

Entrevue avec Joanne Castonguay

Commissaire à la santé et au bien-être

Vous occupez la fonction de Commissaire à la santé et au bien-être depuis 2020, et votre mandat vient d'être renouvelé. Vous êtes économiste de formation, qu'est-ce qui vous a amené à exercer cette fonction ?

J'étudie les systèmes de santé depuis de nombreuses années. J'ai eu l'occasion d'approfondir plusieurs enjeux entourant la gouvernance des systèmes de santé et le transfert des innovations, notamment en tant que professeure associée au Pôle santé de HEC Montréal et au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). Après plusieurs années de carrière, je souhaitais contribuer de façon plus directe à l'amélioration de notre système. Le rôle de commissaire à la santé et au bien-être me permet justement de mettre mon expertise au service de la population.

La mission du CSBE est d'éclairer le débat public et la prise de décision gouvernementale pour un système de santé et de bien-être pérenne, agile et performant. Dans les faits, sur quoi vous et vos équipes travaillez concrètement ?

Je travaille actuellement, avec mon équipe, sur le projet Grands repères. Dans le cadre de ce projet, nous évaluons la capacité du système de santé et de services sociaux à optimiser les résultats qui comptent pour la population avec les ressources dont il dispose. Nous analysons des indicateurs clés qui permettent d'évaluer si notre système améliore la santé de la population de façon équitable, durable et efficace et si les services sont accessibles et adaptés aux besoins.

Je m'intéresse également à la mise en œuvre opérationnelle d'un système de santé populationnelle axé sur la valeur. L'approche de santé populationnelle vise à transformer un système de soins et de services centré sur les besoins des personnes le sollicitant en un réseau axé sur la production de santé et de bien-être pour l'ensemble de la population de son territoire. Elle nécessite de passer d'une approche réactive à une approche proactive, en proposant des transformations et de nouvelles méthodes de collaboration pour améliorer la santé et le bien-être de la communauté.

« ... la valeur d'un système de santé et de services sociaux correspond à sa capacité à produire les résultats qui sont prioritaires pour la population... »

Joanne Castonguay occupe la fonction de commissaire à la santé et au bien-être depuis janvier 2020. À ce titre, elle informe les autorités gouvernementales et la population sur le contexte, les enjeux et la performance du système de santé et de services sociaux du Québec. Elle conseille aussi sur les choix qui s'imposent pour adapter ce système afin de mieux répondre aux besoins de la population.



En tant que commissaire, madame Castonguay travaille sur des mandats d'envergure, incluant des mandats octroyés par le gouvernement du Québec. Elle a notamment évalué la performance du système de santé et de services sociaux pendant la première vague de COVID-19 et la performance des programmes gouvernementaux de soutien à domicile. Dans le cadre de ces travaux, elle a formulé des recommandations pour amorcer une transformation du système de santé et de services sociaux afin de le rendre plus viable.

Économiste, madame Castonguay étudie les systèmes de santé depuis de nombreuses années et est l'auteure de plusieurs publications, notamment sur la gouvernance des systèmes de santé et sur le transfert des innovations. Elle a été professeure associée au Pôle santé de HEC Montréal et directrice de recherche à l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) et au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO).

L'un de vos moyens d'action est d'écouter le citoyen, mais aussi des experts liés à la santé à travers un forum, dont les membres sont nommés pour 3 ans. Pourquoi avoir choisi cette formule ? En quoi cela éclaire-t-il votre action?

Le forum de consultation est une source d'information unique pour alimenter mes réflexions. Les délibérations des membres du Forum, basées sur la mise en commun de leurs valeurs, points de vue, expérience et connaissances, apportent une démarche plus démocratique à mes travaux.

Je présente d'ailleurs les conclusions des délibérations du Forum dans mes rapports. Par exemple, les délibérations du Forum ont influencé les réflexions du CSBE pour son rapport *Bien vieillir chez soi — tome 4 : une transformation qui s'impose*. Le Forum a même publié son propre rapport sur ses délibérations : [Quel avenir pour le soutien à domicile ? Du soutien à domicile vers le maintien de l'autonomie : pour un écosystème visant le mieux-être des personnes.](#)

Je n'ai pas choisi cette formule judicieuse qu'est le Forum. Sa mise en place découle plutôt de la Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être. Cette loi part du constat que la reconnaissance des obstacles systémiques à la bonne performance du système de santé et de services sociaux doit tenir compte des points de vue et des valeurs de l'ensemble des acteurs de la société québécoise, y compris ses citoyennes et citoyens.

L'approche d'évaluation du CSBE se centre sur la valeur produite par le système de santé pour la population. Le comité de transition mis en place par Santé Québec a déposé en janvier dernier son rapport final, dans lequel il recommande de revoir en profondeur les façons de faire en s'éloignant du modèle hospitalocentriste pour développer un système axé sur la valeur. Concrètement, qu'est-ce que ça signifie est un système axé sur la valeur et comment peut-on faire pour y parvenir ?

Dans mes travaux, la valeur d'un système de santé et de services sociaux correspond à sa capacité à produire les résultats qui sont prioritaires pour la population, en considérant les ressources consenties et les valeurs sociétales.

Ainsi, un système de santé et de services sociaux crée de la valeur lorsqu'il contribue à la santé et au bien-être de la population en termes d'optimisation de la santé et du bien-être de la population et de réponse aux besoins prioritaires collectifs, et ce, de façon efficiente et équitable tout en assurant la viabilité financière du système et en contribuant à la durabilité sociale et environnementale.

Plutôt que de me concentrer uniquement sur les services offerts ou l'argent dépensé, j'évalue la performance du système à l'aide de l'approche axée sur la valeur en me posant des questions comme : les soins et services de santé et de services sociaux sont-ils de qualité? Sont-ils équitables et axés sur les besoins de la population? Sont-ils de la bonne intensité? Sont-ils accessibles?

Dans les derniers mois, vous avez émis plusieurs rapports en lien avec l'hébergement et les soins à domicile. Votre constat est sans appel : la situation actuelle n'est plus tenable et des changements s'imposent. Vous avez émis à cet effet plusieurs recommandations. Quel est selon vous le changement à opérer le plus rapidement ?

Je crois que le ministère devrait améliorer le soutien à la population. Il faut passer d'un système complexe et opaque à un système simple, intégré, compréhensible et accessible.

Le système actuel est opaque à plusieurs égards, ce qui retarde l'accès aux services, accroît le fardeau des proches aidants et le rend incompréhensible pour ses utilisateurs. La multiplicité des programmes de financement contribue à cette opacité, en plus de rendre le système moins efficient.

J'insiste sur le caractère essentiel de l'accès à l'information pour les usagers et leurs proches aidants – l'information concernant les services offerts, le soutien financier auquel ils ont droit, mais également l'information liée au dossier de santé des usagers. Les usagers et leurs proches ont surtout besoin de savoir où obtenir ces informations et d'être accompagnés pour naviguer à travers le système.

Le régime d'examen des plaintes est l'un des outils qui permet, à travers les plaintes individuelles des citoyens, d'améliorer la qualité des soins et des services offerts par le réseau de la santé. Trouvez-vous qu'à l'heure actuelle il s'opère de façon optimale ?

Le régime d'examen des plaintes ne s'opère pas de façon optimale à l'heure actuelle. Mais il incarne un levier puissant, à condition qu'on lui donne les moyens de jouer un rôle structurant dans la gouvernance du système. Écouter — et apprendre — de celles et ceux qui en vivent les angles morts est une condition essentielle à la transformation du réseau de la santé et des services sociaux.

Dans mes travaux récents, je constate que ce potentiel demeure sous-exploité. D'abord, il est peu connu, fragmenté et complexe. Sa mise en œuvre varie selon les milieux (CHSLD, RPA, GMF, RI-RTF, etc.) et les types de services offerts, ce qui contribue à une méconnaissance généralisée, une faible mobilisation des usagers, et une accessibilité inégale au recours. Le traitement différencié des plaintes médicales, confiées à des médecins examinateurs, soulève également des enjeux.

Sur le plan de la gouvernance de la santé populationnelle, le régime ne joue pas actuellement un rôle structurant. Les données disponibles via SIGPAQS sont désuètes, incohérentes et non harmonisées. L'absence d'identifiants normalisés, la codification variable entre établissements, et l'impossibilité de suivre une trajectoire usager limitent la production d'indicateurs fiables et exploitables. Malgré une circulaire ministérielle précisant les requis, les rapports annuels des commissaires sont difficilement comparables et peu mobilisés au niveau stratégique.

Pour que le régime contribue pleinement à la transformation du système, au-delà de la résolution de situations individuelles, une standardisation nationale des pratiques de saisie et de reddition de comptes est indispensable, de même qu'une modernisation du système d'information.

Un autre angle mort majeur réside dans le traitement des signalements de maltraitance. Actuellement, les données ne permettent pas de savoir si les signalements sont fondés, quelles mesures ont été prises, ni si elles ont été efficaces. Or, dans un contexte de vieillissement accéléré et de recours croissant au privé, cette opacité fragilise la reddition de comptes.

L'arrivée d'un commissaire national aux plaintes représente un jalon prometteur pour recentrer le régime sur sa mission systémique : soutenir la reddition de comptes, détecter les angles morts du système, et soutenir la transformation du système.

« Le régime d'examen des plaintes ne s'opère pas de façon optimale à l'heure actuelle. Mais il incarne un levier puissant... »