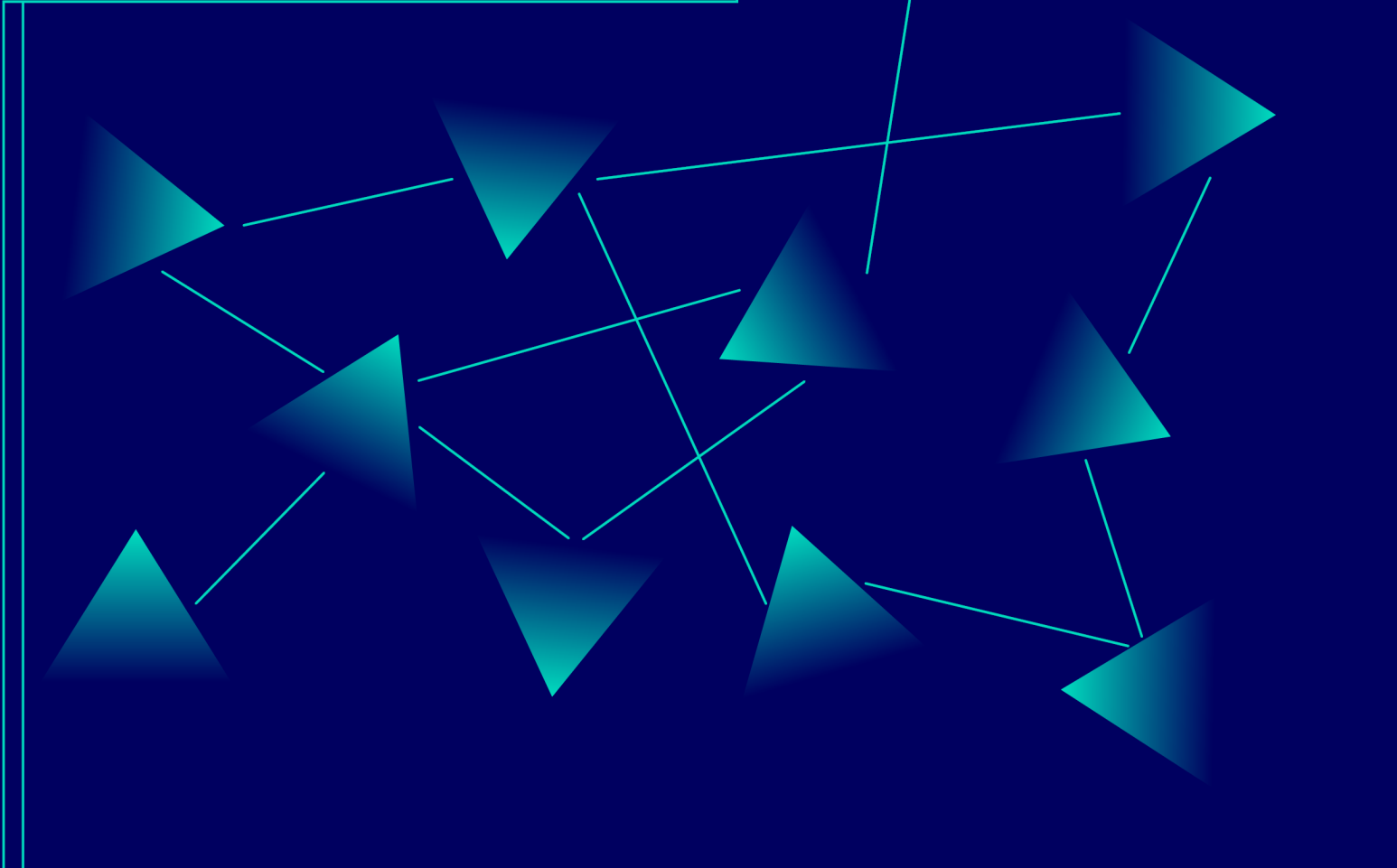


Novembre 2025



# MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N° 7

Loi visant à réduire la bureaucratie, à accroître  
l'efficacité de l'État et à renforcer l'imputabilité des  
hauts fonctionnaires

Le Commissaire à la santé et au bien-être (CSBE) contribue à la santé et au bien-être de la population en éclairant, avec transparence et impartialité, le débat public et la prise de décision gouvernementale pour un système de santé qui remplit durablement son rôle. L'approche du CSBE repose sur le dialogue et la collaboration de tous les acteurs de la société québécoise, afin de déceler les problèmes qui nuisent à la bonne performance du système de santé et de services sociaux. Pour répondre aux besoins des citoyennes et citoyens, le CSBE favorise l'adaptabilité du système de santé et des services sociaux en contribuant à faire tomber les barrières systémiques à l'innovation, en encourageant la participation citoyenne, en considérant les enjeux éthiques et en soutenant le passage à l'action.

**Commissaire à la santé et au bien-être**

880, chemin Sainte-Foy, bureau 4.40  
Québec (Québec) G1S 2L2  
Courriel : [csbe@csbe.gouv.qc.ca](mailto:csbe@csbe.gouv.qc.ca)

Le présent document est disponible en version électronique dans la section Publications du site Internet du Commissaire à la santé et au bien-être : [www.csbe.gouv.qc.ca](http://www.csbe.gouv.qc.ca)

**Rédaction, révision linguistique et édition**

CSBE

**Dépôt légal**

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2025  
ISBN : 978-2-555-02791-6 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2025

Tous droits réservés pour tous pays. La reproduction, par quelque procédé que ce soit, la traduction ou la diffusion de ce document, même partielles, sont interdites sans l'autorisation préalable des Publications du Québec. Cependant, la reproduction de ce document ou son utilisation à des fins personnelles, d'étude privée ou de recherche scientifique, mais non commerciales, sont permises à condition d'en mentionner la source

## Table des matières

<b>Liste des sigles et abréviations .....</b>	<b>4</b>
<b>Sommaire .....</b>	<b>5</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>6</b>
<b>Le Commissaire à la santé et au bien-être.....</b>	<b>7</b>
<b>Mandat .....</b>	<b>7</b>
<b>Fonctions.....</b>	<b>7</b>
<b>Contexte .....</b>	<b>8</b>
<b>Ce qu’implique le projet de loi n° 7 pour le CSBE .....</b>	<b>8</b>
<b>Réactions du CSBE .....</b>	<b>9</b>
<b>Analyse des enjeux.....</b>	<b>9</b>
Incompatibilité des régimes juridiques et administratifs.....	10
Risques opérationnels liés à l’échéancier prévu du transfert du soutien administratif du CSBE.....	11
<b>Conclusion et recommandation .....</b>	<b>12</b>
<b>Recommandation du CSBE.....</b>	<b>12</b>

## LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

<b>CSBE</b>	Commissaire à la santé et au bien-être
<b>INESSS</b>	Institut national d'excellence en santé et en services sociaux
<b>INSPQ</b>	Institut national de santé publique du Québec
<b>IQSSS</b>	Institut québécois de la santé et des services sociaux.
<b>LCSBE</b>	<i>Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être</i>
<b>LFP</b>	<i>Loi sur la fonction publique</i>
<b>MSSS</b>	Ministère de la Santé et des Services sociaux
<b>PL7</b>	Projet de loi n°7, <i>Loi visant à réduire la bureaucratie, à accroître l'efficacité de l'État et à renforcer l'imputabilité des hauts fonctionnaires</i> (43 <sup>e</sup> législature, 2 <sup>e</sup> session)

## SOMMAIRE

Le Commissaire à la santé et au bien-être (CSBE) appuie les objectifs d'efficacité et de réduction de la bureaucratie du projet de loi n° 7 (*Loi visant à réduire la bureaucratie, à accroître l'efficacité de l'État et à renforcer l'imputabilité des hauts fonctionnaires*, ci-après « PL7 ») Cependant, il analyse que l'article 59, qui transfère son soutien administratif vers le futur Institut québécois de la santé et des services sociaux (IQSSS), aura l'effet contraire.

Le CSBE est un organisme budgétaire dont les 25 employés sont des fonctionnaires régis par la *Loi sur la fonction publique*, assujettis aux conventions collectives de l'État et intégrés aux systèmes centraux comme SAGIR. L'IQSSS sera une personne morale du secteur parapublic, avec des règles de gestion et conventions collectives qui lui sont propres. Lui confier la gestion du CSBE l'obligerait à maintenir deux régimes parallèles incompatibles et à développer une expertise administrative qu'il ne possède pas, pour seulement 25 employés. Cela irait à l'encontre de l'objectif de la loi qui vise à améliorer l'efficacité de l'État.

Le calendrier pose un défi supplémentaire : l'IQSSS naîtra d'une fusion majeure entre l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS) et l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) au 1<sup>er</sup> avril 2026. Cette opération mobilisera ses ressources alors qu'il devra en même temps gérer l'ajout du soutien au CSBE sans avoir stabilisé ses propres systèmes administratifs. Le CSBE bénéficie déjà d'un soutien mutualisé fonctionnel avec le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) depuis plus de 5 ans.

Le CSBE recommande d'amender le projet de loi pour confier son soutien administratif à une organisation de la fonction publique partageant le même régime juridique plutôt qu'à une entité parapublique structurellement incompatible.

## INTRODUCTION

Le PL7 a été présenté le 5 novembre 2025 par la ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de l'Efficacité de l'État et présidente du Conseil du trésor. Ce projet vise à instaurer la *Loi visant à réduire la bureaucratie, à accroître l'efficacité de l'État et à renforcer l'imputabilité des hauts fonctionnaires*.

Le PL7 vise à réorganiser plusieurs organismes publics. L'élément central du présent mémoire est le changement proposé concernant le CSBE, qui reçoit actuellement son soutien administratif du MSSS. Ce soutien serait transféré à une nouvelle entité, soit l'IQSSS.

Le CSBE souhaite, par le dépôt de ce mémoire, souligner deux enjeux importants découlant de cette proposition, qui nuisent à son avis à l'objectif du projet de loi d'améliorer l'efficacité de l'État et de réduire la bureaucratie.

La première partie du mémoire présente le CSBE, soit plus particulièrement son mandat, ses fonctions et quelques éléments propres à son contexte. La seconde partie aborde les deux principaux enjeux que souhaite faire valoir le CSBE. Une brève conclusion, assortie d'une recommandation, complète le mémoire.

# LE COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE

## Mandat

Institué par la [Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être](#) (RLRQ, c. C-32.1.1, ci-après « LCSBE »), le CSBE est responsable d'apprécier les résultats atteints par le système de santé et de services sociaux en prenant en compte l'ensemble des éléments systémiques interactifs de ce dernier<sup>1</sup>. Il a aussi pour mandat de fournir à la population les éléments nécessaires à une compréhension globale des actions entreprises par le gouvernement eu égard aux grands enjeux dans le domaine de la santé et des services sociaux<sup>2</sup>. Pour ce faire, le CSBE doit considérer la qualité, l'accessibilité, l'intégration, l'assurabilité et le financement des services en plus de tenir compte des déterminants de la santé et du bien-être, des aspects éthiques liés à la santé et au bien-être, des médicaments ainsi que des technologies<sup>3</sup>.

## Fonctions

Aux fins de la réalisation de son mandat, le CSBE est notamment investi des fonctions suivantes<sup>4</sup> :

- 1) évaluer l'ensemble des éléments du système de santé et de services sociaux afin d'en déterminer la pertinence;
- 2) apprécier périodiquement les résultats obtenus par le système de santé et de services sociaux en fonction des ressources qui y sont affectées et des attentes raisonnables qui peuvent en découler;
- 3) informer le ministre et la population de la performance globale du système de santé et de services sociaux, des changements qu'il propose afin d'en améliorer, notamment, l'efficacité ou l'efficience de même que des enjeux et des implications de ses propositions;
- 4) rendre publiques les informations permettant un débat au sein de la population sur les enjeux et les choix nécessaires à la viabilité du système de santé et de services sociaux et une compréhension globale, par la population, de ceux-ci;

---

<sup>1</sup> LCSBE, art. 2, al. 1.

<sup>2</sup> LCSBE, art. 2, al. 1.

<sup>3</sup> LCSBE, art. 2, al. 2.

<sup>4</sup> LCSBE, art. 14.

- 5) donner des avis au ministre sur l'évolution de l'état de santé et de bien-être de la population, notamment par l'analyse rétrospective des impacts des politiques gouvernementales sur cet état.

Également, le CSBE peut se voir confier, par le gouvernement ou le ministre, tout autre mandat particulier sur une matière qui relève de sa compétence<sup>5</sup>.

## Contexte

Le CSBE est une petite organisation, comptant un effectif de 25 équivalents temps complet (ETC)<sup>6</sup>. Ainsi, il dispose de moyens limités pour gérer ses besoins administratifs (en ressources humaines, technologiques, matérielles et financières). Il a conclu avec le MSSS, le 3 octobre 2022, une entente administrative visant à formaliser l'offre de services de ce dernier pour répondre à ces besoins. Cette entente détaillait l'offre de services du MSSS et précisait le partage des rôles et responsabilités entre les deux organisations. Cette entente a officialisé une prestation de services qui existait déjà auparavant.

Ainsi, grâce à cette entente, le CSBE bénéficie actuellement du soutien administratif dont il a besoin pour bien exercer ses responsabilités sur le plan administratif.

## Ce qu'implique le projet de loi n° 7 pour le CSBE

En résumé, le projet de loi modifie la [Loi sur l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux](#) (RLRQ, c. I-13.03) et la LCSBE afin d'obliger le CSBE à recourir aux services de l'IQSSS pour son soutien administratif. L'effet sera, en pratique, un transfert de cette responsabilité du MSSS vers le futur organisme issu de la fusion de l'INESSS et de l'INSPQ.

Plus précisément, les trois articles du PL7 qui concernent le CSBE sont les suivants :

- a) **l'article 58**, qui modifie la *Loi sur l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux* pour lui ajouter le nouvel article 5.1 en vertu duquel l'INESSS doit fournir au CSBE des services techniques ou administratifs, selon ce que détermine le ministre;

---

<sup>5</sup> LCSBE, art. 15

<sup>6</sup> Au 31 mars 2025. Source : [Commissaire à la santé et au bien-être, 2025. Rapport annuel de gestion 2024-2025](#) (version finale non publiée).

- b) **l'article 59**, qui modifie la LCSBE par l'ajout du nouvel article 32.1 à la LCSBE, obligeant le CSBE à recourir aux services fournis par la nouvelle entité, soit l'IQSSS, selon ce que détermine le ministre;
- c) et **l'article 60**, disposition transitoire et applicable jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2026, qui édicte que l'obligation de recourir aux services de l'IQSSS doit s'interpréter plutôt comme un recours aux services de l'INESSS.

## RÉACTIONS DU CSBE

D'entrée de jeu, le CSBE tient à mentionner qu'il souscrit pleinement aux objectifs énoncés par le PL7, notamment à la volonté de mutualiser les ressources et d'accroître l'agilité de l'État. En tant qu'organisme de surveillance dont la mission est d'apprécier la performance du système québécois de santé et de services sociaux, il est le premier partisan d'une gestion administrative efficiente et optimale.

Cependant, nous souhaitons attirer l'attention du législateur sur des enjeux majeurs d'application soulevés par l'article 59 du projet de loi, qui prévoit le transfert du soutien administratif du CSBE vers la nouvelle entité qui sera créée, soit l'IQSSS.

Notre analyse montre que cette mesure est confrontée à des obstacles juridiques et structureux qui risquent de compliquer la gestion administrative, tant pour le CSBE que pour l'IQSSS, plutôt que de la simplifier.

### Analyse des enjeux

Le projet de loi modifie la LCSBE pour introduire une obligation de recours à un nouveau fournisseur de services administratifs. Alors qu'actuellement il appartient au CSBE de pourvoir à sa propre régie interne et ce, sans précision lui imposant de recourir à l'externe ou à un fournisseur de services donné, il devra désormais recourir aux services de nature technique ou administrative fournis par l'IQSSS. Cette obligation s'appliquera dans la mesure que détermine le ministre.

Réciproquement, l'actuelle Loi sur *l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux*, qui deviendra la *Loi sur l'Institut québécois de santé et de services sociaux* par changement de titre, est modifiée pour inclure, dans la mesure que détermine le ministre, la fonction de fournir des services de nature technique ou administrative au CSBE.

Concrètement, cette mesure entraînera un transfert du soutien administratif pour le CSBE, puisque celui-ci dépend actuellement du MSSS pour ses services en ressources humaines, informatiques, matérielles et financières.

Nous identifions deux grands enjeux concernant la modification proposée, à savoir :

- une incompatibilité des régimes juridiques et administratifs applicables aux deux organisations concernées qui risque de diminuer l'efficacité plutôt que de l'améliorer;
- et des risques opérationnels liés à la concomitance de la fusion de deux organisations avec le transfert vers l'entité fusionnée de la responsabilité de répondre aux besoins susmentionnés du CSBE.

### **Incompatibilité des régimes juridiques et administratifs**

Pour nous, la différence de nature juridique entre le CSBE et l'entité proposée pour son soutien (IQSSS) représente un enjeu fondamental.

Le CSBE est un « **organisme budgétaire** » : son personnel est nommé et régi par la [Loi sur la fonction publique](#) (c. F-3.1, ci-après « LFP »). À ce titre, le CSBE est assujéti aux directives du Conseil du trésor, utilise les systèmes centraux de l'administration publique (SAGIR) et applique les conventions collectives de la fonction publique.

Le nouvel IQSSS sera une **personne morale distincte**, soumise à la [Loi sur la gouvernance des sociétés d'État](#) (c. G-1.02, pour le secteur parapublic)<sup>7</sup>, et son personnel sera régi par des conventions collectives et des conditions de travail spécifiques au réseau de la santé<sup>8</sup>. Ainsi, à l'instar de l'INESSS et de l'INSPQ actuels, cette entité sera une corporation mandataire. Ses employés ne seront pas des fonctionnaires au sens de la *Loi sur la fonction publique* et il disposera de ses propres règles de gestion, distinctes de celles de la fonction publique.

Ainsi, transférer le soutien administratif du CSBE à l'IQSSS obligerait ce dernier à maintenir deux régimes de gestion parallèles : l'un pour ses propres employés et un second, étranger à ses opérations normales, pour offrir un soutien administratif pour les fonctionnaires du CSBE (paie, avantages sociaux, règles de dotation spécifiques). Le futur organisme n'aura en interne aucune expertise touchant l'application des conventions collectives des fonctionnaires, de

---

<sup>7</sup> Art. 37, par. 1 et 2 du projet de loi.

<sup>8</sup> Idem, art. 49, al. 3, par. 1 et 2, et art. 50, al. 2 du projet de loi.

relations de travail dans ce contexte et des règles spécifiques de rémunération. Il devra donc la développer et ce, pour seulement 25 employés.

Les risques de problèmes techniques sont élevés. Il en va de même du risque d'une perte d'efficacité, ce qui va totalement à l'encontre des objectifs visés d'efficacité et de réduction de la bureaucratie. Ceci est d'autant plus vrai que les services administratifs et techniques du CSBE sont déjà mutualisés avec le MSSS et que le transfert vers la nouvelle entité ne permettrait pas de gains d'efficacité supplémentaires, même si toutes les conditions de succès étaient réunies.

### **Risques opérationnels liés à l'échéancier prévu du transfert du soutien administratif du CSBE**

Le PL7 abolit l'INSPQ et le fusionne avec l'INESSS pour former le nouvel IQSSS, cette fusion devant prendre effet au 1<sup>er</sup> avril 2026. Cette opération, complexe, impliquera l'intégration des patrimoines des organisations fusionnées, la cessation des mandats de leurs dirigeants et la mise en place d'un nouveau conseil d'administration, qui devra posséder collectivement des compétences dans plus d'une dizaine de domaines (dont la planification stratégique, la gestion des ressources humaines, la gestion financière et la gestion des risques). L'opération entraînera aussi le transfert d'employés, certains vers Santé Québec et d'autres demeurant à l'IQSSS. Une telle réorganisation interne sollicitera fortement les ressources de gestion disponibles.

Simultanément, la loi imposera au CSBE de recourir aux services de nature technique ou administrative fournis par l'IQSSS (ou son prédécesseur, l'INESSS) à compter de son entrée en vigueur.

Donc, si le projet de loi est adopté dans sa version actuelle, l'IQSSS devra à la fois naître en tant qu'objet d'une fusion majeure et devenir le nouveau prestataire de services obligatoires pour le CSBE. Ce chevauchement temporel et fonctionnel nous apparaît comme une source probable d'inefficacité. En effet, avant d'avoir achevé sa fusion, le nouvel organisme ne saura pas quels systèmes et quelles procédures administratives seront conservés entre ceux des deux organisations. Il ne sera pas en mesure de fournir un service constant au CSBE, qui pourrait se voir obligé d'adapter deux fois plutôt qu'une ses propres procédures internes, et ce au détriment de la réalisation de sa mission.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATION

### Recommandation du CSBE

Afin de garantir la continuité des activités du CSBE et d'assurer une gestion efficiente des fonds publics, nous recommandons respectueusement au législateur d'amender le PL7 afin de privilégier une solution respectant le statut d'organisme budgétaire du CSBE.

L'option à privilégier, selon nous, serait de confier la responsabilité de répondre aux besoins administratifs et techniques du CSBE à une organisation partageant le même régime plutôt qu'à une organisation hors fonction publique telle que l'IQSSS. Il nous semblerait plus cohérent de confier cette responsabilité à une entité faisant partie du périmètre de la fonction publique et utilisant des systèmes compatibles avec la nature du CSBE.

Nous souhaitons sincèrement collaborer à l'atteinte des cibles d'efficacité de l'État. Toutefois, l'efficacité administrative exige que le prestataire de services partage les mêmes outils, le même statut d'employeur et le même cadre légal que l'organisme qu'il doit soutenir.

Nous invitons donc la Commission à reconsidérer l'article 59 du PL7 à la lumière des contraintes techniques, opérationnelles et juridiques exposées dans ce mémoire.