MÉMOIRE

DÉPOSÉ À LA COMMISSION DE LA SANTÉ
ET DES SERVICES SOCIAUX

Le 10 mai 2016

CSSS - 014M
C.P. – P.L. 92
Accroître les pouvoirs
de la RAMQ

Projet de loi nº 92

Loi visant à accroître les pouvoirs de la RAMQ et modifiant diverses dispositions législatives, ou l'art d'escamoter les véritables enjeux au cœur du réseau de la santé

FÉDÉRATION
INTERPROFESSIONNELLE
DE LA SANTÉ DU QUÉBEC

Avant-propos

La Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec–FIQ représente plus de 66 000 professionnelles en soins infirmiers et cardiorespiratoires, soit la majorité des infirmières, des infirmières auxiliaires, des inhalothérapeutes et des perfusionnistes cliniques qui travaillent essentiellement au sein du réseau public de santé. Cet enracinement au cœur du réseau de la santé alimente son expertise prisée et reconnue par les décideurs de tous les horizons. L'organisation se compose d'expériences de travail très variées auprès de divers types de bénéficiaires des services du réseau de la santé et des services sociaux.

Témoins privilégiées du fonctionnement du système de santé au quotidien, les professionnelles en soins sont à même de constater les multiples effets des inégalités socioéconomiques sur la santé, de même que les impacts parfois déplorables des décisions prises à tous les niveaux de la structure politique et hiérarchique. En tant qu'organisation syndicale, la FIQ représente une très vaste majorité de femmes qui sont à la fois professionnelles en soins, travailleuses du réseau public et usagères des services. Elle vise, par ses orientations et ses décisions, la préservation des acquis sociaux, une plus grande égalité et davantage de justice sociale.

Forte de cette mission, la FIQ a toujours participé activement aux diverses consultations qui ont marqué l'histoire du système de santé et de services sociaux québécois. Que ce soit au sujet de la planification stratégique des instances qui composent le système de santé, de projets de loi visant à en modifier le fonctionnement ou de tout autre sujet qui l'interpelle, la Fédération s'est toujours portée à la défense des intérêts et des préoccupations des membres qu'elle représente, mais aussi de la population. La qualité des soins et des services, leur accessibilité et leur capacité à répondre aux besoins de la population comptent parmi les plus importants enjeux sur lesquels la Fédération se penche. Cette dernière a également toujours soutenu une participation démocratique au sein du réseau, elle a fait valoir l'importance de la prévention et de la promotion de la santé et a revendiqué, pour le Québec, le maintien d'un système de santé et de services sociaux empreint de valeurs sociales-démocrates.

Table des matières

Avant-propos ..... **i**

Introduction **1**

Le poids de la rémunération des médecins sur le budget de la santé **2**

Un remède inefficace aux maux dénoncés par la Vérificatrice générale **3**

Autres enjeux qui devraient interpeller les parlementaires **5**

L'accroissement des pouvoirs de la RAMQ ne règle pas tout 5

La rémunération des médecins 6

Les frais accessoires 6

Recommandations **8**

Conclusion **9**

Introduction

Faisant suite au rapport de la Vérificatrice générale du Québec, rendu public en novembre 2015, qui dénonçait les graves lacunes actuelles dans le contrôle de la rémunération des médecins, le ministre de la Santé et des Services sociaux, Gaétan Barrette, a déposé le 6 avril dernier le projet de loi nº 92, Loi visant à accroître les pouvoirs de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) et modifiant diverses dispositions législatives.

Le rapport de la Vérificatrice générale blâmait, en partie, la RAMQ pour son inefficacité à contrôler les erreurs de facturation et les fraudes potentielles de certains médecins et soulignait la sous-évaluation du coût de la rémunération des médecins, par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), et l'impact de cette situation sur le budget des autres programmes de la santé. Le projet de loi n^{0} 491, déposé par le Parti Québécois en octobre dernier, soulevait également la nécessité d'augmenter les pouvoirs de la RAMQ afin qu'elle puisse exercer un meilleur contrôle de la rémunération des médecins. Pourtant, la réplique du ministre ne répond que partiellement à ces initiatives en limitant ses modifications législatives à l'augmentation des pouvoirs de la RAMQ, fermant ainsi la porte à une analyse globale de la rémunération des médecins.

Puisque la Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec–FIQ représente 66 000 professionnelles en soins qui travaillent jour après jour dans le réseau de la santé et des services sociaux, elle souhaite faire entendre la voix de ses membres dans tous les débats qui concernent l'avenir du système de santé. Comme la rémunération des médecins représente plus de 20 % du budget de la santé au Québec (2016-2017), il est clair que ce poste budgétaire et, par le fait même, la gestion qui en est faite ont un impact majeur sur l'ensemble du réseau. Pourtant, la FIQ n'a pas été invitée à se prononcer dans le cadre des consultations particulières et auditions entourant le projet de loi nº 92. En effet, les seules fédérations syndicales ayant été invitées pour débattre de ce sujet sont celles qui représentent les médecins. Pour cette raison, la FIQ a choisi de déposer tout de même, au nom de ses membres, un mémoire en marge du processus législatif duquel elle a été exclue.

Le poids de la rémunération des médecins sur le budget de la santé

2

Les 19 808[1] médecins du Québec se partageront, pour l'année 2016-2017, la somme de 7 063 413 milliards de dollars sur un budget total de la santé de 33 357 460 milliards. De ce montant, le paiement à l'acte représente 62 % de la facture[2]. Cette rémunération des médecins transite par l'intermédiaire de la RAMQ qui gère les 55 millions de demandes de paiement faites annuellement par les médecins (2013-2014) réparties sous plus de 11 000 codes de facturation[3]. Ce casse-tête entraîne de lourds défis administratifs pour cet organisme et a des conséquences sur l'ensemble du budget de la santé. En effet, le rapport de la Vérificatrice générale du Québec relevait un dépassement de coût de 417 millions de dollars dans la rémunération des médecins pour l'année 2015-2016. Ces sommes ont été légitimement réclamées, puisque les médecins ont réellement offert ces services à la population. Cependant, il s'agit d'un montant supplémentaire aux ententes sur la rémunération des médecins. Nécessairement, ce 417 millions de dollars a été épongé par d'autres postes budgétaires. Les médecins sont un pilier incontestable de notre système de santé et leur rémunération, qui a été révisée ces dernières années, démontre largement que ce statut leur est reconnu. Cependant, en raison de l'opacité de leurs ententes et de la gestion complexe que celles-ci imposent, le poids de leur rémunération par rapport à l'ensemble des autres dépenses en santé est débalancé et constitue un frein majeur au financement d'autres programmes pourtant tout aussi importants.

Pourtant, le premier ministre lui-même avait énoncé la transparence et la révision permanente des orientations de son gouvernement comme des points cardinaux de son mandat lors de son discours inaugural de mai 2014[4]. « Il s'agira de mettre en place un mécanisme, mais surtout une culture d'évaluation permanente », annonçait alors Philippe Couillard. Or, le ministre Barrette passe outre cet engagement de son gouvernement et semble refuser tout processus d'évaluation de ses réformes, y compris l'aspect de la rémunération des médecins. En offrant plus de pouvoir à la RAMQ pour exercer un plus grand contrôle sur l'un des volets de la rémunération des médecins, le projet de loi n^{0} 92 serait-il un paravent pour museler les voix qui remettent en question le mode de rémunération des médecins de manière plus générale?

---

[1] Bilan annuel du Collège des médecins du Québec sur les effectifs médicaux. [En ligne]. [http://www.cmq.org/nouvelle/fr/bilan-annuel-du-college-des-medecins-du-quebec-sur-les-effectifs-medicaux.aspx] (Consultée le 10 mai 2016).

[2] Rapport de la Vérificatrice générale du Québec, novembre 2015.

[3] *Ibid*.

[4] Discours d'ouverture de la 1re session de la 41e législature de l'Assemblée nationale du Québec, M. Philippe Couillard, député de Roberval et premier ministre. [En ligne]. [http://www.premier.gouv.qc.ca/actualites/allocutions/details.asp?idAllocutions=857] (Consultée le 10 mai 2016).

Un remède inefficace aux maux dénoncés par la Vérificatrice générale

3

Pour la FIQ, le projet de loi déposé par le ministre de la Santé n'est pas une réponse adéquate aux lacunes identifiées dans le rapport de la Vérificatrice générale, soit celles relatives à l'administration, le contrôle et le suivi de la rémunération des médecins par la RAMQ.

Bien que le projet de loi contienne certaines dispositions qui peuvent sembler être, à certains égards, une réponse satisfaisante aux commentaires de la Vérificatrice générale, il est par ailleurs évident que de nombreuses préoccupations demeurent en suspens. La FIQ salue l'introduction de délais de prescription plus longs pour permettre à une personne assurée de faire une demande de remboursement. Il en va de même pour les délais prolongés ou la suspension de la prescription au bénéfice de la RAMQ afin qu'elle puisse intenter une poursuite pénale à l'encontre d'un médecin ou encore lui permettre de faire enquête sans que le temps qui s'écoule soit une entrave à la réalisation de son mandat. La FIQ salue également les pouvoirs d'enquête accrus de la RAMQ ainsi que l'augmentation des montants des amendes. Toutefois, la Fédération croit qu'à elles seules, ces mesures ne seront pas suffisantes pour contrôler et assurer le suivi de la rémunération des médecins.

Par ailleurs, le projet de loi est complètement muet quant à la principale lacune identifiée par le rapport de la Vérificatrice générale, soit la faiblesse des contrôles faits a posteriori par la RAMQ. En effet, la RAMQ dispose de peu de ressources pour effectuer ces contrôles lui permettant de s'assurer que la rémunération versée est conforme aux ententes négociées. De plus, certaines méthodologies de travail rendent cette vérification plus difficile à réaliser, car elle nécessite de l'analyse et du jugement. Or, il n'y a que quatre médecins-conseils à la RAMQ. La FIQ déplore cette absence de volonté du gouvernement de remédier à cette situation. Pourtant, en février dernier, lors des travaux de la Commission de l'administration publique au sujet du rapport de la Vérificatrice générale, la RAMQ a admis qu'elle n'avait pas les ressources suffisantes pour faire ce type d'analyse. Par exemple, il est encore possible aujourd'hui qu'un médecin décidant de faire lui-même une campagne de vaccination reçoive les sommes alloués pour une visite médicale pour chacun des patients vaccinés sans que la RAMQ enquête sur cette situation. Le projet de loi actuellement à l'étude ne viendra pas corriger cette aberration. Pour la Fédération, la facturation abusive ou contraire à l'esprit des ententes pourra ainsi se perpétuer, et ce, sans qu'un contrôle serré des deniers publics soit réalisé et à l'insu des contribuables québécois.

L'absence de suivi par la RAMQ des multiples mesures incitatives négociées entre le gouvernement et les fédérations au fil des ans est également un enjeu majeur soulevé par le rapport de la Vérificatrice générale. Comment savoir si le médecin qui reçoit une ou des mesures incitatives respecte les engagements inhérents à l'admissibilité d'une telle mesure incitative? Est-ce que la RAMQ évalue si les objectifs au soutien de la création de cette mesure

sont atteints? Ces questions demeurent encore d'actualité et sans réponses aujourd'hui malgré le dépôt du projet de loi. La FIQ dénonce l'absence de transparence dans la gestion des mesures incitatives de l'organisme responsable d'administrer l'argent des contribuables.

Par ailleurs, devant la complexité du mode de facturation, plusieurs médecins ont recours à des agences de facturation. Ces dernières ont développé une expertise leur permettant d'interpréter à l'avantage de leurs clients médecins les différentes subtilités des codes et des mesures incitatives pour obtenir le maximum des sommes. Seule une analyse plus détaillée du profil de facturation des médecins permettrait à la RAMQ de mettre en lumière les pratiques déviantes. La Fédération déplore l'absence de mesures au sein du projet de loi permettant de mettre à jour ce type de pratique.

Finalement, on retrouve une disposition assez étonnante dans le projet qui, encore une fois, vient augmenter les pouvoirs du ministre de la Santé. Il sera dorénavant possible pour le ministre de raccourcir les délais pour permettre à un médecin non participant ou désengagé de se prévaloir à nouveau de son statut de médecin participant. Doit-on voir dans ce nouveau pouvoir du ministre une façon de faciliter une plus grande perméabilité pour les médecins entre le secteur public et privé?

Autres enjeux qui devraient interpeller les parlementaires

5

La FIQ est d'avis que l'accroissement des pouvoirs de la RAMQ est nécessaire et qu'en ce sens, le projet de loi permet de pallier les lacunes qui ont mené les administrateurs de la RAMQ et la Vérificatrice générale à réclamer des changements législatifs. En effet, les nouveaux pouvoirs d'inspection et de sanction dotent la RAMQ de meilleurs outils afin de contrôler la rémunération des médecins.

Toutefois, pour la Fédération, il s'avère que ce projet de loi détourne l'attention des véritables enjeux qui permettraient d'agir au-delà de la facturation des honoraires des médecins pour véritablement mesurer la performance du système public de santé. Ainsi, le projet de loi n'apporte aucune solution pour améliorer la transparence, la cueillette et le traitement des données de la RAMQ. De plus, il demeure silencieux sur la question du mode de rémunération des médecins et la problématique de la légalisation des frais accessoires qui, rappelons-le, pèsent plus lourdement sur les dépenses en santé que la fraude et les erreurs de facturation des médecins. Toute proportion gardée, il apparaît clair que ces enjeux compromettent davantage l'avenir du système public de santé et qu'un gouvernement soucieux de le défendre ne se limiterait pas uniquement aux avenues contenues dans le projet de loi 92.

L'ACCROISSEMENT DES POUVOIRS DE LA RAMQ NE RÈGLE PAS TOUT

Comme le préconise le gouvernement actuel, la RAMQ devrait s'inspirer des recommandations préconisées par la Commission de révision permanente des programmes. En plus de mettre en place un mécanisme d'évaluation permanente, la FIQ est d'avis qu'il est essentiel de rendre les informations recueillies accessibles et transparentes par la RAMQ. Puisque les soins de santé accaparent près de la moitié du budget québécois, dont près de 7 milliards de dollars sont alloués à la rémunération des médecins, il importe de tirer des conclusions des données recueillies qui serviront à prendre des décisions éclairées. Pour mener à bien cette évaluation continue de la RAMQ, la FIQ recommande de créer un organisme indépendant, apolitique, impartial et transparent.

LA RÉMUNÉRATION DES MÉDECINS

Dans un contexte d'austérité où les établissements de santé doivent composer avec d'importantes compressions, comment ne pas soulever les conditions salariales extraordinaires qu'ont obtenues les médecins au cours des dernières années? Les hausses de rémunération que le gouvernement québécois a consentie aux médecins au cours des dernières années viennent s'ajouter aux dernières ententes conclues avec les fédérations médicales à la suite de l'adoption du projet de loi 20. Ces sommes considérables ont un impact majeur sur les dépenses de santé et sur l'offre de soins sans que le gouvernement soit en mesure d'évaluer si ces conditions font en sorte d'améliorer l'accès aux soins. Pour la FIQ, il apparaît que la solution réside dans la révision du mode de rémunération des médecins alors que ce poste budgétaire pèse de plus en plus lourd sur les dépenses de santé. Comme plusieurs le soutiennent, d'autres modes de rémunération tels que la capitation, la vacation, la rémunération mixte ou encore le salariat pourraient améliorer l'efficacité globale du système de santé et mener à l'adoption de modes d'organisation qui favoriseraient la mise en valeur des professionnelles en soins tout en permettant à la population québécoise d'avoir accès à des soins sécuritaires et de qualité. Par ailleurs, la FIQ déplore que le gouvernement ait annoncé, dans son dernier budget, la disparition de l'institution du Commissaire à la santé et au bien-être. Celui-ci s'apprêtait justement à travailler à une analyse de l'impact du mode de rémunération des médecins sur la performance du réseau public de santé.

La FIQ est très préoccupée par l'opacité qui entoure les informations obtenues par la RAMQ et met en cause le devoir de confidentialité de l'organisme. L'accès à l'information est tellement difficile que les tests et les actes facturés par l'ensemble des médecins du Québec sont parmi les secrets les mieux gardés. Il faut lire les différentes sources journalistiques dans divers médias qui ont été publiées ces dernières semaines pour réaliser à quel point les données sur la rémunération des médecins varient selon le calcul, la provenance des données et leur interprétation. Pour la FIQ, un gouvernement qui se targue de faire de la transparence une priorité doit faire la lumière sur cette question afin de mieux comprendre les effets de la rémunération des médecins sur la performance du système de santé.

LES FRAIS ACCESSOIRES

L'automne dernier, le gouvernement a pris tout le monde par surprise en choisissant « d'encadrer les frais demandés aux patients en cabinet pour des services assurés » lors de l'étude détaillée du projet de loi 20, Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée et

modifiant diverses dispositions législatives en matière de procréation assistée. Ainsi, une ligne venait d'être franchie par l'adoption d'amendements à la Loi sur l'assurance maladie qui autorise le règlement des frais accessoires.

Même si le ministre de la Santé et des Services sociaux cherche à se convaincre du contraire, la Loi canadienne sur la santé interdit les frais accessoires. Comme il s'agit d'une atteinte sérieuse au système de santé public, universel et gratuit et que la capacité de payer des patients prend le pas sur l'urgence et la gravité de la maladie, la FIQ appuie le recours juridique intenté par l'avocat Jean-Pierre Ménard et le réseau FADOQ pour demander une intervention du gouvernement fédéral afin qu'il fasse cesser cette pratique au Québec. Puisque le règlement n'est toujours pas en vigueur, la FIQ presse le gouvernement d'envisager d'autres avenues pour inclure ces frais dans la rémunération des médecins et d'agir immédiatement afin d'interdire les frais accessoires.

Recommandations

8

À la lumière des préoccupations présentées dans ce mémoire, la FIQ recommande :

- La création d'un organisme indépendant, apolitique, impartial et transparent;
- La révision du mode de rémunération des médecins;
- L'interdiction des frais accessoires.

Conclusion

9

Par son refus d'entendre officiellement les intervenants en santé et services sociaux autres que les médecins dans les lieux législatifs de débat traditionnels, le ministre se prive d'entendre un point de vue important. C'est la raison pour laquelle la FIQ dépose un mémoire en marge de la tenue de ces consultations particulières sélectives, car elle a la ferme volonté de participer au débat public et de l'enrichir de la voix des professionnelles en soins qui composent le réseau. La Fédération espère donc que ses recommandations seront prises en considération, même si, de toute évidence, elles semblent être dérangeantes pour celles et ceux qui refusent de les entendre officiellement.