

InterActions

Centre de recherche et de partage des savoirs
CIUSSS du Nord-de-l'île-de-Montréal

**RECONFIGURATION DES LIENS
ENTRE LE RÉSEAU PUBLIC ET LES
ENTREPRISES D'ÉCONOMIE SOCIALE
EN AIDE DOMESTIQUE (EÉSad) :
IMPACT SUR LA MISSION SOCIALE
DES EÉSad ET SUR LA SITUATION
DES PRÉPOSÉES D'AIDE À DOMICILE**

FRANÇOIS AUBRY, Ph. D.

FRÉDÉRIKE BERGERON-VACHON, M. A.

AVRIL 2017

11

Reconfiguration des liens entre le réseau public et les entreprises d'économie sociale en aide domestique (EÉSAD) : impact sur la mission sociale des EÉSAD et sur la situation des préposées d'aide à domicile

AUTEURS

François Aubry, Ph. D, professeur, Département de travail social, Université du Québec en Outaouais

Frédérique Bergeron-Vachon, M. A., professionnelle de recherche, Université du Québec en Outaouais

COORDINATION DE L'ÉDITION ET RÉVISION

Aurélié Hot, Lyne Chayer et Romane Le Govic, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

GRAPHISME

Le Zeste Graphique
Services des communications, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

DIFFUSION

Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal : www.centreinteractions.ca

REPRODUCTION

Il est permis de reproduire à des fins purement informatives et non commerciales tout extrait du présent document pourvu qu'aucune modification n'y soit apportée et que le nom de l'auteur original et de la source soient clairement indiqués.

© Centre InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

ISSN 2291-594X (Imprimé)
ISSN 2291-5958 (En ligne)

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2017

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2017

Ce carnet synthèse présente une analyse des rapports entre les entreprises d'économie sociale en aide à domicile (EÉSAD) et les centres intégrés de santé et services sociaux, universitaires ou non (CISSS/CIUSSS), consécutivement à la Loi de 2015 modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) (reconfiguration des centres de santé et de services sociaux (CSSS) en CISSS/CIUSSS). L'hypothèse à la base de cette étude exploratoire est que la transformation du RSSS a un impact sur les relations partenariales entre CISSS/CIUSSS et EÉSAD dans le cadre du soutien à domicile des personnes âgées. L'objectif de notre étude est de présenter les formes de cette transformation des relations, en nous focalisant notamment sur la dynamique des réseaux locaux et territoriaux de services, la mission sociale des EÉSAD et la situation actuelle des préposées d'aide à domicile (PAD). Les points de vue de gestionnaires d'EÉSAD et de gestionnaires à la direction du soutien à l'autonomie des personnes âgées (SAPA) de CISSS et CIUSSS sur les enjeux principaux entourant ces relations partenariales permettront d'illustrer notre analyse.

Résumé

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	5
Objectifs et méthodes de l'étude ...	9
Constats généraux.....	10
Conclusion	23
Bibliographie.....	24

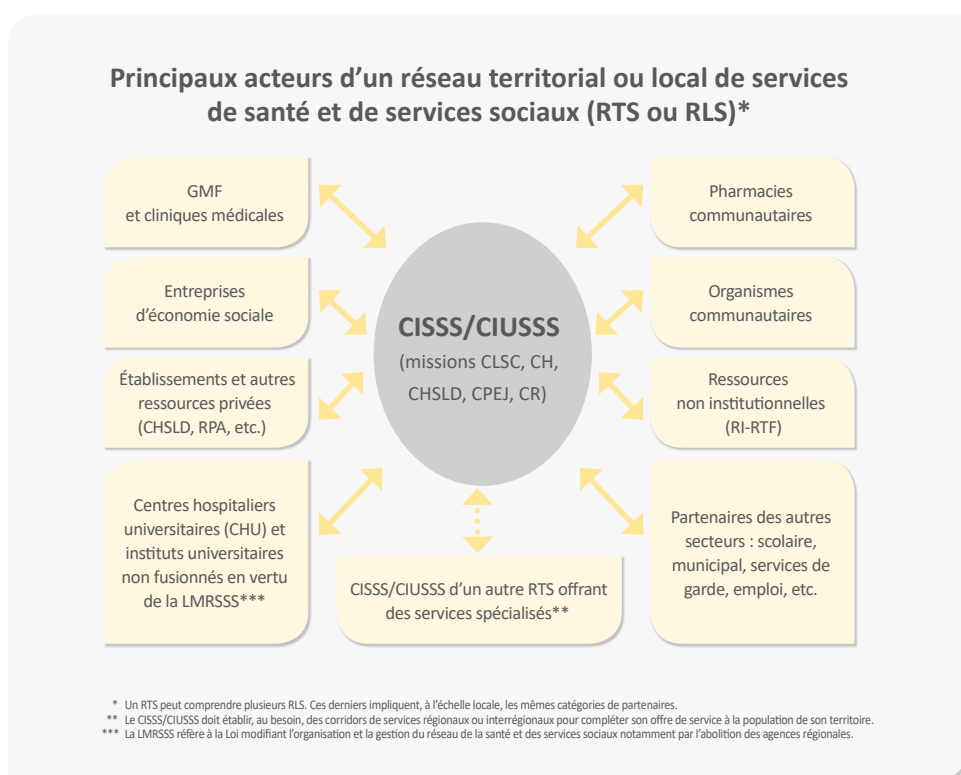
Liste des acronymes

- ASSS** Auxiliaire en santé et services sociaux
- AVD** Activités de la vie domestique
- AVQ** Activités de la vie quotidienne
- CH** Centre hospitalier
- CHSLD** Centre d'hébergement et de soins de longue durée
- CISSS** Centre intégré de santé et services sociaux
- CIUSSS** Centre intégré universitaire de santé et services sociaux
- CLSC** Centre local de services communautaires
- CPEJ** Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse
- CR** Centre de réadaptation
- CSSS** Centre de santé et de services sociaux
- EÉSAD** Entreprise d'économie sociale en aide domestique
- FCSDSQ** Fédération des coopératives de services à domicile et de santé du Québec
- GMF** Groupe de médecine de famille
- MSSS** Ministère de la Santé et des Services sociaux
- OBNL** Organisations à but non lucratif
- PAD** Préposée d'aide à domicile
- RLS** Réseau local de services
- RPA** Résidence privée pour aînés
- RSSS** Réseau de la santé et des services sociaux
- RTS** Réseau territorial de services
- SAPA** Direction du soutien à l'autonomie des personnes âgées

Mise en contexte

Les EÉSAD, une mission au cœur d'enjeux sociaux d'envergure

Au cours des dernières décennies, le système de santé et de services sociaux québécois fut le théâtre de deux réformes majeures, soit d'une part la création des CSSS en 2003 par la fusion de CLSC, centres d'hébergement, centres hospitaliers et, d'autre part, la réorganisation en CISSS/CIUSSS en 2015. Ces restructurations impliquent, entre autres, le passage d'une logique de prise en compte des différences locales à une logique d'harmonisation et de standardisation des services (Bourque *et al.*, 2011). Ces changements ont bien sûr un impact sur les ententes de services et par conséquent, sur les rapports entre les organisations partenaires du réseau local et territorial de services et les CISSS/CIUSSS. Dans le cadre du programme de soutien à l'autonomie des personnes âgées, les cent EÉSAD du Québec sont des partenaires importants des CISSS et CIUSSS. La figure suivante démontre le lien qui existe entre les entreprises d'économie sociale notamment en aide à domicile, et le CISSS et CIUSSS dans le cadre du réseau territorial de services, du point de vue du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).



Comme le mentionne la Fédération des coopératives de services à domicile et de santé du Québec (FCSDSQ)¹, une EÉSAD est une « initiative locale dont la mission première est de produire des services à domicile qui répondent aux besoins de ses membres, des citoyens et par extension au bénéfice de la collectivité à laquelle elle appartient ». Les EÉSAD fournissent plusieurs services, prioritairement les activités de la vie domestique (AVD), que nous présentons ici :

¹La définition est disponible sur le site du FCSDSQ : <http://fcsdsq.coop/services-a-domicile>

LES SERVICES OFFERTS PAR LES EÉSAD

AVD : Activités de la vie domestique

- Entretien ménager léger
- Entretien ménager lourd
- Préparation des repas
- Lessive
- Travaux saisonniers
- Approvisionnement et autres courses
- Autres

AVQ : Activités de la vie quotidienne (ou services d'assistance personnelle)

- Aide au bain
- Lever, coucher
- Habillage
- Aide à l'alimentation
- Autres

Services de soutien civique

- Accompagnement lors de sorties
- Aide pour remplir des formulaires, des documents, etc.
- Autres

Soutien à la famille et aux aidants naturels

- Service d'accompagnement jour, soir et nuit
- Service de répit aux proches aidants
- Présence-surveillance
- Autres

Les EÉSAD ont émergé au Québec à la suite du Chantier de l'économie sociale, en 1996. Face à une pression des groupes communautaires et des mouvements sociaux, entre autres le mouvement des femmes par la *Marche Du pain et des roses*², le gouvernement en place à l'époque a appuyé l'émergence de ce modèle alternatif pour répondre au besoin grandissant de soutien à domicile, mais également pour permettre la création d'emplois qualifiants et durables pour une population majoritairement féminine et précarisée, via le travail domestique (Côté, 2010). Les valeurs sociales de ces entreprises sont toujours l'intégration du personnel faiblement qualifié, en situation de disqualification sociale (Paugam, 1991), en vue de l'obtention d'emplois stables et de qualité, une gestion participative et le développement social d'un territoire local. Notons aussi que les EÉSAD sont des organisations à but non lucratif (OBNL).

²En 1995, un rassemblement de plusieurs groupes de femmes du Québec organise la *Marche Du pain et des roses* pour réclamer des mesures de lutte à la pauvreté, touchant particulièrement les femmes, comme l'équité salariale et l'augmentation du salaire minimum (Côté, 2010).

Qu'advient-il des EÉSAD aujourd'hui, et de leur mission sociale? Le vieillissement de la population exerce une augmentation des besoins de services pour les personnes en perte d'autonomie à domicile, principalement âgées. Les EÉSAD demeurent un partenaire important du secteur public pour le soutien à domicile de ces personnes. Néanmoins, leurs ressources, leur autonomie et leurs marges de manœuvre dépendent de plus en plus des rapports qu'ils entretiennent avec

le réseau public, et de la manière dont le MSSS va octroyer des contrats d'AVQ aux partenaires externes. De fait, actuellement, plusieurs intervenants peuvent donner des services de type AVQ aux personnes à domicile : il s'agit des auxiliaires en santé et services sociaux des CLSC (CISSS et CIUSSS), des préposé(e)s d'aide à domicile (PAD) d'EÉSAD, mais aussi des préposé(e)s travaillant dans les agences privées de service à domicile et, enfin, des personnes autonomes travaillant par chèques emploi-service³. La problématique majeure dont souffrent les EÉSAD actuellement provient de la compétition développée par le MSSS entre agences privées et EÉSAD concernant la dotation des AVQ, et notamment la différence de coût demandé par les deux organisations pour ce type de services. Comment les EÉSAD peuvent-elles rester compétitives face aux agences privées, étant donné leur « mission sociale »? Les EÉSAD doivent-elles être considérées uniquement comme des entreprises relevant du secteur privé, ou leur mission sociale en fait-elle des partenaires distincts, issus du tiers secteur?

Une des missions sociales du réseau de l'économie sociale est le fait d'offrir des emplois et des services de qualité par du personnel PAD qualifié. La majorité des PAD, de ce fait, interviennent jour après jour auprès de la clientèle principalement âgée ou atteinte d'une incapacité dans le but de leur fournir des AVD ou AVQ. L'enjeu majeur des EÉSAD reste principalement le recrutement, la formation et la fidélisation de ces PAD dans un contexte où la capacité de payer des usagers est restreinte, où l'aide financière publique s'avère limitée (MSSS, 2013), et où les PAD demeurent une population professionnelle fragilisée présentant des parcours professionnels atypiques (Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003; Vaillancourt et Jetté, 2009). Notons que les femmes détiennent environ 90 % des postes dans les EÉSAD. Il semblerait qu'aujourd'hui, comme en 2003 (Corbeil, Descarries et Malavoy, 2003) ou 2009 (Vaillancourt et Jetté, 2009), les salaires et avantages sociaux offerts aux PAD ne leur permettent pas de sortir d'un contexte de précarité. Plus globalement, l'ensemble de la mission sociale des EÉSAD est fragilisé par la situation actuelle de la dotation de services aux aînés, telle que préconisée par le MSSS.

Ce que nous savons des effets de la création des CSSS pour comprendre la situation actuelle

Il est important de comparer les changements actuels du réseau territorial de services aux transformations déjà opérées en 2003 entre le réseau public et les partenaires de l'économie sociale lors de la refonte du réseau des CLSC en CSSS. Bourque *et al.* (2011) se sont justement penchés sur les rapports entre les organismes communautaires et d'économie sociale et le réseau public suite à la création des CSSS, dans le cadre du programme *Perte d'autonomie liée au vieillissement*. Selon eux, la création des CSSS, avec leurs structures plus imposantes et la grande mobilité du personnel-cadre qu'elle a engendrée, a transformé les rapports existants entre ces organisations. La nouvelle structure des CSSS a eu comme effet de ne pas favoriser les rapports familiaux qui existaient entre les CLSC et ces organisations partenaires avant cette restructuration majeure. De plus, les mêmes auteurs mentionnent que la logique de service intégré a nui à la prise en compte des spécificités des réalités organisationnelles des milieux communautaires et d'économie sociale. Les membres de ces milieux ont mentionné leur sentiment de se faire happer dans une « logique d'harmonisation et de standardisation de l'offre des services » (Bourque *et al.*, 2011, p. 80) au détriment des différences locales.

³Les personnes travaillant via le chèque emploi-service sont embauchées directement par les personnes en perte d'autonomie ou handicapées récipiendaires du programme d'allocation directe (Gouvernement du Québec, 2009).

« L'alourdissement programmatique risque par ailleurs de jouer en sens inverse, le poids de la nouvelle gestion publique (NGP) pointant vers des rapports plus asymétriques et davantage basés sur la délégation des opérations dans le cadre d'ententes de service et l'instrumentalisation des ressources dans la mise en œuvre, selon une logique descendante, d'objectifs prédéterminés, augmentant la perception par des organismes communautaires du caractère autoritaire et menaçant de la réforme. » (Bourque et al., 2011, p. 93)

Il est important de noter qu'au moment de l'étude de Bourque *et al.* (2011), les rapports entre les CSSS et les organisations communautaires et d'économie sociale variaient d'une région à l'autre, selon, entre autres, la taille des CSSS. Par exemple, dans la région du Saguenay/Lac Saint-Jean, les rapports demeuraient plutôt familiers et positifs, bien que les craintes des répercussions à moyen et long terme de cette restructuration fussent présentes chez plusieurs acteurs interrogés. Un autre élément majeur soulevé par les mêmes auteurs est le risque de perte d'autonomie et d'identité de certains acteurs et intervenants. En effet, les rapports au quotidien avec les nouveaux gestionnaires, souvent issus du milieu hospitalier et loin de la logique communautaire, n'allaient pas de soi (Bourque *et al.*, 2011). De plus, la question de la nouvelle gestion des ressources accordées au tiers secteur dans le cadre des ententes de service fut une contrainte importante dans ces rapports : « Le manque de ressources budgétaires réduit la possibilité d'innovation dans les démarches partenariales. » (Bourque *et al.*, 2011, p. 92). Le constat de ces auteurs est que les acteurs rencontrés ont opté, à cette époque, pour le statu quo dans les rapports CSSS/organisations communautaires et d'économie sociale, ce qui a nui à la mise en place d'une réflexion conjointe autour d'une redéfinition des rapports publics/tiers secteurs et de cette nouvelle forme de gouvernance.

Coconstruction ou instrumentalisation?

Considérant la réorganisation du réseau de services effectuée en 2015, nous pouvons nous demander si la transformation des CSSS vers les CISSS/CIUSSS s'inscrit dans la même logique de nouvelle gestion publique soulevée par Bourque à l'époque de la création des CSSS. Il semble clair que les rapports actuels entre EÉSAD et CISSS/CIUSSS s'inscrivent dans une logique plus vaste de nouvelle gestion publique qui favorise le déploiement de certaines réponses collectives plutôt que d'autres face aux problématiques dites sociales, comme le vieillissement de la population. Dans ces réponses collectives, la concertation et le partenariat entre les différents acteurs sociaux concernés et le réseau public jouent un rôle important. Bourque (2008) soulève deux registres que peut prendre ce partenariat :

« (...) celui de l'instrumentalisation qui utilise les communautés comme terreau pour l'implantation de programmes publics ou privés; celui de la coconstruction à l'échelle des communautés d'une appropriation du développement où la contribution des programmes publics est négociée et intégrée. » (Bourque, 2008, cf. quatrième de couverture)

Il est important de noter que ces deux registres de partenariat, soit l'instrumentalisation et la coconstruction, peuvent exister conjointement. Néanmoins, dans le cadre des rapports actuels entre EÉSAD et CISSS/CIUSSS, nous faisons l'hypothèse d'un glissement d'un modèle de coconstruction vers un modèle d'instrumentalisation et d'imposition de critères et de contraintes qui ne tient pas compte des spécificités sociales des EÉSAD. En d'autres termes, s'il demeure une logique de partenariat dans le réseau territorial de services entre ces deux organisations, la notion de partenariat cache un rapport de subordination entre les CISSS/CIUSSS et les organisations dites « du tiers secteur » (Vaillancourt et Jetté, 2009).

Objectifs et méthodes de l'étude

Objectifs

L'objectif de cette étude est de décrire les impacts sociaux de la transformation en cours du réseau territorial de services sur le partenariat entre les EÉSAD et les CISSS/CIUSSS, en considérant notamment la capacité des EÉSAD d'actualiser leur mission sociale et la situation actuelle des PAD. Dans le contexte de cette nouvelle restructuration majeure, deux questions de recherche s'imposent :

- Comment se déroulent les rapports entre CISSS/CIUSSS et EÉSAD et quels enjeux structurent ces rapports?
- Quels sont les impacts de ces rapports sur la capacité des EÉSAD à préserver les spécificités de leur mission en tant qu'entreprise d'économie sociale (emplois de qualité, répondre aux enjeux locaux, mécanisme de gestion participative, etc.)?

Méthodologie

D'un point de vue méthodologique, la recherche menée est une étude exploratoire de type qualitative. Il est important de noter que cette étude se déroula en automne 2016, alors que plusieurs éléments du partenariat à venir pour les EÉSAD avec le réseau semblent encore incertains.

Nous avons utilisé plusieurs outils pour obtenir l'information nécessaire. D'une part, nous avons réalisé six entrevues avec des informateurs-clés, soit :

- 3 entrevues avec des gestionnaires d'EÉSAD (Montréal et Lanaudière);
- 3 entrevues avec des directrices de la direction « soutien à l'autonomie des personnes âgées » (DSAPA) de trois CISSS et CIUSSS différents.

Les différents thèmes qui ont été abordés lors des entrevues concernaient l'historique des rapports entre les EÉSAD et les directions SAPA des CISSS et CIUSSS, les ententes formelles et les mécanismes d'arrimage existant actuellement, les marges de manœuvres et résistances développées et utilisées par les deux parties, les spécificités de la mission sociale des EÉSAD et les conditions de travail des PAD en EÉSAD.

D'autre part, nous avons réalisé une courte recension bibliographique sur le thème étudié. Nous avons aussi utilisé les informations issues d'un colloque sur la collaboration entre les EÉSAD et les CISSS et CIUSSS⁴. Ces informations nous ont permis de mieux comprendre le climat actuel de collaboration entre les deux types d'organisation.

Constats généraux

Le point de vue des acteurs clés

Lecture générale de la transformation actuelle du réseau : une privatisation du tiers secteur

Les services à domicile visant le maintien de l'autonomie des personnes, notamment âgées, sont donnés par une pluralité d'acteurs, parfois publics (auxiliaires en santé et services sociaux (ASSS) dans le cadre de la mission CLSC des CISSS et CIUSSS), parfois privés (agences privées), parfois du tiers secteur (PAD dans les EÉSAD). Or, on assiste depuis quelques années à la dotation d'un nombre important de contrats AVQ par les CISSS/CIUSSS aux « partenaires » du réseau public, c'est-à-dire à une externalisation des services en assistance personnelle (AVQ). De fait, dans le domaine du soutien à domicile des personnes en perte d'autonomie, le réseau public transforme son mandat, demeurant donateur de services (par l'activité des ASSS dans la mission CLSC) mais limitant son activité pour se consacrer de plus en plus à la coordination de services via les partenaires du réseau territorial. Par exemple, les soins d'assistance personnelle (AVQ) à domicile sont de plus en plus octroyés par des ententes de service à des partenaires du réseau (soit des EÉSAD et des agences privées).

Dans ses déclarations officielles, le MSSS semble reconnaître l'importance du partenariat avec les EÉSAD au niveau des activités de la vie domestique (AVD) et la volonté de continuer ce partenariat au niveau des soins d'assistance personnelle (AVQ). Néanmoins, la Loi 10 modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux, adoptée le 7 février 2015, a transformé le rapport des EÉSAD avec leur partenaire public : les directions SAPA n'ont plus un mandat local, mais bien régional ou territorial. De fait, les EÉSAD sont de plus en plus mises en concurrence sur le territoire régional avec des agences privées pour donner des services AVQ. On voit, de fait, se déployer des mécanismes de centralisation et d'uniformisation des règles par le MSSS via les CISSS/CIUSSS qui semblent empêcher la construction d'un partenariat respectant l'identité et les valeurs sociales des EÉSAD, se limitant à des critères financiers. Ces mécanismes de régulation concernent, entre autres, l'obligation pour les CISSS/CIUSSS d'aller en appel d'offres pour la dotation de contrats AVQ. Les indicateurs et les critères de sélection des prestataires lors de ces appels d'offres ne permettent pas de distinguer la « mission sociale » des EÉSAD, par rapport aux propositions des agences privées, comme le mentionne un gestionnaire d'EÉSAD :

« Le Ministère a adopté une orientation qui favorise les EÉSAD pour réaliser des services en AVQ. Et Montréal est un cas un peu particulier pour le Ministère, parce qu'il y a une seule EÉSAD (sur 9) qui a une entente avec les AVQ. Donc le Ministère pousse pour créer des partenariats, mais en contrepartie, ce qu'on vit depuis septembre, les CIUSSS-CISSS sont obligés d'aller en appel d'offres public pour offrir des contrats d'AVQ. Donc on se retrouve positionnés au même titre qu'une agence privée. » (Gestionnaire EÉSAD B)

⁴Le colloque, intitulé « Forum EÉSAD-CISSS/CIUSSS pour la prestation de services d'assistance personnelle », fut organisé notamment par l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS) et le Réseau des EÉSAD, et se déroula le 28 septembre 2016 à Drummondville. Il réunit l'ensemble des responsables d'EÉSAD et les directions SAPA des CISSS et CIUSSS du Québec.

Les gestionnaires EÉSAD rencontrés semblent en plein questionnement et repositionnement stratégique face aux transformations en cours du réseau public. Ils s'interrogent précisément sur le sens de la notion de partenariat. Peut-on encore utiliser ce terme lorsque les critères d'obtention de contrat sont imposés unilatéralement par l'un des protagonistes, détenant davantage de pouvoir?

« Maintenant ils (gestionnaires du réseau public) parlent encore d'un partenariat, mais moi je le vois de moins en moins. » (Gestionnaire EÉSAD C)

La perte d'expertise due au changement d'interlocuteur et au manque de communication

Avec la reconfiguration du réseau, plusieurs gestionnaires du programme de soutien à domicile ont changé de fonction. De fait, parfois, une longue expérience commune et une reconnaissance mutuelle ont été perdues en ce qui concerne les relations partenariales avec les EÉSAD. Plusieurs gestionnaires EÉSAD mentionnent avoir dû reconstruire intégralement leurs collaborations.

Les gestionnaires d'EÉSAD rencontrés nous ont également mentionné la complexité des mécanismes de communication actuels qui alourdissent les relations partenariales. Par exemple, pour une des régions à l'étude, au lieu d'un dialogue entre une EÉSAD et le représentant du réseau public local (CSSS), il existe dorénavant une rencontre entre les cinq EÉSAD du CISSS et les représentants du réseau public. Et ces rencontres communes se font dans l'objectif d'harmoniser les services et les relations partenariales entre les EÉSAD et le réseau. Certaines ententes qui avaient été négociées dans le cadre de réalités locales bien spécifiques se voient maintenant « harmonisées », c'est-à-dire standardisées, avec celles des autres EÉSAD du territoire.

« Dans notre capacité à être capable de changer les choses, c'est long. C'est un paquebot. (...) On n'est pas à penser à développer autre chose. On est juste à essayer de ramener tout le monde à la même place. Ça s'est lourd. (...) Même dans les échanges... des échanges à cinq DG d'EÉSAD... Ce n'est pas évident. On ne vit pas les mêmes réalités. » (Gestionnaire EÉSAD C)

Une des gestionnaires EÉSAD mentionne également les coûts qu'occasionnent les mécanismes lourds de communication : des documents à remplir plusieurs fois parce qu'ils sont perdus dans le réseau, des intervenants difficiles à contacter, etc.

« Tout ça fait en sorte qu'on a une personne qui est dédiée presque exclusivement à gérer tout ça » (Gestionnaire EÉSAD C)

Zone grise face aux ententes AVQ à venir

Deux gestionnaires d'EÉSAD rencontrés n'ont pas encore d'ententes formelles avec le réseau public pour la prestation de services d'AVQ. Ils doutent de leur capacité à pouvoir être compétitifs en appel d'offres avec les prix très bas que les agences privées proposent. De plus, le nombre important des contrats en

« Il [les gestionnaires SAPA] y en a beaucoup qui ont changé. Ils se retrouvaient dans un CIUSSS, un nouveau territoire qu'ils ne connaissaient pas. Nous autres les EÉSAD, ils ne nous connaissaient pas. Ils n'avaient jamais transigé avec nous. Comme il y avait énormément de brasse-camarade, le temps de remplir les chaises ça a pris des mois. Ces gens-là sont tombés dans des mégastructures. Ils n'ont pas le temps de nous voir, de nous parler, de nous rencontrer. Ça commence là. » (Gestionnaire EÉSAD B)

AVQ dans certaines régions, telles que Montréal, implique pour les EÉSAD un investissement massif en main-d'œuvre et dans leur organisation en vue de pouvoir assumer ces contrats.

« Côté AVQ, c'est dur de prévoir ce qui va arriver. D'ailleurs on a rien mis dans nos prévisions budgétaires. On a commencé à embaucher du personnel en vue de... On prépare tranquillement la structure administrative à pouvoir accueillir cette nouvelle catégorie de services là. Mais actuellement c'est une grande zone grise. Est-ce que les CIUSSS vont pouvoir bouger et est-ce qu'ils vont pouvoir nous donner des heures de service? Qu'est-ce qu'ils vont exiger? C'est sûr que nous on a déjà une idée de ce qu'on aimerait faire avec eux autres. Y aller graduellement. » (Gestionnaire EÉSAD B)

« Le renouvellement de l'entente était assez systématique dans le fait qu'on voulait continuer. Mais au niveau de la tarification, ce n'était pas aussi automatique que ça. Il y a un volet négociation. On est des entreprises, on doit négocier nos tarifs, ça c'est sûr. Mais, avant la venue des CISSS, les négociations se faisaient bien, on était en mesure de bien se comprendre avec un argumentaire qui faisait du sens. Là, ça n'a pas été la même situation l'année dernière, il y a eu beaucoup plus d'imposition du CISSS. Et là ça a créé des malaises. Parce que ce qui a été demandé, entre autres par rapport à la tarification, c'est pour qu'en tant qu'EÉSAD, on ne soit pas dans le trou. Je travaille vraiment dans le concept de ne pas faire de profitabilité, mais il est hors de question que je sois dans le trou pour financer le système. Dans les prochaines années, il y aura une décision à prendre pour nous en tant qu'EÉSAD, s'ils ne sont pas en mesure de couvrir l'ensemble des coûts. » (Gestionnaire EÉSAD C)

Dans le cas d'un gestionnaire EÉSAD qui a déjà une entente de prestation d'AVQ, la tarification des services est un point difficile des négociations avec le CISSS pour le renouvellement annuel de l'entente. Cette gestionnaire mentionne la transformation qui a eu lieu dans ces négociations consécutivement à la promulgation de la Loi 10 (citation ci-contre).

Les « mains liées » des directions SAPA

Les gestionnaires d'EÉSAD s'entendent pour reconnaître la volonté des gestionnaires des directions SAPA des CISSS/CIUSSS de les favoriser dans les appels d'offres, du fait notamment des bonnes collaborations construites avant la Loi 10. Mais ils doutent de la capacité réelle de ces directions SAPA à le faire. En ce sens, ils mentionnent que les directions SAPA, indépendamment de leur volonté ou intérêt de privilégier les EÉSAD et leur mission sociale, ne pourront pas empêcher une concurrence des EÉSAD avec les agences privées, en considérant principalement le coût du service.

Les répondants témoignent ainsi d'une tension entre la volonté historique de favoriser le partenariat (EÉSAD) sur un territoire local et la logique d'optimisation des ressources qui promeut la compétition de différents prestataires de services dans un territoire régional. Cette logique d'optimisation des ressources est jumelée, selon les répondants de la direction SAPA, à une pression démographique due au vieillissement de la population qui engendre un besoin grandissant de services de soutien à domicile. Cela les amène à privilégier des partenaires prestataires de services offrant le prix le moins cher pour un service de base dispensé à une grande quantité de personnes.

« À Montréal, les CISSS/CIUSSS, il y a tellement de demandes, tellement de volume, ça coûte tellement cher et ils n'ont tellement pas d'argent, qu'ils limitent les services qu'ils offrent au strict minimum. Ce qui est absolument nécessaire pour que les gens restent à domicile. Et puis, ils coupent sur les fréquences pour ne pas trop en donner. » (Gestionnaire EÉSAD B)

Ainsi, dans ce contexte de resserrement budgétaire, les gestionnaires d'EÉSAD mettent de l'avant le besoin grandissant de services, tandis que les gestionnaires SAPA mentionnent surtout leurs incapacités de contourner les règles imposées par le MSSS et le rôle de contrôle que joue, de toute façon, les directions des finances dans les CISSS et CIUSSS. La marge de manœuvre des directions SAPA pour favoriser un partenariat avec les EÉSAD semble restreinte.

« Il y a un grand besoin de services à domicile, et on ne va pas vers une augmentation du nombre d'ASSS. Plutôt une compétition entre EÉSAD et agences privées, et les agences ont un temps d'avance car ils sont moins chers. On pourrait privilégier les EÉSAD parce qu'on les connaît bien, mais on nous impose un budget, et la direction des finances du CISSS n'acceptera pas qu'on choisisse le plus cher » (Gestionnaires SAPA 1)

« On sait que les EÉSAD qui donnent des AVQ font du bon travail, puis on connaît leur mission sociale. Ce sont des partenaires de longue date, mais on est pris avec des limites budgétaires, on n'a pas le choix que d'aller en appel d'offres, donc on exécute, et c'est sûr que quand on devra faire l'appel d'offres, si l'EÉSAD demande plus que l'agence privée, on n'aura pas beaucoup le choix. » (Gestionnaire SAPA 3)

La qualité comme zone d'ombre : quelle définition ?

Dans ce contexte de contractualisation des services, la qualité des services AVQ offerts doit être prise en compte lors des appels d'offres. Pourtant, aucun indicateur précis n'a été proposé pour évaluer cette « qualité ». Ceci pose un enjeu majeur, qui est l'absence d'indicateurs objectifs permettant de distinguer la valeur des services offerts dans divers organismes.

« Des critères de qualité... j'imagine qu'à un moment donné, ils vont en établir. (...) Dans l'entente ça dit qu'on doit offrir des services de qualité. C'est tout. Le seul mécanisme qu'il y a c'est que les gens ont la possibilité de porter plainte. C'est tout. On ne nous a jamais écrit ou mentionné quels sont les critères de qualité. Ce qu'on constate de plus en plus, c'est que j'ai l'impression que notre niveau de qualité (en tant qu'EÉSAD) est beaucoup plus élevé que ce qui est exigé par le réseau de la santé. » (Gestionnaire EÉSAD C)

Comme il est soulevé dans cet extrait, la question de la qualité est souvent abordée par la négative : tant qu'il n'y a pas de plaintes, la qualité des services est supposée. Lorsque vient le temps de définir ce qui est attendu en matière de services de qualité en soutien à domicile, les critères mentionnés varient d'un acteur à l'autre. Les priorités divergent selon l'organisation (réseau public ou entreprise d'économie sociale). Pour un des gestionnaires d'EÉSAD rencontrés, par exemple, la qualité des services au soutien à domicile, c'est avoir le temps de réaliser une assistance de type AVD ou AVQ tout en respectant la dimension relationnelle du soin (en maintenant une présence minimum de trois heures pour une visite à domicile) et en assurant la formation continue de ses PAD par des formations continues.

« On nous a dit qu'il y a aura des appels d'offres. Est-ce que l'appel d'offres va être construit favorablement pour nous? C'est ce qu'ils sont en train de nous dire. Ils tentent de faire en sorte que l'appel d'offres nous favorise de par le fait qu'on a déjà beaucoup de liens avec le réseau de la santé et dans l'expertise et la démonstration que ça fonctionne avec le lien passé. Ils n'ont pas la volonté de tout détruire pour passer à autre chose. Mais eux aussi ils ont les mains liées. » (Gestionnaire EÉSAD A)

« Il y a des gestionnaires qu'on a vus à qui j'ai parlé. Ils ne voulaient pas nécessairement aller en appel d'offres public. Ce qui les intéresserait c'est de pouvoir développer graduellement en partenariat et se bâtir un vrai service de qualité. Mais là la loi les oblige à aller en appels d'offres. Ils ne peuvent pas contourner la loi, ils ne sont pas capables. » (Gestionnaire EÉSAD B)

« Ce qui nous distingue, c'est la volonté de maintenir toujours la même préposée en place, par l'assignation continue, et l'harmonisation des services : de définir tel service, c'est ça, ça et ça. L'autre critère qui ne se calcule pas, c'est le respect. La façon que le service est donné. (...) La formation continue [incluant de la formation à domicile]; l'encadrement, suivi, processus de vérifications (visite de qualité à domicile). (...) Tout ça [ces mécanismes-là], c'est ce qui fait la différence en termes de qualité de service, mais aussi en termes de coûts. » (Gestionnaire EÉSAD C)

Les gestionnaires d'EÉSAD mentionnent que ce sont ces mécanismes d'encadrement et de formation qui les distinguent des agences privées, et qui représentent des coûts supplémentaires pour maintenir cette qualité de service. Une directrice SAPA nous mentionne également que, pour elle, la qualité des services est en lien direct avec la formation des PAD.

« La qualité, ça reste un peu flou. C'est sûr que ça dépend beaucoup de la formation du personnel, mais au final, on va le voir s'il y a des problèmes, des plaintes, des cas de maltraitance... Sinon on n'a pas d'autres manières de le voir » (Gestionnaire SAPA, 2)

De fait, l'hypothèse plausible pour expliquer les coûts beaucoup plus bas que les agences privées arrivent à proposer au réseau public pour les « mêmes » services serait, entre autres, l'absence de ces mécanismes de soutien organisationnel, social, formatif et d'encadrement des PAD. Le coût supplémentaire est en lien direct avec un enjeu social majeur propre aux EÉSAD et c'est cette mission sociale qui est remise en cause aujourd'hui, compte tenu de la mise en concurrence des EÉSAD et des agences privées sur le principe limité du coût de service.

Ce qu'il reste du social : une crise identitaire des EÉSAD?

Garder son autonomie et sa viabilité en tant qu'EÉSAD : un enjeu d'envergure

Face à cette transformation en cours des relations partenariales entre le réseau public et les EÉSAD, qui met en cause la viabilité même de ces dernières, celles-ci sont amenées à reformuler leur mission. Cette section-ci présentera quelques tendances observées dans ce repositionnement des EÉSAD en mentionnant quelques-unes des stratégies employées par leurs gestionnaires. Tout d'abord, deux répondantes parlent de la peur des EÉSAD de perdre leur autonomie et leur identité propre à travers les ententes AVQ.

« Je crois que les EÉSAD ont toutes une volonté d'être propres à eux-mêmes, d'avoir leur propre image. Et ils ont peur de se faire obliger de faire quelque chose. (...) Je pense que les gens ont peur des AVQ, ils ont peur d'ouvrir une porte à cette assimilation-là. Ils ont peur de perdre leur identité, leur propre couleur. » (Gestionnaire EÉSAD C)

« Chaque EÉSAD est indépendante et on veut garder cette indépendance-là par rapport au réseau de la santé. On n'est pas des composantes du réseau. Déjà que c'est très encadré. On tient à avoir une certaine autonomie. Elle est encore là, mais il faut être attentif et veiller. » (Gestionnaire EÉSAD B)

Le deuxième élément de contexte concerne les enjeux de viabilité financière pour plusieurs de ces organisations. Un des gestionnaires d'EÉSAD rencontrés nous mentionnait que depuis plusieurs années, son organisation était constamment fragilisée sur le plan financier. Dans ce contexte, il explique avoir réduit au maximum les dépenses de l'organisation et avoir été à la recherche constante de nouvelles sources de revenus :

« Nous avons traversé plusieurs périodes financières assez difficiles. En ce moment, c'est plus stable, mais nous sommes face à une menace constante : comment on va survivre? Il faut constamment chercher d'autres façons de fonctionner, soit en coupant, soit en trouvant de nouveaux revenus. Je considère que nous avons coupé au maximum dans nos dépenses. En ce moment, mon mandat c'est d'élargir le panier de services, de trouver d'autres revenus, d'autres façons de faire. » (Gestionnaire EÉSAD, A)

D'ailleurs, sans jamais éviter de mentionner leur mission sociale, les gestionnaires d'EÉSAD partagent un discours largement teinté d'une logique entrepreneuriale et marchande. Plusieurs responsables EÉSAD utilisent un vocabulaire tel que : « gagner le marché », « miser sur la concurrence », etc. Comme le mentionne une gestionnaire (EÉSAD C), « Il faut trouver le moyen d'être concurrentiel ». Ces discours prouvent clairement l'imposition, par le MSSS, d'une logique de concurrence entre EÉSAD et agences privées de plus en plus intériorisée dans les pratiques des EÉSAD.

Stratégies des gestionnaires EÉSAD pour maintenir leur autonomie... et leur survie

C'est dans ce contexte de fragilité que se déploient plusieurs stratégies des responsables d'EÉSAD pour assurer leur viabilité financière tout en tentant de maintenir leur identité propre et leur autonomie. Nous en avons comptabilisé huit, de trois différentes natures, soit 1) rentrer dans la logique de concurrence et découvrir de nouveaux marchés, 2) miser sur les partenariats territoriaux et les réseaux, et 3) ignorer la concurrence et mettre de l'avant la mission des EÉSAD.

Type de stratégie 1 : Entrer dans la logique de concurrence et découvrir de nouveaux marchés

1. Une première stratégie se présente comme le fait de jouer la concurrence en misant sur les forces sociales du modèle EÉSAD, notamment en matière de création d'emplois de qualité. Par exemple, un gestionnaire considère qu'il serait envisageable d'aller recruter les PAD travaillant dans les agences privées puisque l'EÉSAD offre de meilleures conditions d'emploi, qui pourraient provoquer une forme d'attraction de main d'œuvre. Ou encore, plus hypothétiquement, il mentionne qu'il serait possible de changer provisoirement le modèle de l'EÉSAD en un modèle d'agence – sans mission sociale – pour revenir par la suite, quelques mois ou années après, vers un modèle EÉSAD lorsque les finances de l'organisation le permettront.
2. Une seconde stratégie est d'entrer en compétition avec d'autres EÉSAD pour donner les services AVQ dans certains territoires. Un des gestionnaires d'EÉSAD rencontrés nous mentionne qu'à l'époque de la création des CSSS, leur territoire de services s'est agrandi en allant chercher davantage de clients qui étaient à la base considérés dans le

territoire d'une autre EÉSAD, ce qui a provoqué des conflits majeurs. Mais pour le gestionnaire rencontré, ce geste est justifié parce que ce fut une question de survie pour son organisation.

3. Une troisième stratégie concerne le fait de trouver de nouveaux marchés, notamment en misant sur une clientèle aisée qui paiera par elle-même les services fournis. Par exemple, une des EÉSAD étudiées se trouve dans un territoire où il y a un bassin de population plutôt aisée financièrement. Cette population représente une opportunité de financement importante pour l'EÉSAD.

Type de stratégie 2 : Miser sur les partenariats territoriaux et les réseaux

4. Une quatrième stratégie concerne la fusion de plusieurs EÉSAD. Une des EÉSAD à l'étude se constitua par la fusion de trois EÉSAD qui, pour des raisons de viabilité financière à long terme, ont choisi cette option. Selon son responsable actuel, au-delà de l'aspect financier, c'est un moyen d'avoir un plus grand poids politique s'il a des points à défendre face au réseau public.

« L'idée de fusionner demeure une option que beaucoup d'autres EÉSAD ont choisi parce que ça coupe des frais administratifs. Ce qui est le plus cher. La fusion est valorisée par le gouvernement. »
(Gestionnaire EÉSAD, A)

D'autres EÉSAD ont choisi également de bâtir un partenariat serré au niveau de la gestion (fusion des services de ressources humaines, par exemple) tout en gardant les deux organisations distinctes.

5. Une cinquième stratégie concerne le fait de maintenir une représentation politique forte dans le territoire. Un des gestionnaires d'EÉSAD mentionne qu'un mandat important qu'il lui a été donné par son conseil d'administration est celui de représenter l'organisation, mais aussi le réseau des EÉSAD, en siégeant sur différentes tables et comités tant à l'échelle locale, régionale que nationale.

« Siéger sur les comités permet d'avoir de l'information privilégiée, d'être au courant des tendances ce qui permet à l'entreprise de se préparer tranquillement et aussi des fois de mieux se positionner. » (Gestionnaire EÉSAD B)

6. Une sixième stratégie porte sur le partage d'informations en réseau. Des réseaux regroupant les EÉSAD de différentes régions se sont créés à travers les années. Par exemple, à Montréal, une coopérative regroupant six EÉSAD s'est constituée. Cette plateforme leur permet, entre autres, de se rencontrer et de mettre en commun leurs réflexions, leurs enjeux et leurs représentations politiques.

Type de stratégie 3 : Ignorer la concurrence et mettre de l'avant la mission des EÉSAD

7. Une septième stratégie porte sur le fait de ne pas entrer dans la logique de concurrence des AVQ, et de miser uniquement sur les AVD. Certains gestionnaires d'EÉSAD rencontrés se disent réticents à vouloir formaliser des ententes d'AVQ. Par exemple, les AVQ se décrivent souvent par une feuille de route avec une période de temps très restreinte à domicile pour effectuer le soin. Cela laisse peu de place selon eux pour la dimension relationnelle du soutien à domicile qu'ils considèrent prioritaire pour les PAD et leur maintien en emploi.

« Personnellement, si c'était juste de moi, je suis pas sûr qu'on développerait des AVQ. On n'a pas réellement besoin de ça. L'entreprise va bien. Et c'est tellement complexe et compliqué. Y'a tellement de concurrence. Est-ce que c'est un marché intéressant? »
(Gestionnaire EÉSAD B)

En même temps, cette volonté de ne pas entrer dans la logique AVQ est confrontée à la crainte de perdre un marché important. En effet, plusieurs des responsables d'EÉSAD rencontrés ont l'impression qu'ils n'ont pas le choix d'embarquer dans les AVQ s'ils veulent demeurer des organisations viables sur le plan financier.

8. Enfin, une huitième stratégie porte sur le fait d'insister sur la distinction de la qualité des services rendus par les EÉSAD par rapport aux agences privées. Tous les responsables d'EÉSAD et les informateurs clés rencontrés insistent sur la distinction du modèle d'EÉSAD de celui des agences privées. On a vu plus haut, entre autres, la distinction en termes de qualité de services que les EÉSAD croient offrir. Cette volonté de se positionner de façon distincte par rapport aux agences privées s'explique, entre autres, en grande partie par l'arrivée, de façons plus ou moins marquées selon les régions, des agences privées comme prestataires de services d'AVD et d'AVQ.

« Le privé n'offre pas que des services médiocres. Ce n'est pas qu'ils ne sont pas bons dans le privé. C'est juste qu'ils n'offrent pas la même chose que nous. »
(Gestionnaire EÉSAD C)

L'ensemble de ces stratégies sont bien sûr mouvantes et sujettes à changement, compte tenu de la situation incertaine du partenariat entre CISSS/CIUSSS et EÉSAD. Mais elles prouvent concrètement comment les EÉSAD tentent de trouver des marges de manœuvre pour assurer leur viabilité et maintenir leur identité et autonomie dans un contexte de mise en concurrence.

« Je ne sais plus où on est rendu [par rapport à la mission sociale]. Je pense qu'on se cherche. C'est quoi nos vraies retombées? (...) Personnellement, je crois que c'est un projet [l'économie sociale] qui fait encore du sens. Je crois juste qu'on n'a pas les outils pour livrer la mission sociale. Quand je parle d'outils que ce soit de l'aide financière... Avant on avait une collaboration avec Emploi Québec, des subventions salariales, tout était mis de l'avant pour favoriser l'insertion sociale. Il y avait des mécanismes pour nous aider par rapport aux énergies qu'on doit mettre, par rapport au privé. » (Gestionnaire EÉSAD C)

Une mission sociale fragilisée

Dans le contexte actuel, la marge de manœuvre des EÉSAD quant à l'actualisation de leur mission sociale semble contrainte et réduite. Dans le discours des responsables d'EÉSAD rencontrés, on éprouve le sentiment que les résultats de cette mission sociale sont difficiles à quantifier, voire à qualifier et illustrer (citation ci-contre).

Il est important de spécifier qu'il n'y a pas de cadre légal structurant la mission sociale des EÉSAD. C'est ce qui explique en partie qu'il est en ce moment difficile de mettre des balises pour évaluer correctement les effets et impacts de cette mission sociale, et déterminer les balises acceptables à insérer dans les appels d'offres. De fait, ce qui demeure de la mission sociale des EÉSAD apparaît comme une somme de compromis fragiles. Les responsables des EÉSAD ont tout de même mentionné plusieurs éléments faisant partie, selon eux, de leur mission sociale en tant qu'EÉSAD. Ces éléments sont issus de la volonté des gestionnaires, membres des conseils d'administration et des employés de maintenir cette identité spécifique des EÉSAD tout en étant contraints par des ressources limitées.

Se donner le temps de maintenir un lien « relationnel » avec les personnes en perte d'autonomie et permettre l'accessibilité aux services

Plusieurs EÉSAD ont choisi de maintenir un temps minimal de trois heures pour un service à domicile, dans le cadre des AVD. Un des responsables d'EÉSAD mentionne que l'intérêt des employés pour leur emploi est le temps dévolu à la dimension relationnelle de leurs tâches en soutien à domicile. Ce choix est très éloigné de la logique que le réseau public met de l'avant avec le concept de « feuille de route » où une présence de seulement quinze minutes peut être prévue à domicile pour certains soins.

« Pour moi, le côté des routes (AVQ) m'exaspère parce que j'ai l'impression qu'on est en train de nous transférer une patate chaude. » (Gestionnaire EÉSAD C)

Certains gestionnaires d'EÉSAD mentionnent aussi leur volonté de contribuer au maintien à domicile des personnes âgées, en ayant à cœur l'accessibilité des services. Il apparaît toutefois important de mentionner qu'avec le contexte de ressources limitées, l'accessibilité des services est malheureusement souvent placée en compétition avec l'amélioration des conditions salariales des employés. En effet, si le MSSS ne fournit pas de moyens financiers supplémentaires pour faciliter cette mission sociale, maintenir un emploi de qualité pour les PAD (avec un salaire permettant de sortir de la précarité financière) nécessite de maintenir suffisamment haut les coûts demandés pour les services aux personnes.

« La mission sociale c'est sûr que nous on travaille toujours pour contribuer au maintien à domicile des personnes âgées. C'est sûr que notre créneau c'est le service à domicile. (...) On gère l'entreprise comme si c'était une entreprise privée. C'est les mêmes règles. Mais on n'est pas là pour faire de l'argent, donc c'est sûr que ça permet, on a une préoccupation et le C.A. en a une, il y a des clients sur le C.A. On est très

préoccupés par l'augmentation des coûts parce qu'on veut permettre la meilleure accessibilité possible au service. »
(Gestionnaire EÉSAD B)

La gestion participative

Un des principes fondateurs des entreprises d'économie sociale est celui d'être inscrit dans une communauté en s'assurant de répondre à des besoins locaux. La participation des PAD et des membres-usagers dans les conseils d'administration, par exemple, devient donc un pilier de cette gestion participative. Dans le cadre de cette courte étude-ci, nous n'avons pas approfondi la question des enjeux et des défis de l'actualisation de cette gestion participative dans le contexte actuel. Ce serait certainement une perspective pertinente pour mieux saisir les retombées sociales des EÉSAD dans une étude ultérieure.

Le volet d'insertion sociale, grandement fragilisé

Le volet d'insertion sociale des PAD est aussi fragilisé, du fait du manque de marges de manœuvre financières permettant de réaliser cette mission. Pourtant, les besoins sont toujours criants pour une partie de la population, largement des femmes précarisées. La transformation des rapports avec des partenaires importants du réseau, notamment Emploi-Québec, est mise de l'avant, de même que la qualification requise pour travailler actuellement à domicile avec des personnes en perte d'autonomie importante, dans le cadre des AVQ.

« Si je recule il y a quinze ans, le type d'employés qu'on recrutait ne nécessitait pas la même chose que ceux qu'on recrute maintenant. Alors à ce moment-là, on était encore mieux placé pour faire de l'insertion, d'aller chercher des gens qui ont besoin d'un peu de support pour favoriser leur retour au travail. Alors on avait de l'aide d'Emploi Québec. Maintenant nos critères sont rendus très exigeants. » (Gestionnaire EÉSAD C)

« Nous avons la volonté d'encadrer nos employés, de les embaucher sans qu'ils aient toutes leurs formations... On investit dans les suivis, tout ce qu'on met sur nos employés ça a un coût. Mais c'est notre propre choix de le faire. »
(Gestionnaire EÉSAD C)

Rester PAD en EÉSAD? Impacts sur les conditions de travail des PAD

Un autre volet important de la mission sociale des EÉSAD, et pourtant très peu abordé par les responsables EÉSAD, est d'offrir des emplois durables et de qualité aux PAD. Or, cela semble un des objectifs difficilement atteignables pour les EÉSAD dans le contexte actuel.

État des lieux

Selon les gestionnaires d'EÉSAD, il y a un taux important de roulement chez les PAD en EÉSAD. Même si les conditions salariales sont meilleures que celles

offertes par les agences privées, elles ne sont pas suffisantes pour retenir les PAD. Il existe quelques pistes explicatives.

1. Une première explication concerne le niveau salarial et les avantages sociaux. Selon les informations reçues par les EÉSAD à l'étude, le salaire varie entre 11 \$ et 14.75 \$ pour les AVD, et entre 13.75 \$ et 17.10 \$ pour les AVQ. Les avantages sociaux sont très variables selon les organisations (jours de congés maladie, présence de fonds de pension, etc.).

« C'est pas assez comme salaire, mais il faut aller avec les moyens qu'on a. À chaque fois qu'on donne des augmentations de salaire, il faut aussi penser qu'on va être obligé d'augmenter nos tarifs à nos clients. (...) On a fait un scénario l'autre jour, moi j'aimerais qu'il se retrouve à 12 \$/h à l'entrée, mais ça, ça implique que les plus vieux aussi grimpent dans l'échelle. Et ça au bas mot, c'est 200 000 \$. C'est un petit peu compliqué. » (Gestionnaire EÉSAD B)

Malgré ce constat partagé par les gestionnaires d'EÉSAD rencontrés, ceux-ci affirment que dans le contexte actuel, ils ont peu ou pas de marge de manœuvre pour améliorer les conditions salariales des PAD.

2. Une seconde explication concerne le manque de stabilité des heures de travail. Ce point fait référence au fait de maintenir un nombre stable d'heures de travail aux PAD d'une semaine à l'autre, pour éviter des situations de précarité importante. Comme le mentionne un gestionnaire d'EÉSAD :

« Un exemple, une semaine la préposée va faire vingt-cinq heures, l'autre trente-trois. Cette instabilité-là, elle n'est pas toujours bien acceptée. » (Gestionnaire EÉSAD C)

Cette instabilité est toujours d'actualité, et pose un enjeu majeur de réduction de la précarité pour les PAD, mais aussi de roulement de personnel pour les gestionnaires.

3. Troisièmement, le niveau de responsabilité et la lourdeur de certaines situations à domicile en soins d'assistance personnelle (AVQ) sont vécus difficilement par certaines PAD. Par exemple, être confronté à une détresse et des besoins non comblés d'une personne aidée pèse lourdement sur le moral des PAD à la longue.

« C'est ce qui se passe à domicile qui est lourd. Le fait de constater que les gens à la maison n'ont pas tout ce qu'il leur faut pour maintenir le domicile et qu'elles se sentent responsables de ça. Quand tu vas à domicile et qu'une dame te dit « voudrais-tu me faire telle ou telle chose », mais que ton boss te dit que tu n'as pas le droit parce que le réseau de la santé ne le permet pas ou ne le paye pas. C'est l'employée qui est confronté à ça et qui porte un fardeau qui ne lui appartient pas. Souvent elles vont le faire pareil, au risque de mesures disciplinaires. » (Gestionnaire EÉSAD C)

Selon une des gestionnaires EÉSAD rencontrées, en activité de la vie domestique (aide au ménage, etc.), plusieurs PAD finissent par ne plus apprécier leur pratique, à quitter leur emploi ou à y demeurer faute de trouver un autre employeur. Elle pense que ceci s'explique, entre autres, par le manque de reconnaissance et les critiques de la clientèle au niveau de ce mandat.

Perspectives féministes pour penser les enjeux sociaux des conditions de travail des PAD en EÉSAD

Des auteures (Corbeil, Descarries et Malavoy, 2003; Michaud, 2006) se sont penchées, dans une perspective féministe, sur la question des conditions de travail des PAD en EÉSAD. Une perspective féministe apporte un éclairage important en raison de la très forte majorité de femmes occupant les postes de PAD en EÉSAD et de leurs situations socioéconomiques particulières. Ces auteures se sont entre autres posé la question de la difficile actualisation de la mission des EÉSAD d'offrir des emplois de qualité :

« La question est alors de savoir si les entreprises étudiées reconduisent une logique d'insertion marginale par rapport au véritable marché du travail, ou si elles sont en mesure d'offrir des emplois de qualité. » (Corbeil et al., 2003, p. 245-246)

Leur constat est que, même si la plupart des EÉSAD aspirent à offrir des emplois de qualité, elles offrent peu de possibilités de mobilité professionnelle et un salaire insuffisant pour permettre à ces femmes de sortir d'un contexte de précarité. De plus, ces emplois sont souvent précaires et offrent peu, voire pas de protection sociale et d'avantages sociaux (Michaud, 2006). Il est important de noter que, selon Corbeil, Descarries et Malavoy (2003), une grande proportion de ces femmes a eu recours à la prestation d'aide sociale avant d'arriver en EÉSAD. Ceci peut soulever la question du choix/non-choix de demeurer en emploi, vu la conscience de la difficulté préalable à s'insérer en emploi.

« Elles ont connu un parcours d'emploi passablement sinueux fait de petits boulots, d'emplois temporaires, de travail au noir, sans exigences explicites de qualifications et, très souvent, payés au salaire minimum. » (Corbeil, Descarries et Malavoy, 2003, p. 238).

De plus, on retrouve dans les EÉSAD, particulièrement dans la région de Montréal, une forte proportion de femmes immigrantes hautement qualifiées et de femmes issues des groupes de minorités visibles, alors qu'elles sont moins présentes dans le secteur public où les salaires sont plus avantageux (Michaud, 2006). À ce titre, il semble important de s'attarder à l'existence de deux groupes distincts de travailleuses dans le secteur du soutien à domicile, soit un groupe (ASSS dans le réseau des CISSS/CIUSSS) avec de relatifs « bons » salaires et une bonne protection sociale considérant l'état du marché des services à domicile au Québec, et un groupe avec un salaire nettement inférieur et peu ou pas de protection sociale (PAD dans les EÉSAD) (Michaud, 2006).

Une autre question majeure soulevée par différents auteurs est celle de la sous-évaluation du travail effectué et, entre autres, de ses « exigences socioaffectives ».

Leur hypothèse est que cette dimension socioaffective du travail des PAD et le sentiment « d'être utile » qu'il engendre sont justement ce qui les amène à se maintenir en emploi et à « accepter » la faible rémunération, voire à penser leur mission comme une vocation (Aubry, 2013) :

« C'est une chose de reconnaître que des personnes font plus que de l'entretien ménager, mais c'en est une autre que de définir précisément ce qui s'y ajoute, de le quantifier, de le monnayer et de réussir à atténuer son caractère ghettoïsant. » (Corbeil, Descarries et Malavoy, 2003, p. 257)

Les dynamiques actuelles des rapports entre le réseau public et les EÉSAD apparaissent contribuer à cette ghettoïsation d'emplois féminins ne permettant pas à ces femmes de sortir d'un contexte de précarité.

Cette courte étude exploratoire visait à définir les relations entre CISSS/CIUSSS et EÉSAD, dans le cadre actuel du réseau territorial de service. Une de nos préoccupations centrales concernait la mission sociale des EÉSAD. L'orientation actuelle du MSSS sous-entend que la responsabilité de cette mission incombe aux seuls gestionnaires des EÉSAD, identifiés comme des entrepreneurs privés devant accepter la concurrence d'autres types d'organisations, telles que les agences privées. Cela ne revient-il pas à vouloir simplifier une réalité bien plus complexe, et à évacuer la mission sociale des EÉSAD par usure?

Conclusion

Les EÉSAD ont besoin d'appui des partenaires du réseau public pour assurer l'actualisation de leur mission sociale, entre autres en matière d'insertion sociale et de création d'emplois durables. La situation de précarité vécue par un grand nombre de PAD permet clairement de mentionner l'urgence de l'enjeu. Pourtant, le constat actuel est celui d'un manque d'appui financier du modèle EÉSAD et d'une absence de reconnaissance symbolique de la plus-value sociale de ce modèle par rapport aux agences privées, en favorisant le modèle concurrentiel des appels d'offres. Cela contribue grandement à fragiliser la capacité des EÉSAD d'assurer la spécificité de leur modèle, soit leur mission sociale. Une réflexion collective s'impose pour trouver des solutions afin de reconnaître la valeur de la mission sociale des EÉSAD.

Bibliographie

Aubry, F. (2013). Une histoire de vocation? Comment les aides-soignantes occultent le processus de transmission de leurs compétences professionnelles. Une enquête France/Québec, *Émulations*, 11, repéré à : <http://www.revue-emulations.net/archives/n11-memoire-et-sociologie/aubry>

Bourque, D. (2008). *Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés*. Québec : Presses de l'Université du Québec.

Bourque, D., Lachapelle, R., Maltais, D., Savard, S. et Tremblay, M. (2011). *Création des CSSS et impacts sur les rapports avec les organismes communautaires et d'économie sociale dans le programme Perte d'autonomie liée au vieillissement*. *Service social*, 57(1), 80-98.

Corbeil, C., Descarries, F. et Malavoy, M. (2003). Les paradoxes du métier de préposée à l'entretien domestique. Dans Y. Vaillancourt, F. Aubry et C. Jetté (Dir.). *L'économie sociale dans les services à domicile* (p. 235-260), Québec : Presses de l'Université du Québec.

Côté, D. (2010). Difficiles convergences : mouvement des femmes et économie sociale, l'expérience québécoise. Dans I. Guérin, M. Hersent et L. Fraisse (Dir.). *Femmes, économie et développement : Entre résistance et justice sociale* (p. 289-312), Paris : Erès.

Gouvernement du Québec (2009). *Vous fournissez un service d'aide à domicile à une personne handicapée ou en perte d'autonomie. Les services d'aide à domicile et le chèque emploi-service*, Québec : Gouvernement du Québec.

Michaud, J. (2006). Is the social economy better for women than workfare? The case of social economy enterprises in home care services. *Resources for Feminist Research*, 31(3/4), 43-65.

Ministère de la santé et des services sociaux (MSSS). (2013). *L'autonomie pour tous. Livre blanc sur la création d'une assurance autonomie*. Québec : Gouvernement du Québec.

Paugam, S. (2001). *La disqualification sociale : Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris : PUF.

Vaillancourt, Y., Aubry, F. et Jetté, C. (2003). *L'économie sociale dans les services à domicile*. Québec : Presses de l'Université du Québec.

Vaillancourt, Y. et Jetté, C. (2009). *Les arrangements institutionnels entre l'État québécois et les entreprises d'économie sociale en aide domestique : une analyse sociopolitique de l'économie sociale dans les services de soutien à domicile*. Montréal : Éditions Vie Économique.

Les carnets synthèses InterActions

Les carnets synthèses du centre de recherche et de partage des savoirs InterActions consistent en une série de publications vulgarisées, fondées sur des travaux de recherche, documentaires ou autres. Un de ses principaux objectifs est d'offrir une publication accessible et solide au plan scientifique qui pourra servir d'outil de référence ou de recherche pour les milieux universitaires et non universitaires.

Pour nous joindre

InterActions, centre de recherche et de partage des savoirs
11 822, avenue du Bois-de-Boulogne
Montréal (Québec) H3M 2X7
interactions.bcstl@ssss.gouv.qc.ca
514 331-2288 poste 4041



InterActions

Centre de recherche et de partage des savoirs
CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

www.centreinteractions.ca

ISSN 2291-594X (Imprimé)
ISSN 2291-5958 (En ligne)