

Les fiches NON À LA CONVENTION PSOC

NON aux visites pour des fins de contrôle

NON à l'insécurité financière

NON au royaume de l'arbitraire

NON à une signature les mains liées, les yeux fermés

NON aux interprétations subjectives

NON à la perte de notre autonomie

NON à la consultation des registres

MISE EN CONTEXTE

Le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a rédigé une convention (un protocole d'entente) triennale qu'il souhaiterait faire signer, dès le printemps 2011, à tous les organismes recevant du financement du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC).

La Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires (CTROC) et la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (Table) ont étudié le document, l'ont comparé à d'autres conventions existantes et ont demandé un avis juridique quant à ses conséquences.

Les deux organisations rejettent unanimement le document, jugeant que les groupes courraient un risque plus grand en le signant qu'en ne le signant pas. Les deux organisations nationales appellent les 3 000 organismes communautaires qu'elles réunissent à faire de même en adoptant une résolution.

Pour outiller les organismes dans cette importante prise de décisions, la CTROC et la Table ont préparé différents documents dont les fiches que voici.

Les fiches portent sur les éléments les plus frappants. Chacune présente un bref retour historique pour mieux comprendre la provenance des éléments inclus dans la convention. Les conséquences qu'auraient votre signature et les raisons de dire NON sont aussi mises en lumière !
Bonne lecture !

POUR SE COMPRENDRE

- AGA : Assemblée générale annuelle
- AJ-1 : Premier avis juridique de Me Andrée Savard (voir document réunissant les deux parties de l'avis juridique Me Andrée Savard)
- AJ-2 : Deuxième avis juridique Me Andrée Savard (voir document réunissant les deux parties de l'avis juridique Me Andrée Savard)
- CA : Conseil d'administration
- Convention : Convention de soutien financier 2011-2014 dans le cadre du financement en soutien à la mission globale des organismes communautaires oeuvrant dans le secteur de la santé et des services sociaux
- C-## : Réfère à un article de la convention (voir le document « Convention commentée »)
- CTROC : Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires
- MSSS : Ministère de la Santé et des Services sociaux
- OGL : Réfère à l'opinion de Me Georges LeBel (voir le « Texte d'opinion de Georges LeBel »)
- P-A MSSS : Plan d'action du MSSS et des agences afin de répondre aux recommandations du Vérificateur général du Québec.
- PSOC : Programme de soutien aux organismes communautaires
- R-VGQ : Rapport 2008-2009 du Vérificateur général du Québec.
- Table : Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles.
- VGQ : Vérificateur général du Québec

** Tous les soulèvements sont de nous.

FIGHE 1 : AUTONOMIE vs FINANCEMENT NON à la convention PSOC



Bref retour historique...

Que demandait initialement le VGQ au MSSS et aux agences ?

Il demandait de faire une évaluation systématique et périodique du montant accordé en appui à la mission pour qu'il soit établi en lien avec les besoins des organismes, et ce, à partir d'une information suffisante; il demandait aussi qu'ils révisent leurs exigences en matière de reddition de comptes pour pouvoir effectuer un suivi rigoureux (R-VGQ 3.89-1 et 3.126-1).

Que prévoient instaurer le MSSS et les agences pour répondre à cette demande du VGQ ?

Ils prévoient instaurer « un processus formel, systématique et périodique de réévaluation des subventions (protocole d'ententes, visite) » et de « bonifier le cadre de référence sur la reddition de comptes » (PA-MSSS).

Quelle est la réponse « abusive » de la convention ?

La convention instaurerait un ensemble de nouvelles règles dont : respecter les critères d'admissibilité nationaux et régionaux et autres documents non déterminés (C-4.2); réaliser des activités compatibles avec les valeurs communes (C-4.3); être visité sans préavis ni explication (C-4.14); autoriser l'accès illimité à tous les documents de l'organisme (C-4.8); fournir plusieurs documents sur les organisations avec qui il existe une relation d'affaires (C-4.16); informer de toute poursuite judiciaire (C-4.11); informer de toute interruption des activités (C-4.12); rembourser tout montant payé d'avance en cas de cessation d'activités (C-4.13); rembourser immédiatement tout montant utilisé à des fins autres que celles prévues (C-4.4); remédier immédiatement à tout défaut à l'une des conditions sur réception d'un avis écrit (C-4.15); pour différentes raisons (motif d'intérêt public, défaut de remplir les termes, etc.), la convention pourrait, sans préavis, être résiliée; aucun mécanisme d'appel n'existe pour contester les résultats ou interprétations.

Que se passerait-il si on signait ?

En signant la convention, les organismes risqueraient davantage de perdre leur subvention ! En effet, la convention transformerait le financement sur une base triennale (actuellement sur une base continue); elle donnerait le pouvoir à des fonctionnaires de diminuer le soutien financier, de demander le remboursement de ce soutien au premier manquement aux nombreuses conditions et de décréter unilatéralement la résiliation de la convention. Toutes ces mesures seraient liées à des jugements de valeur (voir la fiche « Jugements ») et remettraient en question les décisions des membres.

Pour obtenir et conserver une subvention, les organismes accepteraient un ensemble de nouvelles conditions, correspondant davantage à un contrôle qu'à une évaluation des besoins à combler. Des raisons pourraient ensuite être invoquées en cours de convention pour baisser les montants. Puis, une fois arrivés au bout de leurs trois années de subvention, les organismes n'auraient aucune assurance quant à la récurrence de ce financement puisque rien n'y fait référence dans la convention.

Pour répondre aux conditions d'octroi, les organismes autoriseraient un accès illimité à tous leurs documents (voir fiche « Registre »). Toutes ces vérifications (les dépenses par atelier, par type d'actions, par personne, etc.) pourraient facilement mener à lier le financement à la mission à son effet sur l'amélioration de l'offre de service du réseau. Qui dit qu'à terme les organismes ne se feraient pas dicter la façon de dépenser leur subvention, donc dicter leurs pratiques ?

La subvention des organismes pourraient aussi être réduite dans le cas où ces derniers disposeraient d'un surplus non affecté supérieur à 25 % de leurs dépenses annuelles totales (donc incluant d'autres sources de financement). Les affectations pourraient, quant à elles, être jugées non conformes à des règles, règles qui pourraient par ailleurs être changées unilatéralement par le bailleur de fonds !

Pourquoi on dit NON...

Le mouvement communautaire est d'accord pour rendre des comptes dans le respect des principes d'autonomie, de distance face à l'État et de globalité du financement en soutien à la mission tel que la Loi sur les services de santé et les services sociaux et la Politique gouvernementale sur l'action communautaire le prévoient. De plus, une reddition de compte ne doit pas représenter une surcharge de travail et doit être convenue avec le mouvement.

La partie III de la Loi sur les compagnies reconnaît la souveraineté des assemblées des membres. Pourtant, les craintes de perdre la subvention pourraient-elles pousser des organismes à prendre des décisions en fonction du jugement arbitraire qui pourrait être porté sur l'une de leurs pratiques (voir fiche « Jugements ») ?

Mais plus encore. l'avis juridique mentionne que la convention serait inacceptable parce que : elle ne porterait pas la signature de la Ministre en plus de celle de l'Agence; elle ne serait pas harmonisée d'une région à l'autre; elle permettrait de multiples interprétations; elle prévoierait seulement la baisse des montants en cours de convention et elle ne mentionnerait rien sur la récurrence du soutien financier.

Pour terminer, le danger de signer est bien illustré par l'exemple de Me Georges leBel: « Je vous donne de l'argent, je vous laisse travailler pendant deux ans, j'en profite, puis à la troisième année, je vous impose une condition totalement inacceptable et alors vous vous retrouvez à avoir travaillé GRATUITEMENT pendant ces deux ans puisque vous devez rembourser (...). Les fonctionnaires roulent des mécaniques et jouent les gros bras pour vous intimider, mais ils savent fort bien que dans le fond, ils ont absolument besoin de vous. »

Refuser de signer la convention nous protège davantage !

Signer la déclaration, une protection individuelle et collective

FICHE 2 : JUGEMENTS NON à la convention PSOC NON au royaume de l'arbitraire



Bref retour historique...

Que demandait initialement le VGQ au MSSS ?

Aucune des recommandations du VGQ ne faisait allusion à un quelconque besoin « d'encadrement » des organismes communautaires au niveau du respect des valeurs de la société ni de l'intérêt public.

Que prévoient instaurer le MSSS et les agences pour répondre à cette demande du VGQ ?

Le plan d'action du MSSS et des agences ne contient aucune justification qui aurait pu amener ce bailleur de fonds à juger si les organismes communautaires respectent les valeurs de la société ou agissent dans l'intérêt public.

Quelle est la réponse « abusive » de la convention ?

Afin de bénéficier du soutien financier inscrit à l'article 1 de la convention (montant représentant la subvention PSOC), l'organisme devrait réaliser des activités « compatibles avec les valeurs communes de la société québécoise telles que : démocratie et liberté de la personne, ouverture à la diversité, primauté du droit, égalité homme-femme, laïcité de l'État québécois et de ses institutions ». (C-4.3)

De plus, le MSSS et les agences se réserveraient « le droit de résilier » la convention, donc le financement, sans préavis, si ils étaient « d'avis qu'il se produit une situation qui, pour un motif d'intérêt public, remet en cause les fins pour lesquelles le soutien financier a été octroyé ». Ce même article prévoit aussi la résiliation s'il y a « défaut de remplir l'un ou l'autre des termes, conditions et obligations » qui incomberaient aux organismes.

Que se passerait-il si on signalait ?

En signant cette convention, les organismes verraient leurs pratiques jugées en fonction de concepts flous interprétés de façon arbitraire, subjective et changeante.

Selon les fonctionnaires du MSSS, l'objectif derrière la mention de « valeurs communes » serait de pouvoir intervenir si un organisme posait des gestes homophobes, racistes, sexistes, etc. Or, selon le jugement fait, cela pourrait mettre en péril des organismes dont le champ d'intervention ou le type d'actions serait remis en question. Cette notion pourrait nuire gravement à des organismes qui travaillent avec des personnes marginalisées ou dont les activités suscitent des réactions du type « pas dans ma cour » tels que des sites d'injection supervisés, des maisons de jeunes, des organismes luttant contre le sida, des groupes de soutien en santé mentale, etc.

Le concept « d'intérêt public », pourrait quant à lui amener des fonctionnaires à juger que des pratiques comme la réduction des méfaits, des manifestations ou l'occupation du bureau d'un député sont non-conformes à l'intérêt public.

Réferer à des concepts vagues que sont « l'intérêt public » et « les valeurs communes de la société québécoise » compromettrait l'autonomie des organismes et aurait des incidences sur leurs pratiques. En effet, les jugements portés sur la valeur de leurs actions en fonction de ces concepts pourraient miner les efforts d'« empowerment » et contribuer à marginaliser des personnes qui le sont déjà. La conséquence serait de fragiliser le lien de confiance établi avec les membres et personnes qui recourent aux organismes.

La conséquence de l'interprétation de « l'intérêt public » et des « valeurs communes » pourrait être la fin du financement et même le remboursement de sommes déjà reçues !

Pourquoi on dit NON...

Non à cette tentative de contrôle ! Dans ces conditions, que resterait-il des décisions des membres ? De la distance avec l'État ?

Tant l'avis juridique de Me Savard que le texte d'opinion de Me LeBel nous fournissent des indications sur l'énormité de ces mécanismes, sur les décisions arbitraires qu'ils permettraient aux fonctionnaires, sans qu'il y ait de possibilité d'appel.

L'avis juridique nous indique qu'il n'y a pas de définition précise « d'intérêt public », qu'il peut être interprété comme étant la « protection des deniers publics », « qu'il s'agit d'une notion vague, un motif qui n'est pas précis et qui pourrait justifier bon nombre de décisions contestables, prises en vertu d'un pouvoir discrétionnaire dont dispose le MSSS ou les agences. Il n'est pas souhaitable de l'introduire dans la convention ^{AJ-1}».

La comparaison effectuée entre les protocoles (ou conventions) utilisés dans neuf ministères, pour leurs programmes de soutien à la mission globale, montre que le MSSS est le seul à exiger le respect de valeurs communes – les autres se limitant au respect des lois et règlements en vigueur. De plus, rien ne garantit que la liste ne sera pas allongée d'autres valeurs supposées être « communes », selon la discrétion des fonctionnaires ou selon les orientations du gouvernement, ou même du gouvernement suivant.

Refuser de signer la convention nous protège davantage !

Signer la déclaration, une protection individuelle et collective

FICHE 3 : DÉSÉQUILIBRE NON à la convention PSOC NON à une signature les mains liées, les yeux fermés



Bref retour historique...

Que demandait initialement le VGQ au MSSS ?

Il demandait au MSSS de « réévaluer de façon systématique et périodique le montant du soutien accordé » aux organismes en lien avec leurs besoins et à partir d'une information suffisante; de « préciser la ligne de conduite relativement au contrôle » que les agences/établissements peuvent exercer; de « signer des protocoles d'entente » avec les organismes soutenus à la mission; et de « procéder à un suivi rigoureux qui leur permet d'apprécier l'utilisation des sommes versées » (R-VGQ, 3.89-1, 3.126-2, 3.127-1 et 3.127-2).

Que prévoient instaurer le MSSS et les agences pour répondre à cette demande du VGQ ?

Ils prévoient « instaurer un processus formel, systématique et périodique de réévaluation des subventions »; de « développer un protocole d'entente afin, entre autres, de préciser la ligne de conduite par rapport au contrôle des bailleurs de fonds sur les organismes communautaires subventionnés »; de « développer et diffuser des outils de gestion communs »; et d'effectuer « un suivi rigoureux de l'utilisation des sommes versées » (PA-MSSS 4, 10.1, 10.2 et 11.1).

Quelle est la réponse « abusive » de la convention ?

La réponse du MSSS et des agences est démesurée car elle contient un ensemble d'éléments de contrôle, de vérifications, de discrétion, d'avantages d'une part (gouvernement) et pratiquement rien d'autre part (le milieu communautaire). Qui plus est, l'ensemble des éléments de ce « contrat » n'a jamais été discuté avec les instances du communautaire.

Que se passerait-il si on signait ?

En signant cette convention, les organismes communautaires consentiraient à un rapport inégal et inéquitable entre eux et leur bailleur de fonds publics.

Dans le cas d'un organisme local ou régional, la convention serait signée avec l'Agence; dans le cas d'un organisme national, elle serait signée avec la Ministre. Ainsi, son contenu pourrait varier puisqu'une agence pourrait ajouter des critères régionaux (article 4.2), sans le consentement de la Ministre. Rien ne garantit donc que la convention serait la même pour les 3 000 organismes.

La convention imposerait de nouvelles règles sans qu'aucune consultation n'ait eu lieu avec les instances représentant les organismes communautaires. Puisqu'elle serait plus exigeante, elle prévaudrait sur plusieurs documents établis, elle « entre donc en conflit avec leur contenu. ^{AJ-2}» En d'autres mots, cette convention détruirait le travail colossal qui, depuis 2004, est réalisé entre le MSSS, les agences, la CTROC et la Table pour convenir de règles acceptables pour toutes les parties.

La convention ne favoriserait que le bailleur de fonds publics; elle serait donc inégalitaire. En effet, sur les 50 articles et alinéas, un seul représenterait une amélioration pour les organismes communautaires (comparé à la situation actuelle), soit le fait de connaître les montants de la subvention pour les trois prochaines années ! Cet avantage se voit rapidement annulé, puisque les montants seraient conditionnels à un ensemble d'exigences - nouvelles, très contestables et même illégales - et parce qu'il pourrait exclure toute possibilité d'obtenir une augmentation à l'intérieur des trois années.

Enfin, signer la convention signifierait accepter que les annexes soient modifiées sans y avoir consenti. En d'autres mots, les organismes signeraient un « chèque en blanc » ^{AJ-1}.

Pourquoi on dit NON...

Nous disons NON à ce rapport inégal, inéquitable et irrespectueux !

Le mouvement communautaire est d'accord pour officialiser les règles, les montants accordés et ceux reçus; il consent à rendre des comptes. Ceci dit, la convention n'est pas qu'une formalité, elle est une collection de nombreux éléments devant faire partie de consultations distinctes avec les instances représentant les organismes communautaires.

La convention n'offre aucun avantage sinon que celui de connaître les montants de la subvention pour les trois prochaines années, montants conditionnels à un ensemble d'exigences. Puis, la réévaluation des subventions suivant ces trois années semble viser davantage la réduction des montants plutôt que la réponse aux besoins non comblés des organismes communautaires.

En ratissant si large, la convention annule toutes les énergies et tous les efforts investis pour établir des normes conjointement sur la reddition de compte. Pire encore, la convention contient de nouvelles règles qui vont bien au-delà des recommandations du VGQ, qui n'ont pas fait l'objet de consultations, malgré les conséquences sur les pratiques des organismes communautaires.

Refuser de signer la convention nous protège davantage !

Signer la déclaration, une protection individuelle et collective

FICHE 4 : VISITES

NON à la convention PSOC

NON aux visites pour des fins de contrôle



Bref retour historique...

Que demandait initialement le VGQ au MSSS ?

Il demandait de « 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 » (R-VGQ, 3.89-1).

Que prévoient instaurer le MSSS et les agences pour répondre à cette demande du VGQ ?

Ils prévoient « instaurer un processus formel, systématique et périodique de réévaluation des subventions (protocole d'ententes, visite) » (PA-MSSS, 4).

Quelle est la réponse « abusive » de la convention ?

Afin de bénéficier du soutien financier inscrit à l'article 1 de cette convention (montant représentant la subvention PSOC), l'Organisme s'engage à respecter plusieurs conditions dont celle « d'autoriser la Ministre/l'Agence ou ses représentants-tes à visiter l'Organisme à des fins de suivis de gestion du PSOC » (C-4.14).

Que se passerait-il si on signait ?

En signant cette convention, les organismes n'auraient « plus le pouvoir de refuser d'être visité^{AJ-1} » et ce durant les trois années de la convention.

Aucun mécanisme n'est prévu par la convention pour s'assurer, qu'entre autres, un avis de visite soit transmis aux organismes dans un délai raisonnable. Rien non plus pour obliger le MSSS et les agences à expliciter les raisons des dites visites, explications qui permettraient aux organismes de se préparer en conséquence.

En plus, rappelons « qu'aucune disposition légale n'oblige l'organisme à être visité^{AJ-1} ». Ces visites du MSSS et des agences équivalraient à de véritables « pouvoirs d'inspection^{AJ-2} ». Or, la Loi sur la santé et les services sociaux ne le permet pas. Cette loi ne permet que la visite des établissements du réseau, ce que nous ne sommes pas !

Cette absence de balises pourrait mener à plusieurs dérapages : visites à répétition surtout en cas de mésentente avec un fonctionnaire; visites intrusives ou non annoncées; décisions arbitraires en fonction d'interprétations individuelles; conséquences différentes selon les régions, selon l'organisme; absence de droit de réplique pour rectifier un rapport injuste ou erroné ; bris de confidentialité donc du lien de confiance avec les personnes ayant recours à l'organisme, etc.

Il est aussi inquiétant de constater que les conséquences de ces visites pourraient aller jusqu'au retrait de la subvention. En effet, le rapport résultant de la visite, rédigé par des fonctionnaires, serait utilisé pour décider du maintien ou non de la subvention.

Pourquoi on dit NON...

Ces visites sont inacceptables et illégales. Loin d'être des visites de courtoisie, ces dernières seraient des mesures de contrôle.

La demande initiale du VGQ peut amplement être comblée en appliquant le processus actuel de reddition de compte et en respectant les obligations prévues dans les lois et autres documents existants.

Le Cadre de référence en matière d'action communautaire souligne que « la reddition de comptes ne doit pas signifier l'ingérence dans la gestion interne, ni avoir pour effet d'accroître la charge administrative des organismes communautaires ».

D'ailleurs, rien ne justifie que des fonds publics importants soient investis pour instaurer de nouveaux processus, tels que des visites systématiques. L'application des règles de reddition de compte existantes suffit pour la très grande majorité des cas.

Refuser de signer la convention nous protège davantage !

Signer la déclaration, une protection individuelle et collective

FICHE 5 : REGISTRE NON à la convention PSOC NON à la consultation des registres



Bref retour historique...

Que demandait initialement le VGQ au MSSS ?

Il demandait de préciser la ligne de conduite relativement au contrôle que les agences et les établissements peuvent exercer (R-VGQ, 3.126-2).

Que prévoyaient instaurer le MSSS et les agences pour répondre à cette demande du VGQ ?

Ils prévoyaient « instaurer 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'entente » (PA-MSSS, 9).

Quelle est la réponse « abusive » de la convention ?

Afin de bénéficier du soutien financier inscrit à l'article 1 de la convention (montant représentant la subvention PSOC), l'organisme devrait « autoriser la Ministre/l'Agence (...) à vérifier ses outils et modalités de gestion, incluant les livres, registres et autres documents de l'Organisme » (C-4.14).

Selon les fonctionnaires du MSSS, les documents qu'ils souhaiteraient consulter seraient : lettres patentes; règlements généraux; liste des membres; liste et coordonnées des administrateurs; procès-verbaux des réunions du CA et des AGA et AGE; livres comptables incluant placements, emprunts et ententes contractuelles, rapports financiers et d'activités; autres documents de régie interne tels que le code d'éthique, planification stratégique, procédure de plaintes, publications, dépliants, journal des salaires. Cette liste a été envoyée par courriel; elle n'est pas officielle puisqu'elle ne fait pas partie de la convention.

Que se passerait-il si on signait ?

En signant cette convention, les organismes autoriserait un accès illimité, sans condition, sans procédure et sans préavis à tous ses documents. Ils se priveraient ainsi « des protections prévues à la loi québécoise sur les dossiers d'entreprises »^{0GL}. Même la liste non officielle proposée par les fonctionnaires comporte de nombreux documents confidentiels non destinés à l'usage d'un bailleur de fonds. À titre d'exemple, les procès-verbaux du CA ne sont légalement accessible qu'aux membres du CA et ceux d'AGA le sont uniquement aux membres de l'organisme^{AJ-1}.

En fait, la convention irait bien au-delà de ce qui existe dans les autres documents officiels : brochure PSOC, reddition de comptes, politique gouvernementale sur l'action communautaire, etc. Signer la convention serait accepter que ces nouvelles exigences prévalent.

Cette absence de balises (liste circonscrite, délais, justifications, conditions, etc.) pourrait mener à plusieurs dérapages : vérifications non annoncées et répétitives, différentes selon la région et l'organisme; décisions arbitraires et d'interprétations individuelles; bris de confidentialité donc du lien de confiance avec les personnes ayant recours à l'organisme, etc.

Les conséquences quant à elles pourraient aller jusqu'au retrait de la subvention. En effet, cette « consultation » ne peut mener qu'à la rédaction (par des fonctionnaires) d'un « rapport » qui serait utilisé pour décider du maintien ou non de la subvention. Ajoutons ici que les organismes n'auraient aucun droit de réplique pour rectifier un rapport injuste ou erroné.

Pourquoi on dit NON...

Cet accès total aux documents des organismes est inacceptable et illégal ! En plus de compromettre l'autonomie des organismes, cela ouvrirait la porte à un contrôle abusif et variable selon les régions et les personnes. Le climat de suspicion que sous-tend ce recours systématique à la consultation et à la vérification des registres des organismes présuppose que de l'information est cachée.

L'avis juridique nous rappelle que l'ensemble des documents demandés devrait « correspondre à ce qui est déjà prévu comme reddition de comptes dans le cadre du PSOC »^{AJ-1}. Les organismes n'ont aucune obligation de donner accès à d'autres documents que ceux qu'ils se sont engagés à fournir préalablement (brochure PSOC, reddition de comptes, politique gouvernementale sur l'action communautaire, etc.).

Le caractère forfaitaire du financement en soutien à la mission globale sous-tend que la reddition de compte ne doit pas être détaillée par activité, mais prise dans sa globalité ! Ceci dit, ce financement n'étant pas le seul apport de fonds des organismes communautaires, la portée d'une consultation et d'une vérification de registres ne pourrait tenir que sur éléments directement liés à ce bailleur de fonds et dans le respect de ce type de financement.

Refuser de signer la convention nous protège davantage !

Signer la déclaration, une protection individuelle et collective