

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

Faits saillants du suivi et appréciation générale du plan de travail du ministère de la Santé et des Services sociaux

Au printemps 2023, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a fait parvenir au Protecteur du citoyen plusieurs pièces justificatives au soutien des mesures mises en place en réponse à ses recommandations. De plus, une rencontre de suivi s'est tenue entre le MSSS et le Protecteur du citoyen le 28 avril 2023. Des compléments d'information ont aussi été transmis au Protecteur du citoyen en mai, juin et août 2023.

Le Protecteur du citoyen dresse un bilan global positif des différentes activités de suivi réalisées auprès du MSSS au cours de la dernière année. Il tient à souligner l'excellente collaboration obtenue de la part du personnel du MSSS dans le cadre de cet exercice. Au soutien des mesures présentées dans son plan de travail, le MSSS a démontré au Protecteur du citoyen que des avancées importantes ont été réalisées, ce qui permet au Protecteur du citoyen de considérer plusieurs recommandations contenues dans son rapport comme étant implantées. Par ailleurs, certains chantiers demeurent en cours ou à venir, ce qui exige que le Protecteur du citoyen poursuive son suivi au cours de la prochaine année, en regard de mesures spécifiques.

Sur le plan des avancées importantes, soulignons :

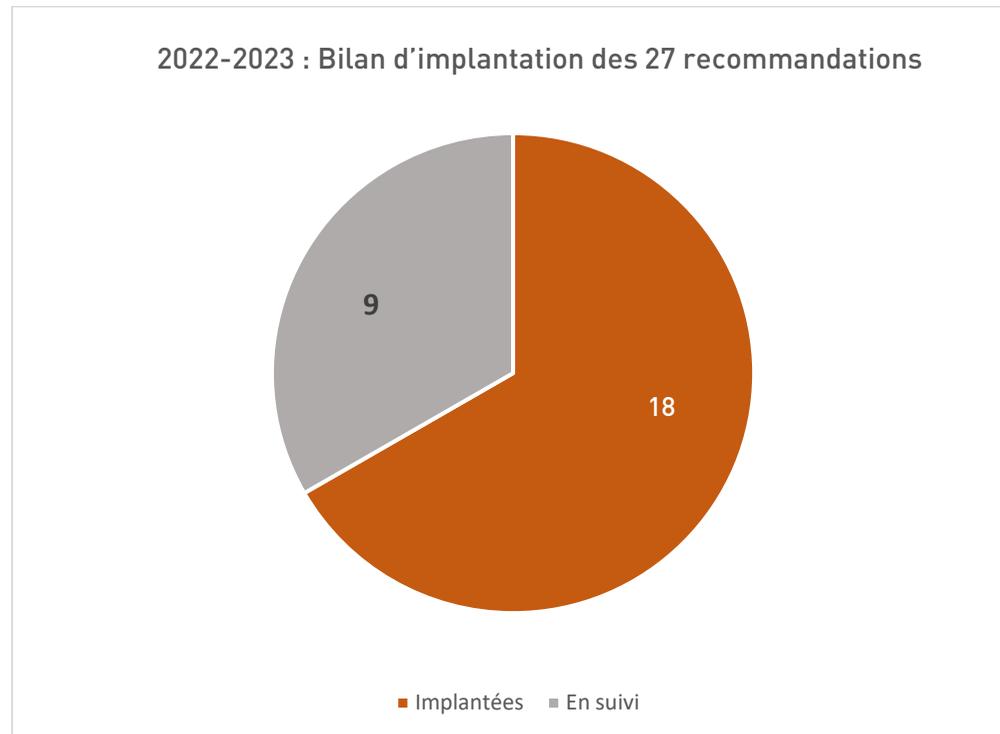
- Les efforts pour rehausser l'expertise nécessaire en matière de prévention et de contrôle des infections (PCI) au sein des CHSLD;
- Les mécanismes de concertation et de communication mis en place, tant à l'interne au MSSS qu'entre les ressources d'hébergement publiques et privées;
- La mise en œuvre d'un processus amélioré de transmission des directives par le MSSS;
- Le renforcement de la gouvernance locale dans les milieux d'hébergement;
- Le déploiement d'un système amélioré de vigie sanitaire et de déclaration des décès;

- La mise en place d'un réseau d'échange de pratiques médicales en CHSLD ainsi que la cogestion clinico-administrative en milieu d'hébergement.

Les mesures en voie d'implantation, quant à elles, sont les suivantes :

- Élaboration en cours du plan de réponse à une pandémie à la lumière des constats formulés et des apprentissages qui en ont découlé;
- Processus d'appel d'offres en lien avec l'implantation d'un système d'information unifié en matière d'approvisionnement et de gestion des ressources humaines;
- Déploiement en cours d'un plan d'action en matière d'hébergement et de soins de longue durée.

Globalement, au terme de l'année 2022-2023, le Protecteur du citoyen constate que 18 recommandations sur 27 sont implantées et 9 demeurent en suivi.



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

THÈME : Évaluation et gestion des risques

RECOMMANDATION VISÉE : R-1

OBJECTIFS DE LA RECOMMANDATION :

- Outiller les CHSLD selon leurs missions et les enjeux qui leur sont propres.
- Fournir les ressources requises aux directions générales du MSSS en matière 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 transférés en contexte d’urgence et de crise, dans le but 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.

SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN :

Le MSSS a transmis au Protecteur du citoyen le document Approche en gestion intégrée des risques et en contrôle des infections. Cette publication permet de répondre en partie aux objectifs de la recommandation, sur le plan d’une approche de gestion des risques adaptée aux milieux de vie pour aînés.

Par ailleurs, le MSSS a informé le Protecteur du citoyen que le Plan national intégré de préparation à une pandémie de type viral (maladies respiratoires sévères infectieuses) (PNIPP), dont la diffusion est prévue à l’automne 2023, permettra d’aborder les trajectoires sécuritaires des usagers et des usagères devant être transférés en contexte d’urgence, de même que l’application du principe de précaution dans une telle situation.

Ainsi, **le Protecteur du citoyen poursuivra son suivi de la recommandation 1** en vue d’apprécier concrètement la teneur des solutions mises de l’avant dans ce plan, principalement en matière de gestion des risques et des trajectoires de soins et services en contexte d’urgence, pour que le MSSS et son réseau soient prêts à déployer une réponse efficace lors d’une éventuelle pandémie.

CONSTATS – Manque de fluidité dans l’application des consignes des autorités par le personnel sur le terrain et répercussions négatives sur l’organisation des services / Besoin d’une meilleure communication pour rapprocher la réalité terrain des autorités et vice-versa

THÈME : Concertation et communication

RECOMMANDATIONS VISÉES : R-2 et R-17

OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS :

- Favoriser la concertation et la communication entre les directions générales du MSSS en contexte de crise ou en toute autre situation.
- Véhiculer des messages clairs, uniformes et adaptés.

SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN :

Le Protecteur du citoyen considère maintenant les recommandations 2 et 17 comme étant implantées.

Le MSSS a mis en place des processus de concertation internes visant à atténuer grandement le travail en vase clos. De cette manière, chacune des directions du Ministère peut bénéficier de l’expertise des autres dans la gestion d’une situation de crise. Par exemple, le MSSS a créé le comité qualité des milieux de vie et la cellule de « capacité » pour la gestion de la pénurie de main-d’œuvre.

Par ailleurs, des structures régionales de concertation des CHSLD publics et privés ont été mises sur pied, ce qui a favorisé la consolidation de canaux de communication fluides.

Le PNIPP prévoira une coordination des activités à l’échelle nationale via un coordonnateur national, nommé dès la confirmation d’une situation pandémique. Pour chacune des stratégies d’action du PNIPP, un responsable est également nommé à l’échelle nationale. Son rôle est d’assurer le suivi de la réalisation de la stratégie qui lui est attribuée.

De plus, la stratégie 16 du PNIPP visera à assurer le déploiement intégré de moyens et de canaux de communication auprès du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) dans le but de soutenir sa contribution à la lutte contre la pandémie.

Finalement, le MSSS a grandement amélioré ses outils de communication, ce qui a permis au public comme aux acteurs du réseau d’avoir accès à une information à jour et en temps opportun.

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'équipements de protection individuelle (EPI), localement et dans le monde

THÈME : Prévention et contrôle des infections

RECOMMANDATIONS VISÉES : R-3 et R-4

OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS :

- Instaurer et pérenniser une culture de PCI forte dans les CHSLD (plan détaillé).
- Assurer un approvisionnement du réseau en EPI (mesures de sécurisation des chaînes d'approvisionnement et constitution d'une réserve).

SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN :

Le Protecteur du citoyen considère maintenant les recommandations 3 et 4 comme étant implantées.

Le MSSS a su démontrer au Protecteur du citoyen qu'il a déployé les ressources nécessaires. De plus, dans une perspective de pérennité et en vue d'assurer une culture renforcée de PCI, il a consolidé l'approvisionnement en équipements de prévention et de contrôle des infections (EPI) dans les milieux de vie pour aînés.

Parmi les éléments mentionnés par le MSSS en réponse aux recommandations du Protecteur du citoyen, on trouve notamment : la création d'une direction spécifique au sein du MSSS, le financement récurrent de postes supplémentaires d'infirmières et infirmiers spécialisé(e)s en PCI et un plan prévoyant le renforcement de la formation du personnel.

Le Protecteur du citoyen prend également acte des travaux en cours visant l'élaboration du Plan d'action ministériel sur la prévention et le contrôle des infections 2024-2027.

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

THÈME : Main-d’œuvre

RECOMMANDATIONS VISÉES : R-5, R-6, R-7, R-8, R-9 et R-16

OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS :

Main-d’œuvre d’urgence

- Mieux planifier la venue de personnel en renfort en contexte d’urgence (plan de déploiement et partenariats).

Pénurie de main-d’œuvre

- Doter les CHSLD de personnel qualifié et compétent en nombre suffisant (stratégie d’attraction et de rétention, mesures de soutien au personnel).

SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN :

Le Protecteur du citoyen considère maintenant les recommandations 8, 9 et 16 comme étant implantées :

- 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** – Mesures ciblées pour certains secteurs prioritaires a été présentée en novembre 2021. Elle concerne la lutte contre la pénurie dans des secteurs stratégiques, dont le réseau de la santé;
- Le **Plan d’action national sur les effectifs infirmiers 2022-2024** a été diffusé en mars 2023;
- Le PNIPP prévoira l’accompagnement des régions, par le MSSS, dans la réalisation d’un plan régional de préparation à une pandémie de type viral.

Le Protecteur du citoyen poursuivra son suivi des recommandations 5, 6 et 7. Les enjeux soulevés par le MSSS quant à l’implantation de ces recommandations existent toujours, notamment :

- Difficulté d’arrimer des mesures planifiées de déploiement de la main-d’œuvre d’urgence avec certaines dispositions des conventions collectives négociées;
- Effets potentiels des mesures de déploiement sur la rétention de personnel;

- Enjeux de négociation avec des partenaires externes concernant les modalités des ententes (besoins réels, conditions de travail attribuables aux ressources).

Le projet de loi n° 15, *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*, a été présenté au Protecteur du citoyen comme étant porteur de leviers supplémentaires permettant de mieux gérer la main-d'œuvre en situation de crise.

De plus, en amont d'une éventuelle menace pandémique, le PNIPP prévoira la préparation d'un plan de déploiement de la main-d'œuvre pour répondre aux besoins en ressources humaines. Ce plan inclurait, entre autres, des mesures et stratégies de redéploiement des effectifs intraétablissements ou interétablissements ainsi qu'interrégionaux vers les activités prioritaires, notamment via des ententes syndicales.

Par ailleurs, et bien qu'il prenne acte des enjeux que soulève le MSSS, le Protecteur du citoyen considère que le MSSS doit faire preuve de leadership dans l'élaboration de mesures de déploiement de la main-d'œuvre en contexte d'urgence, et ce, de façon concertée avec des partenaires à l'intérieur comme à l'extérieur du RSSS. Le Protecteur du citoyen entend donc poursuivre ses discussions avec le MSSS à ce sujet.

CONSTAT – Interdiction des visites en CHSLD et conséquences dramatiques

THÈME : Contribution des proches aidants

RECOMMANDATIONS VISÉES : R-10, R-11 et R-12

OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS :

- 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.

SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN :

Le Protecteur du citoyen considère maintenant les recommandations 10, 11 et 12 comme étant implantées.

Le MSSS a informé le Protecteur du citoyen que la *Loi visant à reconnaître et à soutenir les personnes proches aidantes* (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) favoriseront la reconnaissance et le soutien des personnes proches aidantes.

Selon le portrait épidémiologique, le maintien de l'accès sécuritaire au milieu de vie a évolué favorablement 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.

Les ressources technologiques fournies aux CHSLD ont été conservées par ceux-ci à la suite de la crise. L'objectif est de poursuivre le raffinement des outils de communication en CHSLD.

Finalement, il sera prévu dans les actions de la stratégie 11 du PNIPP, intitulée « Assurer les services dans les milieux de vie », de prendre en compte la contribution des personnes proches aidantes et de fournir de la formation à ces personnes.

CONSTAT – Absence d'une gestion de proximité dans les CHSLD

THÈME : Gestion de proximité

RECOMMANDATIONS VISÉES : R-13 et R-14

OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS :

- 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.

SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN :

Le Protecteur du citoyen considère maintenant les recommandations 13 et 14 comme étant implantées.

Le MSSS a su démontrer au Protecteur du citoyen le renforcement réel de la structure de gouvernance locale au sein des milieux de vie, ce qui a permis une meilleure gestion de proximité et des actions agiles en réponse à des problèmes locaux.

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

THÈME : Contrôle et amélioration de la qualité

RECOMMANDATIONS VISÉES : R-15, R-20, R-21, R-22, R-23, R-24 et R-25

OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS :

- Planter 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.

SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN :

Le Protecteur du citoyen considère maintenant les recommandations 15, 21, 22, 23, 24 et 25 comme étant implantées.

Il s’appuie notamment sur l’état d’avancement des mesures suivantes :

- 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 qui contribuent à soutenir les milieux de vie;
- Le suivi médical en CHSLD;

- Le travail actif du réseau d'échange de pratiques médicales en CHSLD pour l'échange de connaissances, le soutien des meilleures pratiques et la promotion des soins de longue durée.

Le Protecteur du citoyen poursuivra son suivi concernant la recommandation 20, en vue d'être en mesure d'apprécier globalement l'implantation effective des mesures prévues au Plan d'action pour l'hébergement de longue durée 2022-2026 découlant de la Politique d'hébergement et de soins et services de longue durée. Ce plan d'action comporte plusieurs éléments qui permettent de répondre aux objectifs de la recommandation. Selon les informations obtenues jusqu'ici de la part du MSSS, le cadre de suivi et d'évaluation était en processus de validation.

CONSTAT – Manque de données en temps opportun : systèmes d'information désuets

THÈME : Système intégré d'information

RECOMMANDATIONS VISÉES : R-18 et R-19

OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS :

- Accéder à des informations fiables et de qualité en tout temps.
- Se doter de systèmes intégrés d'information pour générer des données épidémiologiques, de gestion, de ressources humaines, de surveillance, de vigie sanitaire ainsi que d'approvisionnement.
- Consigner les décisions importantes et les avis des autorités en temps de crise, dans le but d'aider la prise de décision, la justification de ces avis et leur suivi.

SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN :

Le MSSS a su démontrer au Protecteur du citoyen qu'il a élaboré des solutions innovantes, en vue de mettre un terme à l'actuel processus désuet de déclaration des décès. Ainsi, ce système est maintenant informatisé, ce qui permet d'écourter grandement le processus et d'améliorer la fiabilité des données. De plus, du point de vue de la vigie sanitaire, un système d'information plus performant a aussi été implanté pour la surveillance des éclosions de maladies infectieuses dans les milieux de vie.

En outre, dès la confirmation d'une situation pandémique, le PNIPP prévoira qu'un responsable national officiel de la gestion documentaire soit nommé. Son rôle inclura d'assurer la gestion documentaire relative à la gestion de la pandémie et de rendre disponibles les documents d'intérêt public.

Cela dit, **le Protecteur du citoyen poursuivra son suivi à l'égard des recommandations 18 et 19**, car une portion importante de modernisation reste à venir, dont le projet d'unification des systèmes d'information des finances, de l'approvisionnement et des ressources humaines (SIFARH). Le programme SIFARH s'inscrit dans le Plan de transformation numérique du réseau de la santé et des services sociaux. Il permettra au MSSS d'avoir une gestion intégrée des opérations administratives du réseau ainsi qu'un accès aux données en temps réel.

CONSTAT – 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

THÈME : Suivi des rapports d'enquête concernant la crise de la COVID-19 dans le secteur des soins de longue durée

RECOMMANDATION VISÉE : R-26

OBJECTIFS DE LA RECOMMANDATION :

- 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.

SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN :

Comme il est mentionné dans le rapport annuel 2021-2022 du Protecteur du citoyen, le MSSS a indiqué 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.

En date du 29 août 2023, **le Protecteur du citoyen est toujours en attente d'un positionnement du MSSS** quant au suivi de cette recommandation.

CONSTAT – Se souvenir

THÈME : Actes de commémoration annuelle

RECOMMANDATION VISÉE : R-27

OBJECTIF DE LA RECOMMANDATION :

- Se souvenir de cet épisode en mémoire des victimes.

SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN :

Dans le rapport annuel 2021-2022 du Protecteur du citoyen, le MSSS a indiqué poursuivre son analyse de la recommandation, mentionnant que cette décision relève de l'Assemblée nationale et que son application pourrait lui être confiée.

La recommandation 27 ayant été formulée plus spécifiquement à l'intention du ministre de la Santé et des Services sociaux, le Protecteur du citoyen met fin à son suivi auprès du MSSS.