

**MÉMOIRE DU CHANTIER
DE
L'ÉCONOMIE SOCIALE**

À LA

**COMMISSION SUR L'ORGANISATION
DES SERVICES DE SANTÉ
ET DES SERVICES SOCIAUX**

SEPTEMBRE 2000

Table des Matières

1. Rappel historique.....	5
2. Diversité, richesse et potentiel de développement de l'économie sociale.....	6
3. Le modèle québécois.....	7
4. L'organisation des services.....	8
4.1. L'aide domestique : un portrait de situation.....	9
4.1.1. De 1985 à 1996.....	9
4.1.2. Y a-t-il eu substitution d'emplois ?	10
4.1.3. Depuis le Sommet de 1996.....	10
4.1.4. De 1996 à aujourd'hui.....	10
5. Notre analyse de l'évolution de la demande.....	13
5.1. Une diversification des services.....	13
5.2. Une zone grise : le répit gardiennage.....	13
5.3. La problématique des allocations directes : achat de services de gré à gré....	13
5.4. Les services d'assistance à la personne.....	14
6. Les pistes de solution pour faciliter une offre de services de base bien intégrée.....	15
6.1. Les services de première ligne : la mission des CLSC.....	15
6.2. Des services de première ligne intégrés.....	15
6.3. Une offre de services publics clairement définie.....	15
6.4. Une analyse en profondeur des allocations directes.....	15
6.5. Les travaux lourds inclus dans le PEFSAD.....	15
6.6. Les besoins de répit gardiennage.....	16
6.7. Les services d'assistance à la personne.	16
7. Le financement des services.....	17
7.1. Le maintien à domicile : plusieurs clientèles, plusieurs programmes de financement.....	17
7.2. Les services de soutien à domicile gratuits.....	18
7.3. Les allocations directes.....	18
7.4. Les services tarifés.....	18
7.5. Le crédit d'impôt.....	18
8. Une analyse du financement des services de soutien.....	19

9. Les pistes de solutions.....	21
9.1. Priorité de financement accordée aux services de première ligne.....	21
9.2. Davantage d'argent pour le maintien à domicile.....	21
9.3. Pérennisation du programme d'exonération.....	21
9.4. Un continuum dans la concertation.....	21
9.5. Uniformisation des modes de rémunération.....	22
9.5.1. Le chèque emploi services.....	22
9.5.2. Le crédit d'impôt.....	22
10. Une expérimentation de services de proximité : les centres de ressources périnatales.....	22
11 Conclusion.....	24

Mesdames, Messieurs les commissaires,

Nous sommes heureux de pouvoir intervenir dans ce grand débat sur le financement et l'organisation des services de santé et des services sociaux. Nous le ferons avec beaucoup de franchise et à la lumière des expériences vécues sur le terrain par les entreprises d'économie sociale. C'est avec un esprit ouvert et orienté vers une recherche de solutions que nous déposons ce mémoire.

Le Chantier de l'économie sociale est une corporation à but non lucratif dont les principaux mandats sont la promotion et le développement de l'économie sociale au Québec. Le Chantier rassemble les promoteurs d'entreprises d'économie sociale œuvrant dans de multiples secteurs d'activités : environnement, services de proximité, communications, loisirs, habitation, ressources naturelles, enfance famille, culture, etc. ; les acteurs du développement local : Association des Centres locaux de développement, Réseau des SADC, Inter-CDÉC, etc. et les acteurs des grands mouvements sociaux : syndical, action communautaire, coopératif et féministe.

1. RAPPEL HISTORIQUE

Le Groupe de travail sur l'économie sociale a été mis en place en mars 1996, dans le cadre de la préparation du Sommet de l'économie et de l'emploi. Dans les suites du Sommet d'octobre 1996, les partenaires ont recommandé que le Groupe de travail continue, pour une période de deux ans, le travail de promotion et de clarification du rôle et du potentiel de l'économie sociale ; qu'il assure la réalisation des projets d'économie sociale et qu'il contribue à la mise en place de politiques et de mesures nécessaires au développement de ce secteur d'activités.

En 1998, le Comité d'orientation du Groupe de travail sur l'économie sociale a, après une vaste consultation auprès des acteurs et des partenaires à l'échelle du Québec, décidé d'assurer la pérennité de l'organisation. Un travail énorme avait été accompli, mais les acquis de l'économie sociale, bien que tangibles, devaient être consolidés et son développement à l'intérieur de la structure socio-économique du Québec assuré dans le temps. Dans la même foulée, le gouvernement du Québec reconnaissait également l'importance et la pertinence de la continuité et ce faisant, envoyait un signal clair : l'économie sociale devait continuer à progresser dans les meilleures conditions.

Le Chantier de l'économie sociale est ainsi devenu, lors de son assemblée générale de fondation en avril 1999, une corporation autonome. Son conseil d'administration est composé de 29 membres représentant les différents acteurs et partenaires de l'économie sociale (voir annexe 1). Dans l'exercice de ses mandats (voir annexe 2), le Chantier de l'économie sociale collabore étroitement avec le *Comité sectoriel de main d'œuvre de l'économie sociale et de l'action communautaire* et le *Réseau d'investissement social du Québec*. Il co-dirige également, depuis près d'un an, l'*Alliance de recherche université-communauté en économie sociale* en collaboration avec l'Université du Québec à Montréal.

Depuis le printemps 2000, le Chantier de l'économie sociale collabore également aux travaux du Comité interministériel du développement social et ce, dans le cadre du positionnement de l'État eu égard à la consolidation et au développement des entreprises d'économie sociale.

2. DIVERSITÉ, RICHESSE ET POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE

Les entreprises d'économie sociale (entreprises constituées en organismes à but non lucratif ou en coopératives) reconnaissent explicitement la dimension sociale de l'économie, comme en témoigne leurs principes et leurs règles de fonctionnement. Parce qu'elles entretiennent des liens étroits avec les collectivités locales et les milieux où elles sont implantées, les entreprises d'économie sociale sont souvent les mieux placées pour reconnaître et interpréter les nouveaux besoins en émergence et y répondre de façon concertée. De plus, la nature même de leur mission les autorise à poursuivre des objectifs qui procèdent d'une tout autre rationalité que celle de l'économie marchande : utilité sociale, prise en charge individuelle et collective, revitalisation d'une collectivité, création d'emplois, etc. Empreintes d'un esprit de solidarité, les initiatives de l'économie sociale mobilisent des ressources humaines et financières négligées par d'autres. Elles sont souvent le lieu de véritables innovations sociales.

3. LE MODÈLE QUÉBÉCOIS D'ÉCONOMIE SOCIALE

Le modèle d'entreprises d'économie sociale qui s'est développé au Québec, promu par le Chantier de l'économie sociale et ses partenaires et auquel le gouvernement du Québec souscrit, implique le maintien et le renouvellement des services publics dispensés par l'État. Par ailleurs, le développement de l'économie sociale au Québec ne peut se faire sans la reconnaissance et le soutien des pouvoirs publics. Depuis le Sommet de l'économie et de l'emploi d'octobre 1996, le gouvernement du Québec reconnaît l'économie sociale comme une des composantes à part entière de la structure socio-économique du Québec et entend contribuer à son essor en mettant en place les conditions favorisant son développement. L'économie sociale peut, dans ce contexte, assumer de façon novatrice la production de certains services de qualité non offerts par le réseau public, qui sont d'intérêt collectif et qui n'entraînent pas de substitution d'emplois.

Les principes et les règles de fonctionnement des entreprises d'économie sociale garantissent une gestion démocratique et collective de l'aide financière octroyée ainsi que des retombées sociales et économiques pour l'ensemble de la collectivité où elles sont implantées. Elles conjuguent l'économie et le social dans l'intérêt collectif. La contribution des entreprises d'économie sociale excède le simple apport économique. Elle permet aux collectivités locales de s'approprier les instruments nécessaires à la prise en charge de leur propre développement et à l'amélioration de leur qualité de vie. *En ce sens, l'économie sociale permet de définir l'intérêt collectif sans pour autant l'enclaver à l'intérieur du secteur public. L'économie sociale est à plusieurs égards une alternative collective à l'entreprise privée pour le développement de secteurs d'activités, là où l'État n'intervient pas.*

Cette mise en contexte teintera les pistes de solutions présentées dans ce mémoire. Le mémoire que dépose le Chantier de l'économie sociale à la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux, basé sur les valeurs qui sous tendent notre mission, est orienté vers la recherche de solutions tant le domaine de l'organisation des services que dans celui du financement. Il touche deux secteurs de la santé et des services sociaux : le maintien à domicile et la périnatalité.

4. L'ORGANISATION DES SERVICES

Au-delà des difficultés propres au financement du système de santé, il existe un problème sérieux d'organisation des services de base intégrés, accessibles en tout temps et à proximité. Il est vrai que nous vivons d'importants changements : démographiques (le vieillissement de la population) ; technologiques (de nouveaux appareils plus performants, de nouveaux médicaments) ; structurels (le virage ambulatoire) et cela dans un contexte de restrictions budgétaires majeures.

La transformation des pratiques a eu comme conséquence de déplacer plusieurs activités vers les CLSC, les centres d'hébergement, les organismes du milieu et ultimement vers les familles. Cette tendance, observée dans les soins de santé, se vérifie également dans le domaine des services sociaux par un déplacement d'activités vers la famille, la communauté et les organismes communautaires.

L'ensemble de la population du Québec a fait d'énormes efforts pour s'adapter à ces nouvelles réalités. Malgré plusieurs transformations réussies et des expériences heureuses d'offre de services intégrés dans certaines communautés, un effort collectif reste à faire pour assurer des services accessibles et de qualité à tous.

Depuis bientôt quatre ans, le Chantier de l'économie sociale a contribué à développer des entreprises d'économie sociale dans le secteur des services de proximité, s'inscrivant dans le continuum des services de base offerts par le réseau de la santé, spécialement par les CLSC. Nous traiterons, dans un premier temps, de l'organisation des services de base dans le secteur de l'aide domestique.

4.1. L'aide domestique : un portrait de situation

Le ministère de la Santé et des Services sociaux reconnaît, dans son cadre de référence, que les services d'aide domestique sont très importants pour la qualité de vie des personnes en perte d'autonomie et qu'en conséquence ils doivent faire partie d'un continuum de services de base accessibles. La présence ou l'absence de ces services fait souvent la différence entre le maintien à domicile et l'institutionnalisation de ces personnes. En fait, cette reconnaissance va tout à fait dans le sens du désir d'un grand nombre de Québécois de demeurer dans leur milieu de vie le plus longtemps possible.

4.1.1. De 1985 à 1996

À partir de 1985, les CLSC amorcent un processus de délestage des activités de soutien à domicile des personnes âgées. D'abord en référant une partie de l'entretien ménager à des agences privées, et en offrant des allocations directes (les usagers engagent des travailleurs de gré à gré) pour des clientèles particulières.

Mais cela ne suffit pas à régler leur manque de budget. La Fédération des CLSC évaluait en 1991-1992, à 366 millions \$ le budget de maintien à domicile nécessaire pour répondre aux demandes, alors qu'il s'établissait à 188 millions \$ à cette époque.

Au cours des années 1988-1989, commencent les transferts des demandes d'aide domestique aux centres d'action bénévoles et aux organismes communautaires qui utiliseront massivement des personnes bénéficiaires de l'aide sociale participant à des Programmes Extra.

En novembre 1991, une coalition d'organismes communautaires et syndicaux (Front commun des personnes assistées sociales, FAS-CSN, Association des auxiliaires familiales et sociales, le magazine *VO* et la Ligue des droits et libertés) dénonce cet état de fait, notamment les conditions de travail et la qualité des services :

- Qualité déficiente du service aux personnes âgées compte tenu de l'absence de formation des travailleurs et de l'absence de contrôle sur la qualité du travail d'entretien ménager. Aucun arrimage avec le CLSC dans la perspective de la politique de maintien à domicile n'est établi. Le roulement du personnel à tous les six mois est frustrant pour les travailleurs et insécurisant pour les personnes âgées.
- Piètres conditions de travail : bonification insignifiante de 43 \$ par mois du chèque d'aide sociale pour 80 heures de travail, exclusion de toutes lois de protection sociale en matière de travail. Aucune possibilité de se trouver de l'emploi dans le même domaine compte tenu du processus anarchique de privatisation et de l'absence de formation qualifiante.

4.1.2. Depuis le Sommet de 1996

C'est dans ce contexte qu'en 1996, lors du Sommet sur l'économie et l'emploi, le Chantier de l'économie sociale, appuyé par les partenaires du secteur, propose le développement d'entreprises d'aide domestique dans toutes les régions du Québec et, ce faisant, la création de milliers d'emplois. L'engagement du Chantier de l'économie sociale en regard d'un tel développement se résume en trois points :

- Mobiliser les partenaires du milieu pour offrir des services de qualité répondant aux besoins d'aide des personnes en perte d'autonomie, notamment pour assurer le maintien à domicile.
- S'assurer de l'accessibilité de ces services aux plus démunis par une tarification appropriée.
- Créer de l'emploi durable sans se substituer aux CLSC, tout en luttant contre le travail au noir.

C'est à partir de ces engagements qu'un consensus a pu s'établir avec les partenaires pour développer les entreprises d'aide domestique.

Pour assurer le développement de ces entreprises, le gouvernement du Québec met à la disposition des Québécois un Programme d'exonération financière leur permettant d'utiliser des services d'aide domestique dans les entreprises d'économie sociale pour des tarifs horaires variant entre 4 \$ et 10 \$. La gestion de ce programme, dont les fonds proviennent du ministère de l'Économie et des Finances, est sous la responsabilité du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Aujourd'hui, quatre ans plus tard, le réseau des entreprises d'aide domestique représente 101 entreprises (organismes à but non lucratif et coopératives). Ces entreprises offrent des services à plus de 35 000 personnes dans l'ensemble des collectivités du Québec, tout en ayant créé 3 800 nouveaux emplois. Ce développement rapide d'un réseau d'entreprises sur tout le territoire québécois démontre le potentiel énorme de l'économie sociale dans sa capacité de répondre à l'intérêt collectif en mobilisant les forces vives de la société civile. Si après seulement quatre ans, on constate un tel développement, il est tout à fait réaliste de croire qu'une pérennisation et une bonification de la politique actuelle permettra à la collectivité québécoise de se doter d'une infrastructure de services complémentaire au secteur public qui garantira tant la qualité des services que la qualité des emplois, et ce, dans la poursuite de l'intérêt général.

4.1.3. Y a-t-il eu substitution d'emplois ?

Ce court portrait de situation, nous amène à répondre à une question plus que maintes fois posée depuis la mise en place des entreprises d'économie sociale. Nous y apportons quelques éléments statistiques qui pourront rassurer les questionnements de plusieurs sur le risque de substitution d'emplois.

Le Rapport d'évaluation sur la place des entreprises d'aide domestique du MSSS indique que : « quelles que soient les décisions des CLSC relativement au renvoi des usagers aux

entreprises ou au recours à des travailleurs engagés de gré à gré pour l'aide domestique, nous n'avons pas constaté, jusqu'ici, d'effet sur le nombre d'auxiliaires dans les CLSC ».

Soyons plus précis : Selon les statistiques sur le personnel de la santé et des services sociaux, tirées des publications annuelles du MSSS depuis 1992-1993, le nombre de postes d'auxiliaires familiales et sociales en CLSC est passé de 1 980 à 2 417 équivalents temps plein, soit une augmentation moyenne d'un peu plus de 3 % par année et ce, malgré les réductions budgétaires et les mises à la retraite. **Depuis la création des entreprises d'économie sociale en aide domestique en 1997 (qui ont créé, faut-il le rappeler, plus de 3 000 emplois), le nombre d'auxiliaires familiales en CLSC a augmenté de 148 postes équivalents temps plein, continuant ainsi de croître selon la même augmentation annuelle moyenne d'un peu plus de 3 %!**

De plus, alors qu'en 1990-1991, 226 922 visites à domicile (environ 700 000 heures de services) ont été effectuées auprès de 27 508 clients par plus de 2 000 prestataires de l'aide sociale sur des Programmes Extra, aujourd'hui, plus de 3 millions d'heures de services sont dispensées auprès de 35 000 clients par les entreprises d'économie sociale. Il y a ainsi eu une augmentation très considérable du nombre d'heures de services auprès d'un nombre plus élevé de clients. Donc, des services beaucoup plus intenses et réguliers pour les clients.

Soyons maintenant clair et net : La création d'entreprises d'économie sociale a eu un effet structurant qui garantit désormais une offre de services de qualité, arrimée aux services des CLSC et qui a permis de créer des milliers d'emplois durables pour des gens autrefois piégés dans le cercle vicieux de programmes d'employabilité ou contraints de travailler au noir. *S'il y a eu substitution de postes, ce n'est pas en remplacement de ceux du secteur public mais bien plutôt par le recyclage du travail effectué dans le cadre des programmes Extra et du travail au noir.*

4.1.4. L'évolution des services de 1997 à aujourd'hui

Durant ces premières années de pratique, certaines entreprises ont fait face à des demandes variées dépassant le cadre dévolu à l'aide domestique. Souvent, ces besoins (répit gardiennage, bains, coiffure, etc.) ne sont pas répondus par le réseau public et ils vont en augmentant. On a pu observer des réactions différentes d'un territoire à l'autre, tant de la part des entreprises que de celle des CLSC, dans la réponse à ces besoins.

Avant de procéder à une analyse de l'évolution de la demande de services aux entreprises et de l'offre de services de ces dernières, il est utile de se référer à la définition des services d'aide à domicile telle que l'entend le ministère de la Santé et des Services sociaux, à ce jour.

Les services d'aide à domicile comprennent trois catégories de services : les services à la personne (bains, déplacements sécuritaires, etc.), le répit gardiennage et l'entretien ménager. Les services aux personnes sont fournis par les auxiliaires familiales et sociales des CLSC. Ce sont des services gratuits. Les CLSC manquent de ressources financières pour répondre adéquatement aux besoins. Combiné à des difficultés d'horaires de travail, il en résulte que ses besoins demeurent non répondus.

Le répit gardiennage est un service qui offre du répit aux familles qui gardent à la maison une personne atteinte de la maladie d'Alzheimer ou une personne âgée avec de lourdes incapacités ou encore un enfant handicapé. Présentement, les CLSC versent des petites sommes sous forme d'allocations directes à ces familles, lesquelles embauchent elles-mêmes un travailleur autonome. Grâce au chèque emploi services, ces allocations n'alimentent plus le travail au noir. Ce service demeure gratuit.

L'entretien ménager, incluant la préparation des repas sans diète, constitue la mission spécifique des entreprises d'aide domestique. Rappelons que le Programme d'exonération s'applique pour les activités d'entretien ménager léger (repas, ménage, etc.) et d'entretien ménager lourd (grand ménage, déneigement de l'entrée, etc.).

Il est important de souligner que cette description ne traduit pas l'ensemble de la réalité de l'offre de services, car faute de politique de maintien à domicile claire et faute de moyens, des CLSC se sont adaptés chacun à leur façon durant les dernières années pour répondre à des besoins en évolution. On retrouve ainsi dans la région de Montréal un recours assez substantiel à des agences privées pour plusieurs types de soutien. La situation qui semble prévaloir en est plutôt une d'incohérence, car la réponse aux besoins de maintien à domicile peut varier d'une manière importante d'un territoire de CLSC à un autre et d'une région à une autre. **C'est donc dans un environnement complexe que les entreprises d'économie sociale en aide domestique ont dû se développer depuis quatre ans.**

Nous tenterons dans la prochaine section d'identifier les grandes tendances de l'évolution de la demande toute en reconnaissant le fait que la situation peut varier substantiellement d'un territoire à l'autre.

5. NOTRE ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE

5.1. Une diversification des services

Variante d'une localité à l'autre, la pratique depuis quatre ans nous a révélé que les demandes d'aide domestique, particulièrement pour les travaux lourds, se sont quelque peu diversifiées (ex : entrer du bois de chauffage, effectuer des réparations mineures, laver des fenêtres, etc.) sans toutefois poser de problème de substitution d'emplois. Les entreprises d'économie sociale ont pu répondre très adéquatement à cette demande.

5.2. Une zone grise : le répit gardiennage

Cependant, on doit admettre qu'il existe une zone grise entre l'offre publique et celle de l'économie sociale spécialement en ce qui concerne le répit gardiennage. Certaines entreprises offrent ce genre de service en accord avec les CLSC, parce que les besoins sont là et qu'ils sont non répondus. Ceci pose cependant le problème du financement et de l'accessibilité.

5.3. La problématique des allocations directes : achat de services de gré à gré

Dans certaines communautés, les CLSC utilisent les allocations directes pour répondre aux besoins de répit gardiennage, ce qui crée une certaine confusion. En effet, conçues au départ pour répondre à la demande des personnes handicapées, gérées par l'OPCHQ puis transférées aux CLSC, les allocations directes ont été offertes en soutien aux familles, aux aidants naturels : ceux qui ont un enfant handicapé ou qui gardent des personnes souffrant de troubles cognitifs.

Dans le cas où les CLSC versent les allocations directes aux entreprises d'aide domestique pour effectuer le service de gardiennage les taux accordés ne permettent pas aux entreprises de faire leur frais. Certains de ces CLSC ont adopté une autre approche. Au lieu de payer directement l'entreprise, ils inscrivent l'utilisateur qui a besoin de gardiennage dans le Programme d'exonération pour des services d'aide domestique et, afin d'assurer la gratuité des services, la part que doit assumer la personne (selon les règles du PEFSAD) le sera par une partie de l'allocation directe à laquelle l'utilisateur a droit.

Le Chantier de l'économie sociale reconnaît le droit des personnes handicapées de recevoir des services d'assistance gratuits pour compenser leur handicap ainsi que leur capacité et leur désir de choisir la personne qui les assistera. Malgré cela, nous nous posons des questions sur l'offre de services de gré à gré en rapport avec une organisation de services intégrés et sur les risques pour les personnes atteintes de graves incapacités :

- Cette formule a pour effet de disperser l'offre de services à domicile plutôt que de l'intégrer sur une base territoriale et ainsi en maîtriser la qualité. En effet, le travailleur autonome n'est pas relié au réseau de la santé ;

- Cette pratique a des effets néfastes en matière de qualité des emplois (sans formation et en exclusion des lois de protection sociale en matière de travail) et de maîtrise des coûts de services.

En conclusion, il nous semble que l'offre de services de gré à gré, en matière de services à domicile, bien qu'elle peut sembler à priori une solution facile, est une solution lourde de conséquences à la longue. Elle constitue un risque pour les clientèles en perte d'autonomie, vieillissantes ou handicapées car ils deviennent eux-mêmes employeurs, avec la lourde responsabilité d'assurer le contrôle de qualité, la supervision et mêmes les modalités de paiement. En ce sens, le gré à gré ne peut aucunement constituer une réponse généralisée pour la société québécoise, qui se doit d'assurer une infrastructure collective sur laquelle elle possède les instruments de contrôle de qualité et de coûts. De plus, le gré à gré pose un problème important en terme de qualité des emplois, laissant les travailleuses et travailleurs dans des conditions précaires et sans protection même si ces personnes assument des responsabilités importantes pour la collectivité québécoise. Pour ces raisons, nous soulignons l'importance de maximiser le recours à des entreprises d'économie sociale, garantes par leur mission et leur structure de l'intérêt collectif.

5.4. Les services d'assistance à la personne

Certaines entreprises, avec l'accord des CLSC, offrent des services d'assistance à la personne (bain, habillage, aide à l'alimentation, etc.) soit pour des raisons de flexibilité d'horaire, soit par manque de budget. Ces services sont par ailleurs non conformes aux normes du Programme d'exonération.

L'inclusion des services d'assistance personnelle dans le Programme d'exonération soulève des problèmes de fond. Ces services font partie de la mission des CLSC, car il s'agit de l'aide à des personnes avec des problèmes assez lourds, qui exigent le soutien intégré d'un personnel formé. Ce type de services exigerait une formation appropriée des travailleurs des entreprises d'économie sociale afin de garantir la qualité de services ainsi que la réévaluation du cadre financier.

6. LES PISTES DE SOLUTION POUR FACILITER UNE OFFRE DE SERVICES DE BASE BIEN INTÉGRÉE

6.1. Les services de première ligne : la mission des CLSC

À l'occasion de cette Commission, nous réaffirmons que la mission des CLSC en matière de services de première ligne doit être maintenue et que des ressources financières doivent être allouées pour leur permettre d'assurer adéquatement ces services. Nous maintenons que ce n'est qu'en complémentarité de ces responsabilités publiques qu'il faut développer et pérenniser les entreprises d'économie sociale en aide domestique. *Nous réaffirmons également notre conviction que les services à domicile financés par l'État sur toutes ses formes (financement direct, fiscalité, etc.) doivent rester soit dans le domaine public soit dans le domaine de l'intérêt collectif, par un partenariat avec la société civile à travers les services offerts par les entreprises d'économie sociale et les organismes communautaires.*

6.2. Des services de première ligne intégrés

Des services de première ligne intégrés doivent être offerts localement afin d'être partout accessibles, près de la personne. En ce sens, nous réaffirmons que le citoyen doit être au cœur des soins et services de santé.

6.3. Une offre de services publics clairement définie

Il est essentiel que le ministère de la Santé et des Services sociaux définisse clairement l'offre de services publics en maintien à domicile ; qu'il se dote d'une politique de maintien à domicile qui permet une clarification des rôles et une cohérence des pratiques sur tout le territoire québécois. Les entreprises d'économie sociale s'ajusteront par la suite, en complémentarité avec cette offre.

6.4. Une analyse en profondeur des allocations directes

Dans le cadre de son travail préparatoire à l'énoncé d'une politique de maintien à domicile, nous invitons le ministère à procéder à une analyse en profondeur des allocations directes qui se traduisent par de l'achat de services de gré à gré et ce, afin d'en évaluer les coûts réels et l'existence de risques pour les personnes fragilisées qui achètent de tels services. Nous recommandons de limiter le plus possible le recours à cette pratique pour les raisons qui sont décrites dans les sections précédentes, à savoir l'absence de contrôle sur les coûts, la qualité des services et la qualité des emplois

6.5. Les travaux lourds inclus dans le PEFSAD

L'inclusion dans le Programme d'exonération d'autres services de travaux lourds comme le remisage du bois, l'entretien de terrain et autres constitue une avenue intéressante

répondant aux besoins des personnes en perte d'autonomie et allant dans le sens de leur maintien à domicile.

6.6. Les besoins de répit gardiennage

Les besoins de gardiennage sont grands et ils s'accroîtront avec le vieillissement de la population. L'inclusion des services de gardiennage dans le Programme d'exonération rendra ce service plus accessible mais pose également la question du tarif à la personne, au même titre que l'aide domestique l'a posée. Après le dépôt du Rapport Anctil sur les services publics de maintien à domicile, s'il s'avérait nécessaire d'inclure le service de répit gardiennage dans le Programme d'exonération, un processus de consultation auprès de nos partenaires ainsi qu'une juste évaluation de la tarification d'un tel service devront être amorcés.

6.7. Les services d'assistance à la personne

Nous réitérons notre conviction que les services d'assistance à la personne pour les clientèles en difficulté doivent être assumés par les services publics à travers les CLSC.

Par contre, afin que l'offre de ces services par les CLSC réponde aux demandes des personnes âgées, demandes qui iront en grandissant, cela suppose à la fois l'augmentation importante des financements pour les CLSC et des assouplissements importants (accessibilité le soir, la nuit et les fins de semaine) au niveau de l'organisation du travail. Nous invitons les centrales syndicales à faire l'effort nécessaire pour permettre que l'offre publique réponde aux besoins. Sans ces réajustements, la situation actuelle risque de se pérenniser ou pire, on sera témoin d'un système d'aide à domicile à deux vitesses dans lequel les personnes plus fortunées achèteront des services sur le marché privé et les démunis seront sur des listes d'attente des CLSC.

7. LE FINANCEMENT DES SERVICES

Le système de santé et de services sociaux du Québec, à l'instar des autres provinces canadiennes et de plusieurs pays occidentaux, accuse une croissance des coûts (dépenses de l'État) plus rapide que l'augmentation de la richesse collective.

L'augmentation des services reliés au vieillissement de la population, jumelée aux coûts associés aux nouvelles technologies et aux médicaments, contribue à accélérer l'augmentation des coûts de services ; on peut prévoir que cette tendance se maintiendra. La capacité de payer du gouvernement risque de ne pas être à la hauteur de la demande.

Selon le ministère des Finances, la diminution, depuis 1982, des transferts fédéraux attribuables à la santé représente un manque à gagner de 2,7 milliards \$. Le règlement intervenu récemment avec le gouvernement fédéral rétablira un certain équilibre budgétaire en santé.

Il demeure cependant évident qu'au-delà des problèmes d'organisation de services dont nous avons traités plus avant, il existe un problème de financement du système qui risque de persister si nous ne réagissons pas collectivement.

Le Chantier de l'économie sociale a comme mission de faire la promotion de l'économie sociale. L'une des valeurs mises de l'avant par cette façon de faire l'économie demeure la prise en charge par une communauté de la réponse à ses besoins. L'implication de la société civile et la participation du citoyen dans la recherche de solutions aux besoins de ses membres augmentent, nous en sommes convaincus, la qualité de la réponse et le dynamisme avec lequel cette solution sera apportée par et dans la communauté.

Nous traiterons du financement en regard de l'implication des entreprises d'économie sociale d'aide domestique non seulement sous l'angle du financement de ces entreprises mais aussi sous l'angle de la contribution financière de la personne qui a besoin d'un service.

7.1. Le maintien à domicile : plusieurs clientèles, plusieurs programmes de financement

Même s'il est évident que les services de maintien à domicile constituent un élément essentiel des services de première ligne, l'expérience des entreprises d'aide domestique nous démontre qu'ils sont dispensés de façon très inégale d'un territoire à l'autre et qu'ils sont nettement sous-financés en rapport avec l'augmentation de la demande.

Au Québec, nous avons fait le pari du maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie et des personnes handicapées. Le ministère est à préparer un rapport sur l'offre de services publics afin de bien définir cette offre, d'harmoniser et d'assurer une cohérence entre les divers programmes de maintien à domicile.

7.2. Les services de soutien à domicile gratuits

Les CLSC assument les services de soins infirmiers et d'assistance personnelle (bain, déplacements sécuritaires, etc.) pour toute clientèle confondue, à quelques exceptions près. Ces services sont donc gratuits.

7.3. Les allocations directes

Les personnes handicapées ont accès, après référence des CLSC, aux allocations directes qui leur permettent d'acheter des services d'assistance personnelle et d'aide domestique en engageant un travailleur autonome inscrit aux chèques emploi services. Ces allocations varient entre 7 \$ et 10 \$ de l'heure selon les régions et leur assurent des services gratuits. De telles allocations sont aussi disponibles pour les personnes âgées qui présentent les mêmes incapacités, elles servent également à soulager les parents ou aidants naturels en terme de répit. Ce sont toujours des services gratuits. D'autre part, les familles qui gardent leur enfant handicapé peuvent se prévaloir d'un montant forfaitaire qui équivaut à des allocations directes, lesquelles varient entre 2 \$ et 4 \$ de l'heure. Le principe de gratuité est toujours assuré.

7.4. Les services tarifés

Depuis la mise en place des entreprises d'aide domestique, le Programme d'exonération permet aux personnes âgées en perte d'autonomie d'acheter des services d'aide domestique à des coûts établis selon une grille de tarification (aide variable) basée sur le revenu des personnes ; cette aide varie entre 4 \$ et 10 \$ de l'heure. Les personnes de 65 ans et plus ont accès, quant à elles, à l'aide fixe de 4 \$ de l'heure.

7.5. Le crédit d'impôt

Lors du dernier budget, le ministre Landry annonçait un crédit d'impôt pour le soutien à domicile des personnes âgées de plus de 70 ans, entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Cette mesure permet à la personne âgée d'acheter des services d'assistance à la personne et d'aide domestique et de recevoir 23 % du coût des services en crédit d'impôt.

8. UNE ANALYSE DU FINANCEMENT DES SERVICES DE SOUTIEN

Le réseau public ne parvient plus à répondre aux besoins de soutien à domicile. Pour pallier le manque de ressources financières ou pour des raisons liées à l'organisation du travail, les CLSC contractent depuis fort longtemps déjà avec des agences privées, des travailleurs autonomes, des groupes communautaires et depuis peu avec les entreprises d'économie sociale. Le recours à ces divers types d'organisations et d'entreprises dépendent à la fois du type de services requis, de la réalité locale et des orientations privilégiés par la direction du CLSC.

Il nous apparaît évident qu'il existe une incohérence dans les modes de financement, les conditions d'accès et les coûts des services d'un mode de financement à un autre. Nul doute que le ministère de la Santé et des Services sociaux est conscient de cette situation et qu'il tentera d'apporter des corrections en ce sens dans le rapport Anctil en cours, relatif à l'offre publique dans les services de maintien à domicile.

Nous vous avons fait part de nos inquiétudes en regard de l'allocation directe. Par ailleurs, nous nous interrogeons particulièrement sur la possibilité d'une extension du chèque emploi services qui contredirait les décisions prises antérieurement par le gouvernement. D'autres pays ont essayé ces solutions avec des résultats inquiétants. En 1991, en France, c'est par la fiscalité qu'on a choisi d'élargir le recours aux services d'aide domestique en proposant une utilisation très ouverte du chèque emploi services. Les coûts de cette expérience ont été énormes car l'utilisation a été très large et sans contrôle. De plus, ce sont des personnes plus fortunées qui en ont bénéficié, laissant de côté les gens qui normalement auraient eu le plus besoin des aides publiques. En plus de coûter très cher au trésor public français, cette formule a eu des effets pervers dont celui de servir à la multiplication des «jobines» de huit heures/semaine en moyenne, plutôt que de créer de véritables emplois.

Nous craignons qu'une politique favorisant le gré à gré dans le maintien à domicile ait des effets néfastes :

- *Cette politique signifierait la dispersion de l'offre de services à domicile plutôt que l'intégration sur une base territoriale afin d'en maîtriser la qualité. En effet, le travailleur autonome n'est pas relié au réseau de la santé.*
- *Ce sont les CLSC qui doivent constituer la porte d'entrée pour la communauté locale et qui répondent aux besoins requis médicalement et socialement. C'est en complémentarité avec ses responsabilités qu'il faut prendre les initiatives nécessaires afin de répondre aux nouveaux besoins dans le secteur des services à domicile, tout en luttant contre le travail au noir.*

Si nous voulons que se réalise le pari que nous avons fait collectivement de choisir et d'assurer le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, il faut que

le gouvernement mette de l'avant des mesures incitatives. Il est maintenant reconnu que le soutien à domicile est très important pour les personnes âgées et qu'il évite ou retarde le placement en CHSLD. Les pistes de solution du Chantier seront orientées en ce sens.

9. LES PISTES DE SOLUTIONS

9.1. Priorité de financement accordée aux services de première ligne

Afin d'assurer véritablement la mise en place de services de première ligne, nous demandons à la ministre responsable et au gouvernement de donner un signal clair en allouant le financement nécessaire aux CLSC.

9.2. Davantage d'argent pour le maintien à domicile

Afin d'offrir aux Québécois une politique de maintien à domicile, nous demandons au gouvernement d'allouer les budgets supplémentaires et nécessaires pour permettre aux personnes en perte d'autonomie de demeurer dans leur milieu de vie. Des budgets qui permettent donc d'offrir des soins et des services de soutien de qualité en quantité suffisante, à proximité et gratuits.

9.3. Pérennisation du Programme d'exonération

Le gouvernement s'est engagé à supporter des entreprises d'économie sociale pour offrir des services d'aide domestique en complémentarité avec les services publics de maintien à domicile offerts par les CLSC. Nous invitons le gouvernement à poursuivre son engagement dans l'atteinte des objectifs visés par ces entreprises en terme de développement et de création d'emplois.

Le Chantier demande au gouvernement le renouvellement du Programme d'exonération financière des services d'aide domestique dans un contexte de pérennisation, confirmant que les services offerts par les entreprises d'économie sociale représentent un investissement reconnu par le gouvernement. Il confirmera également l'importance de cette activité économique comme étant un moyen de créer des emplois pour les personnes moins scolarisées et ainsi, leur offrir des alternatives au travail au noir.

Nous demandons au gouvernement d'ajuster les paramètres du programme afin de garantir l'accessibilité pour tous et toutes et d'assurer la création et le maintien d'emplois stables. Des recommandations concrètes à cet égard ont été transmises pour les regroupements des entreprises en aide domestique et doivent trouver écho dans le prochain budget.

9.4 Un continuum dans la concertation

Le Chantier invite également les CLSC à poursuivre le travail de partenariat largement pratiqué, depuis 1996, avec les entreprises d'économie sociale dans le but d'offrir aux personnes en perte d'autonomie, des services de soutien complémentaires aux services offerts par le réseau public.

9.5. Uniformisation des modes de rémunération

Pour arriver à une organisation intégrée des services de base en maintien à domicile, il faut que les pouvoirs publics uniformisent le mode de rémunération des diverses formes de maintien à domicile, notamment en ce qui a trait au programme d'allocations directes et au crédit d'impôt qui permettent à l'utilisateur de se procurer des services de maintien à domicile, tout type et toute tarification confondus.

Le Chantier recommande que le gouvernement, dans un souci de cohérence, accorde une priorité à une offre structurée. Nous interviendrons, en ce sens sur deux mesures permettant l'achat de services de soutien à domicile : le chèque emploi services et le crédit d'impôt.

9.5.1. Le chèque emploi services

Nous craignons de voir s'étendre cette formule favorisant le gré à gré dans le maintien à domicile en direction soit des ménages actifs, soit des populations vieillissantes, voir même de toute la population. Nous invitons le gouvernement à la vigilance et à la prudence et à limiter à des situations d'exception le recours à du gré à gré.

9.5.2 Le crédit d'impôt

Le crédit d'impôt, mesure annoncée lors du dernier budget et justifiée par le fait que les CLSC ne peuvent offrir certains services, vient augmenter l'incohérence gouvernementale dans le financement de l'aide à domicile et favoriser la croissance d'un régime « à deux vitesses » pour les soins autres que les soins médicaux et hospitaliers. **Nous recommandons au gouvernement d'abolir le crédit d'impôt et de concentrer ses efforts financiers sur le soutien à une offre structurée qui se positionne clairement dans le cadre de l'intérêt général.**

10. UNE EXPÉRIMENTATION DE SERVICES DE PROXIMITÉ : LES CENTRES DE RESSOURCES PÉRINATALES

Avant de conclure, nous aimerions traiter succinctement d'un autre projet de développement d'entreprises d'économie sociale qui offrent des services aux familles, pendant la période entourant la naissance d'un enfant : les centres de ressources périnatales.

Lors du Sommet de 1996, un projet expérimental d'implantation de 15 centres de ressources en périnatalité a été accepté. Ce projet visait l'implantation de ces centres soit à partir de groupes communautaires existants soit à partir d'une volonté des partenaires du milieu.

Il répondait à des besoins des parents, pendant la période qui entoure la naissance d'un enfant, de la grossesse à la première année de vie, besoins depuis longtemps identifiés, en particulier dans la Politique de Santé et Bien-Être et la Politique de Périnatalité. Ces entreprises offrent des services tarifés selon le revenu des familles tout en assurant l'accessibilité de ces services aux familles plus démunies par une tarification appropriée.

Depuis l'implantation du congé précoce (24 à 48 heures après l'accouchement) en centre hospitalier, les CLSC, dans l'ensemble, favorisent une prise de contact avec toutes les familles : appel téléphonique ou visite à domicile. Dans les faits, les ressources financières étant déficientes, les services en périnatalité sont encore aujourd'hui très orientés vers les clientèles défavorisées.

Les centres de ressources en périnatalité n'ont pas été mis en place pour remplacer les services que rendent ou doivent rendre les CLSC; les services offerts sont soit complémentaires, soit différents. En ce sens, l'implantation de ces entreprises est faite en concertation avec les ressources du milieu tant institutionnelles que communautaires.

Aujourd'hui, sept centres sont reconnus et financés par le ministère de la Santé et des Services sociaux, cinq sont en opération, certains depuis deux ans, d'autres depuis un an ou moins, six sont en développement et deux sont présentement en implantation. Ils ont, à ce jour, offert des services à plus de 2 000 familles, créé et consolidé quelque 40 emplois. Ces projets seront évalués afin d'ajuster l'offre de services et de mesurer l'effet de l'arrivée de ces entreprises sur l'organisation et la prestation de services en périnatalité.

La pratique des entreprises d'économie sociale en périnatalité nous révèle présentement qu'elles ont un effet positif sur l'organisation des services au bénéfice des familles qui accueillent un nouvel enfant ; sur l'accessibilité à des services de soutien, à des activités thématiques et sur le développement de réseaux d'entraide pour les parents.

Nous demandons au ministère de la Santé et des Services sociaux de maintenir son appui au développement de ces entreprises, spécialement auprès des Régies régionales. Nous souhaitons que le bilan qui sera effectué de cette expérimentation permette d'indiquer les meilleurs moyens d'étendre ces projets sur l'ensemble du Québec.

11. CONCLUSION

L'économie sociale permet de définir et promouvoir l'intérêt collectif sans l'enclaver à l'intérieur du secteur public. Elle demeure à plusieurs égards une alternative collective à l'entreprise privée pour le développement de certains secteurs d'activités, là où l'État n'intervient pas directement dans la dispensation de services.

Le développement rapide du réseau des entreprises d'aide domestique sur tout le territoire québécois démontre le potentiel énorme de l'économie sociale dans sa capacité de répondre à l'intérêt collectif en mobilisant les forces vives de la société civile.

La preuve est faite que la création d'entreprises d'économie sociale en aide domestique a eu des effets structurants, qui garantissent une offre de services de qualité, bien arrimés aux services des CLSC tout en ayant créé des milliers d'emplois durables en lieu et place d'un système qui institutionnalisait la précarité et le travail au noir.

Le Chantier de l'économie sociale réitère, comme plusieurs intervenants le feront sûrement à l'occasion de cette commission, la nécessité de solidifier les services de première ligne dans l'organisation des services au Québec et de maintenir la mission des CLSC en cette matière. Et pour ce faire, notre position demeure bien claire, nous demandons au gouvernement d'investir massivement dans les services de première ligne, incluant les services de maintien à domicile.

Nous réaffirmons également que les services à domicile financés par l'État sur toutes ses formes (financement direct, fiscalité, etc.) doivent rester soit dans le domaine public soit dans le domaine de l'intérêt collectif, par un partenariat avec la société civile à travers les services offerts par les entreprises d'économie sociale et les organismes communautaires. En ce sens, nous demandons l'abolition du crédit d'impôt.

En terminant, le Chantier de l'économie sociale croit fermement qu'il faut maximiser le recours aux entreprises d'économie sociale, en matière de services à domicile. Nous demandons donc au gouvernement de renouveler le Programme d'exonération financière des services d'aide domestique afin d'en assurer la pérennité et ce, parce que ces entreprises collectives sont garantes, par leur mission et leur structure, de l'intérêt collectif.

* * * *