

Mémoire présenté
dans le cadre des consultations particulières
de la Commission de la santé et des services sociaux
sur le projet de loi n° 127,
Loi visant à améliorer la gestion du réseau de la santé
et des services sociaux

par
l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé
et des services sociaux (APTS)

15 mars 2011



Table des matières

Table des matières	2
PRÉAMBULE	3
Présentation de l'APTS.....	3
L'analyse du Vérificateur général.....	3
RÉSUMÉ	5
INTRODUCTION	6
CHAPITRE 1 - LES GRANDS PRINCIPES DE LA LOI CANADIENNE SUR LA SANTÉ.....	7
CHAPITRE 2 - LA COMPOSITION DES CONSEILS D'ADMINISTRATION	8
La composition des conseils d'administration des agences	8
Le mandat du Forum de la population	8
La composition des conseils d'administration des établissements	9
CHAPITRE 3 - LES POUVOIRS DES CONSEILS D'ADMINISTRATION	11
CHAPITRE 4 - LE POIDS D'UNE GESTION TECHNOCRATIQUE	13
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	15
CONCLUSION.....	16

PRÉAMBULE

Présentation de l'APTS

L'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) est une organisation syndicale de type professionnel qui représente plus de 27 000 personnes, professionnelles et techniciennes, qui pratiquent dans la grande majorité des établissements du réseau québécois de la santé et des services sociaux. Elle a pour mission de défendre les droits de ses membres, par la négociation et l'application de sa convention collective, ainsi que de promouvoir leurs intérêts.

L'APTS rassemble une expertise large et diversifiée puisque ses membres occupent plus d'une centaine de titres d'emploi différents. Elle regroupe la majorité du personnel professionnel et technique du réseau public de la santé et des services sociaux du Québec. Elle est la seule organisation syndicale à représenter exclusivement cette catégorie, identifiée comme la catégorie 4 dans le réseau. À titre d'exemple, elle compte parmi ses membres des technologues en radiologie, des technologistes médicales, des physiothérapeutes, des ergothérapeutes, des thérapeutes en réadaptation physique, des diététistes nutritionnistes, des archivistes médicales, des psychologues ainsi que des travailleuses et travailleurs sociaux. Tous les titres d'emploi sont réunis à l'intérieur de cinq grands regroupements professionnels : diagnostic, réadaptation, nutrition, psychosocial et soutien clinique.

Les membres de l'APTS travaillent dans des établissements qui ont différentes missions : centres hospitaliers, CLSC, CHSLD et centres de réadaptation. L'APTS a donc une vue très large sur l'ensemble du réseau de la santé et des services sociaux. C'est à partir des témoignages venant de tous ces horizons qu'elle a élaboré la réflexion qui fait l'objet du présent mémoire.

Certes, nous ne prétendons pas détenir une expertise spécialisée en gestion, surtout quand il s'agit de gérer un réseau aussi complexe que celui de la santé et des services sociaux. Par contre, nous occupons une place privilégiée pour observer l'impact sur les services à la population des décisions prises par les différents paliers de gestion. C'est sous cet angle que nous avons étudié le projet de loi n° 127 et que nous formulons quelques mises en garde concernant les effets appréhendés de certaines orientations. Nous nous sommes penchés sur quelques dimensions qui nous ont inspiré des observations, sans avoir toujours, pour autant, des solutions détaillées à soumettre.

Notez enfin, qu'à travers toutes ses interventions relatives au système québécois de santé et de services sociaux, l'APTS défend les grands principes de la Loi canadienne sur la santé, soit la gestion publique, l'universalité, l'accessibilité, l'intégralité et la transférabilité.

L'analyse du Vérificateur général

Nous avons intégré dans notre réflexion les conclusions du rapport 2007-2008 sur la Gouvernance dans les agences et les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux que le Vérificateur général du Québec a présenté à l'Assemblée nationale. Les difficultés relatives à la gestion du réseau y sont bien ciblées et nous nous sommes intéressés aux solutions qui y sont énoncées.

Le Vérificateur conclut que « les bonnes pratiques de gouvernance ne sont pas assez appliquées » et que « les conseils d'administration n'occupent pas pleinement la place qui leur revient, ce qui nuit à leur efficacité ». Il déplore la confusion qui règne quant au rôle des uns et des autres, particulièrement dans le cas des agences, et le manque d'information relative au processus électoral menant au choix des administrateurs des établissements. Cette méconnaissance ne favorise pas l'engagement concret de la population, estime-t-il.

Entre autres recommandations, le Vérificateur général suggère au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) de clarifier ses attentes, notamment en ce qui a trait à l'imputabilité des conseils d'administration à la reddition de comptes, de favoriser une participation accrue de la population aux élections et d'offrir de la formation aux membres des conseils, entre autres sur leurs rôles et responsabilités, ainsi que sur les principes d'une saine gouvernance.

Afin d'accroître leur influence sur la performance de leur organisation, le Vérificateur général recommande aux membres des conseils d'administration, des agences comme des établissements, de s'impliquer davantage dans les exercices stratégiques. Au ministère, il recommande de s'assurer du dépôt des plans stratégiques des agences et des établissements aux paliers supérieurs.

Nous avons pris en compte ces recommandations, que nous jugeons pertinentes, lors de l'étude du projet de loi.

RÉSUMÉ

Les 27 000 membres de l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) occupent une place privilégiée pour observer l'impact sur les services à la population des décisions prises par les différents paliers de gestion. C'est sous cet angle et à la lumière du rapport du Vérificateur général sur la gouvernance du réseau que l'organisation a étudié le projet de loi n° 127.

Ce dernier offre une occasion, jusqu'ici inexploitée, de donner suite à une revendication historique de la société civile québécoise à l'effet d'intégrer dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS) les grands principes de la Loi canadienne sur la santé et de confirmer l'engagement du Québec à l'égard d'un système de santé et de services sociaux juste et équitable, accessible également à tous les citoyens.

À l'examen des changements apportés à la composition des agences régionales, l'APTS constate la priorité accordée aux compétences en gestion au détriment de la représentativité lors de la sélection des personnes cooptées pour siéger sur les conseils d'administration. Cette préférence pour un modèle de gestion technocratique basé sur le recours à des experts extérieurs ne doit pas avoir pour conséquence de rétrécir la part réservée aux citoyens dans les prises de décision les concernant. Constatant, de surcroît, l'abolition du Forum de la population prévue par le projet de loi, l'APTS déplore un recul de la participation démocratique au sein des agences régionales, une tendance à l'opposé du rôle que celles-ci devraient assumer dans l'ensemble du réseau.

Depuis la fusion des établissements et la création des centres de santé et de services sociaux, la participation de la population et des usagers aux prises de décision concernant les établissements a été considérablement réduite. Le projet de loi n° 127 devrait être l'occasion de renforcer la participation citoyenne par la mise en place d'un processus électoral plus dynamique, par le recours à des outils de gestion vulgarisés pour les membres des conseils d'administration et par une formation adaptée, la seule mesure actuellement prévue par le projet de loi.

L'APTS observe que le projet de loi n° 127 introduit un renforcement significatif des pouvoirs de contrôle des agences régionales. Cette orientation porte atteinte à l'autonomie des établissements. Elle n'est pas propice à une responsabilisation accrue de leur part et encore moins à la mobilisation des membres de leur conseil d'administration. Pourtant, le projet prévoit simultanément la création d'un comité de gouvernance et d'éthique ainsi que d'un comité de vérification dans chaque établissement. De plus, ce resserrement des contrôles intervient alors que l'ensemble des organismes du réseau est soumis à d'importantes compressions des dépenses d'ordre administratif.

L'APTS appréhende que la multiplication des paliers de contrôle administratif - qui va nécessairement requérir un ajout de personnel - accapare des ressources au détriment des services offerts à la population. Les membres de l'APTS, du personnel clinique rappelons-le, dénoncent déjà la proportion croissante du temps qu'elles et ils doivent consacrer à des tâches administratives à des fins de statistiques et de reddition de comptes. Un équilibre reste à trouver.

L'APTS estime que pour atteindre son objectif d'amélioration de la gestion du réseau, le projet de loi n° 127 doit être amendé de manière à s'attaquer à la confusion qui y règne, à éviter les doublons et à mieux répartir les responsabilités entre les trois paliers de gouvernance. Une répartition exclusive des responsabilités, en allégeant la gestion, permettrait de réaliser des économies et de réinvestir dans les soins et services.

INTRODUCTION

Nous saluons la volonté gouvernementale d'améliorer la gestion du réseau. Ce dernier mobilise une part sans cesse croissante des dépenses publiques ; il fait l'objet d'énormes attentes et d'incessantes critiques. Dans ces conditions, aucun effort ne doit être épargné pour favoriser l'efficacité du système et l'atteinte de résultats optimaux au regard des objectifs prioritaires du gouvernement en matière de santé et de bien-être de la population.

À ces fins, le législateur a choisi comme angles d'attaque de la présente mise à jour de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS) la révision de la composition et du fonctionnement des conseils d'administration des agences régionales et des établissements, l'obligation d'élaborer des plans stratégiques pluriannuels conformes aux orientations ministérielles et l'instauration de mécanismes de reddition de comptes plus contraignants. Il propose également de revoir le mode de participation citoyenne à la gestion du réseau.

À plusieurs égards, le projet de loi n° 127 vient donner suite aux recommandations du Vérificateur général. À titre d'exemple, le projet de loi prévoit de la formation adaptée pour les administrateurs (art. 433.2) tel que recommandé par le Vérificateur général. Nous accueillons favorablement cette volonté de cohérence.

Nous apprécions la préoccupation exprimée par le législateur d'accroître la transparence et d'exiger une imputabilité accrue ainsi qu'une meilleure reddition de comptes (art. 172) de la part des administrateurs. Et bien que ce souci de rigueur soit parfaitement louable, tel que traduit dans le projet de loi n° 127, il faut y associer certains bémols. Les choix du législateur pour tendre vers l'efficacité recherchée risquent d'avoir des effets indésirables.

De plus, certains problèmes, qui nuisent considérablement à la gestion efficiente du réseau, ne font l'objet d'aucune attention dans le projet de loi. En cela, il est malheureusement loin d'exploiter pleinement les possibilités que lui offre cette réouverture de la LSSSS.

CHAPITRE 1 - LES GRANDS PRINCIPES DE LA LOI CANADIENNE SUR LA SANTÉ

L'APTS estime que la présente mise à jour de la Loi sur la santé et les services sociaux offre au législateur une occasion à saisir de faire preuve de cohérence en intégrant à la loi québécoise les grands principes de la Loi canadienne sur la santé que sont la gestion publique, l'universalité, l'accessibilité, l'intégralité et la transférabilité. Ce rapatriement devrait inclure également l'interdiction des pratiques de surfacturation et l'interdiction de frais modérateurs, qui font de la Loi canadienne sur la santé un rempart appréciable contre la marchandisation de la santé.

L'État québécois souscrit d'ores et déjà à ces deux interdictions. Leur inclusion dans la LSSSS, ainsi que celle des grands principes qui mettraient le système québécois à l'abri d'initiatives massives de privatisation, témoigneraient du sérieux de l'engagement du Québec à l'égard d'un système de santé et de services sociaux juste et équitable, accessible de façon égale à tous les citoyens.

Ce geste est de nature à rassurer la population sur les intentions du gouvernement et à rétablir le lien de confiance ébranlé par les critiques sévères adressées au système public de santé et de services sociaux en raison des difficultés d'accès aux soins et services ainsi que du niveau élevé des dépenses publiques dans ce secteur.

Recommandation 1 : Affirmer les grands principes qui guident la LSSSS

Compte tenu de la nécessité de protéger le système public de santé et de services sociaux de toute initiative d'amendement ou de révision qui dénaturerait l'esprit qui a présidé à sa création, nous recommandons l'inclusion dans la LSSSS des grands principes que sont la gestion publique, l'universalité, l'accessibilité, l'intégralité et la transférabilité ainsi que des interdictions des pratiques de surfacturation et de frais modérateurs.

CHAPITRE 2 - LA COMPOSITION DES CONSEILS D'ADMINISTRATION

La composition des conseils d'administration des agences

Le projet de loi n° 127 propose de revoir la composition du CA des agences régionale. Le premier paragraphe mentionne la participation de « cinq personnes indépendantes choisies en tenant compte des profils de compétences et d'expérience adoptés par le conseil, après consultation de différents groupes, dont la conférence régionale des élus (CRÉ) ».

À la lumière de la loi actuellement en vigueur, on comprend que ces cinq personnes remplaceraient « deux personnes représentant les organismes socio-économiques, choisies à partir d'une liste de noms fournie par la ou les conférences régionales des élus », « deux personnes reconnues pour leurs compétences en gestion, dont l'une est choisie à partir d'une liste de noms fournie par les établissements de la région visés à l'article 119 et l'autre, à partir d'une liste de noms fournie par les autres établissements de la région » ainsi qu'un représentant des organismes du secteur public de l'enseignement.

Le fait de ne pas spécifier la vocation des groupes consultés suscite des questions, tout comme le fait de ne pas mentionner spécifiquement la provenance des personnes retenues. La participation de représentants d'organismes socio-économiques, stipulée dans la loi encore en vigueur, offrait l'avantage de réserver une place à des représentants d'organismes qui jouent un rôle actif dans la communauté, dans des secteurs qui offrent une prise sur les déterminants de la santé.

Nous appréhendons que l'importance accordée au profil de compétences au détriment de la provenance des personnes ait pour effet de composer un conseil d'administration, plus homogène sans doute mais aussi plus technocratique, sans interface avec les attentes de la communauté. Nous observons que ce modèle de gestion faisant appel à des « experts » extérieurs se généralise et que la part réservée aux citoyens dans les prises de décision les concernant se fait de plus en plus ténue.

Or, nous demeurons convaincus que les personnes qui sont partie prenante de la communauté à desservir ont un niveau d'engagement et de motivation, associé à une connaissance de leur milieu, qui rend leur contribution tout aussi riche – sinon plus – que celle d'un gestionnaire diplômé. Calquer sur un réseau de services publics un modèle de gestion inspiré des pratiques en vigueur dans l'entreprise privée ne nous apparaît pas recommandable.

Le mandat du Forum de la population

De plus, le projet de loi n° 127 suggère l'abolition du Forum de la population. Composée en principe de 15 à 20 bénévoles, cette instance de consultation était notamment responsable envers le conseil d'administration de l'agence :

- 1) d'assurer la mise en place de différents modes de consultation de la population sur les enjeux de santé et de bien-être;
 - 2) de formuler des recommandations sur les moyens à mettre en place pour améliorer la satisfaction de la population à l'égard des services de santé et des services sociaux disponibles ainsi que pour mieux répondre aux besoins en matière d'organisation de tels services.
-

De toute évidence, le Forum de la population, sous la forme initialement prévue, a eu un succès mitigé dans plusieurs régions. Sa mise en place représente un défi, tout comme la continuité de l'engagement des participants pour toute la durée des plans stratégiques pluriannuels. À l'opposé, dans d'autres régions, le Forum de la population s'est acquitté avec conviction de son mandat et a soumis des recommandations éclairées au conseil d'administration de l'agence. Si la population ne s'est pas investie également partout dans cette structure, c'est peut-être qu'elle n'a pas fait l'objet de suffisamment d'attention de la part des agences. Son rôle et son fonctionnement sont restés largement méconnus.

Quelles que soient les difficultés rencontrées, quel message l'abolition de ce forum enverrait-il aux personnes qui y ont consacré temps et énergie et qui ont démontré une volonté de s'engager dans leur communauté ? Comment le relais qu'elles assureraient entre la population et les décideurs du réseau régional de santé et services sociaux sera-t-il assuré ?

Nous comprenons, à la lecture du projet de loi n° 127, que l'obligation faite aux agences de tenir à jour un site Internet devient en quelque sorte une stratégie alternative de communication avec la population. Un site Internet convivial est certainement un bon véhicule pour transmettre de l'information à peu de frais à beaucoup de gens. Mais de là à l'utiliser comme un outil de consultation, il y a un pas gigantesque à faire... que la plupart des citoyens ne font pas. Ceci dit, nous sommes favorables à ce que les avantages qu'offrent les sites Internet soient exploités de façon optimale pour favoriser l'accès à l'information.

Recommandation 2 a : Prévenir tout recul démocratique au sein de l'administration des agences régionales

Tout en considérant l'apport important de gens détenant des compétences et une expérience en gestion, nous recommandons que la loi considère la représentativité des membres en priorité de manière à s'assurer de la participation d'acteurs clés de la communauté aux conseils d'administration des agences.

Recommandation 2 b : Investir le Forum de la population

Afin de demeurer ouvert aux attentes et aux préoccupations de la population au regard des enjeux de santé et de bien-être, nous recommandons de reconduire le mandat du Forum de la population en lui fournissant le soutien nécessaire pour qu'il puisse le réaliser avec succès.

La composition des conseils d'administration des établissements (Art. 129)

Encore ici, nous nous étonnons des modifications apportées par le projet de loi n° 127 à la représentation de la population. Le nombre des postes électifs réservés à la population est réduit de 4 à 2 personnes. Quant à la représentation des usagers, elle passe de 2 à 1 seule personne désignée parmi les membres du comité d'usagers de l'établissement.

Nous nous interrogeons sur les motifs ayant présidé à ces décisions. D'abord, y a-t-il des gains significatifs à retirer de la réduction du nombre des membres des conseils d'administration ? Si tel est le cas, pourquoi le législateur a-t-il ciblé les « non experts » dans son effort de réduction du nombre des administrateurs, qui passe de 18 à 15 ? Doit-on en conclure que ces représentants n'ont pas été jugés aptes à assurer la bonne gouvernance que le ministre souhaite instaurer à la grandeur du réseau ?

Qui plus est, en réponse directe à l'une des recommandations du Vérificateur général, le projet de loi n° 127 prévoit « qu'une formation continue et adaptée est dispensée aux membres de chaque conseil d'administration... » (art.433.2).

Alors même qu'il reconnaît la nécessité de la formation, le législateur écarte des personnes qui en auraient grandement bénéficié. On pourrait dire qu'il jette en quelque sorte « le bébé avec l'eau du bain » en ne considérant plus la participation citoyenne comme un élément significatif de la saine gouvernance recherchée. Ainsi nous voyons poindre, encore une fois, une philosophie de gestion découlant directement des pratiques du secteur privé dans une institution qui appartient aux citoyens et sur laquelle ils devraient avoir droit de regard.

D'ailleurs, il convient ici de rappeler qu'avec la fusion des établissements exigée par la loi n° 25, le nombre de ceux-ci est passé de 1000 à 300 dans tout le Québec et que les possibilités pour les représentants de la population de siéger au sein de conseils d'administration en ont été réduites d'autant.

Recommandation 2 c : Renforcer la participation de la population et des usagers aux conseils d'administration des établissements

Estimant que la réduction de la taille des conseils d'administration des établissements comporte plus d'inconvénients que d'avantages, nous recommandons (art. 129) que le conseil d'administration inclue, comme c'est le cas dans la loi actuellement en vigueur, quatre personnes élues par la population et deux personnes désignées par les comités d'usagers.

Recommandation 2 d : Fournir des outils de gestion adaptés aux administrateurs

Pour faciliter la tâche des membres des conseils d'administration appelés à prendre des décisions sur des questions très complexes, nous recommandons de leur fournir des outils vulgarisés, adaptés à leurs compétences et au contexte de leurs travaux. Ajoutée à la formation que prévoit le projet de loi, cette mesure les aidera à assumer pleinement leur rôle.

Recommandation 2 e : Assurer une participation démocratique plus dynamique

À l'instar du Vérificateur général, nous recommandons de stimuler la participation aux élections, par exemple en ayant recours à la publicité dans les médias locaux et en analysant la possibilité de faire coïncider les élections dans le domaine de la santé avec celles des commissions scolaires.

CHAPITRE 3 - LES POUVOIRS DES CONSEILS D'ADMINISTRATION

Dans son souci de voir préservée la participation citoyenne, l'APTS s'inquiète de la réaction qu'auront les administrateurs bénévoles des établissements devant le renforcement des pouvoirs de contrôle des agences régionales qu'introduit le projet de loi n° 127. À titre d'exemple, l'article 182.0.3 spécifie que le plan stratégique pluriannuel – dans l'obligation de respecter les orientations nationales et régionales (art. 171) – doit avoir l'aval des deux paliers supérieurs, soit l'agence et le ministre. L'article 182.0.4 indique quant à lui que « l'établissement doit présenter à l'agence ses plans d'organisation des services ou tout autre document d'orientation structurant AVANT de les faire approuver par son conseil d'administration ». Quel pouvoir de décision, et de là quelles sources de valorisation, reste-t-il pour les membres des conseils d'administration des établissements ?

En outre, ce renforcement des contrôles externes intervient alors que le même projet de loi exige, au sein de chaque établissement, la constitution d'un comité de gouvernance et d'éthique ainsi que d'un comité de vérification (art. 181). Le législateur a manifestement voulu resserrer le contrôle et s'assurer que tous les rouages tournent dans la même direction. Toutefois, il y a lieu de craindre que cette rigueur soit imposée au détriment de l'autonomie des administrations des établissements puisqu'il est désormais spécifié – et nous acceptons cette obligation de concordance - que leurs priorités doivent s'inscrire dans les orientations nationales et régionales (art. 171).

Qui plus est, le Vérificateur général recommandait une plus grande implication des administrateurs dans les exercices stratégiques. Or ces nouveautés, introduites par le projet de loi n° 127, ne sont pas de nature à inciter les administrateurs des établissements à prendre leur rôle à cet égard très au sérieux puisqu'on leur dit d'emblée que c'est au niveau des agences que se prendront les décisions qui comptent. Le Vérificateur général recommandait de déposer les plans stratégiques au palier supérieur mais pas de les soumettre à l'agence en premier lieu pour n'être ensuite que formellement ratifiés par le conseil de l'établissement. La nuance est importante puisqu'elle concerne la prise de décision. Cette subordination des établissements aux agences s'apparente à une tutelle. En outre, comment pourra-t-on exiger des conseils d'établissements qu'ils soient imputables du suivi des plans stratégiques si on ne leur permet pas de s'identifier pleinement à ces plans ?

Dans ce contexte, la préoccupation d'un syndicat comme le nôtre est que les principaux interlocuteurs de nos représentants sur le terrain, c'est-à-dire les directions d'établissements et leurs conseils d'administration, n'aient plus la marge de manœuvre nécessaire pour agir en fonction des solutions apportées par le personnel. Nos membres souhaitent contribuer à la résolution des problèmes d'accessibilité et de qualité des services dans leurs établissements respectifs. Mais encore faut-il que leurs vis-à-vis aient la liberté d'agir de façon autonome pour pouvoir en tenir compte.

Nous en arrivons à la conclusion que le projet de loi n° 127 pourrait avec raison être reçu par les membres des conseils d'administration des établissements comme une négation de leurs pouvoirs, une perception qui aurait pour effet de démobiliser les ressources bénévoles. De plus, cet affaiblissement des conseils d'administration des établissements prive également les syndicats représentant le personnel présent sur le terrain d'un interlocuteur accessible et décisionnel.

Nous avons eu l'occasion dans le passé de faire valoir auprès des conseils d'administration d'établissements les répercussions que certaines décisions de gestion risquaient d'avoir sur les services que nos membres dispensent à la population qu'ils desservent. Le contact direct

qu'ils ont au quotidien avec les gens en attente de services leur donne accès à de l'information privilégiée sur les besoins et l'impact des délais par exemple. Il serait regrettable que les administrateurs n'aient plus la latitude nécessaire pour donner suite à ces avis, parce que certaines décisions ne relèvent plus de leurs responsabilités.

En effet, il arrive que certaines de nos demandes adressées à des conseils d'administration d'établissements, par exemple, ne trouvent pas de réponse parce que ces derniers croient qu'il s'agit d'une responsabilité de l'agence. Il ressort parfois des représentations subséquentes faites devant le conseil d'administration de l'agence que la décision aurait pu être prise par l'établissement, ou encore relever du ministère, et ainsi de suite. Il y a un risque de déresponsabilisation dans cette confusion, également constaté par le Vérificateur général.

Le message alors transmis aux citoyens qui assistent aux séances publiques des conseils d'administration est troublant. Il serait regrettable qu'ils en retiennent que les conseils d'administration qui gouvernent les établissements publics sont sans pouvoir.

Recommandation 3 a : Départager les rôles et responsabilités

Tout en tenant compte de l'importance d'une reddition de comptes efficace et apte à mettre le réseau à l'abri de tout dérapage ou gaspillage de ressources, nous recommandons un partage clair des rôles et responsabilités de gestion entre les conseils d'administration des agences et ceux des établissements, de manière à respecter l'autonomie des administrateurs d'établissements et à éviter les doublons.

Recommandation 3 b : Confier aux établissements la gestion de l'organisation des services

Aux fins de cet effort de clarification, nous recommandons le maintien du statu quo prévoyant que les établissements déterminent l'organisation des soins et services, avec le soutien des agences, et par conséquent l'abrogation de l'article 182.0.4.

Recommandation 3 c : Circonscrire les pouvoirs des agences

Plutôt que d'accroître les pouvoirs de vérification administrative des agences, nous recommandons de concentrer leurs responsabilités autour de la coordination régionale des ressources et des services, de l'allocation des budgets, de l'équité intra régionale, de la protection de la santé publique, du soutien aux établissements dans la réalisation de leur mission et de la consultation de la population.

CHAPITRE 4 - LE POIDS D'UNE GESTION TECHNOCRATIQUE

Le fait que le projet de loi n° 127 n'ait pas davantage départagé les mandats des différents paliers de gestion du réseau constitue une occasion manquée d'alléger le fardeau administratif imposé au personnel responsable des services directs à la population. Or ce fardeau s'est accru considérablement au cours des dernières années, au point d'être l'objet des critiques les plus généralement entendues lorsque l'on interroge le personnel spécialisé, que représente l'APTS, sur leur satisfaction au travail.

Ces critiques sont à notre avis amplement justifiées. Des données compilées par l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal au sujet des services de soutien à domicile¹ révèlent en effet des statistiques relatives aux heures travaillées en présence de l'usager qui sont absolument consternantes. Ainsi, le pourcentage du temps de travail en contact direct avec le patient en ergothérapie est de 17,8 %, de 22,3 % en nutrition et de 15,3 % pour les services psychosociaux. Ce qui signifie qu'autour de 80 % des heures travaillées par du personnel formé à l'université et au cégep pour donner des soins et des services – des catégories de personnel déclarées en situation de pénurie par le MSSS – sont consacrées en bonne partie à des tâches administratives. (Dans le cas des soins à domicile, il faut bien sûr considérer le temps dédié au transport, qui ne devrait toutefois pas être très important sur le territoire des CSSS de la métropole.)

Bien que nous soyons favorables à une meilleure reddition de comptes, nous croyons qu'elle ne doit pas se faire au détriment des services offerts à la population. D'une part, les ressources humaines du MSSS et des agences (personnel et cadres confondus) ont crû considérablement au cours de la dernière décennie (elles auraient connu une augmentation de 17 % entre 2002 et 2009²), accaparant des ressources financières en conséquence.

D'autre part, en multipliant les contrôles aux paliers local, régional et national, on en vient à exiger du personnel des établissements qu'il consacre une proportion inacceptable du temps de travail à des tâches administratives requises à des fins statistiques. Combien de fois avons-nous entendu nos membres déplorer le temps passé à compléter des formulaires alors qu'en raison de ressources humaines limitées dans les établissements les gens attendent sur de longues périodes avant d'obtenir les services requis ? La « paperasse » ne soulage ni n'améliore l'état de personne. Or elles et ils ont l'obligation de remplir des formulaires pour les rapports que leurs gestionnaires sont tenus de faire suivre à la fois au ministère et aux agences.

Cette considération a-t-elle été prise en compte par le législateur dans sa réflexion sur l'amélioration de la gestion du réseau ? Nous aurions espéré que le présent exercice législatif soit utilisé pour mettre de l'ordre dans la confusion administrative qui prévaut dans le réseau. Nous observons que cette confusion a pour effet d'accaparer des ressources qui devraient être consacrées entièrement à la prestation de services.

De plus, le législateur a-t-il considéré les coûts rattachés au dédoublement des paliers de contrôle ?

¹ *Optimisation des services de soutien à domicile de la région de Montréal*, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, janvier 2011.

² *Gouvernance des établissements et du réseau de la santé et des services sociaux – Une révision s'impose*, Cahier argumentaire, AQESSS, novembre 2010.

Dans son budget de mars 2010, le gouvernement a imposé à l'ensemble du réseau des compressions budgétaires importantes. Les dépenses de fonctionnement de nature administrative doivent être réduites de 10 % par rapport aux dépenses de 2009, et ce, jusqu'à la fin de l'exercice financier débutant en 2113. Afin d'atteindre cet objectif, les organismes du réseau devaient, dès 2010, réduire de 25 % leurs dépenses de publicité, de formation et de déplacement. Comment le gouvernement peut-il d'une part, imposer des réductions des dépenses administratives de cet ordre et, d'autre part, imposer un renforcement des contrôles administratifs qui va nécessairement requérir un ajout de personnel ?

Nous croyons qu'une répartition exclusive des responsabilités pourrait alléger la gestion et permettre de réaliser des économies qui seraient réinvesties à profit dans les soins et services. En fait, c'est à cette condition que le projet de loi n° 127 aurait trouvé tout son sens. En évitant d'effectuer ce partage des responsabilités entre les trois paliers de gouvernance il rate sa cible, à notre avis.

Recommandation 4 : Viser un allègement des structures administratives

Compte tenu du peu de gains proposés par le projet de loi n° 127 en termes d'allègement et de réduction des coûts administratifs, nous recommandons que le législateur, en vue d'une version amendée du projet de loi, cherche des moyens d'accroître l'imputabilité et la reddition de comptes sans exiger pour autant la multiplication des contrôles par les différents paliers de gouvernance.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Intégrer à la LSSSS les grands principes de la Loi canadienne sur la santé.

Recommandation 2 a : Accorder la priorité à la représentativité lors de la sélection des membres des conseils d'administration des agences de manière à s'assurer de la participation d'acteurs clés de la communauté.

Recommandation 2 b : Reconduire le mandat du Forum de la population et fournir les moyens de le réaliser.

Recommandation 2 c : Maintenir le nombre de représentants de la population et des usagers aux conseils d'administration des établissements.

Recommandation 2 d : Fournir des outils de gestion adaptés aux administrateurs pour qu'ils soient en mesure d'assumer pleinement leur rôle.

Recommandation 2 e : Donner suite à la recommandation du Vérificateur général à l'effet de stimuler la participation aux élections.

Recommandation 3 a : Partager clairement les rôles et responsabilités de gestion entre les conseils d'administration des agences et ceux des établissements, de manière à respecter l'autonomie des administrateurs d'établissements et à éviter les dédoublements.

Recommandation 3 b : Maintenir le statu quo prévoyant que les établissements déterminent l'organisation des soins et services, avec le soutien des agences, et abroger l'article 182.0.4.

Recommandation 3 c : Concentrer les responsabilités des agences autour de la coordination régionale des ressources et des services, de l'allocation des budgets, de l'équité intra-régionale, de la protection de la santé publique, du soutien aux établissements dans la réalisation de leur mission et de la consultation de la population.

Recommandation 4 : Amender le projet de loi de manière à accroître l'imputabilité et la reddition de comptes sans exiger la multiplication des contrôles par les différents paliers de gouvernance.

CONCLUSION

L'APTS en arrive à la conclusion que les angles d'attaque retenus par le législateur sont plus ou moins pertinents puisque le projet de loi n° 127 n'apporte pas de véritable solution à la problématique la plus préjudiciable au système de santé et de services sociaux, soit la confusion des rôles et responsabilités entre les trois paliers de gouvernance. Il en résulte de nombreux dédoublements et une lourdeur administrative dont les répercussions, en termes de gaspillage de ressources humaines et financières, pénalisent ultimement les citoyens en attente de services.

L'APTS remet en cause la tendance, illustrée par le projet de loi n° 127, à imposer aux institutions publiques un modèle de gestion technocratique inspiré de l'entreprise privée, qui écarte les représentants de la communauté de la prise de décisions au profit d'experts de la gestion. Les citoyens ne sauraient être considérés comme de simples clients puisque les réseaux de services publics leur appartiennent collectivement. Il y a lieu de s'attendre, conséquemment, à ce que des espaces de participation leur soient dûment réservés.

Nous appelons donc le législateur à amender son projet de manière à exploiter pleinement l'occasion offerte par une réouverture de la LSSSS.
