

DE : Madame Marguerite Blais
Ministre responsable des Aînés
et des Proches aidants

Le 3 mars 2022

Monsieur Christian Dubé
Ministre de la Santé et des Services sociaux

TITRE : Mandat confié au commissaire à la santé et au bien-être par le gouvernement relativement aux services de soutien à domicile

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Lors de son discours d'ouverture pour la 42^e législature, le 19 octobre 2021, le premier ministre du Québec a abordé la nécessité d'apporter des changements en profondeur au Québec, en mettant à profit les leçons apprises des vagues successives de la COVID-19. Il indiquait que le drame survenu dans les établissements exploitant un centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) oblige l'État à se projeter vers l'avenir et à en faire plus pour les personnes âgées qui veulent et qui peuvent demeurer à la maison. À juste titre, le premier ministre soulignait que « vieillir à la maison, c'est ce que souhaite la grande majorité des Québécois ». Dans un sondage CROP réalisé en mai et juin 2021 auprès de 1 010 Québécois âgés de 65 ans et plus, 57 % d'entre eux ont indiqué souhaiter demeurer à la maison et selon 75 % des répondants, le gouvernement doit agir concrètement pour leur permettre de demeurer à la maison grâce à une offre bonifiée de services de soutien à domicile (SAD), afin de préserver le plus possible leur autonomie.

Alors qu'il est reconnu qu'on doit entreprendre un grand virage vers le soutien à domicile, le premier ministre a mentionné que la question doit être examinée par des experts, afin de soutenir les choix du Québec en cette matière. Dans ce contexte, il demandait au Commissaire à la santé et au bien-être (CSBE) d'effectuer un travail qui aiderait à répondre aux questions suivantes :

- Est-ce que le modèle de soins à domicile au Québec est pertinent, performant et axé sur la valeur?
- Est-ce que les formules de financement sont efficaces et équitables?
- Est-ce qu'une utilisation accrue du milieu communautaire ou du secteur privé est susceptible d'apporter une valeur aux usagers?

Au Québec, les services de soutien à domicile sont offerts à toute personne, peu importe son âge, ayant une incapacité temporaire ou permanente, dont la nature peut être physique, psychique ou psychosociale, et qui doit recevoir à son domicile une partie ou la totalité des soins et services que son état requiert. En 2020-2021,

397 702 personnes recevaient des services de soutien à domicile et 72 % d'entre elles avaient plus de 65 ans. Cela représente au total 24,4 millions d'heures de services. Toutefois, pour la même période, plus de 41 000 personnes seraient toujours en attente d'un service de soutien à domicile. Les personnes âgées en perte d'autonomie utiliseraient environ 61 % des heures de services offerts.

En sus des services de soutien à domicile offerts par le réseau de la santé et des services sociaux, d'autres mesures sont mises en place par le gouvernement, dont :

- le programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique (PEFSAD);
- le crédit d'impôt remboursable pour le maintien à domicile des aînés (CMD).

L'accroissement de l'offre de services de soutien à domicile soulève divers enjeux. En plus de représenter des coûts élevés, leur mise en œuvre nécessiterait un niveau d'effectif important, ce qui s'avère un enjeu particulièrement préoccupant dans un contexte de rareté de main-d'œuvre. L'applicabilité et la soutenabilité financière des solutions proposées doivent donc être étudiées de façon détaillée.

Le CSBE est l'instance responsable d'apprécier les résultats atteints par le système de santé et de services sociaux. Il prend en compte l'ensemble des éléments systémiques interactifs de ce dernier et fournit à la population les éléments nécessaires à une compréhension globale des actions entreprises par le gouvernement eu égard aux grands enjeux dans le domaine de la santé et des services sociaux, et ce, aux fins d'améliorer la santé et le bien-être de la population.

L'article 15 de la Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être (chapitre C-32.1.1) permet au gouvernement de confier un mandat particulier au commissaire sur une matière qui relève de sa compétence.

2- Raison d'être de l'intervention

Afin d'appuyer l'amélioration de la performance du système de santé et de services sociaux, le gouvernement souhaite disposer de résultats d'évaluation de la performance du système eu égard à la prestation des services de santé et des services sociaux destinés aux personnes qui bénéficient de soutien à domicile.

Compte tenu des orientations gouvernementales souhaitées, du modèle de services actuel et des besoins croissants en matière de services aux aînés, les travaux du CSBE viseront à documenter l'évolution des besoins futurs en considérant le modèle de services actuel, notamment sur le plan financier et en matière de ressources humaines.

3- Objectifs poursuivis

Les objectifs poursuivis consistent à obtenir l'évaluation d'un acteur indépendant du réseau de la santé et des services sociaux pour effectuer l'analyse de la performance des programmes gouvernementaux existants en vue d'améliorer le soutien à domicile.

En plus de répondre aux questions énoncées par le premier ministre lors de son discours inaugural, il est souhaité d'obtenir du CSBE des recommandations afin de déterminer des façons de mieux répondre à la demande de soutien à domicile en tenant compte de la capacité des ressources du gouvernement et des moyens afin de mieux soutenir la génération de modèles performants d'organisation des services de soutien à domicile.

4- Proposition

En soutien à la prise de décision gouvernementale, il est donc recommandé qu'un mandat soit confié au CSBE. Il est attendu que celui-ci formule, d'ici le 1^{er} décembre 2023, des recommandations au gouvernement du Québec afin que ce dernier dispose davantage d'outils pour améliorer les mesures de soutien aux aînés vivant à domicile et pour effectuer un virage nécessaire en la matière. Ainsi, le CSBE effectuera l'analyse de la performance des programmes gouvernementaux en vue d'améliorer le soutien à domicile. Ces travaux porteront sur tous les programmes gouvernementaux visant à accroître les possibilités pour les personnes de recevoir des services de soutien à domicile. Il examinera tant les programmes de soutien financier que ceux visant à offrir des services directs à la population.

L'approche développée par le CSBE pour répondre à ce mandat s'inscrit dans une évaluation de la performance du système qui tient compte de la valeur d'un continuum de soins et des services rendus à différents groupes de la population ayant recours aux services de soutien à domicile, dont les populations ayant des besoins de longue durée ou de courte durée et les proches aidants ayant notamment besoin de répit.

Ce mandat doit également permettre de déterminer la pertinence, la performance et la valeur du modèle actuel de services de soutien à domicile, d'analyser l'efficacité et l'équité des formules de financement et d'évaluer la valeur pour les usagers d'une utilisation accrue du milieu communautaire ou du secteur privé dans l'offre de ces services.

Pour l'essentiel, le CSBE réalisera ce mandat avec ses ressources régulières. Il pourra constituer, au besoin, des comités de travail à différentes étapes de l'évolution du projet afin de mettre ses constats et ses recommandations à l'épreuve¹. S'il le juge nécessaire, le commissaire pourra s'adjoindre également de la contribution d'experts externes². D'ailleurs, le CSBE souhaite recourir aux services de monsieur Jean-Louis Denis, professeur à l'Université de Montréal et de madame Geneviève Sainte-Marie,

¹ Paragraphe 4^o du deuxième alinéa de l'article 18 de la Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être.

² Paragraphe 2^o du deuxième alinéa de l'article 18 de la Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être.

consultante en évaluation de la performance des systèmes et des organisations de santé pour la réalisation du mandat.

Par ailleurs, aux fins de l'exercice de ce mandat, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et la Régie de l'assurance maladie du Québec collaboreront avec le CSBE pour lui donner accès aux données dont ils disposent et qui sont nécessaires à la réalisation de ce mandat, dans le respect des règles applicables en la matière.

5- Autres options

L'option de demander au MSSS de poursuivre, en collaboration avec le ministère des Finances, des travaux d'amélioration de ces programmes à l'interne aurait pu être retenue. Il est plutôt proposé de confier à une organisation indépendante le mandat de recommander au gouvernement les meilleures approches pour entreprendre le virage requis afin d'améliorer le soutien à domicile.

Dans cette perspective, les fonctions exercées par le CSBE ainsi que son approche de travail reposant notamment sur le dialogue et la collaboration de tous les acteurs de la société québécoise justifient la proposition.

L'option proposée permettra, entre autres, la mise en valeur d'un organisme public dont l'expertise et la qualité des travaux sont reconnues.

6- Évaluation intégrée des incidences

L'amélioration de la performance des services publics, dont la performance des services de santé et des services sociaux dispensés aux groupes vulnérables, constitue une priorité gouvernementale. En ce sens, les recommandations découlant de la réalisation de ce mandat particulier d'évaluation soutiendront les choix à faire au Québec pour améliorer les services de soutien à domicile.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le ministère des Finances a été consulté et ses propositions seront considérées dans le cadre du présent mandat.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le mandat du CSBE serait en vigueur à compter de la prise d'effet du décret et se terminerai au plus tard le 1^{er} décembre 2023.

9- Implications financières

Pour réaliser ce mandat particulier que lui confie le gouvernement, le CSBE nécessite une majoration de ses effectifs réguliers de deux postes et un budget supplémentaire de 750 000 \$.

10- Analyse comparative

Le gouvernement souhaite être éclairé sur les meilleurs modèles de services de soutien à domicile, afin de pouvoir préserver la soutenabilité des dépenses publiques en santé et services sociaux tout en répondant à une demande croissante en cette matière.

Dans ce contexte, le CSBE effectuera une analyse comparative de modèles de financement, de gouvernance et d'organisation des services de soutien à domicile dans un échantillon de pays de l'OCDE.

La ministre responsable des Aînés
et des Proches aidants,

MARGUERITE BLAIS

Le ministre de la Santé et des Services
sociaux

CHRISTIAN DUBÉ