

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

Rapport de suivi de 2024

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

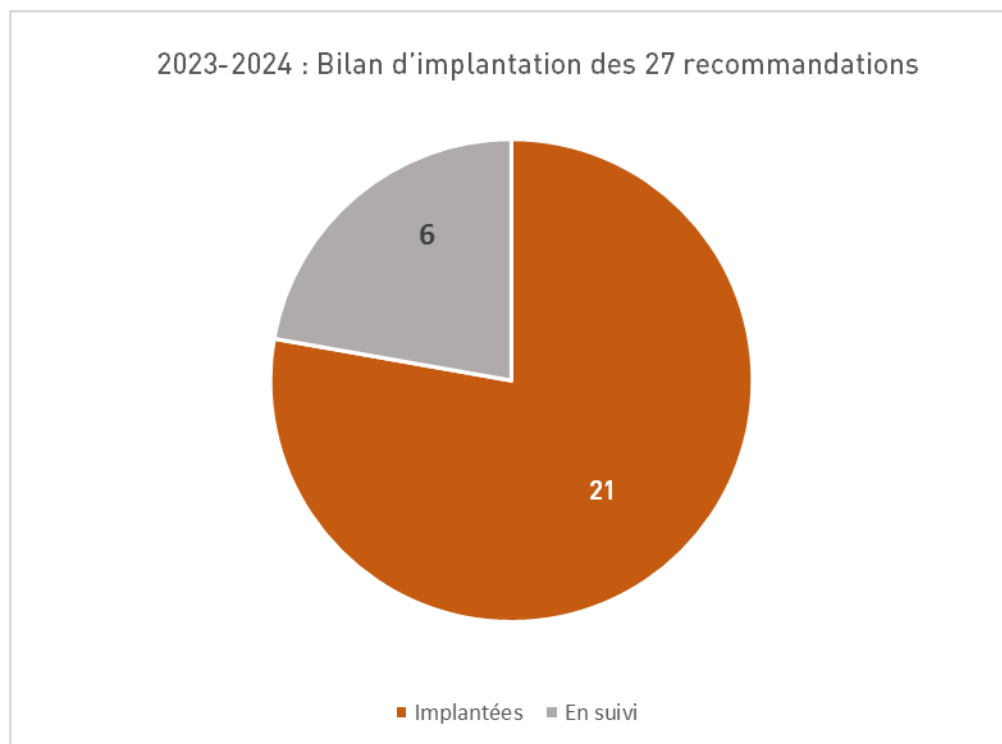
En avril 2024, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a fait la mise à jour de son tableau synthèse de suivi des recommandations des rapports sur la gestion de la COVID-19.

Le Protecteur du citoyen dresse un bilan global positif des activités que le MSSS a accomplies. Au soutien des mesures présentées à son plan de travail, le MSSS a démontré que des avancées ont été réalisées, ce qui permet au Protecteur du citoyen de considérer certaines recommandations contenues à son rapport comme étant implantées. Par ailleurs, certains chantiers demeurent en cours ou très près de leur réalisation, ce qui exige que le Protecteur du citoyen poursuive son suivi au cours de la prochaine année, au regard de mesures spécifiques présentées dans les pages qui suivent.

Au cours des prochains mois, les mesures suivantes devraient être réalisées :

- Publication, avant la fin de l'année 2024, du *Plan national intégré de préparation à une pandémie de type viral* (PNIPP – voir R-1);
- Déploiement dans les installations, devant débuter en 2025, du Système d'information des finances, de l'approvisionnement et des ressources humaines (SIFARH – voir R-18);
- Déploiement en cours du cadre d'évaluation du *Plan d'action pour l'hébergement de longue durée* 2021-2026 (voir R-20).

Globalement, au terme de l'année 2023-2024, le Protecteur du citoyen constate que 21 recommandations sur 27 sont implantées et que 6 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 suivi de la recommandation 1 est toujours en cours.

Réalisations selon le MSSS :

- *Élaboration des orientations ministérielles sur la gestion des risques, appuyées par des expertises médicale, clinique et scientifique, pour toutes clientèles vulnérables, quel que soit le milieu de vie.*
- *Développement d’un plan de contingence [n’est plus en vigueur].*
- *Ajout de critères cliniques de qualité des soins aux grilles d’évaluation.*
- *D’autres avenues que l’ajout d’une nouvelle politique seront explorées dans les mois à venir, telles que la bonification de politiques déjà en place (Politique d’hébergement et de soins et services de longue durée).*
- *Clarification des rôles et responsabilités des milieux de vie et apport des modifications réglementaires requises.*

- *Mise en place de mécanismes :*
 - *De vigie régulière dans les milieux de vie.*
 - *De concertation des directions du programme Soutien à l'autonomie des personnes âgées avec les directions cliniques des établissements.*

Depuis 2023, d'autres actions ont été menées :

- *Publication de la Politique d'hébergement et de soins et services de longue durée et le Plan d'action pour l'hébergement de longue durée 2021-2026.*
- *Déploiement du projet d'harmonisation des CHLSD.*
- *Bilan et formulation de recommandations en lien avec la trajectoire de services par le comité d'organisation des services médicaux.*

Déjà en 2023, le document intitulé *Approche en gestion intégrée des risques et en contrôle des infections* permettait de répondre en partie à la recommandation pour une approche de gestion de risques adaptée aux milieux de vie pour personnes âgées.

Par ailleurs, le MSSS n'a toujours pas publié le nécessaire *Plan national intégré de préparation à une pandémie de type viral (maladies respiratoires sévères infectieuses)* (PNIPP), dont la diffusion était prévue à l'automne 2023, pour aborder les trajectoires des usagers relogés en contexte d'urgence de même que l'application du principe de précaution. Dans la mise à jour de son plan d'action, il précise toutefois avoir réalisé une simulation en lien avec les plans de pandémie le 6 février 2024.

En attendant le PNIPP, le Protecteur du citoyen poursuivra son suivi de la recommandation 1.

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 :

Suivi terminé – Dans son rapport annuel 2022-2023, le Protecteur du citoyen a considéré les recommandations 2 et 17 comme étant implantées.

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 :

Suivi terminé – Dans son rapport annuel 2022-2023, le Protecteur du citoyen a considéré les recommandations 3 et 4 comme étant implantées.

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 :

Dans son rapport annuel 2022-2023, le Protecteur du citoyen a considéré les recommandations 8, 9 et 16 comme étant implantées.

Le suivi de la recommandation 5 est toujours en cours.

L’enjeu existant : répercussions des mesures de déploiement sur la rétention de personnel.

Réalisations selon le MSSS :

- *Élaboration d’un plan de formation de base pour le personnel transféré en CHSLD.*
- *Ajout d’infirmières praticiennes spécialisées (IPS) dans les groupes d’intervention interdisciplinaires.*
- *Directive sur la stabilisation de la main-d’œuvre dans les milieux de vie publics et privés conventionnés des établissements du RSSS [n’est plus en vigueur].*
- *« Registre d’exceptions » pour répertorier les déplacements autorisés [n’est plus en vigueur].*
- *Arrêté ministériel (2020104) obligeant la main-d’œuvre indépendante à suivre une formation en matière de PCI.*

- *Processus de convergence des ressources interétablissements.*
- *Réalisation du plan de délestage selon les niveaux d'alerte.*

De plus, la *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace* comporte des leviers permettant de mieux gérer la main-d'œuvre en situation de crise.

Cependant, le PNIPP attendu doit contenir un plan de déploiement des ressources humaines, essentiel pour l'implantation de la recommandation, y compris des mesures de redéploiement intraétablissement, interétablissements et interrégionales, notamment via des ententes syndicales.

Le suivi de la recommandation 6 est toujours en cours.

L'enjeu existant : difficulté d'arrimer des mesures planifiées de déploiement de la main-d'œuvre d'urgence avec des dispositions des conventions collectives.

Réalisations selon le MSSS :

- *Analyse des possibilités de faire appel à des associations ou à des regroupements représentant les organismes partenaires offrant des services de santé et des services sociaux.*
- *Élaboration d'une stratégie avec les établissements d'enseignement et les ordres professionnels en vue de maximiser l'utilisation des étudiants et d'accélérer l'achèvement des études.*
- *Soins infirmiers : un ajout partiel des 1 000 ETC prévu en CHSLD dans le cadre des négociations nationales des conventions collectives 2021-2023.*

La mise en place de Santé Québec et la signature des ententes syndicales pour les équipes volantes semblent être un pas facilitant la mobilité en contexte d'urgence.

Le suivi de la recommandation 7 est toujours en cours.

L'enjeu existant : négociations avec des partenaires externes concernant les modalités des ententes (besoins réels, conditions de travail attribuables aux ressources).

Réalisations selon le MSSS :

- *Analyse des possibilités de faire appel à des organisations de la société civile.*
- *Analyse de la possibilité de pérenniser les conventions d'aide avec la Croix-Rouge et Ambulance Saint-Jean (gestion contractuelle).*

Le Protecteur du citoyen constate peu de développement en ce qui a trait aux partenariats.

En attendant le PNIPP, le Protecteur du citoyen poursuivra son suivi des recommandations 5, 6 et 7.

CONSTAT – Interdiction des visites en CHSLD et conséquences dramatiques

THÈME : Contribution des personnes proches aidantes

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 :

Suivi terminé – Dans son rapport annuel 2022-2023, le Protecteur du citoyen a considéré les recommandations 10, 11 et 12 comme étant implantées.

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 :

Suivi terminé – Dans son rapport annuel 2022-2023, le Protecteur du citoyen a considéré les recommandations 13 et 14 comme étant implantées.

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 :

- 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 gérontologiques et gériatriques.

SUIVI DU MSSS ET APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN :

Dans son rapport annuel 2022-2023, le Protecteur du citoyen a considéré les recommandations 15, 21, 22, 23, 24 et 25 comme étant implantées.

Suivi terminé – Le Protecteur du citoyen juge aussi maintenant la recommandation 20 réalisée.

De toutes les mesures mises en place dans le cadre du *Plan d’action pour l’hébergement de longue durée 2021-2026*, seul le cadre d’évaluation n’a pas encore été publié. Sinon, une politique nationale d’effectifs de soins infirmiers en CHSLD est aussi à venir. L’Opération main-d’œuvre a déjà pris la mesure du problème en mettant en place différentes exigences pour la dotation du personnel de soins.

Le changement de cap en matière de dotation semble important et le Plan d’action est publié.

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 suivi de la recommandation 18 est toujours en cours.

Réalisations selon le MSSS :

- *Mise en place d’un système d’information des événements démographiques (SIED) qui permet une collecte électronique, dans le but de réduire les délais d’accès aux données du fichier des décès (SP-3).*
- *Déploiement d’un système de collecte électronique pour accélérer de façon considérable la déclaration des décès liés à la COVID-19.*
- *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 CHSLD.*
- *Mesures transitoires en place :*
 - *En ce qui concerne la gestion des RH, une solution de gestion médico-administrative permettant de suivre les absences en invalidité du personnel des établissements publics a été déployée (sauf dans les établissements privés ou privés conventionnés).*
 - *Le module pandémie mis en place au sein de tous les établissements publics procure un suivi de l’absentéisme du personnel lié à la COVID-19.*

- *Une entente de transition a été conclue avec les fournisseurs actuels pour maintenir les systèmes et leur assurer une évolution minimale jusqu'à la fin du déploiement prévu dans le cadre du projet SIFARH.*

À venir :

- *Il est prévu que le déploiement de nouveaux systèmes d'information des finances, de l'approvisionnement et des ressources humaines (SIFARH) débute en 2025. D'ici là, une entente de transition a été conclue avec les fournisseurs actuels pour maintenir les systèmes et leur assurer une évolution minimale jusqu'à la fin du déploiement prévu dans le cadre du projet SIFARH.*

En attendant le SIFARH, le Protecteur du citoyen poursuivra son suivi de la recommandation 18.

Le suivi de la recommandation 19 est toujours en cours.

La consignation des décisions de gestion pourrait dépendre de l'implantation du SIFARH.

De plus, le PNIPP prévoira qu'un responsable national de la gestion documentaire soit nommé en cas de pandémie. Son rôle inclura la gestion documentaire relative à la gestion de la pandémie et la mise en disponibilité des documents d'intérêt public.

En attendant le SIFARH et le PNIPP, le Protecteur du citoyen poursuivra son suivi de la recommandation 19.

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 :

Suivi terminé – Le Protecteur du citoyen considère maintenant la recommandation 26 implantée.

Comme l’a mentionné le Protecteur du citoyen dans son rapport annuel 2021-2022, le MSSS a affiché sa volonté de rendre compte, annuellement et publiquement pour les cinq années à venir, 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 2024, il indique toutefois qu’il ne rendra pas publiques ces informations dans son rapport annuel de gestion, mais qu’il publiera les rapports des trois auditeurs externes (Protecteur du citoyen, Commissaire à la santé et au bien-être, Coroner) sur son site Web aussitôt qu’ils seront disponibles.

Compte tenu de cette promesse et du fait que la Direction générale de la coordination réseau et ministérielle et des affaires institutionnelles a fait les suivis appropriés, le Protecteur du citoyen considère la recommandation 26 réalisée pour 2024.

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 :

Suivi terminé – La recommandation 27 ayant été formulée plus spécifiquement à l'intention du ministre de la Santé et des Services sociaux, le Protecteur du citoyen a mis fin à son suivi auprès du MSSS lors de la publication de son rapport annuel 2022-2023.