



L'action communautaire autonome

Guide pour les municipalités

Groupe de travail sur les municipalités

Nous remercions les membres du Groupe de travail sur les municipalités du RQ-ACA pour leur contribution à la réalisation de ce guide.

Le RQ-ACA est l'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière d'action communautaire autonome (ACA). Il représente 78 regroupements et organismes nationaux, et rejoint au-delà de 4 500 organismes d'ACA, 60 000 travailleuses et travailleurs ainsi que 425 000 bénévoles et militant·e·s luttant partout au Québec pour une plus grande justice sociale.

Réseau québécois de l'action communautaire autonome
469 Jean-Talon Ouest, bureau 103, Montréal QC H3N 1R4
514-845-6386 | info@rq-aca.org

© RQ-ACA, mars 2022, réimpression 2025

Avec la participation financière du Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale

**Ministère de l'Emploi
et de la Solidarité
sociale**

Québec 

Table des matières

Un outil pour mieux travailler ensemble	4
Qu'est-ce que l'ACA?	5
Le respect de l'autonomie	7
Des organismes qui appartiennent à leurs membres	10
Des points de convergence	12
Quelques références	13

Un outil pour mieux travailler ensemble

Les organismes d'action communautaire autonome (ACA) et les municipalités ont une longue histoire de relations. Les municipalités bénéficient de la présence des organismes d'ACA pour animer la communauté et développer des activités et services en phase avec les besoins identifiés par cette même communauté. En retour, les municipalités peuvent offrir l'accès à des ressources (ex. : locaux, équipements, conseils spécialisés, soutien administratif, assurances, etc.) ou à une aide financière par le biais de différents programmes.

Cette interconnectivité entre les municipalités et les organismes communautaires a été bien mise en évidence lors des consultations qui ont précédé la parution du plan d'action gouvernemental en action communautaire (PAGAC)¹ en 2022. Tant l'Union des municipalités (UMQ) que la Fédération québécoise des municipalités (FQM) ont ajouté leur voix au ministre responsable de l'action communautaire pour rappeler le rôle essentiel que jouent les organismes d'action communautaire dans l'amélioration de la qualité de vie de l'ensemble de la population québécoise.²

Ces liens sont naturels et quotidiens. Ils sont présents dans tous les secteurs de l'activité économique et sociale, que l'on pense aux maisons de la famille, aux maisons des jeunes et aux organismes jeunesse tout comme ceux dédiés à la clientèle aînée, aux centres d'action bénévole et organismes d'aide et d'entraide, de lutte à la pauvreté, aux organismes de protection et de défense de droits, ou encore à ceux travaillant à l'accueil et l'intégration des personnes immigrantes, aux organismes de transport collectif, etc.³.

Il est toutefois normal que cette étroite relation entre deux entités autonomes que sont les organismes d'ACA⁴ et les municipalités⁵, puisse parfois engendrer des défis de communication. Malgré les difficultés qui peuvent surgir, il n'en demeure pas moins que les organismes d'ACA et les municipalités travaillent ensemble de plus en plus étroitement, notamment par le biais du *Plan d'action gouvernemental pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2024-2029)*.

Par ce guide, nous voulons offrir aux personnes qui œuvrent au sein des instances municipales, qu'elles soient des élues ou des membres du personnel

¹ [Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire 2022-2027](#)

² Pour consulter les mémoires de l'UMQ et de la FQM :

<https://www.mtess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/plan-action.asp>

³ Fédération québécoise des municipalités. *Consultation du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) en vue du nouveau plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire. Avis de la FQM*, avril 2020, p. 3.

⁴ Autonomie reconnue par la Politique gouvernementale. [L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec](#), adoptée en 2001.

⁵ Autonomie enchâssée dans la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, adoptée en 2017.

administratif, l'occasion de mieux connaître l'essence même de l'action communautaire autonome et les principes qui les guident. L'objectif ultime est de créer des conditions de réussite pour l'amélioration du bien-être de la population.

Qu'est-ce que l'ACA?

Parmi la multitude d'organismes communautaires qui contribuent au développement social et économique sur l'ensemble du territoire québécois, plus de 4 000 d'entre eux se réclament plus spécifiquement de l'action communautaire autonome (ACA). Il s'agit d'un mouvement issu de la société civile visant la participation et la transformation sociale, aux approches larges et aux pratiques citoyennes génératrices de liens sociaux et de cohérence sociale.

Pour le dire plus simplement, les organismes d'ACA représentent l'un des moyens collectifs que les citoyen·ne·s se sont donné·e·s pour favoriser l'exercice de la démocratie et la participation des communautés dans les débats publics. Les gens de la communauté participent ainsi au progrès social en mettant en place des solutions qui correspondent aux besoins des personnes concernées et qui bénéficient à l'ensemble de la société. Les organismes d'ACA ont contribué, au cours des cinquante dernières années, à bâtir le filet social du Québec.

La reconnaissance de la spécificité des organismes d'ACA a été enchâssée dans la Politique gouvernementale en action communautaire⁶. Une collaboration étroite du mouvement avec le gouvernement de l'époque dans l'élaboration de cette politique a notamment permis d'identifier les huit critères qui qualifient les organismes d'ACA.

⁶ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. *Politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, septembre 2001.

Quatre critères qui s'appliquent à tous les organismes d'action communautaire

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

Quatre critères qui s'ajoutent pour les organismes d'ACA et qui précisent la nature de leur action :

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

Concrètement, qu'est-ce qui distingue l'action communautaire autonome de tous les autres organismes sans but lucratif?

Un rôle de transformation sociale

La pratique de l'action communautaire autonome est axée sur la transformation sociale, c'est-à-dire qu'elle vise à développer la capacité individuelle et collective d'agir et à déclencher un processus d'appropriation, de reprise du pouvoir et de prise en charge face à une situation problématique. Ce pourrait être, par exemple, un groupe de personnes qui, se sentant bien isolées faute de moyens, se mobilisent pour que soit mis en place un réseau de transport collectif ou d'autres qui font changer la loi pour pouvoir déverrouiller nos cellulaires, comme l'ont fait les associations en consommation.

Une autonomie d'agir

Les organismes d'action communautaire autonome sont libres de déterminer leur mission, leurs orientations, leurs approches d'intervention, leurs pratiques ainsi que leurs modes de gestion. Ils sont également autonomes sur le plan de leurs actions politiques. Ce principe, résultat d'un large consensus, a été enchâssé dans la Politique de reconnaissance de l'action communautaire de 2001. Il s'agit d'un acquis historique, reconnu par tous les gouvernements qui se sont succédés depuis, quel que soit le parti politique. Il se traduit notamment par des conseils d'administration formés de citoyen·ne·s de leur milieu et qui sont indépendants des réseaux publics, des partenaires et des bailleurs de fonds.

Une approche de participation citoyenne

L'action communautaire autonome est un mouvement issu de la société civile, c'est-à-dire, qui a été créé à l'initiative des citoyen·ne·s ou des communautés,

dans une perspective de prise en charge individuelle et collective visant la transformation des conditions de vie et le respect des droits.

Une offre de services alternatifs

Le mouvement de l'action communautaire autonome est un acteur important dans la recherche de solutions et dans la mise en place de services adaptés aux besoins des populations qu'il soutient. Sa contribution ne se limite pas à la seule prestation de services, mais vise également une participation de la communauté dans la résolution des problèmes sociaux. On parle ici de pratiques ou de services alternatifs, c'est-à-dire qui sont différents de ceux offerts par les services publics.

Le respect de l'autonomie

Le fondement premier de la Politique de reconnaissance de l'action communautaire est le respect de l'autonomie des organismes d'action communautaire. Le gouvernement québécois s'est ainsi formellement engagé à assurer l'autonomie des organismes à déterminer leur mission, leurs orientations, leurs approches d'intervention ainsi que leurs modes de gestion.

Pour les organismes communautaires, le respect de leur autonomie se base, entre autres, sur le fait que leur action représente une réponse que la communauté elle-même donne à certains de ses besoins. C'est un processus qui comprend non seulement la détermination du besoin comme tel, mais aussi la mise en œuvre des moyens appropriés. L'autonomie permet ainsi aux organismes communautaires de se donner les moyens d'agir sur les problèmes de leur milieu en faisant preuve de créativité et d'innovation. Voilà une des raisons qui expliquent pourquoi les organismes communautaires tiennent tant à leur autonomie.

Des bienfaits de l'autonomie

L'autonomie permet à un organisme d'évoluer en fonction des besoins de la communauté et de s'assurer que chaque problème puisse trouver une solution adaptée à la réalité du milieu. De cette manière, les solutions sont bien ancrées dans les façons de faire et de penser des membres de la communauté. L'autonomie de l'organisme permet aux gens d'une communauté de se sentir plus concernés par les problèmes de leur milieu, de manière à leur donner le goût de s'impliquer et d'agir sur les problèmes.

Pour plusieurs organismes d'ACA, le financement municipal occupe une place importante dans leur budget. C'est pourquoi ils demandent au gouvernement du Québec de baliser l'intervention des municipalités afin qu'elles respectent leur autonomie. Lors de la consultation sur le plan d'action gouvernemental en

action communautaire, l'Union des municipalités du Québec s'est par ailleurs dite sensible à la précarité financière des organismes qui peinent ainsi « à maintenir leur autonomie et [à] faire valoir leur identité et leur spécificité ⁷ ».

La Ville de Montréal, quant à elle, a inscrit le respect et la valorisation de l'autonomie dans sa nouvelle politique pour l'action communautaire (voir encadré). Plusieurs autres municipalités se sont dotées d'une politique de développement social et communautaire. C'est entre autres le cas de la Ville de Lévis qui s'est donnée comme objectif de « soutenir les organismes communautaires dans l'accomplissement de leur mission globale⁸ ».

⁷ Union des municipalités du Québec. *Reconnaissance et soutien de l'action communautaire. Consultation en vue d'un nouveau plan d'action gouvernemental*, 29 janvier 2020, p. 12.

⁸ Ville de Lévis. *Politique de développement social et communautaire*, 28 janvier 2019, p. 26.

Extrait de la *Politique montréalaise pour l'action communautaire*, 2021, p. 20 :

La Ville de Montréal respecte et valorise l'autonomie des organismes et regroupements communautaires.

Les organismes et regroupements communautaires puisent dans leur autonomie une bonne partie de leur efficacité. Parfois menacée, l'autonomie est pourtant cruciale pour tout organisme ou regroupement qui veut analyser les besoins des communautés qu'il sert et apporter des solutions appropriées, souvent inspirées par ces communautés et adaptées à leurs besoins particuliers.

L'autonomie est aussi importante pour l'organisme ou le regroupement qui veut établir des relations dynamiques, utiles et franches avec la Ville et les autres pouvoirs publics. Elle l'aide à protéger son identité, à conserver une marge de manœuvre et à évoluer au même rythme que les besoins.

La Ville de Montréal reconnaît donc qu'il doit exister une saine distance entre elle et le milieu communautaire. Cette distance permet aux organismes et aux regroupements de mener des réflexions de manière dégagée et de trouver de nouvelles façons de faire. (...)

Aussi, pour respecter cette autonomie, la Ville ne participera pas à la détermination du fonctionnement des organismes (mission, orientations, mode de fonctionnement, approches d'intervention, mode de gestion et gestion des affaires), à moins d'être conviée à le faire. De la même manière, la Ville reconnaît la nécessité de ne pas obliger, via ses conventions, qu'un observateur soit présent au conseil d'administration d'un organisme qu'elle soutient financièrement.

Dans la Politique de reconnaissance de l'action communautaire, le gouvernement québécois s'est engagé à soutenir financièrement la mission des organismes d'ACA. Or, pour la plupart des organismes, ce financement demeure insuffisant et, dans certains cas, est même inexistant. C'est entre autres ce qui explique l'importance du soutien des municipalités à la réalisation de la mission des organismes d'ACA.

Les municipalités contribuent effectivement, et dans la mesure de leurs moyens, à soutenir de différentes façons les organismes d'ACA⁹. Cette contribution peut être assortie d'une attente particulière mais elle doit nécessairement être reliée à la mission de l'organisme. En prêtant un local à une maison de jeunes, par exemple, une municipalité s'attend à ce que sa contribution serve à accueillir les jeunes dans le cadre de la mission déterminée par les membres de l'organisme. L'octroi d'un financement pour assurer la mission d'un organisme, comme un comité logement par exemple, est forcément assorti du respect des orientations

⁹ Le mémoire de l'Union des municipalités, *Reconnaissance et soutien de l'action communautaire*, dans le cadre de la consultation en vue d'un nouveau plan d'action gouvernemental (29 janvier 2020) fait état des différents types de soutien que les municipalités peuvent accorder aux organismes communautaires.

et des activités que se sont données les membres de l'organisme en fonction des besoins de la communauté.

Des organismes qui appartiennent à leurs membres ¹⁰

Les organismes d'action communautaire autonome sont des organisations privées sans but lucratif (OSBL), régies en vertu de la 3^e partie de la Loi sur les compagnies. Elles appartiennent à leurs membres et ne sont pas soumises aux mêmes exigences que le réseau public. Elles n'ont donc pas à répondre, par exemple, à des demandes en vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics. Elles doivent toutefois, selon les ententes conclues avec des bailleurs de fonds, transmettre un certain nombre d'informations, en particulier dans le cadre de la reddition de comptes.

Ce qui appartient à l'organisme

Documents qui appartiennent aux membres :

Ces documents sont généralement transmis aux bailleurs de fonds, mais ceux-ci ne peuvent les diffuser sans avoir obtenu le consentement de l'organisme.

- Règlements généraux
- Rapports d'activités
- Rapports financiers
- Procès-verbaux de l'assemblée générale : ce sont généralement des extraits démontrant l'adoption du rapport d'activités et du rapport financier par les membres qui sont transmis aux bailleurs de fonds. Il est toutefois possible, selon les modalités négociées entre les parties, que les procès-verbaux soient transmis dans leur intégralité.

Documents qui appartiennent au conseil d'administration :

Prévisions budgétaires

Procès-verbaux du conseil d'administration

Tout ce qui relève de la gestion interne de l'organisme, en tant qu'OSBL

Ce qui est de nature publique

¹⁰ Source : *Avis relatif à des demandes provenant de municipalités*, produit par Andrée Savard le 5 juin 2017 à la demande du Regroupement des maisons de jeunes du Québec.

Toutes informations disponibles au Registre des entreprises du Québec¹¹ :

- lettres patentes (charte) d'un organisme;
- liste des membres du conseil d'administration, leur titre et leurs coordonnées.

Siéger sur le conseil d'administration d'un organisme, une exigence non conforme aux critères de l'ACA

Les organismes d'action communautaire autonome doivent respecter plusieurs critères pour avoir accès à du financement gouvernemental. L'un de ces critères stipule que les personnes élues ou nommées au conseil d'administration, doivent être indépendantes du réseau public. Cette exigence est en cohérence avec la distance qui doit être maintenue avec les instances susceptibles de soutenir l'organisme. Elle assure aux membres toute l'autonomie quant à la détermination des orientations et des actions de l'organisme. Par conséquent, il n'est pas possible pour l'organisme de prévoir, dans ses règlements généraux, un poste réservé à une personne représentant une municipalité ou tout autre bailleur de fonds ou partenaires, au sein de son conseil d'administration.

Des points de convergence entre les municipalités et les organismes communautaires

En 2019, le ministre responsable de l'action communautaire, Jean Boulet, lançait une consultation en vue de l'élaboration d'un nouveau Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire. Tout comme le mouvement communautaire, le réseau municipal a été appelé à participer à cette consultation.

Les recommandations de chacune des parties témoignent d'une certaine convergence quant à l'importance du rôle des municipalités envers les organismes communautaires. Toutes deux, incarnées par leurs regroupements respectifs, expriment le besoin qu'un meilleur soutien financier de la part du gouvernement du Québec soit accordé en priorité en soutien à leur mission et non en projets qui fragilisent les groupes. Les deux parties convergent également sur la nécessité de faciliter le développement d'immeubles à vocation communautaire.

Il n'est pas étonnant que plusieurs points de convergence aient surgi lors de ces consultations. Les municipalités et les organismes communautaires ont des visées similaires pour la population : améliorer la qualité de vie, favoriser la

¹¹ Étant régis par la 3^e partie de la Loi sur les compagnies, les organismes sans but lucratif sont tenus de s'inscrire à ce registre.

participation citoyenne, offrir des milieux de prise en charge et d'engagement, contribuer au sentiment d'appartenance et à la solidarité des communautés, etc.

Toutes deux souhaitent qu'un travail constant soit fait afin de clarifier les rôles et responsabilités des municipalités envers les organismes communautaires et le développement social, sans toutefois négliger les particularités locales et régionales. De part et d'autre, on s'entend aussi sur l'importance de sensibiliser les municipalités aux caractéristiques, au rôle et aux pratiques d'ACA. De son côté, le RQ-ACA va un peu plus loin en demandant à ce que les municipalités soient assujetties au respect des engagements de la Politique en action communautaire, notamment en ce qui concerne le respect de l'autonomie et de l'expertise des organismes.

En somme, une meilleure connaissance de chacune des parties ainsi qu'une clarification des rôles ne peut qu'être bénéfique à l'ensemble de la société. C'est un des objectifs de cette publication.

Quelques références

Fédération québécoise des municipalités. *Consultation du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) en vue du nouveau plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire. Avis de la FQM*, avril 2020.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. [Politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec](#), septembre 2001.

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. [Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire, 2022-2027](#)

Réseau québécois de l'action communautaire autonome. *Voir grand pour l'action communautaire autonome. Mémoire pour un futur plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire*, 6 décembre 2019.

Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec. *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, juillet 2004.

Union des municipalités du Québec. *Reconnaissance et soutien de l'action communautaire. Consultation en vue d'un nouveau plan d'action gouvernemental*, 29 janvier 2020.

Ville de Lévis. *Politique de développement social et communautaire*, 28 janvier 2019.

Ville de Montréal. *Politique montréalaise pour l'action communautaire*, 2021.