



*des regroupements provinciaux
d'organismes communautaires et bénévoles*

**LA GESTION DU RÉSEAU PUBLIC DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX
DOIT SE FAIRE AVEC LA POPULATION**

Mémoire de la Table des regroupements provinciaux
d'organismes communautaires et bénévoles

sur le projet de loi 127

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

Commission de la santé et des services sociaux

17 mars 2011

Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles
1, rue Sherbrooke Est
Montréal (Québec) H2X 3V8
(514) 844-1309
coordination@trpocb.org
www.trpocb.org

Table des matières

Présentation de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles.....	3
Avant-propos.....	3
Un réseau qui doit compter sur des expertises complémentaires.....	4
Conseils d'administration des agences et des établissements.....	5
Composition des conseils d'administration d'établissements.....	5
Formation des membres des conseils d'administration des agences et des établissements.....	6
Forum de la population	7
La cohérence entre tous les niveaux décisionnels	8
Conclusion	9
Recommandations	10
Liste des membres de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles	11

Pour informations :

Céline Morin, présidente
Mercédeez Roberge, coordonnatrice

Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles
1, rue Sherbrooke Est
Montréal (Québec) H2X 3V8
(514) 844-1309
coordination@trpocb.org
www.trpocb.org

Présentation de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (Table) est formée de 35 regroupements nationaux, actifs à la grandeur du Québec. Ceux-ci abordent la santé et les services sociaux sous différentes perspectives (femmes, jeunes, hébergement, famille, personnes handicapées, communautés ethnoculturelles, sécurité alimentaire, santé mentale, violence, périnatalité, toxicomanie, etc.). À travers ses membres, la Table rejoint plus de 3 000 groupes communautaires de base de toutes les régions. Lieu de mobilisation, de concertation et de réflexion, la Table développe des analyses critiques portant sur différents aspects entourant le système de santé et de services sociaux en général, de même que sur toute politique pouvant avoir un impact sur la santé et le bien-être de la population.

Reconnue comme une interlocutrice importante du ministère de la Santé et des Services sociaux, la Table est également membre du Réseau québécois de l'action communautaire autonome, de la Coalition Solidarité Santé et de la Coalition opposée à la tarification et à la privatisation des services publics.

Avant-propos

Par le présent mémoire, la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles traitera de certains articles du Projet de loi 127, et non pas de sa totalité. L'absence de commentaire ne signifie pas une adhésion aux articles non abordés.

Un réseau qui doit compter sur des expertises complémentaires

Pour la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles, la gestion du réseau public de la santé et des services sociaux doit se faire en comptant sur des expertises variées et complémentaires. Pour y parvenir, il nous apparaît essentiel que les décisions qui s'y prennent soient le fait de processus démocratiques, non seulement par la présence d'instances appropriées, mais aussi par une composition adéquate pour chaque instance.

Plusieurs modifications proposées par le projet de loi 127 occasionneraient selon nous un recul au niveau de la qualité et de la validité des processus décisionnels.

Le récent avis du Commissaire à la santé et au bien-être est éloquent quant à l'importance d'intégrer la population dans la prise de décision.

« Toute initiative d'information ou de sensibilisation devrait être guidée par deux principes fondamentaux, soit la concertation et la participation des citoyens, tant pour la prestation que pour la planification des services. La sensibilisation de la population, des intervenants et des gestionnaires à l'importance de ces principes s'impose, de même que la mise en place des conditions les favorisant. Par exemple, il serait important de créer davantage de lieux où les acteurs du domaine de la santé, dont les usagers, peuvent se rencontrer et s'exprimer sur leur réalité. Enfin, il serait nécessaire de promouvoir auprès des citoyens les moyens mis à leur disposition pour qu'ils fassent valoir leurs droits et qu'ils participent aux décisions concernant leur santé et le système de santé, tout en s'assurant de l'accessibilité et de la qualité d'accueil de ces services. Par ailleurs, l'information et la sensibilisation ne pourront atteindre leur plein potentiel que si elles s'inscrivent dans un contexte qui en permet l'actualisation, et ce, dans la mesure où elles visent à soutenir le développement d'une culture des droits et des responsabilités en matière de santé.¹ » (Nous soulignons)

Or, le projet de loi 127 propose exactement le contraire, en réduisant l'accès de la population et des usagères et des usagers aux conseils d'administration des établissements et en abolissant le forum de la population.

¹Gouvernement du Québec, *Informé des droits et sensibiliser aux responsabilités en matière de santé* – Synthèse et recommandations, Avis du Commissaire à la santé et au bien-être, 2010, p. 25

Conseils d'administration des agences et des établissements

Par le projet de loi 127, le ministre souhaite réduire le nombre de membres des conseils d'administration (CA) des établissements et en modifier la composition. Il souhaite également s'assurer qu'une formation continue et adaptée soit dispensée aux membres des conseils d'administration des agences et des établissements, tout en incluant cette responsabilité au sein du mandat des comités de gouvernance et d'éthique des établissements.

Composition des conseils d'administration d'établissements

Bien que plusieurs modifications affectent la configuration des CA, nous remarquons surtout que les quatre sièges retranchés toucheront davantage les postes occupés à titre de citoyenne ou de citoyen et d'usagères ou d'usagers des établissements.

Plus précisément, l'article 9 du projet de loi 127 occasionnerait la perte de deux des quatre sièges actuellement prévus pour que des personnes élues puissent représenter la population, ainsi qu'un des deux sièges pour des personnes désignées par les comités d'usagers de l'établissement. Il s'agit d'une diminution importante d'un acquis datant de 1971. Le retrait de ces sièges est bien davantage qu'une question quantitative. Cette nouvelle composition ferait en sorte de priver ces lieux décisionnels d'expertise originales et essentielles à leur fonctionnement et pourrait même amoindrir l'exercice des droits et responsabilités des personnes elles-mêmes. De plus, de tels CA réuniraient davantage de membres nommés que de membres élus.

Siéger à titre de citoyenne ou à titre d'utilisateur parmi des spécialistes du monde médical et de la gestion peut sans doute être intimidant pour des personnes ne provenant pas nécessairement de ces milieux. Il est aussi facile d'imaginer qu'une personne pourrait éprouver une plus grande gêne à se retrouver seule ou presque, dans sa situation. À cela il faut ajouter la difficulté de se concerter efficacement entre pairs, et même l'impossibilité dans le cas de la personne représentant le comité d'utilisateur.

Autre élément contenu dans l'article 9 du projet de loi 127, consiste en l'abolition du siège attribué aux membres du conseil des sages-femmes des établissements qui bénéficient d'un tel conseil. Ici aussi, les conséquences d'une telle décision dépassent la question quantitative. L'intégration, encore récente, de ces professionnelles au réseau de la santé et des services sociaux, commande pourtant de favoriser leur

participation et non pas de les exclure du pouvoir décisionnel. Cette exclusion est d'autant plus surprenante qu'il s'agirait du seul conseil professionnel à ne pas détenir de siège d'office.

Formation des membres des conseils d'administration des agences et des établissements

Pour réaliser pleinement leur rôle au sein des différents conseils d'administration, les membres doivent obtenir le soutien nécessaire, notamment au niveau de la formation.

Par l'article 35 du projet de loi, le ministre créé un comité de gouvernance et d'éthique, dont l'un des mandats est d'élaborer un programme d'accueil et de formation continue pour les membres du conseil d'administration de l'établissement auquel il est rattaché. Par l'article 69 du projet de loi, le ministre souhaite s'assurer qu'une formation continue et adaptée soit dispensée aux membres des conseils d'administration des agences et à ceux des établissements.

Ensemble, ces deux articles nous semblent créer de la confusion sur l'instance véritablement chargée de fournir une formation appropriée aux membres des conseils d'administration des agences et des établissements. De plus, rien n'indique qui est responsable des coûts liés à la formation, ni même s'il s'agit de frais assumés par le réseau. Nous estimons donc que les membres des CA devraient avoir accès à des ressources dédiées pour bien accomplir leurs fonctions.

Pour toutes ces raisons, la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles recommande :

1. Le maintien des quatre (4) sièges élus, tel que prévu actuellement, pour représenter la population au sein des conseils d'administration des établissements.
2. Le maintien des deux (2) sièges désignés, tel que prévu actuellement, pour représenter les comités d'usagers au sein des conseils d'administration des établissements.
3. Le maintien du siège désigné, tel que prévu actuellement, pour représenter les membres du conseil des sages-femmes au sein des conseils d'administration des établissements qui bénéficient d'un tel conseil.
4. La mise en place de ressources dédiées facilitant la participation des membres des conseils d'administration des agences et des établissements, notamment en fournissant une formation adaptée aux besoins des citoyennes et des citoyens y siégeant pour représenter la population, les comités d'usagers ou représentant toute autre instance qui en exprimerait le besoin.
5. La clarification quant à l'instance responsable de planifier et de fournir une formation continue adaptée aux besoins des membres des conseils d'administration des agences et des établissements.

Forum de la population

Alors que l'évolution de la société québécoise nécessite la mise en place de mécanismes permettant la participation de la population aux décisions qui la concernent, le projet de loi 127 va à contre-courant. En effet, par l'article 49, le ministre propose d'abolir les forums de la population, jusqu'à présent mis en place par chaque agence.

À tous les jours, nous voyons les effets néfastes de la perte de confiance et d'intérêt de la population envers certaines institutions, démocratiques ou autres. Le sentiment de la population de ne pas être entendu lors de la prise de décisions pour l'ensemble de la population est déjà suffisamment grand pour que les mécanismes de consultation et de décision existants soient préservés et même améliorés.

De par sa nature publique, le réseau de la santé et des services sociaux doit selon nous permettre à la population de participer pleinement aux décisions qui lui permettront d'obtenir une meilleure réponse à ses besoins. Bien que les forums de la population nécessitent des améliorations au niveau structurel, nous estimons qu'il faut les maintenir et fournir aux agences les moyens, notamment financiers, pour qu'ils soient de véritables espaces démocratiques et représentatifs des intérêts de la population. Nous estimons que le ministre a la responsabilité de faciliter la participation de la population aux forums régionaux afin qu'ils remplissent leurs mandats. Ceux-ci doivent être remplis à la satisfaction du réseau comme des personnes qui y participent, afin qu'ils ne constituent jamais des lieux de validation de décisions déjà prises, ni un processus qui ne serait démocratique qu'en façade.

Pour toutes ces raisons, la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles recommande :

6. Le maintien du forum de la population, pour chaque région où une agence est implantée.
7. La mise en place de ressources dédiées facilitant la participation et l'apport de la population aux forums de la population, notamment en fournissant une formation adaptée aux besoins des citoyennes et des citoyens y siégeant ou y participant.
8. Une révision de la structure des forums de la population, notamment afin d'en améliorer la composition et la représentativité des communautés.

La cohérence entre tous les niveaux décisionnels

La question de la centralisation et de la décentralisation est une question délicate qu'il importe de traiter avec discernement. Sans entrer dans toutes les implications de l'un et l'autre modèle, nous estimons qu'il faut se centrer sur l'objectif afin de déterminer les mesures appropriées. Considérant la structure d'organisation des services, nous estimons que l'objectif premier du ministre doit être d'assurer la cohérence entre les décisions de tous les paliers, du niveau local qu'est l'établissement, au niveau national et ministériel, en passant par le niveau régional que constituent les agences. Cet objectif doit être atteint dans le respect des décisions démocratiques prises à chacun de ces paliers, ainsi qu'en respectant leurs rôles et leurs champs d'intervention respectifs.

L'insertion proposée par l'article 62 du projet de loi 127 nous semble bien traduire cet objectif. Il est alors question d'ajouter, après l'article 405 de la Loi, que le conseil d'administration d'une agence « exerce ses responsabilités dans le respect des orientations nationales, tout en favorisant la mise en réseau avec les partenaires locaux, régionaux ou nationaux. ».

Pourtant, le projet de loi propose des façons de faire qui brusquent les pratiques démocratiques et modifient les pouvoirs des agences et des établissements, ce qui ne peut que susciter le mécontentement.

Bien que nous comprenions les CA d'agences et d'établissements désirent conserver leurs marges de manœuvre, nous considérons positivement des mesures qui auraient pour effet d'assurer la cohérence entre les décisions de tous les paliers, de l'établissement jusqu'au ministre. Nous invitons le ministre à résoudre ce dilemme tout en respectant les processus décisionnels de toutes les instances constituant le réseau public de la santé et des services sociaux.

Pour toutes ces raisons, la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles recommande :

9. La recherche de solutions respectueuses des instances démocratiques, que sont les conseils d'administration des établissements et des agences, dans l'atteinte d'une meilleure cohérence entre les décisions issues de tous les paliers, locaux, régionaux et national.

Conclusion

Par ce projet de loi, le ministre indique qu'il souhaite améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux, mais nous estimons que plusieurs éléments du projet de loi ne permettent pas d'atteindre cet objectif.

Nous considérons que l'amélioration de la gouvernance des différentes instances, l'amélioration des services ainsi que la protection du caractère public des services de santé et des services sociaux nécessitent de mettre la population à contribution, pour entendre ses besoins, mais aussi pour profiter de son expertise, ce qui ne peut surtout pas se faire en réduisant l'espace qu'elle occupe. L'amélioration de la gouvernance doit également passer par la mise en place de solutions permettant d'assurer la cohérence des décisions tout en étant respectueuses des processus décisionnels des différents paliers composant le réseau.

Que ce soit en siégeant sur un conseil d'administration ou en participant à un forum de la population, les citoyennes et les citoyens du Québec ont un rôle important à jouer. Conserver la confiance de la population envers ce service public, et par extension envers le gouvernement, nécessite de soutenir et d'encourager la participation citoyenne aux décisions qui la concernent de plein droit.

Il ne saurait être envisagé que la révision des modes de participation de la population à la gestion du réseau signifie autre chose que d'en améliorer l'exercice, pas plus qu'il n'est acceptable que l'exercice ait pour conséquence d'exclure des professionnelles faisant partie de la réalité d'un grand nombre d'établissements : les sages-femmes.

Les regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles, ainsi que leurs membres répartis à la grandeur du Québec, interviennent quotidiennement pour protéger le droit à la santé, s'opposer à la privatisation du système public et à la marchandisation de la santé et soutenir la reconnaissance et l'autonomie du milieu communautaire autonome. Ainsi, les organismes communautaires contribuent non seulement à la santé et au bien être de la population, mais ils veillent aussi à préserver la capacité du réseau d'offrir des services de qualité. Nous espérons que nos recommandations seront prises en compte pour le bénéfice de la population en général, car nous estimons que les éléments du projet de loi 127 présentés dans ce mémoire auraient un impact négatif sur la santé et le bien-être de la population.

Recommandations

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles recommande :

1. Le maintien des quatre (4) sièges élus, tel que prévu actuellement, pour représenter la population au sein des conseils d'administration des établissements.
2. Le maintien des deux (2) sièges désignés, tel que prévu actuellement, pour représenter les comités d'usagers au sein des conseils d'administration des établissements.
3. Le maintien du siège désigné, tel que prévu actuellement, pour représenter les membres du conseil des sages-femmes au sein des conseils d'administration des établissements qui bénéficient d'un tel conseil.
4. La mise en place de ressources dédiées facilitant la participation des membres des conseils d'administration des agences et des établissements, notamment en fournissant une formation adaptée aux besoins des citoyennes et des citoyens y siégeant pour représenter la population, les comités d'usagers ou représentant toute autre instance qui en exprimerait le besoin.
5. La clarification quant à l'instance responsable de planifier et de fournir une formation continue adaptée aux besoins des membres des conseils d'administration des agences et des établissements.
6. Le maintien du forum de la population, pour chaque région où une agence est implantée.
7. La mise en place de ressources dédiées facilitant la participation et l'apport de la population aux forums de la population, notamment en fournissant une formation adaptée aux besoins des citoyennes et des citoyens y siégeant ou y participant.
8. Une révision de la structure des forums de la population, notamment afin d'en améliorer la composition et la représentativité des communautés.
9. La recherche de solutions respectueuses des instances démocratiques, que sont les conseils d'administration des établissements et des agences, dans l'atteinte d'une meilleure cohérence entre les décisions issues de tous les paliers, locaux, régionaux et national.

Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévole

Liste des membres de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

- À Cœur d'homme - Réseau d'aide aux hommes pour une société sans violence
- Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans la santé et les services sociaux ACCESSS
- Alliance des maisons d'hébergement de 2e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale
- Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées AQRIPH
- Association canadienne pour la santé mentale / Division du Québec ACSM
- Association des centres d'écoute téléphonique du Québec ACETDQ
- Association des groupes d'intervention en défense de droits en santé mentale du Québec AGGID-SMQ
- Association québécoise de la prévention du suicide AQPS
- Association québécoise des centres communautaires pour aînés AQCCA
- Banques alimentaires du Québec BAQ
- Coalition des organismes communautaires québécois de lutte contre le SIDA COCQ-SIDA
- Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec COPHAN
- Fédération de ressources d'hébergement pour les femmes violentées et en difficulté du Québec FRHFVDQ
- Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec FAFMRQ
- Fédération des Centres communautaires d'intervention en dépendances FCCID
- Fédération des centres d'action bénévole du Québec FCABQ
- Fédération des familles et amis de la personne atteinte de maladie mentale FFAPAMM
- Fédération québécoise des organismes communautaires famille FQOCF
- Fédération du Québec pour le planning des naissances FQPN
- Fédération québécoise Nourri-Source FQNS
- L'R des centres de femmes du Québec
- Regroupement des associations de personnes traumatisées cranio-cérébrales du Québec RAPTCCQ
- Regroupement des auberges du cœur du Québec RACQ
- Regroupement des cuisines collectives du Québec RCCQ
- Regroupement des maisons de jeunes du Québec RMJQ
- Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec ROCAJQ
- Regroupement des organismes de justice alternative du Québec ROJAQ
- Regroupement des organismes Espace du Québec ROEQ
- Regroupement des Popotes roulantes et autres services alimentaires bénévoles R-PRASAB
- Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec RRASMQ
- Regroupement Naissance Renaissance RNR
- Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale (RMFVVC)
- Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel RCALACS
- Réseau québécois d'action pour la santé des femmes RQASF
- Réseau québécois du parrainage civique RQPC