participation d'intervenants à titre individuel. Si des collaborations avec

certaines instances des réseaux publics sont jugées nécessaires, il y a lieu de les structurer en marge du conseil d'administration, autour d'instances consultatives plutôt que décisionnelles. Cela tient aussi pour les représentants d'autres bailleurs de fonds.

La première partie des manifestations 4.1 et 4.2 est celle qui énonce ce qu'on doit pouvoir constater dans l'organisme; c'est sur cette partie de chacun des énoncés que l'appréciation doit porter. La partie formulée sous la forme négative (en italique) n'est qu'explicative; elle indique ce qu'on ne veut pas retrouver ou constater dans l'organisme.

Manifestations	Indices	Oui	Non
Quatrième critère ou quatrième caractéristique propre à l'action communautaire autonome : être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public			
4.1 Indépendance inscrite dans la mission L'organisme, par sa mission et ses documents constitutifs, est libre de déterminer la composition de son conseil d'administration. <i>Aucune loi ni aucun règlement ou programme gouvernemental n'obligent l'organisme à solliciter la présence de représentants d'instances publiques à son conseil d'administration.</i>	Charte. La charte ne contient pas de référence quant à la nécessité d'avoir des représentants du gouvernement au conseil d'administration, soit : • en vertu d'une loi ou d'un règlement; ou • en vertu de la volonté des personnes ayant créé l'organisme.		
4.2 Indépendance inscrite dans les règlements La composition du conseil d'administration, comme le prévoient les règlements de l'organisme, est indépendante du réseau public et des autres bailleurs de fonds.	Règlements.		
4.3 Indépendance résultant des agissements de l'organisme Les personnes élues ou nommées au conseil d'administration sont indépendantes du réseau public. <i>Les personnes siégeant au conseil d'administration ne représentent formellement aucune instance gouvernementale.</i>	Rapport d'assemblée annuelle ou rapport d'activité, rapport annuel.		
Appréciation globale du quatrième critère propre à l'action communautaire autonome	Conclusion de l'appréciation globale		
Pour se qualifier au regard de l'indépendance de son conseil d'administration, l'organisme devrait obtenir un « oui » à chacune des trois manifestations.	L'organisme satisfait aux critères.		

3 LES CRITÈRES QUI DÉFINISSENT LES ORGANISMES DE DÉFENSE COLLECTIVE DES DROITS

La politique fait référence à la défense collective des droits à de nombreuses reprises. Dans la partie du texte qui porte sur le soutien à l'action communautaire autonome, la défense collective des droits est abordée de façon particulière. La politique n'est cependant pas explicite sur la définition même du concept et sur le sens qu'il conviendrait de donner aux mots « défense », « collective » et « droits ».

La portée de ces termes doit être analysée à partir du sens concret qu'elle a pris dans les organisations et à la lumière des principes qui sont à la base de l'action communautaire autonome. Elle doit aussi être analysée en fonction des éléments de définition proposés dans la politique et qui établissent les bases d'une grille d'interprétation.

3.1 LE SENS DE L'EXPRESSION « DÉFENSE COLLECTIVE DES DROITS »

La défense des droits comprend la promotion des droits

Le mot « défense » dans l'expression « défense collective des droits » prendrait une dimension très étroite si on le limitait à la défense devant les tribunaux. Cette forme traditionnelle de défense collective ne saurait toutefois être exclue. Rappelons en effet que, grâce à l'action de certains organismes, des causes importantes ont été portées devant les tribunaux, permettant ainsi que le sens et l'étendue des droits en cause soient interprétés et servent de balises pour l'avenir.

Le mot « défense » doit donc être pris dans son sens large. Il comprend l'action et l'intervention nécessaires au processus d'appropriation des situations problématiques par les personnes directement visées. Cela englobe le fait de réagir, de prendre fait et cause au regard d'une situation liée à l'exercice d'un droit. La promotion des droits est également partie prenante du concept de défense, la promotion prenant ici le sens d'« agir pour » ou renvoyant à la sensibilisation nécessaire pour qu'un droit soit reconnu par le législateur ou encore que ce droit soit pleinement appliqué, s'il est déjà reconnu.

L'expression « défense collective » : un concept lié à la transformation sociale

Pour saisir la portée de « défense collective », il faut se rappeler que le concept d'action communautaire autonome renvoie, dans son essence même, à une prise en charge du milieu par le milieu lui-même. Dans cette perspective, la défense collective renvoie à la dynamique du groupe comme mode de résolution d'une situation problématique liée à l'exercice d'un droit quelconque. La défense est collective, parce qu'elle se fonde sur la force et l'expérience du groupe.

La primauté de l'intérêt collectif

Dans une autre perspective, la défense est collective non seulement parce qu'elle est issue du groupe, mais aussi parce qu'elle fait référence à une action qui touche l'ensemble des personnes vivant une situation problématique semblable. La défense collective des droits déborde, en effet, les intérêts des personnes qui militent au sein de l'organisation pour rejoindre ceux de toutes les personnes potentiellement visées. Cette dimension situe l'autre versant fondamental de la « défense collective des droits ». On rejoint ici le principe même de transformation sociale sur lequel se fonde l'action communautaire autonome.

Cela n'exclut pas que la défense collective des droits puisse prendre la forme d'un appui ou d'une aide à une personne en particulier. Dans un tel cas, la personne est soutenue et accompagnée par le groupe dans sa démarche; elle est appelée à faire des gestes qui démontrent qu'elle se prend en charge. Le

succès de l'action entreprise en appui à un individu peut ensuite avoir des répercussions sur les autres personnes dans la même situation.

Le mot « droits » : une interprétation non restrictive

Tout comme le mot « défense », le mot « droits » ne doit pas être interprété de manière restrictive. Ce n'est certainement pas le hasard qui fait que l'adjectif « collective » est accolé au mot « défense » et non à « droits ». Il peut s'agir aussi bien des droits individuels que des droits collectifs (bien que relativement peu d'organismes communautaires en fassent leur mission), comme il peut s'agir tant des droits fondamentaux inscrits dans les conventions internationales et les chartes des droits et libertés que des droits résultant de l'application de toute autre loi ou de tout autre règlement en vigueur au Québec.

Les droits reconnus et les droits à faire reconnaître

Il faut rappeler que les organismes de défense collective des droits sont souvent les premiers à sensibiliser la population à des situations discriminatoires qui exigent une intervention du législateur. La défense collective des droits ne porte donc pas que sur les droits déjà reconnus, mais aussi sur des droits à faire reconnaître.

La défense collective des droits versus la défense d'intérêts

La notion de défense des droits ne doit pas être confondue avec la défense d'intérêts au sens strict du terme, comme on a parfois tendance à le faire. Par exemple, si un regroupement plaide pour un meilleur soutien financier de ses organismes membres, il défend leurs intérêts, il fait de la représentation, mais il ne se consacre pas à la défense collective des droits. Son action n'est même pas liée à l'exercice d'un droit quelconque. Au sens large du terme, la défense d'intérêts peut cependant constituer une facette de la défense collective des droits. Par exemple, un organisme qui milite en faveur de l'accès à du transport adapté pour les personnes handicapées représente les intérêts de ce groupe social, mais il fonde son action sur le droit fondamental de ne pas subir de discrimination à cause d'une limitation fonctionnelle. Son action demeure donc rattachée à l'exercice d'un droit et elle vise à lever les obstacles à la vie en société pour ce groupe particulier de personnes. Elle favorise l'exercice de leur citoyenneté.

La défense collective des droits et le travail d'« advocacy »

Les organismes anglophones utilisent pour leur part le terme « advocacy » pour décrire globalement la défense collective des droits. Ce terme anglais désigne communément l'action de démarchage auprès des gouvernements par les différents groupes de pression. Cependant, on le traduit souvent par « action sociale », faisant référence non seulement au démarchage, mais aussi à la mobilisation, à l'action politique non partisane et à la sensibilisation du public à des situations problématiques au sens où l'entend la politique. Le vocable « action sociale » ne semble toutefois pas approprié pour expliciter la notion de défense collective des droits, puisqu'il est susceptible d'inclure l'ensemble des organismes dont la mission première n'est pas orientée vers la prestation de services, ce qui ne fait pas nécessairement de ceux-ci des organismes de défense collective des droits.

3.2 LA DÉFINITION RETENUE

Aux fins de l'application des dispositions de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, la définition suivante de la défense collective des droits est retenue :

La défense collective des droits constitue une approche d'intervention qui vise la pleine reconnaissance et la pleine application des droits de la personne². Elle comprend la promotion de

2. Droits et libertés fondamentaux, droits à l'égalité, droits politiques, droits judiciaires, droits économiques, droits sociaux de même que le droit à un environnement sain et à un développement écologiquement viable.

droits à faire reconnaître ainsi que les actions qui favorisent le plein exercice des droits existants. Ces droits recouvrent aussi bien les droits de l'ensemble de la population que ceux des segments de la population vivant une problématique particulière, notamment une situation d'inégalité, de discrimination, de vulnérabilité, de détresse, d'exclusion ou d'oppression.

Portée de l'action des organismes de défense collective des droits

L'action en matière de défense collective des droits peut avoir une portée locale, régionale, nationale, pancanadienne ou internationale.

Manifestations de la défense collective des droits

Comme l'énonce la politique gouvernementale, la défense collective des droits se manifeste, entre autres, par une action politique non partisane, par la représentation des personnes auprès de différentes instances, par la mobilisation sociale et par l'éducation populaire autonome.

Exclusions

La défense collective des droits ne comprend pas la défense des droits des personnes morales. De plus, les éléments suivants, considérés globalement ou séparément, ne suffisent pas à qualifier l'action d'un organisme ou d'un regroupement comme étant une activité de défense collective des droits :

- la défense des intérêts corporatistes de l'organisme ou du regroupement;
- la défense des intérêts de ses membres seulement;
- les seuls appuis ponctuels à des luttes engagées par d'autres organismes ou d'autres regroupements que le sien.

Les regroupements et les organismes de base du secteur de la défense collective des droits : des forces différentes les unes des autres

La défense collective des droits est pratiquée par des organismes de base et souvent aussi par des regroupements. Il est important de signaler que les regroupements et les organismes de base du secteur de la défense collective des droits s'investissent différemment dans les quatre grandes familles de manifestations décrites dans la grille. Par exemple, la rédaction de mémoires, d'avis ou d'autres documents d'analyse est souvent du ressort des regroupements, alors que les organismes de base mettent davantage l'accent sur la sensibilisation, l'éducation populaire autonome, la formation, la mobilisation de leur milieu. En ce qui concerne l'action politique non partisane, les organismes de base sont plus un appui aux regroupements qu'acteurs principaux eux-mêmes; ils fournissent l'expérience terrain qui fonde les revendications, définissent les orientations, les objectifs, les positions et les stratégies de leur regroupement. Ils transmettent ensuite à leur base le produit du travail de concertation et de consultation et participent à la réalisation de diverses tâches ou activités.

Les organismes d'action communautaire autonome dont la mission principale n'est pas la défense collective des droits

Les organismes d'action communautaire autonome dont la mission unique ou principale n'est pas la défense collective des droits n'ont pas à être nécessairement actifs dans les quatre catégories d'activités liées à la défense collective des droits; ils peuvent choisir de se limiter à une seule catégorie de ces activités, à l'éducation populaire autonome, par exemple.

3.3 LES MANIFESTATIONS RELATIVES AUX ACTIVITÉS QUI DÉFINISSENT LA MISSION

Les activités par lesquelles l'action des organismes de défense collective des droits est définie, aux fins de l'application de la politique gouvernementale

Dans la politique sur l'action communautaire, la défense collective des droits est décrite comme comportant les éléments suivants :

- des activités d'éducation populaire autonome axées sur les droits et la vie démocratique;
- une action politique non partisane;
- des activités de mobilisation sociale;
- des activités de représentation.

Les grilles qui suivent sont basées sur ces catégories d'activités. Pour être qualifié d'organisme de défense collective des droits, un organisme doit non seulement être actif dans ces quatre catégories d'activités, mais il doit aussi en faire sa mission unique ou principale.

Des activités à intensité variable

Il faut cependant garder à l'esprit que, même si la défense collective des droits constitue la mission principale d'un organisme, cela ne signifie pas nécessairement que celui-ci peut s'investir avec la même intensité dans les quatre catégories d'activités, et cela, surtout à l'intérieur d'une même année financière. Il se peut, en effet, qu'un organisme ait mis de côté, pour une année donnée, une catégorie particulière d'activités pour se consacrer davantage aux autres aspects de sa mission. Par exemple, un organisme peut s'être abstenu de réaliser des activités de représentation parce qu'il se concentrait sur l'approfondissement d'une problématique et sur l'éducation de ses membres. Cela ne devrait donc pas suffire à lui faire perdre son statut d'organisme de défense collective des droits. Cette réalité des organismes de défense collective des droits fait comprendre la nécessité d'apprécier leur situation autrement qu'au seul regard du rapport d'activité pour l'année qui vient de se terminer. C'est parfois sur une période plus étendue que l'on pourra vraiment estimer qu'un organisme est actif dans les quatre grandes catégories d'activités dans lesquelles se manifeste la défense collective des droits.

Une analyse en deux étapes

La première étape de l'analyse du dossier d'un organisme qui associe sa mission à la défense collective des droits consiste à appliquer la grille qui permet d'évaluer si cet organisme réalise des activités dans les quatre grandes catégories de manifestations de la défense collective des droits. La deuxième étape consiste à déterminer si l'organisme visé fait de ce champ d'action sa mission principale ou unique.

3.3.1 L'ÉDUCATION POPULAIRE AUTONOME

L'éducation populaire autonome est le principal moyen d'action de plusieurs organismes qui se consacrent à la défense collective des droits. Il s'agit d'une démarche de prise de conscience au regard d'une situation particulière, démarche qui vise la prise en charge et l'autonomie des personnes visées. C'est par l'éducation populaire autonome qu'un organisme renseigne, informe, éduque, outille, sensibilise, favorise la création de liens entre les personnes qui vivent des situations semblables et parvient à susciter la mobilisation sociale. C'est par l'éducation populaire autonome qu'un organisme vulgarise des concepts et rend compréhensibles, à un large public, des contenus autrement rébarbatifs : projets de loi, politiques gouvernementales, textes scientifiques, etc.

Manifestations	Indices	Oui	Non
Première catégorie d'activités : les activités d'éducation populaire autonome			
1.1 L'organisme produit ou contribue à la production de documents d'information et de sensibilisation destinés à habiliter ses membres à agir ou à réagir au regard de certaines situations problématiques.	Rapport d'activité, rapport annuel ou copie des documents visés.		
1.2 L'organisme organise des sessions ou des activités de formation, d'information et de sensibilisation à l'intention de ses membres ou du public en général et destinées à favoriser la prise en charge de situations problématiques : colloques, comités de travail, cafés-rencontres, tables rondes, forums, assemblées, etc.	Rapport d'activité, rapport annuel ou autres documents faisant état de la tenue des activités visées.		
1.3 L'organisme expose ses analyses et perspectives dans le cadre d'activités organisées par d'autres organismes.	Rapport d'activité, rapport annuel ou planification annuelle.		
Appréciation globale de la première catégorie	Conclusion de l'appréciation globale		
Pour se qualifier au titre de l'éducation populaire autonome, l'organisme doit absolument réaliser des activités liées à la production de documents d'information (1.1) ou des activités de sensibilisation ou de formation (1.2). L'organisme qui ne ferait qu'exposer ses analyses et expertises (1.3), dans le cadre d'activités organisées par d'autres organismes, ne se qualifierait pas.	L'organisme satisfait aux critères.		

3.3.2 L'ACTION POLITIQUE NON PARTISANE

Une action non liée aux partis politiques

Il faut se référer ici au sens que prend la notion d'action politique non partisane, c'est-à-dire une action politique qui s'exerce en dehors des partis politiques reconnus comme tels. Il demeure important de le préciser, parce que le mot *politique* a encore souvent une connotation qui fait qu'on l'associe automatiquement aux partis politiques.

Des stratégies d'action de diverses natures

Comme l'indique le texte de la politique gouvernementale, l'action politique non partisane couvre les activités qui consistent « à faire l'analyse des politiques gouvernementales et des projets de loi ». Implicitement, ainsi qu'elle est pratiquée par les organismes de défense collective des droits, l'action politique non partisane ne comprend pas seulement le processus d'appropriation des éléments constituant une problématique. Elle recouvre aussi l'ensemble des stratégies mises en place pour assurer les suivis qui apparaissent pertinents et qui, généralement, incluent les activités d'éducation populaire

destinées à amener la population visée à se saisir des situations problématiques traitées et les activités de représentation (ou de démarchage) auprès du gouvernement.

Manifestations		Indices	Oui	Non
Deuxième catégorie d'activités : les activités liées à une action politique non partisane				
2.1	L'organisme effectue des recherches ou des analyses ou contribue à l'analyse de situations problématiques.	Rapport d'activité, rapport annuel ou copie des documents visés.		
2.2	L'organisme élabore ou contribue à l'élaboration de plates-formes de revendications : constitution de dossiers, rassemblement des documents pertinents, préparation de grilles d'analyse, recherche-action, etc.	Rapport d'activité, rapport annuel ou autres documents pertinents.		
2.3	L'organisme fait l'analyse ou contribue à l'analyse de projets de loi, de règlements ou de cadres réglementaires émanant de différents paliers de gouvernement (fédéral, provincial, municipal) ou d'instances publiques.	Rapport d'activité, rapport annuel ou documents visés.		
2.4	L'organisme fait l'analyse d'énoncés budgétaires, de documents de consultation, de politiques et d'orientations issus de différents paliers de gouvernement ou d'instances publiques.	Rapport d'activité ou documents visés.		
2.5	L'organisme rédige ou contribue à la rédaction d'avis, de mémoires ou d'autres documents du genre touchant des situations problématiques auxquelles il désire sensibiliser la population ou les instances publiques.	Rapport d'activité, rapport annuel ou copie des documents visés.		
2.6	L'organisme produit ou contribue à la production d'avis ou fait des représentations sur les conditions d'exercice des droits existants.	Rapport d'activité, rapport annuel ou document visé.		
2.7	L'organisme rencontre les élus visés par les dossiers ou les situations problématiques qu'ils traitent.	Rapport d'activité, rapport annuel.		

Manifestations	Indices	Oui	Non
Appréciation globale de la deuxième catégorie	Conclusion de l'appréciation globale		
Une réponse positive à l'une ou l'autre des manifestations énoncées suffit pour qualifier l'organisme au regard de la satisfaction de cet aspect de la défense collective des droits. Quant aux activités de recherche (2.1), il faut les considérer comme une valeur ajoutée aux autres activités et non pas comme obligatoires, la majorité des organismes n'ayant pas disposé des ressources pour en effectuer.	L'organisme satisfait aux critères.		

3.3.3 LA MOBILISATION SOCIALE

Les différentes formes de mobilisation

Le concept de mobilisation sociale est relativement clair. On s'organise collectivement pour l'action. La mobilisation, dans le présent contexte, évoque l'action collective des membres d'un organisme et, parfois aussi, de communautés plus larges. La Marche mondiale des femmes constitue un très bel exemple de mobilisation sociale. La mobilisation peut prendre différentes formes, allant de la manifestation pacifique à l'envoi massif de courrier au boycottage de produits, en passant par différents types d'interventions auprès de la population en général et des autorités gouvernementales ou autres.

Le respect des droits de la personne dans une société démocratique

Le qualificatif *sociale* accolé au mot *mobilisation* indique que les organismes de défense collective des droits situent leur action dans le champ de l'intervention sociale et que ce sont les personnes en tant que citoyennes et citoyens qu'ils cherchent à rallier et à mobiliser et non pas d'autres corps constitués ou entités collectives. Par ailleurs, les organismes de défense collective des droits ont l'obligation, tout comme les organismes des autres champs d'activité, de ne pas s'engager dans des voies incompatibles avec le fonctionnement d'une société hautement démocratique et respectueuse des droits de la personne.

Manifestations	Indices	Oui	Non
Troisième catégorie d'activités : la mobilisation sociale			
3.1 L'organisme incite ses membres à s'engager dans des actions ou des activités collectives destinées à interpeller l'opinion publique et les représentants politiques et gouvernementaux : envois massifs de courrier (cartes postales, lettres, télécopies, courriels), participation aux tribunes médiatiques appropriées, marches, manifestations pacifiques, etc.	Rapport d'activité ou rapport annuel ou planification annuelle.		

Manifestations		Indices	Oui	Non
3.2	L'organisme recherche des appuis du public en faisant connaître son point de vue auprès des médias.	Rapport d'activité ou rapport annuel.		
3.3	L'organisme recherche l'adhésion aux points de vue qu'il défend et la participation en exposant ses prises de position à des forums ou autres lieux d'échange d'idées ou de planification d'actions collectives.	Rapport d'activité ou rapport annuel ou planification annuelle.		
Appréciation globale de la troisième catégorie		Conclusion de l'appréciation globale		
L'énoncé 3.1 portant sur les activités qui font que l'organisme engage ses membres dans des actions ou des activités collectives destinées à interpeller l'opinion publique ainsi que les représentants politiques et gouvernementaux, il faut le considérer comme incontournable. L'organisme qui ne pratique pas ce genre d'activités ne peut être considéré comme ayant le niveau de mobilisation sociale recherché.		L'organisme satisfait aux critères.		

3.3.4 LES ACTIVITÉS DE REPRÉSENTATION

Initiative de l'organisme ou demande des instances gouvernementales

Les activités de représentation auprès du gouvernement peuvent résulter de l'initiative des organismes, tout comme elles naissent souvent en réponse à une demande des instances gouvernementales elles-mêmes. La politique gouvernementale confirme d'ailleurs la volonté du gouvernement de favoriser la participation des milieux communautaires aux différentes instances de consultation et de les associer aux grands débats publics.

Le lien avec les activités politiques non partisans

La représentation peut, à certains égards, être considérée comme une facette de l'action politique non partisane ou en continuité avec celle-ci. Elle permet de faire connaître aux autorités gouvernementales compétentes les points de vue des organismes sur les politiques et les orientations gouvernementales ou sur les changements qui devraient être apportés à des lois, règlements, pratiques ou politiques pour assurer un meilleur exercice des droits des personnes que ces organismes représentent. Cette facette de la défense collective des droits vise habituellement les droits de toutes les personnes touchées par un problème quelconque et non pas seulement les droits des personnes qui adhèrent à l'organisme. Le mot collectif a, ici, une double portée. La démarche est faite par un groupe pour une collectivité plus large que le groupe lui-même.

La représentation en défense collective des droits versus la représentation d'intérêts

Il est important de noter que les activités de représentation ne sont pas toujours liées à une action de défense collective des droits. De la même manière que le mot « droits » ne signifie pas « intérêts », la représentation qui vise la promotion de certains intérêts « corporatistes » ne doit pas être considérée comme une activité de défense des droits, et cela, même si l'organisme a une mission de défense collective des droits. L'exemple du regroupement qui recherche un meilleur soutien pour ses groupes

membres, fourni précédemment dans l'interprétation du mot *droits*, est tout aussi pertinent dans le présent contexte. Cette activité de représentation est certes légitime, mais elle ne doit pas servir à démontrer la façon dont l'organisme remplit sa mission de défense collective des droits.

La représentation auprès d'instances autres que gouvernementales

La politique fait uniquement mention de la représentation auprès des gouvernements, parce que cela constitue la forme la plus répandue d'activités de représentation. Mais, pour rendre justice à l'action de certains organismes de défense collective des droits, il faut ajouter que les activités de représentation peuvent s'étendre à d'autres secteurs d'activité. Les syndicats et l'entreprise privée, de même que les grandes institutions non gouvernementales, sont parfois visés par les organismes de défense collective des droits. Aussi les activités de représentation qui leur sont adressées devraient-elles être prises en considération lorsqu'on analyse le dossier d'un organisme.

Manifestations		Indices	Oui	Non
Quatrième catégorie d'activités : la représentation				
4.1	L'organisme rencontre les représentants des administrations publiques ou parapubliques visées par les dossiers qu'il traite.	Rapport d'activité, planification annuelle.		
4.2	L'organisme présente son point de vue aux instances privées visées par ses dossiers.	Rapport d'activité, planification annuelle.		
4.3	L'organisme entreprend ou soutient des démarches auprès d'instances judiciaires ou de tribunaux administratifs.	Rapport d'activité.		
4.4	L'organisme rencontre les élus visés par les dossiers ou situations problématiques qu'il traite.	Rapport d'activité.		
Appréciation globale de la quatrième catégorie		Conclusion de l'appréciation globale		
Une réponse positive à une seule des manifestations suffit pour que cet aspect de la défense collective des droits soit réalisé.		L'organisme satisfait aux critères.		

3.4 LA GRILLE CONSOLIDÉE SUR LES QUATRE CATÉGORIES D'ACTIVITÉS

Comme il a été indiqué précédemment, un organisme doit réaliser des activités dans les quatre catégories d'activités énoncées dans la politique pour être qualifié d'organisme dont la mission est la défense collective des droits. Les réponses à la grille qui suit permettent de conclure sur cette première étape et doivent concorder avec l'appréciation de chacune des quatre grilles qui précèdent.

Manifestations	Indices	Oui	Non
Première catégorie d'activités L'organisme organise des activités d'éducation populaire autonome.	L'organisme démontre qu'il est actif par rapport à l'un des points suivants de la grille : 1.1 ou 1.2.		
Deuxième catégorie d'activités L'organisme conduit des activités politiques liées à une action politique non partisane.	L'organisme démontre qu'il est actif par rapport à l'un ou l'autre des points suivants de la grille : 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 ou 2.8.		
Troisième catégorie d'activités L'organisme conduit des activités de mobilisation sociale.	L'organisme réalise des activités conformes au point 3.1.		
Quatrième catégorie d'activités L'organisme conduit des activités de représentation auprès du gouvernement ou auprès d'autres instances des administrations publiques, parapubliques ou privées.	L'organisme démontre qu'il est actif par rapport à l'un ou l'autre des points de la grille, soit 4.1, 4.2, 4.3 ou 4.4.		
Appréciation globale de la grille	Conclusion de l'appréciation globale		
La réponse est positive dans chacune des catégories L'organisme pour lequel une réponse positive pourra être inscrite dans chacune des catégories d'activités pourra être considéré comme un organisme de défense collective des droits au sens où l'entend la politique gouvernementale.	L'organisme satisfait aux critères.		
Appréciation globale de la grille (suite) La réponse est négative dans une catégorie d'activités Une réponse négative dans l'une ou l'autre des quatre catégories d'activités a pour effet, en principe, d'empêcher l'organisme de se qualifier comme organisme de défense collective des droits et il devient alors, en principe, inutile d'appliquer la grille de la deuxième étape permettant de savoir s'il en fait sa mission unique ou principale. Cependant, ces organismes bénéficient d'une période de transition pour s'ajuster aux orientations de la politique gouvernementale; au terme de cette période, ils devront être en mesure de démontrer pleinement leur caractère d'organisme de défense collective des droits. La durée de la période de transition Les organismes qui n'ont pas réalisé d'activités dans l'un ou l'autre des quatre secteurs d'activité, au moment de l'analyse de leur dossier, disposent d'une période de trois ans pour démontrer qu'ils se conforment aux caractéristiques fondamentales de la défense collective des droits. Cette période débute au moment de la signature de la première entente triennale suivant l'adoption de la politique. Rappelons que la politique fut adoptée le 5 septembre 2001.			

3.5 LA GRILLE D'APPRÉCIATION DE LA PART OCCUPÉE PAR LES ACTIVITÉS DE DÉFENSE COLLECTIVE DES DROITS AU REGARD DE L'ENSEMBLE DE L'ACTION D'UN ORGANISME

Note – La grille qui accompagne la présente section n'est utile qu'au regard des organismes qui enregistrent une réponse positive dans les quatre catégories d'activités servant à définir la défense

collective des droits, au sens de la politique gouvernementale. La grille n'a donc pas à être remplie lorsque l'analyse du dossier d'un organisme démontre que cet organisme ne réalise pas d'activités dans l'ensemble des catégories visées.

La portion occupée par les activités de défense collective des droits : un élément important pour être qualifié d'organisme de défense collective des droits

La politique gouvernementale prévoit le recentrage du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome sur le soutien aux organismes dont la mission unique ou principale est la défense collective des droits, et c'est le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec qui est désigné comme l'instance gouvernementale responsable d'accueillir les organismes visés. Il s'agit d'un enjeu important de la politique gouvernementale. C'est pourquoi, après avoir franchi la première étape qui consiste à déterminer qu'un organisme est actif dans les quatre catégories d'activités reconnues par la politique gouvernementale, il faut franchir la deuxième étape qui consiste à déterminer si la défense collective des droits constitue sa mission unique ou sa mission principale.

Les organismes d'action communautaire autonome pour lesquels la défense collective ne représente qu'une dimension parmi d'autres de leur intervention ou de leurs services verront le soutien, pour cette dimension de leur action, intégré dans le montant forfaitaire en appui à leur mission globale, alloué par le ministère auquel ils sont rattachés.

Les manifestations au regard de la mission principale ou unique en matière de défense collective des droits

Différentes approches peuvent être envisagées pour déterminer la part qu'occupe la défense collective des droits au sein d'un organisme d'action communautaire autonome. Le premier élément qui devrait indiquer l'importance attribuée à la défense collective des droits est la mission même de l'organisme, comme elle est décrite dans sa charte. Il faut cependant accorder une valeur relative à cet indice, parce que plusieurs organismes, dans le passé, ont occulté en partie cette mission dans leurs documents constitutifs, craignant parfois que cela n'aille à l'encontre de leurs intérêts. En soutenant expressément la défense collective des droits par le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome, le gouvernement du Québec offre dorénavant une avenue qui permet aux organismes visés de faire valoir pleinement leur mission.

Le libellé actuel de la mission n'offrant pas toujours le niveau d'information souhaité, il faut également analyser la nature des activités réalisées au fil des ans. On doit en outre examiner les moyens utilisés par l'organisme et, dans la mesure du possible, tenter de cerner la part des ressources humaines et financières consacrées à la défense collective des droits. Les cas les plus difficiles seront ceux où il faudra apprécier la part occupée par ces éléments par rapport à d'autres activités dans lesquelles un organisme peut aussi être engagé et qui ne sont pas liées à la défense collective des droits.

La défense collective des droits est la mission « unique » de l'organisme

Il va sans dire qu'un organisme doit être considéré comme un organisme dont la mission unique est la défense collective des droits lorsque sa charte indique une telle mission et que toutes ses activités correspondent aux quatre catégories d'activités énoncées dans la politique (action politique, mobilisation sociale, représentation et éducation populaire autonome). Implicitement, cela signifie aussi que ses ressources humaines ou financières sont mises au service de cette mission. L'organisme qui, en plus d'être actif dans les quatre catégories d'activités, offre des services individuels doit aussi être considéré comme un organisme dont la mission unique est la défense collective des droits si les services en question sont entièrement liés à la défense des droits.

Manifestations	Indices	Oui	Non
La défense collective des droits constitue la mission unique de l'organisme.			
1. La mission de l'organisme indique qu'il s'agit d'un organisme de défense collective des droits.	Charte ou statuts et règlements.		
2. L'organisme réalise des activités dans les quatre catégories qui caractérisent la défense collective des droits.	Résultats de l'appréciation de la grille consolidée sur les quatre catégories d'activités.		
3. Toute l'action de l'organisme est consacrée aux quatre catégories d'activités liées à la défense collective des droits.	Charte, statuts, rapport d'activité, rapport annuel, planification annuelle.		
4. En plus d'être actif dans les quatre catégories d'activités liées à la défense collective des droits, l'organisme offre des services individuels, mais qui sont directement liés au domaine de la défense des droits des personnes visées.	Charte, statuts, rapport d'activité, planification annuelle.		
Appréciation globale des manifestations	Conclusion de l'appréciation globale		
Pour que l'on puisse affirmer que la mission de défense collective des droits d'un organisme est sa mission unique, il faut que cet organisme satisfasse aux DEUX exigences suivantes : • Premièrement, l'organisme doit obtenir un « oui » en réponse à l'énoncé de la case 2 qui porte sur l'exigence de base préalable, à savoir qu'il est actif dans les quatre catégories d'activités de la défense collective des droits; • Deuxièmement, l'organisme doit obtenir une réponse positive à l'énoncé 3 ou à l'énoncé 4.	Les éléments permettant de répondre « oui » ou « non » à l'énoncé de la deuxième case de la grille résultent de l'analyse des quatre catégories de manifestations de la défense collective des droits. Il suffit donc d'inscrire le résultat de l'application de la première grille dans la colonne « Oui » ou dans la colonne « Non » selon le cas. Considérant les commentaires apportés précédemment sur le fait que les organismes ont parfois occulté leur mission de défense collective des droits, l'énoncé de la case 1 n'a qu'une valeur de renforcement des autres énoncés.		

La défense collective des droits est la mission « principale » de l'organisme

Dans le cas des organismes qui réalisent aussi des activités non directement liées à la défense collective des droits, il s'agit de déterminer si la mission de défense collective des droits, sans être unique, constitue quand même leur mission principale, c'est-à-dire la plus importante.

Manifestations	Indices	Oui	Non
La défense collective des droits constitue la mission principale de l'organisme.			
1. La mission de l'organisme indique qu'il s'agit d'un organisme de défense collective des droits.	Charte ou statuts et règlements.		
2. L'organisme réalise des activités dans les quatre catégories qui caractérisent la défense collective des droits.	Résultats de l'appréciation de la grille consolidée sur les quatre catégories d'activités.		
3. L'organisme affecte la majorité de ses ressources humaines rémunérées ou bénévoles à la défense collective des droits.	Rapport d'activité, rapport financier, planification annuelle.		
4. La majorité des activités de l'organisme vise la défense collective des droits.	Rapport d'activité, planification annuelle.		
5. Les activités principales (ou les plus importantes) sont dans le secteur de la défense collective des droits.	Rapport d'activité, planification annuelle.		
6. L'organisme consacre plus de 50 % de son budget à la défense collective des droits.	Rapport financier.		
Appréciation globale de la mission principale	Conclusion de l'appréciation globale		
Pour que l'on puisse affirmer que la mission principale d'un organisme est bien la défense collective des droits, il faut que cet organisme satisfasse aux DEUX exigences suivantes : • Premièrement, l'organisme doit obtenir un « oui » en réponse à l'énoncé de la case 2, qui porte sur l'exigence de base préalable, à savoir qu'il est actif dans les quatre catégories d'activités de la défense collective des droits; • Deuxièmement, l'organisme doit obtenir une réponse positive à la case 3, 4, 5 ou 6. La proportion du budget consacrée à la défense collective des droits est peut-être la moins significative des manifestations, dans la mesure où les états financiers ne permettent pas toujours de mesurer la portion de salaires et de frais généraux affectés à la défense collective des droits. Cet élément peut néanmoins s'avérer utile dans certains cas, et une réponse positive à la case 6 ajoute un élément de renforcement à cet égard.	Les éléments permettant de répondre « oui » ou « non » à l'énoncé de la deuxième case de la grille résultent de l'analyse des quatre catégories de manifestations de la défense collective des droits. Il suffit donc d'inscrire le résultat de l'application de la première grille dans la colonne « Oui » ou dans la colonne « Non », selon le cas. À cause des commentaires apportés précédemment sur le fait que les organismes ont parfois occulté leur mission de défense collective des droits, l'énoncé de la case 1 n'a qu'une valeur de renforcement des autres énoncés.		