



RÉSEAU québécois des OSBL d'habitation

Projet de loi 16 : Le poids de la certification

Mémoire à la commission de la santé et des affaires
sociales de l'Assemblée nationale

Juillet 2011

À PROPOS DU RQOH

À ce jour, il existe au Québec plus de 950 organismes sans but lucratif d'habitation représentant quelques 39 000 unités de logement. Ces OSBL d'habitation ont comme principale mission d'offrir à des personnes socialement, physiquement ou économiquement défavorisées des conditions de logement stables et appropriées à leurs besoins. La moitié de ces OSBL s'adresse aux personnes âgées, les autres desservant plutôt les personnes seules, les personnes handicapées ou ayant des problèmes de santé mentale, les personnes itinérantes ou à risque d'itinérance et les familles à faible revenu.

Le Réseau québécois des organismes sans but lucratif d'habitation (RQOH), fondé en 2000, regroupe à ce jour 8 fédérations régionales et représente plus de 570 OSBL d'habitation sur l'ensemble du territoire québécois.

À PROPOS DES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF D'HABITATION AU QUÉBEC

Les OSBL d'habitation pour personnes âgées

Les OSBL d'habitation pour personnes âgées se présentent sous une grande variété de formes. Effectivement, nous en comptons trois types : les résidences sans aucun service, les résidences avec des services de soins personnels (soins d'hygiène, aide à l'alimentation, etc.) ainsi que les résidences avec autres services (loisirs, sécurité, repas communautaires, etc.). Près de 500 OSBL d'habitation pour aînés du Québec sont responsables de la gestion de 22 500 logements et chambres.

Gérés par des administrateurs bénévoles issus de la communauté, la plupart des OSBL d'habitation pour aînés ont été ou sont financés par des programmes fédéraux de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) ou des programmes provinciaux de la Société d'habitation du Québec (SHQ). Ceux-ci financent la brique et le mortier, mais n'assurent aucun financement des services aux personnes par la suite.

Tout comme le réseau public, les OSBL d'habitation qui œuvrent auprès des aînés ne sont pas motivés par la recherche du profit, mais par le bien-être des locataires. Ces OSBL d'habitation sont présents dans plusieurs centaines de villes et de villages du Québec et sont issus d'initiatives locales de gens impliqués dans leur milieu et ayant à cœur de bien loger les personnes âgées de leur communauté.

En janvier de cette année, l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) publiait une étude qui concluait que les soins offerts aux aînés étaient de meilleure qualité¹ dans le secteur sans but lucratif et dans le secteur public que dans le secteur privé. Jamais, en avions-nous douté.

Les locataires des OSBL d'habitation

Les OSBL d'habitation destinés aux personnes âgées sont habités à près de 75 % par des femmes, disposant de faibles revenus. Il s'agit le plus souvent de personnes vivant seules. Plusieurs présentent des vulnérabilités qui entraînent des besoins en services sociaux ou en santé. La majorité des locataires des OSBL d'habitation pour aînés est âgée de 76 ans et plus.² Les revenus de ceux-ci sont généralement faibles : la grande majorité des locataires, soit 81 % ont des revenus de moins de 20 000 \$ et seuls 2 % de ceux-ci jouissent de revenus dépassant le seuil de 35 000 \$ annuellement. Nos locataires sont plus pauvres que la moyenne de la population avec tout le cortège de problématiques associées à la pauvreté.³

¹ McGregor, M, Ronald, L. (2011) *Residential long term care for senior Canadian: nonprofit, profit, does it matter*. IRPP.

² Ducharme, Marie-Noëlle et Dumais, Lucie (2007), *Les OSBL d'habitation au Québec, l'offre et les besoins en soutien communautaire*, ARUC.

³ Ibid.

Quant à leur état de santé, rappelons qu'une bonne proportion des résidences, au moins 25 %, cible en vertu des programmes de la SHQ des aînés en perte légère d'autonomie. Comme partout ailleurs, les OSBL d'habitation pour aînés font face au vieillissement de leurs résidents. Alors qu'à leur ouverture, il y a plus de vingt ans, ils accueillait des résidents de 65-70 ans, ceux-ci ont désormais entre 85-90 ans. Dans bien des cas, les services offerts n'ont pas été adaptés à cette nouvelle réalité.

Les employés des OSBL d'habitation

Les OSBL d'habitation du Québec emploient près de 3 000 travailleurs à temps plein et à temps partiel. En ce qui a trait aux salaires et aux avantages sociaux, on ne peut envier les employés des OSBL d'habitation : la gamme des avantages sociaux est, de façon générale, moins répandue dans les OSBL d'habitation que dans le secteur de l'économie sociale et de l'action communautaire, par exemple. Quant aux salaires, ceux-ci demeurent bas, et ce, quel que soit le type de poste. Dans la plupart des cas, les taux horaires avoisinent le salaire minimum. Là encore, la situation des OSBL d'habitation demeure en deçà de celle prévalant dans le secteur de l'économie sociale et de l'action communautaire et contribue ainsi au caractère peu compétitif des OSBL d'habitation au niveau de l'emploi. De même, l'âge moyen des travailleurs qui oscille entre 40 et 55 ans pose des défis imminents pour la relève.⁴ Bref, le secteur des OSBL d'habitation fait face à de nombreux défis pour embaucher, retenir et encadrer les employés.

PROJET DE LOI 16 : LE POIDS DE LA CERTIFICATION

Concrètement, les mesures qu'implique le projet de loi 16 viennent s'ajouter à la réglementation existante et, loin de simplifier le processus, contribuent à le compliquer encore plus en ajoutant un poids important sur les OSBL d'habitation pour aînés. Ceux-ci sont gérés par des administrateurs bénévoles et sont l'émanation de leur communauté. Les coûts supplémentaires induits par la certification doivent être assumés soit par les personnes âgées locataires, soit par les employés. Or, comme nous l'avons vu plus haut, les locataires sont majoritairement à faible revenu et les employés ont déjà des conditions précaires. L'édifice se maintient par l'implication importante des administrateurs bénévoles et par l'investissement des employés qui croient à la mission de l'organisation. Mais le point de rupture approche et ça ne sera plus suffisant. Et alors quoi?

Article 7

Définition

Nous avons fait des représentations au cours des dernières années auprès du Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) pour qu'il change la définition de résidence. Nous avons proposé de retenir une définition simplifiée :

Une résidence pour personnes âgées est un immeuble d'habitation collective où sont offerts, contre le paiement d'un loyer, des chambres ou des logements destinés à des personnes âgées et des services d'assistance personnelle que sont les soins d'hygiène, l'aide à l'alimentation, à la mobilisation et aux transferts ainsi que la distribution de médicaments, à l'exception d'une installation maintenue par un établissement et d'un immeuble ou d'un local d'habitation où sont offerts les services d'une ressource intermédiaire ou d'une ressource de type familial. (loi sur les services de santé et les services sociaux, article 346.0.1)

⁴ Binhas, Lynda et Ducharme, Marie-Noëlle (2010), *Profil de la main-d'œuvre des OSBL d'habitation et d'hébergement*, Comité sectoriel de main-d'œuvre économie sociale et action communautaire.

La définition proposée dans le projet de loi 16 devait, aux dires du MSSS, permettre d'exclure de la certification les résidences qui s'adressent à des personnes autonomes et qui offrent conséquemment peu ou pas de service. La réalité est bien différente : dans la nouvelle définition proposée, les mailles du filet sont tellement serrées que rien n'y passe et que, dans les faits, on revient à l'ancienne version de celle-ci.

Nous croyons que dans les habitations pour personnes âgées s'adressant à des personnes autonomes et où, par conséquent, des services de soins personnels ne sont pas offerts, la certification n'a pas sa raison d'être. Les personnes âgées qui habitent ce type d'immeubles sont autonomes, libres de choisir leur lieu d'habitation et conscientes des choix qu'elles font. Rappelons, de plus, que ces immeubles restent soumis aux règles du code du bâtiment, de même qu'à celles des services d'incendie même si ils ne sont pas certifiés. Dans le cas des OSBL d'habitation, leur construction a été soumise à des règles soit de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) ou de la Société d'habitation du Québec (SHQ).

« Un OSBL d'habitation pour aînés autonomes offre 3 repas communautaire par semaine (service offert par un concessionnaire), un concierge pour les espaces communs (sous contractant) et soutient un comité de loisirs (formé de locataires). Un gestionnaire externe administre l'immeuble. Il n'y a aucun employé sur place. Les services offerts ne sont même pas admissibles au crédit d'impôt pour le maintien à domicile, mais seront cependant soumis à la certification. » - OSBL d'habitation, de Montréal

Services offerts par l'exploitant (EESAD, CSSS etc.)

Le projet de loi stipule que les services offerts dans les résidences sont sous la responsabilité de l'organisme exploitant, et ce, même s'ils sont dans la pratique sous la responsabilité d'un tiers. Il est important de souligner que, dans plusieurs cas, les services dans les OSBL d'habitation sont offerts par des sous-traitants, que ce soit des entreprises d'économie sociale en aide domestique (EESAD), ou par des CSSS. Il est donc pour le moins incongru que l'OSBL devienne responsable des services offerts par le CSSS. Dans de nombreux OSBL d'habitation pour personnes âgées, tous les services de soins personnels sont offerts par le CSSS, par entente de services ou dans le cadre de projets novateurs. Les EESAD, entre autres, desservent parfois plusieurs OSBL d'habitation et, par conséquent, devraient se soumettre pour chacune d'entre elles au processus de certification?

Nous croyons que lorsque les services sont offerts par un tiers, c'est celui-ci qui devrait être soumis à une forme de certification.

« Un OSBL d'habitation offre le logement à ses locataires. Tous les soins de santé et le couvert sont offerts par le CSSS. L'OSBL n'a aucun employé. Il est pourtant soumis à la certification et doit prendre la responsabilité des soins et du couvert offerts par le CSSS. » - OSBL d'habitation de la Côte-Nord

Article 9

Comité de milieu de vie

Le projet de loi introduit l'obligation de mettre sur pied un comité de milieu de vie à partir d'un certain nombre de logements, nombre devant être déterminé. Nous croyons que ce comité entrera en conflit avec la pratique répandue dans les OSBL d'habitation, souvent même une obligation, d'avoir au moins un tiers des conseils d'administration formé de représentants des locataires. Il nous semble beaucoup plus fort d'avoir une représentation au conseil d'administration que sur un comité parallèle sans réel pouvoir décisionnel.

En plus des conseils d'administration, les deux tiers des OSBL d'habitation comptent des comités où les locataires sont représentés : comités de locataires, comités de loisirs, comités de sélection, etc. En fait, les locataires des OSBL d'habitation sont majoritairement membres de leur OSBL et ils peuvent influencer sa gestion.

Nous croyons que les OSBL d'habitation, impliquant déjà la participation des locataires, soit au conseil d'administration, soit dans des comités de locataires, devraient être exemptés de l'application de cet article.

Article 10

Nombre minimal de personnes présentes

Le nombre minimal de personnes présentes, qui peut maintenant être augmenté, est un fardeau très lourd. Le règlement actuel prévoit déjà que lorsqu'une résidence n'offre pas de services de soins personnels, elle n'a pas à avoir de personnel présent sur place 24h/jour, 7 jours/semaine.

Chaque ajout de personnel représente un coût important. Or, comme nous l'avons souligné précédemment, nos locataires sont à faibles et modestes revenus. Il n'y a pas de profit à réduire parce que nous ne faisons pas de profit. D'où viendra donc l'argent?

Nous croyons que le MSSS doit soutenir les services dans les résidences sans but lucratif.

Article 13

Révocation de permis en vertu du processus d'examen des plaintes

Le processus d'examen des plaintes par commissaires aux plaintes des agences et protecteur du citoyen doit être revu. Nous avons vu trop de « recommandations » qui n'ont aucun sens dans un OSBL d'habitation et pour lesquelles l'organisme n'a aucun mécanisme d'appel.

Nous avons vu des commissaires aux plaintes s'immiscer dans des causes soumises à la Régie du logement en tentant de court-circuiter le processus judiciaire. Au Québec, les relations locataires-locateurs sont sous la juridiction de la Régie du logement. Les locataires de résidences pour personnes âgées n'y font pas exception.

La Régie du logement a pour mandat, entre autres, de renseigner les locateurs et les locataires sur leurs droits et leurs obligations résultant du bail d'un logement et sur toute matière visée dans sa loi constitutive, et ce, tout en favorisant la conciliation entre locateurs et locataires.

Nous croyons que le processus d'examen des plaintes devrait se cantonner au domaine des services de soins personnels et dans les cas d'abus et de violence présumés. Dans les autres cas, la Régie du logement devrait rester l'endroit pour régler les litiges entre locataires et locateurs.

Pour les locataires qui auraient besoin de soutien pour faire valoir leur droit à la Régie du logement, un soutien aux organismes de défense des droits des aînés ou aux comités logements serait approprié.

« Un OSBL d'habitation qui n'avait pas de personnel a reçu comme recommandation, d'un commissaire aux plaintes qu'un locataire avait contacté, d'améliorer l'ambiance dans la résidence où des conflits interpersonnels sévissaient sous peine de ne pas obtenir sa certification. Recommandation un peu vague, nous en conviendrons. L'OSBL a dû embaucher du personnel pour se consacrer à cette recommandation... » - OSBL d'habitation au nord de Montréal

Conditions de fermeture

Les conditions de fermeture imposées à l'article 346.0.12 ne sont pas réalistes pour les OSBL d'habitation. N'oublions pas que les OSBL d'habitation sont gérés par des bénévoles. Les malheureuses conséquences d'une telle situation sont évidentes : les bénévoles du conseil d'administration démissionneront en bloc et se sauveront en courant devant un tel fardeau. Penser le contraire est un vœu pieux. Dans le cas des OSBL d'habitation, le processus de fermeture doit être pris en charge par le CSSS. Mais avant la fermeture définitive, il est essentiel de trouver des solutions : changement de gestionnaire, passation à un autre OSBL, etc. Ces solutions peuvent être mises en place en collaboration avec les fédérations régionales d'OSBL d'habitation et en collaboration avec les bailleurs de fonds qui garantissent les hypothèques, dont la SHQ et la SCHL. Fermer une résidence, c'est la mettre en faillite et, en bout de ligne, dans la quasi-totalité des cas, c'est le gouvernement par sa garantie hypothécaire qui paiera la note.

LES CONDITIONS DE RÉUSSITE POUR LA CERTIFICATION

En 2005, lors des consultations sur le projet de loi 83 qui introduisait la certification, nous avons déposé un mémoire qui soulignait le fait qu'il soit impossible d'un côté d'imposer des règles aux OSBL d'habitation sans, de l'autre, leur octroyer les moyens de les respecter. Les moyens suggérés étaient les suivants :

- *accroître les services à domicile en CLSC;*
- *soutenir le rôle des entreprises d'économie sociale en aide domestique (EESAD);*
- *reconnaître et financer le soutien communautaire en logement social;*
- *appuyer la formation du personnel et des bénévoles en OSBL d'habitation;*
- *injecter des budgets suffisants pour l'entretien, l'adaptation et la modernisation des immeubles;*
- *implanter des conditions d'application particulières aux OSBL d'habitation.*

Les progrès que l'on a pu observer à ce sujet sont très inégaux. Les services à domicile en CLSC, de même que les EESAD, sont toujours insuffisamment financés. Le plan d'action 2005-2010 pour les services aux aînés en perte d'autonomie, « Un défi de solidarité », n'a pas livré la marchandise au chapitre du maintien à domicile; tout comme le financement toujours difficile des EESAD, ne permet pas d'accroître significativement l'offre de services. À défaut d'une offre de services bonifiée, ce sont donc les OSBL d'habitation eux-mêmes qui doivent, souvent contre leur gré, les offrir.

À l'époque, la reconnaissance et le financement du soutien communautaire en logement social avaient aussi été demandés. Cette revendication est d'ailleurs la priorité de notre regroupement depuis sa création en 2000. De ce côté, il a eu des progrès. En 2007, le

gouvernement a adopté un cadre de référence sur le soutien en logement social et y a injecté 5M \$. Malheureusement, la plus grande partie de cette somme a échappé aux OSBL d'habitation et nous sommes toujours loin des besoins évalués à 12M \$ en 2006.

La certification exige de plus en plus de formation du personnel. Par contre, les moyens pour l'offrir ne suivent pas. Coûts des formations, frais de déplacement et de remplacement du personnel absent sont autant de facteurs limitant dans de petites organisations, surtout en milieu rural éloigné des grands centres où se donnent les formations.

Les budgets d'entretien et d'adaptation des immeubles sont insuffisants. La pression sur les coûts des services ne permet pas de compenser. Nous nous préparons des lendemains difficiles parce que nous ne prévoyons pas les montants nécessaires à l'entretien et aux rénovations à venir. Ce sont les pressions financières qui nous poussent dans cette voie.

Les normes des programmes actuels, auxquelles sont soumis les OSBL d'habitation, sont notoirement insuffisantes. Par exemple, le programme AccèsLogis prévoit des réserves de remplacement pour les travaux plus importants (chauffe-eau, toiture, fenêtres, cuisines, etc.) de 150 \$/année pour une chambre, 175 \$/année pour un studio et de 300 \$/année pour un logement. Les études et les expériences ailleurs au Canada démontrent que les réserves devraient être entre 500 \$/année et 1 250 \$/année. Présentement, nous repoussons à plus tard l'inévitable : il nous faudra investir de façon importante en rénovation si nous ne redressons pas la barre dès maintenant.

En 2005, nous avons demandé des conditions particulières d'application de la certification pour les OSBL d'habitation. Nous avons obtenu d'être exemptés des droits (article 346.0.21), mais comme cette exception a été par la suite généralisée au point de devenir la règle, ce n'est pas un gain significatif pour les OSBL.

Nous nous devons donc de réitérer ce que nous considérons déjà en 2005 comme des conditions de réussite et qui n'ont malheureusement jamais été mises en place.

Exclusion OSBL à élargir (article 346.0.21)

Cette exclusion que l'on retrouve à l'article 346.0.21 devrait être élargie à d'autres aspects, comme éléments mentionnés précédemment. Il faut reconnaître que les organismes sans but lucratif sont différents et les traiter ainsi.

Soutien aux OSBL

Cette différence devrait se traduire par un soutien adapté à la mission particulière des OSBL d'habitation pour personnes âgées de la part du MSSS. On peut ici faire un parallèle avec les garderies sans but lucratif avant l'instauration des Centres de la Petite Enfance (CPE). En effet, les CPE ont permis d'améliorer la qualité des services rendus, de généraliser l'offre, d'améliorer les conditions de travail des employés, de soutenir des initiatives communautaires contrôlées par les parents et de faire du Québec un chef de file dans les services à la petite enfance. Nous avons besoin de ce genre de vision pour les personnes âgées.

Pour citer l'étude de l'IRPP mentionnée précédemment :

Tout en tenant compte des difficultés méthodologiques que posent les mesures de la qualité des soins, [les auteures] constatent – et c'est leur principale conclusion – que les établissements à but lucratif sont plus susceptibles de fournir des soins de moindre qualité. Cela ne signifie pas que tous les établissements à but lucratif dispensent des soins médiocres mais, selon les données, la probabilité est plus élevée qu'ils fournissent des soins de moindre qualité que les établissements publics ou sans but lucratif.

Toutefois, depuis une dizaine d'années, les politiques de nombreuses provinces semblent aller à l'encontre de ces résultats, puisque le rôle du secteur privé et à but lucratif y a gagné en importance. Pour renverser cette tendance, les auteures recommandent que l'on revienne au financement public plutôt que de recourir au capital privé pour construire de nouveaux établissements et que l'on offre aux organismes sans but lucratif les prêts et le soutien technique qui leur permettraient de soumissionner compétitivement à des projets de nouveaux centres de soins.⁵

RECOMMANDATIONS

Donner un milieu de vie de qualité aux personnes âgées qui font le choix de vivre dans un OSBL d'habitation est la principale raison d'être de nos membres. Par contre, le projet de loi 16 ne concorde pas avec la réalité des OSBL d'habitation. De ce fait, le RQOH recommande de :

1. Retirer l'exigence de la certification pour les OSBL d'habitation dédiés aux personnes âgées dont les activités se retrouvent principalement dans la sphère de la vie sociale, soit le soutien communautaire, les repas communautaires et la sécurité.
2. Mieux financer le soutien communautaire dispensé dans les OSBL d'habitation dédiés aux personnes âgées.
3. Considérer la précarité financière dans laquelle se trouve les locataires des OSBL d'habitation dédiés aux personnes âgées et ainsi accorder du soutien, financier ou en services aux OSBL offrant de l'assistance personnelle.
4. Offrir les sommes nécessaires aux OSBL dédiés aux personnes âgées en ce qui a trait à la formation, surtout si celle-ci est imposée par la certification.
5. Exempter, de l'obligation de se doter d'un comité de milieu de vie, les OSBL d'habitation dédiés aux personnes âgées dont la participation des locataires au sein de conseil d'administration ou de comité de locataires est déjà requise.
6. Exiger une certification au tiers fournissant les services aux OSBL dédiés aux personnes âgées, et non exiger cette certification aux OSBL obtenant les services de ce tiers.
7. Limiter le processus d'examen des plaintes aux services de soins personnels et dans les cas d'abus et de violence présumés.
8. Implanter un processus de collaboration avec les fédérations régionales d'OSBL d'habitation et les bailleurs de fonds dans le cadre d'une fermeture d'un organisme.

⁵ McGregor, M, Ronald, L. (2011) *Residential long term care for senior Canadian: nonprofit, profit, does it matter*. IRPP.