

Suivi des recommandations du rapport du Protecteur du citoyen concernant la gestion de la crise de la COVID-19 dans les CHSLD durant la première vague de la pandémie

Faits saillants du suivi

En **janvier 2022**, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a transmis un premier plan de travail au Protecteur du citoyen, en réponse aux recommandations formulées dans son rapport du **23 novembre 2021** : *La COVID-19 dans les CHSLD durant la première vague de la pandémie — Cibler les causes de la crise, agir, se souvenir*.

Après une première analyse par le Protecteur du citoyen des mesures proposées par le MSSS, une rencontre s'est tenue en **mars 2022** entre les deux institutions afin de convenir des modalités du suivi. Ces modalités consistent principalement en des rencontres d'échange tenues sur une base trimestrielle, portant sur l'avancement de l'implantation de mesures liées à certaines recommandations, regroupées en dix thématiques.

En juin 2022, le MSSS a transmis au Protecteur du citoyen une mise à jour de son plan de travail. Les premières rencontres de suivi ont ainsi eu lieu, tel qu'entendu, en **juin 2022**, puis en **novembre 2022**. Ces rencontres sont l'occasion pour le Protecteur du citoyen d'obtenir des informations complémentaires nécessaires à son appréciation de l'implantation effective de ses recommandations.

APPRÉCIATION GÉNÉRALE DU PLAN DE TRAVAIL DU MSSS

De façon générale, jusqu'ici, le Protecteur du citoyen est satisfait du suivi qu'apporte le MSSS à ses recommandations. Ce dernier démontre une bonne collaboration, et plusieurs chantiers sont en cours afin d'apporter des solutions aux problèmes soulevés. Des actions concrètes ont été réalisées, notamment en matière :

- De contrôle et d'amélioration de la qualité des soins et des services dans les milieux de vie pour aînés;
- De renforcement de la contribution des proches aidants;
- De lutte à la pénurie de main-d'œuvre;
- D'accès aux données;
- De prévention et de contrôle des infections.

Pour le moment, le Protecteur du citoyen maintient son suivi de l'implantation des différentes mesures afin de s'assurer qu'elles permettent d'atteindre réellement les objectifs visés. Dans certains cas, ce suivi s'échelonne sur une plus longue période afin d'évaluer les impacts réels de mesures à moyen et à long terme. Dans ce contexte, le MSSS collabore à des échanges réguliers d'informations avec le Protecteur du citoyen entourant la mise en œuvre des recommandations.

Dans le cadre de la démarche de suivi des recommandations, le MSSS et le Protecteur du citoyen ont convenu d'une approche par thèmes et par objectifs.

Par ailleurs, le contexte de pénurie de main-d'œuvre dans le réseau de la santé ainsi que les vagues successives de COVID-19 mobilisent énormément de ressources au MSSS. Il s'ensuit un manque de recul de sa part pour évaluer toutes les actions et moyens par rapport à la crise de la pandémie survenue au printemps 2020. Ainsi, le MSSS se dit actuellement incapable de fournir au Protecteur du citoyen un échéancier précis en réponse à certaines recommandations importantes. Bien qu'il comprenne les enjeux contextuels portés à son attention, le Protecteur du citoyen se préoccupe de l'absence de mesures concernant notamment l'amélioration du déploiement de main-d'œuvre en contexte d'urgence dans le réseau. Or, la pénurie de main-d'œuvre exacerbe la vulnérabilité des établissements et fragilise leur capacité à assurer des soins et des services adéquats advenant une crise de l'ampleur de celle du printemps 2020.

CONSTAT:

- Conception « hospitalocentriste » : priorité accordée aux ressources en milieu hospitalier et maintien des CHSLD dans l'angle mort des préparatifs

THÈMES	OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS	SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PC
<p>Évaluation et gestion des risques</p> <p>Recommandation visée : R-1</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Outiller les CHSLD selon leurs missions et les enjeux qui leur sont propres. - Fournir les ressources requises aux directions générales du MSSS en termes d'expertise médicale, clinique et scientifique pour une juste évaluation de la gestion des risques. - Prévoir des trajectoires sécuritaires pour les usagers et les usagères qui doivent être relocalisés en contexte d'urgence et de crise, ceci afin de répondre adéquatement et rapidement à leurs besoins. - Placer formellement le principe de précaution au centre de la démarche d'évaluation et de gestion des risques. 	<p>Le MSSS a proposé au Protecteur du citoyen des actions qui pourraient répondre à la recommandation (R-1). Cette recommandation a fait l'objet de discussions entre le MSSS et le Protecteur du citoyen lors d'une rencontre de suivi le 25 novembre 2022 afin de mieux comprendre comment les actions proposées au plan de travail répondent concrètement aux objectifs de la recommandation. Les informations reçues sont présentement en analyse.</p> <p>Afin de compléter son appréciation, le Protecteur du citoyen doit toutefois obtenir des indications additionnelles sur les actions à venir telles qu'un échéancier pour l'élaboration des orientations ministérielles en gestion des risques.</p>

CONSTATS :

- Manque de fluidité dans l'application des consignes des autorités par le personnel sur le terrain et impacts négatifs sur l'organisation des services
- Mieux communiquer pour rapprocher la réalité « terrain » des autorités et vice-versa

THÈMES	OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS	SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PC
<p>Concertation et communication</p> <p>Recommandations visées : R-2 et R-17</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser la concertation et la communication entre les directions générales du MSSS en contexte de crise ou de toute autre situation. - Véhiculer des messages clairs, uniformes et adaptés. 	<p>Le MSSS a informé le Protecteur du citoyen des mesures mises en place en réponse à ses recommandations. Ces mesures sont satisfaisantes.</p> <p>Le Protecteur du citoyen prend acte de la mise en place d'une structure de concertation régionale des CHSLD publics, privés conventionnés privés et non conventionnés avec des rencontres statutaires avec le MSSS et un processus amélioré de transmission de directives au réseau.</p> <p>Ces mesures ont fait l'objet de discussions entre le MSSS et le Protecteur du citoyen lors d'une rencontre de suivi le 18 novembre dernier et les informations reçues sont présentement en analyse.</p>

CONSTATS :

- Des milieux de vie peu au fait des mesures de prévention et de contrôle des infections (PCI) à déployer en temps de pandémie
- Manque d'équipement de protection individuelle (ÉPI), localement et dans le monde

THÈMES	OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS	SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PC
<p>Prévention et contrôle des infections</p> <p>Recommandations : R-3 et R-4</p>	<ul style="list-style-type: none">- Instaurer et pérenniser une culture de PCI forte dans les CHSLD (plan détaillé).- Assurer un approvisionnement du réseau en ÉPI (mesures de sécurisation des chaînes d'approvisionnement et constitution d'une réserve).	<p>Les mesures présentées par le MSSS reflètent ses efforts pour rehausser l'expertise nécessaire en PCI au sein des CHSLD de même qu'en termes de support en PCI en cas d'éclosion.</p> <p>Le plan d'action PCI, diffusé au printemps 2020, comprend plusieurs mesures pertinentes dans une perspective de court et de moyen terme, notamment une formation de base en PCI et une formation de « champion » en PCI.</p> <p>Ces recommandations ont fait l'objet de discussions entre le MSSS et le Protecteur du citoyen lors d'une rencontre de suivi le 25 novembre 2022.</p> <p>Le MSSS a présenté au Protecteur du citoyen les moyens mis en place pour assurer un maintien des acquis dans une perspective à long terme, notamment par l'intermédiaire de la Direction PCI dans les milieux de vie, d'hébergement et de réadaptation en santé et services sociaux créée à l'été 2020 au sein du MSSS.</p> <p>Au regard des ÉPI, une réserve a été créée et les chaînes d'approvisionnement des produits critiques ne présentent plus de rupture. Le Protecteur du citoyen a obtenu des précisions sur :</p> <ul style="list-style-type: none">- La stratégie à plus long terme pour garantir un maintien de la sécurisation des approvisionnements;- La gestion de la réserve;- Les mesures favorisant un approvisionnement local en cas de rupture des chaînes d'approvisionnement mondiales.

CONSTATS :

- Confusion dans le recrutement et l'affectation des effectifs en renfort
- Une pénurie de main-d'œuvre connue de longue date

THÈMES	OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS	SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PC
<p>Main-d'œuvre</p> <p>Recommandations : R-5; R-6; R-7; R-8; R-9; R-16</p>	<p>Main-d'œuvre d'urgence</p> <ul style="list-style-type: none">- Mieux planifier la venue de personnel en renfort en contexte d'urgence (plan de déploiement et partenariats). <p>Pénurie de main-d'œuvre</p> <ul style="list-style-type: none">- Doter les CHSLD de personnel qualifié et compétent en nombre suffisant (stratégie d'attraction et de rétention, mesures de soutien au personnel).	<p>Main-d'œuvre d'urgence :</p> <p>Pour le MSSS, il lui est impossible de prévoir les modalités et les solutions à mettre en place pour répondre à une crise appréhendée dont les enjeux ne sont pas encore connus. Il dit miser davantage sur la stabilisation des équipes et l'interdisciplinarité pour augmenter la résilience du réseau, en mettant de l'avant notamment :</p> <ul style="list-style-type: none">- Le plan de délestage selon les niveaux d'alerte;- L'exercice de convergence des ressources en cas de crise;- La directive sur la stabilisation de la main-d'œuvre;- L'accès à des données générant un portrait global des découvertures dans différents programmes-services;- Les plans de contingence. <p>Le Protecteur du citoyen considère que ces mesures sont un pas dans la bonne direction, mais il demeure préoccupé concernant la planification du déploiement de ressources en contexte d'urgence, en partenariat avec des acteurs dont le rôle est essentiel (ordres professionnels, syndicats, établissements d'enseignement, Croix-Rouge, Forces armées canadiennes). Le MSSS soutient qu'il poursuit son analyse quant aux mesures envisageables à ce sujet.</p> <p>Pénurie de main-d'œuvre :</p> <p>L'actuelle pénurie de main-d'œuvre place le réseau de la santé et des services sociaux en état de crise. Le MSSS déploie beaucoup de ressources et de mesures pour y faire face. Le Protecteur du citoyen suivra l'implantation et les conséquences de ces mesures, dont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none">- Une cellule de « capacité » a été mise en place et rassemble toutes les directions générales du MSSS pour traiter des enjeux de main-d'œuvre de façon transversale;- L'Opération main-d'œuvre a été présentée en novembre 2021 concernant la lutte à la pénurie dans des secteurs stratégiques dont le réseau de la santé;- Un plan d'action 2022-2024 sera déployé concernant les effectifs infirmiers;- En matière de rétention du personnel, des projets pilotes (par exemple, l'autogestion des horaires par le personnel) sont actuellement financés par le MSSS dans les établissements. Le Protecteur du citoyen compte obtenir des informations additionnelles à ce sujet. Le MSSS mentionne une stratégie nationale de rétention. Le Protecteur du citoyen entend obtenir des précisions sur cette stratégie et son échéancier de déploiement. Ces mesures ont fait l'objet de discussions lors d'une rencontre de suivi au mois de juin 2022.

CONSTAT :
 • **Interdiction des visites en CHSLD et conséquences dramatiques**

THÈMES	OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS	SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PC
<p>Contribution des proches aidants</p> <p>Recommandations : R-10; R-11; R-12</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reconnaître la contribution essentielle des personnes proches aidantes et leur rôle à titre de partenaires. - Leur assurer un meilleur accès au milieu de vie. - Permettre des échanges à distance par des moyens technologiques. 	<p>Le MSSS a informé le Protecteur du citoyen que la <i>Loi visant à reconnaître et à soutenir les personnes proches aidantes</i> (octobre 2020), la Politique nationale pour les personnes proches aidantes (avril 2021) et le premier Plan d'action gouvernemental pour les personnes proches aidantes (2021-2026) vont permettre une reconnaissance et un soutien des personnes proches aidantes.</p> <p>Le maintien, selon le portrait épidémiologique, de l'accès sécuritaire au milieu de vie a évolué positivement au cours de la pandémie. Désormais, un établissement souhaitant restreindre l'accès au milieu de vie pour des raisons épidémiologiques doit au préalable faire une demande de dérogation au MSSS.</p>

CONSTAT :
 • **Absence d'une gestion de proximité dans les CHSLD**

THÈMES	OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS	SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PC
<p>Gestion de proximité</p> <p>Recommandations : R-13 et R-14</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reconnaître le caractère unique des CHSLD par une gouvernance distincte. - Implanter une forte gestion de proximité dans chaque CHSLD. - Reconnaître une autonomie, une capacité et un leadership fort au gestionnaire local responsable. - Réviser certaines approches de gestion en CHSLD. 	<p>Le MSSS a informé le Protecteur du citoyen de sa volonté de consolider les fondements de la gestion de proximité en CHSLD.</p> <p>Dès l'automne 2020, des gestionnaires responsables ont graduellement été implantés pour la totalité des CHSLD publics et privés conventionnés. Cette mesure est adéquate. Le Protecteur du citoyen doit toutefois obtenir des précisions sur la gouvernance et les pouvoirs réels de ces gestionnaires au sein des milieux de vie.</p> <p>Quant aux CHSLD privés non conventionnés, un financement supplémentaire leur a été accordé pour les postes d'encadrement clinique et pour ajouter des postes en soutien administratif en janvier 2022.</p>

CONSTAT :

- **Les CHSLD : Humaniser les soins pour les personnes hébergées, et l’environnement de travail pour le personnel**

THÈMES	OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS	SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PC
<p>Contrôle et amélioration de la qualité</p> <p>Recommandations : R-15; R-20; R-21; R-22; R-23; R-24; R-25</p>	<ul style="list-style-type: none">- Implanter des mesures concrètes, structurantes et durables pour reconnaître la complexité de la prestation des soins et des services en CHSLD et améliorer les milieux de vie.- Renforcer les mécanismes de contrôle et de suivi de la qualité.- Diffuser les meilleures pratiques gériatriques et gériatriques.	<p>Le MSSS a informé le Protecteur du citoyen de sa volonté d’améliorer les milieux de vie d’hébergement et de soins de longue durée. En mai 2022, il a diffusé son plan d’action pour l’hébergement de longue durée 2022-2026. Ce plan répond à l’objectif du Protecteur du citoyen quant à l’élaboration d’un plan d’action national en matière d’hébergement de longue durée (R-20). Il prévoit aussi mettre en place un comité-conseil en matière d’hébergement de longue durée au cours de l’année 2023 (R-23).</p> <p>Le Protecteur du citoyen suivra attentivement le déploiement des nombreuses mesures mentionnées au plan de travail du MSSS en réponse à ses recommandations. Ceci inclut entre autres :</p> <ul style="list-style-type: none">- Les démarches visant l’harmonisation des CHSLD publics et privés;- La révision des outils d’appréciation de la qualité entourant les visites ministérielles dans les milieux de vie;- Le déploiement des chargés de projet contribuant à supporter les milieux de vie;- Le suivi médical en CHSLD;- Le travail actif de la communauté médicale de pratique en CHSLD pour l’échange de connaissances, le soutien des meilleures pratiques et la promotion des soins de longue durée. <p>Une première rencontre abordant les recommandations du thème « Contrôle et amélioration de la qualité » a été tenue avec le MSSS à la satisfaction du Protecteur du citoyen le 3 juin 2022.</p>

CONSTAT : <ul style="list-style-type: none"> • Manque de données en temps opportun : systèmes d'information désuets 		
THÈMES	OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS	SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PC
Système intégré d'information Recommandations : R-18 et R-19	<ul style="list-style-type: none"> - Accéder à des informations fiables et de qualité en tout temps. - Se doter de systèmes intégrés d'information afin de générer des données épidémiologiques, de gestion, de ressources humaines, de surveillance de vigie sanitaire, ainsi que d'approvisionnements. - Documenter les décisions importantes, les avis des autorités en temps de crise afin d'aider à la prise de décision, la justification de ces avis et leur suivi. 	<p>En matière de systèmes d'information, le MSSS a informé le Protecteur du citoyen des actions en cours de réalisation et de celles qui seront déployées prochainement. Ces mesures ont fait l'objet de discussions entre le MSSS et le Protecteur du citoyen le 24 novembre 2022.</p> <p>Le Protecteur du citoyen estime que les mesures suivantes ont une importance majeure étant donné qu'elles peuvent générer des données utiles en temps opportun :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le déploiement d'un système permettant d'accélérer de façon significative la déclaration des décès liés à la COVID-19, par une collecte électronique; - Le déploiement de la vigie des cas de COVID-19, des autres virus respiratoires et des éclosions, développée à l'aide du Système d'information pour la surveillance provinciale des infections nosocomiales (SI-SPIN) dans les milieux de soins et les milieux de vie (CHSLD); - Le développement à venir d'un système d'information intégré en gestion des finances, approvisionnements et ressources humaines (SIFARH).
CONSTAT : <ul style="list-style-type: none"> • Il est essentiel que le MSSS effectue un suivi rigoureux de tout rapport d'enquête concernant la crise de la COVID-19 dans le secteur des soins de longue durée 		
THÈMES	OBJECTIFS DE LA RECOMMANDATION	SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PC
Suivi des rapports d'enquête concernant la crise de la COVID-19 dans le secteur des soins de longue durée Recommandation : R-26	<ul style="list-style-type: none"> - Ne pas considérer le statu quo comme une option possible. - Veiller à l'implantation effective des recommandations de tout rapport d'enquête concernant la crise de la COVID-19 en CHSLD. - Se tourner vers l'avenir. 	<p>Le MSSS a informé le Protecteur du citoyen de sa volonté de rendre compte, annuellement et publiquement, de l'état d'avancement du suivi des recommandations de tout rapport d'enquête concernant la crise de la COVID-19 dans le secteur des soins de longue durée.</p> <p>Au 30 septembre 2022, le MSSS ne peut préciser l'échéancier, quant au premier suivi annuel. Une analyse est en cours auprès des directions du MSSS afin de rendre compte des recommandations. Le Protecteur du citoyen évalue que cette recommandation sera implantée une fois les redditions de compte prévues effectuées.</p>

CONSTAT :

- Se souvenir

THÈMES	OBJECTIFS DE LA RECOMMANDATION	SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PC
Actes de commémoration annuelle Recommandation : R-27	- Se souvenir de cet épisode en mémoire des victimes.	<p>Le MSSS a informé le Protecteur du citoyen qu'il poursuivait son analyse de la recommandation, mentionnant que cette décision relève de l'Assemblée nationale et que son application pourrait lui être confiée. À ce jour, le gouvernement du Québec n'a fait aucune annonce concernant des actes de commémoration annuelle qui figureraient au programme d'année en année.</p> <p>Le 11 mars 2021, le gouvernement du Québec a toutefois organisé la Journée de commémoration nationale en mémoire des victimes de la COVID-19. Cette journée a permis à la population québécoise de rendre hommage aux victimes de la COVID-19, ainsi qu'à leurs familles, aux proches, et à tous les corps de métiers et aux membres de la société civile au front pour lutter contre la COVID-19.</p>

Mise à jour : 30 novembre 2022