

**Mémoire**  
de la  
Fédération des travailleurs et  
travailleuses du Québec

Sur le projet de loi n° 127

(Loi visant à améliorer la gestion du réseau de la santé  
et des services sociaux)



mars 2011

**Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec**

565, boul. Crémazie Est, bureau 12100

Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : (514) 383-8000

Télécopie : (514) 383-8038

Sans frais : 1 877 897-0057

[www.ftq.qc.ca](http://www.ftq.qc.ca)



Dépôt légal – 1<sup>er</sup> trimestre 2011  
Bibliothèque nationale du Québec  
ISBN 978-2-89639-145-5

## Présentation

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) remercie les membres de la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale du Québec de lui permettre de présenter sa réflexion au sujet du projet de loi 127, *Loi visant à améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux*.

La FTQ représente environ 35 000 travailleuses et travailleurs de la santé, dans tous les secteurs et toutes les catégories d'emploi, dans toutes les régions du Québec. Ces personnes sont membres du Syndicat canadien de la fonction publique et du Syndicat québécois des employées et employés de service.

Mais au-delà de notre représentativité dans ce secteur d'emploi, la FTQ représente plus de 600 000 personnes, citoyennes et citoyens qui ont recours aux services du réseau de la santé et des services sociaux.

D'entrée de jeu, la FTQ croit que ce projet de loi devrait faire l'objet de plusieurs modifications importantes avant son adoption. Nos commentaires concernent essentiellement quatre aspects :

- La centralisation et le contrôle exercés par les paliers supérieurs sur les instances locales.
- Les incohérences fondamentales entre le projet de loi 127 et la loi 100.
- La représentation de la population dans les instances décisionnelles.
- La place des travailleuses et travailleurs sur les conseils d'administration.

La gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux est un enjeu fondamental duquel découlent des décisions qui ont des impacts majeurs sur les autres défis auxquels il est confronté : le financement et l'accessibilité. La population québécoise a des attentes légitimes très grandes à l'égard des gestionnaires du réseau. Dans cette optique, l'étude de ce projet de loi nous apparaît d'une importance primordiale.

## 1. Une nouvelle réforme pour le système de santé... Encore?

Le projet de loi 127 constitue une réforme majeure de la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux. Il est important de rappeler que depuis deux décennies ce réseau a été littéralement assailli par une foule de réformes : virage ambulatoire, déficit zéro, abolition des régies régionales et création des agences et CSSS, pour ne nommer que celles-ci. À l'heure actuelle, personne ne semble être en mesure de mesurer pleinement les impacts de toutes ces révolutions.

Dès la première lecture du projet de loi 127, notre plus grand questionnement concerne les principes et les valeurs qui guident le gouvernement dans l'élaboration de cette nouvelle réforme.

Retournons dans l'histoire. En 2003, le ministre de la Santé et des Services sociaux, Philippe Couillard force l'adoption de la loi 25, sous bâillon. Voici un extrait de son discours lors de l'adoption finale de la Loi :

*Ce que nous visons finalement, et ceci sera apparent dans la deuxième phase de l'opération, c'est de diminuer considérablement les rôles de l'étage régional en termes de programmation de services et surtout de services de proximité, **qui seront beaucoup mieux administrés et dessinés près de l'utilisateur, à l'endroit où les services se donnent.***<sup>1</sup>

À l'époque, la FTQ, à l'instar d'un grand nombre d'organisations, s'était opposée à l'adoption de la loi 25, en soutenant notamment que de créer de plus grandes structures aurait finalement pour effet d'accentuer les difficultés existantes, en éloignant davantage le centre de décisions des problèmes quotidiens vécus dans les établissements.

Aujourd'hui, le projet de loi 127 nous mène exactement là où nous l'avions prédit. Ce projet de loi complexifie l'administration des établissements en imposant une subordination inutile et superflue de leurs administrateurs et gestionnaires aux agences et au ministère.

L'article 39 du projet de loi illustre parfaitement ce fait : on demande l'élaboration d'une planification stratégique pluriannuelle prédéfinie, qui doit respecter des orientations définies par d'autres et qui doit être présentée à l'agence et au ministre avant d'être adoptée par l'instance locale. Comme si le contrôle des instances supérieures n'était pas déjà assez grand, le pdg de l'agence doit déterminer les modalités de suivi des résultats de ce plan stratégique et des ententes en découlant.

Pire encore, l'introduction par cette même disposition de l'article 182.0.4, qui prévoit que « l'établissement doit présenter à l'agence ses plans d'organisation de services ou tout autre document structurant avant de les faire approuver par son conseil d'administration » porte un dur coup à la crédibilité et à l'indépendance des conseils d'administration. Ainsi, pratiquement tout ce qui doit être discuté par le conseil d'administration de l'établissement devra préalablement être soumis à l'agence. Car en réalité, quels sont les documents qui ne sont pas « structurants »?

---

<sup>1</sup> Journal des débats de l'Assemblée nationale, mardi 16 décembre 2003, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/37-1/journal-debats/20031216/2547.html#\\_Toc59518179](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/37-1/journal-debats/20031216/2547.html#_Toc59518179), page consultée le 6 mars 2011.

En plus de dédoubler inutilement le travail, cette centralisation des pouvoirs imposera, sans l'ombre d'un doute, une bureaucratie et une gestion de paperasse qui dépasseront l'entendement, autant pour les établissements que pour les agences et le ministère.

La loi 25 impliquait nécessairement que les agences et le ministre délèguent des pouvoirs et des responsabilités aux instances locales, tout en exigeant l'imputabilité et la reddition de comptes nécessaires. Pourtant, le projet de loi 127 fait exactement le contraire, en instaurant des mesures de contrôle qui favorisent plutôt la microgestion de la part des agences et du ministère.

**Le projet de loi 127 éloigne le réseau de la santé et des services sociaux de son objectif de rapprocher l'administration des établissements de la population, en plus de centraliser trop de pouvoirs aux paliers régional et national, risquant ainsi d'alourdir inutilement les tâches bureaucratiques de ceux-ci.**

## **2. Les coupures budgétaires imposées par la loi 100 nuiront à la mise en œuvre de ce projet de loi**

L'application de ce projet de loi, imposerait nécessairement un fardeau supplémentaire aux équipes des services administratifs, notamment en ce qui concerne la planification stratégique pluriannuelle, son élaboration ainsi que son suivi.

Pourtant, la loi 100, adoptée pour donner suite au budget 2010-2011, impose des coupures de 10 % dans le personnel administratif de tous les organismes publics. Ainsi, comme si le personnel de bureau faisait partie du problème plutôt que de la solution, le gouvernement oblige des coupures, tout en demandant des efforts plus grands à des équipes pourtant déjà fort occupées.

Autre exemple, l'article 42 du projet de loi introduit les articles 182.9 et 182.10, obligeant les établissements à rendre leurs rapports annuels de gestion disponibles sur un site Internet. Malgré l'évidence de la nécessité d'un tel site, son entretien et sa mise à jour peuvent rapidement représenter un lourd fardeau pour un établissement qui doit réduire ses budgets d'administration de façon importante.

Nous avons déjà exposé dans d'autres contextes nos craintes à l'égard des coupures qui pourraient s'opérer au sein du personnel de bureau. Le taux d'encadrement dans le réseau de la santé et des services sociaux n'a jamais cessé d'augmenter depuis la fusion des établissements, et quand vient le temps de couper dans le personnel, il est rare que le personnel-cadre choisisse de se cannibaliser.

Ainsi, ces coupures de personnel nous apparaissent d'autant plus aberrantes dans un contexte où les agences et le ministère demanderont des contrôles accrus et une reddition de compte encore plus importante de la part des établissements.

Nous sommes également inquiets de l'application des articles 69 et 81 du projet de loi, qui retire la responsabilité de la formation des membres du conseil d'administration aux établissements, pour la remettre au ministre. Rappelons aussi que la loi 100 impose également des coupures de l'ordre de 25 % dans les budgets de formation de l'ensemble des établissements.

Nous tenons à rappeler au ministre que les budgets de formation du personnel sont déjà insuffisants, et qu'ils ne devraient en aucun cas être amputés davantage. Par cette nouvelle responsabilité qu'il s'attribue, il ne doit pas nuire au maintien des compétences des travailleuses et travailleurs de la santé. Cela expose une fois de plus les aberrations imposées par la loi 100.

### **3. La représentation et la participation de la population doivent demeurer incontournables**

En premier lieu, nous déplorons l'abolition, par l'article 49 du projet de loi, du Forum de la population. Si le modèle prévu à la loi n'était pas efficace ou jugé utile, il serait pertinent de chercher à l'améliorer plutôt que de l'abolir simplement.

La FTQ croit que la représentativité populationnelle ne devrait pas être amoindrie. Encore une fois, la loi 25 a établi cette nécessité d'engager activement la population dans le processus de décision des établissements de santé. Depuis ce temps, le ministère de la Santé et des Services sociaux a maintes fois reconnu les vertus de cette décision.

En permettant de recueillir de précieuses informations sur les préférences de la population, en contribuant à des décisions mieux éclairées et en permettant le dialogue entre les établissements et la population desservie<sup>2</sup>, ces personnes représentent une plus-value pour les conseils d'administration.

L'article 9 du projet de loi 127 prévoit une nouvelle composition des conseils d'administration des établissements. Dans l'objectif de réduire le nombre de personnes siégeant à ces conseils, on y coupe notamment la présence de deux personnes élues par la population et d'une personne désignée par les comités d'usagers, au profit de personnes indépendantes nommées ou choisies par le ministre ou le conseil d'administration.

Nous croyons que le fait de passer de quatre personnes à deux nuira dans plusieurs cas à la représentativité de la population, en fonction des particularités de chaque territoire. Certains territoires de CSSS sont vastes et englobent plusieurs sous-régions, possiblement des communautés urbaines et rurales, ou encore des réalités ethnoculturelles, linguistiques ou communautaires diversifiées. Cela peut justifier la présence d'un plus grand nombre de personnes représentant la population.

Nous comprenons qu'à l'article 18 du projet de loi, cette représentativité de la diversité de la population sur le territoire est prévue. Par contre, nous croyons que les profils de compétences et d'expériences mentionnés à l'article 9 ne répondent pas à cette préoccupation.

Par ailleurs, le simple souhait de voir le nombre de personnes qui siègent au conseil d'administration être réduit ne devrait pas être une excuse valable pour diminuer la représentativité populationnelle. Les conseils d'administration pourront être dotés des meilleures personnes indépendantes, les plus compétentes et les plus expérimentées, celles-ci devront toujours bénéficier de la présence et de l'apport de citoyennes et citoyens.

Dans ce cas, pourquoi ne pas permettre aux conseils d'administration des établissements de déterminer si deux ou quatre personnes devraient être choisies pour y représenter la population? Ces instances sont suffisamment autonomes et capables de déterminer entre la nécessité de réduire le nombre de membres ou assurer une plus grande participation citoyenne. Si des réalités territoriales ou sociales l'obligent, les administrateurs devraient être en mesure de prendre les décisions appropriées.

---

<sup>2</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux, *La participation citoyenne au cœur de la responsabilité populationnelle*, 2006, p. 11.

Enfin, malgré le fait que le processus électoral actuel soit décrié par l'ensemble des établissements de santé, il est maintenu dans le projet de loi à l'étude. Nous proposons que le ministère de la Santé et des Services sociaux fasse l'étude des moyens développés dans d'autres pays pour susciter la participation citoyenne et réduire la complexité de ce processus électoral.

La parité entre les femmes et les hommes est assurée par l'introduction du nouvel article 130. La FTQ souscrit à cette règle, considérant que les efforts accomplis à ce jour afin de garantir une plus grande présence des femmes sur les conseils d'administration ont été vains.

#### **4. Toutes les travailleuses et tous les travailleurs ont leur rôle à jouer dans l'administration des établissements**

Le projet de loi 127 prévoit la présence de quatre personnes issues de la communauté interne de l'établissement au conseil d'administration.

D'entrée de jeu, nous sommes déçus du retrait de la règle qui oblige dans la loi actuelle à ce qu'au moins un membre du conseil multidisciplinaire soit issu d'une profession dans le domaine des services sociaux. Encore une fois, rappelons qu'en 2003, une des critiques les plus vives à l'égard de la loi 25 était justement le peu de place qui serait fait dans les grands établissements fusionnés, à la mission « services sociaux ». Dorénavant, si plus d'un membre du conseil multidisciplinaire est choisi, ils devront simplement détenir des titres d'emploi différents et être membres d'ordres professionnels différents, sans garantir une présence d'une personne représentant les services sociaux.

Par ailleurs, nous nous réjouissons qu'une place soit toujours réservée pour le personnel de l'établissement qui n'est pas membre des conseils disciplinaires et professionnels, malgré l'avis des associations d'employeurs qui croient qu'il est inutile de préserver ce poste.

Pourtant, lorsqu'il est temps de mettre en place des projets-pilotes en matière d'organisation du travail, d'implanter des normes pour contrer l'absentéisme ou encore de se pencher sur la planification de la main-d'œuvre, le personnel paratechnique, des services auxiliaires et des métiers, comme le personnel du bureau, techniciens et professionnels de l'administration font plus souvent qu'autrement partie des solutions.

Par exemple, à l'article 31 du projet de loi, le nouvel article 172 prévoit que le conseil d'administration doit « s'assurer de l'utilisation économique et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières et s'assurer de la participation, de la motivation, de la valorisation, du maintien des compétences et du développement des ressources humaines ». Ici, toutes les solutions proposées seront certainement les bienvenues.

Nous mettons le gouvernement en garde contre l'idée que les conseils d'administration peuvent se passer des idées et de l'expertise des travailleuses et travailleurs qui ne sont pas membres des ordres professionnels. Les défis auxquels font face les établissements en matière d'attraction, de rétention et de planification de la main-d'œuvre sont cruciaux, et concernent toutes les catégories d'emploi.

## **Conclusion**

Le projet de loi 127 devra être revu en profondeur avant son adoption.

En premier lieu, le gouvernement devrait s'assurer que la réforme de la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux qu'il propose de mettre en œuvre soit cohérente avec les réformes qu'il a auparavant mises en œuvre, particulièrement à la création des réseaux locaux de services prévue par la loi 25. Il doit réaliser que la centralisation, les contrôles et la microgestion n'ont plus leur place dans le réseau. Autrement, les critiques formulées en 2003 à l'égard de cette loi seront encore plus valides maintenant.

Deuxièmement, le gouvernement devrait réfléchir sérieusement aux entraves qu'il oppose aux travailleuses et travailleurs qui œuvrent dans le réseau de la santé à cause de la loi 100, dont les contradictions et les aberrations apparaissent de façon flagrante dans l'étude de ce projet de loi.

Troisièmement, le gouvernement devrait toujours réserver la plus grande place possible aux personnes qui représentent la population, sur toutes les instances du réseau de la santé et des services sociaux. Si les façons de faire ne sont pas efficaces, il doit impérativement proposer d'autres avenues. Il en va de la crédibilité de toute l'administration du réseau.

Enfin, le gouvernement devra continuer à faire une place à toutes les catégories de travailleuses et de travailleurs sur les instances décisionnelles, afin que celles-ci puissent être en mesure de prendre les décisions les plus éclairées et les mieux documentées.