

Cadre de référence en matière d'action communautaire

Pourquoi s'en préoccuper?

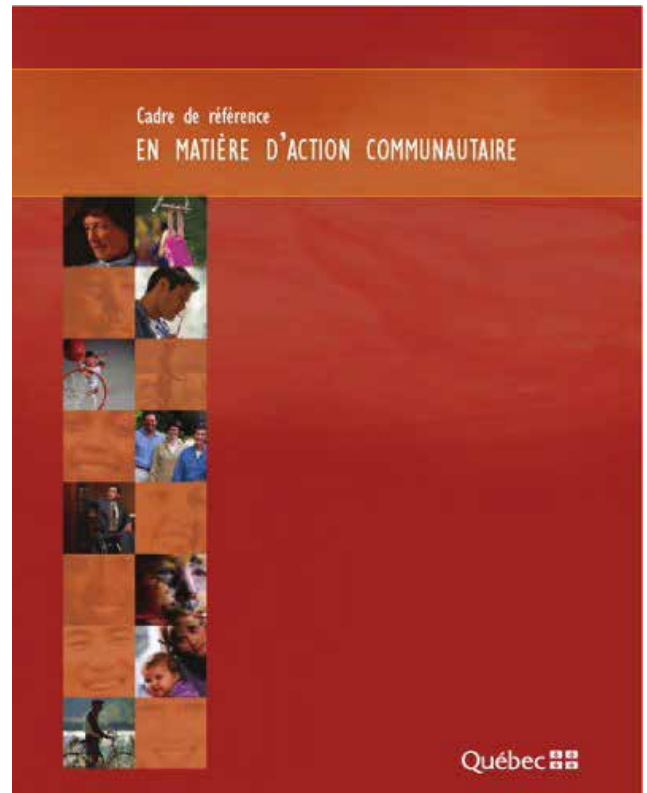
C'est quoi cette « bibitte »?

Le Cadre de référence en matière d'action communautaire a été adopté en 2004 par le Conseil des ministres du gouvernement québécois.

Il est d'abord et avant tout un outil gouvernemental de référence s'adressant aux responsables politiques et administratifs dans chacun des ministères et organismes gouvernementaux qui ont des liens avec les organismes d'action communautaire.

Actuellement, l'application de ce cadre se fait sur une base volontaire dans les ministères. Il est un guide pour l'application de la Politique en matière d'action communautaire et un instrument balisant les relations entre l'appareil gouvernemental et les organismes d'action communautaire.

N'oublions pas que le Cadre de référence contient des éléments qui peuvent ensuite se retrouver dans les programmes, ainsi que dans les protocoles d'entente et conventions, que plusieurs ministères sont sur le point de les réactualiser.



Pourquoi votre groupe devrait-il s'intéresser à cette « bibitte »?

- C'est l'outil de référence de votre ministère pour l'application de la Politique.
- C'est un guide pour l'élaboration, la mise en place et la gestion des programmes de votre ministère, particulièrement ceux qui sont dédiés à la mission globale.
- C'est l'instrument le plus complet pour décrire les critères de l'action communautaire, l'action communautaire autonome et la défense collective des droits.
- C'est un outil de base essentiel qu'il faut connaître pour bien se préparer à discuter et à négocier avec un ministère.
- C'est un document utilisé par plusieurs regroupements d'organismes d'ACA lors des échanges avec leur ministère.



Qu'est-ce qui est en jeu?

Les travaux se sont déroulés sans que le SACAIS ne fournisse un document intégrant ce qui avait été convenu par le Comité interministériel de l'action communautaire. Il est d'autant plus difficile de déterminer ce qui est en jeu que nous ne possédons pas de vision globale de l'œuvre.

Pour l'instant, nous ne pouvons qu'estimer ce qui pourrait se retrouver dans la version finale du Cadre en nous basant sur les éléments découlant des travaux du comité conjoint SACAIS/RQ-ACA.

Qui plus est, seule la version finale présentée au ministre, pourra être considérée comme telle.

Le SACAIS et le MESS envisagent sérieusement de rendre le prochain Cadre de référence prescriptif (obligatoire) pour l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Si cela s'avère, tous les ministères seront dans l'obligation de l'appliquer, d'où l'importance qu'il réponde adéquatement aux demandes des organismes d'ACA.

Il est essentiel que les membres du RQ-ACA puissent avoir accès à la version du Cadre qui sera déposée au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), de façon à pouvoir se prononcer sur son contenu avant son adoption finale.

Les interventions récentes du RQ-ACA

- **Une demande de rencontre a été transmise au premier ministre, Philippe Couillard.**
- **Une demande de rencontre a été transmise au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, François Blais.**
- **Les membres du RQ-ACA seront invités à écrire au premier ministre, avec copie conforme à leur ministère d'attache, avec l'aide d'une lettre-type préparée par le RQ-ACA.**



Si la situation ne débloque pas, le RQ-ACA aura besoin de la contribution de tous les groupes de base pour faire avancer le dossier. Votre groupe sera donc appelé à participer à une action, dont le type reste encore à déterminer. Soyez à l'affût!

Pourquoi le RQ-ACA est-il un acteur incontournable dans ce dossier?

Le RQ-ACA (le Comité aviseur à l'époque), en tant qu'interlocuteur privilégié auprès du gouvernement en matière d'action communautaire autonome, a participé à des discussions ayant abouti à la première version 2004 du Cadre de référence actuellement en vigueur.

Les membres du Comité aviseur s'étaient réjouis en 2004 de constater que la très grande majorité de ses avis et commentaires avaient été retenus par le gouvernement.

En janvier 2010, après plusieurs années d'application, le SACAIS a interpellé le RQ-ACA pour identifier les éléments du Cadre de référence qui devraient être mis à jour. Le RQ-ACA y a vu la possibilité de bonifier

Nous exigeons que les membres du RQ-ACA puissent avoir accès à la version du Cadre qui sera déposée au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, de façon à pouvoir se prononcer sur son contenu avant son adoption finale, avec un délai raisonnable permettant une réelle consultation des groupes d'ACA.

le document dans le sens des intérêts des organismes d'ACA et a donc accepté l'invitation.

Depuis 2010, le RQ-ACA a rencontré le SACAIS à une quinzaine de reprises. Plusieurs de nos propositions de modification ont été bien accueillies par le SACAIS, alors que certaines ont été rejetées, soit par le SACAIS, soit par le Comité interministériel de l'action communautaire.

Comité interministériel de l'action communautaire

Le Comité interministériel de l'action communautaire regroupe une vingtaine de ministères et d'organismes gouvernementaux qui soutiennent les organismes pour la mise en œuvre de la politique. Le mandat du comité est de participer, en collaboration avec le SACAIS, aux travaux relatifs aux modes de soutien financier, à l'harmonisation et à la simplification des pratiques administratives au regard du soutien apporté aux organismes.

Pour que nos propositions soient transmises au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, elles doivent franchir au préalable, l'approbation obligatoire du Comité interministériel. Or, plusieurs d'entre elles n'y

ont pas encore été discutées, son travail des derniers mois ayant été consacré au projet de Plan d'action en matière d'action communautaire.

Au sein du RQ-ACA

Lors de l'AGA de mai 2013, les membres du RQ-ACA ont exprimé leur volonté de se placer dans une posture de négociations et de développer un rapport de force face au gouvernement relativement aux démarches et aux résultats entourant différents dossiers, en particulier celui du Cadre de référence. Il a aussi été décidé d'ajouter trois membres au comité de travail interne, membres qui ont participé à des rencontres élargies avec le CA sur le contenu et la stratégie à adopter.

Une demande a été adressée à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Agnès Maltais, pour que soit créé un comité tripartite MESS/SACAIS/RQ-ACA, dont le rôle devait être de négocier le contenu d'une nouvelle version du Cadre. La ministre n'a donné aucune suite à notre demande.

Malgré cette absence de suivi, le CA du RQ-ACA a décidé de poursuivre les travaux avec le SACAIS. La dernière rencontre a eu lieu le 3 mars 2014. Nous y avons appris que le Comité interministériel n'avait pas

Concernant la possibilité de rendre le Cadre prescriptif (obligatoire), nous exigeons que le gouvernement accorde un délai d'au moins un an (max 18 mois) après la sortie de la nouvelle version du Cadre de référence pour que l'ensemble des 4 000 organismes d'ACA aient l'opportunité d'effectuer leurs propres analyses et de prendre position.

travaillé sur le Cadre de référence depuis plusieurs mois et qu'il a plutôt mis sur pied un comité de travail pour discuter de nos demandes et pour lui faire des recommandations.

Autrement dit, ça traîne depuis plus de quatre ans! Et nous n'avons aucune idée de ce qui sera retenu par le Comité interministériel et le nouveau ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale de nos discussions avec le SACAIS.

Annexes I

Thème	Ce qui serait une amélioration	Ce qui serait inacceptable
Contenu global	<p>Que les reformulations proposées par le SACAIS rendent le texte plus clair.</p> <p>Que les ministères soient encouragés à harmoniser leurs pratiques administratives en fonction du Cadre.</p> <p>Que les catégories correspondent davantage à la variété d'organismes présents dans le mouvement d'ACA.</p>	<p>Qu'on ne retrouve plus la défense collective des droits dans le texte, notamment dans les catégories et dans la troisième partie sur les critères.</p> <p>Que ne soit pas préservé l'esprit du Cadre 2004 concernant l'importance de la distance critique face à l'État.</p> <p>Que l'autonomie des groupes soit affaiblie.</p> <p>Que la vie démocratique dans les groupes soit affaiblie.</p> <p>Que des droits non reconnus par les lois ou le Code civil soient accordés aux bailleurs de fonds gouvernementaux.</p>
Rattachement à un ministère	<p>Que soit ajoutée une section expliquant les lignes directrices qui guide le rattachement à un ministère et le transfert d'organismes.</p> <p>Que des clarifications soient apportées sur les critères et le cheminement administratif en cas de double rattachement et sur les démarches à effectuer en cas d'insatisfaction.</p>	<p>Que soit maintenue l'obligation qu'un groupe soit vu comme étant « compatible » avec la mission d'un ministère pour obtenir du financement et le conserver (du rattachement jusqu'à la reddition de comptes et pour le renouvellement du financement), d'autant plus que le terme « compatible » n'est défini nul part dans le document.</p>
Services alternatifs et services complémentaires	<p>Que les notions en lien avec les trois modes de soutien financier soient précisées.</p>	
Soutien à la mission globale	<p>Que soit maintenue la reconnaissance du caractère particulier de l'ACA et de l'accès prioritaire des organismes d'ACA au soutien à la mission globale.</p> <p>Que soit ajouté l'extrait de la Politique indiquant que le financement en appui à la mission des organismes d'ACA doit constituer « une portion prépondérante du financement global accordé par le gouvernement au milieu communautaire ».</p>	<p>Que dans la liste des variables susceptibles d'influencer le soutien à la mission, soit pris en compte les « autres sources de soutien financier auxquelles un organisme a accès », au lieu de s'en tenir uniquement au soutien à la mission du gouvernement du Québec.</p> <p>Qu'il ait un lien entre l'accès au financement (premier ou maintien) et la réponse à des attentes, telles que l'intensification des interventions, la mise en place de nouvelles ressources, la complémentarité avec l'offre de services publics et l'innovation.</p>

Thèmes	Ce qui serait une amélioration	Ce qui serait inacceptable
Ententes de services et projets ponctuels	Que les explications soient plus détaillées sur ces deux modes de soutien financier.	
Groupes en attente de financement	Qu'il soit prévu et rendu disponible tout registre des organismes admissibles à un ministère, mais qui ne peuvent être soutenus, justifié par un manque de fonds suffisants.	Que les ministères ne soient pas obligés de tenir et de rendre disponible un registre des organismes admissibles et non soutenus (ex. : liste d'attente).
Documents à fournir et règles à suivre dans toutes les étapes (de la demande de financement jusqu'à la reddition de comptes)	<p>Que le Cadre réaffirme que le financement à la mission ait pour but de simplifier la reddition de comptes.</p> <p>Que le barème pour l'audit (vérification des états financiers) soit porté à 200 000\$ de financement public.</p> <p>Qu'il soit possible de remettre un rapport financier interne, lorsque l'organisme ne reçoit aucune somme qui demande de rendre des comptes à une source publique ou externe.</p> <p>Qu'un organisme puisse prévoir, dans les actifs nets affectés, une « réserve équivalant aux cotisations d'une année à une assurance collective, un régime de retraite ou une mutuelle de prévention ».</p> <p>Que le surplus budgétaire acceptable identifié dans le Cadre 2004 (6 mois d'opération) soit appliqué dans l'ensemble des ministères.</p>	<p>Que l'ensemble des règles alourdissent la reddition de comptes et ouvrent la porte à un contrôle indu de l'État.</p> <p>Que l'État abandonne le principe de souplesse dans la reddition de comptes et dans les principes de saine gestion (présents en 2004).</p> <p>Que le projet de procès-verbal de l'assemblée générale annuelle soit exigé, alors que les extraits pertinents sont déjà considérés comme étant suffisants pour plusieurs ministères.</p> <p>Qu'il soit exigé de fournir un plan d'action et qu'il soit aussi détaillé que ce qui est proposé.</p> <p>Que soit indiqué quelles sont les informations qui devraient se retrouver dans le rapport d'activités.</p> <p>Que la reddition de comptes soit axée sur des obligations de résultats de transformation sociale. Par exemple, avoir à quantifier l'impact de nos interventions sur la communauté.</p> <p>Que la reddition de comptes ne tienne compte que des aspects quantitatifs sans donner d'importance à l'évaluation qualitative.</p> <p>Que les réserves pour les conditions de travail ne soient pas prises en considération dans les actifs nets affectés.</p> <p>Qu'il soit exigé que le plan d'utilisation d'un surplus budgétaire doive être adopté par le ministère concerné, au lieu d'être tout simplement déposé par l'organisme à son ministère.</p>

Thème	Ce qui serait une amélioration	Ce qui serait inacceptable
<p>Documents à fournir et règles à suivre dans toutes les étapes (de la demande de financement jusqu'à la reddition de comptes) (suite...)</p>		<p>Que soit maintenu l'ajout d'une nouvelle section sur les organismes apparentés telle que formulée par le SACAIS, sans tenir compte du fait que les normes comptables pour les OSBL sont sous la responsabilité des ordres professionnels des comptables et qu'ils sont en cours de modifications.</p> <p>Que soit maintenue la possibilité d'une suspension de versement quand le surplus budgétaire dépasse 25 % des dépenses totales, alors que le surplus accepté dans le Cadre 2004 correspond à 6 mois d'opération.</p>
<p>Autres éléments de l'entente pluri-annuelle</p>		<p>Que soit maintenue l'ajout d'une clause donnant l'accès du ministère aux transactions financières de l'organisme, ainsi que les autres clauses liées aux affectations et situations d'apparement.</p> <p>Que soit maintenu l'ajout d'une section détaillant les types d'affectations acceptables et non acceptables en cas d'excédent accumulé.</p> <p>Qu'une visite de l'organisme ainsi qu'une participation à une assemblée générale soient considérées comme des moyens pour consentir au renouvellement de l'entente pluriannuelle.</p> <p>Que soit maintenue l'obligation de fournir des informations sur l'existence d'une poursuite judiciaire, sauf dans le cas où la survie de l'organisme est en jeu.</p> <p>Que soit maintenu l'ajout de clauses pouvant alourdir les obligations d'un organisme, sans distinguer celles qui sont obligatoires de celles qui sont suggérées.</p>
<p>Interventions en cas de problème</p>		<p>Que soit maintenue la possibilité qu'un bailleur de fonds intervienne dans le fonctionnement d'un organisme (vie associative, gestion financière, autonomie d'action).</p> <p>Que soient maintenues les interventions ayant davantage pour but le contrôle que le soutien d'un organisme.</p>

Thèmes	Ce qui serait une amélioration	Ce qui serait inacceptable
Évaluation d'un programme gouvernemental	L'obligation pour les ministères d'offrir aux organismes l'opportunité de participer au processus d'évaluation du programme gouvernemental.	Que ne soit pas offerte l'opportunité aux organismes de participer au processus d'évaluation du programme gouvernemental.

Annexes II

Processus de mise à jour du Cadre au sein de l'appareil gouvernemental

En 2010, une démarche visant la mise à jour du Cadre de référence en matière d'action communautaire est jugé prioritaire par le Comité interministériel de l'action communautaire (nommé Comité inter ci-dessous), composés de professionnels représentant les ministères et organismes gouvernementaux visés par la Politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire.

Instances	Rôle / Composition/ Responsabilités	Étapes / Activités
Secrétariat de l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS)	Instance sous la responsabilité du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) Réalise et coordonne les travaux de mise à jour du Cadre de référence.	1e étape Alimente les travaux du comité de travail du Comité interministériel sur le Cadre de référence. Les recommandations viennent des membres du comité.
↓		
Comité de travail sur le Cadre de référence	Comité composé de personnes siégeant au Comité interministériel et animé par le SACAIS	2e étape Dépose ses recommandations au Comité inter
↓		
Comité interministériel de l'action communautaire	Instance de concertation sous la responsabilité du SACAIS	3e étape Valide les travaux du comité de travail
↓		
Interlocuteurs gouvernementaux en matière d'action communautaire et d'action bénévole/SACAIS	Interlocuteurs interpellés : <ul style="list-style-type: none"> • Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA) • Réseau d'action bénévole du Québec (RABQ) • Réseau québécois de développement social (RQDS) 	4e étape Les interlocuteurs formulent leurs commentaires et suggestions de modifications au SACAIS. Seul le RQ-ACA participe à des travaux conjoints continus avec le SACAIS
↓		
SACAIS / Comité interministériel de l'action communautaire	Rédaction de la version finale de la nouvelle édition du Cadre de référence à soumettre aux autorités du MESS Le processus de validation des travaux se poursuit jusqu'à l'adoption d'une version finale par le Comité interministériel (voir 5e étape)	5e étape SACAIS = apporte les commentaires et suggestions de modifications des interlocuteurs au comité de travail. Comité de travail du Comité inter = soumet, s'il y a lieu, une version bonifiée du Cadre de référence au Comité inter, incluant les suggestions de modifications qu'il a retenues. Comité inter = prend connaissance des travaux du comité de travail et de l'ensemble des commentaires et suggestions qui ont été formulés dans la démarche. Il adopte une version finale du Cadre de référence.