

Québec, le 31 mars 2009

Madame Monique Jérôme-Forget
Ministre des Finances
12, rue Saint-Louis, 1er étage
Québec (Québec) G1R 5L3

Objet : Réforme du droit des associations personnalisées

Madame la Ministre,

Dans le cadre des consultations que vous avez entreprises en octobre 2008, nous aimerions vous sensibiliser sur la question de la complémentarité entre les services publics offerts par l'État québécois et les services offerts par des organismes à but non lucratif (OBNL) qui sont des associations personnalisées et qui sont financés par l'État.

De fait, dans votre document de consultation, à la page 17, vous invitez toute association, tout organisme ou toute personne qui désire exprimer ses commentaires à ne pas se limiter au contenu du document de consultation. Ainsi, nous aimerions revenir sur l'affirmation qui est faite en page 3 dudit document : «Au Québec, les associations sont présentes dans plusieurs aspects de nos vies. En effet, elles sont bien enracinées dans leur communauté et elles contribuent souvent au développement social en complément des services publics¹ ».

Depuis toujours, les rapports qu'entretient l'État avec les groupes de la société civile sont source d'innovation, de progrès social tout autant que des sources de tension et parfois même de confrontation. D'un côté, des groupes de citoyens prennent leur destin et leurs besoins en charge et développent des services correspondants, lesquels sont presque toujours financés par des programmes gouvernementaux. Malheureusement, nous constatons l'apparition grandissante d'OBNL qui émergent suite à des coupures ou des diminutions de services publics. Ces OBNL font l'objet d'une attention particulière de notre part depuis plusieurs années puisqu'ils contribuent à créer une fonction publique parallèle. De plus, ces groupes cherchent à pérenniser leur financement. On remarque également que l'État récupère parfois des services ou approches du milieu communautaire et tente de les implanter partout, car les élus croient pouvoir ainsi exporter un modèle développé dans un milieu à d'autres communautés qui auraient les mêmes besoins.

¹ Nous soulignons.

Dans un premier temps, on s'attardera sur le financement des OBNL et la bonne gestion des fonds publics, de même que l'incapacité des administrations publiques à s'assurer que les services offerts par les OBNL sont bien en complémentarité des services publics. Dans un deuxième temps, nous vous soumettrons deux exemples qui illustrent le développement d'une fonction publique parallèle au sein de ces OBNL, lesquels servent à substituer les emplois non remplacés dans la fonction publique actuelle.

Financement des OBNL

Présentement, au Québec, les différents OBNL existants ont quelques options à leur disposition pour assurer leur financement. Les modèles les plus courants sont le financement à la mission globale, le financement d'un projet-pilote ou une entente de service. Ces trois modèles sont tous financés par l'État québécois bien que les OBNL obtiennent quelques fois du financement du palier de gouvernement fédéral, municipal ou régional. Finalement, de manière plus marginale, certains OBNL organisent des activités-bénéfices ou encore tarifient certains de leurs services pour s'autofinancer.

Depuis quelques années déjà, le Vérificateur général (VG) du Québec émet des réserves sur la façon de faire de l'État québécois avec ces groupes. Que ce soit au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) ou au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), le VG a procédé à des analyses d'efficacité de gestion et ses conclusions sont chaque fois alarmantes. En décembre 2008, le VG affirmait :

L'apport des organismes communautaires est essentiel à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population. **En effet, ceux-ci répondent à une multitude de besoins non satisfaits par le réseau public.** Le Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) fournit un soutien financier à près de 3 400 organismes communautaires oeuvrant dans le secteur de la santé et des services sociaux. En 2007-2008, le MSSS et les agences, par l'intermédiaire de ce programme, leur ont alloué 399,2 millions de dollars. Ce soutien se présente sous trois formes, soit l'appui à la mission globale de l'organisme, l'entente de service et le projet ponctuel.

Nos travaux ont mis en lumière plusieurs déficiences, dont les principales sont énumérées ci-dessous :

- Les sommes distribuées en appui à la mission globale sont accordées sur une base continue et elles sont reconduites d'année en année pour la quasi-totalité des organismes, avec une certaine indexation. Le MSSS et les agences vérifiées n'effectuent pas de réévaluation systématique et périodique du montant accordé à chaque organisme en fonction de ses réalités, donc de ses besoins réels et de son offre de services. Seuls quelques organismes qui nécessitent une attention particulière, en raison notamment de problèmes décelés ou de plaintes, peuvent être soumis à une réévaluation. Quant aux ententes de service et aux projets ponctuels, le MSSS et les agences justifient peu les sommes versées et ne précisent pas souvent les services pour lesquels les subventions sont accordées.
- Pour ce qui est du suivi que font le MSSS et les agences vérifiées de l'utilisation des subventions accordées aux organismes communautaires, il est insuffisant. Des lacunes importantes ont été relevées à l'égard tant de la reddition de comptes exigée des organismes communautaires et fournis par ceux-ci que du suivi exercé par les entités attribuant ces subventions.
- En ce qui concerne les organismes communautaires, l'information disponible dans les dossiers analysés ne nous permet pas de conclure qu'ils utilisent le soutien financier accordé par le MSSS et les agences de façon adéquate. Cependant, de façon générale, les neuf organismes visités utilisent les subventions reçues aux fins prévues.
- Le MSSS et les agences ne font pas d'évaluation de programme appliquée aux organismes communautaires. Ils ne s'assurent pas non plus que les organismes subventionnés procèdent à l'évaluation de leurs activités. Ils ne peuvent donc pas juger du degré d'atteinte des objectifs poursuivis.

- Enfin, le MSSS et les agences vérifiées ne disposent que de peu d'informations sur les organismes qu'ils subventionnent. Outre le fait de faciliter le suivi, une meilleure qualité des informations leur permettrait de prendre des décisions plus éclairées au regard de l'attribution du soutien et de procéder à des évaluations.²

Or, des constats similaires avaient été faits en décembre 2006 sur la situation des OBNL qui sont financés par le MESS pour des services reliés à l'emploi. Encore une fois, le VG note que le système sert aussi à assurer le financement récurrent et prévisible pour les OBNL, ce qui semble être plus important que l'efficacité des services ou mesures achetés par l'État.

L'agence [Emploi Québec] fait notamment appel à des intervenants externes pour remplir sa mission à l'égard des services publics d'emplois. Les intervenants concernés par le présent mandat de vérification sont ceux qu'elle définit comme étant des «ressources externes» de même que des établissements de formation. Les ressources externes mises à contribution sont en majorité des organismes à but non lucratif (OBNL), et la plupart sont des organisations communautaires. Emploi Québec leur verse environ 480 millions de dollars annuellement pour la prestation de services relative aux mesures actives d'emploi [...]

- 2.6 Nos travaux nous amènent à conclure que l'utilisation par Emploi Québec des intervenants externes pour offrir les mesures d'aide à l'emploi (SAE, PPE et MFOR – volet individu) n'est pas faite avec un souci suffisant d'économie et d'efficience.
- 2.7 Emploi Québec n'a pas démontré qu'elle a effectué, préalablement à la signature des ententes avec les ressources externes, une évaluation adéquate des besoins, tant en ce qui concerne la nature du service que le nombre de participants visés. Les ressources externes ont toutefois présenté une offre de service dans 91 pour cent des cas, mais pour près de la moitié, il n'y avait pas de preuve de son analyse par l'agence. Il lui est donc difficile de justifier le bien-fondé des ententes signées. Dans les faits, elles sont généralement conclues avec les mêmes ressources externes d'année en année et il arrive souvent qu'elles soient reconduites sur le plan financier.
- 2.8 Les services ont été classifiés dans huit groupes et chacun possède sa fourchette de coûts par participant. Nous observons que les fourchettes sont très larges, ce qui n'assure pas un prix approprié. Pour les années 2004-2005 et 2005-2006, respectivement 44 et 48 pour cent des ententes que nous avons examinées ont été signées au niveau de la partie supérieure de la fourchette de coûts. De plus, peu importe le mode de financement, l'agence paie habituellement aux ressources externes le montant prévu à l'entente même si le volume de candidats visé dans celle-ci n'est pas atteint. Certains des services fournis par les OBNL sont aussi offerts par le secteur privé (par exemple, la rédaction de curriculum vitæ et les services d'orientation) et pourraient faire l'objet d'une comparaison afin de s'assurer de payer un juste prix, mais ce n'est pas le cas. Emploi Québec ne s'assure donc pas de payer un juste prix.
- 2.9 Le suivi exercé sur les ententes avec les ressources externes comporte également des déficiences, de sorte qu'il arrive fréquemment qu'Emploi Québec ne vérifie pas si les services sont rendus en fonction des objectifs visés ni si les ententes ont été respectées. Pour les années analysées, aucune visite n'a été effectuée chez la moitié des ressources externes que nous avons vérifiées. Nous n'avons pas retrouvé de justification au dossier à cet effet. Il en est de même pour le suivi et l'évaluation des services obtenus en vertu d'ententes avec les établissements de formation.

² Nous soulignons. Vérificateur Général du Québec. RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2008-2009, TOME I, CHAPITRE 3 : 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. [<http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/publications/rapport-annuel/2008-2009-T1/Rapport2008-2009-T1-Chap03.pdf>], consulté le 12 janvier 2009.

- 2.10 De façon générale, les ressources externes produisent une reddition de comptes. Dans plus de 60 pour cent des cas étudiés, nous n'avons pas retracé de preuve que la reddition de comptes exigée faisait l'objet d'une analyse. Les analyses qui avaient été effectuées étaient souvent incomplètes ; par exemple, il n'y avait pas d'analyse sur les ressources investies. De plus, n'ayant pas de portrait provincial, Emploi Québec n'est pas en mesure d'apprécier adéquatement l'atteinte des résultats visés par l'ensemble des ententes avec les intervenants externes. Elle ne peut donc pas évaluer jusqu'à quel point les services obtenus permettent le retour en emploi des participants aux mesures.
- 2.11 Concernant les interventions auprès des individus, dans 47 pour cent des cas que nous avons examinés, la documentation au dossier ne permet pas de constater qu'Emploi Québec – ou les ressources externes, le cas échéant – ont fait une évaluation adéquate des besoins de chaque personne afin d'optimiser les interventions à son égard. Nous n'avons pas retracé le cheminement envisagé en vue de favoriser le retour en emploi de la moitié des participants. Dans une proportion de 68 pour cent, la documentation ne démontre pas un suivi suffisant pour témoigner d'un accompagnement dans un processus structuré tout au long d'une démarche vers l'emploi.[...]

Les quelque 500 ressources externes mises à contribution sont en majorité des OBNL, et la plupart sont des organisations communautaires. Comme ces dernières ont le mandat de lutter contre l'exclusion en favorisant l'insertion sociale et professionnelle, l'agence utilise leurs services pour intervenir auprès de clientèles ciblées. L'apport important des intervenants externes s'inscrit dans une perspective de complémentarité aux interventions d'Emploi Québec afin d'optimiser sa prestation de services, d'offrir à chaque personne les services appropriés et d'obtenir les meilleurs résultats possible au regard de sa mission. Elle leur verse environ 480 millions de dollars annuellement pour la prestation de services relative aux mesures actives d'emploi.

- 2.45 Par exemple, pour une entente de 2004-2005 signée avec une ressource externe et totalisant 169 000 dollars, le nombre réel de participants rattachés à l'un des deux groupes de services offerts a été très inférieur à celui qui avait été prévu (68 comparativement à 115). Au moment du renouvellement de l'entente, en 2005-2006, Emploi Québec a baissé ce nombre à 80, ce qui représentait une diminution de 44 000 dollars. Elle a aussi classé les services de l'autre groupe dans un groupe dont le coût par client est deux fois plus élevé, et enfin, elle a ajouté un troisième groupe pour compléter le montant de l'entente qui a finalement été signée à 169 000 dollars. D'ailleurs, dans un mémo interne de l'agence où il est question des ententes relatives à certains services, on propose de revoir parfois les cibles et les coûts. Il est néanmoins indiqué que cette révision ne devrait pas influencer sur le montant total du financement prévu à l'entente.
- 2.46 Il arrive aussi que le nombre de candidats prévu ne soit pas revu en fonction des résultats de l'année précédente, qui sont loin de la cible visée. Par exemple, une entente selon le mode forfaitaire totalisant 655 000 dollars et visant 198 candidats pour 2004-2005 n'en a compris que 139. En appliquant le coût par client déterminé dans celle-ci, l'écart correspond à un montant de 195 000 dollars. Pourtant, l'entente de 2005-2006 a été renouvelée pour la même somme avec un objectif de 201 personnes, et seulement 147 y ont participé. Notons que, comme bon nombre d'OBNL concernés par les mesures sont fortement financés par le gouvernement, une révision à la baisse de leur financement pourrait remettre en cause leur viabilité.³

Substitution d'emplois

Ces deux enquêtes du Vérificateur général illustrent très bien la difficulté pour l'État québécois de veiller à ce que les services qu'il finance répondent bien aux besoins des populations et non seulement à une logique de reproduction des OBNL eux-mêmes. Le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) reconnaît la complémentarité des services offerts par le secteur public et le secteur communautaire.

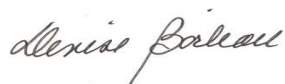
³ Vérificateur Général du Québec. Décembre 2006. RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006, TOME II, CHAPITRE 2 : GESTION DES INTERVENANTS EXTERNES CONTRIBUANT AUX SERVICES PUBLICS D'EMPLOI VÉRIFICATION MENÉE AUPRÈS DU MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE. [<http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/publications/rapport-annuel/2005-2006-T2/Rapport2005-2006-T2-Chap02.pdf>], consulté le 13 décembre 2006.

Toutefois, complémentarité ne peut rimer avec « délestage » et rationalisation. Or, à l'heure du décret du non-remplacement d'un départ sur deux, plusieurs gestionnaires publics se sont tournés vers la sous-traitance comme solution pour maintenir les services offerts.

Ainsi, depuis quelques années, le SFPQ remarque de plus en plus de contrats où les activités sous-traitées sont carrément de la substitution d'emplois. En annexe, nous vous en faisons parvenir deux parmi les centaines que nous remarquons à l'Agence Emploi Québec. Comme vous le savez certainement, le SFPQ travaille très fort avec Emploi Québec pour convenir d'une grille de comparaison des coûts de la sous-traitance avec les OBNL et pour convenir d'indicateurs de complémentarité des services publics. Toutefois, cela fait maintenant trois ans que les travaux piétinent et la substitution des tâches auparavant assumées par des fonctionnaires est de plus en plus courante tandis que les services qui étaient auparavant offerts dans les Centres locaux d'emploi (CLE) sont de plus en plus confiés à des sous-traitants. Ainsi, dans les exemples que vous trouverez en annexe, il y a une entente (216659-1) pour la rédaction de curriculum vitae, activité qui a toujours été offerte traditionnellement dans les CLE. L'autre entente (246739-1) concerne la mise en mouvement des prestataires de l'aide sociale. Depuis 1998, lors de la signature de l'entente Canada-Québec sur le développement de la main-d'œuvre, ces séances ont toujours été offertes par des agents d'aide de la Sécurité du Revenu. Il en va de même de l'entente 242853-1 qui concerne la gestion des subventions salariales et l'évaluation initiale des personnes à cette subvention. Ce sont là trois types d'activités qui étaient autrefois assumées par le gouvernement lui-même.

Par conséquent, le SFPQ désire porter à l'attention de la ministre que les activités des OBNL financés par l'État sont de moins en moins des compléments aux services publics et de plus en plus une fonction publique parallèle dont les conditions de travail sont inférieures à celles du secteur public. À cet égard, les travaux de l'Équipe de recherche sur les transitions et l'apprentissage (ERTA) de l'Université de Sherbrooke sont très révélateurs⁴. Nous espérons que des paramètres précis viendront bientôt encadrer le développement de services d'intérêt public dans les OBNL selon des paramètres de complémentarité établis clairement pour tout l'appareil gouvernemental. La révision du statut des OBNL et la reddition de compte accrue que l'on tente d'introduire dans la révision en cours sont une occasion d'amorcer une telle réflexion.

En terminant, veuillez accepter, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments les plus distingués.



Denise Boileau
Vice-présidente
Service de la défense des services publics et
des relations de travail

NL/

p.j. Entente 246739-1
Entente 216659-1
Entente 242853-1

⁴ Pour visualiser : <http://erta.educ.usherbrooke.ca/documents/CROCommSSS2000.pdf> et <http://erta.educ.usherbrooke.ca/documents/CROCommSSS2000.pdf>