



RÉSEAU québécois des OSBL d'habitation

Projet de loi 83 introduisant une certification des résidences privées pour personnes âgées

Mémoire présenté à la commission des affaires sociales
21 janvier 2005

INTRODUCTION

Dans le projet de loi 83, déposé par le ministre de la Santé et des Services sociaux, nous nous intéressons aux articles introduisant la possibilité, pour une Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux, de délivrer un certificat de conformité à l'exploitant d'une résidence pour personnes âgées.

Les objectifs découlant de ces amendements à la loi sur les services de santé et de services sociaux visent à « assurer aux personnes habitant dans des résidences pour personnes âgées, un milieu de vie acceptable et des services sécuritaires et de qualité » (projet de loi 83). Nous adhérons totalement à ces objectifs qui sont aussi les nôtres.

Nous sommes aussi en accord avec le moyen retenu, soit une certification. Toutefois, nous appuyons cette mesure dans le cas où le gouvernement **prend au sérieux la mise en place d'une véritable politique de soutien à domicile pour les personnes âgées.**

Une telle politique doit, notamment :

- § *Accroître les services de maintien à domicile dans les CLSC;*
- § *Soutenir les services d'aide domestique, notamment avec les entreprises d'économie sociale en aide domestique (EESAD);*
- § *Reconnaître le financement du soutien communautaire en logement social;*
- § *Valoriser la formation du personnel en OSBL d'habitation;*
- § *Prévoir des budgets suffisants pour l'entretien, l'adaptation et la modernisation des OSBL et coopératives d'habitation abritant des aînés.*

De plus, notre avis ne pourra qu'être partiel puisque deux éléments importants de la certification nous sont toujours inconnus : Le règlement qui doit fixer les critères sociosanitaires qui devront être respectés ainsi que l'attestation

d'appréciation qui devra être délivrée par un organisme reconnu par le ministère (Article 346.0.4).

PRÉSENTATION DU RÉSEAU QUÉBÉCOIS DES OSBL D'HABITATION

Le Réseau québécois des organismes sans but lucratif d'habitation (RQOH), fondé en 2001, regroupe sept fédérations régionales en plus de quelques organismes non encore desservis par des fédérations régionales. Les OSBL d'habitation 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.

La majorité des OSBL d'habitation s'adresse à des personnes âgées - les autres s'adressant à des personnes seules, des personnes handicapées ou ayant des problèmes de santé mentale, des personnes itinérantes ou des familles à faible revenu.

On trouve, au Québec, près de 750 OSBL d'habitation totalisant 30 000 unités de logement social. La majorité de ces OSBL se consacre à des personnes âgées, totalisant environ 450 organismes. Présents dans toutes les régions du Québec, ces OSBL d'habitation pour personnes âgées totalisent plus de 18 500 unités de logement.

LA SPÉCIFICITÉ DES OSBL D'HABITATION DESTINÉS AUX PERSONNES ÂGÉES

Selon un portrait des OSBL, destiné aux aînés et réalisé récemment par des chercheurs de l'UQAM¹, ces entreprises d'économie sociale représentent une grande variété de formes et de missions. Les 450 OSBL d'habitation pour aînés sont répartis entre 550 immeubles comptant moins de 50 unités. Parmi les OSBL d'habitation, on compte 101 ensembles de plus de 50 unités, dont 31 de plus de 100 unités.

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 SCHL ou provinciaux de la Société d'habitation du Québec (SHQ). Ces programmes, on le sait, financent la brique et le mortier, mais n'assurent aucun financement des services aux personnes.

Les OSBL d'habitation destinés aux personnes âgées sont habités à près de 75 % par des femmes. La moyenne d'âge des résidants varie autour de 75 ans². Les revenus de ces résidentes et résidants sont généralement faibles. 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. Mais dans plusieurs cas, **les responsables d'OSBL constatent que ces pertes d'autonomie n'ont de légères que leur nom**. Comme partout ailleurs, les OSBL d'habitation pour aînés font face au vieillissement de leurs résidants. En effet, plusieurs d'entre eux ont ouvert leurs portes, il y a plus de vingt ans, en accueillant des personnes de 65-70 ans. Celles-ci sont maintenant âgées de 85-90 ans, sans que les services aient pu suivre les besoins en services des résidants.

¹ Ducharme, Marie-Noëlle, Charpentier, Michèle et Yves Vaillancourt (2005), « Les OSBL et les coopératives d'habitation pour personnes âgées : des initiatives résidentielles méconnues », *Économie et Solidarités*, volume 36, no 1.

² À Montréal, 43 % des résidents sont âgés entre 56 et 74 ans ; 53 % sont âgés de plus de 75 ans.

Tout comme le réseau public, les OSBL d'habitation qui oeuvrent 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 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.

À l'heure actuelle, deux programmes permettent le développement de logements communautaires au Québec : AccèsLogis et Logement Abordable Québec. Ces programmes sont financés par le gouvernement du Québec avec une participation du gouvernement fédéral. Ce sont ces deux programmes qui permettent au gouvernement de développer 13 000 logements communautaires dans le cadre du programme Agir en habitation. De ces logements, environ le quart, soit plus de 3000, sont destinés à des personnes âgées. Ces programmes, rappelons-le, financent la construction et non pas les services.

Ce statut particulier des OSBL d'habitation, à savoir, le financement mixte (public et communauté) et la recherche du bien-être plutôt que du profit, nous amène à réclamer un soutien gouvernemental pour atteindre les objectifs de la loi. Si la certification vise l'amélioration de la qualité des services offerts aux personnes âgées, le financement de ceux-ci doit suivre. Les OSBL d'habitation desservant des personnes à faible et modeste revenu, ils ne peuvent refiler la facture dans son entièreté aux locataires. De plus, dans bien des cas, les baux sont conventionnés et basés sur les revenus, on ne peut non plus utiliser les loyers pour financer ces travaux.

LES MESURES À PRENDRE POUR SOUTENIR LA MISSION DES OSBL D'HABITATION

On ne peut, d'un côté, imposer des règles aux OSBL d'habitation sans leur donner, de l'autre, les moyens de les respecter. Ces moyens sont, pour les OSBL d'habitation :

Pour répondre aux besoins des personnes âgées en OSBL d'habitation ou ailleurs :

- § *Accroître les services à domicile en CLSC;*
- § *Soutenir le rôle des entreprises d'économie sociale en aide domestique (ESSAD);*

Pour soutenir plus spécifiquement la mission des OSBL d'habitation pour aînés :

- § *La reconnaissance du soutien communautaire en logement social;*
- § *L'appui à la formation du personnel et des bénévoles en OSBL d'habitation;*
- § *Des budgets suffisants pour l'entretien, l'adaptation et la modernisation des immeubles.*
- § *Des conditions d'application particulières aux OSBL d'habitation*

C'est sur ces quatre derniers points que nous attirons votre attention aujourd'hui.

1. LE FINANCEMENT DU SOUTIEN COMMUNAUTAIRE EN LOGEMENT SOCIAL

La reconnaissance du financement du soutien communautaire en logement social constitue la priorité absolue de notre regroupement depuis sa création. Le soutien communautaire recouvre un ensemble d'actions qui peuvent aller de l'accueil à la référence en passant par l'accompagnement auprès des services publics, la gestion des conflits, l'intervention en situation de crise, l'intervention psychosociale, le support au comité de locataires et aux autres comités, l'organisation communautaire et autres. Certaines résidences pour aînés de type OSBL poussent plus loin en oeuvrant une gamme complète de services individuels comme le nettoyage, l'aide à la médication, le transport, certains soins personnels, etc.

S'agissant d'organismes en habitation, le MSSS ne reconnaît pas le financement des services dans ces résidences. Or, après vingt années de bricolage et devant des besoins de plus en plus pressants, les OSBL d'habitation sont à bout de souffle. Le gouvernement a mis sur pied, en 2003, un comité intersectoriel SHQ-MSSS sur la question du soutien communautaire en logement social. Hélas, les travaux de ce comité sont, pour ainsi dire, inexistant depuis presque un an. Cependant, le MSSS et la SHQ faisaient, l'an dernier, un état de la question qui pose très bien la problématique et les solutions nécessaires (voir annexe 2).

Seuls quelques projets pilotes ont pu voir le jour au cours des années. Parmi ceux-ci, mentionnons que, dans le cadre du programme AccèsLogis, seulement 600 unités de logement destinées à des aînés en perte d'autonomie, sur les 2500 construites, ont reçu 1000\$ par logement par année pour ces services et ce, pour une durée de 5 ans. Nous arrivons au terme de la cinquième année et les organismes devront couper très bientôt leurs services, le financement n'étant pas renouvelé. Les autres qui n'ont pas été financés tentent tant bien que mal de trouver les ressources monétaires nécessaires pour offrir des services de qualité. Ce sous-financement nous semble en contradiction avec le

processus de certification mis en place par la loi 83. On ne peut, d'un côté, exiger des services de plus grande qualité, et de l'autre, couper le financement de ces mêmes services.

2. LA FORMATION DU PERSONNEL ET DES BÉNÉVOLES

L'imposition, chez nos membres, de standards de qualité doit également aller de pair avec un programme de formation et d'encadrement garantissant l'atteinte ou le maintien de ces standards.

L'action envisagée viserait à offrir divers programmes de formation, notamment :

- § *Un programme destiné aux employés, bénévoles et administrateurs des OSBL d'habitation sur la teneur des standards imposés et sur les objectifs du programme d'accréditation ;*
- § *Un programme destiné aux employés, bénévoles et administrateurs des OSBL d'habitation sur le support et l'intervention auprès de la clientèle âgée et sur nos propres normes d'éthiques à ce sujet ;*
- § *Un programme destiné aux administrateurs des OSBL d'habitation, sur les méthodes et principes de gestion visant à assurer des services de qualité en même temps qu'une bonne gestion de leur projet.*

De notre côté, l'offre de ces programmes de formation présupposerait l'établissement d'un Code d'éthique et d'intervention en OSBL d'habitation qui sous-tendrait et compléterait les standards d'accréditation imposés par l'Agence.

L'encadrement envisagé donnerait à notre Réseau et à nos Fédérations régionales les moyens d'assurer le respect des standards imposés dans les divers projets concernés et d'en faire l'évaluation continue.

Pour élaborer et mettre en place ces outils de formation et d'encadrement, qui sont selon nous essentiels à l'atteinte par nos membres des objectifs poursuivis par le projet de loi, il faudrait prévoir des mécanismes de financement adéquats.

3. L'ENTRETIEN, LA MODERNISATION ET L'ADAPTATION DES IMMEUBLES

Les premiers OSBL d'habitation pour aînés ont vu le jour au début des années 70 grâce à du financement du gouvernement fédéral par l'entremise de la SCHL. Cette dernière est restée très présente jusqu'à la fin des années 80 avec un programme connu sous le nom de 56.1. Les deux tiers des OSBL ont été construits avec ce programme. Les défauts inhérents à ce programme font en sorte que plusieurs immeubles ont besoin de rénovations, mais ne peuvent se refinancer pour les réaliser.

De même, l'évolution des normes et des clientèles qui vieillissent avec les immeubles, font en sorte que plusieurs OSBL d'habitation, sans être des taudis, nécessitent des travaux de mise à niveau.

L'attestation d'appréciation nécessaire à l'obtention de la certification proposée par la loi 83 n'est pas encore connue. Comme les baux sont généralement conventionnés et basés sur les revenus, on ne peut non plus utiliser les loyers pour financer ces travaux. Si l'obtention de cette attestation nécessite des rénovations ou des achats d'équipement visant à l'amélioration de l'immeuble, les OSBL d'habitation devront obtenir des subventions et des facilités de financement pour ces travaux.

4. LES CONDITIONS DE LA CERTIFICATION

Ø Roses d'Or

La seconde condition pour la certification contenue dans le projet de loi 83 stipule que les résidences devront obtenir une attestation d'appréciation délivrée par un organisme reconnu. Nous croyons que cette attestation devrait être ROSES D'OR.

Le Programme ROSES D'OR a développé une structure permettant de tisser des liens avec l'ensemble des régions. Les Comités aviseurs régionaux en place permettent aux partenaires d'échanger et de mettre en pratique le programme sur le terrain. Il nous apparaît indéniable qu'un tel programme soit reconnu par le gouvernement et serve de porte d'entrée à l'ensemble des critères devant être vérifiés afin d'émettre un certificat de conformité ou un permis quelconque.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux siège déjà au comité provincial de ROSES D'OR de même que les principaux acteurs tant institutionnels que privés. Cette expertise doit être utilisée.

Ø Le registre des résidences pour personnes âgées

La troisième condition pour obtenir la certification est l'inscription au Registre des résidences pour personnes âgées. Cette obligation est déjà inscrite dans la loi sur les services de santé. Or, nous constatons que la majorité des OSBL d'habitation pour aînés n'y sont pas inscrits. En fait, le registre compte 6612 unités de logement pour aînés dans des OSBL, incluant les communautés religieuses. Selon notre décompte, 18 000 logements sont offerts aux aînés par des OSBL sans compter les communautés religieuses.

Un travail important d'information doit être fait de ce côté afin d'avoir une idée de l'ampleur de la tâche qui attend le gouvernement qui souhaite établir une certification.

Ø Gratuité du certificat

Finalement, étant donné que les OSBL d'habitation sont des ressources d'intérêt public et sans but lucratif, qu'ils sont financés par des fonds publics et qu'ils visent principalement une clientèle à revenus modestes, tout permis, demande de permis, certificat ou attestation devraient être émis à titre gracieux dans leur cas.

CONCLUSION

Donner un milieu de vie de qualité aux personnes âgées qui font le choix de vivre dans une résidence est la principale raison d'être de nos membres. La certification proposée par le projet de loi 83 nous semble donc acceptable.

Par contre, les conditions que nous avons énumérées plus haut sont pour nous indispensables quant à la réussite de ce projet:

- § *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.*

Si ces conditions sont réunies, la certification devrait même devenir obligatoire pour toutes les résidences.