

LES DÉBUTS DU SOUTIEN COMMUNAUTAIRE AU QUÉBEC

Inspiré de l'approche *Housing first* (Logement d'abord), développée entre autre par le Dr Sam Tsemberis, au début des années 90 à New York, le soutien communautaire en logement social au Québec est né il y a une vingtaine d'années, auprès des chambreurs des quartiers centraux de Montréal.

En 1987, la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal est créée avec pour mission de promouvoir cette façon de faire auprès des OSBL d'habitation pour personnes seules, puisque cette pratique favorise clairement la stabilité résidentielle des personnes à risque d'itinérance.

Cette pratique s'est graduellement étendue et adaptée aux besoins et aux réalités des locataires des ensembles de logements sociaux abritant des personnes seules et/ou fragilisées, ou des personnes âgées en perte d'autonomie.

Depuis quelques années, la pratique de soutien communautaire a été reprise par le milieu des HLM à travers certains Offices municipaux d'habitation, et même plus récemment, dans quelques coopératives d'habitation.

DÉFINITION DU SOUTIEN COMMUNAUTAIRE

Le *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social* définit cette pratique comme étant ***un ensemble d'actions qui peuvent aller de l'accueil à la référence, en passant par l'accompagnement auprès de services publics, la gestion des conflits entre locataires, l'intervention en situation de crise, l'intervention psychosociale³⁰, le support au comité de locataires et aux autres comités et l'organisation communautaire. En fait, la notion de support communautaire désigne : « [...] ce qui relève de l'accompagnement social des individus et/ou des groupes » incluant la gestion du bail.***

« Le soutien communautaire est distinct des services relevant de la responsabilité du réseau de la santé et des services sociaux, mais il leur est complémentaire. Le soutien communautaire constitue une valeur ajoutée significative pour les personnes et les familles puisque leur condition, leurs expériences de vie ou leur état de santé font souvent en sorte qu'elles éprouvent des difficultés réelles à accéder à un logement ou à s'y maintenir.

À cet égard, il importe de signaler que certains OSBL d'habitation et des offices d'habitation ont développé, avec le milieu sociosanitaire, des modes de collaboration qui s'avèrent fructueux. Des ententes permettent d'offrir aux locataires du soutien communautaire de multiples façons.

Toutefois, il faut poursuivre, consolider et renforcer les pratiques, comme le soutien communautaire en logement social qui est menacé, faute de financement récurrent ou de lignes directrices claires sur les contributions attendues des acteurs de chaque secteur.»¹

À QUOI SERT LE SOUTIEN COMMUNAUTAIRE?

Objectif : STABILITÉ RÉSIDENIELLE

« Le soutien communautaire représente un moyen d'acquiescer une stabilité résidentielle, de développer la capacité de prise en charge, tant collective qu'individuelle (l'empowerment), et de permettre l'inclusion des personnes dans la communauté. De plus, la qualité du milieu de vie, bonifié par le soutien communautaire, permet à la personne de vivre « chez soi », comme cela est préconisé dans plusieurs politiques. »²

→ Une réponse à l'itinérance

La politique de lutte à l'itinérance *Ensemble, pour éviter la rue et en sortir*, adoptée en 2014 par le gouvernement du Québec, identifie le logement comme axe prioritaire d'intervention dans la lutte à l'itinérance. Cet axe d'intervention repose sur deux mesures complémentaires, soit d'accroître la capacité des personnes à se loger, et de soutenir l'accompagnement des personnes en logement.³

→ Une réponse au maintien des aînés dans leur milieu de vie

La politique gouvernementale sur le vieillissement *Vieillir et vivre ensemble : Chez soi, dans sa communauté, au Québec* (2012) fixe comme objectif l'accroissement de l'offre de service ainsi que l'accès aux services et l'amélioration de la concertation des acteurs pour mieux soutenir les personnes aînées à domicile et dans la communauté. Pour ce

¹ Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social, une intervention intersectorielle des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'habitation, Québec, 2007, page 9.

² Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social, une intervention intersectorielle des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'habitation, Québec, 2007, page 7.

³ Ensemble, pour éviter la rue et en sortir : politique nationale de lutte à l'itinérance, 2014, p. 36

faire, la politique identifie la bonification de l'appui au soutien communautaire en logement social comme moyen d'action.

« Le soutien communautaire en logement social se situe à l'interface du réseau de la santé et des services sociaux et du logement social et s'appuie sur une collaboration étroite entre ces réseaux. Il s'agit d'actions telles que l'accueil et la référence, en passant par l'accompagnement auprès des services publics, la gestion de conflits entre locataires, l'intervention en situation de crise, le soutien au comité de locataires et aux autres comités et l'organisation communautaire. Les personnes âgées sont celles qui bénéficient le plus de ce type d'intervention. »⁴

Le ministère de la santé et des services sociaux est identifié comme responsable de la réussite de cette mesure dont l'indicateur de réussite est le pourcentage d'unités additionnelles occupées par des personnes âgées recevant du soutien communautaire en logement social.

→ **Une réponse à l'exclusion sociale**

Poursuivre l'implantation et le développement du soutien communautaire en logement social est l'une des actions ciblées dans le *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale* (2010) dans l'optique d'améliorer les conditions de vie des personnes et des familles à faible revenu, favorisant ainsi leur inclusion et leur participation sociale.⁵

⁴ Vieillir et vivre ensemble : Chez soi, dans sa communauté, au Québec, 2012, page 101 et 113.

⁵ Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale, 2010, page 37.

LES BASES FONDAMENTALES DU CADRE DE RÉFÉRENCE

- ★ La reconnaissance **d'une responsabilité partagée des réseaux de l'habitation et de la santé et des services sociaux** en ce qui concerne, d'une part, le logement social et communautaire avec soutien communautaire à l'intention de groupes spécifiques retenus parmi les clientèles visées et, d'autre part, l'organisation des services de santé et des services sociaux ;
- ★ La nécessité de **soutenir collectivement des personnes vulnérables** ou qui risquent de le devenir pour leur permettre de demeurer dans un milieu de vie de leur choix, de maintenir ou d'améliorer leurs capacités ou d'éviter une détérioration de leur situation ;
- ★ La nécessité de fournir une réponse aux besoins des personnes et des familles dans un milieu de vie sécuritaire et de qualité correspondant à leur choix, favorisant la prise en charge (**l'empowerment**) et s'inscrivant dans une démarche de participation et d'intégration sociales ;
- ★ La **souplesse et la diversité des interventions** retenues en matière de soutien communautaire en logement social centrées sur les besoins des personnes, des familles et des groupes concernés.

LE FINANCEMENT : L'ATTRIBUTION INCOMPRÉHENSIBLE DES ENVELOPPES RÉGIONALES DE SUBVENTIONS DÉDIÉES AU SOUTIEN COMMUNAUTAIRE EN LOGEMENT SOCIAL

L'adoption en 2007 du cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social a été accompagnée de l'instauration d'une enveloppe budgétaire récurrente. Cependant, l'attribution des sommes dédiées à cette enveloppe est source de nombreuses incompréhensions, limitations et frustrations dans le réseau des OSBL d'habitation. Voici pourquoi.

Des sommes affectées à d'autres fins par certaines agences régionales

- Une partie des montants de l'enveloppe du soutien communautaire aurait été utilisée à d'autres fins par certaines agences régionales. Par exemple, certaines sommes auraient été affectées dans un nouveau fonds créé par le gouvernement, le FINESS (Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux).
- Des sommes auraient été affectées à du logement temporaire, alors que le cadre de référence précise que cette pratique ne s'applique qu'au logement permanent. La liste des projets financés en 2009-2010 recèle plusieurs organismes qui font de l'hébergement (temporaire) ou offrent des logements de transition (transitoire).
- Le financement 2009-2010 répertorie aussi le financement d'activités ne constituant PAS du soutien communautaire. Par exemple, des activités de type relation d'aide, du support individuel adapté aux besoins des locataires en complémentarité avec les services offerts par le CSSS ou encore, du suivi individualisé.

Un budget gelé et non-indexé

- L'absence d'indexation de l'enveloppe ne permet pas aux OSBL d'habitation de maintenir les mêmes niveaux de service de soutien, dans le temps.
- Les nouveaux OSBL d'habitation et ceux qui développent de nouvelles unités de logement social n'ont pas accès au financement du soutien communautaire, l'enveloppe étant déjà affectée.

Un comité de suivi national et des comités régionaux absents et/ou sclérosés et/ou opaques

- Il est difficile de savoir qui compose ces comités
- Le comité s'est réuni une fois en février 2009 et une fois en 2013, à notre connaissance
- Malgré les demandes, les rencontres sont toujours annulées, la plupart du temps à la demande du MSSS
- À l'heure actuelle, aucune agence n'a respecté ce paramètre et aucune n'est capable de faire sa reddition de compte, exception faite des agences de Montréal et du Saguenay.

- Le cadre propose la mise en place de concertations régionales habitation-santé autour de la mise en œuvre du cadre. Peu de régions ont, pour l'instant, répondu à l'appel.

Une répartition régionale des budgets inéquitable

- Appel de propositions rapide dans certaines régions et mode de répartition inconnu dans d'autres.
- Ajout de sommes par l'Agence régionale (Saguenay et Montréal) et pas par d'autres.
- Dans certaines régions, des organismes communautaires qui ne font pas d'habitation, mais qui interviennent dans des offices municipaux d'habitation, ont été financés.
- Certaines agences de santé ont conservé les sommes pour engager du personnel qui offre le service.
- Comités de concertation régionaux quasi inexistantes.

Répartition régionale du financement 2009-2010

RÉGION ADMINISTRATIVE	1000/PORTE	OSBL	OH	CSSS	CRÉ
1	66 000 \$	117 283 \$	- \$	- \$	
2	- \$	232 000 \$	- \$	111 750 \$	10 000 \$
3	152 000 \$	72 077 \$	- \$	105 535 \$	
4	58 000 \$	- \$	325 270 \$	- \$	
5	19 000 \$	- \$	15 789 \$	140 400 \$	
6	81 000 \$	850 476 \$	454 123 \$	- \$	
7	14 000 \$	114 599 \$	114 600 \$	- \$	
8	29 000 \$	26 705 \$	91 556 \$	59 406 \$	
9	- \$	- \$	29 202 \$	- \$	
10	- \$	- \$	- \$	- \$	
11	40 000 \$	96 080 \$	- \$	- \$	
12	108 000 \$	52 719 \$	68 727 \$	101 074 \$	
13	26 000 \$	216 807 \$	397 207 \$	- \$	
14	27 000 \$	108 553 \$	150 034 \$	- \$	
15	76 000 \$	- \$	492 215 \$	- \$	

16	34 000 \$	136 546 \$	995 065 \$	68 383 \$	
Total	730 000 \$	2 023 845 \$	3 133 789 \$	586 548 \$	10 000 \$

Une répartition sectorielle des budgets inéquitable

- Alors que les besoins ont été évalués à 12M\$ pour les OSBL en 2006 (source RQOH) et à 5M\$ pour les OH en 2003 (source ROHQ), la répartition s'est faite comme suit :
 - 2.91M\$ pour les OSBL d'habitation soit 24% de l'objectif
 - 6.8M\$ pour les OH, soit 138% de l'objectif

Répartition sectorielle du financement 2009-2010

	Évaluation du besoin en SC	%	Montant attribué (2009-10)	% du montant
OSBL -H	12 000 000 \$	70 %	2 900 000 \$	30 %
OH	5 000 000 \$	30 %	6 800 000 \$	70 %
Total	19 000 000 \$	100 %	9 700 000 \$	100%

Qui a reçu de l'argent

- Des OMH
- Des OSBL d'habitation
- Des coopératives d'habitation (au moins une)
- Des associations de locataires de HLM (au moins une)
- Des CSSS
- Des organismes communautaires en santé et services sociaux
- Des organismes d'hébergement temporaire ou de transition
- Au moins une conférence régionale des élus

-sommes allouées sans demande du milieu (Montréal)
dans un cas précis (groupe personnes handicapées/24 logements), le CSSS n'avait que 48h pour soumettre des projets à l'ASSS et, qu'au final, c'est la dame de l'ASSS qui a écrit un projet pour un groupe. Résultat: le groupe est content d'avoir obtenu une subvention (109 000 \$), mais aurait aimé soumettre leur projet afin qu'il réponde davantage à leurs besoins.

NOS RECOMMANDATIONS SUR LE FINANCEMENT DU SOUTIEN COMMUNAUTAIRE

Échanges et dialogue entre le MSSS et ses agences régionales et le MAMOT et la SHQ.

Novembre 2013

Demande qu'une position officielle soit prise par le CA afin que la SHQ devienne le porteur du dossier, redistribue les fonds et gère les ententes. Cette question devrait être étudiée afin de s'assurer que l'argent soit redistribué aux OSBL, et non, aux OMH. De même, avant de demander le transfert de l'argent, il serait judicieux de travailler à la réactivation de la table pour le suivi et à la signature d'une entente de reconnaissance des fédérations par la SHQ.

DÉCISION — RÉOLUTION CA2013-11-06

Il est résolu de réitérer la demande du RQOH pour la réactivation du comité de suivi du Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social, ainsi que de négocier un protocole de reconnaissance entre le RQOH, les fédérations et la SHQ.

Proposée par Martin Bécotte,

Appuyée par Mélanie Clermont,

La proposition est adoptée à l'unanimité.

EXEMPLES RÉGIONAUX (PPT FRANÇOIS VERMETTE 2012)

Saguenay

Avant même l'adoption du cadre en 2006-2007, l'Agence du Saguenay Lac St-Jean a investi 100 000 \$ (et non 200 000\$) et fait un premier appel de proposition réservé aux OSBL d'habitation pour aînés. 11 projets ont été alors financés. Après l'annonce du cadre, il a eu un deuxième appel d'offres et les montants prévus dans la région ont été bonifiés de 150 000 \$ en 2007-2008 (provenant du 5 M\$). En 2008-2009, un montant additionnel de 50 000 \$ (6/12) qui sera annualisé en 2009-2010 à 100 000 \$. L'enveloppe globale sera donc de 350 000 \$ en avril 2009.

Le deuxième appel d'offres a été ouvert aux OMH de la région à travers 4 projets spécifiques aux clientèles HLM. Au total, 19 projets sont présentement actifs.

L'Agence a mis sur pied en février 2008 un comité de concertation avec les partenaires du milieu: OMH, OSBL, CSSS et GRT.

La mise en place du cadre

Montérégie

Il y a eu un appel de projets rapidement après l'adoption du cadre. Par contre, la diffusion de l'information n'a pas été la meilleure qui soit et les demandes n'ont pas été à la hauteur de ce nous attendions, il faut dire que les délais étaient très courts. Malgré nos demandes, nous ne savons toujours pas qui a reçu l'argent, OH ou OSBL. Il n'y a aucun comité et l'Agence ne semble pas vouloir en mettre un sur pied. Plusieurs groupes ont proposé des projets et ont été refusés.

Un des projets présentés par un OSBL d'habitation s'est vu refusé l'activité « encourager la participation des locataires » comme si ce n'était pas du soutien communautaire. Ceux qui n'étaient pas dans un programme SHQ ont été refusés malgré le fait que le Cadre de référence précise que tous les projets sont admissibles, y compris les projets financés par la SCHL.

Dans cette première phase, tout l'argent disponible n'a pas été distribué, mais on ignore dans quelle proportion. La quasi-totalité des projets financés est des OH

La mise en place du cadre

Bas St-Laurent

La somme de 103 000 \$ a d'abord été accordée à 100% aux OSBL d'habitation personnes âgées, ce qui représente un grand total de 20 organismes. L'argent a été réparti dans chaque CSSS selon les formules habituelles du MSSS et ceux-ci vont transmettre l'argent à un organisme fiduciaire pour le gérer.

Tous les OSBL-H ont été invités par leur CSSS à une rencontre où un organisme fiduciaire a été choisi, les organismes se sont concertés pour leurs demandes. Les formules peuvent avoir varié d'un CSSS à l'autre, par exemple, 60% de l'argent est divisé à parts égales entre chaque organisme et l'autre 40% selon le nombre d'unités de logements. L'Agence a décidé de couper les OSBL pour financier des projets dans les plus gros OPH de la région

Québec

Rapidement après l'adoption du cadre, l'agence de Québec à convoquer une rencontre d'information. Y ont été convoqué les regroupements d'OSBL d'habitation, de coopératives d'habitations et les entreprises d'économie sociale en aide domestique... Un appel de projets à été lancé, mais on a demandé au regroupement de rejoindre les groupes plutôt que de la faire directement.

Malgré les demandes de la FROHQC, il n'y a pas de comité de suivis. En fait, nous n'avons pas de liste des projets financés. Y a-t-il eu des ESSAD? Qu'elle est la proportion de la somme qui a été versée à des OSBL d'habitation? Le noir total malgré les demandes d'information.

Laurentides

L'Agence a aussi dans un premier temps coupé en deux la somme prévue avant de se raviser. Ce sont les CSSS qui jouent le rôle principal dans la coordination et l'implantation des ententes de financement des projets. L'état d'avancement des projets varie d'un territoire à l'autre et le démarrage s'est fait sur une longue période de temps en 2008 et 2009.

Les CSSS avaient d'abord communiqué avec les OH seulement. Quelques rares OSBL ont finalement pu obtenir des sommes dans la deuxième ronde.

LAVAL :

Dans la région lavalloise, c'est l'Agence qui est la responsable de ce dossier. Cinq projets provenant d'OSBL-h et de l'OMH sont financés, ils ont pour la plupart débutés en début d'année 2008. Un an plus tard, l'Agence en est à analyser les résultats pour accorder une récurrence aux groupes financés.

Le transfert des groupes financés au 1000\$ porte par l'ASSS-Laval dans une enveloppe autre que celle SC, mais comptabilisé avec le SC, en ajoutant le programme d'intervenant

de milieu en HLM existant cela donne environ 600 000\$. De plus, une rencontre d'échange entre les divers organismes financés SC à Laval a eu lieu récemment après 14 mois de financement:

- le financement de tous les projets est reconduit et devient récurrent !
- plusieurs difficultés communes identifiées (encadrement clinique, craintes des partenaires, difficultés à percer dans nouveaux milieux de vie)

Estrie

En Estrie, le montant prévu par le MSSS a été coupé en deux par l'Agence qui a décidé que de n'attribuer que 180 000 au soutien communautaire, dont environ la moitié à Sherbrooke. . L'argent a été distribué parmi les CSSS selon la formule habituelle de l'Agence, une version régionale des calculs nationaux.

Suite à ce départ plutôt décourageant, l'Agence a quand même réuni un comité local sur le soutien communautaire ou les OSBL-H, les OH , les COOP étaient représentées. Le comité a pu commenter et faire apporter des modifications à une guide d'application du Cadre de référence en Estrie.

Le financement des projets retenus pourra aller dans le sens d'un soutien en appui à la mission globale d'un organisme. Il peut aussi s'apparenter à des accords spécifiques, notamment lorsqu'ils impliquent plusieurs partenaires. Ils peuvent également avoir un caractère ponctuel.

Un appel de proposition a été lancé et le dépôt des projets s'est fait le 3 octobre dernier. Les groupes n'ont pas encore reçu leur réponse.

Montréal

Il y a eu un appel de projets rapidement. L'Agence a bonifié les sommes prévues, mais il y a tout de même eu pour 4M\$ de demandes alors qu'il n'y avait que 1M\$ d'argent. Un comité pour l'analyse des projets a été mis sur pied où la FOHM, RAPSIM et OMH ont pu siéger en observateur, mais la Ville de Montréal a siégé avec droit de vote. L'Office d'habitation de Montréal a récolté indirectement la moitié des sommes. L'Office n'a fait qu'une demande elle-même pour payer le soutien communautaire déjà offert par la FOHM dans les 6 maisons qu'elle gère. Pour le reste se sont de groupes communautaires, déjà financés par le SOC qui on fait des demandes pour offrir du soutien communautaire dans les HLM de l'office. Les sommes pouvant être ajoutées à leur financement de base SOC, la garantie que le soutien communautaire sera vraiment offert à long terme n'est pas là.

Certains groupes financés offrent des logements temporaires ou de transition, en contradiction avec le Cadre.

La FOHM a obtenu un comité de suivis du cadre, mais celui-ci n'a pas encore siégé. Elle s'inquiète, entre autres, que des projets d'hébergement temporaire ont été financés alors que le cadre précise que ce sont les projets de logement permanent qui sont visés par le Cadre.

Documents de référence :

Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social, une intervention intersectorielle des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'habitation, Québec, 2007.

Cahiers du LAREPPS No 97-08, Évaluation du logement social avec support communautaire à la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM), Février 1998, UQAM

<http://www.larepps.uqam.ca/Page/Document/FOHM%20Rapport%20 V-5 .pdf>

http://www.rapsim.org/docs/rapsim_logement.pdf