

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022

Mai 2022

Planification de l'hébergement public de longue durée pour les aînés en grande perte d'autonomie

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Maxime Brillant
Édith Lecours
Conseillers

Le présent texte donne à la commissaire au développement durable l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. Son contenu n'est pas le fruit de travaux d'audit ; il est complémentaire aux constats du Vérificateur général sur le sujet.

Mise en contexte

1 Dans son rapport d'audit sur la planification de l'hébergement public de longue durée, le Vérificateur général présente des constats préoccupants, qui démontrent notamment que l'offre de soins de longue durée actuelle et planifiée ne permet pas d'atteindre le niveau de services requis pour tous les aînés en grande perte d'autonomie. Cette situation m'interpelle particulièrement en raison des enjeux qu'elle soulève en matière de santé et de qualité de vie, ainsi que d'équité et de solidarité sociales. Je suis d'avis que, pour espérer mettre en place des solutions optimales, une réflexion globale tenant compte de ces enjeux de développement durable s'impose, et que cette réflexion doit être porteuse d'une vision à long terme. C'est la position que j'aimerais défendre dans un premier temps.

2 Dans un second temps, j'examinerai certaines approches que d'autres pays ont mises au point pour répondre à la demande accrue de soins de longue durée dans un contexte de vieillissement de la population. Cet exercice pourrait alimenter à l'avenir d'autres réflexions qui, peut-être, permettraient d'améliorer la santé et la qualité de vie des personnes en grande perte d'autonomie en gardant toujours à l'esprit le principe d'équité et de solidarité sociales.

3 Au terme de ces observations, je pense qu'une question doit retenir l'attention des décideurs :

Comment peut-on s'assurer de répondre adéquatement aux besoins actuels et futurs des milliers de personnes en grande perte d'autonomie, tout en respectant le principe de santé et de qualité de vie et celui d'équité et de solidarité sociales ?



Principes de développement durable visés

Santé et qualité de vie

Équité et solidarité sociales

Enjeux de développement durable

Situation préoccupante pour la santé et la qualité de vie

4 Le Québec fait face à un vieillissement rapide de sa population ; le nombre d'aînés en grande perte d'autonomie devrait augmenter de façon considérable au cours des prochaines décennies. Durant la même période, la proportion de travailleurs contribuant au financement des services publics devrait pour sa part diminuer. Si ces prévisions s'avèrent exactes, cela exercera une pression accrue sur le système de santé. D'ailleurs, dans son rapport d'audit, le Vérificateur général mentionne que l'offre de soins de longue durée actuelle et planifiée ne permet pas d'atteindre le niveau de services requis. Dans une perspective de développement durable, cette situation soulève d'importants enjeux sociaux touchant les générations actuelles et futures.

5 Tout d'abord, selon le principe de **santé et de qualité de vie**, les aînés en grande perte d'autonomie devraient recevoir les soins et les services de soutien et d'assistance continus dont ils ont besoin, et ce, au moment où ils en ont besoin. Cela est primordial puisque les soins de longue durée ont des répercussions majeures sur le bien-être de ces personnes et que leur état de santé risque de se détériorer s'ils ne leur sont pas prodigués à temps.

6 De façon générale, la qualité de vie des aînés en grande perte d'autonomie est particulièrement liée à certains aspects sociaux, comme leur confort, leur dignité et leur bien-être. Lorsqu'ils vivent dans un centre d'hébergement et de soins de longue durée, leur qualité de vie est également influencée par les soins qu'ils reçoivent et par leur milieu de vie. Un milieu d'hébergement de qualité doit posséder certaines caractéristiques, dont la possibilité, pour les personnes qui y habitent, de s'y sentir comme à la maison. À l'inverse, un milieu de vie non adapté aux besoins des personnes en grande perte d'autonomie, en plus de nuire à leur bien-être, pourrait augmenter les risques qu'elles commencent à manifester des problèmes comportementaux qui nécessiteraient la mobilisation de ressources supplémentaires.

7 Il est prévu que les aînés en grande perte d'autonomie aient la possibilité de recevoir des services de soutien à domicile lorsqu'ils ne vivent pas dans des centres d'hébergement. Plusieurs spécialistes affirment d'ailleurs que cette façon de faire a des effets bénéfiques sur la santé, l'autonomie et l'intégration sociale des gens qui y ont accès. Lorsque c'est ce que l'aîné désire, ce serait même l'option à prioriser, selon la Politique d'hébergement et de soins et services de longue durée et la Politique de soutien à domicile du ministère de la Santé et des Services sociaux. Pourtant, les aînés en perte d'autonomie se voient souvent imposer de vivre en centre d'hébergement, faute de moyens financiers ou de services offerts à domicile. En plus de nuire à leur qualité de vie, cette situation augmente les risques que d'autres aînés, pour lesquels le contexte l'exige, ne puissent avoir accès à une place en centre d'hébergement et de soins de longue durée au moment requis. Comme le rapport d'audit l'indique, une période de transition de plusieurs années peut être nécessaire pour apporter des modifications substantielles dans l'offre de soins de longue durée fournie aux aînés en grande perte d'autonomie. Il me paraît donc important que les actions nécessaires soient mises en œuvre pour assurer une meilleure qualité de vie à ces personnes.

8 Par ailleurs, la majorité des aînés en grande perte d'autonomie et demeurant à leur domicile ont recours à une ou à des personnes proches aidantes, notamment lorsque le soutien requis ne peut être obtenu autrement. Bien que cette option puisse améliorer la santé et la qualité de vie des aînés, les personnes qui les aident vivent fréquemment des situations difficiles associées à ce rôle, comme des problèmes de santé ou encore des difficultés professionnelles ou financières. Les services offerts par les personnes proches aidantes ont également un coût pour la société puisqu'ils peuvent générer des pertes de productivité. Par exemple, il est reconnu que ces personnes s'absentent du travail à plusieurs reprises au cours d'une année en raison des soins qu'elles donnent. Ce coût, lié au principe d'efficacité économique, est donc aussi à inclure dans les réflexions.

Équité et solidarité sociales : un enjeu multidimensionnel

9 Selon le principe d'**équité intragénérationnelle**, chaque aîné en grande perte d'autonomie devrait recevoir les soins de longue durée dont il a besoin, et ce, sans discrimination. Ainsi, un accès équitable à des soins de longue durée pour toutes les personnes d'une même génération permet de réduire les inégalités sociales en matière de santé, c'est-à-dire les écarts de santé observés entre différents groupes en fonction de leur statut social ou de leurs revenus, par exemple.

10 Si l'offre de services de soutien à domicile n'est pas suffisante pour répondre aux besoins des aînés en grande perte d'autonomie, certains risquent de devoir recourir au secteur privé, lorsqu'il propose les soins additionnels nécessaires, et donc de payer pour des services normalement offerts dans le secteur public. Cependant, les moins nantis pourraient être dans l'impossibilité d'obtenir des services, ce qui pourrait accentuer les inégalités sociales liées à la santé et rendre ces personnes encore plus vulnérables.

11 Puisque les programmes de soins de longue durée s'adressent principalement aux aînés et que la provision prévue est insuffisante pour les financer, il y a également des risques pour l'**équité intergénérationnelle**. En effet, selon ce principe, les personnes de différentes générations devraient pouvoir bénéficier du même niveau de soins de santé. Or, les coûts doivent être financés par les générations encore actives sur le marché du travail, et si ces dernières ne sont pas composées d'un assez grand nombre de personnes, elles risquent de devoir payer aujourd'hui pour des soins aux aînés dont elles-mêmes ne pourront pas bénéficier plus tard.

12 De façon générale, les défis que pose la gestion des soins de longue durée sont appelés à devenir plus nombreux et plus complexes au cours des prochaines décennies. Une réforme semble inévitable, et il conviendra de se rappeler, au moment de la concevoir, que les soins de longue durée sont nécessaires pour améliorer la santé et la qualité de vie de milliers de personnes en grande perte d'autonomie. La recherche de solutions durables me semble donc indispensable pour espérer être en mesure de protéger la santé et la qualité de vie de ces aînés particulièrement vulnérables, et que cela soit fait de façon équitable.

À travers le monde : des approches variées

13 Plusieurs pays font face aux défis engendrés par le vieillissement de leur population. Il me paraît donc utile de mettre en lumière quelques-unes des pratiques adoptées par deux d'entre eux, soit le Japon et le Danemark. Toutefois, pour trouver des solutions qui seront viables à long terme et adaptées à notre contexte, il importe d'analyser ces approches en s'appuyant sur une vision de développement durable.

Japon

14 Le Japon est le pays où le vieillissement de la population est le plus important au monde. Il peut donc être intéressant de jeter un coup d'œil à la manière dont les Japonais s'y prennent pour combler les besoins de leurs aînés en matière de soins de longue durée. Une des particularités de l'approche japonaise est qu'elle repose, depuis plus de 20 ans, sur une assurance universelle de soins de longue durée délivrée par les municipalités. La mise en place d'une assurance universelle nécessite une réflexion importante, menée en amont, pour s'assurer qu'il s'agit d'une solution équitable et viable. Pour que ce soit équitable, il faut notamment que tous aient accès aux soins requis lorsque nécessaire, et ce, sans que les contributions exigées pour le financement de l'assurance augmentent les inégalités de niveau de vie. Il est également important de déterminer un mode de financement viable à long terme pour éviter que le fardeau retombe sur les générations futures.

15 Par ailleurs, au Japon, un financement gouvernemental est accordé à des programmes expérimentaux en robotique. En plus de favoriser l'efficacité économique en stimulant l'innovation dans les entreprises, ces programmes ont fait émerger des inventions qui permettent d'améliorer la santé et la qualité de vie des aînés en perte d'autonomie. Une de ces inventions, soit un bras robotisé pour la cueillette des fruits, permet de prolonger la vie professionnelle des agriculteurs. Une autre invention, soit un robot qui a l'apparence d'un animal, contribue à calmer les patients atteints de démence tout en réduisant les comportements d'errance et l'utilisation de psychotropes.

Danemark

16 Le Danemark a adopté des approches qui sont souvent reconnues comme exemplaires. Dans ce pays, les fonds publics consacrés au soutien à domicile excèdent ceux destinés à l'hébergement de longue durée, ce qui est susceptible d'avoir des retombées favorables sur la santé et la qualité de vie des aînés. Plusieurs avenues pour répondre aux défis qu'engendre le vieillissement de sa population sont de plus explorées, notamment des mesures qui visent un soutien à domicile apporté par des équipes stables et multidisciplinaires. Le fait de réduire au maximum la rotation du personnel permet d'augmenter l'efficacité des équipes et de renforcer leur lien avec les aînés, en plus de diminuer la charge bureaucratique. Au cours des dernières décennies, le Danemark s'est ainsi donné pour objectif que les aînés conservent leur indépendance et demeurent à domicile le plus longtemps possible, et il mise entre autres sur l'innovation et sur la prévention pour y parvenir.

17 On trouve aussi au Danemark des habitations offrant des particularités intéressantes. Certaines favorisent la cohabitation des aînés avec des familles, des étudiants ou des personnes vivant avec un handicap. D'autres proposent des activités accessibles à tous les citoyens, comme des séances de lecture au cours desquelles les aînés aident des enfants qui ont des difficultés. Ces façons de faire permettent de favoriser un esprit communautaire et de lutter contre la solitude.

18 Bien que les approches du Japon et du Danemark semblent de bonnes pratiques, ce sont des exemples parmi d'autres qui doivent être mis en contexte avant d'être utilisés au Québec. En effet, afin de maximiser les chances de trouver des solutions réellement durables, il convient d'abord d'analyser les effets sociaux et économiques à long terme de ces approches en tenant compte de notre réalité. Il en va de même pour toute autre approche reconnue à travers le monde.

Québec

19 Le gouvernement du Québec a récemment pris certaines initiatives, comme d'augmenter le budget alloué aux services de soutien à domicile et de mettre sur pied un projet de maisons des aînés. Ce nouveau type de milieu d'hébergement sera conçu de manière à améliorer la qualité de vie des aînés en rappelant la maison privée, ce qui aurait notamment pour effet de diminuer l'agitation verbale, l'anxiété et l'agressivité chez les aînés. Le projet prévoit la création ou le remplacement de plus de 2 600 places d'hébergement de longue durée destinées aux aînés, ce qui serait largement insuffisant selon certains spécialistes. Dans un souci d'équité, il convient de s'interroger sur la manière dont les coûts et les avantages seront répartis au sein de la population et entre les générations. À l'instar du Protecteur du citoyen, je crois que certaines questions doivent faire partie des réflexions concernant les maisons des aînés, par exemple : Qui aura accès à ces maisons des aînés ? Dans quel délai y auront-ils accès ? À quelles conditions ?

20 Certaines résidences québécoises pour aînés ont également adopté des approches reconnues au Danemark pour améliorer le bien-être des aînés en grande perte d'autonomie. Il s'agit, par exemple, de laisser ces aînés participer à la vie sociale et communautaire de leur milieu ou d'assurer une certaine stabilité des équipes de soins.

21 Dans le cadre d'une vision à long terme, il est important de bien réfléchir aux conséquences qu'auront dans l'avenir les choix qui sont faits aujourd'hui. Sur le plan économique, il y a une distinction à faire entre ce que nous voulons comme société et ce que nous avons les moyens de nous offrir. Cette réflexion ne peut être effectuée sans que l'on se penche sur les modes de financement disponibles et leurs conséquences. Sur le plan social, la qualité de vie des aînés en grande perte d'autonomie doit être améliorée et un accès équitable aux soins de longue durée doit être visé. Dans tous les cas, pour que les solutions retenues soient durables, elles devront être viables à long terme.

