

Mémoire

Projet de loi 127, loi visant à améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux

Présenté aux membres de la Commission de la santé et des services sociaux

Par :

**Les présidents, au nom des membres de leur
conseil d'administration, des établissements de
santé et de services sociaux de l'Estrie**

Centre Jean-Patrice-Chiasson et Maison St-Georges

Centre de réadaptation Estrie

Centre de santé et de services sociaux de Memphrémagog

Centre de santé et de services sociaux de la MRC-de-Coaticook

Centre de santé et de services sociaux des Sources

Centre de santé et de services sociaux du Granit

Centre de santé et de services sociaux du Haut-Saint-François

Centre de santé et de services sociaux du Val-Saint-François

Centre de santé et de services sociaux-Institut universitaire de gériatrie de
Sherbrooke (CSSS-IUGS)

Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke (CHUS)

Centre jeunesse de l'Estrie

Centre Notre-Dame de l'Enfant et Centre d'accueil Dixville

Le sommaire exécutif

Les administrateurs des conseils d'administration des établissements du réseau de la santé et des services sociaux en Estrie sont surpris de constater l'importance de la réduction de leur capacité d'agir occasionnée par les changements proposés aux règles de gouvernance du palier local dans le projet de loi 127, loi visant à améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux. Ils s'interrogent même sur la légitimité qu'auront les conseils d'administration des établissements si le projet de loi est adopté tel quel.

La surprise

Très ouverts aux suggestions d'amélioration de la gestion locale du réseau de la santé et des services sociaux, particulièrement en ce qui a trait à l'allégement des processus, les administrateurs des conseils d'administration se questionnent tout de même sur la pertinence d'apporter des changements aussi importants aux principes de gouvernance des établissements. Après tout, selon les propos mêmes du ministre de la Santé et des Services sociaux, Yves Bolduc, lors d'un colloque national, seulement de 3 à 4 % des établissements connaissent des difficultés de gestion importantes. C'est donc dire que plus de 96 % des établissements du réseau sont gérés adéquatement par les conseils d'administration.

L'instauration de mesures rendant obligatoire l'approbation par les agences de la santé et des services sociaux des éléments de décision stratégique des établissements surprend. C'est d'autant plus surprenant pour nous, car l'Estrie est régulièrement citée en exemple pour la qualité de sa concertation et de ses bonnes relations avec l'instance régionale.

Est-il nécessaire de rappeler que le processus d'agrément des établissements rend obligatoire et incontournable l'adoption de bonnes pratiques de gouvernance pour obtenir la certification? Pourtant, de façon surprenante, certains articles du projet de loi vont dans le sens contraire des normes que nous nous efforçons de rencontrer à l'intérieur de la démarche de certification de la qualité. Soulignons que les établissements de l'Estrie ont tous obtenu leur agrément.

Pour ces raisons, entre autres, nous avons l'impression que cette refonte en profondeur ne découle pas de l'analyse d'une problématique réelle de gouvernance du réseau local des établissements en santé et services sociaux. Elle nous apparaît plutôt comme un moyen pour faciliter la gestion de situations tout à fait exceptionnelles. La loi actuelle donne aux autorités les pouvoirs pour gérer ces situations, rien ne sert d'en rajouter, surtout pas, au prix d'un alourdissement des processus administratifs.

Lorsqu'il a créé, en 2005, les centres de santé et de services sociaux, le gouvernement leur a demandé de coordonner les réseaux locaux de services. Les organisations locales sont depuis responsables de répondre aux besoins de santé et de services sociaux de leur population. Le gouvernement estimait alors, à juste titre, que les instances locales étaient les mieux placées pour assurer la meilleure réponse aux besoins spécifiques de leur collectivité. Un défi qui devient impossible à relever pour ces établissements sans les pouvoirs décisionnels nécessaires.

La déception

Les hommes et les femmes qui ont choisi de représenter et de défendre les besoins de leur collectivité craignent que la perte des pouvoirs qui leur sont actuellement accordés ait des conséquences néfastes sur la saine gestion du réseau au plan local.

Nous reconnaissons la pertinence de réduire la taille des conseils d'administration et de hausser la représentation d'administrateurs indépendants. Nous accueillons favorablement la reconnaissance, à l'intérieur du projet de loi 127, des besoins de compétences, d'expertises et

d'habiletés pour les administrateurs bien que de légères modifications sur la composition proposée sont tout de même suggérées dans ce document, notamment pour bonifier la capacité de cooptation et majorer le nombre de membres indépendants.

Toutefois, ces éléments positifs ne suffisent pas à compenser nos craintes sur les effets négatifs d'une application accrue de l'agence de la santé et des services sociaux dans les décisions stratégiques, qui habituellement sont prises par les établissements, de la réduction du pouvoir de l'instance locale ainsi que par la position inconfortable de double allégeance, à leur conseil d'administration et à l'agence, que vivront les directeurs généraux.

Le mémoire

Le présent mémoire spécifie nos craintes comme administrateurs et suggère des modifications au projet de loi 127 principalement en ce qui a trait à la composition et aux responsabilités des conseils et au pouvoir de gestion des directeurs généraux.

Le mémoire est signé par Diane Gingras et Pauline Lefebvre, respectivement présidente des conseils d'administration du CSSS-IUGS et du Centre Jeunesse de l'Estrie, et a été approuvé par tous les autres présidentes et présidents des établissements mentionnés en page frontispice.

Les auteurs

L'Estrie est réputée depuis plusieurs années pour la capacité et la volonté de concertation de ses acteurs sociaux économiques. Le réseau de la santé et des services sociaux fait honneur à cette réputation en innovant sans cesse en matière de concertation locale et régionale avec l'objectif de mieux répondre aux attentes et besoins des collectivités qu'il dessert. Cette forte concertation et ce partenariat exemplaire s'inscrivent autant entre les établissements régionaux de réadaptation, qu'entre les centres de santé et de services sociaux des différents territoires de MRC ou le centre hospitalier universitaire qui a des mandats locaux, régionaux et suprarégionaux, qu'avec l'agence de la santé et des services sociaux.

C'est dans ce contexte que les présidents des conseils d'administration des douze établissements de santé et de services sociaux de l'Estrie se sont regroupés pour présenter un mémoire complémentaire à ceux des différentes associations qui les représentent.

Ces établissements sont :

- le Centre Jean-Patrice-Chiasson et Maison St-Georges (Carole Côté, présidente);
- le Centre de réadaptation Estrie (Michèle Comtois, présidente);
- le Centre de santé et de services sociaux de Memphrémagog (Jacques Juby, président);
- le Centre de santé et de services sociaux de la MRC-de-Coaticook (Gérard Ruest, président);
- le Centre de santé et de services sociaux des Sources (Michel Drouin, président);
- le Centre de santé et de services sociaux du Granit (Suzanne Boulanger, présidente);
- le Centre de santé et de services sociaux du Haut-Saint-François (Michel Rouleau, président);
- le Centre de santé et de services sociaux du Val-Saint-François (Pascal Collin, président);
- le Centre de santé et de services sociaux-Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke (Diane Gingras, présidente);
- le Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke (Jacques Fortier, président);
- le Centre jeunesse de l'Estrie (Pauline Lefebvre, présidente);
- le Centre Notre-Dame de l'Enfant et Centre d'accueil Dixville (Gaétan Duford, président);

Ce sont les présidentes des conseils d'administration du CSSS-IUGS, Mme Diane Gingras, et du Centre Jeunesse de l'Estrie, Mme Pauline Lefebvre, qui ont représenté leurs collègues au sein du comité de rédaction de ce mémoire.

La population et le territoire

L'Estrie compte une population d'environ 310 000 personnes, dont la moitié, soit plus de 155 000 résident sur le territoire de la ville de Sherbrooke. La région se divise en sept territoires (une ville et six MRC) comptant chacune un centre de santé et de services sociaux dont un d'entre eux, soit le CSSS-IUGS, a un mandat d'institut universitaire de gériatrie. À l'offre de services des CSSS s'ajoutent les services du Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke, le Centre jeunesse de l'Estrie, le centre de réadaptation en dépendances et santé mentale (Centre Jean-Patrice-Chiasson et Maison St-George), le centre de réadaptation en déficience physique (CRE), ainsi que le centre de réadaptation en déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement (Centre Notre Dame de l'enfant et Centre d'accueil Dixville), desservant toute la région de l'Estrie.

Les constats et les recommandations

À la lecture du projet de loi 127, nos premiers constats sont la réduction de notre capacité d'agir et celle de nos directeurs généraux ainsi que la volonté surprenante du ministère de la Santé et des Services sociaux de déplacer le pouvoir des instances locales vers l'instance régionale.

Nous voyons ces orientations comme une non-reconnaissance de nos compétences. Nous croyons fermement qu'il n'y a que des avantages à confier des responsabilités de gouvernance à des administrateurs bénévoles choisis pour leurs compétences et leurs expériences. Pour cette raison, nous vous proposons des modifications au projet de loi 127. Nous sommes, en outre, convaincus que ces aménagements permettront d'intéresser plus de bénévoles compétents à s'engager au sein des conseils d'administration des établissements, ce qui aura un effet bénéfique sur la gestion du réseau.

La composition des conseils d'administration

Les éléments positifs

Nous sommes favorables à la réduction du nombre de membres au sein des conseils d'administration. Il en va de même pour la proposition de favoriser la composition des conseils en fonction des profils de compétences et l'expérience des membres. De plus, nous sommes favorables à ce que la majorité des administrateurs soit des personnes dites indépendantes.

Les recommandations

Malgré notre accueil favorable à ces bonifications, nous demandons certains ajustements au processus de nomination des membres des conseils d'administration.

Ainsi, nous recommandons d'éliminer l'élection de deux membres par la population pour les remplacer par deux membres cooptés en fonction de leur profil de compétences.

En maintenant l'élection de deux membres de la population, le projet de loi crée un obstacle à ses propres principes de mettre en place des conseils d'administration en fonction d'un profil de compétences recherché. De plus, compte tenu du taux de participation de moins de 1 % à ces élections, nous ne croyons pas que le processus électif puisse être considéré comme l'expression d'une démocratie. À ce titre, nous estimons donc qu'il serait opportun de remplacer le processus lourd et ayant peu de portée des élections de deux postes prévus dans le projet de

loi 127, par deux postes confiés par cooptation à des personnes dont l'expérience et les compétences sauront enrichir la composition des conseils. Ce changement ne vient pas à l'encontre de l'orientation d'avoir des représentants de la population puisque les postes cooptés seront comblés par des personnes de la communauté.

Ces deux nouveaux sièges cooptés permettraient aux instances locales d'ajuster la composition de leur conseil en fonction de leurs valeurs et intérêts spécifiques. Par exemple, certains établissements souhaitent une représentation plus importante de leur comité des usagers ou d'autres groupes. Par cette modification, ces établissements pourraient répondre à cet impératif en considérant également le profil de compétences de nouveaux représentants.

De plus, **nous recommandons de réduire d'un siège la représentation des employés.** Étant donné la taille réduite des conseils, nous considérons qu'une trop forte représentation des employés met une pression indue sur les épaules des administrateurs indépendants. Faut-il rappeler que dans la plupart des cas les employés ne sont pas autorisés à siéger au sein des différents comités de travail des conseils d'administration? Nous sommes persuadés qu'un conseil d'administration efficace devrait être constitué d'une majorité de membres indépendants, choisis pour leurs compétences et expériences.

Finalement, tous **les administrateurs appuient les établissements universitaires dans leurs recommandations de hausser la représentation des délégués des universités au sein de leur conseil.**

La centralisation des pouvoirs

Nous avons convenu de limiter nos recommandations aux articles 39 et 65 du projet de loi 127 puisque ce sont ceux qui soulèvent le plus d'irritants auprès des administrateurs des conseils d'administration. Peu importe la mission des établissements de notre regroupement (centre hospitalier, CSSS, centre de réadaptation ou centre jeunesse), nos demandes de révision sont unanimes.

Les recommandations à l'article 39

Nous demandons la modification du nouvel article 182.0.4 introduit dans l'article 39 du projet de loi 127 obligeant le directeur général à faire approuver d'abord par l'agence de la santé et des services sociaux de la région le plan d'organisation et autres documents d'orientations stratégiques avant de les faire adopter par le conseil d'administration.

Non seulement cette disposition va à l'encontre de la volonté contenue dans le plan stratégique du ministère de la Santé et des Services sociaux de raffermir le pouvoir des conseils d'administration, mais en plus il prive les établissements de ce pouvoir de base en gestion des organisations, ce qui nous apparaît inconcevable. Les conseils d'administration sont l'instance la mieux placée pour prendre les meilleures décisions pour notre population et la clientèle qu'ils desservent. Nous savons ce qui est pertinent et sommes en mesure de prendre des décisions éclairées. En Estrie, nous avons d'ailleurs toujours tenu compte des orientations ministérielles et régionales dans nos planifications stratégiques.

De plus, la notion de document structurant qui n'est pas définie dans le projet de loi laisse beaucoup de place à l'interprétation et pourrait, incidemment, faire en sorte de créer des retards inopportuns et complexifier les processus pour la mise en application des décisions. Dans ce contexte, **nous recommandons de modifier l'article 39 en indiquant que les établissements ont l'obligation de DÉPOSER à l'agence de leur région les documents d'orientation structurants SPÉCIFIÉS dans la loi, après leur adoption par le conseil d'administration.**

En ce sens, nous suggérons également que le libellé du nouvel article 182.0.3 de l'article 39 soit aussi modifié pour : le plan stratégique est DÉPOSÉ à l'agence après son adoption par le conseil d'administration de l'établissement.

À cet effet, dans son énoncé de politique *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État* (Chapitre 2, page 19), le gouvernement reconnaît qu'« il est essentiel que dans toutes les sociétés d'État, les conseils d'administration exercent un certain nombre de responsabilités de base ». Parmi celles-ci, on fait référence « à toute décision importante, tant en ce qui concerne ses orientations que son fonctionnement. Concrètement, le conseil d'administration doit ainsi adopter le plan stratégique (...) et en assurer le suivi. »

La proposition actuelle du projet de loi va à l'encontre de cette politique et amène une incohérence importante.

En page 1 de la version 4 du *Programme Qmemtum* sur la gouvernance durable d'Agrément Canada on indique « les cinq fonctions clés de la gouvernance, soit l'élaboration de la mission, la vision et les valeurs, la collecte et l'utilisation des connaissances et d'information, le développement de l'organisme, l'établissement de liens avec les partenaires, et la reddition de compte.¹ » C'est justement ces cinq fonctions clés qui donnent toute la légitimité et la capacité d'agir des conseils d'administration qui sont réduites dans le projet de loi 127.

Les recommandations à l'article 65

L'article 65 du projet de loi, lequel ajoute la participation du président-directeur général de l'agence régionale à l'élaboration annuelle des attentes des conseils d'administration envers leur directeur général tout comme à l'évaluation de la performance de celui-ci, vient restreindre la capacité de gestion des administrateurs bénévoles.

En effet, nous craignons que cette centralisation des pouvoirs d'évaluation vers l'agence réduise de façon considérable l'allégeance du directeur général envers son conseil d'administration. Comment les conseils d'administration peuvent-ils bien orienter les équipes de leur établissement si l'allégeance complète du directeur général ne leur est pas entièrement acquise?

Si l'on se réfère au *Programme Qmemtum* sur la gouvernance durable d'Agrément Canada (pages 16 et 17), il est spécifié que les tâches de recrutement, d'élaboration des objectifs et d'évaluation relèvent des membres des conseils d'administration et s'inscrivent comme des pratiques de saine gouvernance.

Nous demandons la suppression de l'article 65 puisque cette double allégeance du directeur général rendrait non performante la gestion de l'organisation et contre-productifs les mécanismes décisionnels.

Les règles de renouvellement du contrat du directeur général, d'identification des attentes et de son évaluation font partie intégrante des principes de saine gouvernance et sont déjà appliquées par les conseils d'administration. L'intervention du président-directeur général de l'agence, en plus d'introduire de la confusion, affaiblit en effet le lien d'imputabilité entre le conseil et le directeur général, un élément indispensable à la bonne gouvernance d'un établissement.

La Loi sur la santé et les services sociaux prévoit de toute façon l'imputabilité du directeur général. Les membres des conseils d'administration sont persuadés que les directeurs généraux, tout comme eux d'ailleurs, sont prêts à continuer à assumer une imputabilité complète.

¹ Denis et coll., Vers un cadre conceptuel pour l'analyse de la gouvernance dans les organismes et systèmes de santé, Université de Montréal, 2005.

Le résumé

Dans ce mémoire, nous avons signifié deux effets négatifs majeurs du projet de loi 127 : une non-concordance entre la composition du conseil d'administration (suffrage universel) et les principes de saine gouvernance ainsi que l'objectif clair de centraliser les pouvoirs vers l'instance régionale.

La composition des conseils d'administration

Conséquemment, nous souhaitons des modifications à la composition des conseils d'administration pour permettre, notamment, l'augmentation du nombre de membres cooptés choisis en fonction de leurs compétences et expériences, la réduction d'un siège réservé aux membres du personnel des établissements ainsi que l'ajout d'un siège supplémentaire en provenance de l'université partenaire pour les établissements désignés universitaires.

- **Nous recommandons d'éliminer l'élection de deux membres par la population pour les remplacer par deux membres cooptés en fonction de leur profil de compétences.**
- **Nous recommandons de réduire d'un siège la représentation des employés.**
- **Les administrateurs appuient les établissements universitaires dans leurs recommandations de hausser la représentation des délégués des universités au sein de leur conseil.**

Nous sommes cependant heureux de la proposition de réduire le nombre de membres, de même que de la reconnaissance des compétences, expertises et expériences requises pour les personnes qui le composent.

La centralisation des pouvoirs

Nous convenons de demander la modification de l'article 39 du projet de loi 127 obligeant le directeur général à faire approuver d'abord par l'agence de la santé et des services sociaux de sa région ses plans d'organisation et autres documents d'orientation stratégique avant de les faire adopter par son conseil d'administration.

Dans le même ordre d'idée, nous souhaitons conserver l'allégeance claire de nos directeurs généraux par l'abolition de l'article 65 qui confère un pouvoir de participation au président-directeur général de l'agence régionale à la définition des objectifs de performance de ceux-ci ainsi qu'à l'évaluation de leurs résultats.

- **Nous recommandons de modifier l'article 39 en y indiquant que les établissements ont l'obligation de DÉPOSER à l'agence de leur région les documents d'orientation structurants SPÉCIFIÉS dans la loi, après leur adoption par le conseil d'administration.**
- **Nous suggérons que le libellé du nouvel article 182.0. 3 de l'article 39 soit aussi modifié pour : le plan stratégique est DÉPOSÉ à l'agence après son adoption par le conseil d'administration de l'établissement.**
- **Nous demandons la suppression de l'article 65.**

Finalement, nous tenons à indiquer aux membres de la Commission de la santé et des services sociaux notre entière collaboration dans la poursuite de leurs travaux afin d'améliorer, notamment par l'allègement des processus, la gouvernance de notre réseau.

Nous convenons de l'importance de fixer des objectifs de performance en lien avec les orientations ministérielles et d'en rendre compte aux instances supérieures. Cependant, nous tenons à conserver notre capacité réelle d'agir en fonction des attentes et besoins de nos collectivités. Nous avons choisi de les servir et nous tenons à le faire avec l'aide de tous les outils dont nous pouvons et sommes en droit de disposer.

La conclusion

Les administrateurs des conseils d'administration des établissements estriens se questionnent sérieusement sur la confiance que leur accorde le ministère de la Santé et des Services sociaux. Ils estiment en effet que les importantes modifications apportées aux principes de gouvernance des instances locales à l'intérieur du projet de loi 127 réduisent de façon considérable leur pouvoir et capacité d'agir pour leur permettre de bien jouer leur rôle auprès de la population dont ils ont la responsabilité.

Ce projet de loi, s'il est adopté avec son contenu actuel, créerait beaucoup d'incohérence et amènerait une démobilisation du réseau de santé et des services sociaux.

Les administrateurs demandent aux élus de démontrer concrètement leur confiance en considérant leurs recommandations issues de ce mémoire.