

### LE MANDAT CONFIE AU CSBE

Le 9 mars 2022, le Commissaire à la santé et au bien-être (CSBE) a été mandaté par le gouvernement du Québec pour évaluer la performance du système de santé et de services sociaux eu égard à l'offre de services de soutien à domicile (SAD), plus spécifiquement quant aux soins et services qui sont destinés aux aînés ou aux personnes en perte d'autonomie (décret 223-2022). Les services de soutien à domicile visent à répondre à la volonté de la société québécoise de permettre aux personnes qui le souhaitent de vieillir à domicile.

Pour amorcer le mandat confié, le CSBE procède à un appel à contribution pour enrichir sa lecture préliminaire au regard des enjeux et problématiques du soutien à domicile au Québec. Par cette première étape, le CSBE lance ainsi cet important chantier d'analyse de la performance des dépenses publiques de soutien à domicile, tant celles des programmes de soutien financier que celles visant à offrir des services directs à la population (CSBE, 2022).

Le CSBE vous invite à participer à cette réflexion sur le SAD en répondant aux questions qui accompagnent ce guide. Veuillez compter environ deux heures pour remplir le questionnaire. Vous avez jusqu'au **23 juin 2022** pour participer à cet appel à contribution.

Le questionnaire est disponible [ici](#)

## LE CONTEXTE

### La progression des besoins liés au vieillissement de la population

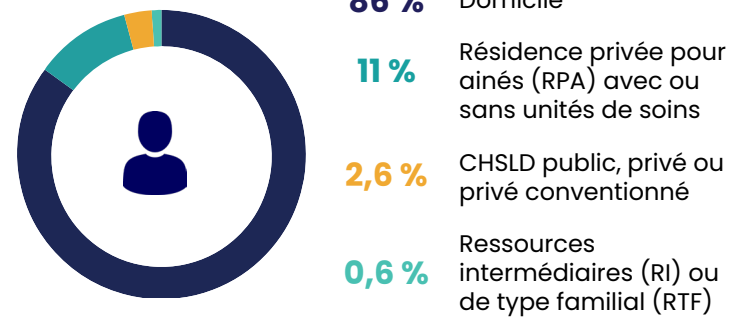
Le vieillissement accéléré de la population québécoise est largement documenté. Si le processus du vieillissement n'est pas en soi une maladie, il s'agit toutefois d'une étape de la vie qui est marquée par l'apparition significative de maladies chroniques, d'incapacités temporaires ou permanentes susceptibles d'augmenter la vulnérabilité et la fragilité des personnes. Les différentes formes de soutien à domicile visent à répondre aux besoins de ces personnes dans leur milieu de vie.

#### Québécois âgés de 65 ans et plus en 2020 :

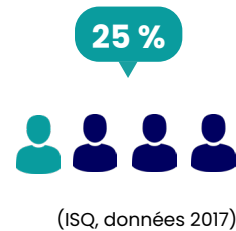


En 2000 : ils comptaient pour **13 %** de la population  
En 2040 : ils compteront pour **26 %** de la population  
(CSBE, 2021)

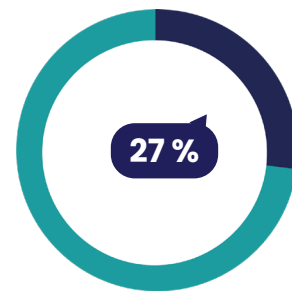
En 2019-2020, on estime que les **Québécois de 65 ans et plus sont répartis dans les différents milieux de vie** dans les proportions suivantes (CSBE, 2021) :



Québécois de 65 ans et plus ayant une incapacité :



Québécois de 65 ans et plus demeurant à domicile et vivant seuls :



### Le soutien à domicile au fil du temps

C'est au tournant des années 80 que le Québec formalise pour la première fois une stratégie d'action qui mise sur le soutien à domicile plutôt que le recours systématique à l'institutionnalisation pour soutenir les personnes en perte d'autonomie ou vivant avec des incapacités. Dans les années subséquentes, d'autres décisions gouvernementales marquantes en lien avec cet objectif de soutien à domicile ont suivi.

- **1979** : Premier cadre de référence en maintien à domicile avec une responsabilité formelle accordée au Centre locaux de services communautaires (CLSC).
- **1980** : Apparition graduelle des premières formes d'allocations directes pour la clientèle SAD avec une déficience physique ou intellectuelle.
- **1985** : Politique à l'égard des personnes âgées *Un nouvel âge à partager*.
- **1994** : Cadre de référence sur les services à domicile, lequel reconnaît formellement et pour la première fois le rôle de proche aidant.
- **1996** : Mise en place des modalités administratives du Chèque emploi-service (CES) qui formalise l'embauche d'employés de gré à gré par les usagers du soutien à domicile.
- **1997** : Création du modèle des entreprises d'économie sociale d'aide à domicile (ÉESAD) à la suite du sommet socioéconomique de 1996 et mise en place du Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique (PEFSAD).

1979-1990

1990-2000

2000-2010

2010-2022

### Regard sur l'écosystème du soutien à domicile

En s'inspirant du modèle conceptuel du soutien à domicile établi dans la politique gouvernementale *Chez soi : Le premier choix - La politique de soutien à domicile* (2003), le CSBE retient que le soutien à domicile se fonde sur une diversité d'actions qui peuvent être regroupées en trois volets.

Un premier volet qui comprend les programmes<sup>1</sup> visant les services destinés à la personne et permettant d'agir sur son environnement, tels que les soins et les services professionnels (ex. : les services de soins infirmiers et médicaux), les services d'aide à domicile (ex. : les soins d'hygiène, l'aide domestique), le soutien aux personnes proches aidantes (ex. : les services de répit et de dépannage) et le soutien technique requis à domicile (ex. : le prêt et la location d'équipement).

Un deuxième volet qui comprend les programmes visant les services au pourtour du domicile, notamment les services des centres de jour, les activités de jour, l'hôpital de jour et les services généraux et spécialisés offerts par les établissements de santé et de services sociaux pour la clientèle à domicile.

Enfin, un troisième volet qui regroupe les mesures relatives au logement, au transport adapté, à l'intégration sociale et professionnelle, ainsi que les services offerts par les municipalités et certaines mesures fiscales (MSSS, 2003, p. 8).

La personne en besoin de services se trouve ainsi au cœur de cet écosystème, mais également tout son réseau de personnes proches aidantes qui joue un rôle déterminant dans son choix de vieillir à domicile et dans sa communauté.

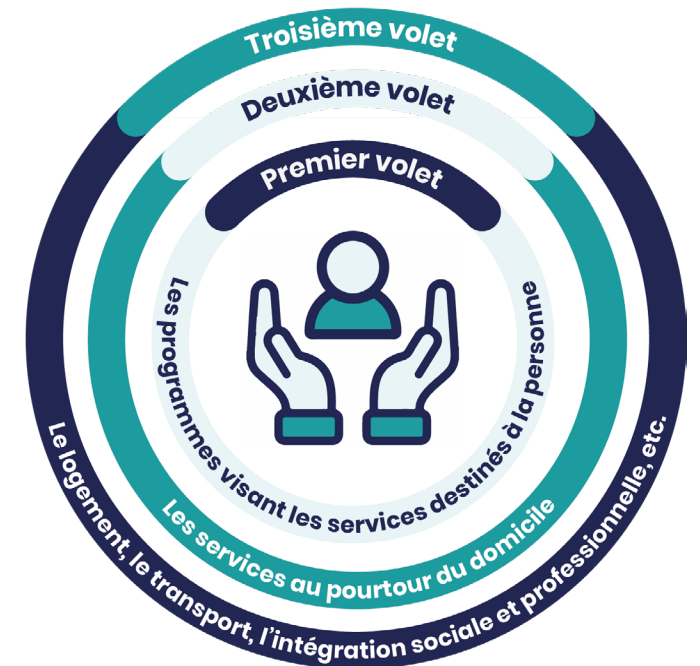
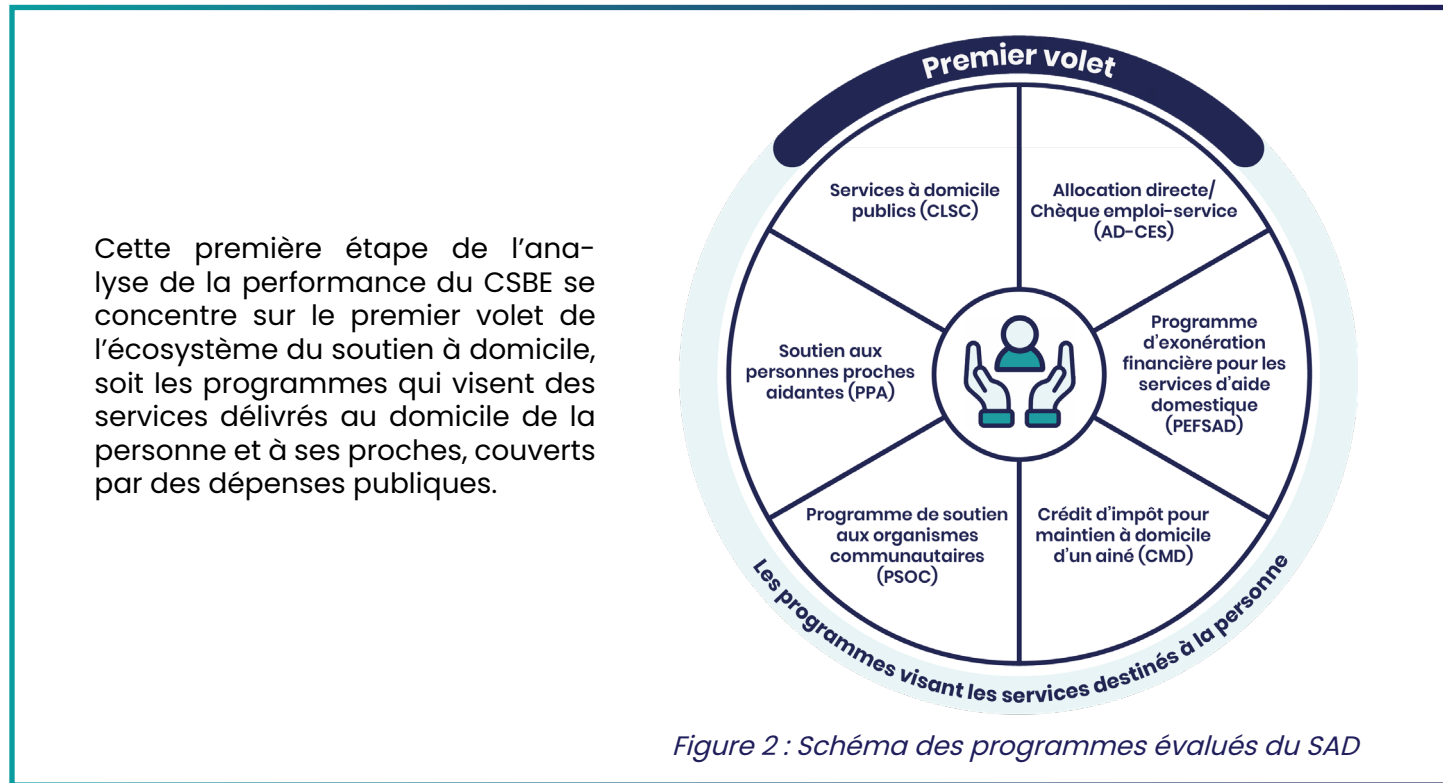


Figure 1 : Schéma général de l'écosystème du SAD

<sup>1</sup> Le vocable «programme» utilisé englobe les services, les programmes et les mesures fiscales.

## LES PROGRAMMES ÉVALUÉS



### Les services à domicile publics (mission CLSC des CISSS/CIUSSS)

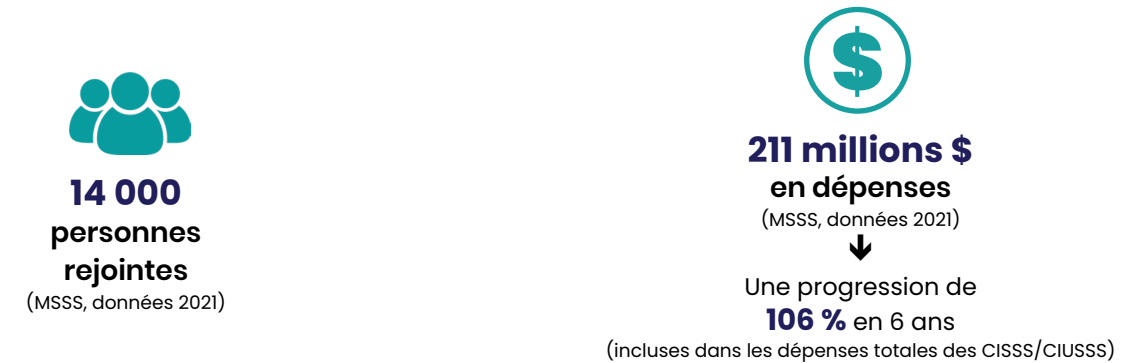
Les services de soutien à domicile publics relèvent des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, mission CLSC. Chaque Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) ou Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) a la responsabilité de coordonner les services de soutien à domicile pour son territoire. Dans le cadre d'une démarche clinique avec l'usager et ses proches, l'équipe du CLSC évalue la situation et les besoins de la personne, convient d'un plan d'intervention pour ensuite mettre en place une prestation des services requis. Le CISSS/CIUSSS dispense directement les services (ex. : les soins infirmiers, le soutien psychosocial, certains services professionnels, l'assistance à la personne), mais peut aussi recourir à des prestataires externes (ex. : les entreprises d'économie sociale, les agences privées, les organismes communautaires) pour compléter son offre de services. Il peut également faire appel au Programme d'allocation directe - Chèque emploi-service (AD-CES) en attribuant une allocation financière pour l'usager.

Le CISSS/CIUSSS offre enfin un soutien technique à domicile par le prêt d'équipements spécialisés aux personnes pour de la convalescence ou pour compenser des incapacités liées à leurs activités de vie quotidienne ou domestique. Il offre aussi un service d'évaluation professionnelle des besoins d'adaptation du domicile qui permet à l'usager de s'inscrire au programme de la Société d'habitation du Québec.



### Le Programme d'allocation directe - Chèque emploi-service (AD-CES)

Le Programme AD-CES est une modalité de prestation de services de soutien à domicile. Par cette modalité, l'usager sélectionne et devient l'employeur d'un travailleur engagé de gré à gré qui dispensera certains services de soutien à domicile (Québec, 2022a). Le CISSS/CIUSSS alloue les sommes nécessaires par l'entremise d'une institution financière désignée par le programme provincial qui administre le versement des salaires aux employés des usagers.



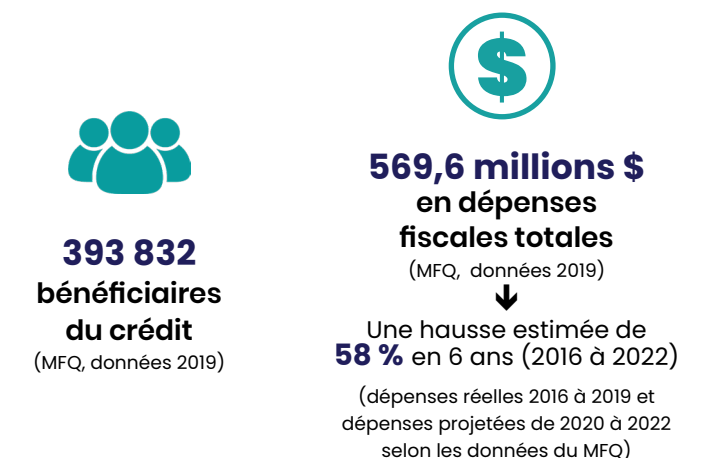
### Le Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC)

Chaque région compte un important réseau d'organismes communautaires qui contribuent à la santé et au bien-être des communautés. Dans le cadre du Programme de soutien aux organismes communautaires, les organismes peuvent recevoir des subventions directes des CISSS/CIUSSS pour financer des services d'aide à domicile et les services aux personnes proches aidantes, notamment pour la défense des droits, des actions de prévention, d'aide, de soutien et de répit. Le PSOC prévoit trois modes de financement pour soutenir les organismes communautaires : le financement en soutien à la mission globale, l'entente pour le financement d'activités spécifiques et le financement pour des projets ponctuels (MSSS, 2020).



### Le crédit d'impôt pour maintien à domicile d'un aîné (CMD)

Le crédit d'impôt pour le maintien à domicile vise à soutenir financièrement les personnes âgées de 70 ans ou plus afin qu'elles demeurent le plus longtemps possible dans leur milieu de vie (MFQ, 2020). Les dépenses admissibles couvrent notamment des services à la personne (aide à la vie domestique et à la vie quotidienne (Revenu Québec, 2022) ou encore des services d'entretien à l'habitation (Québec, 2022b). Le montant d'aide est établi selon deux calculs : en premier, un calcul fixant le montant maximal auquel un aîné peut avoir droit pour l'année selon les dépenses admissibles déclarées et le plafond établi (35 % en 2021, indexé de 1 % par année à compter de 2022). Ensuite, le crédit est réduit graduellement selon le revenu familial. Aucun seuil de réduction ne s'applique lorsque la personne ou au moins un membre du couple est considéré comme non autonome.



## Le Programme d'exonération financière pour les services d'aide à domicile (PEFSAD)

Le PEFSAD offre une aide financière fixe ou variable à toutes personnes couvertes par le régime d'assurance maladie et qui bénéficient des services d'une ÉESAD reconnue par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) (RAMQ, 2020). Les personnes bénéficient ainsi d'une réduction tarifaire pour les services offerts par l'ÉESAD (RAMQ, s.d.). Les services offerts sont notamment des services d'entretien ménager, de lessive, de préparation des repas et de l'accompagnement aux personnes. Toute personne de 18 ans et plus admissible peut recevoir 4 \$ de réduction par heure de service. Une personne de 65 ans admissible ou de moins de 65 ans avec référence du CISSS/CIUSSS a droit aussi à une aide variable modulée en fonction du revenu allant jusqu'à 14,64 \$ par heure de service.



**5 927 916**

**heures de services délivrées  
par 99 ÉESAD participantes**

(MSSS, données 2020)



**97,7 millions \$**

**en dépenses** (MSSS, données 2020)



Une progression de **27 %** en 5 ans

## Le soutien aux personnes proches aidantes (PPA)

Les personnes proches aidantes ont une contribution déterminante dans le soutien à domicile. Certains services leur sont délivrés dans les programmes SAD pour alléger le poids de cette responsabilité, notamment par de l'information et de la formation, des services de répit, du soutien psychosocial individuel et de groupe et du soutien dans les activités de la vie domestique et de la vie quotidienne (pour la personne elle-même ou pour la personne aidée).

Un crédit d'impôt est aussi offert aux personnes aidantes selon deux volets distincts. Le premier volet concerne toute personne aidant une personne de 18 ans ou plus qui est atteinte d'une déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques et qui a besoin d'assistance pour accomplir une activité courante de la vie quotidienne. Le second volet concerne toute personne aidant un proche qui est âgé de 70 ans ou plus et qui cohabite avec celui-ci.



**1,4 million**

**Québécois proches aidants,  
dont 76 % étaient âgés de 65 ans ou plus**

(MSSS, données 2012)



**Dépenses fiscales dans le cadre du crédit  
d'impôt pour les personnes aidantes :**

**71,1 millions \$**

**en dépenses fiscales totales** (MFQ, données 2019)



Une hausse projetée de **200 %** en 6 ans (2016 à 2022)



**60 382**

**bénéficiaires du crédit** (MFQ, données 2019)

## ENJEUX SOULEVÉS PAR LES PARTIES PRENANTES

Pour démarrer ses travaux d'évaluation des programmes de soutien à domicile qui bénéficient d'un financement public, le CSBE cherche à mieux comprendre comment ceux-ci contribuent ou pourraient mieux contribuer pour répondre aux besoins des personnes en perte d'autonomie.

Une analyse préliminaire de rapports déjà publiés par différents organismes intéressés par les services de soutien à domicile nous a permis de circonscrire un certain nombre d'enjeux et de problématiques<sup>2</sup>. Ils sont présentés ici pour introduire et stimuler notre appel à contribution.

Les préoccupations principales relevées sont :

### À propos de l'évaluation des besoins :

On témoigne d'usagers sans évaluation ni plan d'intervention à jour, une absence de mesure du taux de réponse aux besoins, peu de repérage des personnes âgées vulnérables et des limites à l'outil d'évaluation multiclientèle (évaluation incomplète);

### À propos de l'offre et de la disponibilité des services :

On témoigne d'une variation entre l'offre annoncée sur papier et celle qui est disponible sur le terrain, des listes d'attente incomplètes, une insuffisance du panier de service au PEFSAD et un morcellement des services entre les prestataires, les programmes et les intervenants;

### À propos de la collaboration entre les différents organismes :

On témoigne que les relations entre les services publics, les acteurs communautaires et les partenaires privés (entreprises d'économie sociale, travailleurs autonomes, agences privées de personnel, RI-RTF, RPA) sont complexes et que leur financement est opaque;

### À propos du financement :

On témoigne d'une instabilité dans les budgets, un manque de soutien au développement des ÉESAD et du milieu communautaire et associatif et une méconnaissance globale des crédits d'impôt disponibles;

### À propos de la qualité des services :

On témoigne d'une absence de standards de qualité (notamment ceux rendus par les partenaires externes), une absence d'indicateurs de qualité dans les appels d'offres et peu de suivi des orientations et une absence de standards provinciaux;

### À propos de la formation initiale et continue :

On témoigne d'une absence de formation et d'outillage des équipes de soins à collaborer avec les personnes proches aidantes; des besoins de formation des préposés d'aide à domicile (PAD) et une formation destinée aux PAD non actualisée.

**Sans se limiter à cette lecture préliminaire des enjeux et problématiques, le CSBE souhaite vous entendre et vous invite à lui soumettre vos observations. Pour ce faire, vous êtes priés de remplir le questionnaire disponible [ici](#) avant le **23 juin 2022**.**

<sup>2</sup> Ces enjeux et préoccupations sont mentionnés dans des rapports et mémoires au sujet des services de soutien à domicile produits par divers organismes, incluant : Appui national (2017); Association québécoise des centres communautaires pour aînés (2020); Centre de recherche Interactions (Aubry et coll, 2017, 2021); CSBE (2013); Conseil du statut de la femme (2020a, 2020b); Fédération des centres d'action bénévole du Québec (2021); IRIS (Hébert 2017); Observatoire québécois des inégalités (Van der Vlugt et Audet-Nadeau, 2020); Ordre des ergothérapeutes du Québec (2016, 2017); Ordre des infirmières et infirmiers du Québec (2017); Protecteur du citoyen (2012); Réseau de coopération des entreprises d'économie sociale en aide à domicile (2020); Vérificateur général du Québec (2013).

# RÉFÉRENCES

## Données chiffrées

Commissaire à la santé et au bien-être (CSBE). (2021). *Portrait des Québécois de 65 ans et plus*. Québec : Gouvernement du Québec.

Institut de la statistique du Québec (ISQ). (2019). *Enquête canadienne sur l'incapacité, 2017 : compendium de tableaux : ensemble du Québec : répondants avec et sans incapacité*, Montréal, 613 p. Commande spéciale adressée à l'Institut de la statistique du Québec. [Document interne]. Compilation : Office des personnes handicapées du Québec.

Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) :

- Extraction des données indicateurs de suivi GESTRED, formulaires 31800 et 10554
- Extraction des données du contour financier, Statistiques et données 2020-2021
- Données présentées à la Commission de la santé et des services sociaux du Québec. Études des crédits 2020-2021. Assemblée nationale du Québec.

Ministère des Finances du Québec (MFQ):

- Informations et données fiscales publiées dans : <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/outils/depenses-fiscales/couts-liste-complete-mesures.asp>

## Bibliographie

Commissaire à la santé et au bien-être (CSBE). (2022). *Nouveau mandat octroyé par le gouvernement du Québec - Le Commissaire à la santé et au bien-être évaluera la performance des soins et services de soutien à domicile*. <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/nouveau-mandat-octroye-par-le-gouvernement-du-quebec-le-commissaire-a-la-sante-et-au-bien-etre-evaluera-la-performance-des-soins-et-services-de-soutien-a-domicile-38917>

*Décret 223-2022 concernant un mandat confié au Commissaire à la santé et au bien-être par le gouvernement relativement aux services de soutien à domicile*, le 9 mars 2022, G.O.Q II, p. 1534.

Gouvernement du Québec (Québec). (2022a). *Chèque emploi-service : une modalité de dispensation des services de soutien à domicile*. <https://www.quebec.ca/famille-et-soutien-aux-personnes/perdre-son-autonomie/services-soutien-domicile>

Gouvernement du Québec (Québec). (2022b). *Programmes et services pour les aînés*. <https://www.quebec.ca/famille-et-soutien-aux-personnes/personnes-agees/services-programmes-pour-les-aines>

Ministère des Finances du Québec. (MFQ). (2020). *Dépenses fiscales 2021 : Crédit d'impôt remboursable pour maintien à domicile des aînés*. <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/outils/depenses-fiscales/fiches/fiche-110101.asp>

Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). (2003). *Chez soi : Le premier choix - La politique de soutien à domicile*. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2002/02-704-01.pdf>

Ministère de la Santé et des Services sociaux. (MSSS). (2020). *Cadre de gestion ministériel du programme de soutien aux organismes communautaires pour le mode de financement en soutien à la mission globale*.

Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ). (2020). *Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique*. <https://www.ramq.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/depl-aide-domestique-fr.5.2.pdf>

Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ). (s.d.). *Aide domestique*. <https://www.ramq.gouv.qc.ca/fr/citoyens/programmes-aide/aide-domestique>

Revenu Québec (2022). *Les grandes lignes du crédit d'impôt pour maintien à domicile des aînés*. <https://www.revenuquebec.ca/documents/fr/publications/in/IN-151%282022-01%29.pdf>