

**POLITIQUE DE RECONNAISSANCE ET DE
SOUTIEN DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES
DE LA RÉGION DE QUÉBEC**

**Adoptée par le conseil d'administration de la
Régie régionale de la santé et des services
sociaux de Québec**

Le 12 mars 1998

Version modifiée en décembre 2004

ADDENDA

Veillez prendre note que la Politique de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires de la région de Québec (politique) comporte une ambiguïté au regard de la conformité des critères de reconnaissance par rapport au cadre légal de l'article 334 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux qui énonce :

« Un organisme communautaire est 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 de 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 ».

Le conseil d'administration de la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec (Régie régionale de Québec) a choisi de respecter intégralement l'article 334 de la loi pour la reconnaissance des organismes communautaires.

Les critères de reconnaissance présentés dans la présente politique qui dépassent la portée de cet article seront donc utilisés uniquement pour accorder un soutien financier aux organismes communautaires, s'il y a lieu, et non pour leur reconnaissance.

Le masculin est utilisé dans ce document uniquement pour alléger le texte.

TABLE DES MATIÈRES

ADDENDA.....	i
MANDAT ET COMPOSITION DE L'ÉQUIPE DE PROJET.....	ii
PRÉALABLE	iii
INTRODUCTION.....	1
1. L'IDENTITÉ DU MOUVEMENT COMMUNAUTAIRE.....	2
1.1. LES CARACTÉRISTIQUES DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES.....	2
1.2. L'APPORT DU MOUVEMENT COMMUNAUTAIRE	5
2. LA TOILE DE FOND DE LA RECONNAISSANCE.....	6
2.1. LE DYNAMISME DES COMMUNAUTÉS	6
2.2. LA RÉFORME DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX.....	6
2.3. LES ASSISES LÉGALES	6
2.4. LES ORIENTATIONS RÉGIONALES EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE BIEN-ÊTRE.....	7
3. LES RAPPORTS DE PARTENARIAT	8
3.1. LES VALEURS COMMUNES	8
3.2. LES PRINCIPES DIRECTEURS QUI GUIDENT LA RÉGIE RÉGIONALE DE QUÉBEC.....	8
3.3. LE PARTENARIAT DANS LA DISPENSATION DES SERVICES	10
3.4. LA CONSULTATION ET LA CONCERTATION	11
3.5. LES COMMUNICATIONS	11
4. LES CRITÈRES DE RECONNAISSANCE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES OEUVRANT DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX.....	13
4.1. LES FINALITÉS DE LA RECONNAISSANCE.....	13
4.2. LES CRITÈRES DE RECONNAISSANCE	13
4.3. LES FACTEURS D'EXCLUSION.....	15
4.4. LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES ASSOCIÉS AU DOMAINE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX.....	16
4.5. LE PROCESSUS DE RECONNAISSANCE	16
5. LE FINANCEMENT	17
5.1. LE CADRE LÉGAL.....	17
5.2. LES MODES DE FINANCEMENT.....	17
5.3. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES.....	18
5.4. ORIENTATIONS SPÉCIFIQUES AU FINANCEMENT DE BASE.....	19
5.5. CADRES DE FINANCEMENT 1998-2001	21
5.6. ORIENTATIONS SPÉCIFIQUES AU FINANCEMENT POUR LA RÉALISATION DE PROJETS SPÉCIFIQUES (PAR OBJECTIF).....	22
5.7. LE PROCESSUS DE FINANCEMENT DE BASE.....	23
6. L'ÉVALUATION.....	24
6.1. LE CADRE LÉGAL.....	24
6.2. LES DEUX VOLETS DE L'ÉVALUATION.....	24
6.3. LES ORIENTATIONS.....	24
7. LA FORMATION ET LA RECHERCHE	26
7.1. LE CADRE LÉGAL.....	26
7.2. LES ORIENTATIONS.....	26
8. LA MISE EN APPLICATION DE LA POLITIQUE DE RECONNAISSANCE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES DE LA RÉGION 03.....	27
8.1. LE MANDAT DU COMITÉ	27
8.2. LA COMPOSITION DU COMITÉ DE MISE EN APPLICATION DE LA POLITIQUE.....	27

BIBLIOGRAPHIE	28
ANNEXES	30
ANNEXE 1 SURVOL HISTORIQUE	31
ANNEXE 2 ARTICLES DE LA LOI SUR LES SERVICES DE SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX CONCERNANT LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES.....	33
ANNEXE 3 RESPONSABILITÉS DES RÉGIES RÉGIONALES S'APPLIQUANT AUX ORGANISMES COMMUNAUTAIRES.....	35
ANNEXE 4 BALISES POUR STATUER SUR L'APPARTENANCE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES AU DOMAINE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	36
ANNEXE 5 LA SITUATION ACTUELLE CONCERNANT LE FINANCEMENT DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES.....	37
ANNEXE 6 PRINCIPALES RÈGLES PRÉVALANT À LA JUSTIFICATION DE L'UTILISATION DES FONDS PUBLICS.....	38
ANNEXE 7 PRINCIPALES RÈGLES PRÉVALANT À LA DÉMONSTRATION D'UN CHANGEMENT DE PHASE DE FINANCEMENT.....	39
ANNEXE 8 PRINCIPALES RÈGLES DE GESTION POUR LE FINANCEMENT DE BASE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES	40
Annexe 9 BALISES POUR STATUER SUR LA RECONNAISSANCE ET LE FINANCEMENT DE BASE DES POINTS DE SERVICES DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES.....	44

MANDAT ET COMPOSITION DE L'ÉQUIPE DE PROJET

À l'automne 1996, la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec (Régie régionale de Québec) a mis en place une équipe de projet ayant le mandat d'élaborer une politique de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires. Ce comité de travail était l'expression de la volonté exprimée par le conseil d'administration de la Régie régionale de Québec tout autant qu'une mesure de suivi du rapport du Vérificateur général du Québec.

Le présent document est le résultat des réflexions de l'équipe de projet des relations entre la Régie régionale de Québec et les organismes communautaires. Selon l'échéancier prévu, ce document a fait l'objet de consultation auprès des organismes communautaires, de quelques partenaires du réseau et de professionnels de la Régie régionale de Québec. L'équipe de projet a, par la suite, procédé à l'analyse des avis qui ont été émis pour finaliser le projet de politique de reconnaissance et de soutien et le déposer à la Direction générale de la Régie régionale de Québec.

L'équipe de projet était composée de trois représentants des organismes communautaires délégués par le ROC-03, soit madame Brigitte Côté et messieurs Daniel Guay et François Perreault, ainsi que de trois professionnels de la Régie régionale de Québec, soit mesdames Huguette Ouellet, Manon Poitras et monsieur Jean-Paul Ouellet. Monsieur Denis Bougie a assuré la consultation auprès des professionnels de la Régie régionale de Québec.

PRÉALABLE

LA SIGNIFICATION DE L'EXPRESSION « ORGANISME COMMUNAUTAIRE »

Dans le présent document, l'expression « *organisme communautaire* » désigne un regroupement de personnes issues de la communauté, soutenues par cette dernière et mobilisées autour d'une problématique commune dont les activités ou services à la population sont dispensés en ayant recours à des personnes bénévoles ou salariées.

INTRODUCTION

Avec l'entrée en vigueur de la réforme de la santé et des services sociaux, et plus spécifiquement depuis la régionalisation du programme de soutien aux organismes communautaires (SOC) en 1994-1995, les régies régionales et les organismes communautaires ont été amenés à entretenir des rapports plus soutenus qu'auparavant. Se situant dans un contexte d'apprentissage, la dynamique des dernières années a été marquée par des efforts mutuels pour mieux se connaître, comprendre la réalité de l'autre et établir des liens de confiance.

Au cours de ces années d'appropriation, les organismes communautaires de la région ont effectué une réflexion collective qui a débouché, en septembre 1996, sur l'adoption de leur propre politique de reconnaissance des organismes communautaires de la région 03, dont l'essentiel consiste à définir l'identité du mouvement communautaire et à clarifier les attentes de ce dernier envers l'État. Pour sa part, la Régie régionale de Québec est d'avis que ses rapports avec les organismes communautaires doivent maintenant franchir une nouvelle étape pour s'inscrire dans des orientations plus formelles. C'est l'objectif que poursuit la Politique de reconnaissance et de soutien présentée ici.

1. L'IDENTITÉ DU MOUVEMENT COMMUNAUTAIRE

Pour reconnaître, il faut connaître. Ce chapitre porte sur l'identité du mouvement communautaire, 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 »⁸.

1.1. Les caractéristiques des organismes communautaires

Les organismes communautaires partagent un certain nombre de caractéristiques qui leur confèrent une identité spécifique.

- L'enracinement dans la communauté

Les organismes communautaires naissent de l'identification des besoins par une communauté⁹. 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.

- L'autonomie comme toile de fond

Les organismes communautaires déterminent librement 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.

- 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

8 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.

9 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.

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.

- 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 caractères 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.

- Des services centrés sur les valeurs d'autonomie et de prise en charge

Les services dispensés par les organismes communautaires ont 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 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 »¹⁰. 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.

- Une conception égalitaire des rapports sociaux

Les organismes communautaires véhiculent dans leurs pratiques une conception égalitaire des rapports sociaux en vertu de laquelle les relations entre les intervenants et les personnes en besoin d'aide sont axées sur un principe de collaboration et de coresponsabilité. Selon cette vision, l'intervenant communautaire partage son savoir et son pouvoir; la personne qui a besoin d'aide est perçue comme un individu participant à une démarche de responsabilisation individuelle et collective.

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

- Un fonctionnement démocratique

Cette conception égalitaire des rapports sociaux se traduit également 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.

- 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. Plutôt que de constituer un bloc monolithique, les caractéristiques précédemment évoquées se présentent sous la forme d'un continuum dans le sens où chacune d'elles se manifeste à des degrés divers au sein des organismes. En fait, la diversité constitue une autre des caractéristiques fondamentales du mouvement communautaire.

Au plan des missions, des cultures et des approches, on trouve notamment au sein du secteur communautaire des organismes traditionnels issus des structures diocésaines paroissiales, des organismes porteurs de valeurs et d'aspirations nouvelles (mouvements féministe, écologique, homosexuel, etc.), des ressources alternatives qui mettent de l'avant des approches novatrices se situant en marge des pratiques conventionnelles ou instituées (certains organismes en santé mentale, centres de femmes, etc.), des groupes centrés sur la défense des droits et intérêts d'usagers ou de groupes sociaux marginalisés, des groupes d'entraide et des groupes de pression à caractère sociopolitique dont l'action s'appuie sur le militantisme.

Sur le plan idéologique, bon nombre d'organismes appuient leurs services sur une vision critique des structures sociales existantes et situent leur action en marge de l'État. À l'autre extrémité du continuum, on trouve des organismes qui dispensent des services sans poursuivre prioritairement un objectif de changement social. Les tendances idéologiques qui traversent le mouvement communautaire sont, par essence, dynamiques et évoluent en lien avec les conjonctures sociopolitiques. Par exemple, dans un contexte où l'idéologie néolibérale remet en cause l'intervention de l'État dans le domaine social, l'ensemble du mouvement communautaire a tendance à faire bloc en faveur d'une plus grande justice sociale.

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 traditionnelle ou hiérarchisée, tandis que d'autres valorisent des structures plus collégiales (comités de coordination, collectifs de travail, etc.).

Enfin, la gamme des activités et des services offerts par les organismes communautaires est très vaste, il s'agit notamment : accueil, dépistage, relation d'aide, information, sensibilisation, éducation, formation, promotion et défense des droits, intervention de crise, entraide, hébergement temporaire, transport, accompagnement, soutien civique, visites d'amitié, concertation, représentation.

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

1.2. L'apport du mouvement communautaire

La contribution des organismes communautaires à l'amélioration de la santé et de 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 oeuvre 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.

2. LA TOILE DE FOND DE LA RECONNAISSANCE

Les éléments de contexte suivants amènent la Régie régionale de Québec à se donner des orientations qui visent à mieux définir ses rapports avec les organismes communautaires.

2.1. Le dynamisme des communautés

Les organismes communautaires existent en dehors d'une reconnaissance consentie par l'État. 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 leur action, 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 oeuvrent 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.

2.2. La réforme de la santé et des services sociaux

Dans sa réforme de la santé et des services sociaux, le Gouvernement québécois reconnaît que l'action des organismes communautaires est une contribution importante à la santé et au bien-être de la population :

« Les organismes communautaires contribuent aujourd'hui à la prestation directe de services et au raffermissement des liens communautaires. Ils renouvellent et diversifient les approches et les moyens d'action. Ce faisant, ils s'avèrent particulièrement aptes à répondre aux nouveaux besoins. D'ailleurs, les services publics ne peuvent pas et ne doivent pas prétendre à satisfaire tous les besoins. L'ampleur, la qualité et l'originalité de leur action sont telles qu'il n'est plus possible d'interpréter la santé et le bien-être à travers le seul prisme des interventions publiques.

Au-delà des services rendus par les établissements du réseau, les communautés et les citoyens qui les composent sont les mieux placés pour identifier les besoins non satisfaits et prendre l'initiative de les combler. À cet égard, le développement et la diversité des organismes communautaires constituent un signe du dynamisme de la société québécoise »¹¹.

2.3. 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,

11 Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux. Une réforme axée sur le citoyen, 1990, p. 59, 60.

leurs droits et leurs obligations. L'annexe 2 présente les articles de la loi qui concernent spécifiquement les organismes communautaires, soit la définition légale (art. 334), la liberté d'orientation (art. 335), le financement (art. 336), la reddition de comptes (art. 338), la représentation au conseil d'administration des régies régionales (art. 397), les missions ou fonctions non permises aux organismes (art. 437) et les ententes entre établissements et organismes (art. 108).

Dans le cadre des responsabilités qui leur sont attribuées par le législateur, les régies régionales de la santé et des services sociaux exercent des fonctions dont certaines concernent les organismes communautaires. L'annexe 3 présente les articles de loi relatifs à ces responsabilités, soit le respect des droits des usagers (art. 72), l'organisation et la coordination des services (art. 347 et 352), l'allocation des subventions (art. 336), la reddition de comptes et l'évaluation des services (art. 340, 346, 351, 381 et 393), le développement des ressources humaines (art. 376) et la désignation aux fins d'élection (art 397).

2.4. Les orientations régionales en matière de santé et de bien-être

Les orientations adoptées par la Régie régionale de Québec au cours des dernières années vont dans le sens d'une reconnaissance accrue des organismes communautaires dans la dispensation des services de santé et services sociaux à la population.

Tout d'abord, les divers plans régionaux d'organisation de services (PROS) adoptés à ce jour par la Régie régionale de Québec reposent sur une approche « désinstitutionnalisante » et d'intégration sociale qui privilégie la mise en place d'une gamme de services de base dispensés le plus près possible du milieu de vie naturel des personnes.

De plus, la mise en oeuvre de la Politique québécoise de santé et de bien-être s'appuie sur la mobilisation d'acteurs oeuvrant dans divers secteurs de la société et non pas sur la seule contribution du réseau des établissements de santé et de services sociaux. En lien avec cette approche multisectorielle, les stratégies d'actualisation des priorités régionales de santé et de bien-être font appel à la participation des organismes communautaires¹².

Enfin, le plan de transformation du système régional de santé et de services sociaux a pour fondement la consolidation des services de base ou de première ligne dispensés dans la communauté. Une telle orientation interpelle, elle aussi, directement les organismes communautaires.

¹² À titre d'exemples tirés du Plan d'action régional 1995-1998 sur les priorités de santé et de bien-être : « favoriser l'émergence et le maintien des capacités d'entraide des personnes, des groupes et des communautés; s'associer aux partenaires impliqués dans l'amélioration des conditions de vie; privilégier les actions concrètes impliquant plusieurs partenaires et la participation active des personnes, des groupes et des milieux vulnérables; miser sur les dynamismes locaux et y développer des collaborations intersectorielles; accroître l'accessibilité des services de base dans la communauté et soutenir les organismes communautaires ».

3. 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.

3.1. Les valeurs communes

Les valeurs suivantes doivent prévaloir dans les relations entre les organismes communautaires, les établissements du réseau public et la Régie régionale de Québec :

- Le respect

Tenir compte de la liberté d'orientations et de la spécificité des organismes communautaires (culture, vie démocratique, ampleur restreinte des moyens, approche globale, etc).

Favoriser, au même titre que les autres partenaires, la participation des organismes communautaires aux différentes étapes du processus visant à planifier, mettre en oeuvre 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 du jeu 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.

3.2. Les principes directeurs qui guident la Régie régionale de Québec

- 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 définis régionalement et aux programmes de financement qui supportent l'atteinte de ces objectifs se fait sur une base volontaire. De plus, la Régie régionale de Québec 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, la justification de l'utilisation des fonds publics (reddition de comptes) et l'évaluation des résultats de l'action. Pour la Régie régionale de Québec, 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 la Régie régionale de Québec, 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 la Régie régionale de Québec, 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.

3.3. Le partenariat dans la dispensation des services

La Régie régionale de Québec 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 la Régie régionale de Québec, 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'oeuvre;
- 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, dynamique ou évolutif. 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.

3.4. La consultation et la concertation

Dans le cadre des activités de consultation et de concertation qu'elle initie, la Régie régionale de Québec compte :

- assurer aux organismes communautaires une place équitable au sein des diverses instances de consultation et de concertation;
- tenir compte de la réalité des organismes communautaires, c'est-à-dire : convoquer les rencontres et remettre les documents dans des délais raisonnables, prévoir des échéanciers qui permettent aux représentants des organismes communautaires de consulter leurs commettants avant d'émettre un avis, prévoir des modalités et un rythme de discussions qui permettent des échanges de fond sur le contenu des objets de consultation, utiliser un langage compréhensible, allouer un budget spécifique de soutien à la participation afin de faciliter celle de certains organismes qui vivent une situation particulière (organismes oeuvrant en région périphérique). La détermination d'un tel budget, ainsi que les modalités d'utilisation et de reddition de comptes sont à définir en collaboration avec les représentants du communautaire;
- informer les organismes communautaires des résultats découlant des consultations au même titre qu'elle le fait avec les autres partenaires du réseau public;
- reconnaître le Regroupement des organismes communautaires de la région de Québec (ROC-03), reconnu à titre de groupe socio-économique, comme un interlocuteur privilégié en termes de consultation et de concertation. À ce titre, la Régie régionale de Québec 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. De 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;
- transiger avec les regroupements sectoriels formels et informels d'organismes communautaires lorsque pertinent.

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

3.5. Les communications

La Régie régionale de Québec s'engage à :

- compléter et mettre à jour, en collaboration avec le ROC-03, les informations concernant les organismes communautaires qui oeuvrent 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 suivantes : le rapport annuel d'activité, le Rapido (parution suivant les séances du conseil d'administration) et le Bulletin d'information (parution trimestrielle);
- 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 prévoir une modalité visant à obtenir l'avis du ROC-03 concernant les documents à acheminer à l'ensemble des organismes communautaires.

4. LES CRITÈRES DE RECONNAISSANCE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES OEUVRANT DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

4.1. Les finalités de la reconnaissance

La reconnaissance des organismes communautaires par la Régie régionale de Québec est nécessaire pour les fins suivantes :

- l'admissibilité aux divers programmes de financement de la Régie régionale de Québec;
- la constitution du collège électoral des organismes communautaires en vue de l'élection au conseil d'administration de la Régie régionale de Québec;
- les communications de la Régie régionale de Québec avec les organismes communautaires;
- la concertation avec les organismes communautaires.

4.2. Les critères de reconnaissance

Pour statuer sur la reconnaissance d'un organisme, la Régie régionale de Québec tient compte des dimensions suivantes : le statut légal de l'organisme, son appartenance au domaine de la santé et des services sociaux, l'implication de la communauté et le territoire desservi. Pour être reconnu par la Régie régionale de Québec, un organisme doit répondre aux critères suivants :

- l'organisme est incorporé à des fins non lucratives en vertu d'une loi du Québec;
- l'organisme a des règlements généraux dûment approuvés en assemblée générale et révisés au besoin;
- l'organisme œuvre principalement dans le domaine de la santé et des services sociaux, c'est-à-dire qu'on peut établir clairement que la « majeure d'intervention » se situe spécifiquement dans le domaine de la santé et des services sociaux. Ce critère est appliqué en considérant les éléments suivants :
 - la mission de l'organisme, telle que définie aux objets de sa charte, est en rapport avec l'un ou l'autre des objectifs poursuivis par le réseau des services de santé et des services sociaux;
 - les populations visées par l'organisme vivent ou sont à risque de vivre des problèmes sociaux ou de santé;

- les activités de l'organisme visent à prévenir l'apparition des problèmes et à en réduire l'impact sur les personnes;

L'annexe 4 présente en détail le cadre d'analyse prévalant à l'application du présent critère de reconnaissance.

- l'organisme est issu de la communauté et soutenu par celle-ci⁶. Ce critère s'applique en tenant compte des balises suivantes :
 - les besoins qui ont donné lieu à la mise en place et au maintien de l'organisme ont été identifiés par des membres de la communauté;
 - les affaires de l'organisme sont administrées par un conseil d'administration majoritairement composé des utilisateurs des services de l'organisme ou des membres de la communauté qu'il dessert (art. 334 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux). L'expression membres de la communauté réfère « aux personnes qui sont visées par les activités de l'organisme et par le territoire où celui-ci réalise ses activités⁷ ». Le conseil d'administration doit également compter un minimum de cinq membres;
 - la communauté apporte un soutien tangible à l'organisme, notamment par l'implication de bénévoles, des ressources financières, matérielles ou humaines;
 - l'organisme a recours à des ressources bénévoles;
 - 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;
- les activités ou services offerts par l'organisme sont accessibles à la communauté, notamment à des populations démunies;
- les activités ou services offerts par l'organisme réfèrent à des normes d'éthique.

L'application des critères de reconnaissance par la Régie régionale de Québec devra tenir compte des orientations ministérielles à venir des ressources intermédiaires. Les travaux présentement en cours au plan provincial comportent un questionnement sur le statut des organismes communautaires dont la mission est de faire de l'hébergement sur une base

⁶ Un organisme mis en place avec le support d'un établissement du réseau ou de la Régie régionale de Québec peut être reconnu dans la mesure où il respecte les conditions que nous venons d'évoquer et que sa raison d'être ne consiste pas à accomplir une partie de la mission qui est normalement dévolue à un établissement.

⁷ Conférence des régies régionales du Québec, Larrivée, P., Avis juridique relativement à l'interprétation des articles de la Loi sur les services de santé et les services sociaux concernant les organismes communautaires. 5 mars 1995, p.2.

temporaire. Pour la région de Québec, il est présentement convenu que ces organismes ont le choix de conserver leur statut d'organismes communautaires (dans la mesure où ils répondent aux critères de reconnaissance) ou de devenir ressources intermédiaires. Dans ce dernier cas, ils sont rattachés à un établissement et sont assujettis au cadre réglementaire et financier des ressources intermédiaires.

4.3. Les facteurs d'exclusion

Un organisme qui présente l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes n'est pas reconnu par la Régie régionale de Québec comme organisme communautaire oeuvrant 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 :
 - 1) la tenue de congrès, colloques ou séminaires;
 - 2) le regroupement et la concertation d'organismes;
 - 3) l'élaboration et la production de matériel didactique ou promotionnel;
 - 4) la cueillette et la redistribution de fonds (fondations);
 - 5) l'acquisition ou la rénovation des biens immeubles;
 - 6) la recherche;
- l'organisme intervient principalement ou prioritairement 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 (Justice, Éducation, Sécurité du Revenu, Affaires municipales, etc.) ou d'un autre niveau de gouvernement (Gouvernement fédéral, municipalités). 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 à l'emploi du réseau des établissements ou bien de personnel rémunéré par l'organisme;
- l'organisme est exclusivement financé par la Régie régionale de Québec;
- la mission de l'organisme consiste exclusivement à dispenser des services dans le cadre de programmes gouvernementaux (Fonds décentralisé de création d'emplois : économie sociale, insertion au travail, etc.). Un organisme actuellement financé au programme SOC pourrait, exceptionnellement, avoir accès à du financement pendant une période de transition et un organisme dont la mission comporte d'autres volets pourrait

être reconnu et avoir accès à du financement, pour ces volets, à titre d'organisme associé.

4.4. Les organismes communautaires associés au domaine de la santé et des services sociaux

Afin de favoriser la contribution d'autres secteurs d'activités à l'atteinte d'objectifs de santé et de bien-être pour la population, la Régie régionale de Québec confère le statut d'organismes « associés » aux organismes communautaires qui sont en lien avec le domaine de la santé et des services sociaux sans y oeuvrer principalement. Pour fins d'élection, ces organismes pourront siéger au collège électoral des groupes socio-économiques ou encore à celui des organismes et associations dont les activités sont reliées au domaine de la santé et des services sociaux. Pour fins de financement, ils auront accès à des programmes qui visent l'atteinte d'objectifs spécifiques (priorités de santé et de bien-être, etc.), mais ne seront pas admissibles au financement de base.

Par ailleurs, cela permettra de clarifier certaines situations « zones grises » pour lesquelles la reconnaissance est moins évidente. 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, comme par exemple des groupes qui visent l'amélioration des conditions économiques, l'insertion au travail ou qui oeuvrent dans le domaine de l'éducation auprès de populations démunies. 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 qui oeuvrent principalement dans le domaine de la santé et des services sociaux.

4.5. Le processus de reconnaissance

Les organismes adressent leur demande de reconnaissance à la personne désignée à cette fin par la Régie régionale de Québec 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.

5. LE FINANCEMENT

5.1. Le cadre légal

Les dispositions légales entourant l'allocation des subventions aux organismes communautaires et la reddition de comptes sont définies aux articles 336 et 338 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (cf. annexe 2).

5.2. Les modes de financement

Les subventions aux organismes communautaires sont allouées selon deux types de financement, soit le financement de base et le financement pour la réalisation de projets spécifiques.

Le financement de base

Le financement de base 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 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 allouées sur une base continue dans la mesure où l'organisme répond aux critères d'analyse du financement de base.

Le financement pour la réalisation de projets spécifiques

Ce financement communément appelé « par objectif » est un mode d'allocation budgétaire davantage ciblé ou orienté qui vise à soutenir l'actualisation d'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.

Ces programmes de financement sont multiples, notamment le financement prévu pour les plans d'actions visant à actualiser les priorités de santé et de bien-être (PSBE), le Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE), le Programme d'aide à l'action concertée jeunesse, le Programme du Centre québécois de coordination sur le SIDA, la Mesure d'employabilité Expérience de travail (EXTRA) et le Programme de soutien à l'évaluation et à la recherche.

Les conditions d'admissibilité, l'allocation financière, les exigences de reddition de comptes et l'évaluation sont prévues dans chacun des programmes.

5.3. Les orientations générales

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

La Régie régionale de Québec 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 de base 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 la Régie régionale de Québec, 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 de base et à ce que celui-ci demeure la source principale de financement des organismes communautaires;
- travailler à harmoniser les deux modes de financement. À cet effet, la Régie régionale de Québec compte mener des travaux visant à mettre en place un système de gestion intégré assurant ainsi une plus grande cohésion entre les divers programmes de financement et facilitant aux organismes communautaires les démarches de demande de subvention et de reddition de comptes (simplification de l'accès aux divers programmes de financement, harmonisation des formulaires de demande de subvention, des rapports financiers et des rapports d'activité, etc.);
- 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 interorganismes, 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, la Régie régionale de Québec devra notamment considérer des éléments comme le maintien de balises régionales pour le financement de base, 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 la Régie régionale de Québec;
- appliquer les règles de gestion du financement de base qui sont présentées à l'annexe 8;
- 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 à l'annexe 6.

De plus, dans certaines situations particulières, la Régie régionale de Québec peut demander à un organisme communautaire une reddition de comptes à un rythme plus fréquent et selon des modalités spécifiques.

5.4. Orientations spécifiques au financement de base

La Régie régionale de Québec s'engage à :

- réserver l'accessibilité du financement de base aux organismes communautaires qui sont reconnus comme oeuvrant principalement dans le domaine de la santé et des services sociaux. Une telle orientation tient compte d'éléments tels que la mission spécifique des régies régionales, 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 de base comme complémentaire au soutien tangible de la communauté (implication de bénévoles, ressources financières, matérielles ou humaines);

- reconnaître la pertinence d'assurer aux organismes communautaires un financement de base continu;
- reconnaître que les organismes communautaires présentent des besoins prioritaires de consolidation de leur budget de base;
- considérer que les organismes jugés admissibles au financement de base ont la responsabilité de faire la démonstration de leurs besoins financiers eu égard aux exigences des cadres de financement;
- 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 de base sur une priorisation qui tiendront 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, des critères de priorisation pour la répartition de l'enveloppe budgétaire disponible du financement de base 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 de base. Dans le cas où la Régie régionale de Québec 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 de base des organismes communautaires qui sont déjà implantés dans leur communauté. Dans le cas d'organismes qui ont été admis au SOC mais non encore financés par ce programme, le critère suivant s'applique : l'organisme est incorporé et réalise des activités auprès d'une population visée, depuis 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, la Régie régionale de Québec 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 de base sur les balises suivantes : l'association de représentants des organismes communautaires au processus; le respect du rôle et des fonctions propres à la Régie régionale de Québec, à savoir que la responsabilité première du traitement des demandes relève de la permanence de la Régie régionale de Québec; 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.

5.5. Cadres de financement 1998-2001

Comme mentionné précédemment, les subventions octroyées pour le financement de base (montant forfaitaire) des organismes communautaires servent à défrayer une partie des dépenses liées à l'infrastructure (loyer, téléphone, frais de bureau, transport, etc.), au maintien de la permanence (salaires des intervenants, encadrement et formation des bénévoles, etc.), à l'implication et au rayonnement des organismes dans leur milieu (représentation, concertation, mobilisation, etc.) ainsi qu'à la vie associative. Ce financement réservé aux organismes communautaires reconnus comme tels par la Régie régionale de Québec, vise à leur apporter un soutien financier de base pour la réalisation de leur mission, en complément à la contribution de la communauté. Un organisme doit être incorporé et doit réaliser des activités auprès de sa clientèle depuis deux ans pour être admissible à l'obtention d'une première subvention.

L'organisme communautaire a à démontrer la nécessité du changement de phase de financement en fonction des aspects de l'accessibilité (annexe 7). Les phases de financement sont progressives et permettent généralement aux organismes communautaires d'avancer dans leur financement, une phase à la fois. Les montants reliés au financement de base que l'organisme a reçu de la Régie régionale de Québec en cours d'année seront considérés dans la recommandation.

La résolution CA-2003-87-11 du conseil d'administration de la Régie régionale de Québec modifie les cadres de financement de façon transitoire pour l'année 2003-2004.

Se référer à la section « Notes complémentaires » en page 2 du formulaire simplifié 2003-2004 du PSOC.

Cadres de financement transitoires pour l'année financière 2003-2004

Organisme du type « Aide et entraide » et « De sensibilisation, de promotion et de défense des droits »	Organisme du type « Milieux de vie »
Première subvention : un maximum de 25 000 \$	Première subvention : un maximum de 25 000 \$
Phase 1 : " 50 000 \$	Phase 1 : " 50 000 \$
Phase 2 : " 75 000 \$	Phase 2 : " 75 000 \$
Phase 3 : " 100 000 \$	Phase 3 : " 100 000 \$
Phase 4 : " 125 000 \$	Phase 4 : " 125 000 \$
	Phase 5 : " 150 000 \$

Points de service Une année d'activité obligatoire au préalable	
Phase 1	: un maximum de 20 000 \$
Phase 2	" 30 000 \$

Organisme du type « Hébergement »
Un maximum de 350 000 \$ (per diem inclus)

5.6. Orientations spécifiques au financement pour la réalisation de projets spécifiques (par objectif)

La Régie régionale de Québec :

- 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, définis dans le cadre de divers modes de planification de services. Ce mode de financement n'est pas réservé exclusivement aux organismes communautaires. Lorsqu'ils ciblent des organismes, les programmes de financement « par objectif » sont accessibles aux organismes communautaires qui oeuvrent principalement dans le domaine de la santé et des services sociaux et 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 « par objectif » selon les conditions suivantes : répondre à l'ensemble des critères de reconnaissance des organismes communautaires sauf celui d'oeuvrer 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 la Régie régionale de Québec. 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'oeuvrent 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 « par objectif » 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 de base, la Régie régionale de Québec prévoit aussi la possibilité du transfert de celle-ci dans le budget du financement « par objectif » moyennant le respect des conditions préalables suivantes : le caractère non récurrent des subventions et des activités financées.

5.7. Le processus de financement de base

Les organismes adressent leur demande de subvention à la personne désignée à cette fin par la Régie régionale de Québec accompagnée des documents identifiés à l'annexe 8.

6. L'ÉVALUATION

6.1. Le cadre légal

En vertu du mandat qui leur est confié par la Loi sur les services de santé et les services sociaux, les régies régionales ont la responsabilité d'assurer une saine gestion des fonds publics et d'évaluer les services sociaux et de santé (voir annexe 3, art. 340, 346, 351, 381 et 393).

6.2. Les deux volets de l'évaluation

L'évaluation des organismes communautaires comporte deux volets : le suivi de gestion et l'évaluation des services.

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. Les rapports annuels d'activité et les rapports financiers sont les principaux outils généralement utilisés par la Régie régionale de Québec pour faire le suivi de gestion des organismes communautaires.

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. 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 et qualitatives, l'évaluation des services porte sur des objets tels que la pertinence des interventions, l'atteinte des résultats (efficacité), les ressources utilisées (efficience), la satisfaction des usagers, etc. Ce processus tient généralement compte des aspects contextuels et changeants dans lesquels les pratiques s'inscrivent.

6.3. Les orientations

La Régie régionale de Québec adhère aux orientations présentées dans le cadre ministériel sur l'évaluation des organismes communautaires. Ce cadre ministériel présente différents principes, notamment que l'évaluation des organismes communautaires doit :

- se faire dans le respect de leurs caractéristiques et de leurs ressources;
- valoriser la formation des intervenants communautaires;

- se situer dans une perspective de soutien au fonctionnement et au développement des organismes.

La Régie régionale de Québec :

- adhère à la vision participative de l'évaluation des services. Selon cette approche, une démarche évaluative gagne en pertinence et en utilité lorsque les acteurs concernés ont la possibilité de négocier les règles du jeu et les paramètres qui président à l'évaluation. La Régie régionale de Québec compte donc associer les organismes communautaires à la définition des divers éléments propres à toute démarche d'évaluation, soit les objectifs, les objets d'évaluation, les indicateurs de résultats, les mécanismes, les outils et les ressources requises;
- favorise l'harmonisation des diverses modalités de reddition de comptes ayant présentement cours (harmonisation à définir dans le cadre des travaux sur le système de gestion intégré du financement des organismes communautaires);
- considère que les activités d'évaluation des services doivent faire l'objet d'un financement spécifique.

7. LA FORMATION ET LA RECHERCHE

7.1. Le cadre légal

Les régies régionales doivent, en collaboration avec les établissements et les organismes communautaires, élaborer et mettre en application un plan de développement des ressources humaines. Elles doivent également aider les organismes communautaires dans les activités de perfectionnement de leurs membres (voir annexe 3, art. 376).

7.2. Les orientations

La Régie régionale de Québec :

- a recours à des intervenants communautaires comme formateurs lorsque ceux-ci ont développé une expertise pertinente;
- informe les organismes communautaires des sessions offertes dans le réseau public afin qu'ils aient la possibilité de s'y inscrire lorsque cela répond à leurs besoins;
- favorise la participation des organismes communautaires aux activités de formation;
- considère que les activités de formation et de recherche doivent faire l'objet d'un financement spécifique.

8. LA MISE EN APPLICATION DE LA POLITIQUE DE RECONNAISSANCE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES DE LA RÉGION 03

8.1. Le mandat du comité

Le mandat du comité de mise en application de la politique consiste à donner à la Direction générale de la Régie régionale de Québec:

- un avis sur l'acceptation ou le refus des demandes de reconnaissance ou sur le retrait de la reconnaissance d'un organisme⁸;
- un avis sur l'octroi de subventions dans le cadre du financement de base des organismes communautaires.

Son mandat consiste aussi à :

- proposer à la Direction générale de la Régie régionale de Québec 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 de base des organismes communautaires;
- proposer des activités de formation, de recherche et d'évaluation.

8.2. La composition du comité de mise en application de la politique

Le comité est composé de cinq personnes, soit deux représentants d'organismes communautaires désignés par le ROC-03, deux représentants de la Régie régionale de Québec et une cinquième personne désignée par ces derniers.

Au besoin, des représentants d'organismes communautaires ou des représentants de la Régie régionale de Québec seront interpellés pour s'associer à la démarche à titre de personnes-ressources.

⁸ Un organisme communautaire qui a déjà été reconnu comme oeuvrant 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

Caillouette, Jacques, La réforme Côté ou l'ambivalence de l'État à l'égard du communautaire, in Service social, vol 41, no 2, 1992, p. 115-129.

Conférence des régies régionales Québec, Larrivée, Pierre, Avis juridique relativement à l'interprétation des articles de la Loi sur les services de santé et les services sociaux concernant les organismes communautaires, mars 1995, 4 p.

Gouvernement du Québec, Rapport de la commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, 1988, 803 p.

Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, Une réforme axée sur le citoyen, 1990.

Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, La politique de la santé et du bien-être, 1992, 192 p.

Lamoureux, Henri, Le citoyen responsable, l'éthique de l'engagement social, vlb éditeur, 1996.

Ministère de la Santé et des Services sociaux, Comité consultatif ministériel de liaison avec les organismes communautaires et bénévoles, Rapport final sur les balises nationales du programme de soutien aux organismes communautaires, août 1997, 21 p.

Ministère de la Santé et des Services sociaux, 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, document de travail, mars 1995, 77 p.

Panet-Raymond, Jean, Le partenariat entre l'État et les organismes communautaires: un défi pour la formation en travail social, in Service social, vol 40, no 2, 1991, p. 54-76.

Penchansky et Thomas, The concept of Access, in Medical Care, February 1981, vol XIX, n° 2, p.127 à 140.

Régie régionale de la santé et des services sociaux Bas St-Laurent, Interactions régies régionales et organismes communautaires, février 1997, 21 p.

Régie régionale de la santé et des services sociaux Côte-Nord, Cadre de référence pour la reconnaissance des organismes communautaires et bénévoles, novembre 1995, 17 p.

Régie régionale de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches, Cadre de gestion, programme de soutien aux organismes communautaires, juin 1996, 18 p.

Régie régionale de la santé et des services sociaux de l'Estrie, Cadre de soutien financier des organismes communautaires, avril 1997, 10 p.

Régie régionale de la santé et des services sociaux de l'Estrie, La transformation du système de santé et des services sociaux, Orientations concernant les organismes communautaires, avril 1997, 13 p.

Régie régionale de la santé et des services sociaux de Lanaudière, Cadre de référence pour la reconnaissance des organismes communautaires, octobre 1995, 6 p.

Régie régionale de la santé et des services sociaux de Laval, Cadre général d'allocation aux organismes communautaires. Plan d'organisation des services sociaux et de santé 1996-1998, octobre 1996, 5 p.

Régie régionale de la santé et des services sociaux de Mauricie-Bois-Francs, Rapport du comité sur le financement des organismes communautaires, septembre 1996, 19 p.

Régie régionale de la santé et des services sociaux de Mauricie-Bois-Francs, Consultation sur la priorisation de l'enveloppe de développement relative au financement des organismes communautaires, mars 1997, 28 p.

Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, L'organisation des services de santé et des services sociaux de l'île de Montréal: l'atteinte d'un nouvel équilibre. Cadre de référence des réallocations aux organismes communautaires, novembre 1995, 7 p.

Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec, Équipe de projet sur la politique de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires, Portrait du financement et besoins de consolidation des organismes communautaires, document de travail, mai 1997, 13 p.

Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec, Plan d'action régional 1995-1998 sur les priorités de santé et de bien-être, novembre 1994, 34 p.

Régie régionale de la santé et des services sociaux Mauricie-Bois-Francs, Cadre d'interaction entre la Régie régionale et les organismes communautaires, janvier 1995, 36 p.

Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec, Le plan triennal de transformation du système régional des services de santé et des services sociaux, 1995, 79 p.

Regroupement des organismes communautaires de la région 03 (ROC-03), Politique de reconnaissance des organismes communautaires autonomes de la région 03 (secteur santé et services sociaux), septembre 1996, 8 p.

Regroupement des organismes communautaires jeunesse du Québec (ROCAJQ), Parazelli, Michel, Des enjeux politiques autour de la définition du communautaire, texte de réflexions, février 1993, 18 p.

ANNEXES

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 connu 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-vingts sont marquées 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-vingts, 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 régies 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, au cours des trente dernières années, 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. Pour notre région, par exemple, les subventions récurrentes de 12,9 M\$ accordées en 1996-1997 à 225 organismes communautaires représentaient à peine plus de 1 % du budget régional de la santé et des services sociaux de notre région.

ANNEXE 2

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

Art. 334 : Un organisme communautaire est « 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 ».

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

Art. 336 : « Une régie régionale 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 inscrits dans un plan régional d'organisation de services de la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec;⁹
- 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 des services de santé ou de services sociaux de la région.

« Une régie régionale peut également subventionner un organisme communautaire qui s'occupe, au niveau de la région, de la promotion de la santé et du développement social lorsque les plans régionaux d'organisation de services qu'elle a élaborés le prévoient ».

Art. 338 : « Tout organisme communautaire (...) qui reçoit une subvention (...) doit au plus tard le 30 juin de chaque année, tenir une séance publique d'information à laquelle sont invités à participer les utilisateurs de ses services et les usagers de services de santé ou de services sociaux qu'il a desservis. Il doit alors présenter un rapport de ses activités et un rapport financier. Il doit également, au plus tard à cette même date,¹⁰ transmettre le rapport de ses activités et son rapport financier à l'autorité de qui il a reçu une subvention (...) ».

⁹ En l'absence d'un plan bien spécifique, l'expression plan régional d'organisation de services désigne l'ensemble des décisions de la Régie régionale de Québec relativement à l'organisation des services. Conférence des régies régionales du Québec, Larrivée, P., Avis juridique relativement à l'interprétation des articles de la Loi sur les services de santé et les services sociaux concernant les organismes communautaires, mars 1995, p. 3.

¹⁰ Le 30 juin lorsque l'année financière de l'organisme se termine le 31 mars ou trois mois après la date de fin d'année financière d'un organisme.

Art. 397 : Cet article prévoit que quatre personnes élues par les organismes communautaires siègent au conseil d'administration des régies régionales.

Art. 437 : « Nul ne peut exercer des activités propres à la mission d'un centre local de services communautaires, d'un centre hospitalier, d'un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse, d'un centre d'hébergement et de soins de longue durée ou d'un centre de réadaptation s'il n'est titulaire d'un permis délivré par le ministre ».

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

- 1) la prestation de certains services de santé ou de services sociaux;
- 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 (...), celui-ci doit respecter les orientations, les politiques et les approches que se donne l'organisme communautaire ».

ANNEXE 3

RESPONSABILITÉS DES RÉGIES RÉGIONALES S'APPLIQUANT AUX ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

- Art. 72 : Assurer le respect des droits des usagers, incluant ceux des utilisateurs des services dispensés par les organismes communautaires.
- Art. 336 : Allouer des subventions aux organismes communautaires en fonction des critères d'admissibilité et d'attribution déterminés selon les règles budgétaires applicables.
- Art. 340
alinéa 7 : Assurer une gestion économique et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières.
- Art. 346
alinéa 4 : Évaluer l'efficacité des services sociosanitaires, le degré d'atteinte des objectifs poursuivis et la satisfaction des usagers.
- Art. 347 : Élaborer, assurer la mise en oeuvre et évaluer les plans régionaux d'organisation des services. Ces plans doivent prévoir la contribution attendue des établissements et des organismes communautaires.
- Art. 351 : Assurer le contrôle des subventions octroyées conformément aux règles déterminées par le ministre.
- Art. 352 : Coordonner les activités des établissements et des organismes communautaires 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 leur complémentarité, à éliminer entre eux les dédoublements et à permettre la mise en place de services communs.
- Art. 376 : En collaboration avec les établissements et les organismes concernés, élaborer et mettre en application un plan de développement des ressources humaines et aider les organismes communautaires dans les activités de perfectionnement de leurs membres.
- Art. 381 : Fournir au ministre l'information qu'il requiert sur la répartition et l'utilisation des ressources financières et matérielles des établissements et des organismes communautaires.
- Art. 393 : Faire rapport au ministre, au plus tard le 30 septembre de chaque année, sur les activités des organismes communautaires subventionnés.
- Art. 397 : Désigner les organismes communautaires aux fins d'élections.

ANNEXE 4

BALISES POUR STATUER SUR L'APPARTENANCE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES AU DOMAINE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

La mission de l'organisme telle que définie aux objets de sa charte est en rapport avec l'un ou l'autre des objectifs poursuivis par le réseau de services de santé et de services sociaux. L'article 1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux définit ainsi ces objectifs : « réduire la mortalité due aux maladies et aux traumatismes; réduire la morbidité, les incapacités et les handicaps; agir sur les déterminants de la santé et du bien-être et, en ce sens, rendre les personnes, les familles et les communautés plus responsables à cet égard; favoriser le recouvrement de la santé et du bien-être des personnes; favoriser la protection de la santé publique; favoriser l'adaptation ou la réadaptation des personnes, leur intégration et leur réintégration sociale; diminuer l'impact des problèmes qui compromettent l'équilibre, l'épanouissement et l'autonomie des personnes; atteindre des niveaux comparables de santé et de bien-être au sein des différentes couches de la population et des différentes régions ».

Les populations visées par l'organisme vivent ou sont à risque de vivre des problèmes de santé ou sociaux pouvant être associés à l'un ou l'autre des cinq champs d'intervention généralement reconnus dans le domaine de la santé et des services sociaux, soit **l'adaptation sociale** (abus, négligence et violence faite aux enfants, troubles de comportements et délinquance chez les jeunes, violence faite aux femmes, itinérance, toxicomanie); **la santé physique** (naissances prématurées, bébés de petits poids, maladies cardio-vasculaires, cancer, traumatismes, maux de dos, arthrite, rhumatismes, maladies du système respiratoire); **la santé publique** (maladies infectieuses, MTS, SIDA); **la santé mentale** (personnes dont la santé mentale est menacée, troubles mentaux transitoires, troubles mentaux sévères et persistants) et **l'intégration sociale** (personnes âgées en perte d'autonomie, déficience physique, déficience intellectuelle, communautés culturelles et autochtones).

Les activités de l'organisme visent, soit à prévenir l'apparition des problèmes, soit à en réduire l'impact sur les personnes.

ANNEXE 5

LA SITUATION ACTUELLE CONCERNANT LE FINANCEMENT DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

Pour l'année financière 1996-1997, les subventions accordées aux organismes communautaires sont allouées sur une base continue incluant toutes sources de financement totalisaient 12 934 264 \$. Le Programme SOC comptait pour 63,2 % (8 184 234 \$) de cette enveloppe budgétaire et les divers programmes de financement « par objectif » pour 29,4 % (3 805 943 \$). Diverses subventions attribuées hors programmes totalisaient 7,3 % (944 087 \$) des allocations récurrentes¹¹.

Notons que le financement alloué dans le cadre du Programme SOC et le financement par objectif ne constituent pas jusqu'à maintenant deux modes de financement mutuellement exclusifs. Bien que le financement SOC constitue la principale source de financement de base des organismes, il peut arriver que des subventions allouées dans le cadre d'un programme de financement par objectif soient intégrées au budget de base des organismes. De même, des subventions accordées dans le cadre du Programme SOC peuvent aussi contribuer à la réalisation d'objectifs qui sont spécifiques à des programmes de financement par objectif.

¹¹ Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec, Équipe de projet sur la politique de reconnaissance des organismes communautaires. Portrait du financement et besoins de consolidation des organismes communautaires, document de travail, mai 1997, 13 p. (document II).

ANNEXE 6

PRINCIPALES RÈGLES PRÉVALANT À LA JUSTIFICATION DE L'UTILISATION DES FONDS PUBLICS

L'article 338 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux stipule qu'un organisme communautaire qui reçoit une subvention d'une régie régionale « doit au plus tard le 30 juin de chaque année tenir une séance publique d'information à laquelle sont invités à participer les utilisateurs de ses services et les usagers de services de santé ou de services sociaux qu'il a desservis. Il doit alors présenter un rapport de ses activités et un rapport financier. Il doit également, au plus tard à cette même date, transmettre le rapport de ses activités et son rapport financier à l'autorité de qui il a reçu une subvention »¹².

Outre ces dispositions légales, la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec compte également appliquer les règles suivantes pour les organismes qui reçoivent du financement de base :

- un organisme qui présente un surplus cumulatif supérieur à 25 % de ses revenus totaux devra fournir des justifications concernant ce surplus. Suite à 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.

Dans le cas où des subventions sont allouées dans le cadre de programmes de financement par objectif, les cadres de gestion desdits programmes peuvent prévoir des modalités particulières de reddition de comptes.

¹² Cette disposition s'applique lorsque l'année financière d'un organisme se termine le 31 mars. Dans le cas contraire, l'organisme doit faire parvenir les pièces mentionnées à la Régie régionale de Québec dans les trois mois suivant la fin de son année financière.

ANNEXE 7

PRINCIPALES RÈGLES PRÉVALANT À LA DÉMONSTRATION D'UN CHANGEMENT DE PHASE DE FINANCEMENT

Le financement de base de l'organisme communautaire inclut quatre volets du financement de base, soit 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.

Le but des changements de phase de financement est de permettre à un organisme communautaire d'atteindre l'accessibilité maximale selon les besoins de la population qu'il dessert.

Ainsi, pour 1998-2001, l'accessibilité des services servira de guide pour l'établissement du passage d'une phase à l'autre. Les organismes communautaires ont donc la responsabilité de justifier leur besoin d'un changement de phase de financement.

L'accessibilité vise l'adéquation entre les activités offertes et les attentes et besoins de la personne ou groupe de personnes visées par ces activités.

Le concept d'accessibilité est pris ici dans un sens global incluant différentes dimensions. Les principales dimensions de l'accessibilité, décrites par Penchansky et Thomas réfèrent à l'accessibilité géographique, à la disponibilité, à l'adaptabilité et l'acceptabilité de l'activité en fonction de la population visée. Ainsi, l'accessibilité couvre les aspects :

- horaire (augmentation des heures ou des jours d'ouverture de l'organisme, etc.);
- géographique (proximité des lieux pour la population visée, etc.);
- physique (nécessité d'un plus grand local, etc.);
- nature des activités.

La demande de subvention doit contenir les informations pertinentes permettant d'apprécier le besoin de changement de phase de financement.

La demande de subvention de l'organisme doit être entérinée par une résolution du conseil d'administration.

L'octroi de la subvention ne peut excéder le montant identifié à la résolution du conseil d'administration.

ANNEXE 8

PRINCIPALES RÈGLES DE GESTION POUR LE FINANCEMENT DE BASE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

Les principes directeurs des règles de gestion

- Le financement de base alloué par la Régie régionale de Québec vise à apporter un soutien financier de base aux organismes communautaires qui oeuvrent principalement dans le domaine de la santé et des services sociaux pour la réalisation de leur mission, en complément à la contribution de la communauté.
- L'équité de financement entre les organismes communautaires (même typologie = financement comparable).
- Les acquis financiers antérieurs des organismes communautaires seront préservés dans la mesure où ceux-ci répondent aux critères de reconnaissance et d'analyse du financement de base et des budgets disponibles.
- L'application des phases de financement ne peut dépasser le montant demandé par un organisme ou le besoin de financement démontré par l'organisme.
- L'accessibilité des services selon les besoins de la population desservie par un organisme communautaire est retenue, pour 1998-2001, comme guide pour l'établissement du passage d'une phase à l'autre.

Les types d'organismes communautaires

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 ressources comparables/même typologie, financement comparable).

Les organismes communautaires doivent s'inscrire dans l'un des quatre 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.

- **Milieux de vie**

Les activités offertes, 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. **En plus, un milieu de vie se définit comme un lieu d'appartenance et de transition**, un réseau d'entraide et d'action. Ce type d'organismes constitue **un lieu d'accueil** pour les personnes qui, à leur convenance, peuvent fréquenter l'organisme en dehors d'activités structurées, organisées et planifiées.

Par ailleurs, certains organismes se déplacent en plus dans le milieu d'appartenance de la population desservie (travailleurs de rue).

- **D'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 suivi posthébergement, 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 (OCH) 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.

Les critères d'admissibilité au financement de base

Pour être admissible au financement de base, un organisme doit préalablement avoir été reconnu par la Régie régionale de Québec comme organisme communautaire oeuvrant principalement dans le domaine de la santé et des services sociaux (critères de reconnaissance, chapitre 4).

Les critères d'analyse de la demande de subvention

- La conformité des activités de l'organisme avec les objectifs de sa charte.
- La contribution de la communauté dans la réalisation des activités.
- Le dynamisme et l'engagement de l'organisme dans son milieu, la concertation avec les ressources du milieu.
- La réponse apportée aux besoins du milieu.
- La mise en place de solutions concrètes, la capacité de l'organisme à rejoindre les personnes et l'importance de la participation aux activités ainsi qu'à la vie associative de l'organisme.
- La démonstration d'un fonctionnement démocratique.
- La démonstration d'une gestion saine et transparente.
- La capacité de diversifier les sources de financement.
- La justification du changement de phase de financement de l'organisme (annexe 6).

Les conditions d'admissibilité du financement sur une base continue

Le financement sur une base continue vise à accroître la stabilité des organismes, à leur donner une plus grande marge de manoeuvre dans la planification de leurs activités. Le financement sur une base continue assure de fait les organismes communautaires du renouvellement de leur financement pour l'accomplissement de leur mission en autant qu'ils respectent les conditions suivantes :

- avoir complété le formulaire de demande de subvention;
- avoir répondu à tous les critères d'admissibilité et d'analyse du financement de base;
- avoir déposé, selon les règles et les délais impartis au programme, les redditions de comptes appropriées au cours des trois dernières années;
- avoir utilisé annuellement la subvention allouée aux fins pour lesquelles elle a été versée;
- être financé de façon continue depuis au moins les trois dernières années;
- n'avoir fait l'objet d'aucun arrêt de paiement de subvention ou d'aucune mesure particulière de suivi au cours des trois dernières années;
- avoir déposé à la Régie régionale de Québec, trois mois après la fin de leur année financière, les documents suivants :
 - rapport d'activité du dernier exercice financier complété;
 - rapport financier du dernier exercice financier complété présenté selon la forme prescrite;
 - preuve de la tenue d'une assemblée générale annuelle au cours de laquelle le rapport financier et le rapport d'activité du dernier exercice financier complété ont été présentés et adoptés par les membres (avis de convocation);
 - preuve de la tenue d'une séance publique d'information. L'organisme doit alors présenter le rapport de ses activités et son rapport financier (annonce dans un journal local ou copie de l'avis affiché publiquement signé par un responsable de l'organisme).

Note : L'assemblée générale annuelle peut avoir lieu à la suite de la séance publique d'information.

Les organismes sont assurés de la reconduction d'un financement sur une base continue pour les prochaines années, sous réserve de l'adoption des crédits.

Le non-respect de l'une ou l'autre de ces conditions ramène l'octroi de la subvention sur une base annuelle et peut entraîner l'arrêt de paiement de la subvention versée à un organisme.

La forme prescrite pour la présentation des rapports financiers

Le rapport financier doit être accompagné d'un rapport de vérification signé par un comptable agréé lorsque le montant de la subvention d'une régie régionale a été de 100 000 \$ et plus.

Pour une subvention de 25 000 \$ à 100 000 \$, l'organisme communautaire doit produire un rapport financier accompagné d'un rapport de mission d'examen ou d'un rapport d'expert comptable signé par un membre d'un ordre professionnel comptable reconnu. **Dans tous les cas, le rapport doit être adopté au cours de l'assemblée générale de l'organisme et signé par deux membres du conseil d'administration désignés à cette fin.**

Pour une subvention de moins de 25 000 \$, aucune exigence n'est posée établissant que le rapport financier doit être accompagné d'un rapport de vérification, d'un rapport de mission d'examen ou d'un rapport d'expert comptable. Dans tous les cas, le rapport doit être adopté au cours de l'assemblée générale de l'organisme et signé par deux membres du conseil d'administration désignés à cette fin.

Le nombre de versements annuels

La majorité des organismes communautaires reçoivent leur subvention de base en trois versements, soit :

- en avril, une somme correspondante à 25 % de la subvention reçue l'année précédente;
- en juillet, 50 % du solde à recevoir (selon la subvention établie pour l'année à venir);
- en octobre, le reste.

Les organismes de type « hébergement » et les organismes oeuvrant en « santé mentale » reçoivent leur subvention de base en quatre versements :

- en avril, une somme correspondante à 25 % de la subvention reçue l'année précédente;
- en juillet, 34 % du solde à recevoir (selon la subvention établie pour l'année à venir);
- en octobre, 33 %;
- en janvier, le reste.

ANNEXE 9

BALISES POUR STATUER SUR LA RECONNAISSANCE ET LE FINANCEMENT DE BASE 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 substituer¹³.

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 de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires de la région de Québec 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 de base 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 décisionnelle, tel 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 décisionnelles. Pour être reconnu et considéré admissible à un financement dans le cadre

¹³ 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).

de la politique, le point de service doit être en opération de façon régulière et stable depuis un minimum d'une (1) année.

- **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.

Cadres de financement des points de service

Organismes de type Aide et entraide et Sensibilisation, promotion et défense de droits		
	Maison d'origine	Point de service
1 ^{ère} subv.	Max de 25 000 \$	Max de 20 000 \$
Phase 1	Max de 50 000 \$	Max de 45 000 \$
Phase 2	Max de 75 000 \$	Max de 70 000 \$
Phase 3	Max de 100 000 \$	Max de 95 000 \$
Phase 4	Max de 125 000 \$	Max de 120 000 \$

Organismes de type Milieux de vie		
	Maison d'origine	Point de service
1 ^{ère} subv.	Max de 25 000 \$	Max de 20 000 \$
Phase 1	Max de 50 000 \$	Max de 45 000 \$
Phase 2	Max de 75 000 \$	Max de 70 000 \$
Phase 3	Max de 100 000 \$	Max de 95 000 \$
Phase 4	Max de 125 000 \$	Max de 120 000 \$
Phase 5	Max de 150 000 \$	Max de 145 000 \$

Organisme de type Hébergement *		
Maison d'origine	Point de service	
Maximum 350 000 \$ (per diem inclus)		

* Le cadre de financement proposé par la brochure du Programme de soutien aux organismes communautaires 2004-2005 produite par le MSSS constitue un cadre de financement transitoire pour les organismes d'hébergement jusqu'à ce que l'Agence précise ses orientations relatives à l'hébergement temporaire.

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 comité de mise en application de la politique (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.