

Commission des relations avec les citoyens

Projet de loi n° 101

Loi visant à renforcer la lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité ainsi que la surveillance de la qualité des services de santé et des services sociaux

Recommandations
du Réseau de coopération des entreprises
d'économie sociale en aide à domicile (EÉSAD)

30 septembre 2021

Sommaire des recommandations

Les EÉSAD souhaitent profiter de cette tribune pour à nouveau interpeler sur le nécessaire virage qu'il faut que le Québec opère en matière de soutien à domicile.

Notre premier objectif, comme société, ne doit pas être la gestion des situations de maltraitance, mais bien leur prévention. Les EÉSAD considèrent que la prévention et la lutte contre les maltraitements s'ajoute à tous les avantages économiques et sociaux démontrés du soutien à domicile.

Un grand chantier national sur le soutien à domicile permettrait d'aborder en amont tous les enjeux touchant les aînés. Il permettrait de développer une vision d'avenir et d'agir au lieu de seulement réagir.

« Chez moi pour la vie » c'est le souhait de millions de Québécoises et de Québécois qui veulent vivre et vieillir chez eux ! Le Réseau de coopération des EÉSAD et l'ensemble des entreprises d'économie sociale en aide à domicile du Québec souhaitent s'inscrire comme partenaires et leaders de cette réflexion et de ce virage afin que le privilège de rester à domicile devienne un droit pour tous.

Recommandation 1

Instaurer une formation systématique et gratuite de prévention et de repérage de la maltraitance pour les prestataires de services de santé et de services sociaux.

Recommandation 2

Ouvrir un chantier national sur le soutien à domicile qui permettra d'amorcer un véritable virage vers le soutien à domicile au Québec.

Recommandation 3

Développer une approche proactive de la protection des aînés en désignant des personnes responsables, sur le modèle des articles 31 et suivants de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

Recommandation 4

Reconnaître les prestataires de services de soutien à domicile intervenant dans le cadre du dispositif Allocation directe / Chèque emploi-service comme des prestataires de services de santé et de services sociaux, au sens du projet de loi et garantir à leurs usagers le même niveau de contrôle.

À propos des EÉSAD

Le Réseau de coopération des EÉSAD représente les cent entreprises d'économie sociale reconnues aux fins du Programme d'exonération financière pour services d'aide domestique (PEFSAD), par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), pour l'aide à la vie domestique (AVD).

Outre le réseau de la santé et des services sociaux, les EÉSAD forment le seul réseau qui offre des services de soutien à domicile sur l'ensemble du territoire du Québec. Ces entreprises, administrées principalement par et pour leurs usagers et exploitées à des fins non lucratives, sont des organisations de proximité ancrées et voulues par leurs communautés. Elles offrent plus de sept millions d'heures de services à 100 000 aînés, personnes en perte d'autonomie ou ayant des limitations fonctionnelles, dont près d'un million d'heures de services d'assistance personnelle et six millions d'heures de services en AVD.

Les EÉSAD emploient plus de 9 400 personnes, dont 8 700 préposées et préposés d'aide à domicile possédant les compétences et l'expertise requises, afin d'assurer un soutien et des services à domicile de qualité aux citoyens qui en ont besoin.

Les usagers des entreprises d'économie sociale en aide à domicile en quelques chiffres¹

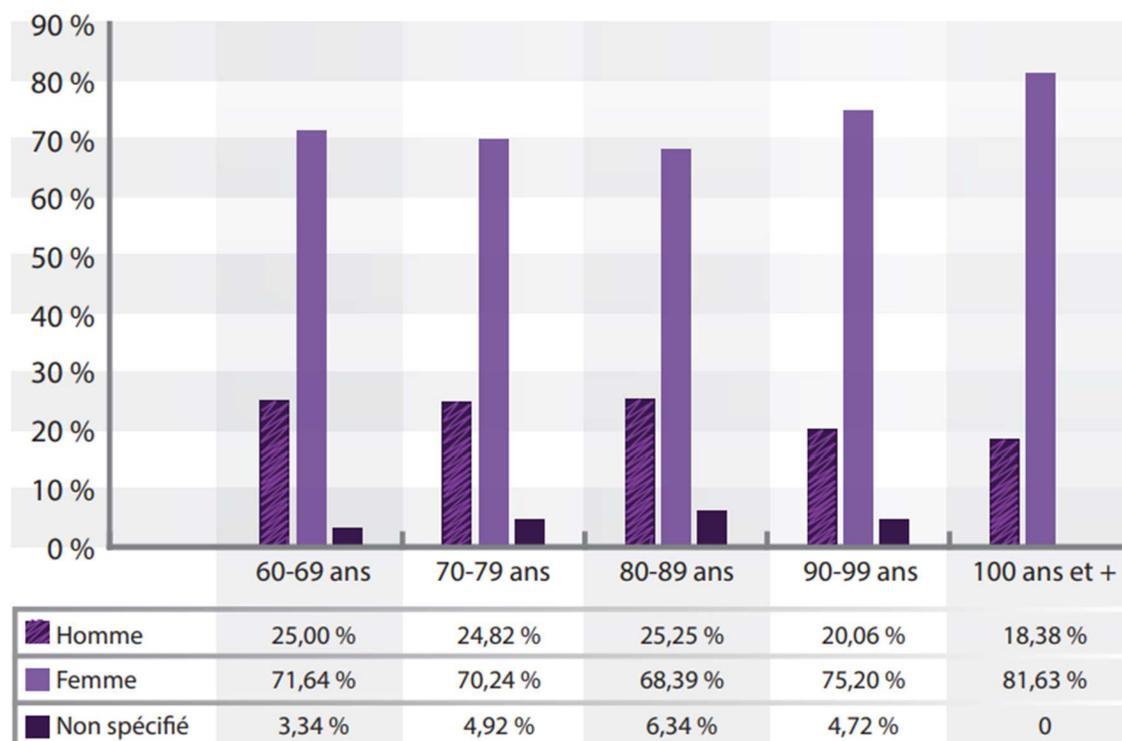
- Plus de 110 000 usagers, dont :
 - 99 006 usagers au PEFSAD
 - Plus de 10 000 usagers en services d'assistance personnelle
- 71 % des usagers sont des femmes
- 79 % des usagers ont plus de 65 ans et 57 % des usagers ont plus de 75 ans
- 70 % des usagers vivent seuls
- 58 % de la clientèle de plus de 65 ans a des revenus inférieurs à 20 997 \$ pour une personne et moins de 30 413 \$ pour un couple.

¹ Données au 31 mars 2020

Les préposées d'aide à domicile des EÉSAD : une armée d'yeux sur l'ensemble du territoire

Dans son *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2017-2022*, le gouvernement du Québec note la grande surreprésentation des femmes parmi les personnes présumées maltraitées. Or, les femmes représentent également plus de 70 % des usagers des EÉSAD. De plus, l'isolement est identifié comme un facteur de risque; or, 70 % des usagers des EÉSAD vivent seuls. Et, la plupart du temps, ces facteurs se cumulent.

LE GENRE ET L'ÂGE DES PERSONNES ÂÎNÉES PRÉSUMÉES MALTRAITÉES



Source : Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2017-2022

Avec le temps, dans un contexte de rareté de la main-d'œuvre et de ressources limitées, les EÉSAD ont progressivement priorisé la livraison de services auprès d'usagers plus vulnérables, dont les caractéristiques correspondent aux facteurs de risques de la maltraitance.

Ce sont près de 9 000 préposées et préposés d'aide à domicile sur l'ensemble du territoire qui entrent au sein même du domicile des usagers et qui tissent quotidiennement des relations de confiance propices à recevoir des informations privilégiées de la part des usagers. Ce lien significatif entre un aîné et un intervenant ne se décrète pas du jour au lendemain. Il prend des mois, voire des années, à se construire. Les préposées d'aide à domicile des EÉSAD ont le privilège de pouvoir forger ce genre de relation.

Les préposées d'aide à domicile des EÉSAD deviennent des observatrices de premier plan de la situation de ces usagers et pourraient jouer un rôle central pour prévenir, repérer et intervenir lors de situations de maltraitance.

C'est d'ailleurs ce que préconise explicitement le *Guide de référence pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées* publié par le gouvernement du Québec en 2016 et reproduit ci-dessous.

Proposition de rôles pour les entreprises d'économie sociale en aide à domicile

PRÉVENIR
Sensibiliser à la problématique et aux bonnes pratiques pour se protéger; Participer à l'élaboration des outils de prévention et les utiliser; Réaliser des activités de prévention; Valoriser le vieillir et vivre ensemble (combattre l'âgisme); Favoriser la bientraitance.
REPÉRER
Repérer les indices Valider les indices
INTERVENIR
<ul style="list-style-type: none"> - Accueillir la personne et créer un lien de confiance Effectuer une première exploration ou évaluation de la situation; Estimer la dangerosité de la situation et planifier les interventions possibles. <ul style="list-style-type: none"> - Favoriser la reconnaissance de la situation de maltraitance par la personne aînée Élaborer un PI, un PII et un PSI; Mettre en œuvre le plan d'intervention établi : Suivre l'évolution de la situation – Introduction Suivre l'évolution de la situation – Scénario 1 : Suspension de suivi Suivre l'évolution de la situation – Scénario 2 : Accompagnement

Suivre l'évolution de la situation – Scénario 3 : Interventions visant à assurer plus de protection.

- Effectuer une référence

Accompagner vers les services;

Appliquer des mesures d'urgence;

Sécuriser les avoirs.

- Offrir des soins de santé ou de soutien à l'autonomie.

COORDONNER

Soutenir le fonctionnement de la concertation.

Assurer la synergie à l'interne des organisations.

Assurer la synergie entre les organisations

Arrimer les liens entre la pratique et la recherche.

Contribuer à la mise à jour des politiques publiques et des lois.

Favoriser la coopération interprovinciale et internationale.

Source : Guide de référence pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées, 2^e édition, 2016

Par ailleurs, leur simple présence quotidienne auprès d'un aîné peut contribuer à dissuader les gestes de maltraitance.

Pour assurer pleinement ce rôle et mettre à profit ce lien significatif, les préposées d'aide à domicile des EÉSAD ont néanmoins besoin d'être adéquatement outillées et formées. Dans le cadre du projet de loi à l'étude, cette nécessité devient impérieuse dès lors que l'obligation de signalement des prestataires de services de santé et de services sociaux est élargie et s'applique aux préposées d'aide à domicile.

Une telle formation doit être prise en charge par le réseau de la santé et des services sociaux, car à défaut tous les coûts liés à cette formation devraient être répercutés sur la facture des usagers. Les EÉSAD étant exploitées à des fins non lucratives, elles opèrent dans un cadre budgétaire très contraint. Cette prise en charge doit autant concerner les frais afférents à la formation que le salaire des préposées durant la formation.

Recommandation 1

Instaurer une formation systématique et gratuite de prévention et de repérage de la maltraitance pour les prestataires de services de santé et de services sociaux.

Le défi du vieillissement exige un changement de paradigme : Chez moi pour la vie

Notre premier objectif, comme société, ne doit pas être la gestion des situations de maltraitance, mais bien leur prévention. Chaque fois qu'une plainte est déposée, il est déjà trop tard, un lien familial ou avec un proche significatif est rompu. C'est la raison pour laquelle il faut tout mettre en œuvre en amont pour éviter de laisser la moindre brèche qui puisse favoriser la survenue d'une situation de maltraitance.

Malgré des investissements majeurs dans les dernières années et les derniers mois, le soutien à domicile n'est pas encore une réalité concrète pour l'immense majorité des aînés, des personnes en perte d'autonomie ou ayant des limitations fonctionnelles. Des dizaines de milliers d'aînés vivent isolés et sont, par le fait même, vulnérables à la maltraitance.

En soi, l'isolement peut déjà être considéré comme une forme de maltraitance. Lors de la première vague de la pandémie de COVID-19, les EÉSAD ont été forcées de suspendre les visites à des milliers d'usagers. À leur retour, elles ont pu constater les dégâts sanitaires causés par ces longs mois d'isolement. Cette expérience doit servir de leçon collective et doit faire prendre conscience de l'importance essentielle des services de soutien à domicile accessibles à toutes et tous.

Lorsqu'une personne n'est pas isolée et bénéficie du soutien d'un proche aidant, il faut néanmoins garantir un soutien adéquat. Le gouvernement du Québec a notablement avancé dans le soutien aux personnes proches aidantes, mais les EÉSAD demeurent convaincues que c'est aussi en aidant les aidés qu'on aide les aidants. Tous les services de soutien à domicile offerts à un aîné, une personne en perte d'autonomie ou ayant des limitations fonctionnelles permettent systématiquement de réduire la charge qui pèse sur le proche aidant.

Enfin, c'est ancré dans notre culture collective : au Québec, quand on est vieux, on déménage.

Pourtant, parmi les facteurs de protection qui tendent à réduire l'incidence de la maltraitance, le *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2017-2022* identifie des facteurs intrinsèques (bonne estime de soi, capacité à demander de l'aide, compréhension des émotions, participation sociale, capacité d'apprendre sur soi-même et sur la collectivité, maintien des bonnes habitudes de vie) qui sont souvent favorisés par le maintien à domicile et dans la communauté.

Il identifie également des facteurs extrinsèques (maintien d'un réseau social, environnement sain et sécuritaire, relations de confiance, services de proximité, capacité financière) qui sont au cœur des préoccupations des EÉSAD. À travers leur approche originale d'entreprises collectives, les EÉSAD perçoivent leurs usagers comme des acteurs dont il faut renforcer la capacité et l'autonomie.

À ce titre, les EÉSAD se reconnaissent dans l'approche de la gériatrie sociale, qui vise à établir un trait d'union entre les services communautaires et le réseau de la santé, en agissant à même le milieu de vie des aînés et en prenant en compte les conditions de vie réelles des aînés. En agissant en amont, l'objectif est d'améliorer la qualité de vie des aînés sans avoir recours à la lourdeur des services institutionnels. Enfin, l'approche préconise le respect des droits et des choix personnels des aînés en ce qui concerne leur santé.

Cela s'ajoute à tous les autres avantages dûment établis du soutien à domicile, notamment les avantages économiques, sociaux, culturels et intergénérationnels.

Face au vieillissement de la population, et alors que la population de 65 ans et plus va augmenter de près de 30 % dans les 10 prochaines années, le Québec doit rapidement amorcer un virage majeur et concret vers le soutien à domicile, car malgré toute la bonne volonté du gouvernement et malgré toute l'ambition commerciale de l'industrie des résidences privées pour aînés, le modèle actuel n'est pas viable.

Sur la base de ce constat, le Réseau de coopération des EÉSAD a publié en octobre 2020 un mémoire de réflexion intitulé *Chez moi pour la vie*, qui s'articule autour de trois thèmes clés :

1. L'accessibilité et l'autonomie décisionnelle;
2. L'offre et la qualité des services à domicile;
3. L'attraction et la rétention de la main-d'œuvre.



Fortes de leur présence dans toutes les régions du Québec et de leur position de plus important prestataire de services de soutien à domicile en dehors du réseau public, les ÉESAD constatent toujours l'actualité des constats et recommandations du mémoire *Chez moi pour la vie*.

C'est pour cette raison qu'elles demandent à nouveau au gouvernement du Québec d'entamer un chantier sur le soutien à domicile en collaboration avec les partenaires du secteur.

Recommandation 2

Ouvrir un chantier national sur le soutien à domicile qui permettra d'amorcer un véritable virage vers le soutien à domicile au Québec.

Agir et ne plus seulement réagir

Il est important de souligner la formulation de l'article 9 du projet de loi :

« Le ministre responsable des Aînés assume la responsabilité de lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne en situation de vulnérabilité en favorisant la complémentarité et l'efficacité des mesures qui sont prises par les intervenants des milieux concernés et qui sont destinées à prévenir, à repérer et à lutter contre la maltraitance ».

Cette volonté de rendre responsable la ministre est certainement une avancée, mais, dans les faits, il y a toujours un pas entre la responsabilité et l'imputabilité.

De même, à l'article 2, le fait de renforcer les missions et responsabilités des P.-D.G. ou D.G. des établissements va certainement dans le bon sens. Cependant, dans les faits, on sait que cette responsabilité va être déléguée et le projet de loi ne précise pas à qui en particulier. Dans le contexte actuel, marqué par la rareté de la main-d'œuvre et un fort taux de roulement au sein des établissements, on doit malheureusement envisager que la priorité accordée à ce dossier pourrait varier d'une région à l'autre et d'une époque à l'autre.

À l'article 9 également, lorsqu'il est question des intervenants désignés, rien n'indique que ces intervenants auront pour mission exclusive, ou du moins pour mission principale de se consacrer à cette mission. Il peut donc s'agir uniquement d'une tâche connexe pour ces intervenants désignés.

Surtout, à chaque échelon cité ci-dessus, on comprend que le rôle accordé par le projet de loi est de recevoir les plaintes et de s'assurer qu'elles sont suivies d'effet. Il n'y est pas prévu de véritable responsabilité de ces intervenants en prévention de la maltraitance, au-delà des politiques et directives qui existent. On reste dans le domaine de la réaction aux situations plutôt que dans celui de la prévention proactive.

Or, connaissant la démographie actuelle et à venir, il est très dommageable de ne pas se donner les moyens de détecter et d'assumer un volume important de situations de maltraitance.

Pour toutes ces raisons, les EÉSAD recommandent que soit désignée, au sein des centres intégrés, une personne responsable de la prévention et de la lutte contre la maltraitance, dont ce serait la seule responsabilité à temps plein. Cette personne pourrait recevoir les délégations de responsabilité prévues au projet de loi et coordonner efficacement les intervenants désignés, entre autres missions.

De la même manière qu'il existe une direction de la protection de la jeunesse dans chaque région, il faut une personne responsable de la protection des aînés qui soit effectivement imputable de cette responsabilité.

Recommandation 3

Développer une approche proactive de la protection des aînés en désignant des personnes responsables, sur le modèle des articles 31 et suivants de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

Le dispositif Allocation directe / Chèque emploi-service : un possible angle mort du projet de loi ?

Le Réseau de coopération des EÉSAD prend bonne note de la nouvelle définition de « prestataire de service de santé et de services sociaux » telle qu'établie par le projet de loi et ne formule aucune objection à ce que cette définition intègre de fait les EÉSAD et leurs préposées d'aide à domicile dans le cadre de certains de leurs services.

En effet, étant administrées par et pour les usagers ou leurs proches, les EÉSAD ont toujours porté une attention cruciale à la qualité de leurs services et au respect des plus hauts standards établis par les autorités gouvernementales. Cette préoccupation reflète également la longue relation de confiance et de collaboration qui existe entre les EÉSAD et les CISSS ainsi que les CIUSSS.

Cependant, selon notre compréhension, les prestataires de services de soutien à domicile intervenant dans le cadre du dispositif Allocation directe / Chèque emploi-service ne sont pas inclus dans cette nouvelle définition de « prestataire de service de santé et de services sociaux » et, par conséquent, ne sont pas soumis aux mêmes obligations et aux mêmes contrôles que les préposées d'aide à domicile, bien qu'ils fournissent des services très similaires.

En effet, ces personnes ne fournissent pas un service pour le compte d'un établissement, mais pour le compte d'un usager qui est formellement l'employeur. Or elles devraient également être formées pour réagir adéquatement face à des situations de maltraitance.

Si cette interprétation s'avère, le projet de loi renforcerait la disparité qui existe déjà entre les usagers du Chèque emploi-service, d'une part, et les usagers des EÉSAD ou du réseau public qui reçoivent des services de personnes formées certifiées à cet effet, sous le contrôle d'un employeur responsable et imputable.

Au-delà des contrôles et vérifications directement liés à la maltraitance, il est donc nécessaire de prévoir au sein des établissements des mesures systématiques de contrôle de la qualité des services de soutien à domicile livrés par les travailleurs engagés à travers le dispositif Allocation directe / Chèque emploi-service. Nous ne devons pas nous contenter de ces contrôles afin de réagir aux plaintes des usagers, mais nous devons aussi intervenir de manière préventive.

Recommandation 4

Reconnaître les prestataires de services de soutien à domicile intervenant dans le cadre du dispositif Allocation directe / Chèque emploi-service comme des prestataires de services de santé et de services sociaux, au sens du projet de loi et garantir à leurs usagers le même niveau de contrôle.

Conclusion

En résumé, le Québec se trouve actuellement à la croisée des chemins en ce qui a trait aux services rendus aux aînés, aux personnes en perte d'autonomie et à celles ayant des limitations fonctionnelles. Présentement, l'hébergement demeure l'option vers laquelle ces personnes se tournent naturellement, à cause de la culture que nous avons développée au cours des années. Bien que nous reconnaissons que plusieurs personnes nécessitent une prise en charge plus grande et que certains types de profil ont avantage à se tourner vers l'hébergement, nous sommes convaincus et persuadés que le Québec doit entreprendre dès maintenant un virage réel et immédiat vers le soutien à domicile en permettant à l'ensemble de sa population d'avoir le choix de vivre et vieillir dans son domicile le plus longtemps possible.

En tant que prestataires externes reconnus depuis plus de 25 ans par le gouvernement du Québec, les EÉSAD souhaitent entamer, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, un vaste chantier sur l'opérationnalisation du soutien à domicile portant sur l'accessibilité, l'offre de services et la main-d'œuvre.

Alors que près de 80 % des membres de la population âgée de 65 ans et plus habitent dans leur maison ou leur appartement et que la proportion de cette tranche de population représentera près du quart de la population du Québec d'ici 10 ans, il est urgent d'entamer une réflexion large et collaborative qui pourra culminer par l'adoption de la « Politique nationale sur le soutien à domicile : Chez moi pour la vie » permettant à chaque personne en perte d'autonomie ou ayant des limitations fonctionnelles d'avoir vraiment et réellement les ressources et la capacité financière afin de faire son propre choix.

« Chez moi pour la vie » c'est le souhait de millions de Québécoises et de Québécois qui veulent vivre et vieillir chez eux ! Le Réseau de coopération des EÉSAD et l'ensemble des entreprises d'économie sociale en aide à domicile du Québec souhaitent s'inscrire comme partenaires et leaders de cette réflexion et de ce virage afin que le privilège de rester à domicile devienne un droit pour tous !

Informations complémentaires :

Pour consulter le mémoire *Chez moi pour la vie* :

https://eesad.org/wp-content/uploads/2020/10/Memoire-de-reflexion_Chez-moi-pour-la-vie.pdf

Site internet du Réseau de coopération des EÉSAD :

<https://eesad.org/>

Pour trouver du soutien à domicile près de chez soi :

<https://aidechezsoi.com/>

Pour contacter les auteurs :

J. Benoit Caron, directeur général du Réseau de coopération des EÉSAD

jbcaron@ressources.coop

Quentin Maridat, conseiller aux Affaires publiques

qmaridat@ressources.coop