



**Centrale des syndicats
du Québec**



**Fédération
de la
Santé
du
Québec**

**Centralisons
nos forces**

Projet de loi n° 10 sur les agences de placement et la main-d'œuvre indépendante : nous devons nous doter d'un véritable plan de décroissance

**Mémoire présenté à la Commission de la santé et des services sociaux dans le cadre
des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi no 10, Loi
limitant le recours aux services d'une agence de placement de personnel et à de la
main-d'œuvre indépendante dans le secteur de la santé et des services sociaux**

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente près de 215 000 membres, dont environ 125 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres; s'ajoute également l'AREQ-CSQ, l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien), de même que dans les domaines des services éducatifs à la petite enfance, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire, des communications et du municipal.

De plus, la CSQ compte en ses rangs plus de 80 % de femmes et 30 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Mise en contexte

Le 15 février dernier, le gouvernement du Québec a publié le projet de loi n° 10, Loi limitant le recours aux services d'une agence de placement de personnel et à de la main-d'œuvre indépendante dans le secteur de la santé et des services sociaux¹.

Ce projet de loi :

- Modifie la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*² (LSSSS) afin de limiter le recours aux services d'une agence de placement de personnel et à de la main-d'œuvre indépendante dans le secteur de la santé et des services sociaux;
- Prévoit qu'un organisme du secteur de la santé et des services sociaux ne peut recourir aux services d'une agence de placement de personnel et à de la main-d'œuvre indépendante, sauf dans la mesure prévue par règlement du gouvernement;
- Octroie, entre autres, au gouvernement, le pouvoir de déterminer par règlement la période durant laquelle un organisme peut recourir aux services d'une agence de placement de personnel ou à de la main-d'œuvre indépendante;
- Précise que les dispositions d'un règlement pourront varier selon les catégories d'organismes, les régions sociosanitaires ou les territoires;
- Confère au ministre de la Santé le pouvoir d'autoriser, en raison de circonstances exceptionnelles et à certaines conditions, un organisme du secteur de la santé et des services sociaux de continuer à recourir, pour la période qu'il détermine, aux services d'une agence de placement de personnel ou à de la main-d'œuvre indépendante;
- Octroie au ministre de la Santé des pouvoirs d'inspection et d'enquête. Il prévoit également des dispositions de nature pénale, transitoire et finale.

¹ QUÉBEC (2023). *Projet de loi n° 10, Loi limitant le recours aux services d'une agence de placement de personnel et à de la main-d'œuvre indépendante dans le secteur de la santé et des services sociaux*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec, 43^e législature, 1^{re} session. [assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bil.DocumentGenerique_186837&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz].

² QUÉBEC (2023). *Loi sur les services de santé et les services sociaux, chapitre S-4.2, à jour au 1^{er} janvier 2023*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec. [legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/S-4.2?&cible=].

Lors de la présentation technique du projet de loi, le gouvernement a dévoilé des données très préoccupantes démontrant l'ampleur du problème :

- La main-d'œuvre indépendante (MOI) représente aujourd'hui 11 278 postes équivalents temps complet (ETC), dont 2 894 infirmières techniciennes, cliniciennes et praticiennes, 918 infirmières auxiliaires et 57 inhalothérapeutes. Le nombre d'infirmières en agences privées a augmenté de 25 % depuis 2 ans.
- Depuis 2016, le nombre d'heures en MOI a augmenté de 208 % pour atteindre 14,8 millions d'heures en 2022, malgré les arrêtés ministériels publiés.
- Les coûts en MOI ont augmenté de 380 % au cours de cette période, pour atteindre près de 1 milliard en 2021-2022.
- Certaines régions sont très durement affectées : au CISSS de la Côte-Nord, les coûts de MOI ont augmenté de 1 664 % depuis 6 ans, passant de 6 millions de dollars en 2016-2017 à 100 millions de dollars en 2021-2022.

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et son affiliée en santé, la Fédération de la Santé du Québec (FSQ-CSQ), déplorent depuis plusieurs années les nombreuses problématiques associées aux agences de placement de personnel et à la MOI.

Elles accueillent donc avec un certain soulagement les constats et les intentions du gouvernement, qui reconnaît que les divers problèmes occasionnés par le recours exponentiel aux agences de placement de personnel et à la MOI doivent être rapidement corrigés (coûts exorbitants, atteinte à la qualité des services, iniquités pour le personnel du réseau public, formation, instabilité des équipes de soins, etc.). Nous savons que la transition vers l'abolition du recours aux agences de placement de personnel et à la MOI nécessitera de nombreuses mesures et la collaboration de tous les acteurs. C'est dans cette perspective que nous soumettons certaines pistes de réflexion et nos recommandations aux parlementaires.

1. Pour que les intentions deviennent réalité

Rappelons qu'en octobre 2021, le ministre de la Santé et des Services sociaux, Christian Dubé, affirmait ne plus vouloir dépendre des agences privées; il disait souhaiter transformer le système « Je contribue » en une agence publique qui serait

flexible³. En mai 2022, il a réitéré son intention de s'affranchir des agences privées, en moins de 3 ans⁴.

Bien sûr, nous ne doutons pas des intentions ministérielles. Et force est d'admettre que nous n'avons plus le choix : notre capacité comme société à assurer la prestation de services essentiels sur l'ensemble du territoire québécois est directement menacée, et plus particulièrement dans les régions plus éloignées.

Première inquiétude : le projet de loi présenté vise à limiter, et non à abolir, le recours à la MOI dans le réseau de la santé et des services sociaux, en proposant un processus d'encadrement plus strict, dont on ne connaît pas les détails.

Compte tenu de l'ampleur du problème, nous estimons qu'il est primordial que le gouvernement envoie un message très clair. Aussi, nous souhaitons que le ministre de la Santé précise et affermisse ses intentions et qu'il prenne un engagement ferme de tout mettre en œuvre pour éliminer le recours à la MOI dans le réseau public; d'autant plus qu'il a déjà présenté un calendrier d'abolition du recours à la MOI sur trois ans.

La CSQ et la FSQ-CSQ recommandent au gouvernement :

Recommandation 1

D'inclure dans le libellé de l'objet de la loi (article 1) la volonté de cesser de recourir, dans les meilleurs délais, aux agences de placement de personnel et à la main-d'œuvre indépendante dans le réseau public de la santé et des services sociaux.

De plus, compte tenu des intentions ministérielles clairement exprimées, nous ne comprenons pas l'intention du gouvernement d'inclure dans la LSSSS les changements législatifs proposés. Le fait d'inclure l'encadrement des agences de placement de personnel et de la MOI dans la LSSSS vient reconnaître officiellement la nécessité de recourir à ces services au besoin; leur accorde un statut officiel et envoie le message que la sous-traitance aura encore sa place dans le réseau public. Une telle approche nous apparaît contraire aux volontés ministérielles exprimées. Il nous semble prématuré et risqué de procéder ainsi.

³ *Le courrier parlementaire* (2021). 5. Agences privées en santé (20 octobre). – Le ministre Christian Dubé a émis une directive.

⁴ FANNY LÉVESQUE (2022), « Dubé veut s'affranchir des agences d'ici moins de trois ans », *La Presse*, [En ligne], (1^{er} mai). [lapresse.ca/actualites/sante/2022-05-01/main-d-oeuvre-independante/dube-veut-s-affranchir-des-agences-d-ici-moins-de-trois-ans.php].

La CSQ et la FSQ-CSQ recommandent au gouvernement :

Recommandation 2

De ne pas insérer pour l'instant le contenu du projet de loi n° 10 à la LSSSS et de prévoir plutôt une période transitoire de 3 ans à la fin de laquelle cette option pourrait être réévaluée.

Un véritable plan de décroissance du recours aux agences de placement et à la MOI implique que nous agissions simultanément sur les enjeux de pénurie de main-d'œuvre, et d'attraction et de rétention dans le secteur public de la santé et des services sociaux puisqu'il s'agit des deux facettes du même problème. Selon nous, il y a nécessité d'établir un plan global de transition qui irait bien au-delà de l'encadrement réglementaire proposé.

En fait, la proposition de procéder essentiellement par voie réglementaire pour définir la majorité des règles d'encadrement et les exceptions ne nous permettra pas de discuter collectivement des travaux conjoints à mener. Rappelons qu'une telle approche a déjà montré ses limites; pensons aux arrêtés ministériels de 2021-2022 qui n'ont pas permis d'enrayer le recours à la MOI, bien au contraire.

Dans la prochaine partie, nous présentons nos préoccupations et nos questionnements quant aux règles d'encadrement possiblement envisagées. Selon notre analyse actuelle, le processus réglementaire à venir pourrait induire davantage de complexité, de délais et de coûts; ce qui serait contraire aux effets recherchés.

2. Si plus d'encadrement des agences devient synonyme d'inefficacité

Le projet de loi révèle très peu de détails sur les travaux envisagés par le gouvernement, il est donc difficile de le commenter sur des aspects précis.

Toutefois, l'analyse du *Cadre de gestion régissant le recours à la main-d'œuvre indépendante pour les établissements publics et privés conventionnés* (directive 2022-025)⁵ transmis aux directions d'établissements le 22 décembre dernier nous donne de très bons indices sur les volontés du ministre de la Santé et sur le contenu potentiel des travaux réglementaires à venir. C'est donc à partir de notre analyse de ce cadre de gestion que nous soumettrons certains de nos questionnements et certaines de nos recommandations en ce qui concerne les présents travaux législatifs.

DIRECTIVE 2022-025 (l'italique est de nous)

Objet

Afin d'assurer une prestation de soins et de services de qualité et sécuritaires *par le personnel des agences privées de placement* (agence) auprès des usagers du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) tout en poursuivant l'objectif de réduction de la main-d'œuvre indépendante (MOI), la présente circulaire a pour but de préciser les paramètres contractuels entre un établissement public ou privé conventionné (établissement) et une agence.

Principe de l'entente

L'utilisation des personnes salariées du RSSS est privilégiée par rapport à la MOI. Cette dernière constitue une solution de dernier recours afin d'assurer l'accessibilité, la continuité des services ainsi que la sécurité des usagers alors que *toutes les autres mesures* sont épuisées par l'établissement.

- Quelles sont toutes ces autres mesures précisément?

La CSQ et la FSQ-CSQ recommandent au gouvernement :

Recommandation 3

De mettre en place un comité de travail paritaire ayant pour mandat de déterminer toutes les mesures obligatoires à mettre en œuvre, et les ressources requises pour y arriver, avant de faire appel à la MOI.

⁵ QUÉBEC (2022). *Cadre de gestion régissant le recours à la main-d'œuvre indépendante pour les établissements publics et privés conventionnés* (directive 2022-025), vol. 02, chapitre 01, sujet 27, document 1, [En ligne].
[g26.pub.msss.rtss.qc.ca/Formulaires/Circulaire/ConsCirculaire.aspx?enc=KryPmbnQLvU=].

Période d'une entente

(Cet enjeu fait référence à l'article 1 du projet de loi : ajout à la LSSSS de l'article 338.2, 2^e alinéa : « Le gouvernement peut notamment : [...] 2^o fixer la *période* durant laquelle un organisme peut recourir aux services d'une agence de placement de personnel ou à de la main-d'œuvre indépendante; [...] »)

À moins d'autorisation particulière du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), *la durée des ententes* conclues par les établissements ne pourra pas dépasser une année. Une ou plusieurs périodes de renouvellement peuvent être convenues à même l'entente, mais chacune de ces périodes ne peut excéder une année.

- Le gouvernement semble reconnaître d'emblée que les ententes pourraient être de plusieurs mois, voire de plus d'une année, ce qui nous apparaît contraire à l'esprit du projet de loi. Si l'entente permet plusieurs périodes de renouvellement de près d'une année chacune, une telle entente pourrait durer plusieurs années.
- Une telle approche n'incite pas les établissements à trouver rapidement d'autres alternatives pour enrayer le problème. Elle est, selon nous, un très mauvais signal envoyé aux directions d'établissements.

La CSQ et la FSQ-CSQ recommandent au gouvernement :

Recommandation 4

De limiter à six mois la durée des ententes contractuelles entre un établissement public ou privé conventionné (établissement) et une agence, et, sauf autorisation exceptionnelle, de ne permettre qu'une seule période de renouvellement de six mois, et ce, jusqu'à l'atteinte des objectifs d'élimination du recours aux agences de placement de personnel et à la MOI dans le secteur public.

Contenu de l'entente

(Cet enjeu fait référence à l'article 1 du projet de loi : ajout à la LSSSS de l'article 338.2, 2^e alinéa : « Le gouvernement peut notamment : [...] 3^o déterminer *les obligations* qui incombent à un organisme, à une agence de placement de personnel ou à la main-d'œuvre indépendante; [...] »)

Le recours à la MOI fait l'objet d'une entente contractuelle écrite (entente) liant un établissement et une agence [...] *Toute entente avec une agence doit inclure :*

- Les paramètres du *programme d'orientation*, y incluant l'absence de période d'orientation, et de *développement des compétences* pour le personnel de l'agence comme déterminé par l'établissement, et ce, exclusivement aux frais de l'agence.
 - Quels seront les critères utilisés? Qui veillera à la réalisation du programme d'orientation et de développement des compétences?
 - Est-ce que la formation du personnel d'agences privées pourrait être payée à même les fonds publics puisqu'elle ferait partie de l'entente?
- La preuve, par l'agence, du contrôle de la *validité des permis d'exercice* et des exigences de formation et d'expérience.
 - Quelles seraient les procédures prouvant que les vérifications requises auraient bel et bien été réalisées?
- L'attestation, par l'agence, de la vérification des *antécédents judiciaires* de son personnel.
 - Cela va peut-être de soi, mais rappelons que le respect de cette seule obligation peut nécessiter plusieurs étapes; prenons pour exemple le guide sur la vérification des antécédents judiciaires utilisé dans le cadre du processus de certification des ressources communautaires ou privées offrant de l'hébergement en dépendance⁶, qui compte près de 80 pages.
 - Dans la circulaire gouvernementale sur les normes et pratiques de gestion traitant de la question, il est mentionné qu'il appartient « à chaque établissement d'élaborer sa propre politique sur la vérification des antécédents judiciaires et de choisir l'étendue de son application à la lumière des principes et modalités édictés ». On peut y lire également qu'« il est de la responsabilité de l'établissement de décider s'il agit sur la foi de la déclaration du postulant ou s'il souhaite procéder à une vérification plus approfondie de cette déclaration par le biais d'autres moyens de vérification⁷ ». Est-ce que les agences de placement seraient soumises aux mêmes exigences?

⁶ QUÉBEC. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2017). *Guide à l'intention des personnes responsables de la vérification des antécédents judiciaires dans le cadre du processus de certification des ressources communautaires ou privées offrant de l'hébergement en dépendance*, [En ligne], Québec, Le Ministère, 71 p. [publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2016/16-804-06W.pdf].

⁷ QUÉBEC (2012). *Vérification des antécédents judiciaires de toute personne désirant exercer des fonctions ou sa profession au sein d'un établissement de santé (directive 2012-013)*, [En ligne], vol. 02, chapitre 01, sujet 10, document 11, révisé le 12 août 2022. [g26.pub.msss.rtss.qc.ca/Formulaires/Circulaire/ConsCirculaire.aspx?enc=Qf66cuRh5HQ=].

- Les *critères établis* par chaque établissement pour le choix des personnes pouvant être admissibles à une *affectation* dans cet établissement.
 - Dans tous les cas, les critères et les règles établis doivent respecter les conventions collectives dûment négociées, notamment en matière d'affichage de postes. Dans certains cas, par exemple, des directions des soins infirmiers (DSI) exigeraient la détention d'un baccalauréat pour le personnel du réseau public, mais accepteraient le diplôme d'études collégiales (DEC) pour la MOI (enjeu d'iniquité).
- Les modalités applicables pour l'agence qui, à titre d'employeur, demeure toujours responsable de *l'appréciation du rendement* de son personnel, du *contrôle de la qualité des soins*, incluant les situations à risque, et de la *formation continue*.
 - Comment les gestionnaires d'agences peuvent-ils concrètement assumer ces responsabilités sans accéder aux milieux de travail pour constater et pour évaluer les pratiques? Est-ce qu'ils devraient et pourraient déléguer leur autorité?
 - Comment les ordres professionnels assumerait-ils leurs responsabilités? Qui serait leur interlocuteur principal?
- Les *modalités de suivi*, par l'agence, des personnes affectées lors de *plaintes*, d'*enquêtes* ou de *rendement insatisfaisant* invoqués par l'établissement.
 - Nous estimons qu'en cette matière, les normes et les modalités doivent être aussi rigoureuses que celles imposées au personnel du réseau.
- L'*engagement* de l'agence et de son personnel *de ne pas solliciter un employé* d'un établissement auquel il est lié par une entente, afin qu'un tel employé devienne membre de son personnel.
 - Comment sera-t-il possible de s'assurer qu'il n'y ait pas de sollicitation directe ou indirecte? Est-ce qu'une liste de pratiques interdites serait établie?

La CSQ et la FSQ-CSQ recommandent au gouvernement :

Recommandation 5

D'établir, à titre indicatif, une liste détaillée des pratiques interdites en matière de sollicitation directe et indirecte d'une employée ou d'un employé d'un établissement par une agence de placement et son personnel.

- La preuve par l'agence qu'elle détient le *permis* d'agence requis octroyé par la *Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST)*.

Extraits du site de la CNESST :

L'agence de placement de personnel et l'entreprise cliente doivent s'assurer conjointement de protéger la santé, la sécurité et l'intégrité physique et psychique des travailleuses et travailleurs. Elles doivent toutes deux s'assurer que les obligations liées à la Loi sur la santé et la sécurité du travail sont respectées et ni l'une ni l'autre ne peut éviter ses obligations légales, notamment en les limitant ou en les transférant, par contrat, incluant un contrat individuel de travail ou une convention collective⁸.

- En matière de santé et sécurité du travail, le recours aux agences de placement implique une double responsabilité, celle qu'impose la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*⁹ (LSST) en matière de prévention et celle de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*¹⁰ (LATMP) en matière de réparation.
- En ce qui concerne la LSST, la notion de travailleuse et travailleur oblige les deux employeurs à mettre en place des mesures de corrections pour les risques présents dans les milieux de travail. Évidemment, l'obligation est plus importante pour les CIUSSS et les CISSS, car c'est dans leurs établissements que le travail s'effectue, mais cela n'élimine pas les obligations de l'agence en cette matière. Il

⁸ COMMISSION DES NORMES, DE L'ÉQUITÉ DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL (c2021). *Obligations des agences de placement de personnel*, [En ligne], CNESST. [cnesst.gouv.qc.ca/fr/demarches-formulaires/agences-placement-personnel-recrutement/agences-placement-personnel/obligations-agences-placement-personnel].

⁹ QUÉBEC (2023). *Loi sur la santé et la sécurité du travail, chapitre S-2.1, à jour au 15 février 2023*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec. [legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/S-2.1].

¹⁰ QUÉBEC (2023). *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, chapitre A-3.001, à jour au 1^{er} janvier 2023*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec. [legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/a-3.001].

y a donc possibilité de conflits entre les mesures choisies par chaque employeur.

- Pour la LATMP, encore une fois, il y a une double responsabilité. Donc, l'agence et le CIUSSS ou le CISSS pourraient débattre de leur imputabilité respective en cas d'accident de travail. Pour les travailleuses et travailleurs d'agences, on pourrait assister à des contestations de réclamation de la part de deux employeurs.
- Une déclaration indiquant que le personnel affecté par l'agence est soumis aux mêmes *obligations professionnelles et déontologiques* que le personnel régulier de l'établissement, notamment en ce qui concerne la poursuite de l'affectation en l'absence d'une relève adéquate.
 - Cela va de soi, mais, concrètement, quels seraient les règles et les mécanismes pour s'en assurer?
- Le respect de *l'ensemble des obligations* dévolues aux agences en vertu de toute loi, tout règlement et tout arrêté ministériel en vigueur.
 - Qui veillera au respect de toutes les règles? Comment? Et à quels coûts?

En fonction des besoins des établissements, ces derniers doivent s'assurer d'affecter prioritairement le personnel des agences sur les *quarts de travail défavorables* (soirs, nuits et fins de semaine) et d'établir des *ratios* à être effectués par rapport à l'ensemble des quarts de travail effectués par le personnel d'une agence.

- Voir la recommandation 3.

Nous le constatons, les multiples obligations imposées dans la directive 2022-025 illustrent les nombreuses règles nécessaires pour assurer la qualité et la sécurité des soins, et pour respecter l'esprit des conventions collectives et ne pas nourrir le sentiment d'iniquité; condition essentielle afin de ne pas amplifier l'exode des ressources publiques vers le privé.

À priori, ces règles semblent nécessaires. Or, ce système parallèle d'encadrement des agences de placement et de la MOI pourrait soulever de nombreuses difficultés qu'il ne faudrait pas sous-estimer : la multiplication et la complexité des diverses règles à élaborer, à mettre en œuvre, à surveiller et à corriger; l'ambiguïté quant à certains rôles et certaines responsabilités (évaluation du rendement, des pratiques, double responsabilité en matière de SST, etc.); la multiplication des normes et des besoins de contrôle qui entraîneront inévitablement une hausse des coûts; le respect

des déclarations et des engagements difficile à assurer... Tout cela serait drôlement compliqué et onéreux.

PROJET DE LOI N° 10

Article 1 : ajout à la LSSSS de l'article 338.2, 2^e alinéa

Le gouvernement peut notamment : [...]

4° établir toute autre condition ou modalité relative au recours aux services d'une agence de placement de personnel ou à de la main-d'œuvre indépendante;

- L'approche règlementaire ne permettrait pas de développer une vision et une compréhension commune des solutions à explorer collectivement. De plus, elle nous priverait de notre capacité à comprendre les enjeux, à surveiller et à faire corriger certaines problématiques.

5° déterminer les mesures administratives applicables en cas de défaut de respecter les dispositions d'un règlement pris en application du présent article;

6° identifier, parmi les dispositions d'un règlement pris en application du présent article, celles dont la violation constitue une infraction et rend le contrevenant passible de l'amende prévue à l'article 531.0.2.

Les dispositions d'un règlement du gouvernement peuvent varier selon les catégories d'organismes, les régions sociosanitaires ou les territoires qu'il détermine.

- Nous appréhendons une multiplication des procédures de vérification requises et une augmentation de la judiciarisation des problèmes (couts, délais).

La CSQ et la FSQ-CSQ recommandent au gouvernement :

Recommandation 6

De faire en sorte que toutes les variations aux dispositions règlementaires permises par le paragraphe 6° du 2^e alinéa du nouvel article 338.2 soient préalablement approuvées par des expertes et experts en responsabilité populationnelle, afin d'éviter toute conséquence indésirable (iniquités, opacité) et de rendre ces dispositions publiques.

Article 1 : ajout à la LSSSS de l'article 338.3

En raison de circonstances exceptionnelles, le ministre peut, de sa propre initiative à l'égard d'un organisme du secteur de la santé et des services sociaux ou à la demande d'un tel organisme, accorder une autorisation permettant à cet organisme de continuer à recourir, pour la période qu'il détermine, aux services d'une agence de placement de personnel ou à de la main-d'œuvre indépendante, dans la mesure où la période fixée par règlement pris en vertu du paragraphe 2° du deuxième alinéa de l'article 338.2 n'est pas échue. Si le ministre le juge opportun, il peut renouveler cette autorisation pour toute période qu'il détermine.

- Bien que sur le fond cet article semble justifié, nous estimons qu'une telle approche risque d'être trop subjective; cette responsabilité devrait relever d'une instance indépendante. Nous y reviendrons.

Article 3

Cette loi (LSSSS) est modifiée par l'insertion, après l'article 489.2, du suivant :

489.2.1. Une personne autorisée par écrit par le ministre peut effectuer une enquête sur toute matière relative à l'application des dispositions du titre III de la partie II.

- Nous comprenons la volonté du ministre de la Santé de s'assurer que les pouvoirs de surveillance (inspection et enquête) sont adéquats pour faire respecter les nombreuses nouvelles règles à venir.
- Or, l'ajout de lieux et de motifs d'inspection, notamment pour assurer le respect des nombreuses règles encadrant les agences et la MOI, nécessiterait un grand nombre de ressources additionnelles.
- La surveillance serait d'autant plus complexe que les règles d'encadrement pourraient être à géométrie variable et fluctuantes...
- Est-ce réaliste?

Article 4

Cette loi (LSSSS) est modifiée par l'insertion, après l'article 531.0.1, du suivant :

531.0.2. Quiconque contrevient à une disposition d'un règlement dont la violation constitue une infraction en vertu du paragraphe 6° du deuxième alinéa de l'article 338.2 est passible d'une amende de 1 000 \$ à 25 000 \$,

dans le cas d'une personne physique, et de 3 000 \$ à 75 000 \$, dans les autres cas.

- Nous l'avons dit, nous appréhendons une judiciarisation croissante dans la gestion du réseau de la santé et des services sociaux.
- Comment pourrait se faire la preuve d'une infraction, en lien, par exemple avec la non-sollicitation d'une employée ou d'un employé ou avec l'attribution d'un quart de travail favorable?
- La notion de responsabilité sociale des entreprises doit s'accompagner des mesures et des ressources visant à assurer le respect des obligations, ce qui entraîne inévitablement des délais et des coûts additionnels.

Nous le constatons, un encadrement plus strict des agences de placement de personnel et de la MOI entraînerait inévitablement une multiplication des règles à définir, à mettre en œuvre, à surveiller et à évaluer. Une telle approche pourrait faire augmenter les coûts de gestion et les risques de judiciarisation. Pour ces raisons, nous réitérons la nécessité de mettre fin au recours aux agences de placement de personnel et à la MOI dans le réseau public de la santé et des services sociaux.

3. D'autres solutions pour soutenir (réussir) la transition

Les défis sont majeurs. La pénurie de main-d'œuvre est importante et perdurera encore quelques années; les risques d'abandon de la profession sont bien réels. Plusieurs régions souffrent cruellement de la situation. Nous avons le devoir de réussir.

Nous l'avons déjà mentionné, il faut agir sur plusieurs plans et simultanément. Notre succès dépendra de notre capacité à travailler ensemble, en toute bonne foi et transparence, en dehors de considérations politiques. Nous devons orchestrer de véritables changements qui corrigeront à long terme les problèmes qui font très largement consensus.

Bien sûr, tous les travaux visant à améliorer globalement les conditions de travail et d'exercice doivent se poursuivre, il en va de notre capacité à long terme à corriger les problèmes d'attraction et de rétention du personnel dans le réseau public de la santé et des services sociaux.

Il existe de multiples façons d'appréhender la suite des choses. La CSQ et la FSQ-CSQ insistent sur l'importance de travailler conjointement à la mise en place de solutions de rechange qui nous aideront à réussir la transition requise.

Voici quelques-unes des pistes de solutions que nous souhaitons soumettre à la réflexion des parlementaires.

3.1 Réviser et bonifier les congés nordiques

Certaines conventions collectives prévoient la possibilité d'obtenir un congé sans solde pour travailler dans un établissement nordique (Côte-Nord, Nord-du-Québec, Nunavik, Terres-Cries-de-la-Baie-James)¹¹. Dans la convention collective de la FSQ-CSQ, cette entente avec l'employeur d'origine peut être prolongée jusqu'à 48 mois. Toutefois, il n'existe aucune autre mesure visant à encourager la prise de tel congé, et pourtant ces régions éloignées ont grandement besoin d'aide.

Si le gouvernement et certains établissements de santé ont fait le choix de soutenir jusqu'à maintenant la MOI venant du Sud — les *fly-in fly-out* — en assumant d'importants coûts financiers qui enrichissent plusieurs investisseurs privés, ne serait-il pas temps de revoir les stratégies? Pourquoi ne pas créer les conditions gagnantes qui permettraient au personnel du réseau public de porter assistance aux régions éloignées sans qu'il soit financièrement pénalisé? Pensons aux frais de déménagement, à certains coûts d'hébergement et à l'accès aux autres services essentiels.

La CSQ et la FSQ-CSQ recommandent au gouvernement :

Recommandation 7

D'encourager et de soutenir toutes les initiatives visant à créer les conditions gagnantes qui permettront au personnel du réseau public de porter assistance aux régions éloignées, pensons à la bonification des congés nordiques.

3.2 Renforcer la gestion collaborative de proximité

Certaines régions sont déjà activement à l'œuvre pour tenter de réduire significativement le recours à la MOI en agissant concrètement sur des mesures positives d'attraction et de rétention de la main-d'œuvre dans leur région respective. Des initiatives locales et régionales, issues d'ententes administratives, ont permis, dans certaines régions, la mise sur pied de projets paritaires proposant des solutions qui font aujourd'hui consensus.

¹¹ COMITÉ PATRONAL DE NÉGOCIATION DU SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2021). *Convention collective intervenue entre le Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux et la Fédération de la santé du Québec (CSQ)*, [En ligne]. [\[cpnsss.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Conventions_collectives/CC_2021-2023/FSQ-CSQ_305__2021__VF.pdf\]](https://cpnsss.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Conventions_collectives/CC_2021-2023/FSQ-CSQ_305__2021__VF.pdf).

Lorsqu'une communauté et les acteurs du réseau de la santé se mobilisent et proposent des alternatives réalistes et pérennes pour la sauvegarde de leurs services publics, nous considérons que nous devons collectivement les soutenir et les aider à mettre en œuvre leur projet collectif. La responsabilité populationnelle doit pouvoir se traduire concrètement par la réalisation de tels projets émanant des milieux qui permettent de rebâtir et de consolider l'ensemble de nos communautés.

Il serait dommage que des contraintes financières limitent, voire ultimement empêchent la mise en œuvre de telles initiatives; d'autant plus qu'elles risquent d'être beaucoup moins onéreuses que le statu quo et qu'elles répondent concrètement aux volontés politiques exprimées.

La CSQ et la FSQ-CSQ recommandent au gouvernement :

Recommandation 8

De soutenir plus activement les divers projets collectifs d'attraction et de rétention de la main-d'œuvre, et ce, dans la perspective d'une gestion plus décentralisée.

3.4 Constituer une commission indépendante chargée de surveiller et d'analyser l'ensemble des travaux visant à limiter et à éliminer le recours aux agences de placement de personnel et à la MOI

Nous le répétons, la transition vers l'abolition du recours aux agences de placement de personnel et à la MOI nécessitera de nombreuses mesures et la collaboration de tous les acteurs. Nous devons procéder par étapes et agir pour obtenir simultanément un meilleur encadrement du recours au personnel des agences et à la MOI, ainsi qu'un meilleur soutien des différents chantiers visant l'amélioration des mesures d'attraction et de rétention du personnel dans le réseau public de la santé et des services sociaux.

Nous ne croyons pas que tout cela doit relever exclusivement du ministre de la Santé. Il y a trop à faire, et il faut le faire sans considérations politiques, pour l'avenir de notre réseau public de la santé et des services sociaux.

Nous estimons qu'il serait très pertinent, voire essentiel de confier à une commission indépendante la responsabilité d'analyser l'ensemble des travaux, dont la mise en œuvre du présent projet de loi et de ses règlements à venir, et de formuler les recommandations requises.

Cette commission aurait pour mandat d'examiner toute question relative au recours aux agences de placement de personnel et à la MOI, mais également toute mesure favorisant l'attraction et la rétention du personnel dans le réseau public.

À l'instar d'autres commissions, cette commission indépendante pourrait, notamment :

1. Donner des avis au ministre de la Santé sur toute question qu'il lui soumet;
2. Évaluer l'application de la loi à l'égard des agences de placement de personnel et de la MOI;
3. Saisir le ministre de la Santé de toute question relative à ces enjeux qui mérite l'attention ou une action du gouvernement et lui soumettre ses recommandations;
4. Surveiller l'application des exigences particulières, législatives ou réglementaires;
5. Assurer le suivi et l'analyse du respect des engagements pris dans le cadre d'ententes dument négociées visant à améliorer l'attraction et la rétention du personnel dans le réseau public;
6. Évaluer les diverses initiatives de gestion collaborative de proximité;
7. Évaluer les circonstances exceptionnelles permettant d'accorder une autorisation de continuer à recourir aux services d'une agence de placement de personnel ou à de la MOI;
8. Soumettre au ministre, annuellement ou à sa demande, un rapport sur la situation, etc.

En somme, cette instance non partisane permettrait de mener des travaux soutenus et de façon pérenne afin d'atteindre les objectifs qui font consensus.

La CSQ et la FSQ-CSQ recommandent au gouvernement :

Recommandation 9

De constituer une commission indépendante chargée de surveiller et d'analyser l'ensemble des travaux visant à éliminer le recours aux agences de placement de personnel et à la MOI ainsi que les différents chantiers visant l'amélioration des mesures d'attraction et de rétention du personnel dans le réseau public.

Recommandation 10

De déposer une planification stratégique et les rapports produits par la commission indépendante devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant leur production ou leur réception et de voir à ce que la commission compétente de l'Assemblée nationale étudie la planification stratégique et ces rapports.

Conclusion

Les constats concernant le recours exponentiel aux agences de placement de personnel et à la MOI sont accablants.

La volonté du gouvernement de corriger le plus rapidement possible les diverses problématiques occasionnées par ce phénomène ne peut qu'être saluée.

Or, la transition nécessaire pour abolir le recours à ces agences dans le réseau public de la santé et des services sociaux nécessitera de nombreuses mesures et la collaboration de tous les acteurs.

En fait, un véritable plan de décroissance du recours aux agences de placement et à la MOI implique que nous agissions simultanément sur les enjeux de pénurie de main-d'œuvre, d'attraction et de rétention dans le secteur public de la santé et des services sociaux puisqu'il s'agit des deux facettes du même problème.

C'est dans cette perspective que la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et son affiliée en santé, la Fédération de la Santé du Québec (FSQ-CSQ), soumettent certaines pistes de réflexion et leurs recommandations aux parlementaires.

Liste des recommandations

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et la Fédération de la Santé du Québec (FSQ-CSQ) recommandent au gouvernement :

1. D'inclure dans le libellé de l'objet de la loi (article 1) la volonté de cesser de recourir, dans les meilleurs délais, aux agences de placement de personnel et à la main-d'œuvre indépendante dans le réseau public de la santé et des services sociaux;
2. De ne pas insérer pour l'instant le contenu du projet de loi n° 10 à la LSSSS et de prévoir plutôt une période transitoire de 3 ans à la fin de laquelle cette option pourrait être réévaluée;
3. De mettre en place un comité de travail paritaire ayant pour mandat de déterminer toutes les mesures obligatoires à mettre en œuvre, et les ressources requises pour y arriver, avant de faire appel à la MOI;
4. De limiter à six mois la durée des ententes contractuelles entre un établissement public ou privé conventionné (établissement) et une agence, et, sauf autorisation exceptionnelle, de ne permettre qu'une seule période de renouvellement de six mois, et ce, jusqu'à l'atteinte des objectifs d'élimination du recours aux agences de placement de personnel et à la MOI dans le secteur public;
5. D'établir, à titre indicatif, une liste détaillée des pratiques interdites en matière de sollicitation directe et indirecte d'une employée ou d'un employé d'un établissement par une agence de placement et son personnel;
6. De faire en sorte que toutes les variations aux dispositions réglementaires permises par le paragraphe 6° du 2^e alinéa du nouvel article 338.2 soient préalablement approuvées par des expertes et experts en responsabilité populationnelle afin d'éviter toute conséquence indésirable (iniquités, opacité) et de rendre ces dispositions publiques;
7. D'encourager et de soutenir toutes les initiatives visant à créer les conditions gagnantes qui permettront au personnel du réseau public de porter assistance aux régions éloignées, pensons à la bonification des congés nordiques;
8. De soutenir plus activement les divers projets collectifs d'attraction et de rétention de la main-d'œuvre, et ce, dans la perspective d'une gestion plus décentralisée;

9. De constituer une commission indépendante chargée de surveiller et d'analyser l'ensemble des travaux visant à éliminer le recours aux agences de placement de personnel et à la MOI ainsi que les différents chantiers visant l'amélioration des mesures d'attraction et de rétention du personnel dans le réseau public;
10. De déposer une planification stratégique et les rapports produits par la commission indépendante devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant leur production ou leur réception et de voir à ce que la commission compétente de l'Assemblée nationale étudie la planification stratégique et ces rapports.

