



Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux (CSN)

à la Commission de la santé et des services sociaux
sur le projet de loi n°10

*Loi limitant le recours aux services d'une agence de placement
de personnel et à de la main-d'œuvre indépendante dans le secteur
de la santé et des services sociaux*

Le 13 mars 2023

Confédération des syndicats nationaux
1601, av. De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Présentation.....	5
Introduction.....	5
Pour faire cesser le recours aux agences de placement et à la main-d'œuvre indépendante par le réseau de la santé et des services sociaux.....	7
<i>Agir avec conviction</i>	8
<i>Agir avec cohérence</i>	9
<i>Agir pour assurer l'accès à des services publics de qualité</i>	11
Conclusion	13
Recommandations	15

Présentation

Fondée en 1921, la CSN est la première grande centrale syndicale québécoise. Composée de près de 1 600 syndicats, elle défend plus de 330 000 travailleuses et travailleurs de tous les secteurs d'activité sur l'ensemble du territoire. Elle est également la plus grande organisation syndicale représentative dans le secteur de la santé et des services sociaux et prend part à plusieurs débats de fond de la société québécoise pour une société plus solidaire, plus démocratique, plus équitable et plus durable.

Plus particulièrement, elle compte deux fédérations œuvrant dans le secteur de la santé et des services sociaux, soit la Fédération des professionnelles (FP-CSN) qui compte plus de 10 000 membres et représente, entre autres, des syndicats de techniciens et professionnels du secteur de la santé et des services sociaux et la Fédération de la santé et des services sociaux (FSSS-CSN) qui compte plus de 140 000 membres dans les secteurs publics et privés, dont plus de 120 000 membres du réseau public de la santé et des services sociaux, partout au Québec, et ce, dans toutes les catégories de personnel.

Introduction

Les défis d'attraction et de rétention de la main-d'œuvre dans le secteur de la santé et des services sociaux ne datent pas d'hier. Nous avons pu constater, durant la pandémie, comment la pénurie de main-d'œuvre pouvait s'avérer catastrophique, voire meurtrière. Parallèlement, les listes d'attente ne cessent de s'allonger dans bien des services et des missions du réseau (services de soutien à domicile, services en santé mentale, évaluations en protection de la jeunesse, chirurgies, services d'hébergement et soins de longue durée en centres d'hébergement de soins de longue durée (CHSLD), etc.).

Pour pallier le manque de main-d'œuvre, le réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) agit à court terme en recourant aux agences de placement de personnel qui utilise de la main d'œuvre indépendante (MOI). Le RSSS est alors pris dans un dangereux engrenage : les travailleuses et les travailleurs du public quittent leur poste afin de joindre une agence de placement et participent ainsi à la pénurie de personnel du réseau qui justifie la nécessité de recourir à de la MOI. La situation actuelle ne peut plus durer. C'est l'accessibilité à des soins et à des services publics de qualité en santé et services sociaux qui est ainsi mise en péril. Il est maintenant temps que le gouvernement intervienne pour régler à long terme son problème de manque de main-d'œuvre.

Nous vous présentons ici nos propositions pour faire cesser le recours aux agences de placement de personnel par le RSSS. La CSN croit que pour arriver à ses fins, le gouvernement doit agir avec conviction et cohérence en gardant principalement en tête sa mission première d'offrir des soins et des services publics de qualité pour l'ensemble de la population québécoise.

Pour faire cesser le recours aux agences de placement et à la main-d'œuvre indépendante par le réseau de la santé et des services sociaux

Depuis des décennies, la CSN appelle le ministère de la Santé et des Services sociaux à cesser l'utilisation de la MOI dont les conséquences sont bien documentées. Au quotidien, le personnel du RSSS est forcé de travailler et même de superviser une MOI bénéficiant de meilleures conditions de travail (salaire, choix de l'horaire, choix des vacances, etc.), mais qui méconnaît souvent l'environnement de travail et les usagères et usagers. Cette situation cause une surcharge de travail, diminue la qualité des soins et des services, est risquée en matière de santé et de sécurité du travail, mais surtout, est très dévalorisante pour le personnel du RSSS. Plusieurs se demandent pourquoi continuer de s'échiner pour un réseau public peu reconnaissant alors qu'ils peuvent exécuter le même travail dans de meilleures conditions par l'entremise d'une agence de placement. C'est ainsi que le manque de personnel s'accroît au public et que la disponibilité de la MOI augmente.

Les statistiques le démontrent, les gestionnaires se tournent de plus en plus vers la MOI pour combler les heures de travail, et ce, dans l'ensemble des catégories de personnel du réseau. Nous ne reviendrons pas sur les données visant les infirmières et infirmiers puisqu'elles sont connues, mais il faut également tenir en compte les autres emplois du RSSS. Ainsi, entre 2010-2011 et 2020-2021, le nombre d'heures octroyées à la MOI a augmenté de 347 % pour les préposé-es aux bénéficiaires, de 601 % pour les préposé-es à l'entretien ménager, de 917 % pour les éducatrices et éducateurs ou encore de 326 % pour les diététistes¹. L'utilisation de la MOI semble hors de contrôle.

La situation a non seulement d'importantes conséquences sur le personnel du réseau public et sur la qualité des soins et des services, mais elle a aussi un coût financier important pour la population québécoise. Entre 2016 et 2022, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) évalue une augmentation de 380 % des coûts reliés à la MOI pour atteindre des dépenses de 960 millions de dollars. Les agences de placement ne travaillent pas bénévolement et des profits importants ont été réalisés à même des sommes qui auraient dû être utilisées pour offrir des soins et des services publics afin de soutenir et de consolider les services publics et non les agences de placement de personnel.

Le MSSS ne peut tout simplement pas continuer à maintenir le réseau avec du personnel « à deux vitesses ». Nous croyons donc qu'il faut aller plus loin que simplement « limiter » le recours aux services d'une agence de placement de personnel ; il serait essentiel d'y mettre fin. D'autant que les sommes importantes investies actuellement dans les agences seraient beaucoup plus rentables et profitables si elles étaient consenties à l'amélioration des conditions du personnel en place dans le réseau public.

¹ MSSS, *Heures travaillées par la main-d'œuvre indépendante par catégorie d'emploi pour les années financières 2010-2011 à 2020-2021*, mars 2023.

Agir avec conviction

Le ministre de la Santé et des Services sociaux a présenté le projet de loi n°10 comme étant le premier jalon pour mettre fin à l’omniprésence des agences de placement de personnel dans le RSSS. Or, le projet de loi présenté est ténu et dépouillé de toutes informations sur la façon et le moment dont le gouvernement compte agir. Le ministre argue que l’essentiel sera exposé dans de futurs règlements. Ce faisant, nous croyons que le gouvernement rate l’occasion de montrer sa détermination à intervenir prestement. Pour que le projet de loi reflète une décision affirmée, il doit prévoir un échéancier clair et contraignant au terme duquel le recours aux agences de placement de personnel et à la MOI seront interdits dans le RSSS. Nous comprenons que la situation actuelle de pénurie de main-d’œuvre nous oblige à avoir une courte période de transition pour inclure au réseau public le personnel œuvrant actuellement au sein des agences de placement de personnel, mais il est essentiel que la loi fixe un échéancier précis pour nous assurer que les objectifs émis ne demeurent pas que des vœux pieux.

Il aurait aussi été logique qu’un projet de loi portant sur le recours aux agences de placement de personnel par les organismes du réseau définisse minimalement ses concepts, ce qui n’est pas le cas. Pourtant, les arrêtés ministériels, rédigés dans la hâte de la pandémie, définissaient déjà plusieurs de ces concepts.

Le projet de loi devrait déjà inclure plusieurs mesures d’encadrement comme des taux horaires maximums par titre d’emploi, une limite de la marge de profit que les agences de placement de personnel peuvent dégager, des obligations quant aux exigences d’embauche pour qu’elles soient les mêmes pour le personnel régulier que pour la MOI, etc. Le fait de remettre le contenu du projet de loi à un futur règlement démontre un manque important de détermination et de transparence.

Finalement, le projet de loi ne définit pas les types d’organismes qui seront touchés par les restrictions au recours à la MOI. Quelle que soit la mission des organismes, les conséquences de l’utilisation de la MOI sont les mêmes : la dévalorisation du personnel du réseau, le manque de stabilité des équipes, la diminution de la qualité des soins et des services, l’augmentation de la charge du travail, etc. Ces conséquences sont néfastes tant pour les organismes du RSSS que pour ses partenaires offrant des soins de santé et des services sociaux comme pour les établissements privés conventionnés, les résidences privées pour aîné-es, les ressources intermédiaires (RI) et les ressources de type familial (RTF), les maisons de soins palliatifs, les institutions religieuses et même pour les services préhospitaliers. Les répercussions de la MOI pour le personnel ou pour les usagères et usagers sont les mêmes dans le RSSS que dans une ressource privée. Par exemple, nous pensons, à juste titre, qu’une personne âgée ayant des pertes cognitives nécessite la même stabilité de soins et de services, et ce, quel que soit son lieu de résidence. De ce fait, nous considérons que l’ensemble des organismes du RSSS et ses partenaires doivent être inclus dans les restrictions prévues à la loi.

Nous craignons que les futurs règlements n’encadrent que certains titres d’emploi comme cela était le cas dans l’arrêté 2022-033. Pourtant, les statistiques sont claires, les agences de placement se sont immiscées dans différents secteurs du RSSS et les conséquences ne sont

pas moins dommageables pour les emplois moins connus du public. Par exemple, la stabilité du personnel dans le secteur de la déficience intellectuelle et du trouble du spectre de l'autisme est essentielle pour les usagères et usagers. Il est terriblement néfaste de croire que le fait d'inclure des éducatrices et des éducateurs d'une agence de placement, sans formation ou expérience du domaine, et surtout, ignorants des habitudes particulières de ces usagères et usagers, est sans conséquence sur la qualité des services et sur la sécurité du personnel régulier. Également, dans la catégorie du personnel de bureau et de l'administration, notamment en regard du titre d'emploi de secrétaire médicale, plusieurs contrats sont offerts à des entreprises privées, voire hors Québec.

Aussi, nous sommes soucieux que les agentes et agents de sécurité puissent être exclus des critères restreignant le recours à la MOI. De 2010-2011 à 2020-2021, le nombre d'heures octroyées à la MOI pour ce titre d'emploi a augmenté de 244 %. Des titres d'emploi sont déjà prévus aux conventions collectives, notamment les surveillantes et surveillants en établissement et les agentes et agents d'intervention. Ces personnes salariées sont présentes dans plusieurs de nos milieux et elles jouent un rôle important dans l'équipe de travail et dans l'image de stabilité de l'établissement : elles connaissent les lieux, le personnel et les usagères et usagers. Elles ont également les habiletés nécessaires pour bien intervenir et soutenir les équipes de travail. Aucun motif ne peut justifier la privatisation à grands frais de ces services².

Agir avec cohérence

L'adoption d'une loi ferme et détaillée est, à notre avis, le rôle du législateur. Ainsi, le projet de loi n°10 doit être modifié afin de cesser le recours aux agences de placement de personnel de façon claire. Toutefois, le gouvernement doit impérativement agir à la racine du problème. Si le personnel du réseau décide de partir vers des agences de placement de personnel, c'est tout simplement parce que les conditions de travail y sont meilleures. Le besoin de recourir à la MOI dénote également des enjeux de planification de la main-d'œuvre ainsi que de l'organisation des soins et des services, et ce, notamment en soutien à domicile.

Le MSSS est non seulement un organisme offrant des soins et des services, mais il est aussi un employeur ayant devant lui un grave problème d'attractivité et de rétention de sa main d'œuvre. Si le vernis de l'emploi pour les services publics a longtemps été suffisant pour attirer du personnel dévoué, la pénurie de main-d'œuvre qui secoue le Québec a mis un terme à cette attraction particulière. Pour que le MSSS puisse retrouver sa main-d'œuvre et réintégrer le personnel travaillant actuellement en agence de placement de personnel, il lui faut redevenir un employeur de choix, offrir un milieu de travail où les travailleuses et les travailleurs désireront y évoluer.

² <https://www.lesoleil.com/2023/02/03/des-violences-qui-durent-depuis-trop-longtemps-au-chul-eb3c63913058491e66bfb81d5b974137>.

Le gouvernement ne peut profiter du dépôt de projet de loi pour aborder le processus de négociation³ et nous considérons que ce n'est pas à l'Assemblée nationale de débattre des conditions de travail du personnel du RSSS. Le processus de négociation du secteur public est encadré par la loi et c'est aux tables de négociation, en présence des partis dûment mandatés, qu'il faut proposer des améliorations aux conditions de travail du personnel. Nous espérons que le gouvernement octroiera tous les mandats pour que le MSSS redevienne un employeur de choix et pour que les conditions de travail du personnel du RSSS soient enfin à la hauteur de leur importance et de leur dévouement.

En outre, le MSSS doit s'empresse d'améliorer les conditions de travail de son personnel. Il devrait notamment agir pour mettre fin à l'utilisation abusive du temps supplémentaire obligatoire (TSO) et de la garde obligatoire, améliorer la conciliation famille- travail-études, accroître l'autonomie professionnelle, agir sur la surcharge de travail et la santé et sécurité au travail, etc.

Pour que l'ensemble des partenaires du RSSS puisse agir sur les problèmes dus au manque de personnel, le gouvernement doit faire preuve d'une plus grande transparence en matière de planification de la main-d'œuvre. Le partage de données contemporaines et complètes est primordial, et ce, pour l'ensemble des titres d'emploi et par secteur. Ces données doivent permettre de dresser un portrait précis de l'état de la main-d'œuvre et des besoins anticipés à court, à moyen et à long termes au Québec.

Pour ce faire, la mise sur pied d'un comité permanent paritaire de planification de la main d'œuvre (PMO) sur le plan national s'avère nécessaire. Celui-ci devrait avoir pour mandat de procéder à un exercice sérieux de PMO afin, notamment, d'élaborer un portrait des secteurs et des titres d'emploi vulnérables, de permettre d'anticiper les besoins de main-d'œuvre et de mettre en place les ajustements requis en matière d'ajout d'effectifs. La problématique criante de disponibilité de main-d'œuvre dans les régions éloignées et particulièrement dans le Grand Nord doit également être traitée et résolue de toute urgence.

De plus, ce lieu d'échange paritaire permettrait d'aboutir à des solutions négociées pour la mise en place de mesures en continu dans des secteurs névralgiques en créant des liens avec le réseau de l'éducation quant à la mise en place de formations qualifiantes ou à un processus de reconnaissance des acquis.

De pareils échanges devraient avoir lieu localement et paritairement alors que les parties pourraient identifier rapidement les secteurs qui risquent de souffrir du manque de main-d'œuvre.

Ensuite, le soutien à domicile (SAD) est le secteur du réseau de la santé et des services sociaux où la dépendance structurelle à l'égard des agences de placement de personnel est la plus forte⁴. En 2019-2020, ce sont 27,9 % des heures travaillées en aide à domicile qui ont

³ *La Presse*, *Québec veut abolir le recours aux agences privées d'ici 2026*, 15 février 2023, <https://www.lapresse.ca/actualites/sante/2023-02-15/main-d-oeuvre-independante/quebec-veut-abolir-le-recours-aux-agences-privees-d-ici-2026.php>.

⁴ IRIS, *Les agences de placement comme vecteurs centraux de la privatisation des services de soutien à domicile*, janvier 2022.

été assurées par de la MOI contre 2,9 % dans l'ensemble du RSSS. L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS) a démontré que le recours aux agences de placement de personnel est inégal d'un établissement et d'une région à l'autre et que l'utilisation de la MOI est avant tout liée à un choix des gestionnaires plutôt que causée par la pénurie de main-d'œuvre.

La Politique de soutien à domicile *Chez soi : le premier choix*⁵ date de 2003 et n'a jamais été mise à jour. Il serait grand temps qu'elle le soit puisque les besoins en matière de SAD sont nombreux et croissants. L'organisation des services de SAD demeure pourtant morcelée et compliquée. De nombreux partenaires du réseau offrent des services pour pallier les lacunes de l'offre publique. Par ailleurs, des agences privées et des résidences privées pour aîné-es offrent des services d'assistance personnelle et d'aide-domestique. Le consensus du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 prévoit pourtant que le recours aux entreprises d'économie sociale doit se faire sans concurrence avec les services et les emplois du secteur public. Conséquemment, la CSN réitère sa demande à ce que le gouvernement dépose une nouvelle politique et un plan d'action en matière de soutien à domicile.

Agir pour assurer l'accès à des services publics de qualité

Le gouvernement a l'obligation de répondre aux besoins de l'ensemble des Québécoises et des Québécois, et ce, quels que soient leur région habitée ou leur niveau socio-économique. Cette responsabilisation gouvernementale doit, entre autres, passer par une prise de position forte pour le réseau public et la valorisation de son personnel.

Les gouvernements successifs ont été plus souvent occupés à mettre en place des réformes structurelles du RSSS plutôt qu'à viser l'amélioration des conditions de travail et d'exercice du personnel au cœur de l'offre de soins et de services. Cette négligence cause aujourd'hui la désertion du personnel du réseau. Les gestionnaires se sont tournés vers les agences de placement de personnel pour répondre aux besoins de main-d'œuvre, mais ce réflexe doit cesser. En revanche, nous ne considérons pas qu'il soit souhaitable de pénaliser financièrement les établissements qui auraient recours à la MOI tel que proposé à l'article 4 du projet de loi n°10. Il nous semble inadapté qu'un organisme public, financé par les contribuables, doive restreindre ses budgets de soins et de services pour compenser une action répréhensible. Si le MSSS est ferme et cohérent dans sa volonté de cesser le recours à la MOI, il offrira les moyens et les outils nécessaires aux établissements pour qu'ils n'aient plus besoin de faire appel aux agences de placement de personnel.

La valorisation du personnel du réseau passe aussi par la valorisation du réseau lui-même. Or, en permettant, voire en encourageant la présence du secteur privé à but lucratif dans le secteur de la santé et des services sociaux, comme la mise en place des mini-hôpitaux privés, l'État se déresponsabilise de ses engagements et met à mal les principes d'universalité, de solidarité et d'accès équitable pour toutes et tous à des soins de qualité. En utilisant les mêmes arguments que les établissements qui ont recours à la MOI, le MSSS se dit obligé de

⁵ MSSS, *Chez soi : le premier choix Politique de soutien à domicile*, février 2003, 43p.
<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2002/02-704-01.pdf>

se tourner vers le secteur privé pour répondre à sa mission de soins et de services. Si la solution était dans la privatisation, cela ferait longtemps que les problèmes d'accessibilité à la première ligne du RSSS seraient résolus.

Le gouvernement doit changer sa vision et son discours et faire du réseau public la seule et unique voie à développer et à valoriser. Le gouvernement doit ainsi assujettir l'ensemble des établissements de santé et de services sociaux à une obligation de gestion, de financement et de prestation de services publics. C'est en valorisant le réseau public que le gouvernement pourra convaincre le personnel évoluant actuellement au privé ou dans des agences de placement de personnel de revenir dans le giron des services publics.

Notre système de santé et de services sociaux est à la croisée des chemins. Depuis une trentaine d'années, nos gouvernements ont centralisé à outrance le réseau public, ils ont miné son caractère démocratique et ont choisi la privatisation plutôt que le renforcement de son caractère public. Selon nous, poursuivre dans ce sens ne ferait qu'empirer les problèmes que nous vivons. Au contraire, nous invitons le gouvernement à faire preuve de courage en ouvrant la porte aux idées des travailleuses et des travailleurs qui sont les véritables experts en la matière puisque ce sont eux qui prodiguent les soins et services à la population au quotidien.

Conclusion

Nous saluons la volonté du gouvernement d'agir sur le recours croissant de la main-d'œuvre indépendante (MOI) par le Réseau de la santé et des services sociaux (RSSS). En revanche, nous sommes déçus de constater que le projet de loi n°10 ne vise pas à mettre fin définitivement au recours de la MOI en incluant un plan clair et détaillé des actions qui seront entreprises. Pour arriver à ses fins, nous nous attendons à ce que le gouvernement agisse à la source du problème des agences de placement soit en améliorant les conditions de travail du personnel du RSSS, et ce, par la voie de la négociation.

Finalement, pour inspirer les travailleuses et les travailleurs des agences de placement de personnel à réintégrer le réseau, il faudra non seulement améliorer les conditions d'exercice pour le personnel, mais aussi valoriser le travail effectué par le réseau public québécois. La privatisation accentuée annoncée par le *Plan santé* ne fait que décourager et dévaloriser le personnel du réseau public. Il est impératif que le gouvernement fasse le choix d'un réseau public accessible et de qualité. Nous craignons que si le gouvernement ne met pas l'ensemble de ces actions en place, le projet de loi n°10 ne puisse qu'accentuer davantage la désertion du personnel du réseau public vers le secteur privé.

Recommandations

Pour faire cesser le recours aux services des agences de placement de personnel et à de la main-d'œuvre indépendante (MOI) par le réseau de la santé et des services sociaux :

1. Que le projet de loi n°10 soit amendé afin d'y inclure :
 - a. une définition des termes « agence de placement de personnel » et « main-d'œuvre indépendante »;
 - b. un échéancier à court terme, clair et contraignant, au terme duquel le recours aux agences de placement de personnel et à la main-d'œuvre indépendante sera interdit dans le RSSS;
 - c. une précision indiquant que l'interdiction du recours aux services d'une agence de placement de personnel et à de la main-d'œuvre indépendante sera appliquée à l'ensemble des organismes du RSSS et de ses partenaires;
 - d. la volonté du gouvernement de restreindre le recours aux agences de placement de personnel et à la main-d'œuvre indépendante pour l'ensemble des titres d'emploi identifié par la nomenclature.
 - e. l'exclusion des établissements publics aux pénalités prévues à l'article 4;
 - f. des mesures transitoires, lesquelles prévoient :
 - i. les conditions détaillées pour un recours exceptionnel aux agences de placement de personnel et à la main-d'œuvre indépendante;
 - ii. que le personnel d'agence de placement et la MOI bénéficient de conditions de rémunération équivalentes au personnel du RSSS (taux horaire, avantages sociaux, allocations de déplacement, etc.);
 - iii. qu'on limite la marge de profit des agences de placement et de la MOI;
 - iv. que les exigences et les qualifications du personnel d'agence soient les mêmes qui sont exigés par les établissements du réseau pour le personnel en place;
 - v. qu'il soit interdit à un gestionnaire du RSSS d'être actionnaire ou de travailler pour une agence de personnel, sous peine d'amende, et que l'on prévoit une période après l'emploi au cours de laquelle cette interdiction demeure afin d'éviter les conflits d'intérêts;
2. Que le ministère de la Santé et des Services sociaux prenne les mesures pour mettre fin à l'utilisation abusive du temps supplémentaire obligatoire et de la garde obligatoire.
3. Que le ministère de la Santé et des Services sociaux décentralise la gouvernance de son réseau et renforce l'autonomie professionnelle des personnes salariées et des équipes dans l'organisation du travail.

4. Que le ministère de la Santé et des Services sociaux mette sur pied un comité national paritaire permanent de planification de la main-d'œuvre du réseau de la santé et des services sociaux.
5. Que des rencontres paritaires régulières entre les parties locales permettent de discuter des enjeux de planification de la main-d'œuvre.
6. Que le gouvernement du Québec adopte une nouvelle politique et un plan d'action en matière de soutien à domicile valorisant les emplois du secteur public.
7. Que le gouvernement du Québec dépose un plan pour cesser le recours au secteur privé à but lucratif dans le domaine de la santé et des services sociaux.