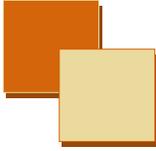




Projet de loi 127
Mémoire
Pour une meilleure performance
du réseau de la santé et des services sociaux montréalais

10 mars 2011



Le Regroupement régional de Montréal de l'AQESSS rassemble, dans une structure démocratique égalitaire, 37 établissements publics, soit l'ensemble des centres hospitaliers, centres hospitaliers universitaires (CHU), centres hospitaliers affiliés (CHA), centres affiliés universitaires (CAU), instituts, centres de santé et de services sociaux (CSSS) et CHSLD de la région de Montréal.

Le champ d'intervention du Regroupement régional de Montréal de l'AQESSS est principalement axé sur la mise en place et le soutien tant des réseaux locaux de santé et de services sociaux que des réseaux universitaires. Cette orientation fondamentale du Regroupement régional de Montréal de l'AQESSS s'inscrit dans une perspective inclusive permettant de prendre en compte la mission des établissements membres comme autant de réponses face à une responsabilité populationnelle en termes de services de santé et de services sociaux.



Table des matières

Introduction.....	1
Le nouveau management public	1
Nos objectifs	2
Projet de loi 127	4
Article 4	4
Article 7	4
Article 9	4
Article 11	4
Article 23	5
Article 25	5
Article 35	5
Article 37	5
Article 39	5
Article 41	7
Article 43	7
Article 44	7
Article 46	8
Article 47	8
Article 65	8
Article 69	8
Article 70	9
Article 71	9
Conclusion	10

Introduction

Depuis sa création, le Regroupement régional de Montréal de l'AQESSS travaille à l'amélioration de la gouvernance des établissements de santé et de services sociaux de la région métropolitaine. La déclaration faite par le ministre des Finances lors du dernier budget et réitérée par le ministre de la Santé et des Services sociaux lors de la présentation du plan de réduction des dépenses administratives au profit des soins et des services du 9 décembre dernier, annonçant « une révision de la gouvernance du réseau, en particulier des liens entre le ministère de la Santé et des Services sociaux, les agences de santé et les établissements afin d'améliorer l'efficacité des actions »¹ représentait, pour nous, une bouffée d'air frais. Cela nous laissait présager une réforme en profondeur de la gouvernance du réseau qui donnerait plus de pouvoir aux établissements leur permettant ainsi d'accroître leur performance, leur efficacité et leur efficience. Force est de constater, à la lecture du projet de loi 127, Loi visant à améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux, que, pour l'instant, il s'agit plutôt d'un rendez-vous manqué.

En effet, la première impression que nous avons à la lecture de ce projet de loi, c'est que le législateur ne fait plus confiance aux gestionnaires et administrateurs locaux du réseau de la santé et des services sociaux. Comme nous allons le démontrer dans ce mémoire, plusieurs modifications apportées à la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS) par le projet de loi 127 transfèrent des pouvoirs qui étaient autrefois dévolus au conseil d'administration d'un établissement vers l'agence. En fait, le projet de loi 127 vient invalider le rôle essentiel du conseil d'administration d'un établissement. Ces modifications, en plus de démontrer le manque de confiance du législateur envers les administrateurs et les gestionnaires des établissements du réseau, transposent une vision encore plus paternaliste du rôle des agences et du ministère envers les établissements.

Notre position est claire : si le législateur veut améliorer la performance, l'efficacité et l'efficience du réseau tout en dégageant des sommes qui devraient être réinvesties dans l'amélioration des soins et services, il doit changer sa vision du réseau et faire confiance aux établissements lesquels, s'ils ont les marges de manœuvre nécessaires, répondront mieux aux besoins de la population qu'ils desservent.

Le nouveau management public

Les pressions exercées par la population, les médias et les groupes d'intérêts pour de meilleurs services publics ont amené le législateur à modifier, en 2000, la Loi sur l'administration publique (LAP) pour inclure les principes du nouveau management public. Depuis ce temps, grâce à des ententes de gestion, le législateur veut que les organisations publiques emboîtent le pas de la gestion par résultats dans le but d'augmenter leur performance, leur efficacité et leur efficience.

¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Vers un système de santé plus performant et mieux financé*, p. 15.

En fait, le législateur voulait faire le pari, qui était et qui est encore le bon, qu'en rendant les dispensateurs de services imputables des résultats entendus, ceux-ci puissent arriver à trouver des moyens d'atteindre une performance, une efficacité et une efficience maximales. Cependant, même si le législateur a jeté les bases des principes du nouveau management public dans la LAP, il n'a pas revu la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS) pour que celle-ci réponde à ces visées.

En effet, pour pouvoir répondre aux principes d'imputabilité et d'amélioration de la performance, de l'efficacité et de l'efficience des établissements de santé et de services sociaux vis-à-vis des résultats attendus, les établissements doivent devenir des organisations apprenantes. Une organisation apprenante est « une organisation capable de créer, d'acquérir et de transférer de la connaissance et de modifier son comportement pour refléter ces nouvelles connaissances² ». Malheureusement, ni le projet de loi 127 ni la LSSSS actuelle ne fournissent aux établissements la marge de manœuvre nécessaire pour pouvoir modifier leurs comportements en lien avec leurs nouveaux apprentissages.

Le projet de loi 127 désavoue notamment le rôle des conseils d'administration des établissements en subordonnant les établissements aux agences et en accordant à celles-ci l'emprise sur les orientations, les plans stratégiques et cliniques des établissements et sur la nomination du directeur général. Les établissements, qui n'avaient déjà pas la marge de manœuvre nécessaire pour pouvoir implanter les principes du nouveau management public dans l'actuelle LSSSS, devront se résigner à ne devenir que des exécuteurs de la volonté des agences et du ministère.

Nous convions donc le législateur à garder en tête notre but d'amélioration continue des établissements qui passe nécessairement par la mise en place de mécanismes découlant des principes d'une organisation apprenante. Bien évidemment, la réussite de ce changement de culture d'organisation est liée à la marge de manœuvre que doivent avoir les établissements pour améliorer leur offre de soins et services. C'est dans ce cadre que nous allons analyser le projet de loi 127.

Nos objectifs

Nous allons dans ce mémoire analyser le projet de loi 127 et suggérer au législateur des modifications qui répondront à trois objectifs :

1. Appliquer le principe de subsidiarité en accordant la gestion des services au palier qui les offre, tout en mettant en place une reddition de comptes envers l'Assemblée nationale comme la LAP le prévoit;

² GARVIN. in « Harvard Business Review », juin-juillet 1993.

2. Alléger les structures d'encadrement, notamment en mettant fin à la microgestion et au microcontrôle des établissements, grâce à une révision en profondeur du rôle du MSSS et des agences;
3. Dégager des économies récurrentes qui devront être réinvesties dans l'amélioration des soins et services des établissements.

En terminant, il nous paraît évident que la gouvernance d'un réseau aussi vaste et aussi diversifié que le réseau de la santé et des services sociaux montréalais doit se faire, à certains égards, de façon différente que dans les autres régions. Cependant, cela ne doit pas être une raison pour que l'agence garde le rôle décisionnel qu'elle s'est donné au cours des dernières années. Les établissements de santé et de services sociaux montréalais sont prêts à relever le défi de la nouvelle gouvernance. Faites-leur confiance et ils livreront la marchandise.

Projet de loi 127

Article 4

Nous saluons l'augmentation du délai prescrit pour l'obtention, par un établissement, de l'agrément des services de santé et des services sociaux auprès d'un organisme d'accréditation reconnu, cependant celui-ci devrait être fixe aux quatre ans.

Article 7

Nous pensons que le législateur devrait aller plus loin dans les modifications qu'il désire apporter à l'article 128. En effet, nous croyons fermement que ce sont les établissements qui devraient détenir le pouvoir de proposer une fusion des conseils d'administration. En effet, que l'agence puisse imposer des fusions va à l'encontre de son rôle de coordination que nous voulons lui donner. Nous pensons plutôt que le ministre pourrait demander aux établissements concernés d'étudier la possibilité d'une fusion en lui remettant un rapport dans les douze mois suivant la demande. Par la suite le gouvernement, sous la recommandation du ministre, pourrait procéder à la fusion.

Article 9

Nous saluons la décision du législateur de vouloir réduire la taille des conseils d'administration. Cependant, nous nous opposons à la tenue d'élections coûteuses en temps et en argent pour la nomination de deux personnes en provenance de la population. Nous pensons plutôt que nous devrions augmenter le nombre de membres indépendants cooptés selon les profils de compétences et d'expérience adoptés par le conseil.

L'abolition des conseils d'administration spécifiques pour les centres hospitaliers universitaires, instituts universitaires et centres affiliés universitaires prévue à l'article 5 de la présente loi nous laisse perplexes. Quel est l'objectif du législateur? Est-ce d'uniquement uniformiser le plus possible la composition des conseils d'administration? Si oui, quelles seront les conséquences pour les centres hospitaliers universitaires, instituts universitaires et centres affiliés universitaires de réduire de trois le nombre de membres en provenance des universités? Le législateur ne risque-t-il pas d'affaiblir les liens qui doivent unir ces établissements pour la recherche et la formation? Nous proposons donc de réduire à trois personnes et non à une seule la représentation des universités.

Article 11

Nous appuyons sans réserve l'idée de créer un statut de membres indépendants, tel que défini à l'article 9 de la présente loi. Nous croyons toutefois que le libellé de l'article est un peu trop restrictif. De plus, nous ne voyons pas l'utilité que le membre dont le statut est susceptible d'être affecté par une situation ait l'obligation d'en aviser le ministre. C'est plutôt au conseil d'administration de juger si, oui ou non, il y a changement de statut de ce membre. Nous allons

donc proposer, à l'article 35, que le comité de gouvernance et d'éthique ait la responsabilité d'analyser la situation et, le cas échéant, de faire une proposition au conseil d'administration pour le retrait du statut d'indépendant au membre concerné.

Article 23

Nous sommes en accord avec l'ensemble du libellé, avec les adaptations nécessaires suite à l'abolition des élections, sauf en ce qui concerne la possibilité pour l'agence de combler une vacance après un délai de 120 jours. Encore une fois, nous croyons fermement que cela ne relève en rien du mandat de coordination d'une agence. Cependant, nous croyons qu'un délai devrait être imposé aux établissements pour combler les vacances.

Article 25

Encore une fois, dans le but de définir une imputabilité des établissements qui réponde aux meilleures pratiques de gestion des organisations apprenantes, dont nous avons défini les grandes lignes dans la première partie de notre mémoire, nous proposons que cette imputabilité le soit envers l'Assemblée nationale par le biais du ministre, comme la Loi sur l'administration publique (LAP) le prévoit.

Article 35

Nous sommes en accord avec la création des comités prévus à l'article 34 de la présente loi. Nous voulons cependant, pour être en concordance avec notre proposition de modification de l'article 11 de la présente loi, apporter un ajout dans les fonctions du comité de gouvernance et d'éthique. Celui-ci aurait comme mandat d'évaluer toute situation touchant un membre indépendant qui pourrait être susceptible de changer de statut. Si la situation touche un membre du comité, il doit se retirer dudit comité. Le comité fait rapport au conseil d'administration de son analyse de la situation et, le cas échéant, fait une proposition pour retirer le statut indépendant du membre en cause.

Article 37

Le rôle du comité de vigilance et de la qualité était auparavant lié à la pertinence, à la qualité, à la sécurité et à l'efficacité des services offerts et au respect des droits des usagers ainsi que du traitement diligent de leurs plaintes. Dorénavant, selon l'amendement apporté par le législateur, ce comité ne s'occupera plus de la pertinence, du respect des droits des usagers et du traitement diligent de leurs plaintes, mais plutôt de l'entente de gestion et d'imputabilité. Quel est le but visé par le législateur? Nous croyons qu'il est important que le comité de vigilance et de la qualité s'occupe toujours de la question du respect des droits des usagers et du traitement diligent de leurs plaintes.

Article 39

Nous sommes en accord avec l'ensemble de l'article 182.0.2 qui ne fait que rendre compte des pratiques usuelles en matière de planification stratégique. Cependant, il faut que les

orientations régionales soient édictées avec les établissements du réseau et leurs partenaires. Nous tenons à rappeler au législateur qu'il doit laisser plus d'autonomie décisionnelle aux établissements s'il désire réellement améliorer leur performance, leur efficacité et leur efficacité.

À titre d'exemple, lors de la dernière planification stratégique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, celle-ci a mis en place une vaste consultation qui fut en fait une appropriation par les partenaires régionaux de la planification stratégique décidée par l'Agence. Dans ce contexte, les établissements n'ont plus beaucoup de marge de manœuvre pour établir leur planification stratégique, car ils doivent se baser sur les orientations nationales et régionales.

Le rôle que veut donner le législateur au conseil d'administration est clairement défini dans l'article 30 de la présente loi. En effet, celui-ci doit définir « **pour tout établissement public qu'il administre, les orientations stratégiques en conformité avec les orientations nationales et régionales** ». De plus, celui-ci « **établit également les priorités et voit à leur respect** ». Dans ce cadre, nous comprenons mal le manque de confiance du législateur qui veut, avec l'ajout des articles 182.0.3 et 182.0.4, imposer l'obligation pour les établissements de faire approuver leur plan stratégique par l'agence et présenter leurs plans d'organisation de services à celle-ci. Il s'agit clairement d'un dédoublement de processus qui engendrera des coûts supplémentaires pour le réseau et enverra comme message aux administrateurs des établissements que le gouvernement ne les croit pas assez compétents pour adopter correctement une planification stratégique et les plans d'organisation qui répondent aux besoins des populations qu'ils desservent. De plus, nous voulons faire remarquer au législateur que, pour opérationnaliser cette démarche dans la région de Montréal, l'Agence devra embaucher pas mal de personnel pour faire le suivi auprès des 54 établissements de la région. Cela va donc à l'encontre des orientations gouvernementales de réduction du personnel administratif dans le réseau.

La gestion par résultats passe nécessairement par des indicateurs de résultats qui donneront un portrait réel de la situation. Nous pouvons tout mesurer, mais l'important c'est de mesurer les bonnes choses au bon moment sinon nous risquons de nous retrouver face à une quantité énorme de données qui nous fera passer à côté des choses significatives pour l'organisation. C'est justement dans l'importance de mesurer les choses significatives qu'une organisation peut devenir apprenante, ainsi que nous l'avons défini auparavant. Les indicateurs doivent donc répondre aux besoins des établissements et non au besoin de contrôle de l'agence et du ministère. Encore une fois, nous pourrions économiser temps et argent si le ministère et l'agence cessaient de demander des données et des rapports dont les établissements ne se servent jamais.

En somme, la gestion par résultats ne doit pas répondre à un désir de contrôle administratif, mais plutôt à une préoccupation de l'amélioration continue. Pour ce faire, il incombe au conseil d'administration de bien définir les indicateurs de résultats et les modalités de suivis qui seront nécessaires et significatifs et qui permettront à l'établissement d'être en processus

d'amélioration continue. Dans ce cadre, nous nous opposons au rôle que le législateur désire donner au président-directeur de l'agence, à l'article 182.0.5.

Article 41

Nous sommes en accord avec la proposition d'amendement de l'article 182.1. Nous croyons cependant que le rapport annuel de l'établissement devrait être acheminé au ministre en vue de son dépôt à l'Assemblée nationale pour que la reddition de comptes réponde aux impératifs de la nouvelle gouvernance publique, tels que définis dans la LAP. De plus, nous croyons nécessaire de lier le conseil d'administration via son président dans l'imputabilité de la fiabilité des données.

Article 43

Il est clairement spécifié, à l'article 173 de la LSSSS, que le conseil d'administration d'un établissement a notamment pour rôle de nommer le directeur général et les cadres supérieurs. Nous nous demandons donc pourquoi, dans l'ancien article 193, le conseil d'administration devait nécessairement consulter l'agence pour faire cette nomination. Il est clair pour nous que cela dénote encore un manque de confiance du législateur envers la gouvernance des établissements et renforce l'idée du contrôle excessif que le ministère et l'agence exercent sur les établissements.

Nous tenons aussi à attirer l'attention du législateur sur le processus d'ouverture du poste de directeur général quand celui-ci devient vacant. À l'heure actuelle, le conseil d'administration ne peut, avant que le ministre ne donne son aval, ouvrir le concours pour le poste de directeur général, même si ce poste existe déjà et que, selon la LSSSS, le conseil d'administration a la responsabilité de le combler. À titre d'exemple, le directeur général du CSSS Lucille-Teasdale, situé à Montréal, a annoncé en avril 2010 son départ, mais à ce jour, le ministre n'a pas encore donné son aval à l'ouverture du poste. Cette situation a forcé le conseil d'administration à trouver un intérim en attente de la décision du ministre. Quand nous connaissons l'importance du rôle du directeur général dans une organisation, forcer la mise entre parenthèses de cette fonction est inacceptable. Nous proposons donc que soit revu ce processus administratif pour laisser la pleine et entière responsabilité de l'ouverture du concours pour le poste de directeur général au conseil d'administration de l'établissement.

Article 44

Cet ajout à la LSSSS démontre encore une fois le manque de confiance du législateur envers la gouvernance des établissements. En quoi le président-directeur général d'une agence est-il mieux placé que les membres du conseil d'administration de l'établissement pour évaluer le travail d'un directeur général? Nous pensons que cet ajout démontre la volonté du législateur de vouloir contrôler encore plus le travail du directeur général d'un établissement. Nous vous rappelons, dans un principe de nos organisations publiques tel que défini dans la LAP, que le ministère ne doit pas exercer un contrôle accru dans les décisions du conseil d'administration

d'un établissement. Nous proposons donc que la recommandation du renouvellement d'un directeur général soit faite par le conseil d'administration de l'établissement.

Article 46

Nous ne reprendrons pas ici l'ensemble des propositions de modification de l'article 340 que l'Association québécoise des établissements de santé et de services sociaux a faites dans son document *La gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux : une révision des rôles et des responsabilités s'impose*, document qu'elle a acheminé à l'ensemble des parlementaires. Nous sommes totalement en accord avec celles-ci. Ces modifications amèneraient un réel changement dans la gouvernance du réseau et permettraient de répondre à nos objectifs et à notre vision d'une organisation apprenante.

Article 47

Pourquoi le législateur doit-il prévoir que l'agence s'occupe des mécanismes de participation de la population et qu'elle doit exercer une surveillance dans la désignation et les cooptations des membres des conseils d'administration? Nous pensons que ce rôle devrait être aboli et qu'il revient au conseil d'administration d'exercer ces rôles et de faire par la suite rapport au ministre.

Article 65

Nous nous questionnons sur le rôle de subordination du président-directeur général de l'agence sur la définition des attentes faites par le conseil d'administration d'un établissement envers leur directeur général. Le législateur démontre, encore une fois, le manque de confiance qu'il a envers les membres d'un conseil d'administration. Nous nous opposons donc à cet ajout prévu à cet article de la LSSSS.

Article 69

Nous saluons l'emphase que le législateur désire mettre sur l'importance de la formation continue et de la préparation de la relève des hauts dirigeants. Cependant, nous ne croyons pas qu'il relève de la responsabilité du ministre d'y voir. De plus, pour arriver à cet objectif, il faudrait que le législateur revoie ses plans de compressions budgétaires liés au budget de formation des établissements.

Nous nous questionnons sur la mainmise du ministre sur une décision lourde de conséquences dans la gestion des établissements. Le fait que le législateur désire accorder un pouvoir au ministre d'imposer des observateurs à un établissement va à l'encontre de l'imputabilité des conseils d'administration qui ont la responsabilité de « s'assurer de la pertinence, de la qualité, de la sécurité et de l'efficacité des services dispensés », tel que le législateur désire le prévoir au troisième paragraphe de l'article 172 de la LSSSS. Le législateur doit donc laisser aux conseils d'administration le choix de décider des moyens pour atteindre cet objectif.

Article 70

Nous nous opposons au pouvoir que le ministre désire se donner dans cet article. Nous réitérons au législateur que ce type de responsabilité relève d'un conseil d'administration et non d'un ministre, à moins que le conseil demande l'intervention du ministre.

Article 71

Nous nous questionnons sur la volonté du législateur de prolonger la durée de maximale de huit mois pour la tutelle d'un établissement. Nous croyons que le délai maximal de cent-vingt jours était suffisant.

Conclusion

Le Regroupement régional de Montréal propose donc, dans son mémoire, une redéfinition de la gouvernance répondant aux meilleures pratiques que nous avons pu observer à travers le monde. Nous convions le législateur à réfléchir sur la portée du projet de loi 127 sur la performance, l'efficacité et l'efficience des établissements de santé et de services sociaux. En adoptant tel quel ce projet de loi, le législateur ne fera que renforcer la mainmise du ministère et des agences sur les établissements. En effet, il ira à contre-courant des bonnes pratiques de gestion et mettra en péril l'amélioration continue de nos organisations, si importante pour pouvoir répondre adéquatement aux besoins changeants des populations desservies. Ce projet de loi ne fera qu'ajouter de la bureaucratie de contrôle dans les couches régionales et nationales du réseau, en plus de scléroser le système de santé et de services sociaux montréalais.

En terminant, nous réitérons notre désir profond d'améliorer la qualité de vie des Montréalais. Cette amélioration passe nécessairement par un système de santé et de services sociaux montréalais flexible répondant aux besoins de ceux-ci. Cependant, pour ce faire, le législateur devra changer sa perception des acteurs locaux de notre système et passer d'une logique du contrôle des processus à une logique d'appréciation des résultats. En fait, le mot d'ordre du législateur ne devrait plus être « méfiance », mais plutôt « confiance ».