

aruc : É C O N O M I E S O C I A L E : rqrp

ALLIANCE DE RECHERCHE UNIVERSITÉS - COMMUNAUTÉS  
RÉSEAU QUÉBÉCOIS DE RECHERCHE PARTENARIALE

RQ-01-2011

**Les entreprises d'économie sociale en aide  
domestique à Montréal : Portraits,  
contraintes et défis**

Par Christian Jetté et Yves Vaillancourt

En copublication avec le Laboratoire de  
recherche sur les pratiques et les politiques  
sociales (LAREPPS)

Janvier 2011

Cahier du RQRP-ÉS

Cahier no. RQ-01-2011

Les entreprises d'économie sociale en aide domestique à Montréal : Portraits, contraintes et défis

Par Christian Jetté et Yves Vaillancourt

En copublication avec le Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS)

ISBN : 978-2-89276-496-3

Dépôt légal : 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

## Présentation de l'ARUC-ÉS et du RQRP-ÉS

L'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS) et le Réseau québécois de recherche partenariale en économie sociale (RQRP-ÉS) sont des organismes partenariaux de recherche financés par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Ce consortium de recherche en économie sociale réalise des activités de réflexion, de recherche et de valorisation des connaissances en économie sociale. Ses actions contribuent à la reconnaissance et à l'essor de l'économie sociale comme outil de développement social, culturel, politique et économique du Québec.

L'ARUC-ÉS, créée en 2000, est le premier centre de recherche interuniversitaire québécois entièrement consacré à la recherche partenariale. Ses activités portent sur différents secteurs de l'économie sociale : l'habitat communautaire, les services aux personnes, le loisir et le tourisme social, la finance et le développement local et régional. Créé en 2005, le RQRP-ÉS est quant à lui l'un des six centres canadiens voués à la recherche partenariale en économie sociale. Ses activités sont décentralisées dans les huit régions du Québec où l'on trouve une institution universitaire et ses objets de recherche s'articulent autour des particularités de chacune de ces régions. Les deux centres cohabitent sous le même toit, à Montréal.

## Avant-propos

Les auteurs présentent ici une analyse de la situation des entreprises d'économie sociale en aide domestique, les EESAD, à Montréal. Cette analyse a été réalisée à partir des données qui ont permis de dresser un portrait global des EESAD du Québec. Ce portrait a été publié dans un livre, *Les arrangements institutionnels entre l'État québécois et les entreprises d'économie sociale en aide domestique. Une analyse sociopolitique de l'économie dans les services de soutien à domicile*, publié en 2009 aux Éditions Vie économique.

Cette analyse a été rendue possible grâce à l'appui du Réseau québécois de recherche partenariale en économie sociale (RQRP ÉS), du Comité d'économie sociale de l'île de Montréal (CÉSIM), de l'Alliance de recherche universités-communauté en économie sociale (ARUC ÉS) ainsi que du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales et de son équipe Économie sociale, santé et bien-être (LAREPPS-ESSBE).

Christian Jetté, codirecteur de l'équipe ESSBE, est professeur agrégé à l'École de service social de l'Université de Montréal. Yves Vaillancourt, chercheur régulier de l'équipe ESSBE, est professeur associé à l'École de travail social de l'Université du Québec à Montréal.

## Résumé

Quelle est la situation des entreprises d'économie sociale en aide domestique (EESAD) de Montréal ? Quelles sont leurs particularités? Quels défis spécifiques doivent-elles relever? Et quelles sont leurs principales difficultés? C'est à ces questions que les auteurs ont voulu répondre. Pour le faire, ils présentent d'abord la situation des 101 EESAD du Québec. Puis, ils font une analyse spécifique des données touchant les EESAD de Montréal. Ils examinent, entre autres, l'évolution de leur clientèle et des heures de services offertes depuis 1997; la situation économique des usagers de diverses origines; les caractéristiques de leur logement; les conditions de travail des préposées. Selon les auteurs, plusieurs facteurs pèsent sur la structure de coût des EESAD en milieu urbain. Celle-ci, lit-on en conclusion, n'est pas viable parce qu'elle découle, sur le plan national, d'arrangements institutionnels insatisfaisants. Ces arrangements, qui ne tiennent pas compte d'un certain nombre de facteurs propres aux particularités des EESAD montréalaises, ne leur permettent pas d'assumer pleinement leur mission de services, notamment auprès des personnes en perte d'autonomie et des personnes ayant des incapacités.

## Table des matières

<b>Avant-propos</b> .....	<b>iv</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>iv</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Le projet de recherche : questions soulevées et méthodologie utilisée</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Retour sur les résultats concernant l'ensemble du Québec</b> .....	<b>3</b>
2.1 <i>Historique et financement des EESAD</i> .....	3
2.2 <i>Les quatre objectifs du Sommet de 1996</i> .....	4
2.3 <i>Les neuf éléments du contexte institutionnel</i> .....	5
2.4 <i>Trois constats concernant les arrangements institutionnels</i> .....	7
2.5 <i>Le diagnostic de la situation</i> .....	9
<b>3. Des contraintes spécifiques à Montréal</b> .....	<b>10</b>
3.1 <i>L'évolution de la clientèle et des services</i> .....	10
3.2 <i>La situation socioéconomique des usagers</i> .....	12
3.3 <i>Les caractéristiques des logements</i> .....	13
3.4 <i>La dimension ethnoculturelle</i> .....	13
3.5 <i>Le transport</i> .....	15
3.6 <i>Les conditions de travail et le marché de l'emploi</i> .....	16
<b>4. Une structure de coût déficiente et déficitaire</b> .....	<b>19</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>21</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>23</b>
<b>ENTREVUES</b> .....	<b>24</b>

## Introduction

Ce rapport de recherche présente les résultats d'une analyse régionale de la situation des entreprises d'économie sociale en aide domestique (EESAD) implantées sur le territoire de l'île de Montréal. Les données nécessaires à cette analyse ont été extraites d'une recherche plus large que nous avons menée de 2006 à 2009 sur l'évolution des arrangements institutionnels balisant les rapports entre l'économie sociale et l'État québécois dans le domaine des services d'aide domestique au Québec. Elle a permis de faire un certain nombre de constats et d'établir un diagnostic quant aux modalités des arrangements institutionnels (c'est-à-dire des politiques publiques) qui ont structuré le développement des EESAD au cours des années 2000.

Cette recherche nous a aussi permis de constater qu'au-delà des facteurs organisationnels et institutionnels qui ont influé sur l'ensemble du secteur à l'échelle du Québec, l'évolution de ces entreprises était déterminée par les caractéristiques de leur territoire d'implantation (rural ou urbain) et de leurs clientèles, par la santé démocratique des EESAD elles-mêmes ainsi que par la présence ou non d'arrangements avec les différentes institutions locales et régionales concernées par le soutien à domicile et l'aide domestique. Or, les ressources financières dont nous disposions pour réaliser cette recherche ne nous ont pas permis d'explorer dans toute leur ampleur les particularités des EESAD dans chacune des régions du Québec. À cet égard, il y a eu une seule exception. Nous faisons référence à la région de Montréal, pour laquelle nous avons obtenu un financement spécifique en provenance du Réseau québécois de recherche partenariale en économie sociale (RQRP ÉS) et du Comité d'économie sociale de l'île de Montréal (CÉSIM) de la Conférence régionale des élus (CRÉ) de Montréal. Ce financement nous a permis d'étudier la situation des neuf EESAD montréalaises et de faire un certain nombre de constats que nous présentons dans ce texte.

Outre l'appui financier du RQRP ÉS et du CÉSIM, ce projet de recherche en partenariat a bénéficié d'un ancrage scientifique et partenarial au sein du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS) et de l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC ÉS). Ce triple ancrage (LAREPPS, RQRP ÉS et ARUC-ÉS) a permis aux chercheurs de profiter d'une infrastructure de recherche et de la participation d'un comité d'encadrement formé de plusieurs partenaires provenant des milieux de l'économie sociale et syndicaux. Ajoutons que ce projet (dans son volet à la fois montréalais et québécois) a donné lieu, au cours des quatre dernières années, à plusieurs activités de diffusion et de validation auprès des acteurs concernés (responsables d'EESAD et de leurs regroupements, acteurs de l'économie sociale, personnel de Centres de santé et de services sociaux, de différents ministères, etc.).

Ce texte comporte quatre parties. Dans la première, nous livrons certaines précisions quant au projet de recherche qui a permis d'étudier la situation des EESAD dans l'ensemble du Québec. Nous y présentons les principales questions auxquelles nous souhaitons répondre et les outils méthodologiques utilisés pour réaliser la recherche et extraire les données propres à la situation montréalaise.

La deuxième partie du texte présente les principales conclusions de cette recherche pan-québécoise afin d'explicitier le contexte général et la structure des arrangements institutionnels qui ont influé sur l'évolution des EESAD. Cette mise en contexte est nécessaire puisque les EESAD de Montréal n'évoluent pas en vase clos. Malgré certaines spécificités régionales, elles

sont tout autant concernées par les politiques publiques de l'État québécois que les EESAD implantées ailleurs au Québec.

La troisième met en relief les contraintes et les défis auxquels sont confrontées les EESAD montréalaises. Six points spécifiques retiendront notre attention : l'évolution de la clientèle et des heures de service; la situation socioéconomique des usagers; les caractéristiques de leur logement; l'appartenance d'une partie de la clientèle à diverses minorités ethnoculturelles; les particularités du transport dans un contexte urbain; et les conditions de travail du personnel des EESAD en lien avec le marché de l'emploi.

Enfin, dans la dernière partie, nous tenterons de faire une synthèse des facteurs pesant sur la structure de coût des EESAD en milieu urbain. Nous terminerons avec un rappel des principaux résultats de notre recherche pour la région de Montréal.

## **1. Le projet de recherche : questions soulevées et méthodologie utilisée**

L'analyse proposée dans ce texte découle de travaux réalisés dans le cadre d'une recherche plus large portant sur l'ensemble des EESAD au Québec. Cette recherche visait à cerner l'évolution des arrangements institutionnels (c'est-à-dire des politiques publiques) qui ont balisé le développement des EESAD, particulièrement au cours de la période 2003 à 2008. Quatre questions principales ont guidé notre démarche :

- 1) De quelle façon ont évolué les arrangements institutionnels concernant les EESAD ces dernières années au Québec ?
- 2) Quel impact cette évolution a-t-elle eu sur la viabilité économique et la rentabilité sociale des EESAD prises individuellement et collectivement ?
- 3) Que sont devenus, en 2009, les quatre objectifs identifiés au Sommet de 1996 : lutte contre le travail au noir; création d'emplois « durables et de qualité »; non-substitution d'emploi; et développement de services de qualité ?
- 4) Quels types de rapports se sont développés entre les EESAD et l'État québécois au cours de cette période ? Étaient-ce des rapports de coproduction (dans lesquels les EESAD auraient été de simples sous-traitants fournissant des services pour l'État québécois) ou de coconstruction (impliquant une participation des EESAD à la conception autant qu'à la mise en œuvre des politiques et des programmes qui concernent l'aide domestique) ?

Notre recherche a donné lieu à la publication d'un livre en novembre 2009 (Vaillancourt et Jetté, 2009). Rappelons que, parmi les diverses sources de financement que nous avons obtenues pour la réaliser, certaines nous ont été attribuées dans le but précis d'approfondir la situation des EESAD montréalaises.

Sur les 34 entrevues réalisées pour la recherche, une douzaine l'ont été avec des acteurs clés de la région de Montréal<sup>1</sup>. À cet égard, huit des neuf responsables d'EESAD de Montréal ont été interrogés. Soulignons également que nos recherches ont pu profiter de la mise à jour des données recueillies dans une recherche précédente qui a donné lieu à la réalisation de 13

---

<sup>1</sup> Nous tenons à souligner ici la contribution de Philippe Leclerc, agent de recherche au LAREPPS, qui a réalisé les entrevues et les a transcrites. Il a aussi participé activement à plusieurs étapes de l'analyse du matériel recueilli.

monographies d'EESAD<sup>2</sup> dans cinq régions du Québec, dont Montréal (Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003). Nous avons également fait un examen des écrits des acteurs concernés (EESAD et leur regroupement, agences et régies régionales, ministère de la Santé et des Services sociaux, etc.), ainsi que des données budgétaires et financières disponibles concernant les services de soutien à domicile et les EESAD au Québec.

Ce texte, rappelons-le, a été rédigé à partir des données exposant plus particulièrement la situation des EESAD montréalaises. Nous avons ainsi extrait de notre corpus les résultats touchant le territoire de l'île de Montréal, afin de mettre en relief la spécificité de ces entreprises œuvrant en milieu urbain et multiethnique<sup>3</sup>.

Malgré leurs particularités, les EESAD de Montréal partagent plusieurs caractéristiques avec l'ensemble des EESAD au Québec. C'est pourquoi, dans un premier temps, il est nécessaire de revenir sur les résultats de notre recherche concernant l'ensemble du Québec pour mettre en relief le contexte général et les éléments déterminants de l'évolution de l'ensemble de ces entreprises au cours des années 2000.

## **2. Retour sur les résultats concernant l'ensemble du Québec**

Pour résumer nos résultats de recherche concernant l'évolution récente de la politique publique (ou des arrangements institutionnels) à l'égard des EESAD dans l'ensemble du Québec, nous reprendrons brièvement les principales étapes qui ont jalonné notre raisonnement. Cela nous amènera tout d'abord à présenter quelques données générales sur l'histoire, le développement et le financement des EESAD. Par la suite, nous rappellerons les *quatre objectifs* fixés à l'origine par la politique du gouvernement québécois touchant l'économie sociale dans les services d'aide domestique. Nous enchaînerons par la suite avec la présentation des *neuf éléments de contexte* qui ont influencé l'évolution de cette politique, les *trois constats* que nous avons faits en ce qui a trait à son évolution de 2003 à 2009 et, finalement, *le diagnostic* que nous posons en tenant compte de ces éléments.

### **2.1 Historique et financement des EESAD**

L'idée de la création d'un réseau d'EESAD est issue de deux sommets socioéconomiques qui se sont tenus au Québec en 1996 et qui réunissaient des représentants des milieux gouvernementaux, patronaux, syndicaux et de la société civile<sup>4</sup>. À cette occasion, le mouvement des femmes a joué

---

<sup>2</sup> Notre recherche de 2009 était donc elle-même une mise à jour d'une recherche plus importante menée au début des années 2000 sur la question de l'économie sociale dans le domaine des services à domicile au Québec (Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003).

<sup>3</sup> Nous tenons à remercier à cet égard Lisa Benisty, assistante de recherche au LAREPPS et étudiante à la maîtrise en service social à l'Université de Montréal, pour sa relecture attentive des entrevues touchant la région de Montréal et le travail de classification et de codification qu'elle a réalisée en rapport avec les divers thèmes abordés dans ce texte.

<sup>4</sup> Le premier de ces sommets, la Conférence sur le devenir social et économique du Québec, a eu lieu au printemps 1996. Ce sommet avait pour objectif la définition d'une stratégie visant l'atteinte du déficit zéro et la relance de l'emploi. Dans les faits, ce sommet s'intéressa surtout à l'atteinte du déficit zéro par l'État québécois. C'est davantage au cours du second sommet, le Sommet sur l'Économie et l'Emploi, tenu à l'automne 1996, que fut abordée la question de la création d'emplois. Parmi les stratégies retenues à cette occasion, mentionnons un

un rôle important pour mettre de l'avant l'idée du financement par le gouvernement du Québec de certaines « infrastructures sociales », afin de créer des emplois destinés surtout aux femmes dans un contexte où des besoins sociaux importants étaient non comblés, notamment dans le domaine des services à domicile. Un groupe de travail sur l'économie sociale a donc été formé et a proposé de créer un réseau d'entreprises d'économie sociale dispensant des services d'entretien ménager à des personnes ayant des incapacités physiques et cognitives. Cette proposition a été acceptée par l'ensemble des partenaires présents aux sommets (Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003).

Pour soutenir financièrement ces nouvelles entreprises, le gouvernement québécois a mis en place, en 1997, un programme de financement appelé « Programme d'exonération financière des services d'aide domestique (PEFSAD) ». Ce programme, administré par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), est accessible à tous les résidents du Québec de 18 ans et plus qui en font la demande (même s'il est principalement utilisé par les personnes âgées et, dans une moindre mesure, par les personnes handicapées). Le PEFSAD se compose de deux modalités principales en ce qui a trait aux montants versés aux usagers : l'aide fixe et l'aide variable. Une personne requérante a droit à 4 \$ l'heure d'aide fixe et, selon sa situation financière et familiale, à une aide variable de 0,42 \$ à 7 \$ par heure de service. L'exonération « maximale » qu'un usager peut ainsi obtenir pour chaque heure de service achetée est de 11 \$ l'heure, soit 4 \$ à titre d'aide fixe et 7 \$ à titre d'aide variable. La personne doit, par la suite, payer la différence entre le tarif de l'entreprise (de 17,50 \$ à 20 \$ l'heure à Montréal) et l'exonération qui lui est accordée. Dans la réalité toutefois, certains usagers sont incapables d'assumer financièrement cette différence. Les EESAD absorbent alors elles-mêmes les pertes encourues à partir des sommes provenant des mesures compensatoires. Ces mesures renvoient à un volet spécifique du PEFSAD qui permet aux entreprises de défrayer une partie des coûts relatifs aux frais administratifs et aux frais de déplacement associés à la production des services.

Actuellement, les EESAD jouent un rôle central dans la production et la livraison des services d'aide domestique au Québec, principalement auprès de personnes âgées et de personnes ayant des incapacités. En 2007, ces 101 entreprises (54 OBNL et 47 coopératives)<sup>5</sup> réparties sur l'ensemble du territoire québécois (dont neuf à Montréal) ont dispensé 5,1 millions d'heures de services à plus de 76 000 personnes. Elles avaient un chiffre d'affaires de près de 106 millions de dollars et employaient environ 6000 personnes, un signe de leur dynamisme socioéconomique et de leur engagement auprès des communautés (Coalition des EESAD, 2008).

## ***2.2 Les quatre objectifs du Sommet de 1996***

Pour étudier l'évolution des *quatre objectifs* de la politique publique soutenant le développement des EESAD, nous sommes retournés au moment originel de la définition de cette politique, soit le Sommet sur l'Économie et l'Emploi de l'automne 1996. Au cours de ce sommet, les représentants du gouvernement et de la société civile du Québec ont délibéré et élaboré ce qui a été désigné depuis comme le « consensus de 1996 ». Pour retracer les délibérations qui ont mené à l'adoption de ces objectifs, nous avons procédé à l'examen de 800 pages des procès-verbaux de

---

ensemble de propositions visant la création d'emplois dans le secteur de l'économie sociale, notamment dans le domaine de l'aide domestique.

<sup>5</sup> Le bilan administratif du PEFSAD 2007-2008 et 2008-2009 réalisé par la RAMQ fait état de 102 EESAD au 31 mars 2009, soit 54 OBNL et 48 coopératives (RAMQ, 2009).

ce sommet socioéconomique. Nous l'avons fait pour tenir compte du fait que, lors de nos entrevues, nous nous sommes butés parfois à un certain scepticisme envers l'existence de ce consensus. En retournant aux sources, nous avons découvert qu'il y avait bel et bien eu un consensus, voire une coconstruction démocratique en ce qui a trait aux grands objectifs de la politique publique qui allait donner naissance au réseau des EESAD. Ces objectifs ont émergé à la faveur d'une délibération publique et ont été clairement endossés par des représentants du gouvernement du Québec, notamment par Lucien Bouchard, alors premier ministre du Québec, ainsi que par plusieurs représentants de la société civile, dont Nancy Neamtan qui deviendra par la suite présidente et directrice générale du Chantier de l'économie sociale.

Les quatre objectifs sur lesquels il y a eu consensus sont les suivants :

- 1) la création d'emplois durables et de qualité;
- 2) la création de services de qualité;
- 3) la non-substitution d'emploi, c'est-à-dire le principe voulant que les nouveaux emplois créés par les entreprises d'économie sociale ne viennent pas se substituer à des emplois existant dans le secteur public;
- 4) la lutte contre le travail au noir.

Ces objectifs se trouvaient à baliser les grandes orientations de la politique pour le développement d'un réseau d'entreprises d'économie sociale dans le domaine de l'aide domestique dans l'ensemble des régions du Québec. Quelques mois plus tard, au cours de l'année 1997, le gouvernement du Québec, en procédant par décret, créait le Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique (PEFSAD), c'est-à-dire le dispositif financier permettant d'opérationnaliser les grandes orientations de la politique (Vaillancourt et Jetté, 2009 : chap. 2).

### ***2.3 Les neuf éléments du contexte institutionnel***

*Neuf éléments de contexte* ont influencé l'évolution des arrangements institutionnels visant l'ensemble des EESAD au cours des dernières années (Vaillancourt et Jetté, 2009 : chap. 3). Ces éléments de contexte sont les suivants :

- 1) *La réforme Couillard* concernant l'organisation des services de santé et des services sociaux. Lancée à partir de 2003, cette réforme mise sur la réorganisation de la première ligne de services en matière de santé et de services sociaux. Il s'agit d'une intégration qui touche particulièrement les établissements publics que sont les centres hospitaliers, les CHSLD les CLSC et implique la création des Centres de santé et de services sociaux (CSSS). Elle touche également les partenaires des CSSS sur leurs territoires, dont les cliniques médicales, les organismes communautaires et les EESAD susceptibles de signer des ententes de services avec les CSSS et de jouer un rôle dans les projets cliniques des CSSS. Pour les EESAD, la réforme Couillard entraîne un redécoupage du territoire local qui est défini à partir des 95 nouveaux CSSS et non plus à partir des 150 CLSC. En outre, elle amène des enjeux sur le plan des relations entre les EESAD et les CSSS. Ces relations peuvent en effet se traduire soit par des relations partenariales faisant de la place à la coconstruction, soit par des relations de sous-traitance les confinant à l'instrumentalisation;

- 2) *Le rapport Ménard*, publié à l'été 2005 (Ménard *et al.*, 2005). Notre analyse de ce rapport montre que ce dernier prend une direction qui encourage les politiques publiques québécoises à l'égard des personnes âgées à suivre une orientation très présente en Ontario, en Angleterre, en France et en Belgique. Cette orientation tend à accorder la priorité à la structuration de la demande de services (par l'intermédiaire d'allocations fiscales ou sociales accordées aux consommateurs individuels), plutôt qu'à la structuration de l'offre de services à domicile (SAD) en accordant, par exemple, un meilleur soutien financier aux CSSS et aux EESAD;
- 3) La nouvelle politique de SAD de 2003 (MSSS, 2003) et les « précisions » (MSSS, 2004). En 2004, le MSSS ne s'est pas contenté de « préciser » la politique de SAD de 2003, mais il l'a modifiée unilatéralement et substantiellement sur un point majeur : dorénavant, les EESAD, à partir d'ententes de services faites avec les CSSS (donc, des services financés hors PEFSAD) pourront offrir des services de SAD relevant du domaine de l'assistance corporelle et de l'hygiène à des clientèles chroniques (personnes âgées et handicapées);
- 4) *Le sous-financement de l'ensemble des services de SAD*. En reconstituant l'évolution de l'enveloppe globale des fonds publics consacrés aux services de SAD par l'État québécois au cours des années 2000, nous avons constaté que le sous-financement touche non seulement les EESAD et la composante de l'aide domestique, mais l'ensemble des services de SAD au Québec;
- 5) *L'évolution de la ventilation de l'enveloppe budgétaire du SAD*. Une analyse fine de l'évolution de la ventilation de l'enveloppe globale au cours des années 2000 permet de voir qu'en 2005-2006, le PEFSAD s'accapare 5,8 % de l'enveloppe du SAD, les organismes communautaires et bénévoles, 3,2 %, l'allocation directe ou le chèque emploi service, 4,9 %. La plus grande part de l'enveloppe, soit 86 %, transite par les établissements publics, principalement par les CSSS. Toutefois, comme les établissements publics, dans le contexte de la réforme Couillard, sont encouragés à utiliser une partie des fonds publics dont ils disposent pour acheter et confier la dispensation des services à des organismes non étatiques, il ne faut pas conclure que le 86 % du budget qui passe par les CSSS est utilisé en totalité pour soutenir l'offre de services faite par des employés des CSSS. D'où la difficulté de ventiler la partie des ressources budgétaires des CSSS qui est utilisée pour offrir des services publics de SAD de celles qui sont utilisées pour la dispensation des services de SAD par le secteur privé ou par le tiers secteur. Mais nous savons que, dans la région de Montréal, par exemple, les CSSS utilisent annuellement de huit à 10 millions de dollars de leur budget SAD pour acheter des services fournis par des agences privées lucratives, surtout dans le domaine des soins infirmiers et des activités de vie quotidienne (AVQ)<sup>6</sup> (Entrevues no 3 et no 4);
- 6) *La stagnation de la croissance des EESAD de 2003 à 2007*. Cette donnée est à la fois un élément de contexte et une conséquence des arrangements institutionnels. Au cours des années 1997-2003, les EESAD ont connu une croissance fulgurante dans l'ensemble du Québec sur le plan des ménages desservis, du nombre d'heures de services livrés, etc. Toutefois, de 2003 à 2007, nous observons une nette stagnation de cette croissance, voire, certaines années, une diminution du nombre d'heures de services rendus. L'examen des

---

<sup>6</sup> Les services associés aux activités de vie quotidienne incluent notamment des services d'hygiène, d'alimentation, de transfert et de déplacement pour les personnes en perte d'autonomie ou à mobilité réduite.

données disponibles permet d'identifier des difficultés vécues par un nombre significatif d'EESAD pour rentabiliser leurs activités. En conséquence, ces EESAD ont freiné leur réponse à la demande qui, par ailleurs, continue de croître dans le contexte démographique marqué par le vieillissement accéléré de la population. Ces problèmes de solvabilité attirent l'attention sur le déséquilibre entre la croissance des dépenses liées à l'augmentation du coût de la vie et la stagnation des revenus des EESAD renvoyant à la difficulté d'augmenter les tarifs et à la non-indexation de l'assistance financière fournie par le PEFSAD;

- 7) *L'augmentation des primes de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST).* Ce facteur a fragilisé encore plus la solvabilité des EESAD au cours des années 2005 à 2008, puisque les cotisations des employeurs sont passées en moyenne de 2,54 \$ à 7,24 \$ pour chaque 100 \$ de masse salariale;
- 8) *L'instabilité de la vie associative et du réseautage des EESAD.* Dans notre recherche, nous avons conféré de l'importance à cette variable trop souvent oubliée dans plusieurs analyses. De 2005 à 2008, les EESAD ont connu de grandes difficultés sur le plan de leur vie associative et de leur réseautage. Le moment le plus aigu de leurs difficultés stratégiques sur le plan de la mobilisation et de leurs rapports avec les deux grands regroupements nationaux d'économie sociale, soit le Chantier de l'économie sociale et le Conseil de la coopération et de la mutualité (CQCM), est survenu au tournant des années 2005 et 2006. Or, c'est précisément à ce moment crucial qu'elles avaient le plus besoin d'être unies, afin de construire un rapport de force leur permettant d'influencer le processus de modification du PEFSAD alors en phase finale. Fragmentées et divisées, les EESAD n'ont pas pu cultiver des rapprochements ou des alliances avec des associations de personnes âgées et handicapées, de même qu'avec des syndicats et des groupes de femmes;
- 9) *La syndicalisation des EESAD.* Nous avançons que de 20 % à 25 % des EESAD sont syndiquées ou en voie de l'être. En outre, nous avons constaté que cette syndicalisation implique fortement la FTQ et beaucoup moins la CSN. À partir de l'examen des propos sur la syndicalisation émanant des personnes interviewées, notamment 18 gestionnaires d'EESAD, nous constatons que la majorité exprime une forte réticence devant la syndicalisation et considère qu'elle risque de gruger encore plus leurs revenus déjà insuffisants pour réaliser l'équilibre budgétaire. Nous relevons aussi les propos d'une minorité de personnes interviewées qui voient la syndicalisation comme un facteur pouvant contribuer à la solution. Tout cela nous amène à amorcer une réflexion sur les conditions d'une syndicalisation qui pourrait contribuer à une amélioration des arrangements institutionnels.

#### ***2.4 Trois constats concernant les arrangements institutionnels***

Dans le chapitre 4 de Vaillancourt et Jetté (2009), nous nous sommes penchés sur les principaux changements des arrangements institutionnels survenus de 2003 à 2009. Nous avons fait *trois constats* de changement en ce qui a trait à leur contenu mais aussi au processus ayant accompagné leur introduction :

- 1) Le *premier constat* a trait à l'élargissement du panier de services annoncé par le MSSS, en 2004, à partir de la page 25 de son document *Précisions*. Il s'agit d'un changement qui concerne non pas le PEFSAD, mais les règles du jeu concernant les EESAD. Le MSSS

annonce unilatéralement que certains services d'hygiène (AVQ) pourront désormais être fournis par les EESAD sans préciser ce qu'il adviendra des responsabilités des auxiliaires familiales et sociales des CSSS. En d'autres termes, les EESAD pourront fournir les services d'assistance corporelle à des personnes âgées et handicapées référées par des CSSS et ces services seront financés à partir d'ententes de services conclues avec les CSSS. Donc, il s'agit bel et bien d'un élargissement officiel du panier de services de SAD traditionnel des EESAD. En outre, cet élargissement est décidé par le MSSS de manière unilatérale, sans négociation préalable avec les acteurs concernés. Nous sommes ici devant un cas clair de modification de politique publique réalisée sans coconstruction démocratique. Cette modification met en difficulté le principe de la non-substitution d'emploi et vient obscurcir davantage la ligne de partage des responsabilités entre la fourniture de services de SAD relevant du secteur public et celle qui relève de l'économie sociale;

- 2) Le *deuxième constat* touche les modifications du PEFSAD introduites à partir de 2006. Ces modifications se ramifient en trois blocs. Le premier bloc a trait à des mesures pour faciliter l'accès des services du PEFSAD à des personnes âgées à faible revenu en indexant le seuil de revenu à partir duquel ces personnes ont accès à l'aide financière. Le deuxième bloc, assez complexe, renvoie à une panoplie de mesures compensatoires que le PEFSAD pourra offrir pour défrayer une partie des frais administratifs encourus par les EESAD pour faire la gestion du programme. Ces mesures compensatoires se déclinent en trois volets qui ont pour effet d'encourager les EESAD à augmenter leur clientèle référée par les CSSS et à réduire celle provenant de ménages réguliers. Un troisième bloc de mesures compensatoires a trait à la méthode utilisée pour financer les déplacements des préposées au domicile des usagers. Dans notre analyse du processus qui a entouré la préparation et la mise en œuvre des modifications de 2006, nous faisons ressortir, en examinant la nature et le fonctionnement de la « table tripartite » de l'époque, que ce processus s'est apparenté à une coconstruction corporatiste, c'est-à-dire une coconstruction dans laquelle certaines EESAD et réseaux d'EESAD ont eu plus de poids que d'autres pour définir le contenu des modifications, dans un contexte où la vie associative et le réseautage connaissait des difficultés considérables;
- 3) Le *troisième constat* renvoie à l'ajout du répit gardiennage, en 2008, au panier de services prévu au PEFSAD et dispensé par les EESAD. Ce changement était dans l'air depuis quelques années dans le milieu des EESAD. Bien qu'il prête moins à controverse que l'élargissement du panier de services décrété par le MSSS en 2004, il a été rendu public d'une façon qui en a surpris plusieurs au moment du lancement du plan d'action gouvernemental pour l'entrepreneuriat collectif en novembre 2008 (MAMR, 2008). Or, ce plan d'action avait été préparé par le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) en concertation étroite avec le Chantier de l'économie sociale. Toutefois, lorsque ce plan est sorti, plusieurs réseaux d'EESAD ont été surpris et le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM) s'est senti moins étroitement associé que le Chantier à son élaboration. C'est ce qui nous a amenés, en référence à cet épisode, à parler de nouveau d'une coconstruction de type corporatiste. De plus, les modalités de cette ouverture du panier de services demeurent ambiguës puisque les arrimages avec le PEFSAD et les autres programmes de financement dont disposent les CSSS et les Agences de santé et de services sociaux n'ont toujours pas été réalisés.

## 2.5 Le diagnostic de la situation

Dans le chapitre 5 de Vaillancourt et Jetté (2009), nous livrons *notre diagnostic* concernant l'évolution récente des arrangements institutionnels. Ce diagnostic est à la fois nuancé et sévère. Il fait ressortir que, dans l'ensemble, les nouveaux arrangements institutionnels qui émergent, à la suite des divers changements introduits au cours des années 2000, demeurent inadéquats et insatisfaisants, en dépit de certains gains apportés par les modifications de 2006, notamment avec la reconnaissance des frais de gestion. Deux raisons majeures expliquent les lacunes des arrangements. D'une part, les changements apportés n'ont jamais permis à l'État québécois d'octroyer une véritable indexation du PEFSAD. D'autre part, à la différence de ce qui s'était passé à la naissance de la nouvelle politique publique en 1996 et en 1997, les transformations des arrangements institutionnels n'ont pas donné lieu à un processus de coconstruction démocratique.

De façon plus particulière, en revenant sur les quatre objectifs du consensus de 1996, nous constatons:

- 1) *que l'objectif de la création d'emplois durables et de qualité n'a pas été atteint.* Ce diagnostic est en bonne partie un corollaire de la non-indexation du PEFSAD. En nous appuyant sur les témoignages accablants et crédibles de la grande majorité des directions d'ESSAD interviewées, nous faisons ressortir que les salaires des préposées, à peine supérieurs au salaire minimum et leurs conditions de travail, demeurent nettement insatisfaisants. Ce déficit sur le plan de la qualité des emplois se situe en contradiction flagrante avec les valeurs déclarées de l'économie sociale. En outre, la non-atteinte de cet objectif a des effets négatifs en cascade sur le recrutement, la rétention, la formation et la motivation des personnels des EESAD, voire sur leur image dans l'opinion publique;
- 2) *que l'objectif de la qualité des services demeure insuffisamment affirmé.* Cet objectif était moins explicitement présent dans le consensus de 1996 que les trois autres. Néanmoins, il a une importance capitale et demanderait à être réaffirmé avec clarté ces années-ci par le MSSS et les autres acteurs concernés. Cet objectif demeure pourtant en partie atteint dans la mesure où les EESAD, en dépit de leurs difficultés, font preuve d'une étonnante résilience, comme nous le soulignons dans la conclusion de notre livre. Toutefois, les lacunes constatées en rapport avec l'objectif de la qualité des emplois ont des retombées perverses sur la qualité des services fournis par les EESAD en raison, notamment, de la non-rétention et de la démotivation des personnels;
- 3) *que l'objectif de la non-substitution d'emploi a été malmené, particulièrement depuis l'annonce des Précisions du MSSS, en 2004.* Notre diagnostic en rapport avec cet objectif témoigne d'un souci de faire preuve de mémoire et de cohérence, mais pas de rigidité. Nous ne disons pas que le panier de services des EESAD ne devrait jamais être ouvert ni que, dans les territoires locaux où il a été ouvert, parfois depuis de nombreuses années, cela a toujours représenté une atteinte au principe de la non-substitution d'emploi. Nous disons plutôt que, si le panier de services des EESAD doit être ouvert, cette ouverture devrait être reconnue, discutée, négociée et décidée en incluant les acteurs concernés. Cela implique de favoriser la participation des EESAD, mais aussi celle d'autres acteurs liés aux établissements du réseau public, aux ministères concernés, aux mouvements sociaux touchés par l'existence des EESAD (notamment le mouvement syndical et le mouvement des femmes). Il faut que ces délibérations aillent de pair avec une attention portée aux modalités concrètes d'un éventuel

élargissement du panier de services, notamment celles qui ont trait à la formation requise, aux salaires et aux autres conditions de travail des préposées;

- 4) *que l'objectif de la lutte contre le travail au noir demeure, mais d'une manière plutôt routinière.* En conséquence, il devra être réaffirmé et réactualisé si les acteurs concernés veulent qu'il conserve son impact au cours des prochaines années.

Ces résultats globaux de notre recherche concernant l'ensemble des EESAD au Québec témoignent à la fois du développement et de la résilience des EESAD, ainsi que de leurs difficultés sociopolitiques et financières. Ils mettent la table pour l'analyse plus fine de la situation des EESAD montréalaises en mettant en relief le contexte général dans lequel elles s'insèrent. Car, outre les conditions globales qui ont affecté l'ensemble des EESAD au Québec, des contraintes régionales liées aux particularités sociodémographiques, économiques et urbaines du territoire jouent un rôle significatif dans l'évolution des EESAD à Montréal. C'est ce que nous allons examiner dans les deux sections suivantes.

### **3. Des contraintes spécifiques à Montréal**

La réalisation de notre cueillette de données nous permet de distinguer certaines dimensions ou contraintes spécifiques au territoire qui influent sur les activités des EESAD à Montréal. Ces dimensions renvoient à la situation socioéconomique des usagers et à la taille des logements, à la présence importante de membres des communautés ethnoculturelles parmi la clientèle et les préposées des EESAD, à l'infrastructure des transports en milieu urbain ainsi qu'au marché de l'emploi. Ces dimensions seront abordées à tour de rôle dans cette partie. Mais, dans un premier temps, nous présentons quelques données chiffrées concernant l'évolution des usagers et le nombre d'heures de services dispensé par les EESAD. Ces données permettent d'illustrer certaines des difficultés rencontrées par les EESAD montréalaises au cours de la seconde moitié des années 2000.

#### ***3.1 L'évolution de la clientèle et des services***

Les EESAD de la région de Montréal avaient à leur compte 12 530 dossiers actifs en 2009, ce qui les plaçait effectivement au premier rang parmi l'ensemble des régions du Québec en ce qui concerne le nombre de dossiers. Mais ces chiffres encourageants masquent des réalités plus difficiles qu'il n'y paraît pour les entreprises et leur clientèle. D'abord, les chiffres du tableau 1 montrent que, de 2003-2004 — année marquant la production maximale des EESAD à Montréal — à 2007-2008, le nombre de dossiers traités par les EESAD de Montréal a diminué de 10,6 %, passant de 13 219 à 11 819, avant de remonter à 12 530 dossiers en 2008-2009, ce qui représente une baisse de 5,2 % par rapport à 2003-2004. Cette diminution n'est pas étrangère aux difficultés financières vécues par l'ensemble des entreprises au Québec au cours de cette période. Ces difficultés ont d'ailleurs amené le gouvernement du Québec à revoir certaines modalités de financement des entreprises en 2006 et à apporter des modifications importantes au PEFSAD cette même année (Vaillancourt et Jetté, 2009).

**Tableau 1**  
**Nombre de dossiers actifs dans les EESAD à Montréal**  
**et dans l'ensemble du Québec, de 2003-2004 à 2008-2009**

Année		2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
Nbre de dossiers	Mtl	13 219	12 934	12 936	11 886	11 819	12 530
	QC	75 608	76 059	75 342	76 354	74 068	79 184

Source : RAMQ, 2009.

Au cours de la période correspondante, la situation a plutôt évolué en dents de scie pour l'ensemble des EESAD au Québec. Néanmoins, on constate une tendance générale à la hausse (contrairement à Montréal) pour le nombre de dossiers. Après une diminution de plus de 2200 dossiers en 2007-2008 (74 068) par rapport à l'année précédente (76 354), les 102 EESAD du Québec ont fourni des services à 79 184 personnes en 2008-2009, une hausse de presque 7 % par rapport à 2007-2008.

Ainsi, alors que le bassin de population susceptible d'utiliser les services des EESAD à Montréal augmente, on observe une diminution du nombre de dossiers traités par les neuf entreprises montréalaises de 2003-2004 à 2007-2008, puis une hausse pour l'année 2008-2009. Il faudra toutefois attendre la publication des statistiques de la RAMQ au cours des prochaines années afin de vérifier s'il s'agit bien d'une reprise du développement plutôt que d'un simple effet de conjoncture. Précisons toutefois que les propos tenus par certains informateurs clés que nous avons interrogés dans la région de Montréal rapportent toujours des difficultés financières importantes pour des entreprises en 2009.

Le faible nombre d'heures livrées annuellement pour chacun des dossiers par rapport aux nombre de dossiers traités doit être également souligné, afin de bien comprendre les spécificités du territoire montréalais. Si la région se classe bonne première en ce qui concerne le nombre de dossiers traités annuellement, elle se situe toutefois à la queue du peloton en ce qui a trait à la moyenne d'heures annuelles par dossier. En effet, alors que la moyenne du nombre annuel d'heures de service par dossier dans l'ensemble du Québec se chiffre à 73,1 heures en 2008 et 69 heures en 2009, cette moyenne fléchit à aussi peu que 41,7 heures et 41,5 heures pour les EESAD de Montréal au cours de ces mêmes années (voir tableau 2).

**Tableau 2**  
**Nombre total et moyenne d'heures par dossier**  
**à Montréal et au Québec en 2008 et 2009**

	Nombre d'heures total		Moyenne heures/année par dossier	
	2008	2009	2008	2009
<b>Montréal</b>	492 894 h (9,1 %)	520 673 h (9,5 %)	41,7/année (dernier rang)	41,5 h/an (dernier rang)
<b>QC total</b>	5 417 838 h	5 464 850 h	73,1/année	69,0 h/an

Source: RAMQ, 2009.

Pourtant, il existe sur le territoire montréalais un bassin potentiel important de personnes qui pourraient avoir recours aux services des EESAD. Le quart de la population du Québec vit en effet sur l'île de Montréal, soit un peu plus de 1 840 000 personnes. De ce nombre, un peu plus de 285 000 sont âgées de 65 ans et plus, ce qui correspond à 15,5 % de la population montréalaise. Cette proportion est légèrement supérieure à la proportion de ce même groupe d'âge dans l'ensemble du Québec (14,3 %). On estime qu'à Montréal, cette proportion devrait atteindre 20 % en 2026 (ASSSM, 2009). Cette augmentation envisagée n'est pas étrangère à la présence de nombreux hôpitaux spécialisés et surspécialisés qui vont attirer sur le territoire montréalais de nombreuses personnes aux prises avec des déficits et des pertes d'autonomie de toutes sortes. En outre, 92 % des personnes âgées de 65 ans et plus à Montréal vivent à la maison (DSP, 2008 : 5). La Direction de santé publique de Montréal estime que 17 % de ces personnes sont en perte d'autonomie, c'est-à-dire qu'elles ont besoin d'une aide extérieure pour « se laver, s'habiller, manger, se déplacer dans la maison, préparer les repas, se rendre à des rendez-vous et faire des courses » (DSP, 2008 : 13). Ainsi, sur le plan strictement démographique, le bassin potentiel de population pouvant avoir recours aux services des EESAD est déjà très important et semble destiné à augmenter de manière significative au cours des 20 prochaines années.

### ***3.2 La situation socioéconomique des usagers***

Le potentiel important de clientèle pour les EESAD montréalaises que nous venons d'évoquer demeure toutefois relatif dans la mesure où bon nombre de ces personnes ne disposent pas des revenus nécessaires pour payer la tarification associée au PEFSAD. En fait, en 2006, 28 % des personnes âgées de 65 ans et plus vivaient sous le seuil de faible revenu à Montréal, comparativement à 17 % dans le reste du Québec. En outre, 43 % des aînés montréalais bénéficiaient du programme du supplément de revenu garanti (SRG) qui est alloué aux personnes âgées prestataires de la sécurité de la vieillesse et dont les revenus sont faibles ou nuls (DSP, 2008 : 8). À cette défavorisation économique s'ajoute une certaine défavorisation sociale<sup>7</sup> dont témoignent certains indicateurs. Par exemple, 36 % des aînés montréalais vivent seuls, alors que cette proportion s'établit à 30 % ailleurs au Québec. L'ensemble de ces facteurs sociodémographiques (vieillesse accélérée, pauvreté et isolement) montre ainsi qu'en dépit d'un nombre important de personnes dont les conditions de vie et de santé sont susceptibles d'entraîner des besoins importants en ce qui a trait au soutien à domicile, y compris des services d'aide domestique, leur situation financière précaire pourrait représenter un obstacle important à la satisfaction de ces besoins. Dans son rapport annuel 2008-2009, l'Agence de la Santé et des Services sociaux de Montréal reconnaissait d'ailleurs que certains besoins favorisant le maintien à domicile ne sont toujours pas comblés sur son territoire, notamment ceux concernant les travaux ménagers (ASSSM, 2009 : 11).

---

<sup>7</sup> Ce concept de défavorisation sociale, développé par l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), renvoie à la fragilité du réseau social des personnes, tant à l'échelle de la famille que de la communauté. Il tend à démontrer que les personnes vivant seules sont davantage sujettes à des problèmes de santé physique et mentale (Pampalon, Hamel et Raymond, 2004).

### ***3.3 Les caractéristiques des logements***

Nous avons souligné, dans la section précédente, que le faible volume d'heures de services par dossier dispensé par les EESAD montréalaises se maintient malgré une hausse du nombre de dossiers en 2008-2009. Qu'est-ce qui explique ce faible nombre d'heures par dossier à Montréal ? Les entrevues que nous avons réalisées ont montré que ce faible nombre d'heures par dossier est attribuable en bonne partie aux caractéristiques des logements montréalais (Entrevues no 9 et no 11). Plusieurs usagers habitent de petits logements constitués de deux ou trois pièces. Comme le précisait en entrevue la directrice générale d'une EESAD, « les logements à Montréal sont assez petits comparativement à une maison. [Ce sont] des logements de deux [pièces] et demie et trois [pièces] et demie. C'est difficile de rester longtemps à faire l'entretien. Ça prend une heure et tout est fait » (Entrevue no 9 : 7). Dès lors, les dimensions restreintes des logements doivent être mises en parallèle, non seulement avec les caractéristiques du parc immobilier d'une grande ville comme Montréal, où la concentration de population et les coûts élevés de l'immobilier favorisent l'aménagement d'espaces d'habitation plus restreints, mais aussi avec les caractéristiques sociodémographiques de cette même population. Comme nous l'avons vu un peu plus haut, la région de Montréal compte une proportion nettement plus élevée de personnes âgées vivant seules que les autres régions du Québec. Or, qui dit personne seule dit logement plus modeste en ce qui a trait au nombre de pièces ou à la surface habitable.

Les particularités urbaines et sociodémographiques de Montréal entraînent donc un nombre élevé de dossiers, mais un faible nombre d'heures de services pour chacun de ces dossiers. Comme le précisait en entrevue un informateur, « [nous avons] beaucoup de clients, peu d'heures de services. On a des moyennes horaire de trois heures ou trois heures et demie par mois. Ce n'est pas énorme » (Entrevue no 4 : 13). Conséquemment, les frais administratifs associés à l'ouverture des dossiers se multiplient, mais le faible nombre d'heures de services par usager ne permet pas aux EESAD d'amortir ces frais. En outre, la multiplication des dossiers implique un nombre élevé de déplacements pour les préposées qui travaillent souvent un minimum d'heures dans les logements, compte tenu des caractéristiques évoquées précédemment. Or, plus de déplacements signifient aussi plus de frais pour les EESAD qui assument en partie ou en totalité les frais de déplacement de leurs préposées. Nous reviendrons sur cette question du transport un peu plus loin. Retenons, pour le moment, que les caractéristiques de la clientèle des EESAD (proportion importante de personnes âgées vivant seules et relativement pauvres) et le type d'habitation qu'elle occupe (petits logements, surface habitable restreinte) ont des répercussions importantes sur l'organisation du travail des préposées et sur les coûts de production des services pour les entreprises.

### ***3.4 La dimension ethnoculturelle***

Près du tiers de la population de Montréal, soit plus de 597 000 personnes, est né hors du Canada, ce qui donne une bonne indication de l'importance de la diversité ethnoculturelle qu'on trouve sur son territoire. Dans certains territoires de CSSS, cette proportion grimpe à plus de 40 % (CSSS Saint-Léonard-Saint-Michel, CSSS de la Montagne et CSSS Cavendish). Sur le territoire du CSSS Nord-de-l'île (desservant les quartiers Bordeaux-Cartierville et Saint-Laurent), la proportion de personnes provenant de l'extérieur du Canada s'élève à plus de 50 % (ASSSM, 2009 : 2). Les EESAD montréalaises doivent donc s'adapter aux besoins spécifiques de cette clientèle ainsi qu'aux contraintes et défis découlant de cette diversité culturelle. En 2006, les

personnes immigrantes représentaient 38 % des aînés montréalais (DSP, 2008). Les questions de langue, de religion et d'ethnie ont un impact sur les stratégies de recrutement du personnel, sur l'adaptation des préposées aux diverses clientèles et sur les stratégies de communication des EESAD avec les membres des communautés ethnoculturelles. Ces ajustements ont aussi un coût sur le plan financier pour les EESAD. Selon plusieurs de nos informateurs, les ajustements liés à cette diversité culturelle n'ont pas, jusqu'à présent, été suffisamment pris en compte dans le calcul du coût de production des services d'aide domestique à Montréal (Entrevues nos 4, 7, 8 et 9).

Cette diversité se reflète dans la composition de la clientèle des EESAD et dans les besoins spécifiques qui en résultent. Elle peut aussi susciter des tensions au domicile des usagers. Ainsi, certaines personnes interviewées nous ont fait part de manifestations de discrimination de la part de certains usagers qui acceptaient difficilement la présence de préposées issues de minorités visibles à leur domicile (Entrevue no 2 : 12). Dans d'autres cas, ce sont les conflits internationaux entre certaines communautés (personnes d'origine juive et arabe, par exemple) qui ont une incidence sur le jumelage des préposées avec la clientèle. Les directions d'EESAD doivent donc tenir compte de l'origine ethnoculturelle des personnes dans l'attribution des dossiers, ce qui, dans certains cas, peut entraîner des contraintes de disponibilité et d'horaire.

La langue impose également des contraintes dans les rapports avec les usagers, certains d'entre eux ne parlant ni français ni anglais. Dans ces cas, le personnel des EESAD est souvent forcé de communiquer avec la clientèle par personne interposée, c'est-à-dire par l'intermédiaire d'une personne de la famille qui parle français ou anglais et la langue d'origine de l'utilisateur. Or, si les EESAD de Montréal ont appris à composer avec cette diversité sur le plan culturel et linguistique, il n'en demeure pas moins que ces situations engendrent des coûts supplémentaires pour les entreprises compte tenu du temps beaucoup plus long consacré aux demandes d'informations, aux nombreux appels téléphoniques nécessaires pour entrer en contact avec les usagers ainsi qu'aux délais qui en résultent dans la dispensation du service.

Plusieurs EESAD de Montréal ont aussi, parmi leur personnel de préposées, une forte proportion de personnes issues de l'immigration. Cette situation n'est pas surprenante étant donné les statistiques susmentionnées concernant la présence importante de personnes immigrantes établies à Montréal. Cette diversité ethnoculturelle nécessite toutefois des ajustements sur le plan de l'encadrement et de la gestion du personnel. Elle implique également des coûts supplémentaires sur le plan de la formation de la main-d'œuvre. Ces coûts peuvent être de deux ordres.

D'une part, ils renvoient de manière générale aux questions de compréhension langagière et d'interprétation des normes et des modes de fonctionnement de l'entreprise qui peuvent découler d'un bagage culturel riche, mais différent de celui de la société d'accueil. Ces contraintes sont loin d'être insurmontables — comme le prouve l'embauche de nombreuses personnes issues des communautés ethnoculturelles dans les EESAD —, mais elles exigent parfois des actions spécifiques et requièrent donc de la part des gestionnaires un temps supplémentaire afin de gérer ces spécificités.

D'autre part, certaines EESAD de Montréal doivent composer avec les besoins particuliers de certaines communautés qui impliquent une formation spécifique de leurs préposées. Ainsi en est-il de la tradition casher, par exemple, dans la communauté juive orthodoxe. Les préceptes religieux à partir desquels vit cette communauté exigent de la part des préposées une attention spéciale aux activités de ménage et d'entretien à certaines périodes précises de l'année (la Pâque

juive, par exemple). Celles-ci doivent alors être réalisées en respectant certaines consignes strictes (par exemple, ne pas mélanger les assiettes pour les produits laitiers avec celles pour la viande) (Entrevue no 7 : 11). Ces dispositions particulières nécessitent ainsi un temps supplémentaire de formation pour les préposées qui doivent maîtriser minimalement les codes culturels et religieux des usagers issus de ces communautés, afin de procéder au travail d'entretien ménager de manière à respecter les usages en vigueur à leur domicile.

Ce sont là des questions délicates à traiter pour les directions d'EESAD. Jusqu'à présent, celles-ci semblent toutefois avoir reçu peu d'appui de la part des différents ministères concernés par les services d'aide domestique pour documenter le phénomène, en mesurer l'ampleur et tenir compte de ses incidences financières sur la production des services (Entrevue no 3 : 14).

### **3.5 Le transport**

Plusieurs des personnes que nous avons interrogées ont insisté sur la problématique du transport des préposées à Montréal et l'incompréhension des différents ministères à cet égard (Entrevues nos 3, 4, 5, 7 et 9). Ceux-ci ont tenu à souligner le fait qu'en dépit de la croyance voulant que les déplacements soient rapides et peu coûteux sur l'île de Montréal, la réalité est parfois tout autre. Au contraire, disent-elles, même si les distances peuvent paraître relativement courtes par rapport aux territoires ruraux, les temps de déplacement peuvent être longs et parfois coûteux pour les EESAD. Deux facteurs concourent à augmenter les temps de déplacement et leurs coûts. D'abord, la très grande majorité des préposées (80 %) n'ont pas d'automobile et se déplacent en transport en commun (Entrevue no 4). Ces dernières sont donc dépendantes de la structure et de l'offre de services de transport en commun sur l'île de Montréal. Or, si certains secteurs du territoire bénéficient d'une offre de services relativement complète, rapide et efficace (notamment là où les services du métro sont disponibles), d'autres sont mal desservis. Des secteurs comme la pointe est de l'île de Montréal (Pointe-aux-Trembles) et le West Island sont desservis uniquement par des circuits d'autobus dont la fréquence diminue de manière importante en dehors des heures de pointe (Entrevue no 9). Il n'est pas rare, selon ce que nous révélaient certains informateurs, que les préposées doivent compter de 45 à 60 minutes pour un seul déplacement dans certains secteurs (Entrevue no 4).

À ce facteur s'en ajoute un deuxième concernant la durée difficilement prévisible des déplacements. La densité particulièrement élevée de la circulation entraîne des variations de temps et de coûts pour les déplacements sur une même distance. Parcourir quelques kilomètres à Montréal constitue parfois un véritable parcours du combattant. Une gestionnaire interviewée estimait que « le temps de déplacement [à Montréal] varie. Quand tu es aux extrêmes, il est à 90 minutes. [...] OK, on ne traverse pas toujours toute la ville non plus. Mais si tu n'es pas à côté d'un métro, le déplacement réel [...] est autour de 50 minutes » (Entrevue no 4 : 12). Or, comme les préposées doivent multiplier les déplacements en raison du faible nombre d'heures associé à chaque dossier — une conséquence directe, comme nous l'avons souligné précédemment, de la taille réduite des logements et de la pauvreté —, cette situation entraîne à son tour une multiplication des frais associés aux déplacements.

À cet égard, plusieurs des personnes interrogées se sont dites insatisfaites des modifications apportées au PEFSAD, en 2006, quant à l'aide compensatoire accordée pour les frais de transport liés aux services à Montréal. Selon elles, la méthode empruntée au ministère des Transports pour calculer les coûts de déplacement des préposées ne tient pas compte des spécificités

montréalaises que nous avons évoquées plus haut. Les modèles de simulation utilisés par le ministère des Transports sont basés sur des hypothèses de déplacement en automobile en tenant compte des distances parcourues (Entrevue no 4). Or, selon les avis que nous avons recueillis, la mesure la plus appropriée à Montréal pour calculer le coût des déplacements n'est pas la distance parcourue, mais bien le temps nécessaire pour franchir cette distance, qui peut varier de manière importante selon les arrondissements et l'offre de transport en commun. À titre d'exemple, un membre d'une direction d'EESAD à Montréal estimait en moyenne à 35 minutes par jour le temps réel comptabilisé pour le déplacement de ses préposées. Pourtant, le ministère ne lui rembourse que l'équivalent de 15 minutes par jour pour les déplacements, ce qui, selon elle, amène « un manque à gagner » pour chacun des dossiers traités par son entreprise (Entrevue no 7 : 13).

De fait, la région de Montréal est, parmi l'ensemble des régions du Québec, celle qui a les plus faibles taux de compensation accordés par le PEFSAD pour les déplacements. Cette aide compensatoire, composée de deux montants distincts (soit un *taux horaire* et un *taux par demandeur*), a été fixée, en 2007-2008, à 0,2507 \$ pour chaque heure de services dispensés par une EESAD montréalaise. À cette aide compensatoire s'ajoute un taux de 19,6049 \$ pour chaque demandeur desservi par l'entreprise (Gouvernement du Québec, 2009 : 5029)<sup>8</sup>. À titre comparatif, soulignons que la moyenne des *taux horaire* de compensation en vigueur en 2007-2008 pour l'ensemble du Québec (excluant la région de Montréal) s'établissait à 0,4981 \$, soit pratiquement deux fois le *taux horaire* accordé à la région de Montréal. On peut faire le même constat pour la moyenne nationale du *taux par demandeur* qui est aussi deux fois plus élevée (39,7263 \$) que le taux accordé aux EESAD de Montréal (19,6049 \$). Bref, la majorité des directions d'EESAD s'entend sur la nécessité de revoir les paramètres utilisés par l'État québécois pour évaluer les temps et les coûts des déplacements des préposées qui semblent défavoriser systématiquement les entreprises de Montréal.

### **3.6 Les conditions de travail et le marché de l'emploi**

Les conditions de travail au sein des EESAD constituent une pierre d'achoppement importante dans le bilan des activités de ces entreprises depuis une douzaine d'années. Pourtant, au moment de la création du réseau des EESAD en 1997, l'un des quatre principaux objectifs était précisément de créer des emplois « durables et de qualité », particulièrement pour les femmes. Or, force est de constater que cet objectif n'a toujours pas été atteint. Dans notre livre publié en 2009, portant sur les arrangements institutionnels entre l'État québécois et les EESAD, nous en venions à la conclusion que ces arrangements paraissaient tout à fait déficients et insatisfaisants (Vaillancourt et Jetté, 2009 : 124-131). Selon les informations que nous avons recueillies, ce constat est largement partagé par les acteurs concernés par les services d'aide domestique à Montréal<sup>9</sup>.

En 2009, les salaires versés aux 400 à 500 préposées œuvrant au sein des EESAD montréalaises variaient de 9 \$ à 13 \$ de l'heure. La moyenne des salaires s'élevait à environ 10 \$ de l'heure, ce qui la situait légèrement au-dessus du salaire minimum fixé à 9 \$ de l'heure en 2009. Or, avec

---

<sup>8</sup> Le taux horaire et le taux par demandeur était respectivement de 0,2621 \$ et de 20,50 \$ en 2010.

<sup>9</sup> En fait, parmi la douzaine de personnes interrogées à Montréal, une seule a estimé que « les préposées ont une belle job quand même. [...] et [qu']elles ont [...] de bonnes conditions » (Entrevue no 5 : 29).

l'augmentation du salaire minimum à 9,50 \$ de l'heure le 1er mai 2010 (Chouinard, 2009), le salaire minimum se rapprochera encore davantage du taux horaire moyen des salaires versés aux préposées par les EESAD. Autrement dit, les EESAD peinent à maintenir la moyenne des salaires de leurs préposées au-dessus du salaire minimum. Cette situation a des répercussions importantes sur le plan de l'emploi et de la rétention du personnel :

On a sorti des gens de l'aide sociale [...], nous disait en entrevue une directrice d'EESAD. [Les préposées] ont de meilleurs revenus et, au moins, elles ont le sentiment d'être utiles. Par contre, une femme monoparentale avec deux enfants, qui doit les envoyer en garderie, elle est mieux sur l'aide sociale qu'à travailler au salaire qu'on peut payer. C'est une des raisons pour lesquelles on a de la difficulté à trouver du personnel (Entrevue no 2 :16).

En fait, les faibles salaires versés par les EESAD rendent le métier de préposée peu attrayant par rapport à ce qu'une aide ménagère peut espérer gagner sur le marché noir, ou pour un type d'emploi équivalent dans le secteur privé (emploi avec faible niveau de qualification requis). Comme le précisait cette même directrice d'EESAD au cours de l'entrevue, « au niveau des salaires, pour un travail similaire, on n'est pas concurrentiel. Si on regarde dans le privé, ils peuvent payer plus cher » (Entrevue no 2 : 11). On reconnaît également que, malgré les préjugés qui persistent, le métier de préposée reste un travail physiquement exigeant qui requiert beaucoup d'autonomie de la part des femmes qui l'exercent (gestion des horaires, rappel de la clientèle, nombreux déplacements, etc.) (Entrevue no 11 : 2). Le type de travail fait en sorte que ces femmes doivent également faire preuve d'un certain tact dans leurs rapports avec la clientèle et démontrer des capacités certaines sur le plan relationnel. Comme le soulignait une directrice d'EESAD, « mon expérience d'embauche, c'est que [celles] qui n'aiment pas les personnes âgées ne restent pas avec nous » (Entrevue no 7 : 9). « Pour travailler avec des personnes âgées, nous disait une autre responsable d'EESAD, il faut que tu aies un profil de don de soi. Parce qu'évidemment, c'est très demandant » (Entrevue no 8 : 10).

À ces difficultés, s'ajoute l'essoufflement du personnel administratif et des gestionnaires dans les EESAD qui s'accroît dans un contexte où les difficultés financières persistent et les solutions apportées par l'État ne sont pas toujours à la hauteur des attentes exprimées (Entrevues nos 5 et 6). Des relations parfois difficiles avec l'Agence de la santé et des services sociaux sur le plan régional viennent aussi alourdir un contexte général dominé au Québec par des rapports de coproduction (rapport de sous-traitance) plutôt que de coconstruction (c'est-à-dire des rapports où les EESAD et leurs regroupements seraient partie prenante des décisions et des orientations prises à leur égard par les autorités publiques) (Vaillancourt et Jetté, 2009).

Par ailleurs, des personnes détenant une expertise en administration publique et ayant été associées de près au dossier des EESAD ont reconnu en entrevue les conséquences néfastes des difficultés financières des EESAD en ce qui a trait aux conditions salariales des employées et à leur maintien en emploi. Leurs observations concernant le développement des services d'aide domestique à Montréal montrent que « les entreprises avaient de la difficulté à donner un salaire qu'elles auraient jugé elles-mêmes plus intéressant. Donc, il y a un fort roulement de personnel [...] [et] c'est encore un problème extrêmement important » (Entrevue no 1 : 19). Ce témoignage rejoint celui d'une responsable d'EESAD qui affirmait en entrevue que « le problème, c'est la structure de financement. C'est un handicap énorme au niveau de la viabilité des projets et aussi de la rétention des bonnes employées » (Entrevue no 11 : 2).

Ces piètres conditions de travail qui touchent l'ensemble des EESAD au Québec doivent, en outre, être mises en perspective par rapport à certaines particularités montréalaises, notamment le coût de la vie qui s'avère plus élevé dans un grand centre urbain comme Montréal que dans plusieurs régions du Québec. Comme le soulignait en entrevue un membre d'une direction d'EESAD, « c'est plus cher de vivre ici à Montréal qu'en région »; ce qui, à son avis, rend la question des conditions salariales dans les EESAD encore plus « problématique » puisqu'à salaire égal, une travailleuse de la région montréalaise disposera d'un pouvoir d'achat moindre que celui dont dispose une travailleuse résidant en milieu rural (Entrevue no 7 : 9).

Certaines personnes interviewées ont aussi attiré notre attention sur une autre particularité montréalaise : le marché de l'emploi. Selon les témoignages recueillis, qui ont été confirmés par des acteurs du développement socioéconomique montréalais<sup>10</sup>, beaucoup d'emplois sont disponibles dans les métiers non spécialisés à Montréal. Alors, comme le disait une directrice d'EESAD, « des emplois disponibles [...], à ce salaire-là, dans le secteur des métiers non spécialisés, il y en a beaucoup [...]. Ce qui fait en sorte que si [les employés] ne sont pas contents, il y a de la facilité à changer d'un endroit à l'autre » (Entrevue no 9 : 7). Ces constats trouvent également un écho dans les statistiques compilées sur l'emploi à Montréal par une équipe de chercheurs de l'INRS pour le compte d'Emploi Québec. *L'Atlas de l'emploi de Montréal* (édition 2009) indique que la région métropolitaine compte 322 250 emplois de plus que de travailleurs. Comme le rapporte les auteurs de ce rapport, « une telle situation signifie que la région de Montréal doit nécessairement attirer des travailleurs résidant hors de son territoire pour combler les emplois disponibles » (Apparicio *et al.*, 2009 :20). En d'autres termes, la concurrence est forte sur le plan des emplois à Montréal, y compris pour ceux n'exigeant qu'un minimum de qualifications et tend à défavoriser les EESAD qui ont peu de marge de manœuvre pour bonifier les conditions de travail de leurs employées.

Les marges de manœuvre financière sont minces, sinon inexistantes dans certains cas, pour améliorer les conditions de travail des préposées. Ces conditions de travail se sont même détériorées dans certaines EESAD. En entrevue, des directions d'EESAD ont reconnu avoir dû modifier les conditions de travail de leurs préposées au cours des dernières années afin de maintenir la viabilité financière de leur entreprise : « C'est sûr que (les conditions de travail) se sont détériorées. Au début, nous avions des assurances collectives, une garantie d'heures par semaine. Mais je me suis rendu compte qu'on n'avait pas les moyens de payer ça » (Entrevue no 7 : 9). Cette situation n'est pas sans inquiéter certaines directions d'EESAD qui affirment que la mauvaise qualité des emplois a des incidences sur la qualité des services. L'une des personnes interviewées au cours de nos travaux pense que « si [les EESAD] n'améliorent pas [leurs] conditions de travail, si [elles] ne gardent pas [leur] main-d'œuvre, [les] entreprises sont peu à peu condamnées à une certaine forme de médiocrité dans la qualité des services » (Entrevue no 6 : 15). Autrement dit, maintenir les salaires peu élevés pourrait bien s'avérer une stratégie à courte vue qui ne tient pas compte des effets pervers sur les coûts globaux de production des services. Il y aurait donc un prix à payer à la fois pour les entreprises et pour l'État dans la dégradation des conditions de travail des employées des EESAD. C'est la conclusion qu'en tire une directrice d'EESAD en entrevue. Selon elle, « il faut chiffrer, à un moment donné, le coût du roulement dans une entreprise » (Entrevue no 8 : 13).

---

<sup>10</sup> Réactions recueillies lors d'une présentation des résultats de notre recherche sur la région montréalaise, organisée par le Comité d'économie sociale de l'île de Montréal, le 16 novembre 2009.

Nous laissons le mot de la fin à une autre gestionnaire d'EESAD dont les propos résument bien, à notre avis, la situation et la frustration vécue au sein du secteur de l'économie en aide domestique quant aux conditions de travail des employées :

Ce n'est pas normal que les gens qui travaillent en aide domestique soient confinés à des salaires de misère depuis 1997. Ça n'a pas évolué du tout. Les entreprises ne sont pas en mesure de les faire évoluer parce qu'on n'a pas les ressources qu'il faut, on n'a pas d'argent, et il n'y a rien, rien, rien qui a été fait, ne serait-ce qu'au niveau de la formation et des études concernant le recrutement et la rétention de ce personnel-là. Les entreprises ont actuellement beaucoup de problèmes de recrutement et de rétention de personnel et ça semble être généralisé à la grandeur du Québec. On attend quoi, là? On va attendre qu'il n'y ait plus de monde nulle part et là on va réagir en catastrophe demain matin avec la solution miracle? (Entrevue no 6 : 9).

#### **4. Une structure de coût déficiente et déficitaire**

Bien des facteurs ont été avancés au fil du temps pour expliquer les difficultés financières vécues par les EESAD, tant à Montréal qu'ailleurs au Québec. Si, au début des années 2000, certains ont avancé la thèse voulant que la viabilité économique de ces entreprises soit liée à l'atteinte d'un seuil de 60 000 heures de services vendues par année, d'autres n'ont pas hésité à accuser les directions de mauvaise gestion pour expliquer la persistance de la problématique malgré l'atteinte d'un volume de services devant permettre cette rentabilité. Or, les résultats de nos travaux et les facteurs explicités précédemment tendent plutôt à montrer que c'est la structure même de coût des EESAD qui se révèle déficiente et, par voie de conséquence, déficitaire. Cette structure déficiente et déficitaire découle de la configuration des arrangements institutionnels qui encadrent les services d'aide domestique et de l'absence d'indexation du PEFSAD depuis sa création en 1997 (Vaillancourt et Jetté, 2009).

Mais à ces insuffisances institutionnelles, qui touchent l'ensemble des EESAD au Québec, s'ajoutent dans certaines régions des contraintes particulières liées aux spécificités sociales, économiques et culturelles de leur territoire et de leur population. C'est le cas de la région de Montréal qui, nous l'avons vu, présente un certain nombre de facteurs « aggravants ». Mais quelles sont les conséquences de cette structure de coût déficitaire pour les entreprises et leurs usagers ? Comment cela se traduit-il dans le coût de production des services et les choix stratégiques des EESAD ?

À cet égard, la directrice générale d'une EESAD de Montréal nous expliquait en entrevue que son entreprise perdait près de 4 \$ pour chaque heure de service vendue. En 2006, par exemple, le coût de revient de ses services s'établissait à plus de 20 \$ de l'heure, alors que ses tarifs se chiffraient à 16,75 \$ de l'heure. Elle a donc dû freiner la croissance des heures de services vendues par son entreprise puisque, dit-elle, « plus on vend d'heures, plus on se met dans le trou » (Entrevue no 2). Ainsi, plus son entreprise développait des services, plus elle creusait son déficit.

Même son de cloche de la part d'une conseillère des EESAD montréalaises interviewée en 2007, qui affirmait que, de manière générale, la situation des EESAD à Montréal pouvait se résumer ainsi :

chaque heure vendue coûte 5 \$ à l'entreprise qui la vend. Évidemment, on ne pouvait pas fonctionner très longtemps sur cette base-là. Le conseil d'administration ne peut pas accepter de brûler les réserves, les surplus accumulés qu'il aurait pu avoir, qui n'étaient pas très gros. Alors, c'était une question fondamentale. Et il y a eu une réduction des heures. C'est une stratégie de défense des entreprises aussi [...] Chaque client de plus augmente ton déficit (Entrevue no 25).

Depuis ce temps, les modifications apportées au PEFSAD par le MSSS, en 2006, ont permis d'améliorer la situation et de parer au plus urgent. Néanmoins, plusieurs entreprises connaissent encore des difficultés financières importantes puisque le PEFSAD n'ayant toujours pas fait l'objet d'une indexation formelle, les EESAD se trouvent encore à jongler avec une structure de coût déficitaire (Vaillancourt et Jetté, 2009 : 120-124).

La diminution du volume de services livrés par les EESAD à partir de 2004-2005 et le faible nombre d'heures par dossier (voir tableaux 1 et 2) témoignent de la persistance de ces difficultés, mais aussi — de manière paradoxale — des solutions que certaines EESAD ont tenté d'apporter afin de remédier au problème. En effet, pour faire face à leur déficit, certaines entreprises ont été contraintes d'augmenter leurs tarifs (même si cela allait bien souvent à l'encontre de la philosophie des entreprises). Or, comme nous l'avons vu précédemment (voir section 3.2), une partie importante de la clientèle des EESAD se recrute parmi des populations vulnérables disposant d'un faible revenu. L'augmentation des tarifs s'est ainsi traduite, dans bien des cas, par une diminution de la demande de service. L'augmentation des tarifs ne représente donc pas une solution globale et durable aux difficultés financières des EESAD, surtout si ces dernières souhaitent maintenir leurs valeurs d'équité, d'accessibilité et de justice sociale propres au secteur de l'économie sociale.

Nous pourrions également évoquer la question de l'élargissement du panier de services aux AVQ comme stratégie adoptée par certaines EESAD pour résoudre leurs difficultés financières. À Montréal, selon les informations que nous avons recueillies, sur les neuf entreprises que compte la région, une seule aurait choisi jusqu'à présent cette voie (alors qu'une autre se préparerait à le faire). Ce peu d'empressement manifesté par les directions d'EESAD de Montréal pour élargir leur panier de services aux AVQ révèle une certaine prudence, en plus d'une certaine continuité par rapport à une politique de retenue adoptée à cet égard par les EESAD depuis 1996<sup>11</sup>. On peut penser qu'il découle également d'une conscience aiguë des problèmes qui affligent les entreprises sur le plan financier. En effet, l'ajout de nouveaux services pourrait apparaître attrayant pour ces entreprises dans l'hypothèse d'une bonification substantielle des sommes versées par l'État québécois pour ces services. Or, dans les précisions apportées en 2004 par le gouvernement québécois à la nouvelle politique de soutien à domicile, les discussions concernant les modalités d'ententes visant l'ouverture du panier de services ont été renvoyées au palier local avec les CSSS (MSSS, 2004). Ce qui signifie qu'il n'existe pas de normes nationales balisant cette ouverture, ni de réelles indications quant aux sommes qui devraient être versées par l'État aux EESAD. Aucune précision n'a été apportée quant au niveau de formation requis pour les

---

<sup>11</sup> Le consensus de 1996 a fait l'objet d'un respect scrupuleux de la part des EESAD sur le territoire montréalais de 1996 à 2002. Divers facteurs expliquent l'observation stricte de la liste des services pouvant être dispensés par ces entreprises telle qu'elle avait été définie en 1996, dont la vigilance des syndicats du secteur public et de la Régie régionale de Montréal, ainsi que la complexité de certains services, tels que la préparation des repas dans un contexte multiculturel.

préposées ni les salaires qui devraient leur être versés. Compte tenu de leur structure de coût qui est déjà déficitaire, on comprend les directions d'EESAD d'être demeurées prudentes devant les pressions exercées par certains CSSS pour s'ouvrir aux AVQ puisque, dans les conditions actuelles, une augmentation du volume de services vendus correspond ni plus ni moins à une hausse du déficit de leur entreprise et, donc, à une détérioration de leur situation financière.

## **Conclusion**

Comme l'ensemble des EESAD au Québec, les EESAD montréalaises évoluent dans un créneau de services qui demeure sous-financé compte tenu des besoins exprimés et de la demande de services. Elles évoluent également dans un domaine d'activité où les arrangements institutionnels apparaissent insuffisants pour assurer leur viabilité financière et leur rentabilité sociale, c'est-à-dire pour assurer le maintien des personnes en perte d'autonomie dans leur milieu de vie.

À ces conditions difficiles sur le plan national, s'ajoutent des défis spécifiques à la région montréalaise. Les conclusions de notre recherche montrent ainsi que le contexte territorial, socioéconomique et culturel des EESAD de Montréal présente un certain nombre de particularités qui pèsent sur la structure de coût des entreprises et agissent comme autant de contraintes pour l'atteinte et le maintien de leur santé financière.

Pour compenser le faible nombre d'heures de services par dossier — une conséquence directe de la dimension restreinte des logements en milieu urbain et de la pauvreté —, les EESAD de Montréal ont dû faire preuve de dynamisme afin d'augmenter le nombre d'usagers faisant appel à leurs services. Rappelons que la région de Montréal est celle qui compte le plus de dossiers actifs parmi l'ensemble des régions du Québec. Par contre, l'ouverture de nouveaux dossiers entraîne des frais administratifs que le faible nombre d'heures par usager ne permet pas d'amortir. Cette situation tend à générer un déficit structurel dans les entreprises que les modifications apportées par le MSSS, en 2006, ont permis d'atténuer, mais pas de résoudre en totalité, surtout si l'on considère la situation de pauvreté plus grande des personnes âgées de 65 ans et plus à Montréal. Cette pauvreté rend d'ailleurs plus difficile pour les EESAD le recours à une hausse généralisée des cotisations des usagers, puisque l'expérience tend à démontrer que de telles pratiques ont des répercussions négatives sur l'utilisation et l'accessibilité des services.

D'autres facteurs pèsent également sur les coûts de production des services. La présence importante sur le territoire montréalais de personnes issues des communautés ethnoculturelles force les EESAD à adapter leurs pratiques, tant en ce qui a trait à la formation des préposées qu'au jumelage avec les usagers. Même s'il reste difficile de chiffrer les coûts supplémentaires engendrés par cette diversité ethnoculturelle, il n'en demeure pas moins qu'ils sont bien réels et qu'ils s'ajoutent aux coûts habituels que doivent assumer les EESAD ailleurs en région.

Le transport présente également des contraintes spécifiques en milieu urbain. Les EESAD et leurs préposées sont dépendantes de l'offre de services de transport en commun offert par les autorités municipales et de la variabilité de cette offre selon les sous-territoires locaux. À Montréal, par exemple, les déplacements peuvent s'effectuer selon des délais relativement raisonnables à l'intérieur des zones couvertes par le métro. Par contre, les circuits d'autobus n'offrent pas la même régularité, surtout au cours de la période achalandée des heures de pointe ainsi qu'à l'extérieur des quartiers centraux. Dans ce contexte, il devient difficile pour les EESAD de couvrir les frais associés aux déplacements de leurs employées puisque les mesures

compensatoires accordées par le PEFSAD ont été déterminées à partir d'un modèle reposant sur l'hypothèse de déplacements en automobile. Ce modèle ne tient pas compte des coûts supplémentaires associés à la densité de la circulation urbaine, ni de l'offre variable de transport en commun sur le territoire. À cet égard, plusieurs de nos répondantes ont exprimé leur insatisfaction par rapport aux modifications apportées au PEFSAD, en 2006, qui ne répondent pas, selon elles, aux besoins spécifiques des EESAD de la région de Montréal.

Enfin, la question particulière du marché de l'emploi et des conditions de travail vient s'ajouter aux contraintes mentionnées précédemment. Les conditions salariales, souvent peu attrayantes, offertes par les EESAD créent des difficultés d'embauche et de rétention de la main-d'œuvre dans plusieurs régions du Québec. À Montréal, le marché du travail s'avère particulièrement compétitif en ce qui a trait aux emplois n'exigeant qu'un faible niveau de qualification (ce qui ne présume pas pour autant de la pénibilité des tâches ni de l'autonomie exigée des travailleuses). Beaucoup d'emplois sont disponibles dans les métiers non qualifiés à Montréal. Or, comme les EESAD disposent de peu de marge de manœuvre pour bonifier leurs conditions de travail, elles parviennent difficilement à se positionner de manière avantageuse sur le marché de l'emploi, ce qui accroît les problèmes d'embauche et de rétention du personnel. En outre, ces emplois apparaissent d'autant moins intéressants que le coût de la vie en milieu urbain est généralement plus élevé qu'en milieu rural et qu'à salaire égal, une travailleuse en région disposera d'un pouvoir d'achat supérieur à celle vivant dans une grande ville comme Montréal.

Bref, nous avons voulu documenter, dans notre recherche, le fait que la structure de coût des EESAD n'est pas viable parce qu'elle découle, sur le plan national, d'arrangements institutionnels que nous qualifions d'insatisfaisants (notamment par la non-indexation du PEFSAD depuis 1997). Ces arrangements ne permettent pas aux EESAD d'assumer pleinement et correctement leur mission de services, notamment auprès des personnes en perte d'autonomie et des personnes ayant des incapacités. En outre, les modalités d'application de ces arrangements ne tiennent pas compte d'un certain nombre de facteurs propres aux spécificités régionales. À Montréal, nous l'avons constaté, ces spécificités génèrent des contraintes importantes sur le plan financier et constituent un obstacle à la viabilité financière des entreprises. En conséquence, cette structure de coût a entraîné plusieurs EESAD dans une spirale déficitaire qu'elles réussissent à freiner uniquement par le ralentissement, l'arrêt, voire le recul de leur croissance.

On peut donc souhaiter qu'une attention particulière soit accordée à cette structure de coût (ainsi qu'aux arrangements institutionnels qui en fixent les modalités) par les responsables politiques concernés par l'aide domestique au Québec. Au-delà des arguments souvent invoqués au cours des dernières années mettant en cause les performances de gestion et le niveau de développement des entreprises, les résultats de nos travaux montrent que des facteurs structurels liés aux arrangements institutionnels locaux et nationaux jouent un rôle prépondérant dans les difficultés financières qu'elles connaissent. Après presque 15 ans d'existence et l'adoption de diverses mesures compensatoires, le temps est venu de revoir en profondeur ces arrangements afin de les rendre davantage compatibles avec les exigences de la mission portée par les EESAD, tant à Montréal que dans l'ensemble du Québec.

## BIBLIOGRAPHIE

- Agence de la Santé et des Services sociaux de Montréal (ASSSM) (2009). *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, Montréal, ASSSM, 26 p.
- Apparicio, Philippe, Gagnon, Martin, Martineau, Yvon et Cindy Rojas (2009). *Atlas de la zone métropolitaine de l'emploi de Montréal : de l'organisation spatiale du marché du travail à l'organisation spatiale des déplacements domicile-travail — Édition 2009*, INRS et Emploi Québec, 28 p.
- Chouinard, Tommy (2009). « Le salaire minimum passera à 9,50 \$ l'heure », *La Presse*, <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/quebec/>
- Coalition des EESAD (2008). *Présentation de la plate-forme politique*, document interne, Montréal, 5 p.
- Direction de santé publique de Montréal (2008). *Vieillir à Montréal. Un portrait des aînés*, Montréal, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, 23 p.
- Gouvernement du Québec (2009). « Décret 1012-2009 concernant le programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique », *Gazette officielle du Québec*, no 40, 5020-5032.
- Ménard, Jacques *et al.*, (2005). *Pour sortir de l'impasse : la solidarité entre nos générations*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 145 p.
- Ministère des Affaires municipales et des Régions (2008). *Économie sociale. Pour des communautés plus solidaires, Plan d'action gouvernemental pour l'entrepreneuriat collectif*, Québec, Gouvernement du Québec, 28 p.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) (2004). *Chez soi : le premier choix. Précisions pour favoriser l'implantation de la politique de soutien à domicile*, Québec, Gouvernement du Québec, 39 p.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) (2003). *Chez soi : le premier choix. La politique de soutien à domicile*, Québec, Gouvernement du Québec, 43 p.
- Pampalon, Robert, Hamel, Denis et Guy Raymond (2004). *Indice de défavorisation pour l'étude de la santé et du bien-être au Québec — Mise à jour 2001*, INSPQ, 12 p.
- Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) (2009). *Bilan administratif. Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique 2007-2008 et 2008-2009*, RAMQ, 32 p.
- Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) (2007). *Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique. Bilan au 31 mars 2007*, RAMQ, 39 p.
- Vaillancourt, Yves et Christian Jetté (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, 178 p.
- Vaillancourt, Yves, Aubry, François et Christian Jetté (sous la direction de) (2003). *L'économie sociale dans les services à domicile*, Québec, PUQ, 341 p.

## ENTREVUES

- Entrevue no 1 : avec deux gestionnaires de l'Agence régionale de SSS de Montréal;
- Entrevue no 2 : avec la directrice générale d'une EESAD montréalaise;
- Entrevue no 3 : avec la directrice générale d'une EESAD montréalaise;
- Entrevue no 4 : avec une gestionnaire du CÉSIM dotée d'une expertise sur les EESAD;
- Entrevue no 5 : avec la directrice générale d'une EESAD montréalaise;
- Entrevue no 6 : avec la directrice générale d'une EESAD montréalaise;
- Entrevue no 7 : avec la directrice générale d'une EESAD montréalaise;
- Entrevue no 8 : avec la directrice générale d'une EESAD montréalaise;
- Entrevue no 9 : avec la directrice générale d'une EESAD montréalaise;
- Entrevue no 10 : avec une permanente de CSSS montréalais dotée d'une expertise sur les EESAD;
- Entrevue no 11 : avec la directrice générale d'une EESAD montréalaise;
- Entrevue no 12 : avec une permanente de CSSS montréalais dotée d'une expertise sur les EESAD.