



La Coalition des Tables Régionales  
d'Organismes Communautaires

# **SYNTHÈSE DES ENJEUX ET GUIDE DE QUESTIONS SUR LA PROPOSITION DE CADRE NORMATIF DU MSSS**

Janvier 2023



# **TABLE DES MATIÈRES**

**03** HISTORIQUE DES TRAVAUX MSSS  
DEPUIS L'EXISTENCE DU PSOC  
RÉGIONALISÉ

---

**04** EXTRAIT DE LA SECTION SUR LES  
FACTEURS GÉNÉRAUX D'EXCLUSION  
(POUR LES TROIS MODES DE  
FINANCEMENT)

---

**05** RÈGLE DE CUMUL DES AIDES  
FINANCIÈRES PUBLIQUES

---

**06** PRÉPONDÉRANCE DU FINANCEMENT  
À LA MISSION

---

**07** FINANCEMENT POUR DES ACTIVITÉS  
SPÉCIFIQUES

---

**08** AUTRES ENJEUX

# HISTORIQUE DES TRAVAUX MSSS DEPUIS L'EXISTENCE DU PSOC RÉGIONALISÉ

➤ Les premiers travaux avec le MSSS ont eu lieu en 1995 (premières négos de balises nationales) qui ont conduit à la première brochure PSOC en 1998.

➤ Par la suite, la CTROC travaille avec le MSSS en:

**2004-2008:** production de la brochure turquoise *La reddition de comptes dans le cadre du soutien à la mission globale PSOC*, mais tout le reste des travaux achoppe (cadre de financement sur les 3 modes de financement, balises ou seuils de financement).

**2012:** production de la première convention 2012-2015 après que le MSSS ait tenté d'élaborer une convention de manière unilatérale suite à un rapport du Vérificateur Général du Québec (VGQ). La campagne *Non à la convention* force le MSSS à reculer et à travailler la convention avec les interlocutrices nationales (CTROC/TRPOCB).

**2017:** aucune production de document suite aux travaux sur l'amélioration continue du PSOC. Les travaux achoppent entre autres sur la question des seuils planchers.

**2019:** production d'un cadre de gestion ministériel publié en 2020 suite à des travaux éclairs avec le MSSS. Le cadre de gestion remplace la brochure PSOC et la brochure turquoise sur la reddition de comptes. Les travaux sont réalisés conjointement avec les interlocutrices nationales, mais le MSSS impose certains éléments de contenu une fois les discussions terminées. Ces éléments ne font pas consensus.

**2020:** la CTROC finit par mettre la main sur le document qui se cache derrière le cadre de gestion ministériel auquel le MSSS ne cesse de référer, et qu'il nomme «le cadre normatif» ou la «norme de programme». Cette norme, adoptée par le Conseil du trésor en mars 2020, n'a pas été négociée avec les interlocutrices nationales.

**Depuis 2020:** le MSSS invite la CTROC à des travaux sur le cadre normatif mais les modalités entourant ces travaux varient constamment. Ce qui ne varie pas cependant, c'est qu'avec ce que propose le MSSS, il est impossible pour la CTROC de prévoir des temps de consultation auprès des groupes qu'elle représente.

Comment la CTROC pourrait-elle jouer son rôle d'interlocutrice, entre autres consulter les organismes tout au long du processus, alors que les calendriers prévus des travaux sont trop chargés, et qu'ils ne tiennent aucunement compte des besoins et de la réalité des organismes?



**2022:** c'est officiel, le cadre de gestion ministériel est mis de côté en faveur du cadre normatif qui, lui, n'a pas été négocié avec les interlocutrices nationales. Quelques éléments importants pour le communautaire ne se retrouvent pas dans le cadre normatif (ex: indexation du PSOC, différences entre évaluation et reddition de comptes, certaines précisions sur le financement à la mission).



Et maintenant...

**2023:** pour la première fois dans l'histoire du PSOC régionalisé, le MSSS adoptera un document balisant le PSOC sans avoir négocié avec les interlocutrices nationales. Le MSSS passe ainsi par-dessus bord une pratique de presque 30 ans..!

## QUESTIONS

- Pourquoi le MSSS a-t-il négocié un cadre de gestion ministériel pour ensuite le mettre de côté et imposer un cadre normatif?
- Quand la CTROC signale au MSSS qu'il crée un précédent en adoptant des balises du PSOC non négociées avec les représentantes nationales, il nous répond qu'il nous a informé tout au long des travaux, et qu'il nous a invité à des présentations. Le MSSS croit-il que l'information et la prise en note de commentaires est la même chose que de s'asseoir avec les représentantes nationales pour convenir des processus, discuter des contenus et négocier?
- Qu'augure la position du MSSS pour l'avenir du rôle d'interlocuteur national?
- Quels sont les moyens que le MSSS mettra en place pour s'assurer que si la CTROC participe à de prochains travaux, le processus et les contenus soient vraiment respectueux de la façon de travailler du communautaire et du rôle des représentantes nationales, et que le tout soit négocié?



## EXTRAIT DE LA SECTION SUR LES FACTEURS GÉNÉRAUX D'EXCLUSION (POUR LES TROIS MODES DE FINANCEMENT)



Ne sont pas admissibles au PSOC, entre autres, les «organismes qui ne satisfont pas aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre d'un bénéficiaire d'une aide financière versée à même les fonds publics».



Une note de bas de page réfère aux normes de conduite morales et éthiques reconnues, au respect du cadre législatif, réglementaire et déontologique en vigueur et au système de valeurs en place notamment la probité, l'honnêteté, etc.



Cette exigence est inscrite sur le site du Conseil du trésor: «En vertu des nouvelles dispositions législatives, toute entreprise qui désire obtenir un contrat public ou un sous-contrat public doit démontrer qu'elle satisfait aux exigences élevées d'intégrité que le public est en droit de s'attendre de la part d'un fournisseur de l'État».



Il n'y a pas d'indication claire et précise sur les bases législatives, réglementaires ou déontologiques auxquelles le MSSS référerait pour exclure un organisme selon ce facteur.

Nous craignons que ce facteur d'exclusion permette au MSSS d'intervenir auprès d'un organisme avant le résultat d'un processus légal.

## QUESTIONS

- Qu'est-ce qui pourrait justifier une intervention de la part du MSSS ou du CISSS/CIUSSS à partir de ce facteur d'exclusion?
- À quelles normes de conduite fait-on référence exactement? À quel système de valeurs? En fait, de quoi parle-t-on précisément?



## RÈGLE DE CUMUL DES AIDES FINANCIÈRES PUBLIQUES



Le cadre normatif introduit une nouvelle modalité, soit la règle de cumul des aides financières publiques.



Dans le cas de la mission globale et des activités spécifiques, le cadre indique que «le calcul des aides financières directes et indirectes reçues des ministères, organismes et sociétés d'État des gouvernements du Québec et du Canada, incluant les crédits d'impôt ainsi que des entités municipales qui ne sont pas directement bénéficiaires du programme, ne doit pas dépasser 100% des dépenses admissibles».



Dans le cas des projets ponctuels, le pourcentage est fixé à 90%.

Il est très difficile d'avoir des explications claires de la part du MSSS sur ce que ça veut dire exactement, et sur ce que cela implique.

## QUESTIONS

- Qu'est-ce que la règle de cumul change dans la vie des organismes? Qu'est-ce que cela veut dire exactement?
- Cela implique quoi par rapport à la reddition de comptes?
- Si le cumul des aides financières publiques ne doit pas dépasser le total des dépenses admissibles, est-ce que cela veut dire que les organismes ne pourront plus faire de surplus cumulés?
- Qu'entend-t-on par aides financières indirectes? Comment le MSSS fera-t-il concrètement pour vérifier cela?



## PRÉPONDÉRANCE DU FINANCEMENT À LA MISSION

- Le cadre normatif contiendra les trois modes de financement (mission globale, activités spécifiques, projets ponctuels).
- Le cadre normatif indique que le mode de financement prépondérant du PSOC est le financement en soutien à la mission globale.
- Il n'y a aucune explication dans le cadre normatif sur ce que signifie la prépondérance, ni à quelle hauteur elle devrait se situer.
- Selon les données nationales extraites d'un tableau fourni par le MTESS 2020-2021, la moyenne de la prépondérance en santé et services sociaux serait de 85%.

Selon la CTROC, le financement à la mission doit demeurer significativement élevé comparativement aux activités spécifiques et aux projets ponctuels.

## QUESTIONS

- Que veut dire prépondérance pour le MSSS?
- Le MSSS acceptera-t-il de baliser la prépondérance? Si oui, s'engagera-t-il à maintenir minimalement la proportion actuelle de 85%, voire à l'augmenter?
- Quels sont les moyens que prendra le MSSS pour s'assurer que la prépondérance reste significative alors que le cadre normatif balisera désormais trois modes de financement?



## FINANCEMENT POUR DES ACTIVITÉS SPÉCIFIQUES



En plus du financement à la mission globale et du financement pour des projets ponctuels, le MSSS introduit des nouvelles sous-catégories au mode de financement pour des activités spécifiques.



Le financement pour des activités spécifiques est scindé en deux:

- Un volet A permettra à des organismes répondant aux quatre critères d'action communautaire et pouvant être reconnus dans d'autres ministères que le MSSS d'accéder à ce mode de financement.
- Ce financement vise à améliorer la capacité d'action des organismes à l'égard des déterminants de la santé et du bien-être de la population par la mise en oeuvre d'un plan d'action, d'un programme, d'une priorité ou d'une orientation gouvernementale, ministérielle, régionale, territoriale ou d'un établissement du réseau.
- Le volet A est le véhicule pour tout financement issu de plans d'action gouvernementaux qui exigent une reddition de comptes différente de celle liée à la mission globale.
- Après une période d'implantation des pratiques développées ou de la consolidation attendue définie par la convention, une analyse est effectuée pour déterminer la suite (maintien, transfert vers la mission, ou retrait).

Nous craignons que le volet A permette au MSSS d'accentuer la vision de complémentarité et d'inclusion au réseau public en liant les organismes à la réalisation d'orientations gouvernementales (sous-traitance déguisée, communautarisation).

- Un volet B est réservé à des organismes en santé et services sociaux répondant aux huit critères d'action communautaire autonome.
- Ce financement vise à soutenir l'implantation de nouvelles pratiques, de réponses à de nouveaux besoins ou pour l'expérimentation de nouvelles activités de prévention ou de soutien.
- L'objectif du volet B est de maintenir ou d'améliorer la santé et le bien-être de la population rejointe par les organismes.
- Les deux volets des activités spécifiques prévoient une évaluation des résultats attendus, tant dans la présentation de la demande que dans le contenu de la convention de subvention.
- La convention doit également prévoir un mécanisme d'évaluation de pertinence et d'atteinte des résultats attendus ou des retombées souhaitées afin d'examiner la possibilité de transfert vers la mission.

## QUESTIONS

- Volet B: Pourquoi ne pas consolider le financement à la mission des organismes avant de penser les financer pour faire de l'innovation sociale, alors que par leur enracinement dans la communauté, ils ne cessent de mettre en place des activités qui répondent aux besoins des personnes qui les fréquentent?
- Considérant l'ampleur du financement lié à des plans d'action gouvernementaux au cours des dernières années, comment avoir l'assurance que le financement généraliste à la mission sera priorisé?
- Quelles différences y a-t-il entre une activité spécifique volet A et une entente de services en vertu de l'article 108?



## AUTRES ENJEUX



### Disparition de la section sur la nature du financement à la mission

- N'apparaît pas dans le cadre normatif le libellé suivant qui était présent dans le cadre de gestion ministériel: *«Le mode de soutien en appui à la mission globale fait référence à 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 cadre normatif consacre une section à la nature du soutien financier pour activités spécifiques ainsi qu'à celle du financement pour projets ponctuels.

## QUESTION

- Pourquoi cet élément important n'apparaît-il pas dans le cadre normatif alors qu'il est présent pour les deux autres modes de financement?



## Transition vers les huit critères de l'ACA

- Depuis 2020, le financement à la mission est réservé aux organismes qui répondent aux huit critères de l'ACA.
- Le cadre normatif prévoit une période de transition jusqu'au 31 mars 2028 pour permettre aux établissements responsables du PSOC d'adapter leur cadre régional.
- Ce que le cadre normatif ne prévoit pas, contrairement au cadre de gestion ministériel, c'est la façon dont se déroulera la transition des organismes qui ne répondent pas aux huit critères.
- Ainsi, dans le cadre de gestion ministériel, il était précisé que la transition n'était pas obligatoire, qu'elle visait à renforcer l'ACA, que les organismes ne souhaitant pas se conformer aux huit critères ne perdraient pas leur financement mais seraient redirigés vers le mode de financement approprié pour eux, que les travaux se feraient en partenariat avec les regroupements régionaux et nationaux, etc.

## QUESTIONS

- Pourquoi ces précisions n'apparaissent-elles pas dans le cadre normatif?
- Le MSSS prévoit-il mettre en place les mêmes garanties que celles prévues dans le cadre de gestion ministériel (maintien du financement, travaux conjoints, etc.)?
- Qu'entend le MSSS par «mode de financement approprié»? Fait-il référence à un des deux autres modes du PSOC (activités spécifiques et projets ponctuels)?



## Indexation du PSOC

- Le principe d'indexation n'est pas inclus dans le cadre normatif, alors qu'il l'était dans le cadre de gestion ministériel.

### QUESTION

- Pourquoi le principe d'indexation du PSOC n'apparaît-il pas dans le cadre normatif?



## Dépenses admissibles: frais de déplacement

- Les frais de déplacement nécessaires à la réalisation de la mission sont des dépenses admissibles. Cependant, il est précisé que ceux-ci ne doivent pas dépasser les barèmes en vigueur dans la Fonction publique du Québec.

Selon le Guide de rédaction des normes de programmes d'aide financière du Conseil du Trésor, ce n'est pas une obligation pour les ministères d'inscrire des barèmes dans leurs normes.  
Pourquoi le faire alors?

- Cette précision non négociée avait été ajoutée au cadre de gestion ministériel, et a été reconduite dans le cadre normatif.

### QUESTION

- Comment le MSSS peut-il concilier cette exigence avec l'autonomie reconnue aux organismes communautaires?



## Évaluation versus reddition de comptes

- Les distinctions entre l'évaluation et la reddition de comptes n'apparaissent pas dans le cadre normatif alors qu'elles étaient présentes dans le cadre de gestion ministériel.
- Le cadre de gestion ministériel précisait que «*l'évaluation s'intéresse à la pertinence des interventions, des résultats obtenus. Il y a une notion d'efficacité et d'efficience des interventions en regard des objectifs visés et des résultats obtenus. La reddition de comptes vise plutôt à déterminer si les activités de l'organisme s'inscrivent dans le cadre de sa mission pour laquelle il est soutenu et si l'organisme satisfait aux exigences du PSOC*».

### QUESTIONS

- Pourquoi avoir retiré ces explications?
- Quelles différences le MSSS fait-il entre les notions d'évaluation et de reddition de comptes?
- Le MSSS a-t-il l'intention d'évaluer les actions/activités des organismes?