

DE : Madame Marguerite Blais
Ministre responsable des Aînés et des Proches aidants

Le 17 août 2020

Monsieur Lionel Carmant
Ministre délégué à la Santé et aux Services sociaux

Monsieur Christian Dubé
Ministre de la Santé et des Services sociaux

TITRE : Concernant un mandat confié au Commissaire à la santé et au bien-être par le gouvernement

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Au cours des derniers mois, le Québec a été durement touché par la pandémie de la COVID-19 qui a nécessité de déclarer l'état d'urgence sanitaire, le 13 mars 2020. En date du 13 août 2020, 61 004 cas de personnes infectées ont été officiellement confirmés. 5 718 personnes en sont décédées. De ce nombre, 4 908 décès, soit environ 86 %, sont survenus dans les établissements exerçant un centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), les résidences pour aînés (RPA), les ressources intermédiaires (RI) et dans les unités de soins de longue durée des établissements exploitant un centre hospitalier.

Face à la gravité de la situation, certains organismes publics ont réalisé ou ont annoncé que des travaux seraient réalisés afin d'identifier les facteurs ayant contribué au lourd bilan de décès ainsi qu'à la multiplication des foyers d'éclosion dans les milieux de vie pour aînés. Parmi ces organismes, la Protectrice du citoyen, madame Marie Rinfret, annonçait, le 26 mai 2020, la tenue d'une enquête systémique à l'égard du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et de certains établissements du réseau public de la santé. Cette enquête se penche sur la capacité des milieux d'hébergement, et les mesures qui y ont été prises, pour assurer la sécurité et le bien-être des personnes hébergées. Le Protecteur du citoyen estime que cette enquête permettra d'identifier les actions requises pour faire face de manière adéquate à une situation pandémique ou à toute autre crise majeure similaire dans les milieux de vie collectifs pour aînés.

Le 17 juin 2020, la Coroner en chef du Québec, Me Pascale Descary, a ordonné une vaste enquête publique sur certains décès survenus au cours de la pandémie de COVID-19 dans des CHSLD, des RPA et d'autres milieux d'hébergement pour personnes vulnérables ou en perte d'autonomie. Le Bureau du coroner indique que

cette enquête s'appuiera sur la détermination des causes et des circonstances des décès recensés, d'abord au CHSLD Herron de Dorval, puis dans plusieurs types de résidences et dans plusieurs régions afin de dresser un portrait représentatif de la situation à l'échelle provinciale. Des témoins et des acteurs privilégiés de l'hébergement des personnes âgées au Québec pourront également être entendus afin d'élargir les réflexions.

De son côté, la sous-ministre de la Santé et des Services sociaux, madame Dominique Savoie, dans un rapport présenté le 23 juillet 2020 au ministre de la Santé et des Services sociaux, formule certaines recommandations en réponse à la complexité de la situation montréalaise, et ce, à partir de constats sur la gouvernance, l'organisation, la coordination et la prestation des services de santé et des services sociaux, particulièrement les services de santé publique, en contexte d'état d'urgence sanitaire.

Un plan d'action pour faire face à une éventuelle deuxième vague a également été déposé au ministre de la Santé et des Services sociaux, au ministre délégué à la Santé et aux Services sociaux et à la ministre responsable des Aînés et des Proches aidants et sera rendu public d'ici la fin du mois d'août 2020.

Le gouvernement souhaite que des travaux soient réalisés afin d'évaluer la performance du système de santé et de services sociaux et sa capacité à faire face à la première vague de la COVID-19, et ce, en vue d'en tirer des enseignements utiles à l'amélioration durable des processus de gouvernance et de gestion, particulièrement pour la clientèle aînée en hébergement.

Le Commissaire à la santé et au bien-être (CSBE) est l'instance responsable d'apprécier les résultats atteints par le système de santé et de services sociaux. Il prend en compte l'ensemble des éléments systémiques interactifs de ce dernier et fournit à la population les éléments nécessaires à une compréhension globale des actions entreprises par le gouvernement eu égard aux grands enjeux dans le domaine de la santé et des services sociaux, et ce, aux fins d'améliorer la santé et le bien-être de la population.

2- Raison d'être de l'intervention

Afin de soutenir l'amélioration de la performance du système de santé et de services sociaux, principalement en situation d'urgence sanitaire, le gouvernement souhaite disposer de résultats d'évaluation de la performance de ce système eu égard à la prestation des services de santé et des services sociaux effectuée en situation d'état d'urgence sanitaire vu la pandémie de la COVID-19, plus spécifiquement quant à la dispensation des soins ainsi que des services d'hébergement aux aînés par les établissements de santé et de services sociaux publics et privés, incluant ceux qui sont hébergés dans une installation maintenue par un établissement privé conventionné ou non conventionné, ceux qui sont pris en charge par une RI ou par une ressource de type familial ou ceux qui résident dans une RPA, en telle situation.

3- Objectifs poursuivis

Les objectifs poursuivis consistent à obtenir l'évaluation d'un acteur indépendant du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que des recommandations complémentaires à celles qui pourraient découler des travaux menés par d'autres institutions.

4- Proposition

En soutien à la prise de décision gouvernementale, il est donc recommandé qu'un mandat soit confié à la Commissaire à la santé et au bien-être (la commissaire), madame Johanne Castonguay.

La Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être (chapitre C-32.1.1) permet au gouvernement de confier un mandat particulier à la commissaire sur une matière qui relève de sa compétence. Ce mandat portera notamment sur la performance du système eu égard à la prestation des services de santé et des services sociaux effectuée en situation d'état d'urgence sanitaire vu la pandémie de la COVID-19. Plus spécifiquement, la commissaire devra se pencher sur la dispensation des soins ainsi que des services d'hébergement aux aînés par les établissements de santé et de services sociaux publics et privés, incluant ceux qui sont hébergés dans une installation maintenue par un établissement privé conventionné ou non conventionné, à ceux qui sont pris en charge par une RI ou par une ressource de type familial ou à ceux qui résident dans une RPA, en telle situation. Enfin, le mandat portera sur les enjeux de gouvernance et de gestion du système de santé et des services sociaux qui ont fait obstacle à la mitigation des risques associés à la COVID-19.

Il est attendu que la commissaire formule, d'ici le 1^{er} septembre 2021, des recommandations afin que le gouvernement dispose d'autres outils pour améliorer la performance du système de santé et de services sociaux eu égard à la prestation des services de santé et des services sociaux, plus particulièrement quant à la dispensation des soins et des services d'hébergement aux aînés.

En vertu de sa loi constitutive, la commissaire peut, lorsqu'elle le juge nécessaire, avoir recours à des experts externes afin de lui faire rapport sur un ou plusieurs points précis et former des comités de travail.

Pour réaliser ce mandat particulier que lui confie le gouvernement, la commissaire constituera un comité de pilotage formé de deux experts et d'elle-même. Les experts proposés sont madame Anne Lemay, économiste en santé, et monsieur Jean-Louis Denis, professeur à l'Université de Montréal. La commissaire pourra s'adjoindre d'autres personnes pour lui fournir une expertise complémentaire. De plus, elle pourra requérir la collaboration du ministre de la Santé et des Services sociaux et des organismes conseils sous son autorité afin qu'ils lui fournissent l'expertise et les données dont ils disposent.

Aux fins de l'exercice de ce mandat, le MSSS et la Régie de l'assurance maladie du Québec collaboreront avec la commissaire pour lui donner accès aux données nécessaires, et ce, dans le respect des lois et règlements en vigueur.

Dans l'exercice du mandat que lui confie le gouvernement, la commissaire devra prévoir des moyens pour consulter la population.

5- Autres options

L'option d'une commission d'enquête aurait pu être retenue. Le gouvernement a plutôt opté pour une approche d'évaluation du système de santé et de services sociaux dans le but d'identifier les facteurs qui en ont influencé la performance dans le cadre de la gestion de la COVID-19, et ce, à l'intérieur d'un échéancier suffisamment court pour que les résultats des travaux puissent être utiles en temps opportun.

Dans cette perspective, les fonctions exercées par le Commissaire à la santé et au bien-être ainsi que son approche de travail reposant notamment sur le dialogue et la collaboration de tous les acteurs de la société québécoise justifient le choix du gouvernement.

L'option retenue permet, en outre, la mise en valeur d'un organisme public dont l'expertise et la qualité des travaux sont reconnues.

6- Évaluation intégrée des incidences

L'amélioration de la performance des services publics, dont la performance des services de santé et des services sociaux dispensés aux groupes vulnérables, constitue une priorité gouvernementale. En ce sens, les recommandations découlant de la réalisation de ce mandat particulier d'évaluation soutiendront l'amélioration des processus de gouvernance et de gestion du système de santé et de services sociaux, particulièrement en contexte de gestion de crise sanitaire.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Aucune consultation n'était nécessaire en l'espèce.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le mandat de la commissaire sera effectif à compter de la prise du décret et sera complété au plus tard le 1^{er} septembre 2021.

9- Implications financières

La commissaire réalisera le mandat particulier que lui confie le gouvernement avec les ressources budgétaires allouées au CSBE pour l'exercice financier 2020-2021.

Pour l'exercice financier 2021-2022, le gouvernement lui consentira, au besoin, les crédits budgétaires additionnels nécessaires à la réalisation de ce mandat particulier.

10- Analyse comparative

À l'instar d'autres juridictions, le gouvernement souhaite faire un examen de la gestion de la crise sanitaire, d'autant plus que le Québec figure parmi les endroits dans le monde ayant été les plus touchés jusqu'à présent par la pandémie de la COVID-19 et qu'un plan d'action pour faire face à une éventuelle deuxième vague est en voie d'être mis en place.

En juillet dernier, l'Ontario a annoncé la tenue d'une commission d'enquête sur la COVID-19 dans les foyers de soins de longue durée. Le mandat des commissaires consiste à enquêter sur la façon dont la COVID-19 s'est propagée dans les foyers, les mesures qui y ont été prises pour prévenir cette propagation et l'impact d'éléments clés du système existant sur la propagation.

Par ailleurs, en Italie, une série d'enquêtes sont réalisées sur les décès liés au coronavirus dans les maisons de retraite, notamment dans le nord du pays.

Également, l'Institut suédois de la recherche sur la défense a été mandaté pour réaliser des travaux d'audit qui serviront de bases en vue d'une étude plus approfondie sur la préparation aux situations de crise.

Au Québec, le fait d'opter pour une approche d'évaluation de la performance du système de santé et de services sociaux se distingue par rapport à l'enquête systémique sous la responsabilité de la Protectrice du citoyen et de l'enquête publique annoncée par la Coroner en chef. Ces diverses approches contribueront à apporter un éclairage complémentaire de la situation.

La ministre responsable des Aînés
et des Proches aidants,

MARGUERITE BLAIS

Le ministre délégué à la Santé
et aux Services sociaux,

LIONEL CARMANT

Le ministre de la Santé
et des Services sociaux,

CHRISTIAN DUBÉ