



CONSEIL POUR LA
PROTECTION
DES MALADES

CSSS – 009M
C.P. – P.L. 127
Gestion du réseau
de la santé et des
services sociaux
VERSION RÉVISÉE

Protéger

Défendre

Agir

Récipiendaire du

*Prix
Droits et Libertés
1995*

et du

*Prix
Armand-Marquiset
1998*

Mémoire

**Présenté à la Commission de la santé et des
services sociaux**

**Concernant le projet de loi no 127
Loi visant à améliorer la gestion du réseau de la
santé et des services sociaux**

**Par le
Conseil pour la protection des malades (CPM)**

Mars 2011

1000, rue Saint-Antoine Ouest,
Bureau 609
Montréal, Québec
H3C 3R7

Téléphone : 514-861-5922
Télécopieur : 514-861-5189
Courriel : info@cpm.qc.ca
Site internet : www.cpm.qc.ca

Mémoire du Conseil pour la protection des malades
Projet de loi 127
Loi visant à améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux

TABLE DES MATIERES

I. REMERCIEMENTS.....	3
II. PRÉSENTATION DU CONSEIL POUR LA PROTECTION DES MALADES	4
III. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI 127	5
1. Perte de deux personnes élues par la population au sein du conseil d'administration.....	6
2. Perte d'un représentant du comité des usagers au sein du conseil d'administration.....	7
3. Le Gouvernement souhaite améliorer la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux et ce souhait est fort louable. Mais qu'en est-il vraiment ?	9
IV. CONCLUSION	12

Mémoire du Conseil pour la protection des malades
Projet de loi 127
Loi visant à améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux

I. REMERCIEMENTS

Le Conseil pour la protection des malades est heureux de participer à la Commission parlementaire concernant le projet de loi 127 relativement aux modifications de la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Il remercie la Commission pour son invitation à venir devant elle pour exprimer les commentaires du présent mémoire.

Nous désirons remercier aussi le ou la président(e) de la Commission, les commissaires, le Ministre de la santé et des services sociaux, les députés de l'opposition ainsi que les autres intervenants qui prendront de leur temps afin de débattre d'un sujet important, celui de la gouvernance de notre réseau de la santé et des services sociaux.

Mémoire du Conseil pour la protection des malades
Projet de loi 127
Loi visant à améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux

**II. PRÉSENTATION DU CONSEIL POUR LA PROTECTION
DES MALADES**

Grâce aux revendications de M. Claude Brunet, fondateur du Conseil pour la protection des malades et de ses collègues pionniers de la défense des droits des usagers, les premiers comités de bénéficiaires ont vu le jour en 1973. Depuis, le Conseil pour la protection des malades est un organisme à but non lucratif qui travaille en étroite collaboration avec ces comités, devenus comités des usagers et de résidents.

Sa mission est la promotion de l'humanisation et l'amélioration de la qualité des soins et services, ainsi que la défense des droits des usagers du réseau de la santé et des services sociaux. En effet, sa clientèle inclut le grand public qui regroupe les proches aidants ainsi que tout usager actuel ou potentiel du réseau. Le Conseil pour la protection des malades représente tous les comités des usagers ou de résidents de la province du Québec, affiliés ou non à l'organisation, qui ont recours aux services de ses professionnels.

Outre son service de conseil juridique et ses formations destinées aux comités et au grand public, le Conseil pour la protection des malades s'assure du respect de l'intérêt de l'utilisateur par ses interventions publiques. Le bien-être de l'utilisateur est au cœur de ses actions et revendications.

Les commentaires formulés dans ce document sont donc le fruit d'une réflexion amorcée sous l'angle de l'utilisateur du réseau de santé et des services sociaux.

Mémoire du Conseil pour la protection des malades
Projet de loi 127
Loi visant à améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux

III. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI 127

Le projet de loi 127 a pour objet d'améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux. Il prétend présenter une meilleure gouvernance du réseau public en apportant des modifications significatives à la Loi sur la santé et les services sociaux¹ (ci-après LSSSS). Dans l'essentiel, cela se traduit par la proposition de renforcer la centralisation des décisions et de diminuer radicalement la participation citoyenne dans la gestion du réseau de la santé et des services sociaux.

Selon l'*IT Governance Institute* en effet, **la gouvernance** a « pour but de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés comme il faut et que les ressources sont utilisées dans un esprit responsable ». Elle veille en priorité au respect des intérêts des "ayants droits" soit notamment les citoyens, et à faire en sorte que leurs voix soient entendues dans la conduite des affaires.

Le Conseil pour la protection des malades s'oppose catégoriquement à toute proposition de vouloir diminuer ou évacuer l'opinion du citoyen quant à la gestion du réseau, lorsqu'il est indéniable, qu'il est la raison d'être des services de ce même réseau. Encore faut-il se rappeler que notre réseau de la santé et des services sociaux est public et que nos structures politiques reposent fondamentalement sur les valeurs de démocratie. Par conséquent, nos prises de décisions doivent appeler à la concertation, au partenariat entre les différents acteurs concernés.

Les points suivants tenteront de mettre en évidence que, contrairement à la réelle visée de l'amélioration, les modifications proposées par le projet de loi 127 appellent un recul de la saine gestion en écartant l'implication citoyenne, la participation de l'utilisateur. Les conséquences seront néfastes.

¹ Loi sur les services de santé et services sociaux, L.R.Q., chapitre S-4.2.

Mémoire du Conseil pour la protection des malades
Projet de loi 127

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

1. Perte de deux personnes élues par la population au sein du conseil d'administration

(Modification proposée par l'article 9 du projet de loi 127 pour modifier l'article 129, alinéa 2 de la LSSSS)

Actuellement, quatre personnes élues par la population siègent au sein des conseils d'administration des établissements. Le projet de loi 127 prévoit que, dorénavant, seulement deux personnes élues par la population pourront siéger au sein de ces conseils et que les deux autres personnes seront nommées par le ministre. Le Conseil pour la protection des malades est inquiet de la diminution de l'implication citoyenne au sein des conseils d'administration. Le principe même de la nomination semble contraire à celui de la représentation démocratique.

Selon une étude prospective faite au Québec, la participation citoyenne devrait ici aussi être augmentée plutôt que diminuée². Pour l'avenir, et compte tenu des défis auxquels la société québécoise est confrontée, les personnes consultées souhaitent, dans la très grande majorité, un État non pas amoindri, mais moins engagé dans l'opérationnel, et qui laisse par conséquent plus de place aux autres acteurs pour mieux se consacrer aux enjeux stratégiques. Soulignant le fait qu'un État stratège est un État capable d'animer le débat public et de mobiliser les acteurs socioéconomiques autour d'enjeux stratégiques, **ces personnes souhaitent donc également un approfondissement et une extension de la participation citoyenne.**

L'importance de l'opinion publique est diminuée de manière significative. Il nous apparaît important de signaler la très grande sensibilité de la population sur toutes les questions relatives aux usagers et aux services. Nous pouvons en témoigner par tous ceux et celles qui communiquent avec le Conseil pour la protection des malades

² CÔTÉ, Louis, LÉVESQUE, Benoît et MORNEAU, Guy (éd.). *État stratège et participation citoyenne*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009. 278 p. (JL 249.5 P64 E83 2009)

Mémoire du Conseil pour la protection des malades
Projet de loi 127

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

et qui nous font part de leurs attentes, de leurs craintes et de leurs besoins. La population est également très inquiète et l'impliquer ne peut que permettre de faire le pont entre les besoins de l'une et les services et la satisfaction que le réseau peut leur apporter. D'autre part, la participation de la population a aussi le mérite de responsabiliser celle-ci. Abolir deux postes de personnes élues par la population au sein du conseil d'administration revient à relayer au second plan la parole et les intérêts de la population. Diminuer leur implication dans la gestion du système de la santé, c'est en effet refuser d'écouter ceux mêmes qui sont la raison d'être des services : les citoyens, les usagers.

Le Conseil pour la protection des malades est d'avis qu'il est nécessaire de maintenir les quatre sièges alloués à la population au sein des conseils d'administration pour une meilleure représentativité de la population.

2. Perte d'un représentant du comité des usagers au sein du conseil d'administration

(Modification proposée par l'article 9 du projet de loi 127 pour modifier l'article 129, alinéa 3 de la LSSSS)

Un bref retour dans l'historique de la LSSSS s'impose. Dans le cadre du projet de loi 83, des modifications importantes ont été apportées aux structures des comités des usagers. Le Conseil pour la protection des malades saluait l'initiative du ministère de la Santé et des Services Sociaux lors de la proposition que tous les établissements devaient se doter de comités des usagers et de comités de résidents. Nous vîmes ainsi une démonstration que l'utilisateur devait faire partie intégrante des moyens choisis, notamment en regard du processus d'amélioration de la qualité des soins et services. La présence d'un comité des usagers au sein de chaque établissement et la présence d'un comité de résidents dans chacune des installations d'hébergement d'un établissement avaient, entre autres, comme but d'améliorer la représentativité de la population et des droits des usagers. Dans cette optique, le projet de loi 83 créa deux sièges au conseil d'administration pour les

Mémoire du Conseil pour la protection des malades Projet de loi 127

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

représentants désignés par le comité des usagers de l'établissement.

Au chapitre de la gouverne, la composition des conseils d'administration a été revue, entre autres, pour « assurer une bonne représentativité de la population, des usagers et des différents groupes de personnes qui interviennent dans le secteur de la santé et des services sociaux ». Lors de la composition des prochains conseils d'administration des établissements, à l'automne 2006, chacun d'entre eux comptera deux représentants provenant du comité des usagers de l'établissement.³

Le Conseil pour la protection des malades tient à souligner l'importance des comités des usagers de par leurs fonctions mais également de par leur implication au sein du conseil d'administration de l'établissement. En effet, ces comités représentent la voix des usagers du réseau de la santé et des services sociaux. Qui de mieux placés pour exprimer les intérêts des usagers?

D'autre part, les représentants des comités des usagers sont appelés à siéger sur plusieurs comités dont le comité de vigilance et de la qualité. Ils peuvent également être appelés à siéger sur d'autres comités ou sous-comités. Il faut rappeler que les membres des comités des usagers sont des bénévoles. Il est également à noter que ces membres sont, dans bien des cas, des personnes âgées ou des personnes ayant des capacités physiques diminuées. Réduire le nombre de représentants au sein du conseil d'administration, revient à remettre entre les mains d'une seule personne beaucoup de responsabilités et beaucoup de stress, ce qui implique une disponibilité excessive. De plus, le partage de cette responsabilité crée un sentiment de solidarité face à d'autres membres du conseil d'administration pour qui les intérêts premiers ne sont pas nécessairement ceux des usagers. Le Conseil pour la protection des malades réitère l'importance du rôle des comités des usagers et de ses représentants et sa volonté de faciliter leur accueil au sein des conseils d'administration. Le Conseil pour la protection des malades croit fermement que ces représentants sont les mieux placés pour transmettre au conseil d'administration les intérêts et les besoins de l'ensemble des usagers des établissements. Ce sont en

³ Ministère de la Santé et des Services Sociaux, « Lignes directrices pour la mise sur pied des comités des usagers et des comités de résidents dans les établissements de santé et de services sociaux » (février 2006), en ligne : < <http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2006/06-603-04.pdf>>, à la p. 2.

Mémoire du Conseil pour la protection des malades Projet de loi 127

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

effet leurs intérêts et leurs besoins que nous devons écouter et mettre de l'avant d'autant plus que la sensibilité de la population et des médias est particulièrement grande face aux sorts trop souvent réservés aux usagers et à la qualité des services qui leur sont offerts.

Le Conseil pour la protection des malades est d'avis qu'il est nécessaire de maintenir les deux sièges de représentants désignés par le comité des usagers au sein du conseil d'administration pour une meilleure représentativité des usagers.

3. Le Gouvernement souhaite améliorer la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux et ce souhait est fort louable. Mais qu'en est-il vraiment ?

Les notions de gouvernance revues aux fins du présent mémoire sont encore composées de principes comme la responsabilité (*IT Governance Institute*), une distribution des droits, des obligations et des pouvoirs qui soutiennent les organisations, de même qu'un mode de coordination des activités et d'une organisation qui assurent la cohérence de celle-ci. Or, au chapitre de la responsabilité requise à une bonne gouvernance et de l'imputabilité qui en découle, le projet de loi ne propose rien de concret. Un des plus tristes exemples est la proposition de l'ajout de l'article 182.0.4 qui propose de faire remonter l'autorité d'approuver des plans à l'agence avant de les soumettre au conseil d'administration d'un établissement. Cette proposition va à l'encontre des notions élémentaires de responsabilité et d'imputabilité qui devraient permettre de voir descendre l'autorité vers l'établissement et vers son conseil d'administration, et non l'inverse.

La responsabilité, l'imputabilité, éléments d'une bonne gouvernance

Nous soumettons qu'il y a, à l'occasion du dépôt d'un projet de loi sur la gouvernance, une opportunité sans pareille pour le gouvernement d'améliorer la

Mémoire du Conseil pour la protection des malades Projet de loi 127

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

gouvernance et les notions de responsabilité et d'imputabilité qui continuent de faire défaut dans l'organisation du réseau. Des exemples frappants comme les suivants, dans la loi actuelle sur la santé et les services sociaux, sont pourtant disponibles et auraient pu être revus à ces fins dans le cadre du projet de loi à l'étude :

- article 105 : pourquoi ne pas enfin proposer que désormais, une fois que l'établissement et ses gestionnaires ont convenu des objectifs et des résultats à atteindre avec l'agence ou le centre de santé, ils devraient avoir la pleine autorité de **déterminer les services de santé et les services sociaux** qu'ils dispenseront et d'en répondre, sans approbation de l'agence;
- article 431 : pourquoi ne pas enfin proposer que désormais, une fois que l'établissement et ses gestionnaires ont convenu des objectifs et des résultats à atteindre avec l'agence ou le centre de santé, ils devraient avoir la pleine autorité de **déterminer leurs priorités, leurs objectifs, leurs orientations, la répartition et le cadre de gestion de leurs ressources humaines**, et d'en répondre, sans approbation nécessaire du ministère ; le ministère ayant déjà convenu avec les agences des grandes orientations et objectifs à réaliser dans chaque région du Québec;
- article 505 : pourquoi ne pas enfin proposer que désormais, une fois que l'établissement et ses gestionnaires ont convenu des objectifs à atteindre avec l'agence ou le centre de santé, ils devraient avoir la pleine autorité de **définir le plan d'organisation de l'établissement** de même que les mesures d'hygiène et de sécurité de celui-ci et d'en répondre, sans règlement ou approbation du gouvernement ou du ministère en la matière.

Aussi, rappelons les commentaires relativement récents du vérificateur général⁴, à l'effet que les conseils d'administration des établissements de soins de santé ne font pas leur travail parce qu'ils n'ont pas l'autorité requise et le résultat d'un sondage dans lequel 62 % des gestionnaires du réseau public de la santé ont une perception négative de leur travail, un sentiment d'impuissance face au réseau de la santé «Le

⁴ *La Presse* 12 novembre 2007, page A-4 Malorie Beauchemin

**Mémoire du Conseil pour la protection des malades
Projet de loi 127**

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

malaise des gestionnaires du réseau de la santé et des services sociaux ⁵ ». Ce sentiment pouvant être relié directement à leur propre aveu à l'effet qu'ils disent ne pas être et ne pas se sentir imputables.

Le Conseil pour la protection des malades estime que si on ne rend pas ces paliers de gestion et les personnes qui en occupent les postes plus responsables et imputables, nous soumettons qu'on n'améliorera pas la gouvernance du réseau de la santé au Québec et que dans sa version actuelle, le projet de loi 127 ne règle rien en ce sens.

⁵ *Colloque Société québécoise de psychologie du travail et des organisations. Allocution de Michel Desjardins, Montréal avril 2010*

IV. CONCLUSION

Dans les propos du projet de loi 127, une voix fondamentale voit son importance diminuée voire presque écartée, soit celle de l'utilisateur. L'utilisateur est pourtant la raison d'être des services, par conséquent, il doit avoir le droit de participer à la détermination des objectifs et décisions du réseau des services de santé et des services sociaux.

Le Conseil pour la protection des malades est aussi préoccupé par la tendance du projet de loi 127 de pencher pour un mode de gouvernance centralisé lequel va clairement à l'encontre de la volonté d'une meilleure gestion où les idées doivent venir d'en bas et non d'en haut. Nous tenons à souligner que l'ingérence accrue laquelle appuie la volonté de centraliser, constitue un frein à la saine gestion interne des conseils d'administration. En effet, le rôle des membres, incluant ceux élus par la population et ceux désignés par les comités des usagers, tend à être considérablement diminué.

Le Conseil pour la protection des malades est d'avis qu'il faut réaffirmer le rôle de la personne comme citoyen et comme usager dans l'appropriation et la gestion du réseau des services de santé et des services sociaux. Nous demandons de protéger la voix des personnes les plus vulnérables qui ont participé, dans un autre temps peut-être, à bâtir le système de santé que nous connaissons aujourd'hui. Il est important de souligner que notre système de santé est public.

Le ministre de la Santé et des Services Sociaux se doit de demeurer à l'écoute des usagers. Le Conseil pour la protection des malades croit ardemment que retirer l'implication citoyenne à divers niveaux de la gestion du réseau n'aidera en rien à améliorer la qualité des services offerts dans le milieu de la santé et des services sociaux.

Mémoire du Conseil pour la protection des malades
Projet de loi 127

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

Nous remercions à nouveau la commission pour l'opportunité qui nous a été offerte de faire valoir nos commentaires sur le projet de loi 127 et espérons que ceux-ci seront pris en considération dans le processus de modification avant son adoption.