



**Mise en perspective du rapport
du Vérificateur général du Québec
sur le Programme de soutien financier
aux organismes communautaires :
Vision des regroupements provinciaux**

Mémoire présenté par la Table des regroupements provinciaux
d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB)
devant la Commission de l'administration publique
le 3 septembre 2009

Table des matières

1. Remarques générales.....	page 3
2. L'échantillon utilisé ne permet pas de généraliser les observations.....	page 5
3. Évaluation et recommandations de la TRPOCB relativement au rapport du Vérificateur général et aux réponses du Plan d'action du MSSS et des agences	page 6
4. Conclusion.....	page 23
5. Présentation de la TRPOCB.....	page 24
6. Liste des regroupements membres de la TRPOCB.....	page 25

ANNEXE : Résumé des évaluations et des recommandations de la TRPOCB

Mémoire présenté par :

Rémi Fraser, président de la TRPOCB et Mercedes Roberge, coordonnatrice

Rédaction :

Mercédes Roberge pour le comité exécutif

Comité exécutif de la TRPOCB :

Irène Demczuk, Jérôme Di Giovanni, Rémi Fraser,
Sylvain Levesque, Céline Morin et Serge Séguin.

Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

1, est rue Sherbrooke
Montréal, Québec
H2X 3V8

Tél. : (514) 844-1309
Fax : (514) 844-2498
Courriel : trpocb@cooptel.qc.ca
Site Web : <http://trpocb.typepad.com>

1. Remarques générales

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB) apprécie l'invitation des membres de la Commission de l'administration publique. Cette invitation nous offre l'opportunité de partager notre évaluation du Chapitre 3 du Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009 (Tome 1) ainsi que du Plan d'action que le Ministère de la santé et des services sociaux et les Agences ont déposé en avril 2009.

Ainsi que vous le constaterez, notre connaissance du mouvement communautaire nous amène à faire une évaluation différente des problèmes comme des solutions présentées par ces deux documents.

Il est utile de rappeler que le rapport du Vérificateur général porte sur le MSSS et sur les agences et non pas sur les organismes communautaires puisque son mandat est de veiller à la saine gestion des deniers publics. C'est donc pour la portion des fonds qu'ils reçoivent du MSSS et des agences, que les organismes communautaires ont été étudiés par le Vérificateur général.

Lorsqu'on met de côté les critiques du Vérificateur général s'adressant au MSSS et aux agences quant à leurs mécanismes de suivi et de gestion des fonds du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC), il en reste bien peu qui ciblent spécifiquement la gestion au sein des organismes communautaires. Nous ne prétendons pas que le milieu communautaire soit parfait et nous convenons qu'il peut s'y trouver des individus ou des groupes qui administrent mal leurs budgets, que ce soit intentionnellement ou non. Les cas cités par le Vérificateur général à cet égard nous paraissent isolés, et même si on les additionnait, ces cas ne représenteraient toujours qu'une infime portion du budget global du PSOC.

Nous croyons nécessaire de présenter ici la définition des organismes communautaires, définition également partagée par la Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires (CTROC) et que nous portons devant nos interlocuteurs au sein du MSSS.

Les organismes communautaires se définissent comme constituants d'un mouvement social autonome d'intérêt public, comme des agents de transformation sociale qui agissent en vue de favoriser l'amélioration de la qualité du tissu social et réduire les inégalités. Les organismes communautaires se caractérisent par un fonctionnement démocratique, par une vision globale de la santé et du bien-être des personnes et de la société, par une approche globale, par une action basée sur l'autonomie des groupes et des individus, par une capacité d'innover et par un enracinement dans la communauté. Ils se caractérisent aussi par une vision alternative du service et par une conception plus égalitaire des rapports entre les personnes intervenantes et participantes, leur contribution ne peut donc être restreinte ou évaluée selon une simple logique d'organisation de services. Leur intervention se propage bien au-delà de la simple satisfaction des besoins sociaux et des besoins de santé de la population. L'action de ces organismes constitue au Québec un secteur particulier d'intervention dans le domaine de la santé et des services sociaux.

Le mouvement est engagé :

- *Dans le travail quotidien, contre la pauvreté et la discrimination, ainsi qu'en vue de l'amélioration de la qualité du tissu social, par la création de groupes d'entraide, de défense de droits et la mise en place de services adaptés aux besoins des personnes en cause, etc.;*
- *Dans l'action sociale et politique visant une profonde transformation des lois, des institutions, du marché, des mentalités, pour contrer l'exclusion et promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ;*
- *Dans la création d'espaces démocratiques (démocratisation des lieux d'existence et des lieux de pouvoir) et dans la revitalisation constante de la société civile.*

À cet égard, l'action communautaire constitue une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec.

Nous croyons qu'une meilleure connaissance de toutes les parties impliquées dans l'administration du PSOC est nécessaire lorsqu'il est question de l'attribution de fonds publics à des organismes ne faisant pas partie du secteur public.

En santé et services sociaux, les interventions des organismes communautaires visent, notamment, à assurer aux québécois et québécoises une véritable accessibilité au réseau de santé et des services sociaux. Nos interventions sont une valeur ajoutée, d'une part, au développement du Québec et, d'autre part à l'inclusion harmonieuse des nouveaux besoins de la population dans le réseau de la santé et des services sociaux.

Les organismes communautaires de ce secteur rendent des services essentiels à plus d'un million de personnes. Ils mobilisent quelque 300 000 bénévoles et 22 000 travailleuses et travailleurs. Constitués à l'initiative de la communauté, ces organismes sont gérés par leurs membres, lesquels identifient collectivement le besoin à répondre et la manière de le faire. C'est tout aussi collectivement que les membres s'assurent de la bonne gestion comme du respect de toutes leurs décisions, notamment en approuvant le rapport des activités et le rapport financier de l'année.

De par leur nombre et de par l'ampleur de l'enveloppe budgétaire qu'ils reçoivent par le PSOC, les organismes communautaires du secteur de la santé et des services sociaux sont régulièrement l'objet d'attention. Tout en reconnaissant que bien des organismes communautaires financés par d'autres ministères et organismes gouvernementaux sont moins financés que ceux qui le sont par le MSSS, nous désirons souligner que la situation n'est pas idéale pour autant. En effet, tout impressionnant qu'il est, le montant de 399,2 millions, une fois distribué aux 3400 organismes communautaires, correspond à une subvention médiane annuelle de 72,992 \$ pour les organismes financés pour leur mission. Comparé aux 15 ministères et organismes gouvernementaux disposant de programmes pour soutenir la mission des organismes communautaires, le MSSS se classe au 4^e rang¹.

¹ Réseau québécois de l'action communautaire autonome, *Évolution des modes de soutien financier du gouvernement québécois à l'égard de l'action communautaire*, 25 avril 2009. Document réalisé à partir des données du SACAIS, *État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire* - Édition 2007-2008.

Le PSOC mis en place en 1973 par le MSSS a permis de soutenir le développement d'un mouvement communautaire autonome vigoureux qui a largement démontré son utilité sociale. Au fil des ans, le MSSS et ses instances ont reconnu l'importance du rôle des organismes communautaires autonomes en matière de mobilisation des communautés pour leur mieux-être, de soutien aux personnes vulnérables, de développement de pratiques innovatrices, etc. À cet égard, le PSOC du MSSS a été une référence incontournable pour tous les organismes communautaires ainsi que pour les autres ministères puisque, au-delà de sa pertinence indéniable en matière de financement, il induisait également un mode de rapports entre le ministère et les organismes communautaires autonomes basés sur le respect et la reconnaissance de la contribution de chacun.

L'article 335 de la Loi SSS stipule qu'un « organisme communautaire qui reçoit une subvention en vertu du présent titre définit librement ses orientations, ses politiques et ses approches. »². La Politique gouvernementale de l'action communautaire, précise quant à elle que pour « les organismes communautaires, le respect de leur autonomie se base sur le fait, entre autres, que leur action représente une réponse que la communauté elle-même se donne à certains de ses besoins. Un processus qui comprend non seulement la détermination du besoin comme tel, mais aussi la mise en œuvre des moyens appropriés. (...) Le concept d'autonomie est associé à la distance critique qui doit exister entre le mouvement communautaire et l'état³. »

2. L'échantillon utilisé ne permet pas de généraliser les observations

Étant donné le grand nombre d'organismes communautaires financés pas le MSSS et par les agences, nous considérons que l'échantillon directement touché par les vérifications ne permet pas de généraliser les observations qui y sont faites. En définitive, les dossiers de 53 organismes communautaires ont été analysés par le Vérificateur général, parmi lesquels les rapports d'activités et les rapports financiers de 30 organismes communautaires. Bien que le Vérificateur général précise effectivement que les « résultats de la vérification ne peuvent être extrapolés⁴ », quelques cas ont déjà été médiatisés, amenant une image négative du mouvement communautaire.

Qui plus est, deux des trois types d'organismes vérifiés ont la particularité d'assurer l'hébergement, ce qui nécessite une infrastructure beaucoup plus lourde que pour la majeure partie des organismes communautaires financés par le PSOC. De fait, les organismes communautaires de ces trois catégories représentent 17,5 % du total des organismes soutenus par le PSOC, mais le quart du budget global, ce qui correspond à une subvention moyenne de 168 634,06 \$, vu l'ampleur de leurs besoins de fonctionnement. Selon nous ces caractéristiques sont non seulement à prendre en compte lors de l'analyse de certaines pratiques, mais elles nécessitent également une très grande retenue de la part du MSSS et des agences quant à l'application de règles qui ne seraient pas adaptées aux réalités de l'ensemble, puisque rien ne permet une généralisation des observations à l'ensemble des organismes communautaires.

² Loi sur la santé et les services sociaux, L.R.Q, c. S-4.2, article 335.

³ Gouvernement du Québec, *L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, Politique gouvernementale, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, septembre 2001. page 17

⁴ Gouvernement du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*, Tome I, Québec, novembre 2008, article 3.32.

3. Évaluation et recommandations de la TRPOCB relativement au rapport du Vérificateur général et aux réponses du Plan d'action du MSSS et des agences

Le présent document traitera des recommandations du Vérificateur général en y ajoutant nos commentaires sur le Plan d'action du MSSS et des agences. Ne possédant pas toutes les données sur les cas cités, nous ne les commenterons pas individuellement. Cependant, certaines pratiques, jugées déficientes par le Vérificateur général, méritent selon nous d'être mises en contexte. Pour ce faire, il nous paraît essentiel de bien comprendre la réalité des organismes communautaires ainsi que la nature et les fondements de leurs pratiques, ce à quoi nous nous emploierons par ce document.

3.88-1^{er} alinéa : Statuer sur les liens permis entre les organismes communautaires et leur fondation, aux fins de l'obtention du financement et de la reddition de comptes. (MSSS)⁵

Tout d'abord, nous souhaitons mentionner que les organismes communautaires qui créent des fondations, le font en raison d'un manque de financement, pour diversifier leurs revenus ainsi que leur demande le MSSS. En plus de la lourdeur administrative qui en découle, notamment les règles liées au statut d'organisme de bienfaisance, les fondations des organismes communautaires sont loin de disposer des mêmes ressources ni du même potentiel de levée de fonds que les fondations des centres de réadaptation et des hôpitaux, lesquelles ont également des « liens privilégiés » avec ces établissements.

Nous craignons que les organismes qui font ces efforts pour combler leur budget soient pénalisés par une baisse de leur subvention, comme semble le suggérer certaines recommandations du rapport du Vérificateur général. Il est de plus désolant de constater que le MSSS et les agences proposent de surveiller davantage les organismes communautaires. En effet, le MSSS propose de s'assurer que l'organisme communautaire ayant des liens avec une fondation « respecte les règles⁶ », ces règles étant d'ordre fiscal, nous croyons que cela n'est pas le rôle du MSSS.

Rappelons que le rapport du Vérificateur général contient peu d'information sur ce sujet et que l'un des deux cas qu'il présente trouve sa solution dans l'application de règles fiscales et non pas dans le suivi qu'un bailleur de fonds peut raisonnablement effectuer.

3.88-1^{er} alinéa :

Recommandation de la TRPOCB :

1. La TRPOCB recommande que le MSSS et les agences ne se substituent pas aux mécanismes existants de surveillance des liens entre les organismes communautaires et leurs fondations, et que le besoin d'une surveillance additionnelle soit démontré avant d'aller plus avant.

⁵ La parenthèse indique à qui le Vérificateur général adresse sa recommandation.

⁶ Québec, *Plan d'action à l'intention du Vérificateur général du Québec, Recommandations et actions à prendre relativement au rapport du Vérificateur général du Québec portant sur le soutien financier aux organismes communautaires accordé par le ministère de la Santé et des Services sociaux et les agences de la Santé et des services sociaux (VGQ 2008-2009, Tome 1, Chapitre 3)*, MSSS et les agences, avril 2009, recommandation #1-3^e alinéa.

3.88-2^e alinéa : Préciser dans quel contexte chacun des trois modes de financement doit être utilisé. (MSSS)

3.88-3^e alinéa : Présenter au Conseil du trésor les normes associées au PSOC, afin d’obtenir une approbation de sa part. (MSSS)

A l’instar du Vérificateur général, nous regrettons le manque d’uniformité dans la gestion des paramètres du PSOC, entre les agences et le MSSS, entre les régions, entre les types d’organismes, etc.

Quant aux normes associées au PSOC (fourchettes des subventions par catégories d’organismes), nous convenons qu’elles doivent être mises à jour et soumises au Conseil du trésor. Les montants qu’on y trouve sont périmés depuis longtemps et fournissent aux organismes communautaires une information faussée du programme. Nous croyons que l’application de nouvelles normes passe par la mise en place de seuils planchers nationaux pour atteindre l’équité entre les organismes communautaires comparables, et ce, d’une région à l’autre. L’élaboration de seuils planchers nationaux fait déjà partie des pratiques du mouvement communautaire dans son ensemble. Pour assurer l’équité entre organismes comparables, les membres des regroupements provinciaux se dotent de cadre de référence, ce que font également les membres du Réseau québécois de l’action communautaire autonome. Le SACAIS utilise d’ailleurs des seuils planchers nationaux pour établir le financement aux organismes de défense collective des droits.

Le Vérificateur général souligne que le « manque d’uniformité s’explique en partie parce que les informations fournies par le MSSS sur le PSOC ne traitent que de l’appui à la mission globale, ce qui laisse place à diverses interprétations pour ce qui est des deux autres modes.⁷ ». Effectivement, la brochure s’adressant aux organismes communautaires présente le PSOC comme étant constitué d’une seule forme de financement : le soutien à la mission globale. Ainsi que le Vérificateur général a pu le constater, cela n’empêche pas le MSSS et les agences d’attribuer des sommes pour des ententes de services et des projets ponctuels et de les intégrer dans le PSOC, pratiques administratives instituées au fil du temps par le MSSS et les agences.

Qui plus est, le Vérificateur général présente le PSOC comme ayant trois modes de financement, alors qu’il ne l’est pas officiellement, dans la réalité des organismes communautaires à tout le moins.

Entre mai 2007 et janvier 2009, cette question a fait l’objet de travaux impliquant le MSSS, des agences, la CTROC et la TRPOCB au sein du sous-comité sur les modes de financement, lequel relève du Comité sur la valorisation et la consolidation de l’action communautaire en santé et services sociaux⁸. Singulièrement, au cœur des travaux du Vérificateur général, le sous-comité en était à l’étape de la consultation auprès des organismes communautaires et des agences, laquelle s’est déroulée de décembre 2007 à janvier 2008. La dernière version produite du *Cadre de référence sur les modes de financement du PSOC* date en fait de juillet 2008, soit un mois

⁷ Rapport du Vérificateur général, article 3.85.

⁸ Les deux instances réunissent des représentantes et des représentants du MSSS, des agences, de la CTROC et de la TRPOCB.

après la fin de la vérification du Vérificateur général. Les positions des parties sur ce document ont été présentées au Comité sur la valorisation le 19 janvier 2009, la TRPOCB a alors fait part de son opposition à ce que les ententes et les projets ponctuels s'intègrent au PSOC, jusqu'alors dédié au financement en soutien à la mission globale. Au 9 juillet 2009 date de la dernière rencontre du Comité sur la valorisation, le document n'avait toujours pas été adopté.

Alors que le Vérificateur général questionne, avec raison, la non-conformité entre les montants annoncés dans la brochure du PSOC et ceux distribués en pratique, il ne relève malheureusement pas la non-conformité entre la présentation d'un PSOC, dédié à la mission globale, et sa gestion en trois modes. Bien que nous savons que ces pratiques administratives sont très solidement ancrées et qu'elles feront l'objet d'un prochain Conseil du trésor, nous sommes étonnés de la tolérance du Vérificateur général face à une pratique ayant cours depuis plusieurs années, et ce, sans être formellement adoptée, ni formalisée auprès des principaux intéressés, les organismes communautaires.

Soulignons que la gestion des divers modes de financement serait grandement facilitée si chaque mode de financement avait son propre programme.

3.88-2^e alinéa :

Recommandations de la TRPOCB :

2. La TRPOCB recommande que le PSOC porte exclusivement sur le financement en soutien à la mission globale et que les deux autres modes de financement soient régulés dans un autre cadre que le PSOC.
3. La TRPOCB recommande le rejet de toutes recommandations du Vérificateur général et actions du MSSS et des agences qui seraient basées sur des pratiques administratives plutôt que sur des règles dûment adoptées et officiellement présentées aux organismes communautaires.

3.88-3^e alinéa :

Recommandations de la TRPOCB :

4. La TRPOCB recommande que toutes les régions appliquent des seuils planchers nationaux adaptés à chacune des catégories d'organismes à titre de nouvelles fourchettes de financement.
5. Nous demandons que les nouvelles normes relativement aux seuils planchers, aux catégories et aux fourchettes de financement soient issues de discussions avec le mouvement communautaire.

3.89-1^{er} alinéa : Réévaluer de façon systématique et périodique le montant du soutien accordé, en appui à la mission globale, à chaque organisme communautaire pour qu'il soit établi en lien avec ses besoins, et ce, à partir d'une information suffisante. (MSSS et agences)

Nous comprenons qu'il s'agit ici de la réévaluation des besoins des groupes eux-mêmes, et non pas des besoins du réseau, lesquels seront traités plus loin. Une récente étude commandée par le MSSS a d'ailleurs démontré que la subvention accordée par le PSOC ne représente généralement que 70,9 % des besoins exprimés par un organisme communautaire lorsqu'il dépose sa demande⁹.

Nous partageons la même préoccupation que le Vérificateur général en ce qui a trait à l'équité entre les organismes communautaires. Cependant, ce principe doit selon nous être utilisé pour réduire les écarts entre des organismes communautaires comparables et entre les régions, par l'instauration de seuils planchers nationaux.

Nous rappelons que les membres des groupes sont les mieux placés pour estimer leurs besoins, ce qu'ils font lors du dépôt de leur demande PSOC. Reconnaître l'autonomie des organismes communautaires passe selon nous par l'acceptation des cadres de références que se donnent les organismes communautaires par l'entremise de leurs regroupements provinciaux. Le Vérificateur général déplore que des organismes utilisent le Cadre de référence de leur regroupement pour formuler leur demande PSOC alors qu'il s'agit selon nous d'une pratique souhaitable puisque ce mécanisme procure un encadrement qui vise l'équité entre des organismes comparables.

Les membres de nombreux regroupements provinciaux ont produit des cadres de référence afin d'atteindre l'équité entre eux en utilisant des indicateurs adaptés aux réalités et aux besoins spécifiques de leur secteur. Les indicateurs adoptés par les membres des regroupements pourront, selon le cas, prendre en considération l'ampleur ou le rayonnement de l'organisme, les étapes de son développement, l'infrastructure et les ressources humaines communément nécessaires pour répondre aux besoins réguliers, le fonctionnement de sa structure démocratique, en considérant notamment le nombre de membres, les caractéristiques de la population rejointe, etc.

En réunissant les organismes communautaires selon les préoccupations ou les problématiques qu'ils traitent, les regroupements provinciaux disposent d'une vue d'ensemble. Ils sont particulièrement bien placés pour estimer les besoins financiers en lien avec les problématiques spécifiques de leurs membres. Le MSSS et les agences reconnaissent qu'il résulte une amélioration des pratiques lorsqu'un groupe est relié à un regroupement et que ce dernier est en mesure de lui apporter l'aide nécessaire.

⁹ Mallette, *Portrait du financement des organismes communautaires en santé et services sociaux, Année de référence 2006-2007* Ministère de la Santé et des Services sociaux, 9 juillet 2009, page 37.

Devant la recommandation du Vérificateur général, le Plan d'action du MSSS et des agences propose de mettre en place « un processus formel, systématique et périodique de réévaluation des subventions (protocole d'ententes, visite)¹⁰ ». Puisqu'il est question ici de l'évaluation des besoins de l'organisme communautaire, nous croyons que tout processus de réévaluation devrait servir à établir si du financement attribué en ententes de service ou pour des projets ponctuels ne devrait pas plutôt l'être en financement en soutien à la mission globale. Ce mécanisme de « bascule » serait envisagé après trois années d'une entente, lorsque les activités financées sont devenues des pratiques intégrées à la mission d'un organisme communautaire, et ce, après discussions entre l'agence et le groupe concerné.

Nous rappelons que l'application des règles de reddition de compte existantes suffit pour la très grande majorité des cas et que le processus de « suivi de gestion » est déjà à la disposition du MSSS et des agences lorsqu'une situation requiert une attention particulière. C'est pourquoi nous nous opposons à ce que les visites soient systématiques. Elles ne devraient représenter qu'un outil supplémentaire auquel le MSSS et les agences peuvent avoir recours lorsqu'un suivi de gestion le requiert ou qu'un organisme souhaite présenter sa situation et ses besoins. Nous estimons d'ailleurs que les conclusions du Vérificateur général ne justifient pas que des fonds publics importants soient investis pour instaurer de nouveaux processus, tels que des visites systématiques, lesquels processus devraient être uniformes d'une région à l'autre, d'un fonctionnaire à l'autre, etc. Si telles visites se réalisaient, nous considérons qu'elles devraient tenir compte des particularités liées à l'appartenance des organismes communautaires de la santé et des services sociaux au mouvement d'action communautaire autonome, plutôt qu'en fonction de critères uniquement administratifs.

Quant au protocole d'entente proposé par le Plan d'action du MSSS et des agences, il soulève plusieurs questions sur les modalités, la portée et la nature du protocole d'entente. En raison du nombre et de la variété des organismes communautaires soutenus par le MSSS, nous estimons qu'il sera très difficile d'établir un protocole unique.

¹⁰ MSSS, Plan d'action du MSSS et des agences, proposition #4

3.89-1^{er} alinéa

Recommandations de la TRPOCB :

6. La TRPOCB s'oppose à la systématisation des visites comme processus de contrôle des organismes communautaires.
7. La TRPOCB recommande que des règles claires précisent les raisons pouvant justifier le recours à une visite ainsi que les procédures qui s'y appliqueraient et que ces règles soient issues de discussions avec le mouvement communautaire.
8. La TRPOCB demande des éclaircissements sur les modalités, la portée et la nature du protocole d'entente, ainsi que l'assurance que des discussions aient lieu avec le mouvement communautaire avant d'aller plus avant.
9. La TRPOCB demande que tout processus de réévaluation serve à établir si du financement attribué en ententes de service ou pour des projets ponctuels ne devrait pas plutôt l'être en financement en soutien à la mission globale. Ce mécanisme de « bascule » serait envisagé après trois années d'une entente, après discussions entre l'agence et le groupe concerné, lorsque les activités financées sont devenues des pratiques intégrées à la mission d'un organisme communautaire.
10. La TRPOCB recommande que les critères d'analyse qui seraient utilisés dans le cas de visites, tiennent compte du caractère distinctif de l'action communautaire autonome, soit les huit critères la définissant cette dernière plutôt que par des critères administratifs.

3.89-2^e alinéa : Tenir compte des excédents non affectés des organismes avant de fixer le montant de soutien à attribuer en appui à la mission globale. (MSSS et agences)

Nous convenons que la notion d'affectation mériterait d'être mieux maîtrisée par les groupes, mais nous estimons qu'il n'est pas justifié de durcir les règles actuelles puisqu'une étude statistique a récemment établi que le surplus moyen des organismes était de 13,8 %¹¹ pour l'ensemble du Québec. De plus, il faut selon nous prendre en compte les raisons pouvant amener un organisme communautaire à accumuler un surplus, affecté ou non, raisons que le rapport du Vérificateur général ne laisse entrevoir.

Mais au préalable, nous considérons qu'une question fondamentale doit être posée quant à l'usage qui peut être fait de ce type de calcul. Étant calculé à partir de ses dépenses totales, le surplus accumulé par un organisme peut provenir de d'autres sources de financement que le MSSS et les agences, il peut même avoir partiellement pour origine une époque préalable à l'accréditation par le MSSS. S'il est concevable qu'un bailleur de fonds effectue une surveillance de la santé financière d'un organisme qu'il finance, cela ne l'autorise pas à intervenir sur un terrain qui ne lui est pas exclusif, ce qui serait le cas si le surplus global non affecté servait à fixer le montant de la subvention et de l'indexation annuelle.

¹¹ Mallette, Portrait du financement, page 35

Il importe de préciser qu'en moyenne 54 % des revenus annuels des organismes communautaires financés par les PSOC ne proviennent pas de ce dernier¹². D'ailleurs souhaitée par le MSSS, cette diversité dans les sources de financement ne peut qu'amener une diversification de la composition du surplus lorsqu'il existe. Dans ce contexte, comment l'un des bailleurs de fonds des organismes communautaires peut-il « s'approprier » la responsabilité de ce surplus en réduisant d'autant la subvention qu'il accorde. Poussée à son extrême, un organisme communautaire pourrait voir deux de ses bailleurs de fonds réduire leurs contributions en vertu du dépassement d'une limite que chacun aurait fixée. La survie d'un organisme communautaire qui subirait ainsi deux fois la même coupure pourrait être sérieusement compromise durant l'année qui suivrait.

Qui plus est, nous croyons que l'échantillon utilisé pour la vérification ne peut permettre l'introduction de règles supplémentaires s'appliquant à l'ensemble des organismes communautaires. Il est facile d'imaginer la lourdeur de l'infrastructure et les liquidités nécessaires à l'hébergement 24/7/365, l'ampleur des ressources humaines nécessaires à cette tâche ainsi qu'à l'encadrement de personnes en situation de crise, etc. L'on peut comprendre que la présence d'un surplus budgétaire puisse sécuriser lorsque les frais fixes sont imposants. Il importe de plus de souligner que le Cadre de référence du SACAIS accepte un surplus correspondant à 6 mois de fonctionnement¹³, comparativement aux 3 mois que représente la règle utilisée par le MSSS.

Mentionnons qu'un surplus n'est pas automatiquement discutable associé à une gestion déficiente, ni nécessairement un signe de richesse. De fait, le surplus d'un organisme peut même être causé par des délais dans l'octroi d'un versement ou par un sous-financement. Pour illustrer ce paradoxe, il suffit d'imaginer qu'un organisme peut devoir assumer la transition entre deux projets, avoir besoin de plusieurs années pour réunir le montant nécessaire à l'embauche d'une ressource humaine, recevoir un montant important trop tard pour en disposer dans l'année financière en cours, par exemple, en raison du début d'un Plan d'action gouvernemental.

La difficulté d'offrir des conditions de travail attractives permettant la rétention et le recrutement du personnel adéquat, peut également amener une diminution bien involontaire des dépenses. De plus, la fréquence et la durée des processus d'embauche étant difficilement prévisibles, elles peuvent obliger un organisme à différer des dépenses de ressources humaines. Ainsi, ces sommes involontairement accumulées ne révèlent pas une richesse, mais résultent plutôt de problèmes sur lesquels les organismes communautaires ont bien peu de contrôles. Il est particulièrement désolant de constater que les difficultés de rétention et de recrutement de personnels de certains organismes communautaires peuvent provenir du recrutement qu'y fait le réseau de la santé, en offrant des conditions que les organismes communautaires sont incapables de « concurrencer ».

Pour d'autres organismes, l'accumulation d'un surplus peut provenir d'une décision des membres de mettre de côté certains montants pour planifier un projet à moyen ou à long terme (achat d'un édifice pour y loger l'organisme, rénovations ou adaptation des lieux, organisation d'un congrès aux deux ans, remplacement périodique d'équipements, prévision de

¹² Malette, Portrait du financement, page 24

¹³ Gouvernement du Québec, *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (SACAIS), juillet 2004, partie 2, page 26.

développement ou d'un déménagement, etc.). L'organisme peut aussi vouloir réduire l'insécurité résultant d'éléments hors de son contrôle comme des retards dans les versements d'une subvention, des délais de réponses pour de nouveaux fonds. Loin d'être discutables, ces décisions sont les signes d'une gestion avisée des fonds d'un organisme communautaire, fonds, rappelons-le, qui ne proviennent pas exclusivement du MSSS.

3.89-2^e alinéa :

Recommandations de la TRPOCB :

11. La TRPOCB s'oppose à ce que le surplus non affecté soit pris en compte pour déterminer le montant du financement en soutien à la mission globale d'un organisme communautaire, d'autant plus que son calcul ne fait pas la distinction entre un surplus issu du financement reçu au PSOC d'un surplus résultant d'autres sources de financement antérieures ou actuelles.
12. La TRPOCB accepte, ainsi que cela se fait actuellement, qu'un organisme communautaire détenant un surplus non affecté supérieur à 25% fournisse des explications et indique comment il entend réduire le surplus non affecté.
13. La TRPOCB recommande que lorsque des organismes communautaires ont accumulé un surplus non affecté, qu'une procédure soit établie pour les soutenir en tenant compte non seulement de la somme excédentaire, mais aussi des conditions qui expliquent ce surplus non affecté et des raisons relatives à cette situation. Toute nouvelle procédure en ce sens doit être issue de discussions avec le mouvement communautaire.

3.89-3^e alinéa : Distribuer, en prenant en considération les besoins de la population, notamment ceux recensés par les CSSS, les nouvelles allocations de développement de façon à ce qu'elles servent à améliorer l'offre de service. (MSSS et agences)

Ainsi que nous l'avons mentionné à la recommandation 3.89-1, les besoins auxquels les organismes communautaires ont à répondre sont ceux qu'exprime la population concernée et selon les décisions prises par les membres eux-mêmes. En accordant du financement pour la mission globale, le MSSS s'engage à respecter l'autonomie des groupes quant aux choix qu'ils font à cet égard. Dans ce contexte, lier l'attribution de quelque somme que ce soit aux besoins identifiés par les CSSS est tout simplement inadmissible.

De plus, utiliser l'évaluation du CSSS équivaudrait à localiser la réponse aux besoins. Des écarts très importants et injustifiables s'observent actuellement dans le financement d'organismes semblables ou comparables, parce qu'ils réalisent leurs activités dans des régions différentes. Devant l'impératif d'atteindre l'équité interrégionale, il serait désastreux de voir apparaître des différences de traitement simplement en dépassant la limite du territoire d'un CSSS.

Il est clair que les services rendus par les organismes communautaires contribuent à améliorer l'offre de service du réseau, mais cela ne fait pas d'eux des éléments du réseau. Les organismes communautaires s'opposent à la vision utilisatrice de leurs services que sous-tendrait la distribution des nouvelles allocations de développement « de façon à ce qu'elles servent à améliorer l'offre de service ».

Cette recommandation du Vérificateur général est selon nous incompatible avec le respect de l'autonomie des organismes communautaires et c'est pourquoi nous nous y opposons vivement ainsi qu'à toute action que prendrait le MSSS en ce sens.

3.89-3^e alinéa :

Recommandations de la TRPOCB :

14. La TRPOCB s'oppose à cette recommandation parce qu'elle sous-tend une vision utilisatrice. Elle s'opposera à toute action que prendraient le MSSS et les agences qui feraient en sorte de lier le financement en soutien à la mission globale à son effet sur l'amélioration de l'offre de service du réseau.
15. La TRPOCB s'oppose à ce que les besoins recensés par les CSSS soient utilisés pour déterminer quelque montant que ce soit lié au financement en soutien à la mission globale des organismes communautaires.

3.126- 1^{er} alinéa : Revoir ses exigences en matière de reddition de comptes des organismes communautaires, afin d'être capable d'effectuer un suivi rigoureux, et ce, tant pour les rapports financiers que pour les rapports d'activités. (MSSS)

3.127-2^e alinéa : Procéder à un suivi rigoureux qui leur permet d'apprécier l'utilisation des sommes versées aux organismes communautaires. (MSSS et agences)

Devant ces deux recommandations, le Plan d'action du MSSS et des agences propose de bonifier le cadre de référence sur la reddition de comptes et de mettre en place des outils de gestion uniformes tels que des grilles de reddition de comptes et un protocole d'entente.

L'augmentation de la surveillance qui découle de ces propositions nous amène à réitérer que les organismes communautaires acceptent de rendre des comptes et qu'ils s'y conforment globalement de façon responsable. La contribution du mouvement communautaire aux travaux ayant mené au document *La reddition de compte dans le cadre du soutien à la mission globale* en a d'ailleurs fait la démonstration.

Au moment de la vérification, les nouvelles normes issues de ces travaux n'étaient pas encore en application. Cependant, nous croyons que le Vérificateur général pouvait tout de même apprécier les changements qu'elles apporteraient. Nous regrettons que le Vérificateur général n'ait pas donné le temps à ces normes de faire leur preuve avant d'en demander la révision. Des énergies considérables ont été investies, tant par le réseau que par le mouvement communautaire, pour établir conjointement des règles permettant de rencontrer les attentes du bailleur de fonds sans nuire aux pratiques des organismes communautaires. Les trois années de travaux ont amené le mouvement communautaire à faire d'importantes concessions en acceptant d'inclure des données quantitatives supplémentaires, alors que cela ne faisait pas partie des pratiques de tous les organismes. Nous doutons qu'il s'agisse d'une gestion avisée des fonds publics que de rouvrir des travaux sur la reddition de compte avant même d'avoir évalué ses résultats.

Le financement en appui à la mission globale est porteur d'une signification qui doit être prise en compte lors de son examen. Il est d'ailleurs utile de rappeler qu'en matière de financement en soutien à la mission globale, c'est la globalité du fonctionnement qui doit être justifié au bailleur de fonds, contrairement, par exemple, aux justifications de dépenses pouvant être demandée dans le cadre d'un contrat pour l'achat d'un service bien précis. Plusieurs publications officielles, tant du MSSS que du Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale (MESS) donnent les paramètres qui caractérisent ce type de financement :

« Le financement à la mission globale ne s'articule pas autour d'une logique liée aux coûts réels payés par l'organisme pour offrir des services ou pour organiser des activités. »¹⁴

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

Le gouvernement est ici bailleur de fonds et son soutien prend la forme d'un montant forfaitaire, d'une subvention. Les organismes visés sont libres de déterminer pour quels postes budgétaires ils utilisent le montant forfaitaire, pourvu qu'il s'agisse de coûts considérés comme admissibles par la politique.¹⁵ »

La nature du financement en soutien à la mission globale n'est donc pas compatible avec les souhaits du Vérificateur général de voir distinctement les coûts de chacune des activités soit « le nombre de personnes jointes par type de services, la durée des interventions, leur fréquence et le nombre d'heures consacrées aux services pour les activités importantes »¹⁶. Répondre à cette logique de rentabilité financière équivaudrait à fractionner la mission d'un organisme communautaire en dossiers, en activité ou en catégories de population. Cela serait non seulement contraire à la Politique gouvernementale, mais augmenterait la gestion administrative des organismes communautaires, ce qui ne nous semble pas être à l'avantage de la population.

Bien qu'il serve à rendre des comptes aux différents bailleurs de fonds, c'est véritablement aux membres que le rapport d'activités appartient. Les renseignements qu'un groupe y consigne sont adaptés au type d'organisme, au milieu dans lequel il évolue, aux moyens dont il dispose pour faire le bilan de l'année écoulé, aux pratiques en vigueur dans son secteur particulier, etc. L'objectif de ce document n'est pas de mettre en évidence la rentabilité financière des activités,

¹⁴ Gouvernement du Québec, *La reddition de compte dans le cadre du soutien à la mission globale – Programme de soutien aux organismes communautaires*, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2008, page 11.

¹⁵ SACAIS, Cadre de référence, pages 23-24. L'italique est de nous. Il identifie le texte repris intégralement par le MSSS dans *La reddition de compte dans le cadre du soutien à la mission globale – Programme de soutien aux organismes communautaires*, MSSS, 2008, page 11.

¹⁶ Rapport du Vérificateur général, article 3.103.

mais leur utilité sociale, leur couleur, leurs effets globaux, la manière dont ont été réalisées les actions votées par les membres, la vie démocratique qui s'y est vécue, etc. Le rapport d'activités est au cœur de l'assemblée générale annuelle et constitue de fait un témoin de l'histoire des organismes communautaires. Souvent objet de fierté, sa présentation peut même être très originale. De plus, le rapport d'activités doit satisfaire chacun des bailleurs de fonds impliqués dans le financement d'un organisme communautaire : programmes gouvernementaux de divers paliers, fondations, apport ponctuel, etc. Il serait impensable et ingérable que l'un d'eux impose aux autres son propre canevas.

Nous convenons que les organismes communautaires ont avantage à tenir une comptabilité qui conserve la trace des événements pour lesquels des frais ont été encourus, mais nous croyons que certaines dépenses critiquées par le Vérificateur général peuvent être justifiées par le contexte dans lequel les organismes communautaires évoluent. Par exemple, l'usage d'un téléphone cellulaire est devenu une nécessité lorsqu'on s'occupe, bénévolement ou non, de la direction d'un organisme et des relations médiatiques. Cette pratique est d'ailleurs en usage pour le personnel salarié chez 35% des OSBL¹⁷, en plus de l'être sûrement davantage dans d'autres secteurs. Quant aux frais de restauration et l'usage d'un véhicule, ils peuvent s'expliquer par la tenue de réunion durant toute une journée, et souvent même davantage, ainsi qu'en raison des déplacements requis pour assurer la concertation entre différents partenaires, la présence lors de commissions parlementaires, etc.

Nous soulignons que le Plan d'action du MSSS et des agences précise que la bonification du cadre de référence se ferait « en fonction des travaux menés au niveau gouvernemental »¹⁸ alors qu'on dispose de peu d'information sur les orientations du SACAIS à cet égard. Rappelons que le MESS a annoncé qu'il travaillait à l'élaboration d'une nouvelle Politique gouvernementale ainsi qu'à un nouveau Plan d'action en matière d'action communautaire, documents qu'il prévoit terminer au printemps 2010¹⁹. Nous attendons d'avoir des éclaircissements concernant le plan de travail avant de nous prononcer plus avant, d'autant plus que rien n'indique que la nouvelle Politique gouvernementale représentera un gain pour le mouvement communautaire.

Par ailleurs, nous doutons qu'il soit possible d'adapter les outils administratifs, tels que la grille de reddition de comptes et le protocole d'entente, à la diversité des organismes communautaires financés par le MSSS et demandons d'être consultés quant à l'élaboration de ces outils. Soulignons que la situation du SACAIS, qui utilise de tels outils, est bien différente de celle du MSSS et des agences, notamment parce qu'il n'administre pas 4238 subventions, mais 499²⁰.

¹⁷ Centre québécois de services aux associations, Regroupement Loisir Québec, *Étude sur les pratiques, la rémunération et les avantages sociaux des OSBL au Québec*, 2009, , page 26.

¹⁸ MSSS, Plan d'action du MSSS et des agences, recommandation #8-1^{er} alinéa.

¹⁹ Gouvernement du Québec, Communiqué du 28 mai 2009 « *Le ministre Sam Hamad annonce des investissements pour les organismes communautaires* »

²⁰ Gouvernement du Québec, *État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire - Édition 2007-2008 (SACAIS)*, page 21.

Nous réitérons que la reddition de compte ne doit pas remettre en question la globalité du financement en soutien à la mission globale. Nous rappelons que les mécanismes existants suffisent en général et que des les mécanismes de suivi de gestion sont déjà utilisés lorsque nécessaire. C'est pourquoi nous opposons à la réouverture de la reddition de compte tant que le document récemment adopté n'aura pas subi l'épreuve du temps.

3-126-1^{er} alinéa et 3-127-2^e alinéa :

Recommandations de la TRPOCB :

16. La TRPOCB s'oppose à toute réouverture de la reddition de compte tant que le document récemment adopté n'aura pas subi l'épreuve du temps.
17. La TRPOCB demande que toute décision à l'égard de la reddition de compte soit issue de discussions avec le mouvement communautaire et ne remette pas en cause la globalité du financement en soutien à la mission globale.
18. La TRPOCB demande des éclaircissements concernant l'arrimage entre le plan de travail du SACAIS et celui du MSSS et des agences.

3.126-2^e alinéa : Préciser la ligne de conduite relativement au contrôle que les agences et les établissements peuvent exercer. (MSSS)

Nous déplorons le climat de suspicion que sous-tend cette intervention, soit la présomption que les organismes communautaires cacheraient des informations. Le processus de suivi de gestion est déjà à la disposition du MSSS et des agences lorsqu'une situation requiert une attention particulière. Conséquemment, nous estimons qu'il serait exagéré de mettre en place « un processus formel afin d'octroyer au bailleur de fonds le droit de consultation et de vérification des registres de l'organisme subventionné par le biais d'un protocole d'entente²¹. » ainsi que le suggère le Plan d'action du MSSS et des agences.

Cité par le Vérificateur général comme référence, le protocole du SACAIS prévoit qu'en cas de vérification, celle-ci portera sur les transactions financières découlant de l'exécution du protocole d'entente, donc de l'accomplissement de la mission globale²². Nous considérons que le recours à la vérification doit être encadré et justifié par des circonstances précises et non pas intégrés systématiquement. Le recours systématique à cette surveillance ne nous semble pas justifié par les exemples fournis par le Vérificateur général, une fois qu'ils sont mis en contexte ainsi que nous l'avons fait précédemment.

De plus, la liste des éléments pouvant constituer les registres, les raisons pouvant justifier le recours à la consultation et à la vérification ainsi que les procédures qui s'y appliqueraient, nécessitent des discussions avec le mouvement communautaire.

²¹ MSSS, Plan d'action du MSSS et des agences, proposition #9-2^e alinéa.

²² Protocole du SACAIS, article 5 et 2.1.

Le financement en soutien à la mission globale du PSOC ne représentant que 46 % des revenus annuels des organismes communautaires²³, il nous apparaît problématique que l'un des bailleurs de fonds consulte et vérifie des registres pouvant ne pas être directement liés au soutien qu'il accorde. Nous sommes très préoccupés par le droit de consultation et de vérification de registres qui serait non seulement accordé aux agences, mais également aux établissements. Ces derniers ne pouvant financer les organismes communautaires que par des ententes de services, il serait inadmissible de leur donner accès à des informations plus larges que celles qui concernent le service contracté.

3.126-2^e alinéa :

Recommandations de la TRPOCB :

19. La TRPOCB s'oppose au recours systématique à la consultation et à la vérification des registres des organismes communautaires.
20. La TRPOCB recommande des règles précisant la liste des éléments pouvant constituer les registres, les raisons pouvant justifier le recours à la consultation et à la vérification ainsi que les procédures qui s'y appliqueraient, et que ces règles soient issues de discussions avec le mouvement communautaire.
21. La TRPOCB s'oppose à ce que les Agences et les établissements aient accès à des informations plus larges que celles qui concernent les ententes de service contractées.

3.127-3^e alinéa : Veiller à ce que les membres des conseils d'administration des organismes communautaires reçoivent de la formation. (MSSS et agences)

Nous désirons rappeler que les conseils d'administration des organismes communautaires doivent s'adapter aux caractéristiques de leurs membres et leur demeurer accessibles. Les conseils d'administration des organismes communautaires pourraient être privés d'une expertise citoyenne primordiale si des compétences professionnelles précises, acquises avant ou pendant le mandat, devenaient des préalables à une implication dans sa communauté. Une formation qui ne prendrait pas cela en considération ne pourrait s'appliquer au contexte des organismes communautaires.

Nous désirons souligner que des formations « par et pour » les organismes communautaires doivent être au cœur de toute action visant à dispenser des formations aux membres des conseils d'administration. Nous déplorons que le Vérificateur général ne fasse pas référence à ces formations, mais uniquement à celles offertes par les Agences. Nous considérons aussi que le MSSS devrait soutenir les groupes désirant bénéficier de formations adaptées à leur situation, tel qu'il en existe déjà dans le mouvement communautaire et tel qu'il s'en créerait avec le soutien nécessaire.

²³ Mallette, Portrait du financement, page 24.

3.127-3^e alinéa :

Recommandations de la TRPOCB :

22. La TRPOCB recommande que l'accent soit mis sur la promotion des formations adaptées à la réalité des organismes communautaires et que les organismes communautaires voulant en bénéficier soient soutenus financièrement à cet égard.
23. La TRPOCB recommande que le gouvernement appuie financièrement les organismes communautaires et leurs regroupements pour qu'ils élaborent ou poursuivent l'implantation de formations adaptées à leurs réalités.

3.139-1^{er} alinéa : Procéder à des évaluations de programmes appliquées aux organismes communautaires, entre autres à des évaluations des principaux types d'organismes subventionnés. (MSSS en collaboration avec les agences)

Même si les questions présentées par le Vérificateur général (3.129) pour évaluer le PSOC s'appliquent au programme, les poser revient à envisager de cesser de financer certaines catégories d'organismes communautaires, certaines populations vivant des situations particulières, en fonction de critères de rentabilité et de gestion. Que se passerait-il si le MSSS et les agences évaluaient qu'il y a trop d'un type précis d'organisme et qu'il ne finançait plus que le nombre que lui juge suffisant ?

Nous rappelons que les organismes communautaires ne font pas partie du réseau, mais qu'elles appartiennent à la communauté dont ils sont issus. Les questions d'évaluation remettent en question l'autonomie des organismes communautaires en permettant à d'autres instances que les membres, de juger des choix et des besoins d'une communauté. Nous considérons que le réseau ne peut évaluer le programme sans tenir compte du fait que c'est à la communauté concernée qu'appartiennent les décisions sur le maintien d'un organisme communautaire qu'elle a créé pour agir sur une problématique qu'elle a identifiée et pour laquelle elle a choisi ses propres modes d'intervention.

Nous demandons l'assurance que les organismes communautaires soient intégrés aux diverses phases du processus, assurance que le mandat accordé à l'ENAP ne nous donne pas encore.

3.139-1^{er} alinéa :

Recommandation de la TRPOCB :

24. La TRPOCB recommande que des mesures soient prises afin que l'évaluation de programme tienne compte des réalités et des pratiques des organismes communautaires, notamment en intégrant les organismes communautaires aux diverses phases du processus.

3.139-2^e alinéa : Encourager les organismes communautaires subventionnés à évaluer leurs activités, notamment en ce qui concerne le degré d'atteinte des objectifs et le degré de satisfaction des usagers à l'égard des services. (MSSS en collaboration avec les agences.)

Le Plan d'action du MSSS et des agences propose de « Soutenir les organismes communautaires qui veulent entreprendre une démarche d'autoévaluation en lien avec le Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire²⁴ ». Nous nous questionnons sur le fait de s'arrimer à un Plan d'action gouvernemental, dont on ignorera la teneur jusqu'au printemps 2010.

Quant à la nature du soutien, il doit selon nous comporter une dimension financière. Il importe que le soutien financier accordé permette non seulement d'initier une démarche d'autoévaluation mais aussi d'assurer les suivis découlant des conclusions de ce processus d'autoévaluation.

Dans l'optique de tirer profit d'expériences antérieures, nous rappelons que beaucoup de travail a déjà été fait concernant l'autoévaluation, de la part d'universitaires, d'organismes communautaires ainsi que de la part du MSSS.

3.139-2^e alinéa :

Recommandations de la TRPOCB :

25. La TRPOCB demande que les paramètres du soutien proposé soient issus de discussions avec le mouvement communautaire et qu'ils permettent la réalisation du processus complet d'auto-évaluation, de la préparation jusqu'aux actions qui en découlent.
26. La TRPOCB demande de considérer les réalisations antérieures en matière d'évaluation et d'en tirer profit, notamment la démarche d'auto-évaluation ARPÉOC et le rapport du Comité ministériel sur l'évaluation (1997).

3.148-1^{er} alinéa : Mettre en place un système d'information qui lui permette de cumuler les données relatives à la situation financière des organismes communautaires subventionnés, à leur clientèle et aux services qu'ils offrent. (MSSS en collaboration avec les agences)

L'informatisation des données peut sans doute faciliter l'administration du MSSS et des agences, mais rien n'indique que cela se fera au bénéfice des organismes communautaires. Le Plan d'action du MSSS et des agences relie l'implantation de « Diapason »²⁵ à « l'état d'avancement du dossier au niveau gouvernemental²⁶ », dossier dont nous ne savons pratiquement rien.

²⁴ MSSS, Plan d'action du MSSS et des agences, recommandation #14-2

²⁵ Outil Internet implanté par le Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine.

²⁶ MSSS, Plan d'action du MSSS et des agences, recommandation #15-2

De plus, cela soulève des questions quant aux types d'informations qui seraient recueillies et à leur usage. La question de la sécurité des données doit également être au cœur des préoccupations étant donné les problèmes qui pourraient advenir en cas de diffusion d'informations confidentielles, par exemple, l'adresse d'un organisme d'hébergement pour femmes victimes de violence. Ces questions doivent donc être répondues avant toute chose.

Le Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, qui utilise actuellement le système « Diapason », a financé 359 organismes en 2007-2008²⁷, soit le dixième du MSSS. Le nombre et la diversité des organismes financés par le MSSS nous font douter de la faisabilité de l'implantation d'un tel mécanisme.

3.148-1^{er} alinéa :

Recommandations de la TRPOCB :

27. La TRPOCB s'oppose à l'implantation d'une base de données informatique tant qu'elle ignorera le type d'informations qui seront recueillies et l'usage qui en sera fait, et tant qu'elle n'obtiendra de garanties quant à la sécurité des données collectées.

3.148-2^e alinéa : Connaître le total des sommes versées aux organismes communautaires par les entités du réseau. (MSSS en collaboration avec les agences)

Nous adhérons totalement à l'objectif de documenter les ententes de services afin d'avoir un portrait complet du financement attribué aux organismes communautaires par le MSSS, les agences et les CSSS.

Ainsi que le relève le Vérificateur général, « la loi exige que les CSSS transmettent aux agences les ententes qu'ils signent avec les organismes communautaires »²⁸. Malgré l'article 108, dont il est question ici, les données fournies par le MSSS ne permettent toujours pas de connaître le total des sommes versées par l'ensemble des entités du réseau. Le MSSS devant déjà être soumis à la Loi, nous considérons qu'il devrait y répondre bien avant l'hiver 2011.

Cette absence d'information empêche de connaître le total des fonds versés par le MSSS dans sa globalité, mais surtout elle empêche de connaître sa répartition entre chacun des modes de financement (ententes, projets ponctuels et financement en soutien à la mission globale). Sans les informations des CSS, il n'est pas possible d'avoir une image juste de l'ampleur du mode de financement par ententes de service, ce qui fausse les données.

Nous rappelons que le MSSS s'est engagé à se conformer à la Politique gouvernementale en assurant la prépondérance du financement en soutien à la mission globale face aux autres modes de financement.

²⁷ SACAIS, État de situation, page 18.

²⁸ Rapport du Vérificateur général, article 3.145.

Le MSSS reconnaissant attribuer 84 % des fonds au financement en soutien à la mission globale au niveau national, nous demandons que ce niveau soit respecté par le MSSS et par chacune des agences. Nous souhaitons aussi que cette prépondérance soit appliquée, pour tout le financement des organismes communautaires, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du PSOC.

3.148-2^e alinéa :

Recommandations de la TRPOCB :

28. La TRPOCB adhère à la nécessité d'avoir un portrait complet de l'ensemble du financement distribué aux organismes communautaires par toutes les entités du réseau. Ce portrait doit permettre de distinguer la provenance des fonds pour chacun des modes de financement (ententes, projets ponctuels et financement en soutien à la mission globale).
29. La TRPOCB demande que la proportion des fonds attribués, par toutes les entités du réseau, à titre de financement en soutien à la mission globale ne descende pas sous le niveau national actuel, soit 84% de l'ensemble des modes de financement. Ce niveau de prépondérance doit être atteint par les agences de toutes les régions et ces dernières doivent être invitées à dépasser cet objectif, et ce que ce soit par l'entremise du PSOC ou par un autre mécanisme.
30. La TRPOCB demande au MSSS et aux agences de devancer l'échéancier proposé de l'hiver 2011, puisqu'il s'agit de l'application de la Loi de la santé et des services sociaux.

4. Conclusion

Bien que nous reconnaissons que les organismes communautaires peuvent connaître des difficultés de gestion, nous ne pouvons accepter les généralisations qui découlent du rapport du Vérificateur général.

Notre connaissance du mouvement communautaire nous amène à faire une évaluation différente des problèmes comme des solutions. Nous invitons les membres de la Commission de l'administration publique, le Vérificateur général, le MSSS et les agences à prendre en compte l'éclairage qu'apportent nos évaluations et nos recommandations afin que le PSOC soit adapté aux pratiques et aux réalités des organismes communautaires.

L'analyse du rapport du Vérificateur général nous amène à conclure que plusieurs de ses critiques peuvent s'expliquer lorsqu'on les examine en lien avec la réalité et les pratiques des organismes communautaires. Alors que bien peu d'éléments relèvent réellement de la responsabilité des organismes communautaires, nous craignons qu'ils ne fassent les frais du rapport du Vérificateur général et des actions que pourraient prendre le MSSS et les agences quant à l'administration du PSOC.

Il est difficile d'imaginer que les coûts relatifs à l'augmentation de la surveillance des groupes, aux visites, à la mise en place de nouvelles procédures, aux nouveaux outils administratifs, notamment informatiques, seront compensés par quelques milliers de dollars récupérés par-ci par-là. Dans le contexte économique actuel, il est tout aussi difficile de croire que les coûts engendrés par les modifications administratives ne viendront pas réduire les montants actuels ou futurs accordés aux organismes communautaires alors qu'il manque déjà 189 millions de dollars annuellement pour répondre à leurs besoins. Rappelons que des mécanismes tels que les suivis de gestion existent déjà lorsque des problèmes sont relevés. De plus, les règles de reddition de compte ont été fraîchement mises en application, nous considérons qu'il faut leur laisser le temps de faire leur preuve avant de rouvrir le dossier.

Pour respecter l'esprit de la Politique gouvernementale en matière d'action communautaire, l'administration du Programme de soutien aux organismes communautaires doit se baser sur une logique d'utilité sociale plutôt que de rentabilité financière. Elle doit également rester fidèle à la nature première du programme, soit de soutenir la mission globale des organismes communautaires. Cela signifie qu'elle doit maintenir une distance entre les organismes communautaires et l'état, respecter le caractère forfaitaire et la latitude qui découle du financement du fonctionnement général, et maintenir la globalité de sa reddition de compte. À cet égard, nous exercerons une très grande vigilance afin que des considérations administratives ne mettent pas en péril l'autonomie du mouvement communautaire ni ne modifient ses pratiques démocratiques.

Nous tenons à assurer les membres de la Commission de l'administration publique, le Vérificateur général, le ministère de la Santé et des Services sociaux ainsi que les agences, de notre entière collaboration.

5. Présentation de la TRPOCB

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB) est formée de 35 regroupements nationaux d'organismes communautaires actifs en santé et services sociaux. À travers ses membres, la TRPOCB rejoint plus de 3 000 groupes communautaires de base de toutes les régions et de tous les secteurs (femmes, jeunesse, famille, personnes handicapées, communautés ethnoculturelles, hébergement, sécurité alimentaire, santé mentale, toxicomanie, etc.). La plupart des membres de la TRPOCB sont financés²⁹ par le PSOC du MSSS.

Incorporée en 1995, elle tire son origine des débats et des discussions qui ont entouré la réforme du système de santé et des services sociaux au début des années 90.

En plus d'assurer une concertation entre les différentes organisations qui en font partie, la TRPOCB a notamment pour mandat de développer des analyses critiques portant sur différents aspects entourant le système de santé et de services sociaux en général, de même que sur toute politique pouvant avoir un impact sur la santé et le bien-être de la population. Lieu de mobilisation sur des enjeux de société, la TRPOCB intervient notamment pour protéger le droit à la santé, soutenir la reconnaissance et l'autonomie du milieu communautaire autonome et s'opposer à la privatisation du système public et à la marchandisation de la santé.

La TRPOCB travaille de concert avec la Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires (CTROC), à titre d'interlocutrices privilégiées du ministère de la Santé et des Services sociaux concernant le soutien aux organismes communautaires de ce secteur.

La TRPOCB apporte les préoccupations et l'expertise du mouvement communautaire autonome de la santé et des services sociaux notamment en siégeant au Réseau québécois de l'action communautaire autonome et à la Coalition solidarité santé. En plus d'appuyer les actions de ses membres, elle s'allie à différents partenaires pour des actions liées à l'actualité.

²⁹ Des 35 membres de la TRPOCB relevant du secteur de la santé et des services sociaux, 28 sont financés par le MSSS et deux regroupements ne sont pas encore financés.

6- LISTE DES REGROUPEMENTS MEMBRES DE LA TRPOCB

- À Coeur d'homme - Réseau d'aide aux hommes pour une société sans violence
- Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans la santé et les services sociaux ACCESSS
- Alliance des maisons d'hébergement de 2e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale
- Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées AQRIPH
- Association canadienne pour la santé mentale / Division du Québec ACSM
- Association des centres d'écoute téléphonique du Québec ACETDQ
- Association des groupes d'intervention en défense de droits en santé mentale du Québec AGGID-SMQ
- Association québécoise de la prévention du suicide AQPS
- Association québécoise des centres communautaires pour aînés AQCCA
- Banques alimentaires du Québec BAQ
- Coalition des organismes communautaires québécois de lutte contre le SIDA COCQ-SIDA
- Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec COPHAN
- Fédération de ressources d'hébergement pour les femmes violentées et en difficulté du Québec FRHFVDQ
- Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec FAFMRQ
- Fédération des Centres communautaires d'intervention en dépendances FCCID
- Fédération des centres d'action bénévole du Québec FCABQ
- Fédération des familles et amis de la personne atteinte de maladie mentale FFAPAMM
- Fédération du Québec pour le planning des naissances FQPN
- Fédération québécoise des organismes communautaires famille FQOCF
- Fédération québécoise des Sociétés Alzheimer FQSA
- Fédération québécoise Nourri-Source
- L'R des centres de femmes du Québec
- Regroupement d'entraide pour la jeunesse allosexuelle du Québec REJAQ
- Regroupement des auberges du coeur du Québec RACQ
- Regroupement des cuisines collectives du Québec RCCQ
- Regroupement des maisons de jeunes du Québec RMJQ
- Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec ROCAJQ
- Regroupement des organismes de justice alternative du Québec ROJAQ
- Regroupement des organismes Espace du Québec ROEQ
- Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec RRASMQ
- Regroupement Naissance Renaissance RNR
- Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale RPMHTFVVC
- Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel RCALACS
- Réseau québécois d'action pour la santé des femmes RQASF
- Réseau québécois du parrainage civique RQPC