



Monsieur Lionel Carmant
Ministre délégué à la Santé et aux Services sociaux
Édifice Catherine-de-Longpré
1075, chemin Sainte-Foy, 15ième étage, Québec (Qc), G1S 2M1
Ministre.delegue@msss.gouv.qc.ca

8 décembre 2021

Objet : demande d'intervention auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor

Monsieur le Ministre.

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (Table) souhaite vous faire part de ses préoccupations concernant les travaux menés actuellement au sein du MSSS sur deux documents qui structurent le Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC).

Il s'agit du document *Programme de soutien aux organismes communautaires Normes du programme* (cadre normatif), décrivant les trois modes de financement du PSOC, ainsi que de la *Convention de soutien financier 2022-2025 dans le cadre du financement en soutien à la mission globale des organismes communautaires œuvrant en santé et services sociaux* (convention).

La finalisation de ces deux documents étant fixée au 1er avril 2022, selon une exigence qui serait déterminée par le Secrétariat du Conseil du Trésor, la présente correspondance n'a pas pour but d'aborder le contenu complet de ces documents, mais de vous demander d'intervenir afin que le calendrier de travail permette à toutes les parties de contribuer pleinement.

En effet, la Table est très préoccupée par les enjeux qui se dégagent déjà de ses premières analyses et elle estime que ces sujets doivent bénéficier d'un contexte collaboratif, incluant des rencontres où il serait possible de chercher collectivement des voies de passage, ce qui n'est pas possible tant que demeure l'échéance du 1er avril 2022.

La Table s'est toujours fait un point d'honneur de contribuer positivement aux travaux initiés par le MSSS. La rigueur de ses analyses et sa vigilance ont maintes fois été remarquées, que ce soit par les responsables des divers niveaux d'administration du PSOC, par les responsables politiques, ou de la part du milieu communautaire.

Rappelons que la Table a notamment été au cœur des travaux du « Comité sur la valorisation et la consolidation de l'action communautaire en santé et services sociaux » à compter de 2003¹ et qu'elle connaît bien les thèmes abordés actuellement. D'ailleurs, plusieurs membres du conseil d'administration et des délégations de la Table suivent ces dossiers depuis 2003 et même auparavant.

¹ Le « Comité sur la valorisation et la consolidation de l'action communautaire en santé et services sociaux » réunissait le ministère, les établissements, la Table et la CTROC.

Ce cumul d'expertises, jumelé à l'importance de garder la mémoire, produit des analyses d'une grande cohérence, notamment en regard du respect des consensus établis et des discussions y ayant mené. Les délégations de la Table sont donc en mesure de soulever des enjeux qui autrement pourraient passer sous le radar. Si le roulement de personnel a pu affecter d'autres instances impliquées dans les travaux avec le MSSS, cela n'est pas le cas pour la Table et nous estimons que son expertise unique et sa vision historique ont bénéficié à tous les travaux réalisés.

Vous ne serez donc pas surpris d'apprendre que la Table a débuté l'examen minutieux des documents dès qu'elle les a obtenus. Cela ne l'a cependant pas empêchée d'émettre de vives critiques face aux processus et aux échéances imposées dès la rencontre du Comité stratégique², le 19 octobre dernier, en plus de chercher des solutions appropriées au contexte. Pour prendre la mesure de ces échéances, nous vous invitons à consulter les informations en annexe. Vous y constaterez que des délais aussi serrés ne peuvent qu'empêcher les présents travaux d'aller au fond des choses, et cela est vrai autant pour les responsables du MSSS et des établissements que pour la Table.

Malgré ces embûches, la Table a démontré sa bonne volonté face à ces travaux en transmettant déjà deux documents. En réponse à l'appel lancé par les responsables du MSSS, la Table a ainsi transmis le 9 novembre un « Avis préliminaire sur le cadre normatif 2020 », dans l'attente d'obtenir la proposition pour 2022.

Elle a ensuite déposé le 24 novembre ses demandes de modifications à la proposition de convention 2022-2025, en spécifiant qu'elle compléterait ses analyses après avoir pris connaissance de la proposition de cadre normatif pour 2022.

Or, la Table a rapidement constaté qu'il s'agissait bien plus que de simples révisions. Le grand nombre de propositions formulées par la Table dans ces deux avis témoignait déjà de problèmes fondamentaux, mais le portrait s'est complexifié suite à la réception du cadre normatif proposé pour 2022. Considérant les liens unissant ces deux documents, et la quantité d'informations à traiter, cette analyse demande bien davantage de temps que les délais actuellement impartis.

N'étant pas encore en mesure de transmettre ses suggestions de modifications concernant la proposition de cadre normatif, nous croyons utile de résumer ici les constats qui traversent l'analyse de la Table, eu égard aux deux documents soumis. Ces grandes lignes seront suivies, en annexe, de quelques exemples permettant de constater la gravité des problèmes que nous identifions.

1. Les deux documents proposés dérogent aux consensus ressortis des travaux des dernières années et les modifications annoncées dépassent l'exercice de révision initial

Tant la proposition de convention 2022-2025 que la proposition de cadre normatif 2022 remettent en question plusieurs consensus établis lors des travaux impliquant le communautaire et le réseau depuis 2003, ainsi que des engagements politiques. Vous trouverez en annexe l'énumération des différentes phases de ces travaux, répartis sur 14 années, ainsi que leurs objectifs sommaires, en lien avec les travaux actuels. Au fil des ans, les travaux ont évolué à des rythmes différents, mais il s'agissait souvent de rencontres mensuelles ou semestrielles réunissant dix ou douze personnes, du communautaire comme du réseau.

² Le Comité stratégique réunit des responsables de l'administration du PSOC au MSSS et des CISSS-CIUSSS, ainsi que les délégations des deux interlocutrices nationales du MSSS : la Table et la Coalition des tables régionales d'organismes communautaires (CTROC). Depuis cette rencontre, [la CTROC a transmis une lettre](#) annonçant qu'elle siègerait au comité, mais sans participer aux consultations. Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles
1, rue Sherbrooke Est, Montréal, QC, H2X 3V8, 514-844-1309 coordination@trpocb.org // www.trpocb.org

Dans le cas des délégations de la Table, leur participation à ces travaux a toujours été soutenue par des analyses préparées par la coordonnatrice. De nombreuses rencontres préparatoires ont réuni les délégations, mais de larges proportions des rencontres avec l'ensemble des membres de la Table ont été dédiées aux sujets abordés durant les travaux. Ne serait-ce que pour la participation de la Table, un nombre incalculable d'heures ont été investies. Cependant, ces énergies ont permis de trouver de nombreux consensus et la Table estime que ceux-ci méritent d'être protégés.

Si le MSSS s'était limité à une révision de la convention, ainsi qu'il l'avait annoncé, la Table aurait sans doute été plus compréhensive devant l'entorse aux conditions exposées par l'article 5 de la convention en vigueur. Cet article stipule que des discussions doivent être engagées si des parties « signifient leur intention de revoir, en tout ou en partie, les articles de la présente convention. » Or, la Table a annoncé à de nombreuses reprises depuis 2008 qu'elle souhaitait revoir certains articles de la convention.

2. La proposition de cadre normatif n'est pas cohérente avec le *Cadre de gestion ministériel du Programme de soutien aux organismes communautaires pour le mode de financement en soutien à la mission globale (cadre de gestion ministériel)* et il ne tient pas compte de la phase 2 alors planifiée

L'annonce du remplacement du cadre gestion ministériel, utilisé depuis moins d'un an pour administrer le PSOC, par le cadre normatif a lancé les travaux actuels de bien mauvaise manière. Non seulement aucune raison valable n'a été donnée pour justifier cette décision unilatérale, mais le moment choisi pour l'annoncer comprimait l'échéancier de telle sorte qu'il compromettait la participation des interlocutrices communautaires.

Si la compression du processus actuel rappelle les limitations imposées dans le cadre des travaux intensifs de l'automne 2019, ce dernier avait tout de même permis de discuter des préoccupations de toutes les parties et mené à identifier plusieurs solutions faisant consensus. Or, non seulement le processus actuel ne permet rien de la sorte, mais des sujets ayant été résolus par les discussions de 2019 sont remis en question par la proposition de cadre normatif.

En déposant, dès le 9 novembre, un avis préliminaire sur le cadre normatif 2020, la Table a souhaité faire une première comparaison entre le contenu de ce dernier et le cadre de gestion ministériel. Son analyse lui a permis de constater des différences importantes entre la présentation publique du PSOC et celle contenue dans un document toujours désigné comme confidentiel. Or, les 28 demandes formulées par la Table n'ont pas été considérées, si l'on en juge par le contenu de la proposition de cadre normatif transmise le 22 novembre.

3. Des éléments sont intégrés sans avoir fait l'objet de discussions

L'analyse préliminaire de la proposition de cadre normatif révèle que des ajouts importants ont été apportés face aux deux documents de 2020, tant à l'égard du cadre normatif que du cadre de gestion ministériel.

La Table a notamment été surprise de constater le traitement réservé à la section 3.3 : « Critères d'admissibilité spécifiques », alors que ni la manière de décrire les critères d'ACA, ni le déroulement de la période de transition n'ont encore été discutés. Comme illustré à l'annexe 3, cette section suscite non seulement de très nombreuses questions quant aux libellés choisis, mais aussi quant à la structure de la section, ainsi qu'à l'absence d'explications concernant l'application concrète des critères, en général autant que durant la période de transition.

Cette section demanderait plusieurs heures de discussions pour convenir des libellés et des règles qui vont encadrer leur application. Sans cela, le traitement des organismes communautaires autonomes du domaine de la santé et des services sociaux (OCASSS) variera selon l'interprétation qui sera faite par les responsables du PSOC, alors qu'il s'agit d'un élément harmonisé nationalement et clairement établi comme tel dans le cadre de gestion ministériel.

De plus, la totalité des sections sur les ententes pour des activités spécifiques et sur les projets ponctuels (sections 4 et 5), constitue du contenu nouveau. Rappelons que ces sujets n'ont pas été abordés depuis 2008 et que les travaux nationaux d'alors ne s'étaient pas conclus. La proposition de cadre normatif contient d'ailleurs des détails ni abordés en 2008, ni depuis, qui doivent impérativement être discutés, notamment à l'égard du « financement pour une situation exceptionnelle d'urgence ».

Les perspectives de travail

Ces documents étant des documents de référence très importants pour les OCASSS il est essentiel que les travaux pour y mener disposent du temps nécessaire.

Bien qu'elle ait apprécié les efforts faits pour allonger certains délais, la Table estime que le problème est plus fondamental. Même selon le calendrier révisé transmis le 6 décembre (voir en annexe), il n'y a pas davantage de temps accordé aux discussions. Or, nous estimons que les sujets à traiter nécessitent des échanges permettant de rechercher collectivement des solutions, ce qui sera impossible tant que l'objectif de publication sera fixé à avril 2022. Ainsi qu'elle l'a évoqué dans l'avis préliminaire, la Table demande donc que cette échéance soit repoussée d'au moins une année.

Ce nouvel échéancier permettrait de poursuivre sur de meilleures bases les travaux entamés et de les mener à terme à la satisfaction de toutes les parties en cause. Sans cela, il est facile de prédire que les OCASSS estimeront que ces deux documents leur auront été imposés, et ils seront totalement justifiés de s'opposer à leur application.

Sachant que l'échéance du 1er avril provient du Secrétariat du Conseil du Trésor nous croyons qu'il est dans votre rôle d'intervenir auprès de la ministre Sonia Lebel, afin qu'elle repousse l'échéance d'au moins une année. Dans l'objectif d'appuyer vos interventions, nous effectuerons également des démarches auprès d'elle et vous tiendrons informé des résultats.

En vous remerciant pour l'attention portée à notre demande et espérant pouvoir en discuter sommairement avec vous lors de notre rencontre du 9 décembre, veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.



Gaëlle Fedida, Présidente de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

C.C. Madame Dominique Breton, sous-ministre adjointe, Direction générale des programmes dédiés aux personnes, aux familles et aux communautés (DGPPFC)

Annexe 1 : Grandes lignes des échéanciers impliquant la Table

| Étapes de consultation des interlocutrices communautaires nationales et des responsables des établissements régionaux ³ | Proposition de convention | Proposition de cadre normatif |
|--|---------------------------|-------------------------------|
| Annonce qu'au 1er avril 2022, le cadre normatif remplacerait le <i>Cadre de gestion ministériel du Programme de soutien aux organismes communautaires pour la mission globale.</i> | 19 octobre 2021 | |
| Réception du document de consultation. | 1er novembre 2021 | 22 novembre 2021 |
| Limite pour transmettre des commentaires. | 24 novembre 2021 | 15 décembre 2021 |
| Réception d'une version révisée. | 21 janvier 2021 | |
| Rencontre de prise de commentaires. | 9 février 2022 | |
| Adoption du document final par le Comité stratégique. | 16 février 2022 | |

Suivent ensuite diverses démarches, n'impliquant que le MSSS et ses interlocuteurs gouvernementaux, jusqu'à la transmission, le 28 février, de la convention 2022-2025 pour signature, et à la transmission du cadre normatif 2022, le 1er avril. Ce nouveau calendrier n'accorde pas davantage de temps pour la remise des suggestions quant au cadre normatif, considérant la grande étendue de son contenu; nous devons attendre au 21 janvier pour savoir si nos propositions auront été retenues; nous disposons alors de 3 semaines seulement pour analyser les deux documents et préparer des commentaires à présenter le 9 février; seulement 1 semaine sépare la rencontre de prise de commentaires de la rencontre du comité stratégique, ce qui ne permettra pas de tenir compte de l'ensemble des propositions.

Annexe 2 : Des travaux répartis sur 14 années

Les travaux qui suivent ont impliqué de nombreuses personnes déléguées par la Table et par la CTROC, par les établissements régionaux, en plus des responsables de la DSSGAC et même des sous-ministres associés, en plus de requérir la participation ponctuelle du personnel politique.

- De 2003 à 2010 : travaux d'harmonisation dans le cadre du « Comité sur la valorisation et la consolidation de l'action communautaire en santé et services sociaux » autour de 5 thèmes : la reconnaissance et admissibilité, les mécanismes de liaison avec le milieu communautaire, les modalités de gestion, la reddition de comptes et le financement des organismes communautaires. Le Cadre de référence sur la reddition de comptes de 2008 en est notamment issu.
- De 2010-2012 : travaux intensifs qui ont mené à la Convention 2012-2015 et qui ont suivi une importante campagne de mobilisation menée par la Table et la CTROC sous le titre « Non à la Convention PSOC ».
- De 2014 à 2016 : travaux du Comité de suivi de l'application de la convention a notamment mené à des modifications de la convention 2015-2018.
- De 2014 à 2017 : travaux dans le cadre du Groupe de travail sur l'amélioration continue du PSOC en lien avec le projet de refonte de la Brochure PSOC, notamment par des discussions sur les seuils plancher
- De 2017 à 2019 : plusieurs travaux sur les formulaires PSOC et plusieurs travaux sur ce qui devait mener à la refonte de la Brochure PSOC.
- De septembre à décembre 2019 : Travaux intensifs, sur l'harmonisation du PSOC, à la demande de la sous ministre associée, à raison de 3 blocs de 2 jours entiers, en plus de trois rencontres par téléphone ou par vidéo. Ces travaux ont mené à la production du cadre de gestion ministériel, lequel a été adopté en décembre 2020. Ce document n'est pas parfait, mais il a représenté un jalon majeur dans le processus d'harmonisation administrative du programme et dans la clarification des règles et responsabilités relevant du niveau national, ainsi que de la gestion régionalisée.

³ Au 6 décembre 2021

Annexe 3 : Quelques exemples illustrant des manquements à l'un ou plusieurs des éléments identifiés plus haut dans cette lettre

A- Relativement à la proposition de cadre normatif 2022 :

1. Remet en question des **consensus** établis de longue date à l'égard des règles harmonisées, notamment concernant l'**admissibilité** et la **reddition de comptes** (plusieurs articles).
 - Par exemple, l'article 2.3 ajoute un **facteur d'exclusion général**, soit si « la mission n'est pas compatible avec les orientations du MSSS »
 - Par exemple, l'article 3.3 ajoute un **critère d'admissibilité** à ceux convenus, soit de « Démontrer une gestion saine et transparente (réaliste des prévisions budgétaires, viabilité financière, etc.) » ce qui ne fait aucun sens à l'étape de la demande d'admissibilité, en plus de référer aux prévisions budgétaires pourtant non requises.
 - Par exemple, l'article 3.4 ajoute le **facteur d'exclusion spécifique** suivant : « poursuit des objectifs ou des activités qui sont les mêmes qu'un organisme déjà financé en mission globale au PSOC. »
 - Par exemple, l'article 3.12 contrevient aux consensus sur la **reddition de comptes** en mentionnant qu'un OCASSS doit fournir « tout renseignement jugé nécessaire » par le bailleur de fonds, alors que la liste des renseignements à transmettre a été définie suite à de longues discussions. Il retire aussi le choix, établi lors des précédents travaux, de l'OCASSS d'inclure ou de joindre ces renseignements à son rapport d'activités.
2. Remet en question les engagements politiques et administratifs envers l'**indexation annuelle**.
3. Détaille les **8 critères de l'ACA** dans la section 3.3., sans qu'ils aient fait l'objet de discussions :
 - La section doit être complètement revue, notamment pour inclure les **modalités**, les **responsabilités** respectives des responsables du PSOC et des OCASSS et les **conséquences** de l'application des critères, de manière générale, en plus des détails spécifiques à la **période de transition**.
 - Les textes ajoutés sous l'énoncé de chaque critère sont **confus et couvrent différents** aspects, sans structure claire : ce sont parfois des éléments de définitions, parfois des descriptions, parfois des exemples de manifestations, etc.
 - Il n'y a aucune **information** précisant à l'OCASSS à quel moment il doit correspondre à tous les éléments inscrits sous un critère versus les choix dont il dispose. Par exemple, le cadre normatif n'indique pas que certains sont obligatoires et d'autres spécifiques ou adaptables aux contextes, ni l'importance d'analyser certains critères avec souplesse.
 - Les textes ajoutés sous chaque critère **doivent être réécrits**, car ils sont confus, souvent incompréhensibles en raison d'une syntaxe déficiente et d'un mélange des genres.

- La note 11 mentionne le **Cadre de référence en matière d'action communautaire** comme source, mais les textes ajoutés sous chaque critère sont tellement reformulés qu'ils en **dénaturent** considérablement le sens.
 - Par exemple, le critère # 2 : « démontrer un enracinement dans la communauté ».
 - Plaquette des éléments **sans les définir**, tel que « organisme de proximité » ou « acteur significatif »
 - Ne contient **aucune référence** à la notion d'enracinement, pourtant centrale au critère.
 - **Confond** l'enracinement avec la reconnaissance par le milieu, ce dernier élément n'étant pas considéré dans le Cadre de référence.
 - Par exemple, le critère #6 « poursuivre une mission sociale propre à l'organisme et qui favorise la transformation sociale ».
 - Évacue la notion **d'autonomie** vis-à-vis de l'État et des services publics, notion pourtant centrale au critère.
 - Le 3e élément est en complète **contradiction avec l'ACA** puisqu'il demande à l'OCASSS d'impliquer les « décideurs » dans la mise en œuvre de ses actions : « plusieurs stratégies sont mises en œuvre avec les participants, les décideurs et la communauté pour répondre aux besoins des personnes et elles visent des changements structurels, économiques, sociaux et politiques, »
4. Retire plusieurs clarifications inscrites dans le cadre de gestion ministériel quant aux **responsabilités et aux procédures**.
 5. N'annonce pas les discussions prévues sur l'harmonisation des « **montants de base pour les organismes comparables** » de même que sur la révision de la section sur les **typologies**.
 6. Modifie les balises quant aux formes prescrites des **états financiers**, lesquelles sont différentes du cadre de gestion et du cadre normatif 2020.
 7. Ne décrit pas suffisamment les spécificités des OCASSS, leurs visées et l'importance de respecter leur **autonomie**.
 8. **Ajoute un facteur d'exclusion**, pour le volet mission globale, soit si un OCASSS « poursuit des objectifs ou des activités qui sont les mêmes qu'un organisme déjà financé en mission globale au PSOC » (article 3.4).
 9. Ajoute des éléments qui n'ont pas été discutés jusqu'à présent, dont le financement répondant à une situation **exceptionnelle d'urgence** (à titre de projets ponctuels), ou qui ont été partiellement discutés en 2008 seulement, dont **l'ensemble des sections sur les 2 autres volets** du PSOC (projets ponctuels et ententes pour des activités spécifiques).

B- Relativement à la proposition de convention 2022-2025 :

1. Remet en question plusieurs consensus établis, notamment quant au caractère harmonisé de la **reddition de comptes** et aux conditions qui assurent l'**autonomie** des OCASSS (au moins 8 articles) :
 - Par exemple, l'article 3.6 : permet à l'établissement de **contourner** le processus prévu à la section 4 par : « À moins d'une situation jugée problématique, se conformer au processus de reddition de comptes prescrit dans le Cadre », et ce, sans aucune balise quant à la définition de « situation jugée problématique ».
 - **L'article 4.1 limite** l'autonomie de gestion des OCASSS en spécifiant les affectations recevables.
 - **L'article 2.8 exige le remboursement de** « tout montant utilisé à des fins autres que celles prévues à l'article 2.2 de la présente convention de subvention; » sans aucune balise.
 - **L'article 7 permet** la vérification par d'autres instances gouvernementales, comme si l'OCASSS était un établissement du réseau.
2. Remplace la notion de **l'indexation** par une formulation beaucoup trop vague d'un « pourcentage d'ajustement », ce qui peut signifier une hausse comme une baisse du financement.
3. **Retire toutes les données** quant aux montants versés, la possibilité de discuter du renouvellement de la convention, la mention de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles comme interlocutrice nationale (plusieurs articles)
4. Modifie l'esprit des articles sur les conséquences liées au pourcentage de **surplus non affecté**.
5. Réfère au cadre normatif sans **8 critères de l'ACA**, alors que c'était LA raison de réviser la convention.
6. Ne réfère à la **période de transition** que par une note de bas de page, alors que la convention devrait préciser son déroulement et ses conséquences, ainsi que la répartition des responsabilités entre les OCASSS et les gestionnaires du PSOC.