

POLITIQUE DE RECONNAISSANCE ET DE SOUTIEN DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES DE LA CAPITALE-NATIONALE

**Programme de soutien aux organismes communautaires
(PSOC)**

Février 2015

**Pour adoption au Conseil d'administration de l'Agence de la santé et des
services sociaux de la Capitale-Nationale**

Table des matières

INTRODUCTION	5
1. LA TOILE DE FOND DE LA RECONNAISSANCE	7
1.1. Le dynamisme des communautés	7
1.2 Les assises légales	8
2. LES RAPPORTS DE PARTENARIAT	8
2.1. Les valeurs communes	8
2.2. Les principes directeurs qui guident l'Agence.....	9
2.3. Le partenariat dans la dispensation des services	10
2.4. La consultation et la concertation	10
2.5. Les communications	11
3. L'IDENTITÉ DU MOUVEMENT COMMUNAUTAIRE AUTONOME	11
3.1. Les caractéristiques des organismes communautaires autonomes.....	12
3.2 Autres caractéristiques.....	15
4. LA RECONNAISSANCE DE L'ADMISSIBILITÉ DES ORGANISME COMMUNAUTAIRES OEUVRANT DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	15
4.1. Les critères d'admissibilité.....	16
4.2 Les facteurs d'exclusion.....	18
4.3. Le processus de reconnaissance	18
5. LE FINANCEMENT	19
5.1 Les modes de financement.....	19
5.2. Financement à la Mission.....	20
5.3. Financement d'activités spécifiques.....	23
6. LE SUIVI DE GESTION	25
7. L'ÉVALUATION DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME	25
8. LA COLLABORATION DANS LA FORMATION ET LA RECHERCHE	25
9. LA MISE EN APPLICATION DE LA POLITIQUE DE RECONNAISSANCE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES DE LA CAPITALE-NATIONALE	26
9.1. La composition du comité de mise en application de la Politique.....	26
9.2. Le mandat du comité	26
BIBLIOGRAPHIE	27
ANNEXE 1	29
ANNEXE 2	31
ANNEXE 3	33
ANNEXE 4	37
ANNEXE 5	39

INTRODUCTION

La régionalisation du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) en 1994-1995 a contribué au développement et à la formalisation des relations entre le réseau de la santé et des services sociaux et le milieu communautaire. Cette Politique de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires de la Capitale-Nationale vise donc à clarifier ces relations. Ce document précise les conditions relatives à la reconnaissance et au financement des organismes communautaires en mettant une emphase sur l'importance des balises définissant l'action communautaire autonome.

Afin de respecter l'ampleur du travail réalisé précédemment, il est important de préciser que ce document est une mise à jour de la Politique adoptée initialement en 1998. Bien que les fondements restent les mêmes, une révision était nécessaire, afin d'harmoniser nos balises régionales avec les travaux nationaux menés autour de l'action communautaire. À titre d'exemple, le Cadre de référence en matière d'action communautaire adopté en 2004 et la convention de soutien financier établie en 2012 dans le cadre du financement à la mission globale des organismes communautaires oeuvrant en santé et services sociaux.

Les éléments de ce document permettent donc de camper les bases de l'action communautaire autonome; de définir les valeurs sur lesquelles sont basés les partenariats dans le cadre du programme; de mieux connaître les critères et le processus menant à la reconnaissance de l'admissibilité; et de définir les modes de financement possibles dans le cadre du programme. De plus, le cadre financier associé au PSOC, fournissant les balises liées au financement des organismes reconnus à la mission, est disponible en annexe du présent document.

Ainsi, ce document est un incontournable pour répondre aux questionnements relevant de la gestion du PSOC, et ce, autant pour les organismes désirant être reconnus, que pour les responsables de la mise en œuvre du programme.

1. LA TOILE DE FOND DE LA RECONNAISSANCE

Les éléments de contexte suivants amènent l'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale à se donner des orientations qui visent à mieux définir ses rapports avec les organismes communautaires.

L'apport du mouvement communautaire

La contribution des organismes communautaires à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population prend des formes variées.

Les organismes contribuent d'abord au développement communautaire et à l'amélioration de la qualité du tissu social. Faisant appel à la capacité des communautés locales de se prendre en main et d'orienter leur développement, ceux-ci contribuent à créer des lieux d'appartenance et à bâtir des réseaux de solidarité sociale selon une approche qui incite les personnes à rechercher ensemble des solutions à leurs problèmes.

Les organismes offrent des services à la population, mettent en œuvre des solutions novatrices adaptées à l'évolution des besoins des communautés, développent des interventions alternatives à celles du réseau public et rejoignent des populations qui n'ont pas réponse à leurs besoins ou qui sont souvent réfractaires à faire appel au réseau étatique de soins et de services. Ils agissent aussi souvent à titre de précurseurs. Ainsi, parmi les six stratégies d'intervention mises de l'avant par la Politique québécoise de santé et de bien-être, adoptée en 1992, au moins quatre faisaient déjà partie de la philosophie et de l'action des organismes communautaires (renforcer le potentiel des personnes, soutenir les milieux de vie et développer des environnements sains et sécuritaires, améliorer les conditions de vie, agir pour et avec les groupes vulnérables).

Au plan politique, les luttes menées par le mouvement communautaire constituent un facteur favorable de changement dans le sens d'une plus grande justice sociale. Enfin, l'apport des organismes communautaires va au-delà de la dimension sociale et économique par la mobilisation des personnes qui constituent un mouvement collectif significatif travaillant à l'évolution de la société.

Ces différents éléments ont amené l'Agence à reconnaître l'apport diversifié des organismes communautaires dans l'accompagnement de la population. Par sa nature et ses activités, le milieu communautaire s'inscrit en alternative aux ressources du réseau de la santé et des services sociaux.

1.1. Le dynamisme des communautés

La première reconnaissance de l'action communautaire vient directement de la communauté qu'elle dessert. Il s'agit d'ailleurs d'un des piliers fondamentaux de la reconnaissance et de l'admissibilité au PSOC. Que ce soit sur la base de territoires, de problèmes, d'intérêts, de valeurs ou de croyances partagées, des citoyens se regroupent, se mobilisent et structurent leurs solidarités. Par leur existence et leurs actions, les organismes communautaires reflètent la volonté d'engagement des individus et la capacité de mobilisation des collectivités en vue de trouver des solutions à leurs problèmes concernant leur dynamique sociale.

Reconnaître les organismes communautaires qui œuvrent dans le domaine de la santé et des services sociaux, c'est encourager et soutenir les communautés dans leurs efforts pour se donner les moyens de répondre à leurs besoins et agir sur les déterminants de la santé.

1.2 Les assises légales

La Loi sur les services de santé et les services sociaux confère une reconnaissance légale aux organismes communautaires en précisant leur statut, leurs droits et leurs obligations. La Loi définit également les responsabilités du réseau de la santé et des services concernant le milieu communautaire. Ces éléments sont détaillés dans les extraits de la loi présentés dans les annexes 2 et 3, à la fin de ce document.

2. LES RAPPORTS DE PARTENARIAT

La reconnaissance des organismes communautaires pose d'emblée la question des rapports de partenariat et des moyens à prendre pour les développer. Les enjeux de la reconnaissance se définissent et se concrétisent dans les valeurs communes et des principes directeurs qui tiennent compte de la spécificité des organismes communautaires qui va au-delà de leur implication dans le domaine de la santé et des services sociaux.

2.1. Les valeurs communes

Les valeurs suivantes doivent prévaloir dans les relations entre les organismes communautaires, les établissements du réseau public et l'Agence :

- Le respect

Tenir compte de la liberté d'orientations et de la spécificité des organismes communautaires.

Favoriser, au même titre que les autres partenaires, la participation des organismes communautaires aux différentes étapes du processus visant à planifier, mettre en œuvre et évaluer les services santé et services sociaux.

- L'ouverture

Réduire les obstacles à la communication en démontrant une attitude d'ouverture à la réalité de l'autre, en se rendant disponible aux échanges.

- La transparence

Faire en sorte que les orientations, décisions et règles soient claires et connues de tous.

Avoir une attitude qui favorise de franches discussions sur les enjeux qui concernent les organismes communautaires.

- La souplesse

Faire preuve de flexibilité dans l'application des orientations, décisions et règles qui concernent les organismes communautaires.

2.2. Les principes directeurs qui guident l'Agence :

- Favoriser et soutenir les initiatives prises par les communautés afin de trouver des solutions à leurs problèmes de santé et de bien-être;
- Reconnaître la spécificité des organismes communautaires dans leur apport global à la communauté;
- Reconnaître que les organismes communautaires constituent l'une des expressions privilégiées de la capacité des communautés à se mobiliser pour apporter une réponse à leurs besoins;
- Reconnaître que la contribution des organismes communautaires à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population prend principalement trois formes, soit la prestation de services (individuels, de groupes ou collectifs), l'amélioration de la qualité du tissu social et la mobilisation des collectivités en faveur de changements sociaux qui visent notamment une plus grande justice sociale;
- Soutenir l'action et l'expertise spécifique développée par les organismes communautaires à la condition que les services dispensés répondent à des besoins identifiés par les communautés;
- Reconnaître que les organismes communautaires sont libres de définir leurs orientations, leurs politiques et leurs approches (art. 335 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux). En ce sens, leur adhésion aux objectifs sociaux et de santé définie régionalement et aux programmes de financement qui supportent l'atteinte de ces objectifs se fait sur une base volontaire. De plus, l'Agence n'entend pas obliger les organismes communautaires à assumer des mandats et à recevoir des clientèles s'ils n'ont pas préalablement manifesté leur accord;
- Considérer que l'exercice de leur autonomie par les organismes communautaires n'a pas pour effet de les soustraire aux responsabilités et obligations qui incombent généralement aux organisations financées par des fonds publics. Cela implique le respect des ententes librement consenties entre partenaires et la justification de l'utilisation des fonds publics. Pour l'Agence, l'exercice de l'autonomie n'exclut pas la notion d'imputabilité;
- Ne pas remplacer le travail des institutions du réseau public par celui des organismes communautaires, pas plus que de demander à celles-ci d'exercer des rôles qui relèvent des organismes communautaires;
- Considérer que les objectifs de santé et de bien-être constituent l'une des bases de référence mutuelle pour l'Agence, les établissements et les organismes communautaires;
- Favoriser et soutenir la concertation entre les organismes communautaires et les établissements du réseau public lorsque cela s'avère pertinent et bénéfique pour les populations desservies. Pour l'Agence, les rapports de complémentarité entre les partenaires du réseau de la santé et des services sociaux doivent se vivre sous le signe de la mutualité. Elle entend donc promouvoir les valeurs de collaboration, de respect mutuel et d'égalité dans les rapports entre établissements et les organismes communautaires;

- Favoriser l'équité dans l'application des orientations et des décisions;
- Reconnaître l'importance d'un financement adéquat afin d'assurer la viabilité des organismes communautaires.

2.3. Le partenariat dans la dispensation des services

L'Agence favorise une approche de partenariat dans la dispensation des services à la population par les établissements du réseau, les organismes communautaires et les partenaires multisectoriels.

Pour l'Agence, la notion de partenariat se définit essentiellement comme un système dynamique de relations entre des acteurs qui s'associent sur une base volontaire et travaillent en collaboration afin d'atteindre un objectif qui leur est commun. Un système fondé sur le partenariat présente généralement les caractéristiques suivantes :

- la finalité de l'association, c'est-à-dire le projet commun, fait l'objet d'une définition conjointe et d'une adhésion volontaire de la part des partenaires concernés. Le partenariat est par essence un contrat social. Il repose sur des collaborations librement consenties;
- les partenaires acceptent de se concerter en vue d'atteindre un objectif commun. La concertation implique que les associés harmonisent leurs stratégies, agissent en collaboration, se partagent des responsabilités, des rôles et des tâches. Ils agissent donc en complémentarité;
- les partenaires ne sont ni en état de symbiose, ni dans un rapport d'assujettissement les uns par rapport aux autres. Ils partagent des zones communes, mais ont aussi des champs d'action dans lesquels ils sont maîtres d'œuvre;
- les rapports entre partenaires ne sont pas absolument neutres, ni strictement fonctionnels ou utilitaires. Ils sont marqués par des *leaderships*, des intérêts et des pratiques politiques où chacun cherche à élargir sa zone d'influence;
- les rapports entre les collaborateurs sont, par essence, dynamiques ou évolutifs. Les termes de l'entente peuvent être renégociés par les partenaires;
- un système de partenariat viable repose sur des rapports de confiance, de respect et d'entraide;
- l'entente convenue entre les partenaires comporte des droits et des obligations pour chacun.

2.4. La consultation et la concertation

Dans le cadre des activités de consultation et de concertation qu'elle amorce, l'Agence :

- reconnaît le Regroupement des organismes communautaires de la région de Québec (ROC 03), comme interlocuteur privilégié. À ce titre, l'Agence accorde au ROC 03 un soutien lui permettant d'assumer adéquatement sa mission de consultation et de concertation entre les organismes communautaires de la région.

Par son mandat et son financement, le ROC 03 a la responsabilité de représenter tous les organismes communautaires de la région 03, membres et non membres;

- transige avec les regroupements sectoriels formels et informels d'organismes communautaires, lorsque pertinent;
- assure aux organismes communautaires une place équitable au sein des diverses instances de consultation et de concertation;
- tiens compte de la réalité des organismes communautaires, tant au niveau des réalités budgétaires que des délais nécessaires à la consultation de leurs membres;
- informe les organismes communautaires des résultats découlant des consultations au même titre qu'elle le fait avec les autres partenaires du réseau public.

Il convient de noter que la reconnaissance des structures représentatives des organismes communautaires par l'Agence est conditionnelle à ce que la légitimité desdites structures se fonde sur les règles démocratiques généralement reconnues.

2.5. Les communications

L'Agence s'engage à :

- compléter et mettre à jour, en collaboration avec le ROC 03, les informations concernant les organismes communautaires qui œuvrent dans le domaine de la santé et des services sociaux. La mise à jour vise à donner une connaissance minimale des organismes et à faciliter la communication avec les responsables;
- acheminer aux organismes communautaires les publications pertinentes;
- mettre en application sa politique de communications en considérant les organismes communautaires au même titre que les autres partenaires du réseau. À cet effet, il est convenu de collaborer avec le ROC 03 concernant les communications avec l'ensemble des organismes communautaires.

3. L'IDENTITÉ DU MOUVEMENT COMMUNAUTAIRE AUTONOME

Pour reconnaître, il faut connaître. Ce chapitre porte sur l'identité du mouvement communautaire autonome, soit ses caractéristiques et sa contribution à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population.

Les organismes communautaires se définissent comme « constituants d'un mouvement social autonome d'intérêt public, comme des agents de transformation sociale qui agissent au niveau de l'amélioration de la qualité du tissu social, leur intervention allant au-delà de la simple satisfaction des besoins sociaux et de santé de la population. Ces organismes constituent au Québec un secteur particulier d'intervention du domaine de la santé et des services sociaux »¹.

¹ Comité ministériel sur l'évaluation. L'évaluation des organismes communautaires et bénévoles. Une évaluation respectueuse des organismes communautaires et bénévoles implique un processus de négociation, mars 1995, p. 14.

3.1. Les caractéristiques des organismes communautaires autonomes

Les organismes communautaires partagent un certain nombre de caractéristiques qui leur confèrent une identité spécifique. Parmi ceux-ci, les huit critères suivants sont identifiés dans la Politique gouvernementale « L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de citoyenneté et au développement social » comme définissant l'action communautaire autonome :

1- Être un organisme à but non lucratif

« Les organismes communautaires sont des organismes à but non lucratif. « 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... » (Gouvernement du Québec, 2004, partie 3, p. 5)

« Pour l'accès au soutien financier, les organismes doivent réaliser la majorité de leurs activités sur le territoire du Québec. [...] Ces derniers doivent avoir leur siège social au Québec et y tenir les réunions de leurs administrateurs et leurs assemblées annuelles. [...] Les organismes qui ont un statut de coopérative ne sont donc pas visés par la politique. » (Gouvernement du Québec, 2004, partie 3, p. 6).

2- Un fonctionnement démocratique et une vie associative

Cette conception égalitaire des rapports sociaux se traduit dans le fonctionnement interne des organismes. Utilisant les formes diversifiées de la démocratie directe, les groupes communautaires valorisent la participation des personnes qui fréquentent l'organisme, du personnel et des membres de la communauté à la définition de la mission, des orientations et des modes de fonctionnement des organismes. L'approche participative contribue ainsi à accroître le degré d'appartenance des personnes à l'égard des ressources.

« 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. [...] La vie associative correspond à ce qu'un organisme communautaire met en œuvre pour entretenir une vitalité interne. » (Gouvernement du Québec, 2004, partie 3, p. 9).

« La vie démocratique, au sens de la politique, comprend les aspects à caractère plus formel de la vie associative. [...] Les manifestations de la vie démocratique ont plutôt un caractère obligatoire dans la mesure où elles découlent du respect des dispositions légales. » (Gouvernement du Québec, 2004, partie 3, p. 11).

Afin de favoriser le développement et le maintien de ce critère fondamental de l'action communautaire, l'organisme doit favoriser la participation de ses membres et être accessible à la communauté.

3- L'enracinement dans la communauté

Les organismes communautaires naissent de l'identification des besoins par une communauté². Créés à l'initiative des membres de la communauté, ils en reflètent la capacité de mobilisation et la qualité du tissu social. Les organismes communautaires trouvent leur légitimité première dans la société civile avec ses réseaux d'appartenance et de solidarité.

² Le mot communauté est pris ici dans le sens large d'un regroupement stable et structuré de personnes qui se mobilisent autour d'un projet commun. Une communauté n'existe pas s'il n'y a pas à la base un « quelque chose » de partagé ou de mis en commun. Ce peut être un territoire, une langue, des problèmes, des intérêts, des valeurs, des croyances, etc. Pour le cas qui nous occupe, il s'agit de regroupements de personnes qui ont en commun des problématiques sociales et de santé.

« 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. » (Gouvernement du Québec, 2004, partie 3, p.7).

Concrètement, l'enracinement se manifeste de plusieurs façons. « 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. La communauté visée par la mission de l'organisme est représentée au conseil d'administration. L'organisme est en rapport avec d'autres organismes communautaires ou avec d'autres instances du milieu : il participe à des tables de concertation, il partage des ressources ou échanges des services [...]. » (Gouvernement du Québec, 2004, partie 3, p.7).

4- Liberté de mission, d'orientations, d'approches et de pratiques

« 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. » (Gouvernement Québec, 2004, partie 3, p. 14)

Les organismes communautaires déterminent librement leur mission, leurs orientations, leurs approches, leurs pratiques, leurs normes de régie interne et leurs règles de fonctionnement. Pour le mouvement communautaire, cette autonomie d'action constitue un actif pour la société québécoise.

« Dans cette perspective, les ministères et les organismes gouvernementaux [et l'instance régionale] doivent rester constamment à l'affût des pratiques qui risqueraient de porter atteinte à l'autonomie des organismes communautaires... » (Gouvernement Québec, 2004, partie 3, p. 14).

5- À l'initiative de la communauté

« 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.** » (Gouvernement du Québec, 2004, partie 3, p.17).

6- C. A. indépendant

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. » (Gouvernement du Québec, 2004, partie 3, p.23)

7- L'approche globale

Les organismes communautaires mettent de l'avant une approche selon laquelle la santé et le bien-être des personnes sont conditionnés par les contextes économique, politique, social et culturel dans lesquels les gens vivent. Les groupes communautaires ont ainsi développé une gamme diversifiée d'interventions à caractère préventif et curatif qui visent à agir autant sur les causes des problèmes qu'à en atténuer les conséquences.

Dans leurs interventions, ils cherchent à éviter la fragmentation et la spécialisation en tenant compte de la situation globale de la personne.

8- Transformation sociale

Les services et les activités dispensés par les organismes communautaires reposent sur une vision qui valorise l'autonomie des individus et des collectivités. Ils favorisent le cheminement des personnes et des groupes dans le sens d'une mise à contribution de leurs capacités à résoudre leurs difficultés et à modifier leurs conditions de vie. Les services et les activités sont donc dispensés dans une perspective d'accompagnement, de support, d'information, de sensibilisation, de responsabilisation, de mobilisation et de formation.

Dans la mesure où ils adhèrent à une vision de changement social, les organismes communautaires définissent leurs actions comme en étant une de « mobilisation visant à habiliter la population et à mettre en place, dans la communauté, des solutions aux problèmes rencontrés »³. Les interventions visent donc à accroître les capacités de prise en charge des communautés et à améliorer la qualité du tissu social qu'à répondre à des besoins individuels.

³ Regroupement des organismes communautaires de la région 03 (ROC 03). Politique de reconnaissance des organismes communautaires autonomes de la Capitale-Nationale, septembre 1996, p.2.

3.2 Autres caractéristiques

En plus des critères mentionnés précédemment, l'Agence reconnaît traditionnellement les caractéristiques suivantes :

- La souplesse et l'innovation

En raison de leur enracinement et de leur identification à la communauté, les organismes communautaires font généralement preuve de flexibilité et de polyvalence pour s'adapter aux besoins changeants des individus et des collectivités. Au fil des ans, ceux-ci ont développé des initiatives adaptées à des besoins nouveaux, ainsi que des modes d'intervention qui présentent parfois un caractère novateur. En outre, la proximité des groupes communautaires avec les divers réseaux sociaux de la communauté leur permet de rejoindre des populations vulnérables qui ne font pas spontanément appel au réseau public ou qui n'ont pas trouvé réponse à leurs besoins.

- Un rapport volontaire à l'organisme

Les personnes qui fréquentent les organismes communautaires le font librement. Elles participent à une démarche sur une base volontaire.

- La diversité

Si les organismes communautaires partagent un certain nombre de traits communs qui leur confèrent une identité spécifique, ils ne constituent pas pour autant une réalité parfaitement homogène. En fait, la diversité constitue une autre des caractéristiques fondamentales du mouvement communautaire. Cette diversité se vit dans différents aspects, dont les suivants :

- Au plan des missions, des cultures et des approches, on trouve notamment au sein du secteur communautaire des organismes issus de mouvements et de besoins divers;
- Sur le plan idéologique, certains organismes appuient leur action sur une vision critique de structures sociales existantes, alors que d'autres inscrivent davantage leur action en collaboration avec celles-ci;
- En ce qui a trait à leur vie associative, les organismes communautaires présentent des modes de fonctionnement diversifiés tant au point de vue des structures administratives que de l'organisation du travail. Certains s'appuient sur une approche plus hiérarchisée, tandis que d'autres valorisent des structures plus collectives ou participatives.

Reflète du dynamisme et du sens de la solidarité des communautés, la diversité du mouvement communautaire constitue une richesse pour la société québécoise.

4. LA RECONNAISSANCE DE L'ADMISSIBILITÉ DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES OEUVRANT DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Les éléments mentionnés dans cette section sont nécessaires à la reconnaissance de l'admissibilité; à l'obtention d'un premier financement; et au maintien du financement dans le cadre du PSOC financés à la mission.

Un organisme peut être reconnu admissible au PSOC, mais non financé. Dans ce cas, un renouvellement de l'admissibilité devra être fait chaque année.

4.1. Les critères d'admissibilité

Pour statuer sur la reconnaissance d'un organisme, l'Agence tient compte des dimensions suivantes : l'identité communautaire (telle que décrite précédemment), son appartenance au domaine de la santé et des services sociaux, et le territoire desservi. Pour être reconnu par l'Agence, un organisme doit répondre à l'ensemble des critères mentionnés dans cette section.

4.1.1 L'organisme répond aux critères de l'action communautaire autonome tels que définis à la section précédente soit :

- Être un organisme à but non lucratif
- Être enraciné dans la communauté
- Avoir une vie associative et démocratique
- Avoir une liberté de mission, d'orientation de pratiques et d'approches
- Avoir été créé à l'initiative de la communauté
- Avoir un conseil d'administration indépendant du réseau public

Il doit tendre vers les deux critères suivants :

- L'approche globale
- La transformation sociale

4.1.2 L'organisme œuvre principalement dans le domaine de la santé et des services sociaux

L'élément central permettant de déterminer l'appartenance d'un organisme au domaine de la santé et des services sociaux est la cohérence entre la mission, les objectifs et les activités en lien avec les champs d'intervention ciblés. La santé et les services sociaux devant impérativement représenter la majeure des activités de l'organisme.

En ce qui a trait aux responsabilités des différents ministères auprès des organismes communautaires autonomes, la Politique gouvernementale sur l'action communautaire précise que :

« Le gouvernement du Québec s'engage à faire en sorte que le dispositif de soutien financier à l'action communautaire autonome soit généralisé dans les ministères et organismes gouvernementaux afin d'appuyer la mission globale des organismes d'action communautaire autonome. »⁴

Aux fins du programme, la mission de l'organisme, telle que définie aux objets de sa charte, doit être en rapport avec l'un ou l'autre des objectifs poursuivis par le réseau de services de santé et de services sociaux.

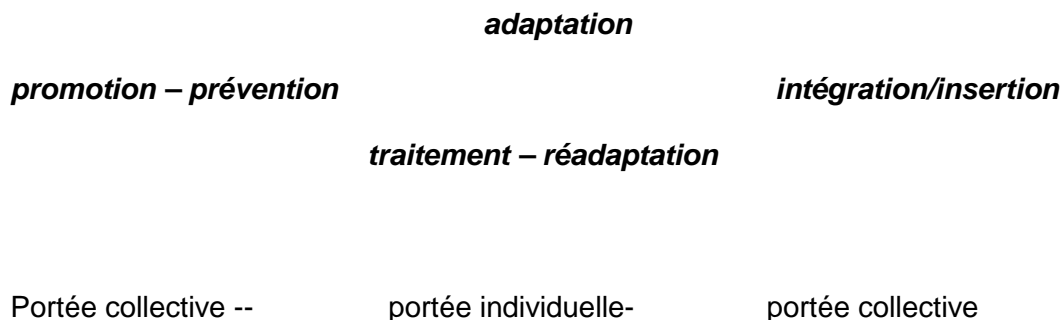
⁴ MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (2001), *Politique gouvernementale. L'action communautaire*, Québec, Ministère, p. 27.

L'article 1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux définit ainsi ces objectifs :

- 1° réduire la mortalité due aux maladies et aux traumatismes ainsi que la morbidité, les incapacités physiques et les handicaps;
- 2° agir sur les facteurs déterminants pour la santé et le bien-être et rendre les personnes, les familles et les communautés plus responsables à cet égard par des actions de prévention et de promotion;
- 3° favoriser le recouvrement de la santé et du bien-être des personnes;
- 4° favoriser la protection de la santé publique;
- 5° favoriser l'adaptation ou la réadaptation des personnes, leur intégration ou leur réintégration sociale;
- 6° diminuer l'impact des problèmes qui compromettent l'équilibre, l'épanouissement et l'autonomie des personnes;
- 7° atteindre des niveaux comparables de santé et de bien-être au sein des différentes couches de la population et des différentes régions.

Dans la mesure où une ambiguïté persiste entre les activités de l'organisme et le ministère d'attache, un soutien est disponible au SACAIS afin d'identifier le bon secteur d'activité pour les organismes qui en feront la demande.

De plus, l'action communautaire autonome en santé et services sociaux vise à prévenir l'apparition des problèmes sociaux et de santé et à réduire leurs impacts sur les personnes en s'inscrivant dans un ou plusieurs éléments du continuum suivant :



4.1.3 Autres critères d'admissibilité :

- L'organisme ne dédouble pas des activités ou services déjà existants sur le territoire visé.
- L'organisme a son siège social dans la région de Québec;
- La majorité de la population desservie par l'organisme réside dans la région de Québec;
- L'organisme doit être incorporé, avoir tenu son assemblée constituante et doit réaliser des activités auprès de sa communauté de façon régulière et stable, depuis au moins deux ans.

4.2 Les facteurs d'exclusion

Un organisme qui présente l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes n'est pas reconnu par l'Agence comme organisme communautaire œuvrant principalement dans le domaine de la santé et des services sociaux :

- l'organisme n'est pas incorporé en vertu d'une loi du Québec;
- les activités principales de l'organisme se traduisent par :
 - la tenue de congrès, colloques ou séminaires;
 - la concertation d'organismes;
 - l'élaboration et la production de matériel didactique ou promotionnel;
 - la cueillette et la redistribution de fonds (fondations);
 - l'acquisition ou la rénovation des biens immeubles;
 - la recherche;
 - du courtage de services professionnels.
- l'organisme intervient principalement dans un domaine autre que celui de la santé et des services sociaux. Nous faisons référence ici à des organismes dont les objets ou les activités relèvent prioritairement d'un autre ministère ou d'un autre palier de gouvernement. Ce facteur d'exclusion s'applique indépendamment du fait que l'organisme est financé ou non par une instance gouvernementale ne relevant pas du domaine de la santé et des services sociaux;
- le conseil d'administration de l'organisme comprend moins de cinq personnes;
- le conseil d'administration de l'organisme est majoritairement composé de personnes ayant des liens familiaux entre elles, d'intervenants employés du réseau des établissements ou bien de personnel rémunéré par l'organisme;
- l'organisme est exclusivement financé par l'Agence;
- la mission de l'organisme consiste exclusivement à dispenser des services dans le cadre de programmes gouvernementaux.

4.3. Le processus de reconnaissance

Les organismes adressent leur demande de reconnaissance à la personne désignée à cette fin par l'Agence et fournissent les pièces suivantes : la charte, les règlements généraux, une preuve de la tenue de la dernière assemblée générale annuelle et une copie du dernier rapport annuel si l'organisme a plus d'une année de fonctionnement.

Le Comité de mise en application de la Politique (CMAP)⁵ étudie les nouvelles demandes de subvention et émet une recommandation à la direction générale de l'Agence relativement à l'admissibilité des organismes demandeurs en vue d'une adoption au conseil d'administration. Une fois reconnu l'organisme doit adresser une demande chaque année afin de rester admissible au programme.

⁵ Plus d'informations sur le CMAP sont disponibles au chapitre 8.

5. LE FINANCEMENT

5.1 Les modes de financement

Les subventions aux organismes communautaires sont allouées principalement selon deux types de financement, soit le financement à la mission et le financement pour la réalisation d'activités spécifiques. Exceptionnellement, le financement de projets ponctuels peut également s'appliquer.

5.1.1 Orientations générales associées au financement dans le cadre du PSOC

Les orientations qui suivent englobent les deux types de financement des organismes communautaires.

L'Agence s'engage à :

- reconnaître la pertinence de soutenir financièrement les communautés dans leurs efforts pour trouver des solutions aux problèmes sociaux et de santé;
- reconnaître que le plein exercice de leur rôle de partenaires par les organismes communautaires est conditionné par un soutien financier adéquat, lequel permet d'assurer la viabilité des organismes et la continuité des services à la population, et ce, en fonction des budgets disponibles;
- financer uniquement les organismes communautaires qui sont en lien avec le domaine de la santé et des services sociaux, que ce soit en majeure ou en mineure;
- définir son appui financier aux organismes communautaires comme complémentaire au soutien tangible de la communauté. Pour l'Agence, il s'agit là d'une expression concrète et nécessaire de l'enracinement communautaire des organismes;
- maintenir les deux modes de financement actuellement en vigueur tout en s'engageant à augmenter le financement à la mission des organismes communautaires et à ce que celui-ci demeure le mode soutien prépondérant;
- allouer aux organismes communautaires les allocations sous forme de ressources financières;
- appuyer le financement des organismes communautaires sur un principe d'équité envers les communautés et les organismes. Au regard des besoins des communautés, l'application du principe d'équité doit notamment tenir compte de variables telles que l'accès aux conditions qui favorisent la santé et le bien-être des personnes (conditions socio-économiques, etc.), l'accessibilité aux services et la répartition des ressources. Quant à l'équité inter organismes, elle vise à ce que les organismes qui, pour un même niveau d'activités ou de services, ont une mission comparable (même typologie) reçoivent un financement comparable;
- adapter la structure de financement des organismes communautaires aux futures modalités opérationnelles d'organisation des services sociaux et de santé par territoire.

- Dans ce processus, l'Agence devra notamment considérer des éléments comme le maintien de balises régionales pour le financement à la mission, les types de communautés desservies par les organismes (s'agit-il de personnes qui ont le même problème sans distinction géographique ou d'une communauté locale?), ainsi que les niveaux d'intervention (local, sous-régional, régional);
- allouer les subventions aux organismes communautaires selon des règles claires et connues de tous. En lien avec la valeur de transparence, les organismes sont informés des critères prévalant à l'attribution des fonds et des raisons motivant les décisions de l'Agence;
- appliquer les règles de gestion du financement à la mission;
- éviter le dédoublement des services dans l'allocation des subventions aux organismes communautaires;
- s'assurer que les subventions allouées aux organismes communautaires servent aux fins pour lesquelles elles ont été allouées ainsi qu'aux organismes auxquels elles ont été versées. Les principales règles de base prévalant à la justification de l'utilisation des fonds ou la reddition de comptes sont présentées au chapitre 6.
- De plus, dans certaines situations particulières, l'Agence peut demander à un organisme communautaire une reddition de comptes à un rythme plus fréquent et selon des modalités spécifiques.

5.2. Financement à la Mission

Le financement à la mission vise à supporter les organismes communautaires dans la réalisation des activités qui sont liées à leur mission propre telle que définie sur une base autonome par la communauté. Complémentaire à la contribution de la communauté, ce type de financement constitue un budget de base ou de fonctionnement. Les subventions octroyées servent ainsi à assumer les dépenses liées à l'infrastructure, au maintien de la permanence, à l'implication et au rayonnement des organismes dans leur milieu ainsi qu'à la vie associative.

Les subventions allouées dans le cadre du financement à la mission sont allouées sur une base continue dans la mesure où l'organisme répond aux critères d'analyse du financement à la mission.

Le cadre financier présenté dans l'annexe 5 décrit les balises financières associées au financement à la mission.

5.2.1 Typologies associées au financement à la mission

La typologie des organismes communautaires est fondée sur la mission des organismes plutôt que sur les clientèles desservies. Cette typologie a pour principal objectif de favoriser l'équité dans le financement (à mission comparable, financement comparable).

Les organismes communautaires doivent s'inscrire dans l'un des cinq types d'organismes suivants :

- **Aide et entraide**

Organismes qui réalisent des activités d'accueil, d'entraide mutuelle, d'écoute et de dépannage. L'entraide peut être tant matérielle que technique ou psychosociale. Ces caractéristiques trouvent leur prolongement dans des activités qui, bien que très diversifiées, peuvent être regroupées ainsi : des services de soutien individuel, de groupe et collectif, des activités éducatives, des actions collectives ainsi que des activités promotionnelles et préventives. Ce sont des organismes au service d'une communauté ciblée qui ne rejoignent pas uniquement des personnes en difficulté, mais des groupes de personnes ayant des caractéristiques communes. Ils peuvent disposer d'un local pour mener leurs activités.

- **De sensibilisation, de promotion et de défense des droits**

Organismes qui offrent des activités de soutien aux personnes dans leur démarche pour faire reconnaître ou valoir leurs droits. Ils exercent également des activités promotionnelles pour les personnes visées par les activités de l'organisme. Ils organisent des activités de sensibilisation, de promotion et de défense des droits et des intérêts de ces personnes.

- **Milieus de vie**

Un milieu de vie se définit comme un lieu d'appartenance et de transition, un réseau d'entraide et d'action. Ces caractéristiques trouvent leur prolongement dans des activités qui, bien que très diversifiées, peuvent être regroupées ainsi : des services de soutien individuel, de groupe et collectif, des activités éducatives, des actions collectives ainsi que des activités promotionnelles et préventives.

Ce sont des organismes au service d'une communauté ciblée qui accueillent des personnes ayant des caractéristiques communes. Ces organismes disposent d'un local pour l'accueil des personnes. Ce local est d'abord un lieu d'appartenance où la personne peut aller de façon informelle. Par ailleurs, certains interviennent dans le milieu de vie naturel des communautés qu'ils desservent.

- **Hébergement temporaire**

Organismes qui gèrent un lieu d'accueil offrant des services de gîte et de couvert ainsi qu'une intervention individuelle et de groupe, des services de prévention, de suivis post hébergement, de consultation externe et autres services connexes

Ils assurent une capacité d'accueil favorisant la vie de groupe dans un lieu déterminé. Les personnes qui interviennent sont sur place et disponibles vingt-quatre heures par jour et sept jours par semaine. L'objectif d'un organisme communautaire d'hébergement temporaire est d'offrir à la personne hébergée : un cadre de vie adéquat, répondant à ses besoins, à ses motivations; un soutien dans les démarches qu'elle a choisi de faire pour améliorer sa situation personnelle et sociale; un environnement et une intervention souples et adaptés à ses besoins particuliers.

- **Basé sur le bénévolat**

Organismes communautaires dont les activités sont réalisées par des bénévoles et qui nécessitent une infrastructure moindre. Les activités d'administration sont reconnues dans le cadre financier associé à cette typologie.

5.2.2 Orientations associées au financement à la mission

En ce qui a trait au financement à la mission, l'Agence s'engage à :

- réserver l'accessibilité du financement à la mission aux organismes communautaires qui sont reconnus comme œuvrant principalement dans le domaine de la santé et des services sociaux. Une telle orientation tient compte d'éléments tels que la mission spécifique des Agences de la santé et des services sociaux, un contexte économique qui incite à cibler les choix budgétaires de façon à maximiser l'impact des ressources investies et, enfin, la nécessité d'assurer la viabilité des organismes afin de maintenir la continuité des services à la population;
- concevoir le financement à la mission comme complémentaire au soutien tangible de la communauté;
- reconnaître la pertinence d'assurer aux organismes communautaires un financement à la mission sur une base continue;
- reconnaître que les organismes communautaires présentent des besoins prioritaires de consolidation de leur budget de base;
- considérer que les organismes jugés admissibles au financement à la mission ont la responsabilité de faire la démonstration de leurs besoins financiers eu égard aux exigences du cadre financier (disponible en annexe 5);
- analyser les demandes de subvention des organismes en fonction des besoins de la communauté visée par l'organisme et non pas sur la base des ressources financières disponibles au plan régional;
- déterminer le montant des subventions allouées aux organismes communautaires en tenant compte des ressources financières disponibles et non des coûts encourus par les organismes;
- appuyer les allocations futures du financement à la mission sur une priorisation qui tiendra compte à la fois des besoins des populations et de ceux des organismes communautaires, le tout dans une perspective d'équité. Les organismes communautaires et autres partenaires peuvent être invités à participer aux travaux visant à définir des critères de priorisation;
- se donner, à chaque année et en collaboration avec le ROC03, des critères de priorisation pour la répartition de l'enveloppe budgétaire disponible du financement à la mission des organismes communautaires;
- protéger les acquis financiers antérieurs des organismes communautaires dans la mesure où ceux-ci répondent aux critères de reconnaissance et d'admissibilité au financement à la mission. Dans le cas où l'Agence évalue que des organismes déjà financés ne répondent pas à ces critères, divers choix peuvent être envisagés selon les situations : notamment le transfert du budget de base de l'organisme dans un programme de financement « par objectif », la diminution progressive de la subvention de manière à ce que l'organisme puisse trouver d'autres sources de financement, le maintien du financement dans le cadre de subventions allouées hors programme;

- prioriser la consolidation du financement à la mission des organismes communautaires qui sont déjà implantés dans leur communauté. Dans le cas d'organismes qui ont été admis au PSOC, mais non encore financés par ce programme, le critère suivant s'applique : l'organisme est incorporé, a tenu son assemblée constituante et réalise des activités auprès d'une population visée, depuis au moins deux ans. Une telle orientation vise à soutenir prioritairement des organismes qui ont fait la preuve de leur enracinement communautaire et présentent ainsi des conditions minimales de viabilité (répondre à des besoins identifiés par la population; être soutenu par la communauté);
- permettre le financement de points de service mis en place par des organismes communautaires déjà existants dans la mesure où les conditions suivantes sont présentes : la demande d'ouverture d'un point de service provient de la population concernée, laquelle a participé à l'identification des besoins; la population du territoire visé est impliquée dans le fonctionnement et la vie associative de l'organisme (représentants au conseil d'administration, etc.); le point de service est situé dans les limites de la région 03. La création de points de service ne remplace ni n'empêche la création d'organismes communautaires;
- adhérer aux balises nationales du Programme SOC tout en adaptant certains éléments de ce programme à la réalité régionale. À cet effet, l'Agence procédera à la classification des organismes communautaires selon la typologie qui est fondée sur la mission des organismes plutôt que sur les populations desservies;
- appuyer le mécanisme d'analyse des demandes de subvention du financement à la mission sur les balises suivantes : l'association de représentants des organismes communautaires au processus; le respect du rôle et des fonctions propres à l'Agence à savoir que la responsabilité première du traitement des demandes relève de la permanence de cette dernière; la transparence et l'équité envers les organismes communautaires dans le traitement des demandes.

Les règles et outils d'analyse répondent donc à des exigences de rigueur et d'uniformité; l'efficacité et l'efficience du processus.

5.3. Financement d'activités spécifiques

Ce financement précédemment appelé « par objectif » est un mode d'allocation budgétaire davantage ciblé ou orienté qui vise à soutenir des activités liées aux orientations régionales en matière de santé et de bien-être. Les subventions servent à défrayer les coûts engendrés par la réalisation d'activités, services ou projets spécifiques qui sont déterminés dans le cadre de divers modes de planification régionale. Ce type de financement est donc lié aux activités en santé et services sociaux de l'organisme et les conditions d'admissibilité, l'allocation financière, les exigences de reddition de comptes et l'évaluation peuvent varier selon le cas.

Par ce mode de financement, l'Agence peut financer des organismes communautaires qui sont en lien avec le domaine de la santé et des services sociaux sans y œuvrer principalement. Certains groupes présentent en effet les caractéristiques d'un organisme communautaire, mais interviennent seulement en mineure ou encore en périphérie du domaine de la santé et des services sociaux (organismes associés). À cette fin, ces derniers pourront être considérés pour le financement d'activités spécifiques en santé et services sociaux, mais ne seront pas admissibles au financement à la mission.

L'intervention de ces organismes peut avoir un effet positif sur la santé et le bien-être de la population et il peut être pertinent de les associer aux plans d'action régionaux. La reconnaissance et le financement de tels groupes ne doivent toutefois pas se faire au détriment des ressources communautaires financées à la mission.

5.3.1 Orientations associées au financement pour *activités spécifiques*

Dans le cadre du financement par activités spécifiques, l'Agence :

- définit celui-ci comme une mesure de soutien ciblée qui vise l'atteinte d'objectifs sociaux et de santé spécifique, tels ceux visés par les priorités régionales, définis dans le cadre de divers modes de planification de services.

Le financement pour activité spécifique peut aussi bien s'adresser aux organismes communautaires qui œuvrent principalement dans le domaine de la santé et des services sociaux qu'aux organismes associés. Les subventions accordées peuvent se situer en continuité directe avec des services déjà dispensés par les organismes ou encore nécessiter le développement de nouveaux volets dans la programmation des activités;

- convient que les organismes communautaires associés ont accès aux divers programmes de financement pour activités spécifiques selon les conditions suivantes : répondre à l'ensemble des critères de reconnaissance des organismes communautaires sauf celui d'œuvrer principalement dans le domaine de la santé et des services sociaux; répondre aux critères d'admissibilité du programme auquel une demande est adressée; être principalement financé par d'autres instances que l'Agence.

Une telle orientation est en continuité avec les stratégies d'actualisation des priorités de santé et de bien-être, lesquelles valorisent l'approche intersectorielle, ainsi que l'action sur les déterminants collectifs (conditions socio-économiques, etc.) de la santé et du bien-être. Le financement des organismes associés se situe donc dans une perspective de partenariat et de concertation avec diverses instances gouvernementales qui n'œuvrent pas directement dans le domaine de la santé et des services sociaux;

- prévoit la possibilité du transfert des subventions accordées dans le cadre de programmes de financement pour activités spécifiques dans le budget de base des organismes moyennant le respect des conditions préalables suivantes : le caractère récurrent des subventions et des activités financées; le lien de continuité entre la mission première des organismes et les fins pour lesquelles les subventions ont été allouées; une évaluation concluante quant à l'atteinte des résultats recherchés; une entente sur les modalités de reddition de comptes.

Dans le cas où un organisme communautaire aurait reçu une subvention récurrente en fonction d'objectifs spécifiques et non en fonction de sa mission, l'Agence prévoit aussi la possibilité du transfert de celle-ci dans le budget du financement pour activités spécifiques moyennant le respect des conditions préalables suivantes : le caractère non récurrent des subventions et des activités financées.

6. LE SUIVI DE GESTION

Le suivi de gestion permet de s'assurer de la conformité des actions avec ce qui a été planifié. Il mesure l'écart entre ce qui est fait et ce qui devrait l'être en vertu de la mission première des organismes ou encore de planifications régionales de services. S'inscrivant dans un processus de reddition de comptes, le suivi de gestion est une mesure de contrôle qui vise plus spécifiquement à vérifier si les subventions octroyées aux organismes communautaires ont été utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été allouées.

Le suivi de gestion se fait à partir des éléments de reddition de comptes tels que décrits dans le document « *La reddition de comptes dans le cadre du soutien à la mission globale* » disponible sur le site internet du ministère de la Santé et des Services sociaux. Les rapports annuels d'activité et les rapports financiers sont les principaux outils généralement utilisés par l'Agence à cette fin.

Le suivi de gestion permet également d'assurer le suivi des règles suivantes :

- un organisme qui présente un surplus cumulatif non affecté supérieur à 25 % de ses revenus totaux devra fournir des justifications concernant ce surplus. À la suite de l'analyse du dossier, la subvention de l'organisme sera revue;
- sauf en cas de dissolution, un organisme attributaire ne peut, en aucun cas, transférer une partie ou la totalité des subventions reçues à un autre organisme ou à une autre entité juridique.

7. L'ÉVALUATION DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME

En ce qui a trait à l'évaluation des activités ou services, il s'agit d'un processus qui vise à évaluer si la réponse apportée aux besoins des personnes est adéquate. À cette fin, les particularités de l'action communautaire autonome suggèrent un processus d'auto-évaluation pour les organismes financés à la mission afin d'assurer le maintien des critères d'admissibilité tel que l'enracinement dans la communauté.

Plutôt que le contrôle, c'est l'amélioration de l'action qui est recherchée. L'évaluation fait appel à la participation des acteurs concernés pour définir et réaliser la démarche d'évaluation. Ayant recours à diverses méthodologies quantitatives ou qualitatives selon le cas, ce processus doit tenir compte des aspects contextuels et changeants dans lesquels les pratiques s'inscrivent.

8. LA COLLABORATION DANS LA FORMATION ET LA RECHERCHE

La formation :

La collaboration est d'usage entre le milieu institutionnel et communautaire en ce qui a trait à la formation. Ainsi, le réseau de la santé et des services sociaux peut avoir recours à des intervenants communautaires comme formateurs afin de bénéficier de leur expertise. En contrepartie, des formations dédiées au réseau de la santé et des services sociaux pourraient être disponibles au milieu communautaire lorsque pertinentes.

Un soutien financier dédié à la formation du milieu communautaire est souhaitable. De plus, le ROC 03 est l'interlocuteur privilégié de l'Agence pour l'identification des besoins de formation et pour la mise en place de réponses adaptées à ces besoins.

La recherche :

L'Agence peut supporter les initiatives de recherche développées par le milieu communautaire visant à mieux comprendre les enjeux vécus par des populations qu'il dessert et ainsi s'adapter à sa communauté. La recherche, en lien avec cette Politique, doit notamment :

- être axée sur les enjeux liés à l'action communautaire;
- se faire sur une base autonome et collaborative;
- placer l'organisme au centre du processus.

9. LA MISE EN APPLICATION DE LA POLITIQUE

9.1. La composition du comité de mise en application de la Politique (CMAP)

Le comité est composé de quatre personnes, soit deux représentants d'organismes communautaires désignés par le ROC 03 et deux représentants de l'Agence. Le comité est accompagné par le professionnel responsable du dossier PSOC à l'Agence. Au besoin, des représentants d'organismes communautaires ou des représentants de l'Agence seront interpellés pour s'associer à la démarche à titre de personnes-ressources.

9.2. Le mandat du comité

Le mandat du CMAP consiste à donner à la Direction générale de l'Agence :

- un avis sur l'acceptation ou le refus des demandes de reconnaissance ou sur le retrait de la reconnaissance d'un organisme⁶;
- un avis sur l'octroi de subventions dans le cadre du financement à la mission des organismes communautaires.

Son mandat consiste aussi à :

- proposer à la Direction générale de l'Agence des avenues de solutions dans le cas de situations litigieuses concernant les organismes communautaires;
- proposer des critères de priorisation pour la répartition de l'enveloppe budgétaire allouée pour le financement à la mission des organismes communautaires;
- proposer des activités de formation, de recherche et d'évaluation.

⁶ Un organisme communautaire qui a déjà été reconnu comme œuvrant dans le domaine de la santé et des services sociaux pourra se voir retirer son accréditation s'il ne répond plus aux critères de reconnaissance

BIBLIOGRAPHIE

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Cadre de référence en matière d'action communautaire, Québec, 2004, 103 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. La reddition de comptes dans le cadre du soutien à la mission globale, Québec, 2012, 16 p.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. Convention de soutien financier 2012-2015, Québec, gouvernement du Québec, 2012, 7 p.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. Programme de soutien aux organismes communautaires 2013-2014, Québec, gouvernement du Québec, 2013, 32 p.

Autres références :

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Politique gouvernementale - L'action communautaire, une contribution à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec, Québec, 2001, 53 p.

ANNEXE 1

SURVOL HISTORIQUE

Le mouvement communautaire que nous connaissons aujourd'hui résulte de l'action combinée des transformations sociales, économiques et politiques qu'a connues le Québec au cours des trente dernières années. Il s'est construit à travers différents secteurs d'intervention et sous différentes formes d'engagement social comme les organismes de dépannage et de soins à domicile, des groupes de femmes, des groupes de services et d'éducation populaire, des groupes populaires et de défense des droits.

Les années soixante et soixante-dix sont marquées par la modernisation accélérée de la société québécoise. Dans le domaine de la santé et des services sociaux, l'État prend le relais de l'Église comme principal agent dispensateur de services. L'État instaure un réseau universel de services et généralise un modèle uniforme de production de services qui s'appuie sur l'expertise des professionnels. Dans un contexte fortement marqué par la laïcisation et la professionnalisation des rapports sociaux, on assiste à une restructuration des solidarités communautaires. Aux réseaux traditionnels d'entraide organisés autour de la famille, du voisinage, de la paroisse et de l'Église se juxtaposent de nouvelles solidarités sociales qui se dégagent de l'influence de l'Église. Ces solidarités sont fondées sur des valeurs, des intérêts, des choix de vie et des problèmes communs. Elles sont orientées vers des problèmes ou des populations de plus en plus circonscrites. Elles reflètent un plus grand pluralisme des valeurs et des idéologies au sein de la société québécoise. Sur cette toile de fond, certains organismes communautaires disparaissent, d'autres se fondent dans le réseau des CLSC en voie d'implantation, d'autres encore réorientent leur action et renégocient leurs rapports avec l'État dans une perspective de revendication et de changement social. Bref, les solidarités communautaires se restructurent dans le sens d'une diversification et d'une radicalisation des discours et des actions.

La fin de la décennie soixante-dix et le début des années quatre-vingt sont marqués par des transformations sociales et économiques qui font accentuer des problèmes sociaux et de nouveaux besoins auxquels l'État n'est pas forcément en mesure de répondre. Une nouvelle « génération » d'organismes communautaires voit alors le jour.

Ceux-ci pallient soit à une pénurie de services dans certains domaines, soit à la difficulté du réseau public à rejoindre certaines populations. L'émergence de nouveaux organismes communautaires constitue à la fois une réponse à de nouveaux besoins et la manifestation de nouvelles sensibilités (protection de l'environnement, égalité des femmes, qualité de vie, etc.). Les initiatives des communautés pour trouver des solutions à leurs problèmes traduisent la volonté des acteurs communautaires

de faire les choses autrement, c'est-à-dire innover et expérimenter des modes d'organisation et d'intervention autres que ceux offerts par les services publics.

À compter de la fin des années quatre-vingt, la crise des finances publiques provoque une remise en question de l'État providence et amène la population et les gouvernements à vouloir équilibrer les revenus et les dépenses et réduire le déficit.

Cette conjoncture fortement teintée d'impératifs économiques et de compressions budgétaires suscite une redéfinition du partage des responsabilités entre l'État et la communauté. L'État n'ayant plus les moyens de répondre seul à tous les besoins, on assiste à une revalorisation du rôle des communautés comme agents contributifs à la santé et au bien-être des populations.

Avec la réforme sur les services de santé et les services sociaux, les organismes communautaires sont formellement reconnus comme partenaires du réseau de la santé et des services sociaux. Des places leur sont réservées sur les conseils d'administration des régions régionales. Ils sont associés aux processus de consultation visant à définir des orientations gouvernementales, participent aux mécanismes régionaux de planification des services et sont impliqués dans divers mécanismes de concertation avec le réseau public.

En résumé, les organismes communautaires ont pris, une importance accrue dans le domaine de la santé et des services sociaux que ce soit par leur nombre, leur diversité et leur contribution originale et significative dans de multiples problématiques sociales et de santé. L'évolution du programme de soutien aux organismes communautaires (SOC) créé en 1973 par le ministère de la Santé et des Services sociaux illustre bien ce phénomène. Quarante organismes communautaires ont fait une demande de financement à la première année d'existence de ce programme comparativement à 2 200 en 1995-1996. Pour la même période, l'aide financière apportée aux organismes du Québec est passée de 1 M\$ en 1973 à plus de 106 M\$ en 1995-1996. Malgré cette hausse spectaculaire, les budgets réservés au secteur communautaire ne constituent toutefois qu'une infime partie des dépenses publiques consacrées à la santé et aux services sociaux.

ANNEXE 2

ARTICLES DE LA LOI SUR LES SERVICES DE SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX CONCERNANT LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

334. Dans la présente loi, on entend par « organisme communautaire » une personne morale constituée en vertu d'une loi du Québec à des fins non lucratives dont les affaires sont administrées par un conseil d'administration composé majoritairement d'utilisateurs des services de l'organisme ou de membres de la communauté qu'il dessert et dont les activités sont reliées au domaine de la santé et des services sociaux.

335. Un organisme communautaire qui reçoit une subvention en vertu du présent titre définit librement ses orientations, ses politiques et ses approches.

336. Une agence peut, suivant les critères d'admissibilité et d'attribution qu'elle détermine conformément aux règles budgétaires applicables, subventionner un organisme communautaire dans l'un ou l'autre des cas suivants:

1° s'il offre des services de prévention, d'aide et de soutien aux personnes de la région, y compris des services d'hébergement temporaire;

2° s'il exerce, au niveau de la région, des activités de promotion, de sensibilisation et de défense des droits et des intérêts des utilisateurs de ses services ou des usagers de services de santé ou de services sociaux de la région.

Une agence peut également subventionner un organisme communautaire qui s'occupe, au niveau de la région, de la promotion de la santé et du développement social.

337. Le ministre peut, conformément aux règles budgétaires applicables, subventionner:

1° des organismes communautaires qui s'occupent, pour l'ensemble du Québec, de la défense des droits ou de la promotion des intérêts des utilisateurs des services des organismes communautaires ou de ceux des usagers de services de santé ou de services sociaux;

2° des organismes communautaires qui s'occupent, pour l'ensemble du Québec, de la promotion du développement social, de l'amélioration des conditions de vie ou de la prévention ou de la promotion de la santé;

3° des organismes communautaires qui exercent des activités répondant à des besoins nouveaux, utilisant des approches nouvelles ou visant des groupes particuliers de personnes;

4° des regroupements provinciaux d'organismes communautaires.

Le ministre peut également subventionner un organisme communautaire à qui il a confié un mandat d'assistance et d'accompagnement en application du premier alinéa de l'article 76.6, pour l'exercice de ce mandat.

338. Tout organisme communautaire ou tout regroupement provincial qui reçoit une subvention dans les cas visés aux articles 336 ou 337 doit, dans les trois mois suivant la fin de son année financière, transmettre le rapport de ses activités et son rapport financier à l'autorité de qui il a reçu une subvention.

108. Un établissement peut conclure avec un autre établissement, un organisme ou toute autre personne, une entente pour l'une ou l'autre des fins suivantes:

1° la dispensation, pour le compte de cet établissement, de certains services de santé ou services sociaux requis par un usager de cet établissement;

2° la prestation ou l'échange de services professionnels en matière de services de santé ou de services sociaux.

[...]

Dans le cas d'une entente conclue entre un établissement et un organisme communautaire visé au titre II de la présente partie, celle-ci doit respecter les orientations, les politiques et les approches que se donne l'organisme communautaire.

[...]

Une entente visée au présent article doit être transmise à l'agence.

ANNEXE 3

ARTICLES DE LA LOI SUR RESPONSABILITÉS DES AGENCES S'APPLIQUANT AUX ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

336. Une agence peut, suivant les critères d'admissibilité et d'attribution qu'elle détermine conformément aux règles budgétaires applicables, subventionner un organisme communautaire dans l'un ou l'autre des cas suivants:

1° s'il offre des services de prévention, d'aide et de soutien aux personnes de la région, y compris des services d'hébergement temporaire;

2° s'il exerce, au niveau de la région, des activités de promotion, de sensibilisation et de défense des droits et des intérêts des utilisateurs de ses services ou des usagers de services de santé ou de services sociaux de la région.

Une agence peut également subventionner un organisme communautaire qui s'occupe, au niveau de la région, de la promotion de la santé et du développement social.

340. L'agence est instituée pour exercer les fonctions nécessaires à la coordination de la mise en place des services de santé et des services sociaux de sa région, particulièrement en matière de financement, de ressources humaines et de services spécialisés.

À cette fin, l'agence a pour objet:

[...]

4° d'allouer les budgets destinés aux établissements, d'accorder les subventions aux organismes communautaires et d'attribuer les allocations financières aux ressources privées visées à l'article 454;

5° d'assurer la coordination des activités médicales particulières des médecins soumis à une entente visée à l'article 360 ou à l'article 361.1 ainsi que des activités des établissements, des organismes communautaires, des ressources intermédiaires et des résidences privées d'hébergement et organismes communautaires visés à l'article 454 et de favoriser leur collaboration avec les autres agents de développement de leur milieu;

[...]

346.1. En conformité avec les orientations nationales et dans le respect des standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience reconnus ainsi que des ressources disponibles, l'agence est responsable d'élaborer un plan stratégique pluriannuel contenant, pour le territoire de sa région, les éléments suivants:

1° une description de la mission de l'agence;

2° un état des besoins sociosanitaires et les particularités de la population en fonction d'une connaissance de l'état de santé et de bien-être de celle-ci;

3° une description du contexte dans lequel évolue l'agence et les principaux enjeux auxquels elle fait face;

4° les orientations et les objectifs poursuivis concernant notamment l'accessibilité, la continuité, la qualité et la sécurité des soins et des services, dans le but ultime d'améliorer la santé et le bien-être de la population;

5° les résultats visés au terme de la période couverte par le plan;

6° les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats.

Aux fins d'élaborer son plan stratégique, une agence doit prendre avis du Forum de la population, le cas échéant, mettre à contribution les établissements et les organismes communautaires de sa région et s'assurer de la collaboration des intervenants des autres secteurs d'activité ayant un impact sur les services de santé et les services sociaux.

351. L'agence doit, conformément aux règles déterminées par le ministre, assurer le contrôle des budgets alloués et des subventions octroyées suivant l'article 350.

352. L'agence prend les mesures nécessaires pour coordonner les activités des établissements et des organismes communautaires ainsi que les activités médicales particulières des médecins soumis à une entente visée à l'article 360 en favorisant, entre eux, la concertation et la collaboration en vue d'assurer une utilisation rationnelle et une répartition équitable des ressources de façon à tenir compte de la complémentarité des établissements, des centres médicaux spécialisés, des organismes et des cabinets, à éliminer entre eux les doublons et à permettre la mise en place de services communs.

376. L'agence élabore, en tenant compte des orientations déterminées par le ministre et des politiques qu'il établit et en collaboration avec les établissements et les organismes concernés, des plans régionaux en matière de planification de main-d'œuvre et de développement des ressources humaines et veille à leur application. À cet effet:

0.1° elle met en place un système d'information sur la main-d'œuvre favorisant notamment l'élaboration des plans régionaux visés au présent alinéa;

1° elle coordonne les activités de perfectionnement du personnel et la préparation de la relève dans le cadre de la mise en œuvre des plans régionaux visés au présent alinéa;

2° elle coordonne les activités de perfectionnement des membres des conseils d'administration des établissements;

3° elle aide les organismes communautaires dans les activités de perfectionnement de leurs membres.

De plus, l'agence met en place des moyens pour assister les établissements, à leur demande, dans l'élaboration de leur plan d'action pour la planification de la main-d'œuvre et le développement de leur personnel et identifie les besoins prioritaires afin de favoriser la mise en commun, par les établissements, de services touchant la planification de la main-d'œuvre et le perfectionnement et la mobilité de leur personnel.

381. Pour l'exercice de ses fonctions ou à la demande du ministre, l'agence peut requérir que les établissements et les organismes communautaires de sa région lui fournissent, dans la forme et le délai qu'elle prescrit ou que le ministre détermine, selon le cas, les renseignements prescrits par règlement pris en vertu du paragraphe 25° de l'article 505 concernant les clientèles, les services demandés et dispensés et les ressources utilisées. Les renseignements transmis ne doivent pas permettre d'identifier un usager d'un établissement ou un utilisateur des services d'un organisme communautaire.

Elle fournit au ministre l'information qu'il requiert sur la répartition et l'utilisation des ressources financières et matérielles des établissements et organismes communautaires de sa région.

391. Toute agence doit, au plus tard le 30 septembre de chaque année, faire au ministre un rapport de ses activités pour l'année se terminant le 31 mars précédent.

Ce rapport doit présenter une description du rôle de l'agence de même qu'un état général du fonctionnement de cette dernière pour l'exercice financier écoulé, avec une indication des objectifs visés en début d'exercice et des résultats obtenus, des nouvelles orientations prises et des modifications apportées aux activités, y compris les activités relatives à la gestion des risques et de la qualité, et aux ressources humaines, matérielles et financières de l'agence durant cette période.

Ce rapport doit inclure des états financiers comprenant un bilan, un état des revenus et dépenses et un état de l'évolution de la situation financière. Leur présentation doit permettre de comparer chaque poste de l'exercice financier terminé avec celui de l'exercice précédent. L'agence doit mentionner dans ses états financiers ainsi que dans les notes et tableaux auxquels ils renvoient, le cas échéant, toute information pertinente pour un exposé complet de sa situation financière.

Ce rapport doit aussi porter sur les activités, y compris les activités relatives à la gestion des risques et de la qualité, pour l'année se terminant le 31 mars précédent, des établissements de la région et des organismes communautaires que l'agence subventionne conformément à l'article 336.

ANNEXE 4

BALISES POUR STATUER SUR LA RECONNAISSANCE ET LE FINANCEMENT DES POINTS DE SERVICE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

Cette annexe apporte des précisions sur les balises qui sont à la base de la reconnaissance et du financement des points de service des organismes communautaires. De ce fait, elle bonifie, précise et complète la présente Politique sans s'y substituer⁷.

Définition d'organisme communautaire avec point de service

Organisme communautaire, tel que défini par la Loi sur les services de santé et les services sociaux et par la Politique qui réalise sa mission et dispense de façon régulière et stable des activités et des services à la population à partir d'installations différentes, mais relevant de la responsabilité d'une seule corporation.

Les critères de reconnaissance et de financement d'un point de service :

- L'incorporation** : le point de service fait partie de la corporation de l'organisme d'origine. Il y a une seule et même corporation pour l'ensemble des installations de l'organisme. La corporation elle-même (organisme d'origine) doit être déjà reconnue et financée avant que le point de service soit lui-même reconnu et admissible à un financement qui lui est propre.
- La mission** : comme l'organisme et le point de service appartiennent à la même corporation, ils partagent la même mission (objets de la charte d'incorporation).
- Le conseil d'administration** : la corporation dans son ensemble est dirigée par un seul conseil d'administration. Il est toutefois important que la population du territoire visé par le point de service soit représentée au sein de cette instance, telle que le prévoit la clause 5.4 de la présente politique.
- La typologie** : la typologie du point de service est la même que celle de l'organisme d'origine.
- Les activités** : Le point de service doit constituer un lieu où s'actualise pleinement la mission de la corporation à travers une gamme d'activités et de services. Pour être reconnu comme tel, le point de service doit donc être davantage qu'un lieu de déconcentration des activités de l'organisme d'origine. Si les activités du point de service et de l'organisme d'origine peuvent être différentes, il est essentiel qu'elles soient toutes en lien avec la mission et les orientations prises par la corporation par le biais de ses instances. Pour être reconnu et considéré admissible à un financement dans le cadre de la Politique, le point de service doit être en opération de façon régulière et stable depuis un minimum d'une (1) année.

⁷ Pour des fins de rédaction, l'expression *ORGANISME D'ORIGINE* désigne la corporation (qu'on appelle parfois « maison mère » ou « siège social ») tandis que l'expression *POINT DE SERVICE* désigne l'installation développée ultérieurement ou en satellite de l'organisme d'origine. Le terme *INSTALLATION* désigne indifféremment ces entités (organisme d'origine ou point de service).

- Enracinement dans la communauté :** Le point de service doit représenter un lieu d'appartenance pour sa communauté. Il se doit d'être en lien étroit avec son milieu et doit détenir une certaine autonomie d'action et un « caractère » qui le distingue de l'organisme d'origine.

Bien qu'un point de service puisse tirer profit de la stabilité financière, des leviers financiers et des ressources de l'organisme d'origine, il doit être en mesure de susciter une contribution du milieu dans lequel il est implanté. Cette contribution peut se concrétiser par l'implication de bénévoles de même que par le biais de dons en argent, de prêts de locaux, de dons de services et d'équipements, de subventions, etc.

L'organisme communautaire doit démontrer la nécessité du changement de phase de financement en fonction des aspects de l'accessibilité (voir la section 5 et l'annexe 7 de la Politique).

Fermeture d'un point de service

Une corporation qui procède à la fermeture définitive d'un point de service doit en aviser l'Agence. La subvention attribuée spécifiquement par l'Agence à la corporation aux fins d'opération de ce point de service est alors retirée définitivement.

Incorporation d'un point de service

Un organisme qui désire procéder à l'incorporation d'un point de service doit en aviser préalablement l'Agence.

Critères de reconnaissance du point de service qui devient autonome :

- Être conforme aux critères de reconnaissance et de financement de la Politique.
- Être en opération régulière et stable (en tant que point de service) depuis un minimum de deux (2) ans.
- La corporation nouvellement constituée doit conserver les mêmes caractéristiques qu'au moment où elle était un point de service (population visée, mission et typologie).

Financement du point de service qui devient autonome :

- Le financement attribué spécifiquement à l'organisme d'origine aux fins d'opération du point de service peut être transféré à la nouvelle corporation si cette dernière satisfait les critères de reconnaissance mentionnés précédemment.
- L'organisme d'origine ne peut transférer un montant supérieur à ce qui avait été attribué spécifiquement pour le point de service, à moins d'une entente avec l'Agence à ce sujet.
- En cas de mésentente entre l'organisme d'origine et le point de service sur les modalités de transfert du financement à la nouvelle corporation (ancien point de service), l'Agence prendra la décision finale, sur avis du CMAP.
- Une fois que le point de service est devenu un organisme autonome (reconnaissance et, s'il y a lieu, transfert de financement), ce dernier est soumis aux mêmes règles et au même cadre de financement que tout autre organisme communautaire reconnu et financé dans le cadre de la Politique.

ANNEXE 5

Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC)

Cadre financier de la Politique de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires de la région de Québec

Agence de la santé et des services sociaux
de la Capitale-Nationale

Document adopté au Conseil d'administration du

12 juin 2014

Table des matières

INTRODUCTION	5
1. LA TOILE DE FOND DE LA RECONNAISSANCE	7
1.1. Le dynamisme des communautés	7
1.2 Les assises légales	8
2. LES RAPPORTS DE PARTENARIAT	8
2.1. Les valeurs communes	8
2.2. Les principes directeurs qui guident l'Agence :	9
2.3. Le partenariat dans la dispensation des services	10
2.4. La consultation et la concertation	10
2.5. Les communications	11
3. L'IDENTITÉ DU MOUVEMENT COMMUNAUTAIRE AUTONOME	11
3.1. Les caractéristiques des organismes communautaires autonomes	12
3.2 Autres caractéristiques	15
4. LA RECONNAISSANCE DE L'ADMISSIBILITÉ DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES OEUVRANT DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	15
4.1. Les critères d'admissibilité	16
4.2 Les facteurs d'exclusion	18
4.3. Le processus de reconnaissance	18
5. LE FINANCEMENT	19
5.1 Les modes de financement	19
5.2. Financement à la Mission	20
5.3. Financement d'activités spécifiques	23
6. LE SUIVI DE GESTION	25
7. L'ÉVALUATION DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME	25
8. LA COLLABORATION DANS LA FORMATION ET LA RECHERCHE	25
9. LA MISE EN APPLICATION DE LA POLITIQUE DE RECONNAISSANCE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES DE LA RÉGION 03	26
9.1. La composition du comité de mise en application de la politique	26
9.2. Le mandat du comité	26
BIBLIOGRAPHIE	27
ANNEXE 1	29
ANNEXE 2	31
ANNEXE 3	33
ANNEXE 4	37
ANNEXE 5	39

LEXIQUE DES ACRONYMES ET DES SIGLES

Sigle ou acronyme	Définition
Agence	Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale
CMAF	Comité de mise en application de la politique
Ministère	Ministère de la Santé et des Services sociaux
Politique	Politique de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires de la région de Québec
PSOC	Programme de soutien aux organismes communautaires
ROC 03	Regroupement des organismes communautaires de la région 03

MISE EN CONTEXTE

À l'automne 2012, l'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale met sur pied un comité de travail dont le mandat est d'élaborer un cadre financier ainsi qu'un cadre d'application pour la Politique de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires de la région de Québec. Le comité de travail est composé de représentants du conseil d'administration du Regroupement des organismes communautaires de la région 03 (ROC 03) et de représentants de l'Agence.

La Politique a été adoptée en mars 1998 et modifiée en 2004.

La portée du cadre financier est de baliser, au plan administratif, la mise en application spécifique du financement au Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) encadré par la Politique, et ce, dans l'objectif d'en favoriser une gestion équitable et constante. Conséquemment, le cadre financier découle de la Politique. Il ne peut la substituer, la remplacer ou en modifier les composantes.

Cadre légal

Le cadre légal, qui balise l'application de la Politique, est précisé dans la Convention de soutien financier 2012-2015 à la partie 1 – Objet de la convention.

ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

Soutien financier à la mission globale ou « financement de base »

Comme mentionné dans la Politique, le financement de base au PSOC vise à supporter les organismes communautaires, oeuvrant principalement dans le champ de la santé et des services sociaux, dans la réalisation des activités qui sont liées à leur mission propre, telle que définie sur une base autonome par la communauté.

« Complémentaire à la contribution de la communauté, ce type de financement constitue un budget de base ou de fonctionnement. Les subventions octroyées servent ainsi à défrayer les dépenses liées à l'infrastructure (loyer, téléphone, frais de bureau, transport), au maintien de la permanence (salaires, encadrement et formation des bénévoles), à l'implication et au rayonnement des organismes dans leur milieu (représentation, concertation, mobilisation), ainsi qu'à la vie associative.

Les subventions allouées dans le cadre du financement de base sont octroyées sur une base continue dans la mesure où l'organisme répond aux critères d'analyse du financement de base. »⁸

Autres modes de financement au PSOC

Financement par objectif

« L'Agence [Régie régionale dans le texte] définit le financement « par objectif » comme une mesure de soutien ciblée qui vise l'atteinte d'objectifs sociaux et de santé spécifiques, tels ceux visés par les priorités régionales [...]. Ce mode de financement n'est pas réservé exclusivement aux organismes communautaires. »⁹

Par exemple, ce mode de financement peut notamment servir à :

- soutenir certains regroupements;
- soutenir des organismes à but non lucratif qui ne répondent pas aux caractéristiques de l'action communautaire autonome.

⁸ Extrait de la *Politique de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires de la région de Québec*, p. 17.

⁹ Extrait de la *Politique de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires de la région de Québec*, p. 22.

« Lorsqu'ils ciblent des organismes, les programmes de financement « par objectif » sont accessibles aux organismes communautaires qui œuvrent principalement dans le domaine de la santé et des services sociaux et aux organismes associés. [C'est à dire dont une partie des activités peut s'inscrire dans le champ de la santé et des services sociaux, en étant rattaché à un autre ministère.] Les subventions accordées peuvent se situer en continuité directe avec des services déjà dispensés par les organismes ou encore nécessiter le développement de nouveaux volets dans la programmation des activités. »¹⁰

Par ailleurs, un organisme qui ne se qualifierait pas pour le financement à la mission globale pourrait être soutenu dans une entente par objectif pour un volet de service spécifique. Ce mode de financement peut être alloué sur une base récurrente ou ponctuelle selon les priorités régionales (ou les besoins identifiés par l'Agence au plan régional), dans la mesure où les organismes financés continuent de maintenir des activités pour lesquels ils reçoivent ce financement.

Mesures particulières

Les modes de financement mentionnés précédemment sont ceux priorisés par l'Agence dans l'octroi de fonds récurrents dans le cadre du PSOC. Toutefois, certains éléments contextuels particuliers, tels que des orientations ministérielles spécifiques, peuvent faire en sorte que d'autres modes de financement soient considérés.

Base budgétaire opérationnelle

La base budgétaire opérationnelle vise à cerner les besoins financiers requis pour le fonctionnement d'un organisme communautaire selon sa typologie. Trois éléments sont pris en compte dans le calcul de la base budgétaire opérationnelle, soit : les frais salariaux; les frais généraux (loyer, frais administratif et autres frais fixes) et les frais liés à la vie associative, à la concertation et aux activités.

Consolidation

La consolidation du financement d'un groupe communautaire dans le cadre du PSOC correspond à 80 % de la base budgétaire opérationnelle établie en fonction de la typologie de l'organisme.

¹⁰ Ibid.

Budget de développement

On entend par budget de développement, un financement additionnel global alloué par le ministère de la Santé et des Services sociaux à des fins d'ajout de services dans la région. Ce financement doit être de nature récurrente et ne doit pas être rattaché à un ou des dossiers spécifiques ni à un programme ciblé avec des résultats attendus.

Celui-ci doit provenir de fonds qui permet de répondre à des priorités régionales ou des enjeux régionaux et non de fonds particuliers qui empêcheraient de soutenir un organisme communautaire.

Montants disponibles

Les montants disponibles correspondent aux sommes dégagées par l'indexation non réclamée, par la dissolution ou par la diminution des besoins exprimés par un organisme financé au PSOC. Ces montants sont réaffectés sur une base annuelle en fonction des recommandations du CMAP.

TYPLOGIE ET SEUILS DE FINANCEMENT

Les organismes communautaires admissibles correspondent à l'une des quatre typologies suivantes :

- Aide et entraide
- Sensibilisation, promotion et défense des droits
- Milieu de vie
- Hébergement

La description de chaque typologie se retrouve dans la Politique.

Les tableaux ci-dessous indiquent les éléments considérés dans le calcul de la base budgétaire opérationnelle, de même que le montant correspondant à la contribution de l'Agence, pour chacune des typologies du PSOC dans la région de la Capitale-Nationale. Ces montants seront indexés sur une base annuelle au taux confirmé par le Ministère.

Base budgétaire opérationnelle pour un organisme		
Aide et entraide et Sensibilisation/Promotion/Défense des droits		
Masse salariale	70 %	165 122 \$
Frais généraux	25 %	58 972 \$
Frais liés à la vie associative/concertation et aux activités	5 %	11 794 \$
Total		235 888 \$

Contribution de l'Agence	80 %	188 710 \$
--------------------------	------	------------

Base budgétaire opérationnelle pour un Milieu de vie		
Masse salariale	70 %	235 888 \$
Frais généraux	25 %	84 246 \$
Frais liés à la vie associative/concertation et aux activités	5 %	16 849 \$
Total		336 983 \$

Contribution de l'Agence	80 %	269 586 \$
--------------------------	------	------------

Base budgétaire opérationnelle pour un Hébergement		
Masse salariale	70 %	471 776 \$
Frais généraux	25 %	168 491 \$
Frais liés à la vie associative/concertation et aux activités	5 %	33 698 \$
Total		673 966 \$

Contribution de l'Agence	80 %	539 173 \$
--------------------------	------	------------

Les travaux liés au présent cadre financier nous ont amenés à considérer la possibilité d'introduire une nouvelle typologie au PSOC, soit celle des organismes basés sur du bénévolat. La base budgétaire opérationnelle et la contribution de l'Agence pour cette typologie sont précisées ci-dessous à titre indicatif, sous réserve de l'adoption d'une définition qui pourra être intégrée à la Politique.

Base budgétaire opérationnelle pour un organisme basé sur du bénévolat		
Masse salariale	70 %	94 355 \$
Frais généraux	25 %	33 698 \$
Frais liés à la vie associative/concertation et aux activités	5 %	6 740 \$
Total		134 793 \$

Contribution de l'Agence	80 %	107 835 \$
--------------------------	------	------------

Dans la mesure où l'octroi de fonds dans le cadre du PSOC ne permettrait pas la consolidation complète de tous les organismes communautaires reconnus, certaines balises ont été établies afin de soutenir le travail du CMAP dans l'attribution des fonds dédiés au communautaire. À cet effet, l'attribution par phase permet de fixer des balises communes pour l'ensemble des organismes, permettant ainsi l'octroi paramétrique de fonds en fonction des critères établis par le CMAP. Les phases sont un outil de distribution pour l'octroi de fonds et elles ne dépendent pas du nombre d'années d'existence de l'organisme.

À titre d'exemple, le tableau ci-dessous décrit les phases pour l'année 2014-2015

	Phase	%	Aide et entraide et Sensibilisation /		Milieu de vie		Hébergement		Basé sur du bénévolat	
			Maison d'origine (1)	Point de service (2)	Maison d'origine (1)	Point de service (2)	Maison d'origine (1)	Point de service (2)	Maison d'origine (1)	Point de service (2)
	Première subvention		50 000 \$	45 000 \$	50 000 \$	45 000 \$	50 000 \$	45 000 \$	50 000 \$	45 000 \$
Ligne A	Phase 1	25%	84 678 \$	79 678 \$	104 897 \$	99 897 \$	172 293 \$	167 293 \$	64 459 \$	59 459 \$
Ligne B	Phase 2	50%	119 355 \$	114 355 \$	159 793 \$	154 793 \$	294 586 \$	289 586 \$	78 918 \$	73 918 \$
Ligne C	Phase 3	75%	154 033 \$	149 033 \$	214 690 \$	209 690 \$	416 880 \$	411 880 \$	93 376 \$	88 376 \$
Ligne D	Phase 4	100%	188 710 \$	183 710 \$	269 586 \$	264 586 \$	539 173 \$	534 173 \$	107 835 \$	102 835 \$
			(1) Première subvention maison d'origine + colonne % x (ligne D - 50 000\$)							
			(2) Maison d'origine - 5000\$							

PRINCIPES DE RÉPARTITION DU FINANCEMENT

Certains principes directeurs guident la répartition des crédits de développement des organismes communautaires au PSOC :

- La prépondérance au financement à la mission globale sur les autres modes de financement.
- La consolidation de l'ensemble des groupes communautaires reconnus.
- La réduction des écarts de financement entre les organismes soutenus.
- Une attention particulière aux organismes moins financés, incluant les organismes reconnus admissibles qui n'ont pas reçu un premier financement.
- Les phases de financement sont des balises pouvant être utilisées dans la répartition du financement.
- L'allocation de fonds se fait systématiquement en fonction de montants supérieurs à 500 \$.
- Dans le cas de la dissolution d'un organisme communautaire, la première considération quant à la redistribution des fonds est d'évaluer les besoins des organismes de la même catégorie.¹¹

¹¹ Les catégories actuelles sont les suivantes : déficience intellectuelle, trouble envahissant du développement; déficience physique; dépendances; jeunes en difficulté; santé mentale; santé physique; santé publique; services généraux, activités cliniques et d'aide; soutien à l'autonomie des personnes âgées.

Organismes reconnus admissibles et non financés

Il a été convenu, à la suite des demandes du milieu communautaire, que les organismes répondants aux critères de la Politique pourront être reconnus, sans que des fonds leur soient alloués. Néanmoins, les organismes dans cette situation doivent déposer une demande de subvention chaque année afin que l'Agence puisse s'assurer du maintien de leur admissibilité au PSOC, selon la Politique. Cette démarche permet de reconnaître la conformité des organismes aux critères d'admissibilité du PSOC.

La reconnaissance par l'Agence de l'admissibilité au PSOC ne garantit pas l'octroi de fonds. Cependant, advenant la disponibilité de fonds suffisants (crédits de développement ou montants disponibles), le CMAP recommandera de financer un nouvel organisme en fonction notamment des balises suivantes :

- Le nombre d'années où l'organisme a été reconnu au PSOC;
- Le fait qu'un des organismes considérés soit seul dans sa mission à desservir des populations jugées vulnérables;
- Le fait qu'un des organismes considérés soit seul dans sa mission sur un territoire donné.

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DÉDIÉ À LA MISSION GLOBALE

Indexation

L'Agence versera annuellement, de façon systématique, l'indexation aux organismes communautaires soutenus par le PSOC, selon le taux précisé dans le cadre de la confirmation annuelle des crédits régionaux. Toutefois, cette indexation ne sera pas versée si l'organisme nous manifeste son refus par écrit.

Crédits de développement

Dans la mesure où l'augmentation du PSOC passe par le financement des programmes services, l'Agence, en fonction des marges de manœuvre dont elle dispose lors de la confirmation de crédits de développement, alloue un minimum de 5 % de ce montant en soutien aux organismes communautaires dans le cadre du PSOC. Advenant un soutien direct au PSOC par le Ministère, cette seule mesure sera appliquée.

MÉCANISME D'ÉVALUATION DU CADRE FINANCIER

L'Agence procédera, conjointement avec les représentants du ROC 03, à une évaluation du présent cadre financier, tous les trois ans, ou selon les contextes liés aux changements appliqués au PSOC.

BIBLIOGRAPHIE

AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE LA CAPITALE-NATIONALE (2004). *Politique de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires de la région de Québec*, Québec, 46 p.

AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE LA CAPITALE-NATIONALE (2013). *Les organismes qui reçoivent un soutien financier*, Québec.

AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE LANAUDIÈRE (2006). *Cadre de financement à la mission globale des organismes communautaires autonomes de Lanaudière*.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2004). *Cadre de référence en matière d'action communautaire - Partie 1*, Québec.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2012). *Convention de soutien financier 2012-2015*, Québec, gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2013). *Programme de soutien aux organismes communautaires 2013-2014*, Québec, gouvernement du Québec.