



Mémoire portant sur le projet de loi n° 127 :

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

Mémoire présenté à la
Commission de la santé et des services sociaux
Mars 2011

À propos de l'AERDPQ

L'Association des établissements de réadaptation en déficience physique du Québec regroupe les 21 établissements du réseau de la santé et des services sociaux, répartis en 105 points de services sur l'ensemble du territoire québécois. Les centres de réadaptation en déficience physique du Québec (CRDP)¹ offrent des services spécialisés et surspécialisés d'adaptation, de réadaptation et d'intégration sociale aux personnes ayant une déficience physique. Quelque 6 800 professionnels y travaillent en équipes multidisciplinaires afin d'aider les personnes handicapées à retrouver une autonomie et une qualité de vie optimales. Environ 76 000 personnes de tous âges, ayant une incapacité significative et persistante attribuable à une déficience auditive, du langage, motrice ou visuelle, y reçoivent des services annuellement.

Rédaction et révision

Gilles Bourgault

Mise en page

Carole Constantineau

Distribution

Association des établissements de réadaptation en déficience physique du Québec (AERDPQ)

1001, boul. de Maisonneuve Ouest

Bureau 430

Montréal (Québec) H3A 3C8

Tél. : (514) 282-4205

Télé. : (514) 847-9473

Site Web : <http://www.aerdpq.org>

Dépôt légal – Mars 2011

Bibliothèque nationale du Québec

Bibliothèque nationale du Canada

ISBN : 978-2-921625-78-4

© Association des établissements de réadaptation
en déficience physique du Québec, 2011

¹ Dans ce document, l'abréviation CRDP réfère à tous les établissements ayant une mission spécialisée de réadaptation, octroyée par le ministère de la Santé et des Services sociaux, pour les personnes ayant une déficience physique au Québec.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire exécutif	2
Introduction	6
1. Considérations préalables	8
2. Composition et fonctionnement des conseils d'administration des établissements	11
3. Pouvoirs et responsabilités des paliers de gestion du RSSS	20
4. Planification stratégique, optimisation de la performance des établissements et allègement des exigences administratives	33
Conclusion	42
Recommandations	43

Sommaire exécutif

L'Association des établissements de réadaptation en déficience physique du Québec (AERDPQ) accueille avec réserve le projet de loi n° 127, *Loi visant à améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux*. Alors que la volonté du législateur était d'introduire de nouvelles façons de faire pour améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS), l'actuel projet de loi ajouterait plutôt des contraintes et des lourdeurs dans la gouvernance et l'administration des établissements de santé et de services sociaux, dont les membres de l'AERDPQ, les centres de réadaptation en déficience physique (CRDP).

L'AERDPQ partage la volonté du législateur d'améliorer la gouvernance de ce réseau fort complexe. À cet égard, plusieurs rapports de commissions qui se sont antérieurement penchés sur la gouvernance du RSSS ont présenté des recommandations en ce sens. Ces rapports soulignaient qu'une transformation de la culture de gouvernance du RSSS s'impose, transformation s'appuyant sur des principes tels la **compétence**, la **subsidiarité**, et la **cohérence**, le tout devant permettre de clarifier les rôles des différents paliers et d'assurer une véritable autonomie à chacun d'eux. Dans le contexte où peu de changements ont été actualisés en ce sens, l'AERDPQ s'attendait à ce que le projet de loi n° 127, *Loi visant à améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux*, tire profit des nombreuses réflexions ayant identifié des pistes d'action. Or, l'AERDPQ est d'avis que ces principes ne sont pas suffisamment mis en application dans le projet de loi.

Sur le plan de la **compétence**, l'AERDPQ trouve pertinentes certaines mesures du projet de loi visant l'ajustement de la composition et du fonctionnement des conseils d'administration des établissements. L'AERDPQ relève notamment la réduction, bien que légère, du nombre de personnes siégeant à un conseil d'administration, leur sélection sur la base de profils de compétence et d'expérience, ainsi que la notion d'indépendance de plusieurs d'entre elles, conditions d'une saine gouvernance et de l'imputabilité du conseil d'administration.

Dans ce contexte, l'AERDPQ tient toutefois à exprimer que le maintien d'élections de certains membres du conseil d'administration par la population est contradictoire avec une composition du conseil basée sur les profils de compétence et d'expérience. L'AERDPQ est aussi d'avis que ces élections ne représentent pas une réelle expression d'une volonté populaire, étant donné leur très faible taux de participation.

De plus, l'AERDPO estime qu'il est nécessaire de maintenir le nombre d'usagers au conseil d'administration à deux membres, compte tenu de leur précieuse compétence et expérience à titre d'utilisateurs des services offerts par l'établissement, ainsi qu'en raison d'un éventail de profils de personnes pouvant recevoir des services d'un établissement et de la pertinence d'avoir une certaine représentativité de ces profils au conseil d'administration.

Par ailleurs, l'AERDPO recommande de retirer la notion « d'utilisateur permanent » introduite par le projet de loi. Inutilement complexe, cette notion pourrait être interprétée de manière à exclure tout citoyen recevant occasionnellement des services d'un établissement du réseau de la santé et des services sociaux sur une longue période — par exemple une personne inscrite à une clinique de médecine familiale d'un CSSS ou à un programme d'aides techniques en CRDP. Incidemment, il arrive assez fréquemment qu'une personne ayant une déficience physique soit membre — voire présidente — du conseil d'administration d'un établissement, tout en utilisant occasionnellement les services de l'établissement, notamment ceux visant l'ajustement des fauteuils roulants ou les cliniques médicales de suivi à long terme. Il est essentiel que cette personne puisse maintenir son implication dans la gestion du RSSS, notamment en participant au conseil d'administration d'un établissement dont elle connaît bien la mission, à titre de détenteur d'une compétence comme utilisateur des services.

Finalement, l'AERDPO estime qu'un représentant de l'agence, et non du ministre, devrait nommer une, et non deux, personne indépendante au conseil d'administration, et ce à partir d'une liste de candidats proposés par l'établissement. Compte tenu de la sélection des membres du conseil d'administration selon des profils de compétence et d'expérience, l'AERDPO estime que le conseil d'administration est l'entité la plus apte à identifier les candidats potentiels répondant à ces critères dans sa région et que l'agence, ayant également un mandat régional, est la mieux placée pour sélectionner le membre indépendant.

Quant à la **subsidiarité**, il s'agit d'un principe selon lequel les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité, avec le souci de répartir adéquatement les lieux de décision afin de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernées. En ce sens, l'AERDPO observe que plusieurs mécanismes prévus au projet de loi sont en contradiction avec ce principe qui aurait dû conduire à une responsabilisation accrue des conseils d'administration des établissements.

En effet, si la compétence et l'expérience sont centrales dans la composition des conseils d'administration, il appert que la responsabilité et l'imputabilité des conseils d'administration sont réduites par différentes mesures prévues au projet de loi.

Notons tout d'abord que, selon le projet de loi, le plan stratégique de l'établissement doit être préalablement approuvé par l'agence, avant même d'être soumis au conseil d'administration de l'établissement, alors que ce dernier devrait être pleinement imputable de sa production et de son actualisation : il en va de sa capacité de bien cerner les enjeux et de développer sa vision des priorités pour les prochaines années. Certes, l'AERDPQ convient qu'une meilleure **cohérence** entre les planifications nationales, régionales, et d'établissements est souhaitable, mais estime que les moyens proposés par le projet de loi sont prescriptifs. L'AERDPQ est d'avis que la concertation entre les différents acteurs et une vision claire des enjeux et des orientations au plan national constituent une meilleure façon d'y arriver.

De plus, l'AERDPQ comprend mal pourquoi la sélection du plus haut dirigeant d'un établissement, soit le directeur général, qui devra avoir la pleine confiance du conseil d'administration duquel il relève, soit soumise à un veto du représentant du ministre ou de l'agence, et pourquoi l'agence interviendrait dans la définition des attentes du conseil d'administration envers le directeur général, dans son évaluation et dans le renouvellement de son contrat. Dans un tel cadre de partage de responsabilités, il y a lieu de se questionner sur la nécessité d'augmenter la compétence des membres du conseil d'administration, si dans les faits, les décisions importantes sont préautorisées par l'agence, réduisant ainsi la latitude, la responsabilité et l'imputabilité des conseils d'administration.

Quant aux différentes mesures d'accompagnement, l'AERDPQ estime qu'elles sont beaucoup trop « ouvertes » et constituent quelques-uns des exemples de contrôle excessif, voire d'ingérence régionale ou provinciale. Par ailleurs, l'AERDPQ doute de la nécessité de légiférer de façon aussi prescriptive puisque plusieurs articles de la loi actuelle (par exemple les articles 414, 415, 500, 501) permettent aux autorités concernées de prendre les actions requises en cas de situations graves mettant en péril la qualité des services aux personnes. Si toutefois les différentes mesures sont maintenues dans le projet de loi, l'AERDPQ suggère d'en revoir les mécanismes d'application.

Sur un autre plan, l'AERDPO s'attendait à voir dans le projet de loi des mesures assurant une plus grande autonomie des établissements et l'allégement des exigences administratives, particulièrement des mécanismes de contrôle et de reddition de comptes. L'AERDPO convient que la reddition de comptes est essentielle, mais les différents moyens identifiés dans le projet de loi augmentent les exigences administratives, notamment en ajoutant des instances au conseil d'administration, mais surtout en dédoublant la reddition de comptes aux différentes instances, et ce, alors que les dépenses de cette nature doivent justement être réduites de 10 % d'ici 2014.

En résumé, l'AERDPO considère que si le projet de loi contient certaines mesures intéressantes — composition des conseils d'administration, fréquence de l'obtention d'un agrément — il est loin d'améliorer notablement la gouvernance du RSSS. L'AERDPO s'attendait à une augmentation de la responsabilisation effective des conseils d'administration des établissements et à un meilleur partage des rôles et responsabilités entre les différents paliers décisionnels du RSSS. De même, l'AERDPO comptait sur un virage majeur pour réduire de façon significative les multiples exigences administratives qui induisent non seulement une lourdeur dans le fonctionnement actuel du RSSS, mais qui mobilisent également des ressources humaines, financières et techniques importantes qui devraient plutôt être consacrées directement aux services à la clientèle des CRDP, soit les personnes ayant une déficience physique.

Introduction

L'Association des établissements de réadaptation en déficience physique du Québec (AERDPO) accueille avec réserve le projet de loi n° 127 visant l'amélioration de la gestion du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS).

D'entrée de jeu, l'AERDPO partage la volonté du législateur d'introduire dans ce réseau fort complexe de nouvelles façons de faire visant à en améliorer la gestion. À cet égard, le projet de loi contient certains changements auxquels nous adhérons, notamment la composition des conseils d'administration (CA) des établissements basée sur la compétence et l'expérience, la notion d'indépendance d'un certain nombre de leurs membres, ainsi que la mise en place d'un comité de gouvernance. De même, l'AERDPO souscrit à la volonté d'une plus grande cohérence dans la planification stratégique des acteurs du RSSS, à la mise en place d'un comité de gestion dans chacune des régions administratives, de même qu'à l'allongement de la période de validité de l'agrément qui passe de trois à quatre ans.

Toutefois, malgré ces éléments positifs, l'AERDPO considère que le projet de loi ne contient pas suffisamment de mesures structurantes permettant d'améliorer véritablement la gouvernance du RSSS et d'alléger le fonctionnement d'un système de plus en plus lourd pour les administrateurs et les gestionnaires des établissements.

L'AERDPO s'attendait à une augmentation de la responsabilisation des conseils d'administration des établissements, à un meilleur partage des rôles et responsabilités entre les différents paliers décisionnels du RSSS, ainsi qu'à une réduction significative des exigences liées à la reddition de comptes, exigences induisant une lourdeur dans le fonctionnement actuel.

Malheureusement, non seulement le gouvernement ne s'engage pas dans cette direction, mais le projet de loi contient même des dispositions qui sont contradictoires entre elles, particulièrement au regard de la responsabilisation des CA et d'une gouvernance allégée. En définitive, l'AERDPO estime que globalement, ce projet de loi va à l'encontre des principes modernes d'une saine gouvernance, conduit à remettre en question l'existence même des CA des établissements, et contribue à alourdir le fonctionnement du RSSS.

Le présent mémoire vise à présenter les commentaires et recommandations de l'AERDPO sur ce projet de loi. Il est à noter que nous avons choisi de procéder par thème plutôt que selon la numérotation des articles.²

Nous espérons, par ces commentaires et recommandations, collaborer à la bonification de ce projet, le tout afin d'apporter notre contribution à l'atteinte des objectifs d'amélioration du fonctionnement du réseau de la santé et des services sociaux.

² Les références aux principaux articles du projet de loi sont toutefois indiquées entre [] dans le texte.



1. Considérations préalables

Pour procéder à l'analyse du projet de loi n° 127, l'AERDPO s'est appuyée sur quelques considérations au regard de l'amélioration souhaitée de la gestion du RSSS, considérations émergeant de réflexions conduites depuis plusieurs années en matière de saine gouvernance des établissements publics québécois.

Ainsi, plusieurs rapports produits ces dernières années — rapport Deschênes en 1996, rapport Clair en 2001, rapport du Vérificateur général du Québec en 2007, rapport de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) en 2008, rapport Castonguay en 2008 — ont mis en évidence certaines tendances néfastes de plus en plus présentes au sein du RSSS, à savoir : une centralisation accrue, une amplification de la réglementation et une confusion croissante dans le partage des responsabilités entre les trois paliers du système. Ces rapports soulignent qu'une transformation de la culture de gouvernance du RSSS s'impose, transformation dont les assises doivent être des principes tels la **subsidiarité**, une gestion des établissements fondée sur des conseils d'administration composés sur la base de la **compétence et de l'expérience**, une plus grande **cohérence** entre les différents paliers de gouvernance, ainsi qu'une clarification des rôles et une déconcentration des responsabilités accompagnées d'une véritable autonomie à chacun des niveaux.

L'AERDPO souscrit à cette analyse de la situation ainsi qu'aux principes devant servir d'assise à une révision du fonctionnement de la gouvernance du RSSS. D'ailleurs, c'est ainsi que nous comprenons l'énoncé figurant dans le plan stratégique 2010-2015 du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), de même que l'objectif qui l'accompagne :

GOUVERNANCE

Le contexte actuel, qui commande l'optimisation de la performance, nécessite une gestion cohérente et résolument engagée en fonction des objectifs visés pour l'ensemble du système. Ces dernières années, des modifications ont été apportées à la gouvernance du réseau en vue de préciser les responsabilités des trois paliers de gestion, de même que les mécanismes d'imputabilité permettant une cohésion envers les résultats recherchés.

Toutefois, des améliorations sont souhaitées afin d'en optimiser la structuration, d'accroître l'interdépendance des trois paliers de gestion, de renforcer la responsabilisation et l'imputabilité des organisations et des



acteurs en place, ainsi que la capacité des administrateurs à gérer les enjeux complexes du réseau de services de santé et de services sociaux.³

OBJECTIF

6.2.1 Clarifier, dans une perspective de subsidiarité, le partage des responsabilités ainsi que les règles d'imputabilité entre les paliers national, régional et local.⁴

À ce portrait, il convient d'ajouter la pression induite sur les établissements du RSSS par la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette* (projet de loi 100). Adoptée en juin 2010, cette loi met en œuvre certaines mesures annoncées par le gouvernement lors du discours sur le budget du 30 mars 2010, notamment la réduction graduelle des dépenses de fonctionnement de nature administrative d'au moins 10 % d'ici l'exercice 2013-2014 via l'application des moyens suivants :

- Réduction, dès 2010-2011, de 25 % des coûts de publicité, de formation et de déplacement (excluant les déplacements réalisés pour offrir des services cliniques);
- Réduction des effectifs du personnel d'encadrement et administratif du RSSS en privilégiant l'attrition, c'est-à-dire le remplacement en moyenne d'un départ à la retraite sur deux.

L'AERDPO est consciente qu'une révision de la gestion du RSSS qui tienne compte d'un contexte financier difficile et qui respecte les principes précédemment évoqués peut, à plusieurs égards, représenter un changement de paradigme et que les résultats doivent être escomptés à moyen et long termes. Toutefois, nous ne percevons pas dans l'actuel projet de loi le virage nécessaire dans cette direction.

Ainsi, de façon globale, l'AERDPO considère que le projet de loi :

- met de l'avant une composition et un fonctionnement des conseils d'administration des établissements constituant un pas dans la bonne direction pour une gestion des organisations reposant sur le profil de compétences et l'expérience, mais ne va pas jusqu'au bout de cette logique; **le projet contient même des mesures qui sont directement en contradiction avec une responsabilisation accrue des**

³ MSSS, *Plan stratégique 2010-2015*, 2010, p. 18.

⁴ MSSS, *op. cit.*, p. 44.

conseils au niveau du partage des responsabilités entre les paliers et des modalités de reddition de comptes;

- introduit des **tensions, maintient la confusion et les duplications dans les pouvoirs et responsabilités de chacun des paliers de gestion du RSSS**, et tend à accroître la **centralisation au détriment des instances régionales et locales;**
- introduit l'obligation de procéder à des démarches de planification stratégique favorisant une plus grande cohérence entre les orientations de chacun des paliers de gestion du RSSS, mais **ne permettant pas une responsabilisation des acteurs de chacun des paliers**. Par exemple, la table des matières du plan stratégique est prescrite par le projet de loi et l'agence régionale doit adopter ce plan avant même le CA de l'établissement, premier concerné de sa planification. **La recherche de performance des organisations et de la réduction des coûts administratifs du système par un allègement des exigences administratives ne sont pas au rendez-vous non plus : plusieurs dédoublements persistent notamment dans le domaine de la reddition de comptes.**

2. Composition et fonctionnement des conseils d'administration des établissements

La révision de la composition et du fonctionnement des conseils d'administration (CA) des établissements occupe une place importante dans le projet de loi.

D'entrée de jeu, l'AERDPO est favorable à la réduction du nombre de membres des CA et à une composition identique pour toutes les catégories d'établissements du RSSS [9]. Pour les CRDP, cela se traduit dans le projet de loi par une composition passant d'un nombre variant entre quinze et dix-huit à un nombre variant entre treize et quinze membres.

L'AERDPO est particulièrement **en faveur d'une composition des conseils s'appuyant davantage sur les compétences et l'expérience de plusieurs de ses membres, ainsi que de la notion d'indépendance**, deux des éléments majeurs qui nous apparaissent tout à fait cohérents avec une plus grande responsabilisation des instances locales et régionales de gouvernance des établissements du RSSS [9].

De plus, l'enchâssement dans la loi du comité de vérification — relevant auparavant de la réglementation — et la mise en place d'un comité de gouvernance et d'éthique relevant du CA des établissements — ainsi que des agences — sont d'autres pièces maîtresses de cette gouvernance responsable par les conseils, notamment par le fait que les profils de compétence et d'expérience pour la nomination ou la cooptation des membres indépendants du CA sont désormais déterminés par un comité relevant du CA [34,35]. Cela devrait donner aux CA des établissements la marge de manœuvre requise pour recruter des personnes concernées par la mission de l'établissement, représentant les caractéristiques du territoire desservi, ainsi que pour assurer l'équilibre au sein du CA entre les hommes et les femmes, les acteurs du milieu de la santé et de celui des services sociaux, etc.

Finalement, l'AERDPO trouve judicieux de limiter la durée et le nombre de mandats consécutifs pouvant être exercés par un membre du CA — autre que le directeur général —, dans l'esprit de favoriser l'apport régulier de regards neufs au conseil [20].

Cela dit, l'AERDPO estime que certains ajustements aux mesures proposées sont indispensables au processus de nomination des membres des CA des établissements ainsi qu'à la composition des CA prévue par le projet de loi, et ce afin d'aller jusqu'au bout de la logique d'une gestion responsable et basée sur les profils de compétence et l'expérience.

Tout d'abord, l'AERDPO est, comme nous l'avons dit précédemment, favorable à la notion d'indépendance des membres du CA selon des balises favorisant une saine gestion des affaires publiques. La définition introduite par le projet de loi nous paraît toutefois inutilement complexe. En fait, nous sommes d'avis que l'indépendance fait davantage référence à un état d'esprit qu'à un mode de nomination; en ce sens, **le principe d'indépendance est important pour tous les membres des CA, et non uniquement pour certains**. Cela doit être cultivé et soutenu, entre autres par de la formation continue et des règles de gouvernance claires.

Cela dit, **nous sommes particulièrement en désaccord avec la notion d'« usager permanent »** introduite au 5^e alinéa du nouvel article 131 du projet de loi [9]. En fait, il n'existe aucun fondement légal ou réglementaire à une telle appellation, qui est susceptible d'introduire une confusion. Une personne qui est inscrite à une clinique de médecine familiale d'un CSSS, ou une autre qui vient une fois par année dans un CRDP pour une évaluation visuelle, sont-elles considérées comme des usagers permanents? Ultimement, l'application de cette appellation risque d'avoir pour effet qu'une portion significative de la population québécoise ne puisse être considérée comme indépendante au sens de la loi. En contrepartie, le terme d'usagers est bien circonscrit, et leur représentation est prévue par le projet de loi — comme elle l'est dans la loi actuelle.

Dans les CRDP, il arrive assez fréquemment qu'une personne ayant une déficience physique soit membre — voire présidente — du CA, tout en utilisant occasionnellement les services de l'établissement, notamment ceux fournis par les programmes d'aides techniques ou les cliniques de suivi à long terme. Il est essentiel que cette personne puisse maintenir son implication dans la gestion du RSSS, surtout en participant au CA d'un établissement dont elle connaît bien la mission à titre de détenteur d'une compétence comme utilisateur des services.

Afin de dissiper toute ambiguïté à cet égard et d'éviter de priver des citoyens, qui ne sont pas des usagers du RSSS au sens strict, de la possibilité de participer au CA des

établissements — ainsi que des agences —, l'AERDPO **recommande de retirer le 5^e alinéa du nouvel article 131 portant sur la notion d'« usager permanent » proposé à l'article 9 du projet de loi.** La définition de « membre indépendant » pourrait être revue pour la simplifier, en s'inspirant de celle apparaissant à l'article 4 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*⁵, avec les adaptations requises.

En ce qui concerne le processus de nomination, l'AERDPO considère qu'en maintenant les élections de deux représentants de la population — au lieu de quatre —, le projet de loi induit une ambiguïté quant à la mise en place de CA dont la composition est basée sur les compétences et l'expérience [9]. Nous croyons que les faits démontrent que les élections par la population ne constituent pas véritablement une modalité réelle d'expression de la volonté populaire, ne serait-ce que lorsqu'on considère le taux extrêmement faible de participation évalué à moins de 1 %. Cela est encore plus vrai pour des établissements à vocation régionale comme les CRDP, car il ne se développe pas de sentiment d'appartenance de la population envers des établissements qui sont, par leur nature même, loin de leurs préoccupations quotidiennes comme citoyens d'une communauté locale ou d'un quartier urbain. Ainsi, le maintien de cette modalité nous paraît inutile, sans compter la lourdeur et les coûts engendrés par une telle élection pour l'ensemble des établissements du Québec. Après tout, l'ensemble des personnes qui composent le CA d'un établissement ou d'une agence font, dans les faits, partie de la population.

Conséquemment, l'AERDPO **recommande d'éliminer totalement les élections par la population de membres du CA des établissements.**

D'autre part, si elle est favorable à la réduction du nombre de membres des CA, l'AERDPO ne croit pas que celle-ci doive s'effectuer au détriment de la représentation des usagers, qui passe de deux à une personne [9]. Leur compétence d'usager est précieuse au sein des CA. En ce sens, il est essentiel que les personnes concernées au premier chef par la raison d'être de l'établissement puissent participer activement aux décisions qui, au bout du compte, les concernent. De plus, plusieurs établissements desservent une grande diversité de clientèles, et il n'est pas toujours facile d'assurer une véritable représentativité de toutes les catégories. Par exemple, les CRDP desservent des personnes ayant une ou plusieurs déficiences — visuelle, auditive, motrice ou du langage — et de tous les groupes d'âge,

⁵ L.R.Q., chap. G-1.02, art. 4.

certaines admises, d'autres inscrites. Il est déjà difficile d'assurer une représentation complète avec deux personnes; or, le projet de loi fait passer ce nombre à une personne.

Pour ces raisons, l'AERDPO **recommande de maintenir à deux le nombre de représentants des usagers sur le CA des établissements.**

L'AERDPO est préoccupée, par ailleurs, de la surreprésentation possible des membres d'une catégorie de personnel que permet, en l'absence de certains conseils, le principe de substitution [9]. Nous sommes conscients qu'il s'agit d'une disposition qui existait antérieurement, mais elle prend une importance particulière avec un CA comptant moins de membres. En conséquence, l'AERDPO **recommande de limiter à deux le nombre de personnes du conseil multidisciplinaire au CA de l'établissement lorsqu'il n'existe aucun autre conseil, et d'ajouter, dans ce cas, un membre coopté supplémentaire.**

Le projet de loi prévoit aussi la nomination de deux personnes indépendantes par le ministre [9]. À ce sujet, l'AERDPO formule trois commentaires. Tout d'abord, nous croyons que par rapport à l'objectif de réduction du nombre de membres des CA, ce nombre pourrait être réduit à un, à l'instar de ce qui est prévu pour les personnes morales (1 devient 0). Deuxièmement, nous sommes d'avis que les agences ont une bien meilleure connaissance que le ministre de la réalité régionale et des personnes susceptibles de répondre adéquatement aux profils déterminés par le comité de gouvernance et d'éthique de l'établissement. Et finalement, le projet de loi élimine l'obligation de choisir les personnes nommées à partir d'une liste de noms fournie par les établissements de la région. Nous privilégions plutôt le maintien de cette liste, mais en éliminant l'obligation pour l'agence de restreindre son choix aux noms contenus dans celle-ci.

L'AERDPO **recommande donc de remplacer le libellé du 7^e alinéa du nouvel article 129 proposé à l'article 9 du projet de loi par : « une personne indépendante nommée par l'agence en tenant compte des profils de compétence et d'expérience adoptés par le conseil, et en se référant à la liste de noms fournie par les établissements de la région. »**

Le projet de loi diminue aussi de deux à un le nombre de personnes représentant le milieu universitaire dans le cas des centres hospitaliers universitaires (CHU), des instituts universitaires (IU), en conservant le *statu quo* pour les centres affiliés universitaires (CAU) [9]. Le domaine de la réadaptation en déficience physique présente la particularité d'être

aux confins des domaines de la santé et du service social. Conséquemment, les besoins de formation pour un institut universitaire impliquent des facultés universitaires reflétant cette double réalité, ce que permettait la présence de deux représentants des milieux universitaires sur le CA des IU. Pour cette raison, l'AERDPO **recommande de maintenir à deux le nombre de représentants désignés par les universités sur le CA des établissements à vocation universitaire.**

Pour ce qui est de la personne désignée, le cas échéant, par les fondations d'un établissement, le projet de loi stipule qu'elle ne peut être en emploi ou exercer sa profession au sein des fondations qui la désignent [9]. Nous comprenons mal cette restriction, puisque le fait d'être employé d'une fondation n'entraîne pas véritablement un risque de conflit d'intérêt lorsque la personne se retrouve au CA de l'établissement. Il appartient, selon nous, au CA des fondations d'identifier la personne la plus apte à les représenter au CA d'un établissement. Aussi, l'AERDPO **recommande de retirer du projet de loi cette exigence quant à la qualification du représentant des fondations.**

Les deux derniers commentaires de l'AERDPO quant au CA des établissements portent sur la durée des mandats [20], ainsi que sur la mise en place d'un nouveau comité sur la gouvernance et l'éthique.

Concernant la durée des mandats des membres des CA des établissements, l'AERDPO est d'accord, comme nous l'avons mentionné précédemment, d'en limiter la durée. Nous craignons cependant que dans certaines situations, en région éloignée par exemple, il soit difficile d'intéresser des citoyens à s'impliquer dans un conseil, et que la durée de quatre ans freine certaines personnes désireuses de le faire. Pour prévenir de telles situations, nous pensons que des mandats plus courts seraient souhaitables. L'AERDPO **recommande donc que la durée des mandats des membres du CA des établissements soit fixée à trois ans, et qu'une personne ne puisse remplir plus de trois mandats consécutifs. Un système d'alternance dans le renouvellement des membres doit aussi être établi afin d'assurer la continuité.**

De plus, il nous semble essentiel de permettre à la personne clé qu'est le président d'un CA de pouvoir demeurer au sein du CA plus longtemps. En effet, il faut souvent au moins un mandat pour qu'une personne développe les habiletés requises pour occuper une telle fonction. Il serait dommage qu'au moment où une personne a acquis l'expérience requise, elle soit forcée de quitter le CA parce qu'elle a accompli le nombre maximum d'années

permises. En conséquence, et en s'inspirant d'une disposition à cet effet dans la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*⁶, l'AERDPO **recommande que soit ajoutée la disposition suivante au projet de loi : « Sans égard au nombre de mandats accomplis à titre de membre du conseil, le président du conseil peut voir son mandat renouvelé deux fois à ce titre ».**

Par rapport à la mise en place d'un comité de gouvernance et d'éthique [35], l'AERDPO appuie cette proposition qui contribue à renforcer le rôle du CA, notamment par le pouvoir de définir les profils de compétence et d'expérience des membres nommés ou cooptés, et de déterminer des critères pour l'évaluation du fonctionnement du CA. Nous nous inquiétons toutefois de la charge de travail que cela représenterait pour les membres indépendants du CA qui sont, rappelons-le, des bénévoles. En plus des rencontres régulières du conseil, il sera nécessaire de mobiliser ces personnes au sein du comité de vérification — lequel existe déjà, il est vrai — et du nouveau comité de gouvernance et d'éthique. Cela risque de constituer un défi dans de nombreux établissements.

De plus, l'AERDPO tient à attirer l'attention sur le fait que chaque nouvelle structure de gestion mise en place implique forcément un soutien administratif et logistique de la part du personnel administratif de l'établissement, personnel et dépenses devant pourtant diminuer en vertu des exigences de la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*.

En résumé, l'AERDPO estime que le CA d'un établissement devrait être composé de onze (11) à quatorze (14) personnes :

- 1° Le directeur général de l'établissement;
- 2° Deux personnes désignées par et parmi les membres du ou des comités des usagers de l'établissement;
- 3° Une personne désignée par les conseils d'administration des fondations d'un établissement, le cas échéant;
- 4° Deux personnes désignées par les universités auxquelles l'établissement est affilié lorsque l'établissement exploite un centre désigné centre hospitalier universitaire ou institut universitaire, et une personne désignée par les universités auxquelles l'établissement est

⁶ L.R.Q., chap. G-1.02, art. 12.

affilié lorsque l'établissement exploite un centre désigné centre affilié universitaire, le cas échéant;

- 5° Trois ou quatre personnes issues de la communauté interne de l'établissement dont :
- a) une personne désignée par et parmi les membres du conseil des médecins, dentistes et pharmaciens de l'établissement, le cas échéant,
 - b) une personne désignée par et parmi les membres du conseil des infirmières et infirmiers de l'établissement, le cas échéant,
 - c) une personne ou, si les sous-paragraphes a ou b ne trouvent pas application en raison de l'absence de l'un de ces conseils, deux personnes désignées par et parmi les membres du conseil multidisciplinaire de l'établissement; les personnes désignées doivent toutefois être titulaires de titres d'emploi différents et, le cas échéant, être membres d'ordres professionnels différents,
 - d) une personne désignée par et parmi le personnel de l'établissement qui n'est pas membre de l'un des conseils mentionnés aux sous-paragraphes a à c;
- 6° Une personne indépendante nommée par l'agence en tenant compte des profils de compétences et d'expérience adoptés par le conseil, et en se référant à la liste de noms fournie par les établissements de la région;
- 7° Trois personnes indépendantes cooptées, ou quatre personnes indépendantes cooptées si les sous-paragraphes a et b du paragraphe 5° ne trouvent pas application en raison de l'absence de ces conseils, en tenant compte des profils de compétences et d'expérience adoptés par le conseil, par les autres membres du conseil d'administration visés aux paragraphes 2° à 6°, une fois ceux-ci élus, désignés ou nommés.

Finalement, dans un tout autre ordre d'idées, l'AERDPQ constate que la composition du CA des agences ne prévoit plus de représentants des établissements du territoire qu'elle couvre [50]. Par ailleurs, le nombre de personnes cooptées passe de trois à cinq, mais rien ne certifie que des personnes connaissant bien la gestion des établissements du RSSS — tout en répondant aux critères d'indépendance — feront partie de ce groupe. À notre avis, il demeure pertinent d'assurer une telle présence au sein du CA de l'agence. En conséquence, l'AERDPQ **recommande que parmi les cinq personnes indépendantes, au moins une ait une compétence reconnue en gestion d'un établissement de santé, et une autre, une compétence reconnue en gestion d'un établissement à caractère social.**

En résumé

1. Concernant la composition et le fonctionnement des conseils d'administration des établissements, l'AERDPO recommande :

Recommandation 1.1 – Notion d'indépendance et usager permanent

Que soit retiré le 5° alinéa du nouvel article 131 portant sur la notion d'« usager permanent » proposé à l'article 9 du projet de loi.

Recommandation 1.2 – Élections par la population

Que soient totalement éliminées les élections par la population de membres du CA des établissements.

Recommandation 1.3 – Représentants des usagers

Que soit maintenu à deux le nombre de représentants des usagers sur le CA des établissements.

Recommandation 1.4 – Substitution entre les représentants des conseils professionnels

Que le libellé des paragraphes 5° et 7° du nouvel article 129 proposé à l'article 9 du projet de loi, soit :

- « 5° de trois ou quatre personnes issues de la communauté interne de l'établissement dont :
- a) une personne désignée par et parmi les membres du conseil des médecins, dentistes et pharmaciens de l'établissement, le cas échéant;
 - b) une personne désignée par et parmi les membres du conseil des infirmières et infirmiers de l'établissement, le cas échéant;
 - c) une personne ou, si les sous-paragraphes a ou b ne trouvent pas application en raison de l'absence de l'un de ces conseils, deux personnes désignées par et parmi les membres du conseil multidisciplinaire de l'établissement; les personnes désignées doivent toutefois être titulaires de titres d'emploi différents et, le cas échéant, être membres d'ordres professionnels différents;
- 7° trois personnes indépendantes cooptées, ou quatre personnes indépendantes cooptées si les sous-paragraphes a et b du paragraphe 5° ne trouvent pas application en raison de l'absence de ces conseils, en tenant compte des profils de compétences et d'expérience adoptés par le conseil, par les autres membres du conseil d'administration visés aux paragraphes 2° à 6°, une fois ceux-ci élus, désignés ou nommés. »

Recommandation 1.5 – Représentants des universités

Que soit maintenu à deux le nombre de représentants désignés par les universités sur le CA des établissements à vocation universitaire.

Recommandation 1.6 – Nomination par le ministre

Que le libellé du 7^e alinéa du nouvel article 129 proposé à l'article 9 du projet de loi soit remplacé par : « une personne indépendante nommée par l'agence en tenant compte des profils de compétence et d'expérience adoptés par le conseil, et en se référant à la liste de noms fournie par les établissements de la région. »

Recommandation 1.7 – Qualification du délégué des fondations

Que soit éliminée, pour la personne déléguée des fondations d'un établissement, la restriction à l'effet qu'elle ne soit pas en emploi ou qu'elle n'exerce pas sa profession au sein des fondations qui la désignent, en retirant la dernière phrase du dernier alinéa du nouvel article 129 proposé à l'article 9 du projet de loi.

Recommandation 1.8 – Durée des mandats du CA d'un établissement

Que le libellé de l'article 149 modifié par l'article 20 du projet de loi soit : « La durée du mandat d'un membre du conseil d'administration, autre que le directeur général, est de trois ans. Toutefois, la durée effective de ce mandat peut varier compte tenu de la date fixée pour les prochaines élections, désignations, nominations ou cooptations des membres du nouveau conseil.

Un membre ne peut exercer plus de trois mandats consécutifs.

Malgré l'expiration de leur mandat, les membres du conseil d'administration demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou élus, désignés, nommés ou cooptés de nouveau. »

Recommandation 1.9 – Alternance au CA d'un établissement

Que soient ajoutées, à l'article 149 modifié par l'article 20 du projet de loi, des modalités assurant l'alternance des membres au CA d'un établissement.

Recommandation 1.10 – Durée des mandats du président du CA

Que soit ajouté un article 149.1 à l'article 149 modifié par l'article 20 du projet de loi, libellé ainsi : « Sans égard au nombre de mandats accomplis à titre de membre du conseil, le président du conseil peut voir son mandat renouvelé deux fois à ce titre. »

2. Concernant la composition et le fonctionnement des conseils d'administration des agences, l'AERDPQ recommande :

Recommandation 2.1 – Compétence en gestion d'un établissement de santé ou à caractère social

Que parmi les cinq personnes indépendantes, au moins une ait une compétence reconnue en gestion d'un établissement de santé, et une autre, une compétence reconnue en gestion d'un établissement à caractère social.

3. Pouvoirs et responsabilités des paliers de gestion du RSSS

En matière de gouvernance du RSSS, le partage des pouvoirs et des responsabilités entre les trois paliers que sont les établissements, les agences et le ministère, est un élément fondamental. En accord avec les principes évoqués précédemment, les pouvoirs et responsabilités doivent être bien circonscrits pour chacune des instances impliquées dans la gestion du réseau. De plus, les établissements doivent disposer de l'autonomie suffisante et de la marge de manœuvre requise pour faire face aux exigences définies par la loi, tout en étant imputables des résultats qu'il est possible de mesurer dans un système efficient de reddition de comptes, lui-même reposant autant sur la rigueur des mécanismes que sur un climat de confiance.

À cet égard, l'AERDPQ considère qu'il est souhaitable de maintenir les trois paliers actuels du RSSS; il est **indispensable d'améliorer la performance générale de ce réseau, notamment en réduisant les confusions et duplications qui existent actuellement, ainsi qu'en responsabilisant davantage les acteurs qui sont au premier plan de sa gestion, à savoir les conseils d'administration des établissements.**

Certes, le projet de loi met de l'avant certaines mesures qui vont dans cette direction. Ainsi, l'AERDPQ est favorable — mises à part les recommandations mentionnées dans la section précédente — à la révision de la composition des CA des établissements, à la formalisation des comités de vérification et de gouvernance et d'éthique, ainsi qu'à une mesure comme la création des comités de gestion régionaux [51]. L'accentuation d'une gouvernance des établissements basée sur les compétences et l'expertise des membres des CA nous semble la pierre angulaire d'une responsabilisation accrue des conseils.

Malheureusement, au-delà de ces éléments, l'AERDPQ **considère que le projet ne va pas assez loin dans la clarification des pouvoirs et des responsabilités, et dans la responsabilisation des instances locales. Nous estimons que certaines mesures constituent une contradiction au regard de la responsabilisation souhaitée des CA, voire une régression par rapport à l'état actuel des choses.** D'une certaine façon, le projet de loi entraîne même un **questionnement sur la pertinence de maintenir un CA pour les établissements puisque leur autonomie d'administrateur et leur imputabilité sont considérablement restreintes par plusieurs nouvelles dispositions.**

Ainsi, il nous semble **nécessaire de revoir certains pouvoirs et responsabilités, tant du ministre que de l'agence, de manière à accentuer l'autonomie de chacun des paliers et surtout, de permettre aux CA des établissements de véritablement jouer leur rôle dans la gouvernance du RSSS.**

Rappelons tout d'abord que le rôle du MSSS est défini comme suit :

Le principal rôle du Ministère est de voir au bon fonctionnement du système de santé et de services sociaux du Québec. Il détermine les orientations, les objectifs et les priorités dans le domaine de la santé et des services sociaux et voit à leur mise en œuvre. Il définit les normes d'accessibilité, de qualité, de continuité et d'efficience pour les services offerts à la population québécoise. Le Ministère assure la promotion de la santé et du bien-être, la protection de la santé publique, la répartition équitable des ressources et la coordination interrégionale des services; de plus, il évalue les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés.⁷

Quant aux agences de la santé et des services sociaux (ASSS) :

[elles] sont responsables de coordonner la mise en place des services de santé et des services sociaux dans leur région respective. Elles doivent avoir une préoccupation particulière en matière de santé publique, d'allocation budgétaire, de planification des ressources humaines et d'accès aux services spécialisés.⁸

Finalement, les pouvoirs et obligations du CA d'un établissement sont définis aux articles 170 à 173 de la LSSSS, avec les modifications introduites par le projet de loi [29, 30 et 31]. Ces modifications ne changent toutefois pas substantiellement ces pouvoirs et responsabilités. Ainsi, advenant l'adoption sans changement du projet de loi, voici quelques extraits du nouveau libellé de ces articles :

170. Le conseil d'administration d'un établissement en administre les affaires et en exerce tous les pouvoirs, à l'exception de ceux attribués aux membres d'une personne morale visée à l'article 139 et qui peuvent être exercés conformément aux dispositions de la sous-section 5 de la présente section.

171. Le conseil d'administration définit, pour tout établissement public qu'il administre, les orientations stratégiques en conformité avec les

⁷ MSSS, *op. cit.*, p. 10.

⁸ *Idem.*

orientations nationales et régionales. Il établit également les priorités et voit à leur respect. [...]

172. Le conseil d'administration doit en outre, pour tout établissement qu'il administre :

- 1° adopter le plan stratégique et le rapport annuel de gestion;
- 2° approuver l'entente de gestion et d'imputabilité;
- 3° s'assurer de la pertinence, de la qualité, de la sécurité et de l'efficacité des services dispensés;
- 4° s'assurer du respect des droits des usagers et du traitement diligent de leurs plaintes;
- 5° s'assurer de l'utilisation économique et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières;
- 6° s'assurer de la participation, de la motivation, de la valorisation, du maintien des compétences et du développement des ressources humaines;
- 7° s'assurer du suivi de la performance et de la reddition de comptes des résultats. [...]

173. Le conseil d'administration doit :

- 1° nommer le directeur général et les cadres supérieurs; [...].⁹

Ce rappel des principaux pouvoirs et responsabilités de chacun des paliers nous permet de constater que certaines dispositions proposées par le projet de loi **font en sorte que cette hiérarchie de la gouvernance n'est pas respectée, au détriment de l'instance régionale ou locale**. Le projet de loi pourrait même, à notre avis, engendrer une dérive importante en accentuant la double structure et la confusion de rôles entre le CA de l'établissement, l'agence et le MSSS, ce qui pourrait devenir complètement improductif. Voici les commentaires et recommandations de l'AERDPO sur les dispositions en question :

<ul style="list-style-type: none">▪ Nomination par le ministre de deux personnes indépendantes sur le CA des établissements [9].	Voir recommandation 1.6.
<ul style="list-style-type: none">▪ Dénonciation par un membre indépendant au CA de l'établissement de toute situation susceptible d'affecter son statut faite au CA de l'établissement et au ministre [11].	C'est au CA de l'établissement que revient la responsabilité de s'assurer de son bon fonctionnement, notamment du respect du code de déontologie élaboré sous la responsabilité du nouveau comité de gouvernance et d'éthique conformément à l'article 3.0.4 de la Loi sur le ministère du Conseil d'éthique.

⁹ L.R.Q., chapitre S-4.2, articles 170 à 173 et Projet de loi no 127, janvier 2011, articles 29, 30 et 31.

	<p>La mise en place du comité de gouvernance et d'éthique composé d'une majorité de membres indépendants et présidé par un membre indépendant nous semble une garantie supplémentaire du respect de la qualification des membres indépendants du CA.</p> <p>L'AERDPQ recommande que la dénonciation par un membre indépendant au CA de l'établissement de toute situation susceptible d'affecter son statut soit faite uniquement au CA de l'établissement.</p>
<ul style="list-style-type: none">▪ Reddition de comptes par rapport aux objectifs du plan stratégique et de l'entente de gestion et d'imputabilité faite par le président du CA de l'établissement et le directeur général auprès de l'agence et du ministre [25].	<p>Le projet de loi propose un arrimage des plans stratégiques entre les niveaux local, régional et national. La cohérence du réseau en dépend. L'AERDPQ appuie cette orientation. En ce sens, il est judicieux de croire que l'arrimage entre le plan d'un établissement et celui de sa région fasse l'objet de discussions entre l'agence et l'établissement, de même que l'arrimage entre le plan régional et le plan national fait l'objet de discussions entre une agence et le MSSS.</p> <p>De même, à l'instar de l'entente de gestion et d'imputabilité conclue entre l'agence et le MSSS qui fait l'objet d'une reddition de comptes entre le MSSS et l'agence, celle conclue entre un établissement et l'agence doit faire l'objet d'une reddition de comptes à l'agence.</p> <p>Il n'y a pas lieu que le ministre s'implique dans ce processus alors que l'agence assume cette responsabilité liée à la reddition de comptes directement avec l'établissement. Cela ne respecte pas le principe d'une imputabilité renforcée pour chacun des paliers de gouvernance, et entraîne un dédoublement inutile.</p> <p>L'AERDPQ recommande que la reddition de comptes par rapport aux objectifs du plan stratégique et de l'entente de gestion et d'imputabilité soit faite par le président du CA et le directeur général de l'établissement uniquement auprès de l'agence.</p>

<ul style="list-style-type: none">▪ Transmission du plan stratégique de l'établissement au ministre après approbation par l'agence [39].	<p>Il est clairement prévu que l'adoption du plan stratégique d'un établissement relève du pouvoir du CA [article 172, alinéa 1]. De même, comme mentionné au point précédent, l'arrimage doit être fait entre le plan stratégique de l'établissement et celui de l'agence.</p> <p>En ce sens, il est pleinement de la responsabilité du CA d'un établissement d'adopter son plan stratégique, lequel est ensuite uniquement transmis à l'agence.</p> <p>De plus, l'AERDPO questionne la pertinence que soit prescrite dans la loi la table des matières du plan stratégique attendu. Les CA et les équipes de direction ont la compétence requise pour déterminer le contenu de leur planification stratégique (voir recommandation 8.1).</p> <p>En conséquence, l'AERDPO recommande que le plan stratégique de l'établissement soit uniquement transmis à l'agence, et ce après son adoption par le CA de l'établissement.</p>
<ul style="list-style-type: none">▪ Présentation à l'agence par l'établissement de ses plans d'organisation de service ou de tout autre document structurant avant l'adoption par son CA [39].	<p>De notre point de vue, cette nouvelle disposition est incohérente avec la volonté de raffermir le pouvoir des CA d'établissements qui devrait prévaloir dans la révision de la gouvernance du réseau. Le CA de l'établissement devrait pouvoir approuver les plans d'organisation et tous les autres documents d'orientation structurants requis. Il s'agit d'un pouvoir de base dans la gestion de toute organisation. De plus, la notion de « document d'orientation structurant » n'est nullement définie dans la loi actuelle ou dans le projet de loi, ce qui laisse beaucoup de place à l'interprétation.</p> <p>Conformément à sa conviction que le CA d'un établissement doit disposer des pouvoirs requis pour gérer les affaires de l'établissement qu'il administre, l'AERDPO recommande que soit définie explicitement la notion de « documents d'orientation structurants », et que l'obligation soit faite à l'établissement de les transmettre à l'agence après approbation par son CA.</p>



<ul style="list-style-type: none">▪ Implication requise du président-directeur général de l'agence dans la définition des modalités de suivi des résultats découlant du plan stratégique ainsi que de l'entente de gestion et d'imputabilité convenue entre l'établissement et l'agence [39].	<p>Encore ici, nous croyons que les modalités de suivi du plan stratégique relèvent directement de la responsabilité de l'établissement, le CA devant assurer le suivi de sa performance et de la reddition de comptes des résultats [article 172, alinéa 7]. Il n'y a pas lieu d'impliquer le président-directeur général de l'agence à ce niveau.</p> <p>Quant à l'entente de gestion et d'imputabilité, elle fait déjà l'objet d'une discussion entre l'agence et l'établissement avant d'être approuvée par le CA de l'établissement. Les modalités de son suivi font donc partie intégrante de l'entente, et le CA de l'établissement est aussi responsable d'assurer la reddition de comptes à cet égard.</p> <p>L'AERDPO considère donc cette nouvelle disposition comme une ingérence et recommande son retrait du projet de loi.</p>
---	--

Outre ces dispositions spécifiques, deux sujets nous paraissent cruciaux au regard de l'exercice des responsabilités de gestion des CA des établissements : son pouvoir relativement à la nomination, au renouvellement et à l'évaluation du directeur général, ainsi que les mesures prévues par la loi dans les cas où l'établissement fait face à des difficultés de gestion majeures.

Tout d'abord, en ce qui concerne la nomination du directeur général d'un établissement, l'AERDPO estime que l'actuel article 193 de la LSSSS est très clair : sa nomination relève des pouvoirs du CA de l'établissement, après consultation de l'agence, et en tenant compte des balises précises déterminées par le *Règlement des hors cadres*. Ce dernier spécifie la participation au comité de sélection d'un représentant de l'agence et d'un représentant du ministre. De plus, tous les membres de ce comité doivent être présents à chacune des étapes du processus, la recommandation au CA devant être entérinée par au moins trois de ceux-ci.

Le projet de loi enchâsse ce processus dans la loi [43], en ajoutant l'adoption préalable par le CA d'un profil de compétences et d'expérience sur recommandation du comité de sélection, et en précisant que le représentant du ministre ou celui de l'agence doit

obligatoirement faire partie de la majorité de trois requise pour formuler la recommandation finale au CA.

L'AERDPO estime qu'il est judicieux d'ainsi formaliser le processus de nomination et accueille favorablement l'introduction du profil de compétences et d'expérience adopté préalablement à la sélection. Cependant, nous comprenons mal pourquoi, à l'intérieur d'un comité de sélection dûment formé, certains membres disposeraient d'un veto sur la décision. Encore une fois, nous croyons qu'il faut faire confiance aux administrateurs des CA des établissements et qu'il n'est pas requis d'imposer une restriction *à priori* à leur pouvoir. L'AERDPO recommande donc **que la recommandation du comité de sélection au conseil d'administration fasse l'objet d'un accord majoritaire d'au moins trois de ses membres, sans autre spécification.**

Une autre responsabilité du CA d'un établissement est de procéder au renouvellement — ou non — de l'engagement du directeur général. Le projet de loi introduit un nouvel article qui précise que ce renouvellement doit être fait après consultation du président-directeur général de l'agence [44]. Or, il est déjà prévu au *Règlement des hors cadres* que le contrat d'engagement ou de renouvellement d'engagement d'un directeur général doit être soumis pour autorisation au président-directeur général de l'agence. Dans ces conditions, nous nous interrogeons sur les intentions du législateur l'amenant à introduire ce nouvel article et nous recommandons **de retirer cet article puisqu'il existe déjà des dispositions précises à cet égard dans le *Règlement sur les hors cadres*.**

Finalement, le projet de loi ajoute la participation du président-directeur général de l'agence à l'exercice annuel de définition des attentes des CA des établissements envers leur directeur général, ainsi qu'à l'évaluation de l'atteinte des résultats [65]. De notre point de vue, il s'agit non seulement d'une mesure irréaliste — qu'il suffise de penser au nombre d'établissements dans la région de Montréal —, mais surtout tout à fait contraire à la responsabilisation des CA. Si les membres des CA des établissements ne sont pas en mesure d'assurer cette responsabilité, il y a lieu de se demander comment ils peuvent exercer une saine gestion des affaires de l'établissement. Comme instance imputable de la gestion de l'établissement, l'encadrement de son dirigeant est une responsabilité qui ne peut qu'être remplie par le CA, faute de quoi il n'est pas apte à jouer le rôle que lui attribue la loi. En conséquence, l'AERDPO **recommande de supprimer la participation du président-directeur général de l'agence à l'exercice annuel de définition des attentes des CA des établissements envers leur directeur général, ainsi qu'à l'évaluation de l'atteinte des résultats.**

Dans un autre ordre d'idées, le projet de loi modifie ou ajoute plusieurs mécanismes d'intervention en cas de situations problématiques à la section « Inspection, enquête et surveillance » de la loi actuelle¹⁰ [67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75]. L'AERDPO comprend mal pourquoi toutes ces nouvelles dispositions ou précisions sont jugées nécessaires. De notre point de vue, **la LSSSS, dans sa version actuelle, accorde déjà aux agences, au ministre ou au gouvernement les pouvoirs requis pour intervenir lorsqu'une situation particulièrement difficile le requiert.** Ces pouvoirs sont clairement déterminés aux articles 413.2 à 415 pour les agences, 490 à 496.1 pour le ministre, ainsi que 497 à 502 pour le gouvernement¹¹.

Citons, à titre d'exemple, le pouvoir d'enquête de l'agence, défini aux articles 414 et 415 de la LSSS :

Art. 414

L'agence peut exercer un pouvoir de surveillance de la façon prévue à l'article 489, [...] :

- 1° lorsqu'un établissement ne respecte pas la loi;
- 2° lorsqu'un établissement tolère une situation susceptible de compromettre la santé ou le bien-être des personnes qu'il dessert;
- 3° lorsque l'agence constate, en tout temps au cours d'une année financière, que les dépenses d'un établissement public excèdent ses revenus et que le maintien de l'équilibre budgétaire de cet établissement est menacé;
- 4° lorsque l'agence estime qu'il y a eu faute grave, notamment malversation, dans la gestion de cet établissement.

Art. 415

L'agence ou la personne qu'elle désigne pour faire enquête sont, pour la conduite de cette enquête, investies des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., c. C-37), sauf le pouvoir d'emprisonnement.

Ou encore, le pouvoir du Gouvernement d'intervenir exceptionnellement en cas de situation grave :

Art. 500

Le gouvernement peut désigner une personne chargée d'enquêter sur quelque matière se rapportant à la qualité des services de santé ou des

¹⁰ L.R.Q., chapitre S-4.2, Section V.

¹¹ L.R.Q., chapitre S-4.2, art. 413.2 à 415, 490 à 496.1 et 497 à 502.

services sociaux ainsi qu'à l'administration, à l'organisation et au fonctionnement d'un établissement ou d'une agence.

L'enquêteur est investi, aux fins de l'enquête, de l'immunité et des pouvoirs d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

Art. 501

Le gouvernement peut ordonner que tout ou partie des pouvoirs du conseil d'administration d'un établissement public ou d'une agence ou ceux de l'administrateur ou du conseil d'administration d'un établissement privé conventionné, selon le cas, soient suspendus pour une période d'au plus six mois et nommer une personne qui exerce les pouvoirs ainsi suspendus.

Sur cette base, voici les commentaires et recommandations de l'AERDPQ sur les dispositions relatives aux pouvoirs d'intervention des agences, du ministre et du gouvernement :

<ul style="list-style-type: none">▪ Aide et accompagnement de la part d'une agence à la demande d'un établissement [67].	<p>L'AERDPQ considère qu'il est inutile d'enchâsser dans une loi la possibilité pour un établissement de solliciter de l'aide de son agence régionale et recommande que soit retiré le nouvel article 413.1.1 introduit par l'article 67 du projet de loi.</p> <p>Si toutefois cet article est maintenu, l'AERDPQ recommande que l'entente et le suivi relatifs à cette aide se fassent entre l'agence et l'établissement, sans l'intervention du ministre.</p>
<ul style="list-style-type: none">▪ Implication du ministre au regard de la relève des dirigeants des agences et des établissements [69].	<p>L'AERDPQ souligne la pertinence de l'implication du ministre au regard de la relève des dirigeants des agences et des établissements.</p>
<ul style="list-style-type: none">▪ Nomination par le ministre d'observateurs lorsque l'établissement éprouve des difficultés relatives à la qualité des services de santé ou des services sociaux qu'il rend, à son organisation ou à son fonctionnement [69].	<p>L'AERDPQ recommande que soit retiré le nouvel article 433.3 introduit par l'article 69 du projet de loi. À notre avis, le CA est fonctionnel et il joue son rôle, ou il ne l'est pas et il y a une tutelle, l'entre-deux s'avérant souvent plus problématique. Si toutefois cet article est maintenu, l'AERDPQ recommande que le ministre ne puisse nommer de tels observateurs que lorsque l'établissement éprouve des difficultés sérieuses mettant en péril la qualité des services aux usagers.</p>

<ul style="list-style-type: none">▪ Dans des circonstances exceptionnelles, et lorsque la qualité des soins et services en dépend, le ministre peut confier la responsabilité d'un CMDP à une ou des personnes qu'il désigne, après des consultations auprès d'un ou de plusieurs ordres professionnels [70].	<p>L'AERDPQ accueille favorablement cette nouvelle mesure, susceptible, dans certaines situations exceptionnelles, de contribuer à résoudre des difficultés majeures de fonctionnement dans un établissement.</p>
<ul style="list-style-type: none">▪ Administration provisoire d'un établissement [71, 73].	<p>L'AERDPQ trouve tout à fait pertinent d'augmenter la période maximale d'administration provisoire d'un établissement.</p> <p>Par rapport à l'introduction d'un nouveau motif selon lequel le ministre peut exercer l'administration provisoire d'un établissement, l'AERDPQ recommande que le ministre ne puisse procéder à une administration provisoire que lorsque l'établissement éprouve des difficultés sérieuses mettant en péril la qualité des services aux usagers.</p>
<ul style="list-style-type: none">▪ Nouveau pouvoir pour le gouvernement, à savoir celui de confier l'administration d'un établissement à une agence lorsqu'il estime que les caractéristiques d'un établissement ou de son territoire de desserte ne permettent pas la constitution d'un conseil d'administration apte à remplir adéquatement ses fonctions. Ce pouvoir peut être confié à l'agence pour une période de cinq ans, qu'il est possible de reconduire au besoin [75].	<p>L'AERDPQ recommande que soit retiré le nouvel article 498.1 introduit par l'article 75 du projet de loi.</p> <p>Si toutefois cet article est maintenu, l'AERDPQ recommande que la durée pour laquelle l'administration d'un établissement puisse, dans ces circonstances, être confiée à une agence soit fixée à deux ans, pour une durée maximale totale de quatre ans, non renouvelable. De plus, l'agence à qui est confiée cette administration doit mettre en œuvre les actions nécessaires afin que soit formé le plus rapidement possible un conseil d'administration selon les dispositions prévues par la loi à cet effet.</p>

En résumé

3. Concernant le partage des pouvoirs et des responsabilités entre les paliers du RSSS, l'AERDPO recommande :

Recommandation 3.1 — Dénonciation de situation au CA d'un établissement et au ministre

Que la dénonciation par un membre indépendant au conseil d'administration de l'établissement de toute situation susceptible d'affecter son statut, introduite par l'article 11 du projet de loi, soit faite par écrit uniquement au conseil d'administration de l'établissement, et non au ministre.

Recommandation 3.2 — Reddition de comptes de l'établissement à l'agence et au ministre

Que la reddition de comptes par rapport aux objectifs du plan stratégique et de l'entente de gestion et d'imputabilité, introduite par l'article 25 du projet de loi, soit faite par le président du conseil d'administration de l'établissement et le directeur général uniquement auprès de l'agence.

Recommandation 3.3 — Approbation par l'agence du plan stratégique de l'établissement et transmission au ministre

Que le libellé du nouvel article 182.0.3 introduit par l'article 39 du projet de loi soit :
« Le plan stratégique est déposé à l'agence après adoption par le conseil d'administration de l'établissement. »

Recommandation 3.4 — Présentation à l'agence des documents d'orientation de l'établissement

Que soit définie explicitement la notion de « documents d'orientation structurants » apparaissant au nouvel article 182.0.4 introduit par l'article 39 du projet de loi, et que le libellé de cet article soit : « L'établissement doit déposer à l'agence ses plans d'organisation de services ou tout autre document d'orientation structurant après les avoir fait approuver par son conseil d'administration. ».

Recommandation 3.5 — Implication du PDG de l'agence dans le suivi des résultats de l'établissement

Que soit retiré le nouvel article 182.0.5 introduit par l'article 39 du projet de loi.

4. Concernant la nomination, le renouvellement et l'évaluation du directeur général de l'établissement, l'AERDPO recommande :

Recommandation 4.1 — Recommandation au CA de l'établissement pour la nomination du DG

Que le libellé du 3^e alinéa du nouvel article 193 introduit par l'article 43 du projet de loi soit : « La recommandation du comité de sélection du conseil d'administration doit avoir fait l'objet d'un accord majoritaire d'au moins trois membres de ce comité », sans qu'il soit obligatoire que le représentant du ministre ou de l'agence soit en accord avec cette recommandation.

Recommandation 4.2 — Consultation du PDG de l'agence pour le renouvellement de la nomination du DG de l'établissement

Que soit retiré le nouvel article 201.1 introduit par l'article 44 du projet de loi.

Recommandation 4.3 — Participation du PDG de l'agence à l'évaluation du DG de l'établissement

Que soit retiré le nouvel article 413.1 introduit par l'article 65 du projet de loi.

5. Concernant les mesures prévues par le projet de loi dans les cas où l'établissement fait face à des difficultés majeures de gestion, l'AERDPO recommande :

Recommandation 5.1 — Aide et accompagnement

Que soit retiré le nouvel article 413.1.1 introduit par l'article 67 du projet de loi.

Que si cet article est maintenu, l'entente et le suivi relatifs à cette aide se fassent entre l'agence et l'établissement, sans l'intervention du ministre.

Recommandation 5.2 — Nomination d'observateurs par le ministre

Que soit retiré le nouvel article 433.3 introduit par l'article 69 du projet de loi.

Que si cet article est maintenu, le libellé du 1^{er} alinéa du nouvel article 433.3 introduit par l'article 69 du projet de loi soit : « Lorsqu'un établissement éprouve des difficultés sérieuses mettant en péril la qualité des services de santé ou de services sociaux aux usagers, le ministre peut, de sa propre initiative ou sur recommandation d'une agence, nommer deux observateurs pour une période qu'il détermine. ».

Recommandation 5.3 — Motifs d'une administration provisoire

Que le libellé du nouveau 6^e alinéa de l'article 490 modifié par l'article 71 du projet de loi soit : « lorsqu'un établissement éprouve des difficultés sérieuses mettant en péril la qualité des services de santé ou de services sociaux aux usagers. ».

Recommandation 5.4 — Administration d'un établissement confiée à une agence

Que soit retiré le nouvel article 498.1 introduit par l'article 75 du projet de loi.

Que si cet article est maintenu, le libellé des 2^e et 3^e alinéas du nouvel article 498.1 introduit par l'article 75 du projet de loi soit :

« Le gouvernement peut confier cette administration pour une période de deux ans. Il peut mettre fin à cette administration en tout temps si la situation se corrige ou la reconduire au besoin. La période totale d'administration par l'agence ne peut toutefois excéder quatre ans.

Une agence qui se voit confier l'administration d'un tel établissement doit l'administrer comme s'il s'agissait d'une entité administrative distincte. De plus, elle doit mettre en œuvre les actions nécessaires afin que soit formé le plus rapidement possible un conseil d'administration selon les dispositions prévues par la loi à cet effet. »

4. Planification stratégique, optimisation de la performance des établissements et allègement des exigences administratives

Dans un contexte de ressources limitées pour faire face à une demande croissante de services par la population québécoise, les établissements du RSSS doivent relever un nouveau défi, celui d'une performance optimale — étant entendu que la qualité des services est une composante de cette performance. Les CRDP sont d'ailleurs déjà engagés dans plusieurs démarches à cet égard, notamment par la mise en place de projets de révision de l'organisation du travail, et la mesure de la performance organisationnelle en utilisant le modèle *d'évaluation globale et intégrée de la performance des services de santé et des services sociaux* (EGIPSS). La mesure des résultats est aussi au cœur des préoccupations des CRDP, notamment depuis la mise en place de standards de résultats quant à l'accès aux services¹².

Par ailleurs, force est de constater que depuis plusieurs années, les mécanismes de reddition de comptes se multiplient, souvent sans vision intégrée de ceux-ci, ce qui engendre des duplications, des incohérences, et génère des coûts souvent élevés sans véritablement constituer une valeur ajoutée aux processus de décision. Qui plus est, l'AERDPO constate qu'il y a très peu d'impacts réels, autant pour souligner les bonnes performances que les mauvaises. De plus, la rétroaction aux établissements sur les redditions de comptes déjà en place est souvent faible, et surtout rarement dans un horizon de temps acceptable pour être utile. Aussi, la question financière est cruciale, car les établissements doivent diminuer les coûts administratifs — et c'est dans ce secteur que sont généralement comptabilisées les activités liées à la reddition de comptes — et canaliser en priorité les ressources disponibles vers les services aux usagers.

L'AERDPO constate que le projet de loi contient certaines mesures susceptibles d'améliorer la situation tout en misant sur des mécanismes de suivi des résultats.

La première de ces mesures que l'AERDPO **accueille avec satisfaction est l'allongement de trois à quatre ans de la période de validité de l'agrément par un organisme reconnu** [4], même si nous croyons qu'une fréquence de renouvellement aux cinq ans, aurait été tout à fait appropriée. Cela dit, nous comprenons que le terme « maximal » dans

¹² Ces standards sont définis par le *Plan d'accès aux services pour les personnes ayant une déficience*, mis en place par le MSSS en novembre 2008.

l'énoncé de l'article 107.1 modifié par l'article 4 du projet de loi, signifie qu'on ne peut exiger d'un établissement un renouvellement d'agrément à une fréquence inférieure à quatre ans. Depuis des années, les CRDP sollicitent leur accréditation — soit du Conseil québécois d'agrément (CQA), soit du Conseil canadien d'agrément (CCA) —, mais la fréquence triennale apparaissait depuis longtemps trop élevée au regard de l'ampleur et des coûts d'une telle démarche, ainsi que du temps requis pour actualiser les améliorations qui en découlent. Une fréquence de renouvellement aux quatre ans permettra certainement de tirer davantage profit de cette modalité privilégiée d'audit externe.

À cet égard, il nous semble important que cette nouvelle disposition s'applique dès l'entrée en vigueur de la loi à tous les établissements, et non seulement lors de leur prochain renouvellement. L'AERDPO **recommande qu'une disposition transitoire prévoit de porter la période de validité d'un agrément à quatre ans pour tous les établissements déjà agréés, et ce, dès l'entrée en vigueur de la loi.**

Toujours à propos de l'agrément, l'AERDPO émet une réserve quant à la diffusion proposée par le projet de loi du rapport d'agrément [4]. Tout en étant en accord avec l'importance d'une transparence accrue, nous croyons que le rapport d'agrément intégral peut contenir des informations qui peuvent être difficilement ou mal interprétées par le grand public — les résultats bruts de sondages par exemple. Aussi, l'AERDPO **recommande que le rapport intégral soit transmis à l'agence et au ministre, et qu'une version abrégée contenant les conclusions et les recommandations de l'organisme accréditeur soit rendue publique et remise, le cas échéant, aux ordres professionnels concernés.**

Pour demeurer dans le domaine de la diffusion auprès du public et de la transparence dans la circulation de l'information, l'AERDPO souhaite commenter et formuler des recommandations relativement à quelques mesures du projet de loi portant sur la participation du public aux rencontres du CA, sur le contenu des rapports annuels de gestion et sur l'utilisation des sites Internet. Les voici :

<ul style="list-style-type: none">▪ Possibilité, avec l'accord unanime des membres du CA d'un établissement, de tenir une rencontre en utilisant des moyens de communication à distance, à condition de prévoir une modalité pour la participation du public [27].	L'AERDPO est tout à fait favorable à cette ouverture à l'utilisation des nouvelles technologies de communication, car cela peut grandement faciliter la participation au CA pour des établissements couvrant de très grands territoires, voire favoriser la participation du public.
--	--

	<p>Nous avons pu constater les bénéfices de telles formules pour les activités cliniques et administratives réalisées entre les CRDP depuis que ceux-ci disposent de systèmes permettant la visioconférence.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les établissements et les agences doivent intégrer dans leur rapport annuel de gestion une présentation des résultats en lien avec les objectifs prévus au plan stratégique et à l'entente de gestion et d'imputabilité [41,53]. 	<p>Tout en étant d'accord avec le principe, l'AERDPQ s'interroge sur la portée de cette obligation. Les plans sont pluriannuels, alors que le rapport de gestion est annuel. Jusqu'à maintenant, la loi prévoyait l'inclusion des résultats des ententes de gestion et d'imputabilité, elles aussi annuelles, mais il est envisageable que celles-ci deviennent aussi pluriannuelles. Il est donc nécessaire d'ajuster cette proposition de manière à ne pas générer de processus supplémentaires alors qu'il est souhaitable d'alléger les mécanismes de reddition de comptes.</p> <p>L'AERDPQ recommande d'ajuster la présentation des résultats en concordance avec la fréquence convenue d'évaluation des résultats des plans stratégiques et des ententes de gestion et d'imputabilité.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les établissements et les agences doivent rendre publics les résultats présentés dans leur rapport annuel de gestion dans un média accessible à l'ensemble de la population, notamment un site Internet [42, 54]. 	<p>La notion de « média accessible » peut recouvrir plusieurs réalités.</p> <p>L'AERDPQ recommande que soient prises les mesures nécessaires à ce que l'information rendue disponible, incluant celle sur un site Internet, soit accessible aux personnes ayant des limitations fonctionnelles, motrices, visuelles ou auditives, conformément à l'article 26.5 de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale (chapitre E-20.1).</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les établissements doivent mettre à la disposition de la population un site Internet en lien avec les services qu'ils offrent [42]. 	<p>Même commentaire que l'item précédent en ce qui concerne l'accessibilité.</p> <p>De plus, l'AERDPQ rappelle que des travaux, pilotés par le <i>Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information</i> (SRIDAI), sont en cours depuis plusieurs mois relativement à l'élaboration d'un <i>projet de règlement sur</i></p>

	<p><i>la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels des organismes municipaux, des organismes scolaires et des établissements de santé et de services sociaux. Ces travaux visent, notamment, à baliser les obligations des établissements du RSSS quant à la diffusion d'informations via un site Internet.</i></p> <p>En conséquence, l'AERDPO recommande que soient arrimées les exigences du projet de loi et celles du projet de règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels des organismes municipaux, des organismes scolaires et des établissements de santé et de services sociaux.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Séance publique d'information annuelle. 	<p>Le projet de loi conserve le <i>statu quo</i> relativement à l'obligation de la tenue par les établissements d'une séance d'information publique annuelle, tel que prévu à l'article 177 de la LSSSS.</p> <p>Souvent, cette séance ne rejoint qu'une très faible audience alors qu'elle mobilise des ressources de l'établissement pour son organisation. Cela est d'autant plus vrai pour les établissements à vocation régionale qui sont, comme nous l'avons mentionné précédemment, peu connus de la population en général.</p> <p>Étant donné que les séances du conseil sont publiques et que les établissements doivent maintenant diffuser largement leur rapport annuel et d'autres informations par le moyen d'un site Internet, l'AERDPO recommande que soit retirée l'obligation de tenir annuellement une séance publique d'information.</p>

Dans un autre ordre d'idées, l'AERDPO considère positivement l'introduction d'un plan stratégique pluriannuel devant être élaboré à chacun des paliers de gouvernance du RSSS : établissements, agences et ministère [39,50 et 68]. De plus, le projet de loi énonce une

volonté d'arrimer les orientations nationales, régionales et locales, et de favoriser la mise en réseau des différents partenaires, notamment en inscrivant cet objectif dans les devoirs des CA des établissements [31] et des agences [62]. Cela nous paraît une façon adéquate d'ajouter de la cohérence dans les actions de tous les acteurs du réseau.

Cependant, l'AERDPQ tient à réitérer que la **responsabilité d'élaborer un plan stratégique appartient au CA et aux dirigeants d'un établissement**. Dans cet esprit, non seulement le plan n'a pas à être approuvé par une instance supérieure (voir recommandation 3.3), mais son contenu n'a pas à être prescrit dans une loi. Aussi, l'AERDPQ **recommande que le nouvel article 182.0.2 introduit par l'article 39 du projet de loi soit libellé ainsi : « L'établissement est responsable d'élaborer un plan stratégique pluriannuel en tenant compte des orientations nationales et régionales et dans le respect des standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience reconnus, ainsi que des ressources disponibles. »**

De plus, l'AERDPQ estime que **le projet de loi devrait aller plus loin encore dans cette recherche de cohérence en signifiant clairement l'importance d'arrimer les objectifs non seulement entre les paliers de gouvernance du RSSS, mais aussi entre les différentes modalités des réponses apportées aux besoins particuliers de certaines clientèles, notamment les plus vulnérables**. Il arrive malheureusement trop souvent que la qualité et la performance dans la dispensation des services se heurtent à un manque de cohérence entre les objectifs des différents dispensateurs de services impliqués auprès de clientèles ayant des besoins particuliers, notamment les clientèles vulnérables. Par exemple, dans le secteur des personnes ayant une déficience physique, des progrès réalisés au niveau des services de santé physique sont contrecarrés par l'absence de services spécialisés de réadaptation à l'étape suivante du continuum de services. Pensons ici à des exemples comme les services rendus aux grands prématurés dont la survie est assurée grâce aux avancées en néonatalogie alors que les services de réadaptation et de soutien à long terme que leur condition requiert souvent sont insuffisants; ou aux jeunes adultes qui, après avoir bénéficié de services spécialisés de réadaptation et malgré un potentiel réel de participation sociale, doivent résider dans des milieux d'hébergement conçus pour des personnes très âgées, faute de ressources résidentielles alternatives adaptées à leurs besoins.

Au regard de cette question, l'AERDPQ **recommande que le projet de loi comporte des mesures visant à assurer une meilleure cohérence, aux niveaux régional et**

national, dans la réponse aux besoins des clientèles ayant des besoins particuliers. Pour ce faire, cette préoccupation devrait être inscrite dans l'énoncé portant sur le plan stratégique des agences [50], ainsi que dans celui du MSSS [68].

En terminant, l'AERDPO formule trois commentaires et une recommandation plus générale au regard des démarches de planification et de reddition de comptes :

Tout d'abord, force est de constater que les établissements sont soumis à de nombreuses exigences en matière de planification : plan d'amélioration issu d'une démarche d'agrément, objectifs de l'entente de gestion et d'imputabilité, plan stratégique pluriannuel, plan visant l'utilisation optimale des ressources élaboré sous la responsabilité du comité de vérification [35], projet clinique; sans parler des objectifs des orientations ministérielles pour les programmes-services, ni des différents audits externes qui s'ajoutent : visites ministérielles des ressources d'hébergement, désignation des consortiums de services pour certaines clientèles — traumatologie, victimes de brûlures graves, etc.

Cette multiplicité de plans exige un investissement important en ressources, tant de la part des gestionnaires que des cliniciens et du personnel de soutien administratif, et ce tant pour leur élaboration que pour les redditions de comptes que cela engendre. Or, trop souvent il s'agit de processus parallèles, souvent redondants et sans valeur ajoutée les uns par rapport aux autres.

En second lieu, nous avons déjà mentionné dans la section 3 de ce mémoire quelques situations où la reddition de comptes devait être dupliquée, à l'agence et au ministre. Nous avons alors indiqué que, de notre point de vue, **les établissements devaient, sauf exception, interagir avec l'agence, laquelle faisait ensuite, au besoin, le lien avec le MSSS. Il ne fait aucun doute que plusieurs autres situations similaires existent, et que ces duplications entraînent un gaspillage d'efforts et de ressources.**

Finalement, nous constatons que le MSSS met de l'avant certaines mesures tout à fait pertinentes, mais sans les mettre en relation avec des contraintes imposées par ailleurs aux établissements, notamment au plan financier par la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*. Un exemple tiré du projet de loi : il est tout à fait pertinent que le ministre se préoccupe de la dispensation d'une formation continue et adaptée pour les membres de chaque conseil d'administration ainsi qu'aux

premiers dirigeants des agences et des établissements [69]. Comment, toutefois, concilier cette judicieuse orientation avec la nécessité de réduire substantiellement les frais de formation, et plus particulièrement les dépenses administratives où sont imputées de telles activités de formation? Ou encore, malgré les avantages associés à une planification stratégique pluriannuelle, comment faire abstraction du fait que de telles opérations sont le fruit du travail de gestionnaires et du personnel de soutien, dont le nombre doit être réduit en fonction de l'attrition? Ce genre de dilemme, ajouté à l'impératif de maintenir, voire d'améliorer, l'accès et la qualité des services rendus à la population n'est pas facile à résoudre au quotidien pour les dirigeants des établissements.

Par rapport à ces dernières remarques, l'AERDPO **recommande que le ministre procède à une analyse en profondeur des processus de planification, de suivi de gestion et de reddition de comptes mis en place dans l'ensemble du RSSS, de manière à améliorer la cohérence entre ces processus et à alléger au maximum ces activités.**

En résumé

6. Concernant le processus d'agrément, l'AERDPO recommande :

Recommandation 6.1 — Fréquence de l'agrément

Qu'une disposition transitoire prévoie de porter la période de validité d'un agrément à quatre ans pour tous les établissements déjà agréés, et ce, dès l'entrée en vigueur de la loi.

Recommandation 6.2 — Diffusion du rapport d'agrément

Que le libellé du nouveau 3^e alinéa de l'article 107.1 introduit par l'article 4 du projet de loi soit : « L'établissement transmet au ministre et à l'agence le rapport de l'organisme dans les 60 jours de sa réception. De plus, l'établissement rend public et transmet aux différents ordres professionnels concernés dont les membres exercent leur profession dans un centre exploité par cet établissement, une version abrégée contenant les conclusions et les recommandations de l'organisme. ».

7. Concernant le contenu des rapports annuels de gestion, l'information au public et l'utilisation des sites Internet, l'AERDPQ recommande :

Recommandation 7.1 — Contenu du rapport de gestion de l'établissement

Que le libellé du 1^{er} paragraphe du 2^e alinéa de l'article 182.7 modifié par l'article 41 du projet de loi soit : « une présentation des résultats en lien avec les objectifs prévus au plan stratégique et à l'entente de gestion et d'imputabilité convenue avec l'agence, en concordance avec la fréquence préalablement convenue d'évaluation de ces résultats. »

Recommandation 7.2 — Contenu du rapport de gestion de l'agence

Que le libellé du 1^{er} paragraphe du 2^e alinéa de l'article 385.7 modifié par l'article 53 du projet de loi soit : « une présentation des résultats en lien avec les objectifs prévus au plan stratégique et à l'entente de gestion et d'imputabilité convenue avec le ministre, en concordance avec la fréquence préalablement convenue d'évaluation de ces résultats. »

Recommandation 7.3 — Médias accessibles

Que soient prises les mesures nécessaires à ce que l'information rendue disponible au public, incluant celle sur le site Internet, soit accessible aux personnes ayant des limitations fonctionnelles, motrices, visuelles ou auditives, conformément à l'article 26.5 de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* (chapitre E-20.1).

Recommandation 7.4 — Contenu des sites Internet des établissements

Que soient arrimées les exigences du projet de loi et celles du *projet de règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels des organismes municipaux, des organismes scolaires et des établissements de santé et de services sociaux*.

Recommandation 7.5 — Obligation de tenir annuellement une séance publique d'information

Que soit aboli l'article 177 de la LSSSS prévoyant l'obligation de tenir annuellement une séance publique d'information.

8. Concernant la mise en place de mesures visant à assurer une meilleure cohérence, aux niveaux régional et national, dans la réponse aux besoins des clientèles ayant des caractéristiques particulières, l'AERDPQ recommande :

Recommandation 8.1 — Plan stratégique de l'établissement

Que le nouvel article 182.0.2 introduit par l'article 39 du projet de loi soit libellé ainsi : « L'établissement est responsable d'élaborer un plan stratégique pluriannuel en tenant compte des orientations nationales et régionales et dans le respect des standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience reconnus, ainsi que des ressources disponibles. »

Recommandation 8.2 — Plan stratégique de l'agence et particularités des clientèles

Que le libellé du 1^{er} alinéa de l'article 346.1 modifié par l'article 50 du projet de loi soit : « En conformité avec les orientations nationales, dans le respect des standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience reconnus ainsi que des ressources disponibles, l'agence est responsable d'élaborer un plan stratégique pluriannuel, et ce en tenant compte des particularités de chacune des clientèles. Ce plan doit contenir, pour le territoire de sa région, les éléments suivants (...) ».

Recommandation 8.3 — Plan stratégique du MSSS et besoins particuliers des clientèles

Que le libellé du 1^{er} alinéa de l'article 431.1 modifié par l'article 68 du projet de loi soit : « Dans le respect des standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience reconnus ainsi que des ressources disponibles, le ministre élabore un plan stratégique pluriannuel, et ce en tenant compte des particularités de chacune des clientèles. Ce plan doit contenir, pour l'ensemble du Québec, les éléments suivants (...) ».

9. Concernant l'ensemble des démarches de planification et de reddition de comptes, l'AERDPO recommande :

Recommandation 9.1 — Révision du processus de planification et de reddition de comptes

Que le ministre procède à une analyse en profondeur des processus de planification, de suivi de gestion et de reddition de comptes mis en place dans l'ensemble du RSSS, de manière à améliorer la cohérence entre ces processus et à alléger au maximum ces activités.

Conclusion

En résumé, l'AERDPO considère que si le projet de loi contient certaines mesures intéressantes — composition des conseils d'administration, fréquence de l'obtention d'un agrément — il est loin d'améliorer notablement la gouvernance du RSSS. L'AERDPO s'attendait à une augmentation de la responsabilisation effective des conseils d'administration des établissements et à un meilleur partage des rôles et responsabilités entre les différents paliers décisionnels du RSSS. De même, l'AERDPO comptait sur un virage majeur pour réduire significativement les multiples exigences administratives qui induisent non seulement une lourdeur dans le fonctionnement actuel du RSSS, mais qui mobilisent également des ressources humaines, financières et techniques importantes qui devraient plutôt être consacrées directement aux services à la clientèle des CRDP, soit les personnes ayant une déficience physique.

Recommandations

1. Concernant la composition et le fonctionnement des conseils d'administration des établissements, l'AERDPO recommande :

Recommandation 1.1 – Notion d'indépendance et usager permanent

Que soit retiré le 5^e alinéa du nouvel article 131 portant sur la notion d'« usager permanent » proposé à l'article 9 du projet de loi.

Recommandation 1.2 – Élections par la population

Que soient totalement éliminées les élections par la population de membres du CA des établissements.

Recommandation 1.3 – Représentants des usagers

Que soit maintenu à deux le nombre de représentants des usagers sur le CA des établissements.

Recommandation 1.4 – Substitution entre les représentants des conseils professionnels

Que le libellé des paragraphes 5^o et 7^o du nouvel article 129 proposé à l'article 9 du projet de loi, soit :

« 5^o de trois ou quatre personnes issues de la communauté interne de l'établissement dont :

- a) une personne désignée par et parmi les membres du conseil des médecins, dentistes et pharmaciens de l'établissement, le cas échéant;
- b) une personne désignée par et parmi les membres du conseil des infirmières et infirmiers de l'établissement, le cas échéant;
- c) une personne ou, si les sous-paragraphes a ou b ne trouvent pas application en raison de l'absence de l'un de ces conseils, deux personnes désignées par et parmi les membres du conseil multidisciplinaire de l'établissement; les personnes désignées doivent toutefois être titulaires de titres d'emploi différents et, le cas échéant, être membres d'ordres professionnels différents;
- d) une personne désignée par et parmi le personnel de l'établissement qui n'est pas membre de l'un des conseils mentionnés aux sous-paragraphes a à c;

7^o trois personnes indépendantes cooptées, ou quatre personnes indépendantes cooptées si les sous-paragraphes a et b du paragraphe 5^o ne trouvent pas application en raison de l'absence de ces conseils, en tenant compte des profils de compétences et d'expérience adoptés par le conseil, par les autres membres du conseil d'administration visés aux paragraphes 2^o à 6^o, une fois ceux-ci élus, désignés ou nommés. »

Recommandation 1.5 – Représentants des universités

Que soit maintenu à deux le nombre de représentants désignés par les universités sur le CA des établissements à vocation universitaire.

Recommandation 1.6 – Nomination par le ministre

Que le libellé du 7^e alinéa du nouvel article 129 proposé à l'article 9 du projet de loi soit remplacé par : « une personne indépendante nommée par l'agence en tenant compte des profils de compétence et d'expérience adoptés par le conseil, et en se référant à la liste de noms fournie par les établissements de la région. »

Recommandation 1.7 – Qualification du délégué des fondations

Que soit éliminée, pour la personne déléguée des fondations d'un établissement, la restriction à l'effet qu'elle ne soit pas en emploi ou qu'elle n'exerce pas sa profession au sein des fondations qui la désignent, en retirant la dernière phrase du dernier alinéa du nouvel article 129 proposé à l'article 9 du projet de loi.

Recommandation 1.8 – Durée des mandats du CA d'un établissement

Que le libellé de l'article 149 modifié par l'article 20 du projet de loi soit : « La durée du mandat d'un membre du conseil d'administration, autre que le directeur général, est de trois ans. Toutefois, la durée effective de ce mandat peut varier compte tenu de la date fixée pour les prochaines élections, désignations, nominations ou cooptations des membres du nouveau conseil.

Un membre ne peut exercer plus de trois mandats consécutifs.

Malgré l'expiration de leur mandat, les membres du conseil d'administration demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou élus, désignés, nommés ou cooptés de nouveau. »

Recommandation 1.9 – Alternance au CA d'un établissement

Que soient ajoutées, à l'article 149 modifié par l'article 20 du projet de loi, des modalités assurant l'alternance des membres au CA d'un établissement.

Recommandation 1.10 – Durée des mandats du président du CA

Que soit ajouté un article 149.1 à l'article 149 modifié par l'article 20 du projet de loi, libellé ainsi : « Sans égard au nombre de mandats accomplis à titre de membre du conseil, le président du conseil peut voir son mandat renouvelé deux fois à ce titre. »

2. **Concernant la composition et le fonctionnement des conseils d'administration des agences, l'AERDPQ recommande de :**

Recommandation 2.1 — Compétence en gestion d'un établissement de santé ou à caractère social

Que parmi les cinq personnes indépendantes, au moins une ait une compétence reconnue en gestion d'un établissement de santé, et une autre, une compétence reconnue en gestion d'un établissement à caractère social.

3. **Concernant le partage des pouvoirs et des responsabilités entre les paliers du RSSS, l'AERDPQ recommande :**

Recommandation 3.1 — Dénonciation de situation au CA d'un établissement et au ministre

Que la dénonciation par un membre indépendant au conseil d'administration de l'établissement de toute situation susceptible d'affecter son statut, introduite par l'article 11 du projet de loi, soit faite par écrit uniquement au conseil d'administration de l'établissement, et non au ministre.

Recommandation 3.2 — Reddition de comptes de l'établissement à l'agence et au ministre

Que la reddition de comptes par rapport aux objectifs du plan stratégique et de l'entente de gestion et d'imputabilité, introduite par l'article 25 du projet de loi, soit faite par le président du conseil d'administration de l'établissement et le directeur général uniquement auprès de l'agence.

Recommandation 3.3 — Approbation par l'agence du plan stratégique de l'établissement et transmission au ministre

Que le libellé du nouvel article 182.0.3 introduit par l'article 39 du projet de loi soit : « Le plan stratégique est déposé à l'agence après adoption par le conseil d'administration de l'établissement. »

Recommandation 3.4 — Présentation à l'agence des documents d'orientation de l'établissement

Que soit définie explicitement la notion de « documents d'orientation structurants » apparaissant au nouvel article 182.0.4 introduit par l'article 39 du projet de loi, et que le libellé de cet article soit : « L'établissement doit déposer à l'agence ses plans d'organisation de services ou tout autre document d'orientation structurant après les avoir fait approuver par son conseil d'administration. ».

Recommandation 3.5 — Implication du PDG de l'agence dans le suivi des résultats de l'établissement

Que soit retiré le nouvel article 182.0.5 introduit par l'article 39 du projet de loi.

4. Concernant la nomination, le renouvellement et l'évaluation du directeur général de l'établissement, l'AERDPO recommande :

Recommandation 4.1 — Recommandation au CA de l'établissement pour la nomination du DG

Que le libellé du 3^e alinéa du nouvel article 193 introduit par l'article 43 du projet de loi soit : « La recommandation du comité de sélection du conseil d'administration doit avoir fait l'objet d'un accord majoritaire d'au moins trois membres de ce comité », sans qu'il soit obligatoire que le représentant du ministre ou de l'agence soit en accord avec cette recommandation.

Recommandation 4.2 — Consultation du PDG de l'agence pour le renouvellement de la nomination du DG de l'établissement

Que soit retiré le nouvel article 201.1 introduit par l'article 44 du projet de loi.

Recommandation 4.3 — Participation du PDG de l'agence à l'évaluation du DG de l'établissement

Que soit retiré le nouvel article 413.1 introduit par l'article 65 du projet de loi.

5. Concernant les mesures prévues par le projet de loi dans les cas où l'établissement fait face à des difficultés majeures de gestion, l'AERDPO recommande :

Recommandation 5.1 — Aide et accompagnement

Que soit retiré le nouvel article 413.1.1 introduit par l'article 67 du projet de loi.

Que si cet article est maintenu, l'entente et le suivi relatifs à cette aide se fassent entre l'agence et l'établissement, sans l'intervention du ministre.

Recommandation 5.2 — Nomination d'observateurs par le ministre

Que soit retiré le nouvel article 433.3 introduit par l'article 69 du projet de loi.

Que si cet article est maintenu, le libellé du 1^{er} alinéa du nouvel article 433.3 introduit par l'article 69 du projet de loi soit : « Lorsqu'un établissement éprouve des difficultés sérieuses mettant en péril la qualité des services de santé ou de services sociaux aux usagers, le ministre peut, de sa propre initiative ou sur recommandation d'une agence, nommer deux observateurs pour une période qu'il détermine. ».

Recommandation 5.3 — Motifs d'une administration provisoire

Que le libellé du nouveau 6^e alinéa de l'article 490 modifié par l'article 71 du projet de loi soit : « lorsqu'un établissement éprouve des difficultés sérieuses mettant en péril la qualité des services de santé ou de services sociaux aux usagers. ».



Recommandation 5.4 — Administration d'un établissement confiée à une agence

Que soit retiré le nouvel article 498.1 introduit par l'article 75 du projet de loi.

Que si cet article est maintenu, le libellé des 2^e et 3^e alinéas du nouvel article 498.1 introduit par l'article 75 du projet de loi soit :

« Le gouvernement peut confier cette administration pour une période de deux ans. Il peut mettre fin à cette administration en tout temps si la situation se corrige ou la reconduire au besoin. La période totale d'administration par l'agence ne peut toutefois excéder quatre ans.

Une agence qui se voit confier l'administration d'un tel établissement doit l'administrer comme s'il s'agissait d'une entité administrative distincte. De plus, elle doit mettre en œuvre les actions nécessaires afin que soit formé le plus rapidement possible un conseil d'administration selon les dispositions prévues par la loi à cet effet. »

6. Concernant le processus d'agrément, l'AERDPQ recommande :

Recommandation 6.1 — Fréquence de l'agrément

Qu'une disposition transitoire prévoie de porter la période de validité d'un agrément à quatre ans pour tous les établissements déjà agréés, et ce, dès l'entrée en vigueur de la loi.

Recommandation 6.2 — Diffusion du rapport d'agrément

Que le libellé du nouveau 3^e alinéa de l'article 107.1 introduit par l'article 4 du projet de loi soit : « L'établissement transmet au ministre et à l'agence le rapport de l'organisme dans les 60 jours de sa réception. De plus, l'établissement rend public et transmet aux différents ordres professionnels concernés dont les membres exercent leur profession dans un centre exploité par cet établissement, une version abrégée contenant les conclusions et les recommandations de l'organisme. ».

7. Concernant le contenu des rapports annuels de gestion, l'information au public et l'utilisation des sites Internet, l'AERDPQ recommande :

Recommandation 7.1 — Contenu du rapport de gestion de l'établissement

Que le libellé du 1^{er} paragraphe du 2^e alinéa de l'article 182.7 modifié par l'article 41 du projet de loi soit : « une présentation des résultats en lien avec les objectifs prévus au plan stratégique et à l'entente de gestion et d'imputabilité convenue avec l'agence, en concordance avec la fréquence préalablement convenue d'évaluation de ces résultats. »

Recommandation 7.2 — Contenu du rapport de gestion de l'agence

Que le libellé du 1^{er} paragraphe du 2^e alinéa de l'article 385.7 modifié par l'article 53 du projet de loi soit : « une présentation des résultats en lien avec les objectifs prévus au plan stratégique et à l'entente de gestion et d'imputabilité convenue avec le ministre, en concordance avec la fréquence préalablement convenue d'évaluation de ces résultats. »

Recommandation 7.3 — Médias accessibles

Que soit prises les mesures nécessaires à ce que l'information rendue disponible au public, incluant celle sur le site Internet, soit accessible aux personnes ayant des limitations fonctionnelles, motrices, visuelles ou auditives, conformément à l'article 26.5 de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* (chapitre E-20.1).

Recommandation 7.4 — Contenu des sites Internet des établissements

Que soient arrimées les exigences du projet de loi et celles du *projet de règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels des organismes municipaux, des organismes scolaires et des établissements de santé et de services sociaux*.

Recommandation 7.5 — Obligation de tenir annuellement une séance publique d'information

Que soit aboli l'article 177 de la LSSSS prévoyant l'obligation de tenir annuellement une séance publique d'information.

8. Concernant la mise en place de mesures visant à assurer une meilleure cohérence, aux niveaux régional et national, dans la réponse aux besoins des clientèles ayant des caractéristiques particulières, l'AERDPO recommande :

Recommandation 8.1 — Plan stratégique de l'établissement

Que le nouvel article 182.0.2 introduit par l'article 39 du projet de loi soit libellé ainsi : « L'établissement est responsable d'élaborer un plan stratégique pluriannuel en tenant compte des orientations nationales et régionales et dans le respect des standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience reconnus, ainsi que des ressources disponibles. »

Recommandation 8.2 — Plan stratégique de l'agence et particularités des clientèles

Que le libellé du 1^{er} alinéa de l'article 346.1 modifié par l'article 50 du projet de loi soit : « En conformité avec les orientations nationales, dans le respect des standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience reconnus ainsi que des ressources disponibles, l'agence est responsable d'élaborer un plan stratégique pluriannuel, et ce en tenant compte des particularités de chacune des clientèles. Ce plan doit contenir, pour le territoire de sa région, les éléments suivants (...) ».

Recommandation 8.3 — Plan stratégique du MSSS et besoins particuliers des clientèles

Que le libellé du 1^{er} alinéa de l'article 431.1 modifié par l'article 68 du projet de loi soit : « Dans le respect des standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience reconnus ainsi que des ressources disponibles, le ministre élabore un plan stratégique pluriannuel, et ce en tenant compte des particularités de chacune des clientèles. Ce plan doit contenir, pour l'ensemble du Québec, les éléments suivants (...) ».

9. Concernant l'ensemble des démarches de planification et de reddition de comptes, l'AERDPO recommande :

Recommandation 9.1 — Révision du processus de planification et de reddition de comptes

Que le ministre procède à une analyse en profondeur des processus de planification, de suivi de gestion et de reddition de comptes mis en place dans l'ensemble du RSSS, de manière à améliorer la cohérence entre ces processus et à alléger au maximum ces activités.