



PROTÉGER TROIS ENTITÉS DONT LE RENDEMENT EST REMARQUABLE

**MÉMOIRE DE L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE D'ÉTABLISSEMENTS
DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX (AQESSS)**

Présenté devant la Commission sur les finances
publiques lors de l'étude du projet de loi n° 130

Assemblée nationale du Québec
Le 19 janvier 2011

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. L'ASSOCIATION DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX (AQESSS)	3
1.1 MISSION UNIVERSITAIRE	3
2. DES RETOMBÉES IMPORTANTES POUR LE QUÉBEC	5
2.1 UNE EXPERTISE RECONNUE INTERNATIONALEMENT.....	5
2.2 RECHERCHES EN SANTÉ BIOMÉDICALE ET SOCIALE : DÉJÀ UN SOLIDE ARRIMAGE	6
2.3 DES STRUCTURES PROPICES À LA RECHERCHE.....	6
3. LA POURSUITE D'OBJECTIFS COMMUNS	7
4. LES PRÉOCCUPATIONS DE NOS MEMBRES	9
5. LA SOLUTION RETENUE DANS LE PROJET DE LOI N° 130	11
5.1 LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE	11
5.2 LE SCIENTIFIQUE EN CHEF	12
CONCLUSION	13
ANNEXE	15
DES PRINCIPES QUE NOUS PARTAGEONS.....	15
DUPLICATION DES PROCESSUS ET RALENTISSEMENT DANS LA RÉALISATION DES PROJETS IMMOBILIERS	16
LES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ : RESPONSABLE DES LIEUX PHYSIQUES	16

INTRODUCTION

La ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du Trésor, madame Michelle Courchesne, a déposé à l'Assemblée nationale, le 11 novembre 2010, le projet de loi n° 130, abolissant le ministère des Services gouvernementaux et restructurant plusieurs organismes et fonds gouvernementaux.

Ce projet de loi prévoit notamment la fusion du Fonds de la recherche en santé du Québec (FRSQ), du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC) et du Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies (FQRNT) et leur intégration dans un nouveau fonds appelé « Fonds Recherche Québec ».

Le présent mémoire, qui porte essentiellement sur cette section du projet de loi, vise à mesurer les impacts potentiels des changements proposés par le gouvernement sur la recherche qui se fait au Québec, sur la communauté des chercheurs et sur le milieu de la santé et des services sociaux.

Pour l'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux, le projet de loi soulève de nombreuses questions que nous souhaitons porter à l'attention des membres de la Commission des finances publiques.

1. L'ASSOCIATION DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX (AQESSS)

L'Association des établissements de santé et de services sociaux (AQESSS) est le porte-parole de 134 établissements, soit l'ensemble des centres hospitaliers (CH), des centres de services sociaux (CSSS), des centres hospitaliers universitaires (CHU, CHA, Instituts) et des CHSLD du Québec.

Les membres de l'AQESSS gèrent plus de 85 % des budgets des établissements du réseau et emploient plus de 200 000 personnes.

La mission de l'Association est de rassembler, de représenter et de soutenir ses membres et d'agir comme chef de file et comme acteur privilégié pour assurer la qualité et l'accessibilité des services et la pérennité du réseau de la santé et des services sociaux.

Dans le cadre de cette mission et grâce à une expertise professionnelle reconnue par tous, l'AQESSS est à la fois :

- Un acteur influent et crédible auprès des instances gouvernementales, de ses partenaires et de la population, dans tous les débats sur la santé et les services sociaux;
- Un lieu de convergence, de développement, de réflexion, de ressourcement, de soutien et un interlocuteur attentif pour ses membres;
- Un agent de promotion de la recherche, du transfert de connaissances, de l'innovation et de l'adoption des meilleures pratiques dans les domaines de la santé et des services sociaux.

1.1 Mission universitaire

La Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS) confie aux établissements à vocation universitaire membres de notre association (les CHU, les CHA, les CAU et les Instituts), la responsabilité de gérer « un centre de recherche ou un institut de recherche reconnu par le Fonds de la recherche en santé du Québec. » (LSSSS art. 88)

Ainsi, la majorité de la recherche biomédicale et en services sociaux du Québec se réalise dans les dix-sept CHU, CHA et Instituts et les six CSSS-CAU (affiliés universitaires) membres de notre association. Les centres de recherche en milieu hospitalier reconnus par le FRSQ hébergent la quasi-totalité des infrastructures de recherche en santé au Québec et emploient des milliers de personnes.

2. DES RETOMBÉES IMPORTANTES POUR LE QUÉBEC

Les Instituts de recherche en santé au Canada considèrent que « les chercheurs en santé dans les universités et les hôpitaux du Québec sont parmi les meilleurs au monde¹ ». Cela n'est pas étranger à ce que le financement de la recherche en santé au Québec accordé par les Instituts de recherche en santé au Canada soit passé de 106 M\$ en 2000-2001, pour atteindre 197 M\$ en 2006-2007 et 280 M\$ l'an dernier.

La recherche en santé et en services sociaux représente plus de 50 % de l'ensemble des activités de recherche de tout genre confondu au Québec et au Canada.

Dans les faits, le dynamisme des trois fonds que le gouvernement entend fusionner avec le projet de loi n° 130 a conduit le Québec à s'arroger la part du lion des investissements du gouvernement fédéral et de l'entreprise privée dans la recherche. L'an dernier, selon le ministère du Développement économique de l'Innovation et de l'Exportation, ces investissements ont atteint plus de 800 M\$, soit quatre fois la participation du gouvernement québécois dans ces fonds (environ 200 M\$). Les investissements fédéraux et privés au Québec représentent ainsi plus de 28 % de l'ensemble des investissements en recherche au Canada alors que le poids démographique du Québec y est de 21 %. Dans les secteurs de la recherche en santé biomédicale et sociale, la proportion des investissements canadiens et privés au Québec atteindrait 39 %.²

2.1 Une expertise reconnue internationalement

Dans le domaine social et dans le domaine biomédical, les fonds québécois de recherche ont notamment réussi à développer une expertise hors du commun qui permet au Québec de rayonner sur la scène internationale.

Les pôles dans lesquels excelle le Québec sont les domaines de recherche prioritaires pour le gouvernement québécois : la neurologie et la santé mentale, la recherche sur le vieillissement et la perte d'autonomie, la cancérologie et les maladies sociétales comme l'obésité et les maladies cardiovasculaires. La capacité des chercheurs québécois à travailler de façon concertée et en

¹Le Québec – La recherche en santé ça rapporte (2006-2007) instituts de recherche en santé du Canada, <http://www.irsc-cihr.gc.ca>

² Selon Yves Joannette, PDG du FRSQ, cité dans Le Devoir, le 25 avril 2009

interdisciplinarité dans ces quatre domaines, à comparer leurs façons de faire et à partager leur expertise ajoute énormément de valeur à leurs travaux. Dans les faits, cela les distingue et façonne leur renommée dans le monde.

En guise d'exemple, mentionnons que le Fonds de recherche en santé du Québec annonçait le 11 janvier 2011 que pour la première fois, des équipes de chercheurs québécois travaillant avec des partenaires de France, d'Allemagne et d'Espagne seront financées par le réseau de la recherche européen pour effectuer des travaux en santé mentale dans le cadre du projet international Poséidon.³

2.2 Recherches en santé biomédicale et sociale : déjà un solide arrimage

Dans le secteur de la recherche en première ligne réalisée dans les Centres de santé et de services sociaux affiliés universitaires (CSSS-CAU), il faut souligner le caractère original des activités de recherche intersectorielles ou transversales, notamment en santé mentale, sur le vieillissement et la perte d'autonomie. Ces activités, qui allient avec succès la recherche sociale et la recherche en santé biomédicale, sont un bon indicateur des possibilités de synergie entre les deux domaines. Ce lien étroit entre le social et le biomédical constitue d'ailleurs un élément fort du système de santé québécois. Les fonds de recherche doivent conjuguer leurs efforts pour continuer à développer le financement de ce type d'activités.

2.3 Des structures propices à la recherche

Par ailleurs, malgré l'abolition de la Table des présidents des trois fonds de recherche québécois par l'actuel gouvernement, les dirigeants de ces organismes continuent de travailler sur des projets communs concernant des thématiques transversales. Ils ont mis en place des structures souples, à l'écoute du milieu scientifique, propice à la recherche et à la

Les trois fonds ont mis en place des structures souples, à l'écoute du milieu scientifique, propice à la recherche et à la diversité de pratique

diversité de pratique. Leurs travaux communs portent notamment sur le développement durable, l'alimentation, la nanotechnologie, les changements climatiques, les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et la réduction des gaz à effet de serre.

C'est donc dire que les gestionnaires, professionnels et experts du milieu partagent un même objectif d'alléger au maximum les structures, et ce, pour consacrer toujours plus de ressources financières à la recherche proprement dite, au développement des connaissances et à la poursuite de l'excellence scientifique.

³ Communiqué du FRSQ du 11 janvier 2011

3. LA POURSUITE D'OBJECTIFS COMMUNS

Avant d'exprimer nos préoccupations concernant la volonté gouvernementale de fusionner le Fonds de la recherche en santé du Québec (FRSQ), le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC) et le Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies (FQRNT), notre Association tient à exprimer son accord avec les objectifs généraux que poursuit le gouvernement, à savoir l'allègement des structures, la simplification des procédures, le regroupement des services, la mise en commun des expertises, la recherche de nouvelles synergies et la réalisation d'un plus grand nombre de démarches et d'activités intersectorielles ou transversales.

Le Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies et le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture ont déjà procédé au regroupement de leurs directions des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles

Au chapitre du partage des services, il n'est pas inutile de rappeler que deux des Fonds visés par le projet de loi, soit le Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies et le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture, ont déjà procédé au regroupement de leurs directions des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles.

Dans le même esprit, les trois Fonds de recherche ont déjà fait part au gouvernement de leur volonté d'aller le plus loin possible en la matière en regroupant sous une seule autorité l'ensemble de leurs services administratifs.

4. LES PRÉOCCUPATIONS DE NOS MEMBRES

Les établissements membres de notre association, particulièrement les CHU, les CHA, les Instituts et les CSSS associés universitaires (CSSS-CAU), sont préoccupés par la question de la répartition et du maintien du financement de chacun des secteurs de recherche à l'intérieur d'une éventuelle structure unifiée.

En effet, il n'est pas précisé dans le projet de loi comment se ferait la répartition des enveloppes entre les trois grands secteurs de recherche.

L'article 70 du projet de loi n° 130 donne au ministre un pouvoir de « directives sur les orientations et les objectifs généraux que le Fonds doit poursuivre, notamment en ce qui concerne l'équilibre entre les enveloppes budgétaires allouées aux secteurs identifiés à l'article 61 ». Or, qu'est-ce que le gouvernement entend par « équilibre » ? Sur quelles bases le ministre se fonderait-il pour procéder à cet équilibre ?

Il y a lieu de maintenir la présence d'un conseil d'administration propre à chaque fonds pour leur conférer une relative indépendance

Nous croyons qu'il y a lieu de maintenir la présence d'un conseil d'administration propre à chaque fonds puisque leur capacité à mobiliser et à structurer chacun de leur secteur a eu un important effet de levier pour générer des retombées financières importantes pour le Québec dans le secteur de la recherche scientifique.

Le maintien d'un conseil d'administration propre à chaque fonds permet également de les protéger et de leur conférer une relative indépendance. Cette indépendance entre les chercheurs et les intérêts ou les points de vue particuliers est la base de la rigueur scientifique, laquelle est la base de sa crédibilité.

5. LA SOLUTION RETENUE DANS LE PROJET DE LOI N^O 130

La solution d'ensemble retenue par le gouvernement pour lui permettre d'atteindre ses objectifs visant à alléger les structures, simplifier les procédures et regrouper les services soulève un certain nombre de questions importantes.

Le projet de loi 130 remplace en effet les trois grands Fonds de recherche existants par un Fonds unique à qui il confie le mandat global de recherche dans les trois secteurs concernés.

5.1 La structure de gouvernance

Le nouveau Fonds Recherche Québec serait placé sous l'autorité d'un Conseil d'administration qui chapeauterait trois conseils sectoriels, auxquels seraient confiées les fonctions les plus importantes jusqu'ici dévolues aux trois Fonds visés par la loi. Il est précisé en effet que « les conseils sectoriels élaborent les programmes pertinents à leur secteur, effectuent la planification stratégique et mettent en œuvre les programmes, notamment l'évaluation des demandes ». Le gouvernement reconnaît ainsi la nécessité de préserver la spécificité des champs d'expertise couverts par chacun des Fonds de recherche existants.

Toutefois, si on considère que ce même C. A. serait composé majoritairement, selon le projet de loi, de membres provenant de ces mêmes conseils sectoriels, on peut se demander quelle sera la valeur ajoutée réelle de cette structure, une fois que sera réalisé le regroupement de tous les services administratifs.

Ces Fonds couvrent ensemble un éventail très large de compétences, de disciplines et de domaines de recherche pour lesquels il faut absolument prévoir des approches et des programmes correspondant à leurs caractéristiques particulières. D'où l'importance de ces conseils sectoriels prévus par la loi.

Toutefois, le gouvernement assujettit le travail de ces conseils à l'autorité d'un conseil d'administration dont il est difficile de déterminer le rôle exact, compte tenu du pouvoir de directives du ministre sur les orientations et les objectifs généraux du Fonds (article 70) et compte tenu des multiples responsabilités confiées aux conseils sectoriels.

En d'autres termes, ne risque-t-on pas ainsi d'alourdir plutôt que d'alléger le système ? La loi nous ferait passer de trois entités distinctes et complémentaires à une structure plus lourde constituée de quatre entités regroupées sous une même appellation.

5.2 Le scientifique en chef

Le projet de loi remplace les trois PDG des Fonds existants par un scientifique en chef chargé de la gestion de la totalité du dispositif. Ce scientifique en chef doit présider les trois conseils sectoriels en plus de siéger sur le conseil d'administration.

L'Association s'interroge d'abord sur le type de profil choisi pour l'autorité administrative de la nouvelle structure. Si on regarde ce qui se fait à l'extérieur du Québec dans des structures analogues, on s'aperçoit que le titre de scientifique en chef est normalement donné à une personne qui assume un important rôle-conseil et non pas des responsabilités de gestion. Il s'agit là de rôles qui requièrent deux types d'expertise bien différents.

On peut raisonnablement se demander s'il est approprié de confier à la même personne la présidence des trois comités sectoriels chargés de la planification stratégique, des programmes et de l'évaluation des demandes pour tous les secteurs couverts en plus de lui demander de comprendre, sinon de maîtriser, tous les champs de recherche compris dans la mission du Fonds que souhaite créer ce projet de loi. Cela s'ajouterait à ses fonctions liées à la direction générale d'un organisme employant quelques centaines de personnes. Confier toutes ces responsabilités à une seule personne nous apparaît irréaliste.

CONCLUSION

En conclusion, l'AQESSS réitère son appui à l'objectif gouvernemental de regrouper les services administratifs des fonds de recherche existants.

Elle considère toutefois que la fusion projetée, qui ne peut offrir de garanties fermes quant à la protection des spécificités de chaque secteur, tant sur le plan de l'expertise que sur celui des enveloppes budgétaires allouées, risque de mettre en péril des années d'efforts et d'avancées réelles dans le vaste domaine de la recherche au Québec.

Quoi qu'on dise, le dispositif qu'on projette de modifier avec l'actuel projet de loi fonctionnait à la satisfaction de tous, notamment des partenaires du milieu. Au surplus, de nombreux services étaient déjà regroupés.

Compte tenu de la modestie des économies d'échelles qu'entraînera un tel changement et compte tenu de la lourdeur de la structure administrative proposée, il faut se demander quels avantages réels seront générés par les articles 55 à 94 du projet de loi n° 130. Nous ne pouvons que déplorer la volonté gouvernementale de fusionner à tout prix trois entités dont le rendement est remarquable en termes de retombées économiques, de création et maintien d'emplois de qualité et qui participent au rayonnement international du Québec.

La fusion souhaitée par le législateur nous apparaît prématurée. Elle n'atteint pas les objectifs d'allègement des structures, de simplification des procédures et de réalisation d'un plus grand nombre de démarches et d'activités intersectorielles ou transversales. Selon nos membres et selon les différentes organisations que nous avons consultées, cette fusion risque plutôt de fragiliser des organismes qui ont démontré hors de tout doute leur efficacité et leur capacité à faire fructifier les subventions qui leur ont été versées. Elle ne répond à aucune demande de la part du milieu de la recherche ni des entreprises et menace de dégrader les réseaux établis dans chacun des secteurs de la recherche au Québec.

Il est important de rappeler que le regroupement de différents types de recherche sous un même organisme a été étudié par d'autres gouvernements, notamment en Alberta et en Angleterre. La démarche s'y est avérée complexe à un point tel que la plupart des gouvernements qui l'ont considérée ont décidé de maintenir des entités circonscrites et des ensembles correspondants à des domaines spécifiques comme celui de la santé.

En conséquence, selon nous, les articles 55 à 94 devraient être retirés, à ce moment-ci, du projet de loi n° 130. Cela permettrait que s'amorce une réflexion plus large sur l'avenir de la recherche au Québec.

Le retrait de ces articles permettrait aux fonds existants de poursuivre leur concertation pour trouver les façons d'accroître leurs performances, de réduire leurs coûts administratifs et de mettre en commun plusieurs de leurs services tout en protégeant la spécificité et l'expertise de chacun des secteurs d'excellence de la recherche au Québec.

ANNEXE

Abolition de la Corporation d'hébergement du Québec et transfert de ses activités à la Société immobilière du Québec – CHAPITRE XVIII du Projet de loi n° 130

Des principes que nous partageons

Il est important que les membres de cette Commission sachent que l'AQESSS s'inscrit en accord avec le fait que les investissements de l'État dans les infrastructures publiques se fassent conformément aux meilleures pratiques de gestion et avec transparence.

L'AQESSS souscrit également au fait qu'il y a lieu de favoriser une planification et un suivi rigoureux des grands projets d'infrastructure afin de diminuer les risques de dépassement de coûts et de prolongation des délais dans leur réalisation.

De plus, notre association a déjà publiquement manifesté sa satisfaction concernant le Plan québécois des infrastructures. C'est un engagement gouvernemental important pour l'entretien et le maintien du parc immobilier.

Les membres de cette Commission doivent être informés que les projets d'immobilisation présentés par nos membres répondent à des besoins souvent urgents qui visent l'amélioration des soins de santé et des services sociaux offerts à la population. Leurs projets sont notamment des constructions, des agrandissements ou de la réfection d'hôpitaux, de salles d'opération, de salles d'urgence et d'unités de soins intensifs, ou des travaux de mise à niveau dans les centres d'hébergement et de soins de longue durée.

Leurs projets d'immobilisation visent également l'amélioration des milieux de travail et des conditions de pratique des professionnels dans une perspective d'atteindre des standards de qualité et de sécurité reconnus.

Duplication des processus et ralentissement dans la réalisation des projets immobiliers

Malgré la nécessité d'agir avec célérité dans la plupart de ces projets, nous constatons que plusieurs années peuvent s'écouler entre le moment où un établissement identifie un besoin d'amélioration de ses infrastructures et celui où ce besoin est reconnu régionalement par l'Agence de la santé et des services sociaux. Ainsi, avant même que ne débute le processus normal de planification et de réalisation d'un projet (qui s'étire sur sept ans en moyenne), les délais s'accumulent avant la mise en place d'infrastructures nécessaires à l'amélioration des services à la population.

Les rôles et mandats que le projet de loi n° 130 confie à la Société immobilière du Québec (S.I.Q.) dans la gestion des projets immobiliers des établissements de santé et de services sociaux sont plus larges que ceux qui étaient confiés à la corporation d'hébergement du Québec. Cela risque de conduire à ce que la S.I.Q., se substitue aux établissements qui ont notamment la responsabilité de rendre des comptes quant à la qualité et à la sécurité des projets qu'ils réalisent et avoir pour effet de dupliquer les processus déjà mis en place pour encadrer les projets, notamment la nécessité de se référer à l'expertise des agences, du ministère, du Conseil du trésor et *d'Infrastructure-Québec*, et d'ajouter des délais supplémentaires.

Les établissements de santé : responsable des lieux physiques

Pour conclure, nous souhaitons informer les membres de cette Commission que ce sont les établissements qui ont la responsabilité de définir les besoins, de prodiguer les soins de santé et de fournir les services sociaux à la population du Québec. Ils ont également la responsabilité, et cela a été enchâssé dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux en 2002, d'assurer une prestation sécuritaire des soins et des services, dans un environnement propice.

Cette responsabilité supplémentaire les a souvent conduits à entreprendre des travaux d'aménagement, de rénovation ou de tout type de construction pour garantir un environnement sécuritaire pour la clientèle et garantir la prestation sécuritaire des soins et des services. Leur connaissance des pratiques et leur expertise en la matière sont reconnues.

Responsables au premier chef en matière de sécurité, les établissements ont l'obligation de suivre de près tout projet ayant pour résultat de modifier leurs installations, ou d'en créer de nouvelles. Ils doivent conserver la maîtrise de leurs projets d'infrastructure et veiller à ce qu'ils se réalisent dans des délais raisonnables.

Par conséquent, l'AQESSS recommande que tout projet de loi ayant pour objet d'encadrer la réalisation de projets d'immobilisation souhaités par les établissements devra protéger leur rôle prépondérant dans la planification et la réalisation de tels projets, et n'aura pas pour effet de prolonger les délais de réalisation des projets immobiliers, déjà soumis à une reddition de comptes rigoureuse.