



RÉSEAU québécois des OSBL d'habitation

Projet de loi 56

modifiant la loi sur les services de santé et les services sociaux concernant la certification de certaines ressources offrant de l'hébergement

Mémoire présenté à la Commission de la Santé et services sociaux
de l'Assemblée nationale du Québec

Octobre 2009



Réseau québécois des OSBL d'habitation

Loi modifiant la loi sur les services de santé et les services sociaux concernant la certification de certaines ressources offrant de l'hébergement

PROJET DE LOI 56

Mémoire

Commission de la santé et des services sociaux de
l'Assemblée nationale du Québec

Octobre 2009

1. Le Réseau québécois des OSBL d'habitation

Les organismes sans but lucratif en habitation (OSBL-H) se donnent généralement pour mission d'offrir à des personnes socialement, physiquement ou économiquement défavorisées des conditions de logement stables et appropriées à leurs besoins. Le Réseau québécois des organismes sans but lucratif d'habitation (RQOH) regroupe huit fédérations régionales en plus d'organismes non encore desservis par des fédérations régionales. Il s'agit de 486 organismes de logement, mais aussi, bien que dans une moindre mesure, d'hébergement, totalisant près de 19 000 unités. Le regroupement est, depuis sa création en 2000, en croissance continue.

2. Les OSBL d'habitation au Québec

On trouve au Québec près de 36 000 logements qui sont la propriété d'organismes sans but lucratif (OSBL). Moins connu que celui des coopératives d'habitation, le parc OSBL représente néanmoins 3 % des logements locatifs de la province. Presque tous les ensembles ont été réalisés au cours des quarante dernières années avec l'aide de programmes gouvernementaux, souvent avec le soutien des municipalités et des communautés locales. Près de la moitié des OSBL d'habitation sont destinés à des personnes âgées. Les autres s'adressent à des populations variées, dont des ménages à faibles revenus et des personnes seules ou ayant des besoins particuliers. On trouve des OSBL d'habitation dans toutes les régions du Québec, dans des villes grandes ou moins grandes ainsi que dans des villages.

3. Le projet de loi 56 et la question de l'hébergement : deux remarques générales

Nous nous réjouissons de cette consultation qui concerne l'encadrement des résidences pour aînés et les ressources d'hébergement car celle-ci nous donne l'occasion de réfléchir sur les interfaces de plus en plus nombreuses et incontournables entre l'univers du logement social et celui de l'hébergement.

Ainsi, avant de passer à l'analyse plus en détail de ce projet de loi, permettez-nous de formuler deux remarques générales que nous ont inspiré ce projet de loi :

- A. La première remarque a trait à l'importance de bien définir et baliser l'univers du logement, celui de l'hébergement et celui, le cas échéant, de l'intersectorialité dans le cas des logements avec services. Cet exercice devrait être préalable à l'énoncé d'une loi ou d'un règlement, du moins dans sa formulation actuelle.
- B. La seconde remarque concerne la nécessité de recentrer les responsabilités du logement et de l'hébergement respectivement à la Société d'habitation du Québec et au Ministère de la Santé et des Services sociaux.

Deux remarques générales

A- L'importance de baliser les univers du logement et de l'hébergement

Depuis une vingtaine d'années, en effet, les interventions touchant le logement et l'hébergement ne cessent de converger; la démarcation entre ces deux champs, de plus en plus difficile à établir. Ceci est la résultante d'un double mouvement : celui des virages milieux, du soutien à domicile et les approches logement du côté de la Santé et des Services sociaux, d'une part, et celui de la réponse aux besoins d'accompagnement des groupes de locataires vulnérables dans les programmes de logements sociaux et abordables. Des chercheurs et des acteurs terrain ont fait part des passerelles et des mouvements d'hybridations entre ces deux univers¹.

¹ Vaillancourt et Charpentier, 2005, Les passerelles entre l'État, l'économie sociale et le secteur privé dans le secteur des résidences pour aînés, LAREPPS-UQAM; Dubuc et al., (2008) Évaluation de nouvelles formules alternatives à l'hébergement, Institut de gériatrie de l'Université de Sherbrooke,

Pour des raisons historiques et d'appartenance aux réseaux de l'habitation sociale, nous sommes plus aux faits des réalités des ressources d'hébergement ayant été développées sous l'égide de la Société d'habitation du Québec ou de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Plusieurs de ces ressources d'hébergement sont issues du volet 3 du programme AccèsLogis de la SHQ, ou encore d'un programme antérieur appelé Programme sans but lucratif privé (PSBLP). Ces ressources d'hébergement présentent des vocations de tous ordres et s'adressent à une multitude de groupes : jeunes en difficultés, refuges pour sans-abris, pour sidéens, des ressources résidentielles pour des personnes déficientes intellectuelles, des personnes ayant des problèmes de santé mentale, des ex-détenus, des personnes aux prises avec des toxicomanies et même des centres de soins palliatifs. Notre base de données recense 200 de ces ressources d'hébergement financés par des programmes d'habitation sociale². À côté des ressources d'hébergement, on trouve plus de 400 OSBL d'habitation pour aînés et, de ce fait, potentiellement concernés par la certification prévue à l'article 346. Ajoutons à cela quelques dizaines d'OSBL d'habitation offrant des services, par exemple, à des personnes vulnérables ou avec des incapacités. Pour notre Réseau, ce sont donc plusieurs centaines d'organismes et de membres qui se trouvent touchés par ce projet de loi et son éventuel règlement.

Or, comment le MSSS définit-il une ressource d'hébergement et à partir de quels critères en délimite-t-il les frontières avec le logement ? Quelles ressources inclure dans l'univers de l'hébergement ? Nous estimons qu'en l'absence d'un cadre de référence sur l'hébergement, les contours de ce règlement demeurent flous tout en engageant potentiellement des centaines de ressources et d'organismes. En somme, il est peut-être temps, pour le MSSS, avant même de proposer une réglementation, de se pencher sur un cadre de référence sur l'hébergement. Dans l'intervalle, la loi devrait

On sait par ailleurs qu'il en existe des centaines d'autres, dont la réalisation est le résultat d'autres programmes et sources de financement.

s'adresser spécifiquement aux résidences pour aînés et aux ressources d'hébergement en toxicomanie.

1- Nous invitons le Ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec la Société d'habitation du Québec à développer un cadre de référence sur l'univers de l'hébergement.

B- Pour un recentrage des interventions en hébergement au MSSS et sur l'habitation à la SHQ

Au Réseau québécois des OSBL d'habitation, à l'instar de plusieurs mouvements préconisant des approches fondées sur le soutien à domicile, le *chez-soi*, nous nous efforçons de distinguer le logement et l'hébergement. Nous nous sentons de plus en plus souvent le devoir de rappeler que le logement social répond aux besoins économiques, au louage (bail), au statut de locataire, à l'appropriation d'un « chez-soi » permanent tandis que l'univers de l'hébergement renvoie, quant à lui, aux besoins de services et aux traitements, au placement, aux séjours transitoires, à la prise en charge, au statut de bénéficiaire. L'implication de la SHQ dans le développement de dizaines de ressources d'hébergement transitoire, temporaires ou d'urgence (dans le volet 3 d'AccèsLogis) a pu contribuer à un certain brouillage conceptuel. Le développement de ces ressources d'hébergement ne devraient-elles pas relever du MSSS ?

C. Nous préconisons la prise en charge, par le Ministère de la Santé et des Services sociaux, des projets d'hébergement temporaires, transitoire ou d'urgence tels que développés dans le volet 3 du programme AccèsLogis de la Société d'habitation du Québec.

4. Les commentaires spécifiques sur le projet de loi 56

L'article 3

- L'article 3 qui modifie l'article 346.01 mériterait d'être précisé. En effet, qu'entend t-on par gérer? Faisons-nous référence à la gestion quotidienne ou ne veut-on pas plutôt parler de propriété de la résidence ou de la ressource? Tous les organismes sans but lucratif sont chapeautés par un conseil d'administration. Nous ne croyons pas nécessaire d'obtenir ces informations dans les OSBL d'autant plus qu'elles sont en grande partie déjà disponibles au Registraire des entreprises du Québec.

L'article 4

- L'article 4 qui modifie l'article 346.06 implique des enjeux de taille pour plusieurs de nos membres, notamment des résidences pour aînés avec services dont les vocations et les conditions d'opérations sont en transformation rapide.

Ainsi, l'ajout de conditions pour les employés et bénévoles des résidences est, dans l'état actuel de nos ressources, une contradiction potentielle, voire une impossibilité.

En effet, la situation d'un grand nombre d'OSBL d'habitation pourrait se résumer en un mot : pression. Les résidences communautaires pour aînés qui ont suivi le processus de certification ont été soumises à des pressions financières pour se conformer à la certification. Au même moment, ces OSBL d'habitation offrant des services et des soins ont vu leurs coûts de CSST doubler en une année. En même temps, des modifications apportées au crédit d'impôt pour maintien à domicile sont venues dans une partie des résidences retirer des services offerts de la liste des services admissibles au crédit.³

³ Il s'agit des résidences offrant moins de 7 repas par semaine et de celles offrant moins de 49h de soins infirmiers par semaine.

Les OSBL d'habitation pour aînés accueillent des personnes âgées à faible et modeste revenus. Plus de 80% des ménages âgés logeant dans un OSBL d'habitation ont des revenus inférieurs à 20 000 \$. Seulement 2% ont des revenus supérieurs à 35 000\$.⁴

Or, la pression pour que les OSBL d'habitation pour aînés développent des services provient souvent des acteurs du réseau de la santé et des services sociaux eux-mêmes. Si certains responsables d'OSBL d'habitation pour aînés ont développé une offre de services « en connaissance de cause », d'autres ont été contraints d'adapter leur ensemble d'habitation à la réalité des aînés vieillissants et d'un réseau en mal de soutien à domicile. Dans ce contexte, plusieurs responsables se sentent dépassés, « *sous pression* ».

- Les OSBL d'habitation, qu'ils offrent des services ou pas, sont des domiciles. À la différence des domicile ordinaires, les services et soins qui seraient offerts par les familles et proches-aidants le sont souvent, chez nous, par des employés et des bénévoles altruistes.

- *En l'absence de soutien approprié pour la rémunération, la formation et l'encadrement des employés et des bénévoles, c'est l'exercice même de la mission des OSBL d'habitation offrant des soins et services qui est mise en cause.*

L'Article 10

- En l'absence d'un cadre de référence sur l'hébergement, les ressources offrants de l'hébergement devraient s'appliquer exclusivement aux ressources d'hébergement en toxicomanie puisque de l'avis du MSSS se sont ces ressources qui sont visées par le projet de loi. L'article 346.0.21

⁴ Selon une recherche effectuée en 2006 auprès des OSBL d'habitation par le Réseau québécois des OSBL d'habitation

devrait donc spécifier que ce sont les ressources d'hébergement en toxicomanie qui sont visées.

- Nous sommes d'accord avec l'exemption des droits exigibles pour les ressources d'hébergement sans but lucratif tel qu'introduite par l'article 346.0.21. Mais nous croyons que cette exemption devrait être étendue aux résidences sans but lucratif. Selon nous, rien ne justifie la possibilité d'exiger des frais à une résidence sans but lucratif alors qu'une ressource serait exemptée. L'article de la loi devrait donc se lire : *Toutefois, dans le cas d'un organisme, résidence ou ressource d'hébergement constitué à des fins non lucratives, le paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 346.0.6 ne s'applique pas.*

5. Conclusion

Nous espérons que nos commentaires pourront être pris en compte et que le projet de loi pourra être modifié.

En 2005, lors de l'étude du projet de loi 83 qui modifiait lui aussi la loi sur la santé pour y introduire la certification pour les résidences pour personnes âgées, nous avons aussi fait des représentations devant la commission. Nous croyons utile de rappeler ce que nous avons énuméré comme conditions de réussite de la certification :

- § *Accroître les services à domicile en CLSC;*
- § *Soutenir le rôle des entreprises d'économie sociale en aide domestique (ESSAD);*
- § *Reconnaître le soutien communautaire en logement social;*
- § *Appuyer la formation du personnel et des bénévoles en OSBL d'habitation;*
- § *Prévoir des budgets suffisants pour l'entretien, l'adaptation et la modernisation des immeubles;*
- § *Prévoir des conditions d'application particulières aux OSBL d'habitation.*

L'offre de service à domicile des CLSC est toujours grandement insuffisante, les entreprises d'économie sociale en aide domestique (ESSAD) sont en crise financière quasi permanente, le soutien communautaire en logement social est maintenant reconnu mais seulement très partiellement financé, la formation du personnel et des bénévoles en OSBL d'habitation n'est pas appuyée et on souhaite maintenant l'imposer. Les budgets pour l'entretien, l'adaptation et la modernisation des immeubles ne sont pas au rendez-vous pour la plupart des organismes et le MSSS n'a pas prévu de conditions d'application particulières aux OSBL d'habitation.

Dans ces conditions, vous comprendrez notre malaise à l'ajout de nouvelles conditions sans soutien adéquat pour leur implantation.