CSSS – 020M
C.P. – P.L. 127
Gestion du réseau
de la santé et des
services sociaux

ASSOCIATION DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX
DES SERVICES DE SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC

Projet de loi no 127

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

Mémoire de l'ADGSSSQ
Présenté à la Commission de la santé et des services sociaux

17 mars 2011

INTRODUCTION

L'Association des directeurs généraux des services de santé et des services sociaux du Québec, ci-après nommée « l'Association », représente, comme son nom l'indique, l'ensemble des directeurs généraux, des directrices générales et des hors-cadre du grand réseau québécois de la santé et des services sociaux.

Regroupés volontairement au sein d'une association professionnelle, les directeurs généraux ont toujours tenu, étant les seuls à pouvoir s'en acquitter véritablement, à faire valoir leur point de vue lorsque les conditions d'exercice de la profession étaient en cause.

D'où l'intérêt manifeste de l'Association pour toutes les questions liées à la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux et à l'imputabilité de ses principaux acteurs. De fait, les directeurs généraux ne sont pas seulement des cadres de haut niveau; ils sont aussi les premiers « responsables, sous l'autorité du conseil d'administration, de l'administration et du fonctionnement de tout établissement que le conseil administre et en assurent la gestion courante des activités et des ressources ».

C'est donc à titre de gestionnaires préoccupés par l'organisation et le fonctionnement des établissements et du réseau que l'Association se présente aujourd'hui devant cette Commission parlementaire pour exprimer sa position sur le projet de loi 127.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

L'ADGSSSQ accueille avec ouverture et grand intérêt la volonté gouvernementale de moderniser la gouvernance et d'améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux. Elle se dit prête à soutenir la révision de la gouvernance des établissements de santé et services sociaux dans la mesure où les changements apportés vont constituer une réelle valeur ajoutée et contribuer à améliorer la performance globale du réseau, dans la mesure également où le choix des dirigeants sera reconnu comme une condition incontournable de succès.

Une telle révision doit aussi être l'occasion pour le MSSS et pour le réseau de la santé et des services sociaux de reconnaître l'importance des administrateurs et des directeurs généraux et de retrouver ainsi le vrai sens de la gouvernance. Ces administrateurs, de concert avec la direction générale et le comité de direction de chaque établissement, sont investis de la responsabilité de protéger la mission de cet établissement en améliorant la qualité, l'accessibilité et la sécurité des soins et des services, en respectant les droits des usagers et en garantissant une saine gestion des fonds publics.

POINTS FORTS DE LA RÉFORME PROPOSÉE

Nous évoquerons en premier lieu les dispositions du projet de loi qui nous semblent les plus prometteuses, en regard des préoccupations que nous venons d'énoncer.

La composition des conseils d'administration

Nous notons d'abord avec satisfaction la réduction proposée du nombre de membres des conseils d'administration. Nous serions d'ailleurs en faveur d'une réduction encore plus importante, notamment en ce qui concerne le nombre de représentants des employés et des professionnels. Nous croyons en effet que ces derniers pourraient être trois au lieu de quatre.

Nous sommes évidemment d'accord avec l'objectif fort louable d'atteindre la parité hommes-femmes.

La seule véritable réserve que nous avons en ce qui a trait à la composition des conseils concerne le maintien du mécanisme électoral pour les représentants de la population. La quasi-totalité du réseau, sur la base d'une longue expérience, conteste la validité de ce processus qui devrait, à notre avis, être purement et simplement aboli. Si le législateur veut à tout prix maintenir le nombre actuel de représentants de la population, il pourrait le faire

en ajoutant un membre supplémentaire nommé par le comité d'usagers et/ou par le ministre.

Comité de gouvernance et plan stratégique

Autre point fort de la réforme proposée**,** le comité de gouvernance et d'éthique est, selon nous, un outil essentiel au bon fonctionnement des CA. Dans le même esprit, il faut saluer l'importance accordée à la formation des membres des CA en matière de gouvernance.

De même, nous sommes tout à fait d'accord avec l'obligation faite à chaque établissement d'élaborer un plan stratégique, tout en souhaitant que cet ajout soit accompagné de certains allègements, comme nous le préciserons plus loin. À titre d'exemple, nous suggérons au législateur d'abolir l'article 99.5 de la loi qui impose au CSSS la réalisation d'un projet clinique, document qui peut être apparenté à un plan stratégique, et d'intégrer les deux concepts.

Processus d'agrément

Enfin, nous accueillons favorablement le changement proposé pour la période couverte par un processus d'agrément (4-107.1). Cela devrait entraîner un allégement des tâches clinico-administratives et aider les établissements à atteindre les objectifs fixés de compressions budgétaires au niveau de l'administration.

DISPOSITIONS À CHANGER OU À RETIRER

Une reddition de compte qui déresponsabilise le CA

La loi actuelle (art. 194) stipule que « Le directeur général est responsable, sous l'autorité du conseil d'administration, de l'administration et du fonctionnement de tout établissement que le conseil administre et en assure la gestion courante des activités et des ressources. Il rend compte de sa gestion au conseil d'administration. »

Or, l'article 25 du projet de loi crée une nouvelle obligation pour le président du CA et le directeur général en leur imposant de « rendre compte auprès de l'agence et du ministre des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus au plan stratégique et à l'entente de gestion et d'imputabilité ». Pourquoi un tel ajout ? Les articles 182.1 à 182.7de la Loi actuelle stipulent déjà que le suivi du plan stratégique fera partie de l'entente de gestion et d'imputabilité ? Les précisions apportées par le projet de loi quant aux responsabilités du

conseil d'administration (article 31 modifiant l'article 172 de la Loi) ne sont-elles pas amplement suffisantes ? Qui est ultimement responsable ? Ne risque-t-on pas ainsi de déresponsabiliser complètement le CA ?

Pour le DG de l'établissement, est-ce là une situation congruente et efficace ? Nous ne le croyons pas et il y a ici un cul-de-sac annoncé**.**

Ces dispositions du projet de loi nous semblent donc inappropriées dans le contexte actuel, alors que les défis du réseau nécessitent un niveau de confiance beaucoup plus en lien avec le travail collectif à réaliser. On nous dit que ces contrôles complémentaires permettront d'intervenir lors de situations exceptionnelles. Doit-on miner la confiance de la vaste majorité des établissements parce qu'on sent le besoin de contrôler davantage une infime minorité ? Le ministre dispose déjà, avec la loi actuelle, d'une foule de mécanismes lui permettant, à lui ou à l'agence concernée, d'obliger les établissements à problèmes à une reddition de comptes plus contraignante et plus complète. Il suffit de parcourir les articles suivants pour s'en convaincre :

> **182.5.** L'agence qui a conclu une entente de gestion et d'imputabilité exerce un pouvoir de surveillance et de contrôle sur l'atteinte des objectifs de l'établissement.
>
> **279.** Un établissement doit, sur demande de l'agence, lui fournir en la forme et dans le délai qu'elle prescrit, les états, données statistiques, rapports et autres renseignements qu'elle requiert sur les activités de l'établissement ou qu'elle juge appropriés pour l'exercice de ses fonctions. Le ministre peut demander à l'agence de lui en transmettre copie. Les documents ainsi fournis ne doivent pas permettre d'identifier un usager de l'établissement.
>
> **340.** L'agence est instituée pour exercer les fonctions nécessaires à la coordination de la mise en place des services de santé et des services sociaux de sa région, particulièrement en matière de financement, de ressources humaines et de services spécialisés
>
> **352.** L'agence prend les mesures nécessaires pour coordonner les activités des établissements et des organismes communautaires ainsi que les activités médicales particulières des médecins soumis à une entente visée à l'article 360 en favorisant, entre eux, la concertation et la collaboration en vue d'assurer une utilisation rationnelle et une répartition équitable des ressources de façon à tenir compte de la complémentarité des établissements, des centres médicaux spécialisés, des organismes et des cabinets, à éliminer entre eux les dédoublements et à permettre la mise en place de services communs.

> **505.** Le gouvernement peut par règlement – 11° déterminer la forme du plan d'organisation de tout établissement, les éléments qu'il doit contenir et les méthodes ou règles suivant lesquelles il doit être élaboré.

Nous proposons donc d'éliminer l'article 25, car il en va de l'avenir même du réseau. Si le gouvernement choisit de maintenir l'autonomie des conseils d'administration pour la gestion des établissements du réseau, il doit faire confiance au travail de ces instances et leur garantir un appui indéfectible. La gestion du réseau est beaucoup trop complexe pour qu'on se prive de l'expertise qu'apportent les administrateurs des établissements. C'est pourquoi les directeurs généraux du réseau souhaitent que les responsabilités du CA ne soient pas subordonnées au seul rôle du président.

Le suivi du plan stratégique

Une lecture attentive de l'article 39 du projet de loi aide à comprendre notre raisonnement sur les contrôles excessifs prévus par le gouvernement. On profite de l'introduction d'un plan stratégique pluriannuel pour ajouter de nombreux contrôles et autorisations inutiles qui projettent une image de méfiance et de suspicion. Comme nous l'avons dit précédemment, nous sommes d'accord avec la nécessité de produire un plan stratégique. Nous n'avons pas non plus d'objection à ce que ce plan soit approuvé par l'agence et transmis au ministre. Encore une fois, nous posons la question : pourquoi le suivi de ce nouveau plan par l'agence ne pourrait-il pas se faire dans le cadre des ententes actuelles de gestion et d'imputabilité ?

Or, le gouvernement ajoute les deux dispositions suivantes :

> « **182.0.4**. L'établissement doit présenter à l'agence ses plans d'organisation de services ou tout autre document d'orientation structurant avant de les faire approuver par son conseil d'administration.
>
> **182.0.5**. Le président-directeur général de l'agence, le directeur général de l'établissement et, lorsque requis, le président du conseil d'administration doivent définir 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. »

Une gouvernance claire suppose que chaque niveau connaisse ses responsabilités et leurs limites, et qu'il n'intervienne pas dans les champs de responsabilités d'un autre niveau. Avec ces ajouts, on fait fi de ce principe.

Au surplus, ces articles sont impossibles à appliquer. Qui va définir les notions de « plan d'organisations de services », de « document d'orientation structurant », de « modalités de suivi » ? Tel que rédigé, ce genre d'articles peut même engendrer des imbroglios judiciaires.

En bref, ces ajouts ont pour effet de bureaucratiser davantage le réseau et de miner la confiance qui doit prévaloir entre les différents niveaux de gouvernance.

En conséquence, nous proposons de modifier l'article 39 du projet de loi, en faisant un seul article avec 182.0.4 et 182.0.5 qui pourrait se lire comme suit : « L'établissement doit s'assurer que ses plans d'organisation de services ou tout autre document d'orientation structurant soient conformes à son plan stratégique pluriannuel ».

Nomination et renouvellement du DG

En novembre dernier, devant tous les présidents des CA du réseau, le ministre affirmait qu'un des rôles majeurs des CA était la sélection du directeur général. Or, l'article 43 du projet de loi s'apprête à retirer au CA l'exclusivité de cette responsabilité.

De même, l'article 44 prévoit que le mandat du directeur général d'un établissement sera renouvelé après consultation du président-directeur général de l'agence. Le règlement de rémunération des DG prévoit déjà une autorisation préalable à un renouvellement de contrat. On veut quoi de plus ? Forcer un président de CA à communiquer avec le PDG.

Pourquoi ces changements ? Parce qu'un CA a déjà fait un choix inapproprié ? Parce qu'on a déjà connu une ou des situations difficiles ? Pourtant, si une situation problématique existe et persiste, le PDG a tous les moyens pour parler au président. L'article 193 de la loi stipule que « Le directeur général d'un établissement public est nommé par le conseil d'administration **après consultation de l'agence** » cette seule obligation nous apparaît suffisante.

Est-ce à dire que si un DG n'est pas efficace, on attendra seulement son renouvellement de contrat avant d'agir ? Nous espérons que non.

Plutôt que d'utiliser les leviers déjà prévus dans la loi actuelle pour gérer ce type de situation exceptionnelle, on diminue l'autonomie des CA**.** Cela nous questionne.

Les articles 43 et 44 devraient donc, à notre avis, être éliminés.

Le pouvoir d'intervention du ministre

Notre Association reconnaît pleinement la responsabilité du ministre sur les questions relatives à la qualité des services. À ce titre**,** il doit posséder de réels pouvoirs d'intervention**.** Nous pouvons donc comprendre que le ministre désire disposer de plus de latitude que ce que la Loi lui offre présentement à l'article 490 concernant l'administration provisoire d'un établissement. Mais le projet de loi est trop large et trop vague sur cette question. Les articles 69 à 77 ouvrent en effet la porte à l'arbitraire et à une mauvaise utilisation de ces nouveaux outils. L'intention n'est sans doute pas malveillante, mais un tel pouvoir d'intervention doit être, à notre avis, circonscrit aux situations dont la gravité ne fait pas de doute et après un avertissement préalable de 60 jours.

À lui seul, le changement prévu à l'article 74 donne, à notre avis, suffisamment de nouveaux pouvoirs au ministre pour qu'il puisse gérer les situations problématiques pouvant survenir au sein du réseau.

Le rôle des agences

Nous constatons, à la lecture du projet de loi, que le rôle des agences et de leur PDG se bureaucratise. On multiplie les mécanismes de contrôle et de vérification, alors que, selon nous, le rôle des agences, défini à l'article 340 de la Loi, doit plutôt s'actualiser en privilégiant une dynamique de confiance, de collaboration et d'influence. Pourquoi faut-il une loi pour obliger un PDG à rencontrer périodiquement les DG des établissements ? Un PDG a-t-il besoin d'articles de loi supplémentaires pour aller discuter avec le président du CA ? Tous les leviers existent déjà dans la Loi pour permettre à un PDG consciencieux et diplomate d'influencer le cours de n'importe quelle situation.

L'article 65 est un autre exemple d'ingérence inutile qui ne peut conduire qu'à des conflits stériles. On voudrait que le PDG participe directement à la définition par le CA des attentes fixées au DG. Où est ici le respect de chaque palier de la gouvernance ?

L'évaluation des résultats du DG doit se faire par le CA. Comment un PDG peut-il juger lui-même des résultats s'il n'a pas une idée précise de tout ce qu'a vécu un établissement durant l'année de référence ?

Comme nous l'avons amplement démontré, le PDG dispose déjà de nombreux moyens d'intervention. Pourquoi faut-il en ajouter encore ?

L'article 67, qui prétend encadrer l'aide que l'agence peut apporter à un établissement en difficulté, est tout aussi inutile et inapproprié. C'est un peu comme si on voulait absolument

légiférer sur le « bon sens de la gestion». Ce genre de situation s'est présenté plusieurs fois dans le passé, sans que personne ne sente le besoin de légiférer.

QUESTIONS PARTICULIÈRES

Mandat des DG

L'article 20 du projet de loi propose de modifier l'article 149 de la Loi en spécifiant, à son deuxième alinéa, qu'un membre du CA ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. Nous nous interrogeons ici sur l'inclusion ou l'exclusion du DG relativement à cette exigence. Bien que le premier paragraphe, portant sur la durée du mandat, précise l'exclusion du DG, en est-il de même pour la suite de l'article ? Pour dissiper tout doute, nous croyons, comme le législateur l'a fait pour les PDG d'agences, à l'article 58 du projet de loi, qu'il faudrait être plus explicite.

Renouvellement des membres du CA

Le renouvellement des membres du CA devrait se faire par tranches afin d'éviter qu'un nombre trop élevé de changements, certaines années, ne viennent ralentir l'évolution d'un établissement. Par ailleurs, en s'inspirant de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, la nouvelle législation devrait rendre possible, dans le cas d'une personne désignée président du CA au cours de son second mandat d'administrateur, qu'elle soit nommée pour un autre mandat de quatre ans.

CONCLUSION

Nous attendions avec impatience la présentation de ce projet de loi, parce que nous croyons qu'il est impératif de moderniser la gouvernance de notre réseau, comme cela a été fait pour les sociétés d'État québécoises. Nous étions d'autant plus confiant que, dans sa politique de gouvernance des sociétés d'État publiée en 2006, le gouvernement disait miser fermement sur « l'imputabilité et la responsabilisation des conseils d'administration ».

D'ailleurs, l'une des clés de cette responsabilisation est précisément **le comité de gouvernance** que les CA doivent obligatoirement former. Il s'agit là d'une exigence avec laquelle nous sommes totalement d'accord.

Mais les nouveaux mécanismes de contrôle que le gouvernement a prévu viennent annuler les effets bénéfiques de cette mesure et des autres éléments positifs que nous avons évoqués dans notre mémoire.

Pour cette raison, nous croyons sincèrement que le projet de loi 127, s'il devait être adopté tel quel, non seulement **n'améliorera pas la gouvernance du réseau**, mais annonce plutôt **une gouvernance confuse**, **un alourdissement de la bureaucratie et une diminution de la confiance** qui doit cimenter les différentes instances de notre réseau. Alors que, selon nous, la bonne gouvernance des établissements du réseau de la santé et des services sociaux doit s'articuler autour de trois grands principes : **autonomie, confiance et imputabilité.**

Ce qui est en cause, ici, c'est **la motivation, l'engagement et l'efficacité** de tous les acteurs-clés situés aux différents paliers d'intervention, qui seuls peuvent permettre de produire les résultats attendus et de donner à la population des services de qualité.