

Un programme d'allocation de services

Un projet d'économie
solidaire

Document de travail

Élaboré par des représentants des organismes suivants:

- Bonjour Aujourd'hui Universel
- Entraide Saint-Léonard
- Les 1001 usages
- Les messagères de l'Espoir
- et des services d'action communautaire des CLSC
Hochelaga-Maisonneuve, Rosemont, Mercier-Est/Anjou,
Olivier-Guimond et Saint-Léonard

le 4 mars 1996

Annexe 1

Les organisations participantes

Dans chacun des quartiers rassemblés pour cette démarche de développement, des organisations ont œuvré, dont une depuis 1977, malgré des conditions de financement très difficiles et instables, auprès des aînés.

Entraide Saint-Léonard Depuis 1983 dans la municipalité de Saint-Léonard, *Entraide Saint-Léonard* est venu en aide, en 1994-95, avec l'aide de 15 participants aux mesures EXTRA, et des dizaines de bénévoles, à 734 personnes âgées (ou en perte d'autonomie). Plus de 12 480 services différents auront été donnés à ces personnes, totalisant près de 26,219 heures.

Bonjour Aujourd'hui Universel À l'œuvre depuis 1977 dans les quartiers Rosemont et Saint-Michel, en 1994-95, B.A.U. a offert des services à 153 personnes différentes, pour un total de 947 services (2500 heures). Ces bénéficiaires ont eu, pour la plupart, à payer de 5 à 6 \$ de l'heure pour recevoir le service. Sur une valeur de 21000\$ c'est plus de 15000 qui ont été défrayés par les clients. L'autre partie des coûts étant assumée grâce à des dons recueillis auprès de fondations.

1000 et 1 usages Une des activités du secteur 18-30 ans du Carrefour communautaire de Rosemont l'Entre-Gens. Un service de référence pour des services d'entretien ménager, géré avec la participation des jeunes travailleurs et travailleuses âgées entre 18 et 30 ans et offert à la communauté. Ce service permet de faire le lien entre des personnes âgées ayant besoin de services d'entretien et des jeunes adultes qui offrent ces services. En 1994-95, 59 jeunes adultes ont réalisé 548 demandes de services. Ils ont ainsi servi quelques 300 personnes différentes.

Les Messagères de l'Espoir Près de 500 personnes ont été aidées par les *Messagères de l'Espoir* cette année (94-95). Dans 77 % des cas, ces personnes étaient âgées de plus de 65ans. Les services rendus, principalement d'entretien ménager (60%) et de gardiennage (20%), ont pu être donnés grâce à différents programmes de subvention : PDE, PAIE, mais surtout le programme EXTRA, qui recrutait 10 personnes en mars 95.

Dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve Un organisme bénévole (Résolidaire) a offert au cours des dernières années des services d'aide domestique grâce à des subventions PDE. Mais il a décidé de se consacrer à sa vocation principale (organisation de services bénévoles) depuis cette année. C'est donc avec l'intention de supporter l'émergence d'un organisme local (ou de faciliter le service du territoire par les organismes voisins) que le CLSC du quartier s'est associé à l'initiative. En fait, il est même à l'origine du regroupement actuel, dans la foulée d'une réflexion développée dans le cadre de la *Table de concertation troisième âge Hochelaga-Maisonneuve*.

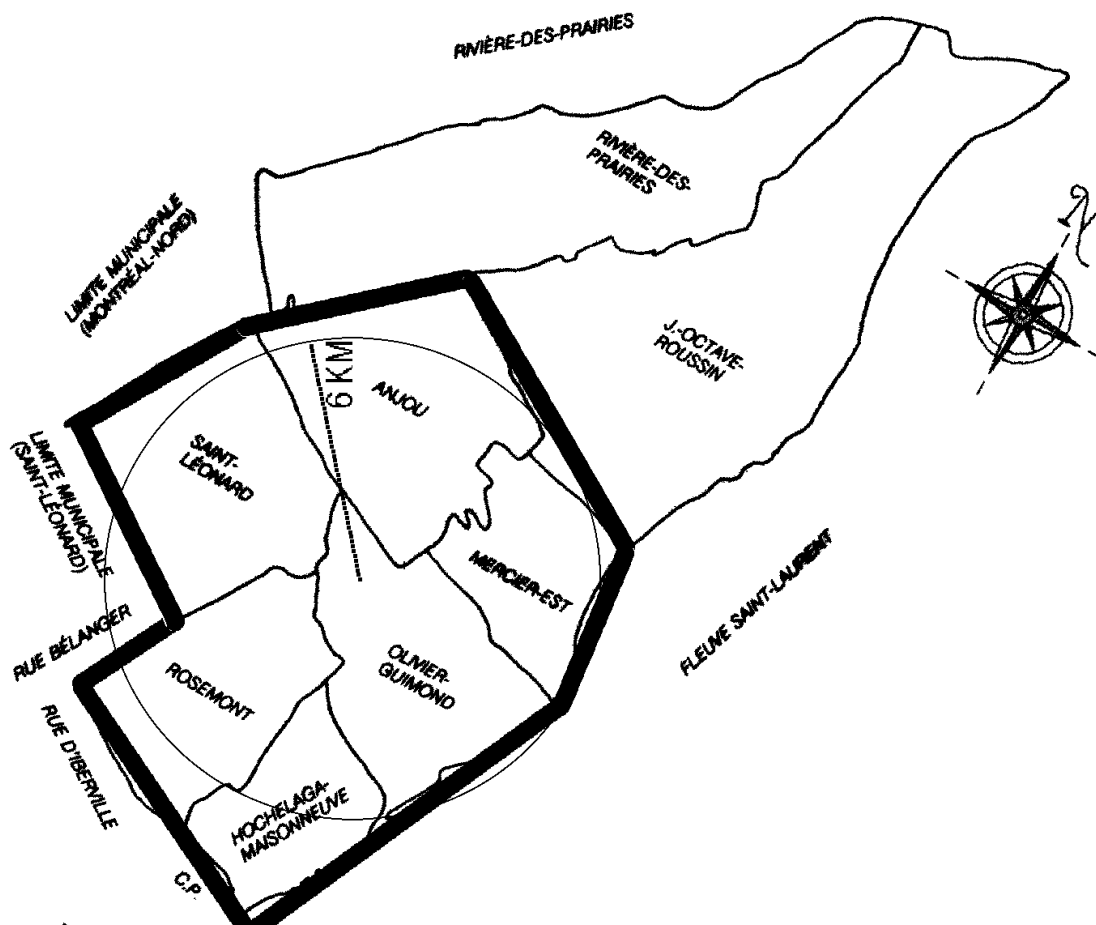
Annexe 2

La population des quartiers touchés

Les territoires des organismes que nous représentons couvrent 5 territoires de CLSC contiguës: Mercier-Est/Anjou, Olivier-Guimond, Hochelaga-Maisonneuve, Rosemont et Saint-Léonard.

Ce tableau, tiré des données du recensement 1991, permet de voir que les territoires servis par nos organismes totalisent plus de 320 000 personnes, dont près de 50 000 personnes de 65 ans et plus. Et ce dans un rayon de 6 Km seulement.

CLSC	POP.	65-74	%	75&++	%	65 et ++
HOHELAGA-MAISONNEUVE	47 115	3 958	8,4	2 921	6,2	6 879
MERCIER-EST-ANJOU	79 180	6 572	8,3	3 405	4,3	9 977
MERCIER-OUEST	44 740	4 742	10,6	2 550	5,7	7 293
ROSEMONT	78 400	9 016	11,5	6 115	7,8	15 131
ST-LEONARD	73 865	5 614	7,6	2 807	3,8	8 421
Total	323 300	29 902		17 798		47 700



Un programme d'allocation de services

C'est pour formuler une **solution alternative** aux actuels programmes de *développement de l'employabilité* et une **réponse viable** aux besoins grandissants de services d'aide domestique que des représentants de **groupes communautaires œuvrant auprès des personnes âgées** et de la population avec des problèmes de santé mentale, appuyés des services d'organisation communautaire des CLSC concernés, se sont réunis depuis quelques mois. Les travaux et débats furent vigoureux et créatifs, parce que chacun des protagonistes avait les pieds sur terre, tout en consentant à relever la tête pour examiner la problématique d'un point de vue régional.

R é s u m é

Nous avons convenu rapidement de quelques principes qui devaient guider notre réflexion:

- il est préférable de *développer ce qui existe* plutôt que de mettre encore de nouvelles ressources en place qui auront peine à vivre et qui ne profiteront pas de l'expertise accumulée par nos organisations;
- nous visons de *véritables emplois* plutôt que des stages, et autres formules dites de passerelles: nous croyons faire face à un besoin qui n'est pas prêt de s'éteindre et à des clientèles à *autonomie réduite* qui méritent une certaine stabilité;
- nous désirons promouvoir une formule de *financement mixte* des services à développer : une formule où le client est appelé à contribution en fonction de son revenu, et l'État, afin de solvabiliser les clientèles démunies;
- le financement d'État étant d'autant plus justifiable qu'il vient **contrer** le développement du *travail au noir* et favoriser la participation socio-économique de populations aujourd'hui exclues du marché du travail.

Nous ne voulons pas *harnacher* les ressources communautaires en de simples sous-contractant des CLSC: l'autonomie de nos organisations n'est pas qu'une question de principe, c'est un moyen essentiel de développement de nos milieux. Ce qui ne veut pas dire que nous refusons de travailler en collaboration avec le réseau, et particulièrement les CLSC: c'est déjà notre fait quotidien, et nous comptons approfondir et faire fructifier cette collaboration à la faveur de conditions de financement moins précaires.

Nous croyons que les services domestiques recèlent un potentiel de développement d'emplois, qui peuvent contribuer à – 1) rétablir l'équilibre des personnes en perte d'autonomie (physique ou mentale), en plus de – 2) maintenir l'autonomie des personnes âgées encore actives. C'est pour cela que nous envisageons un programme d'allocation de services en deux (2) volets, l'un s'adressant à une clientèle déjà suivie par les ressources socio-sanitaires (CLSC, hôpitaux), et l'autre à des personnes encore autonomes mais âgées.

Notre approche, à la fois ancrée dans le milieu et ouverte sur la sous-région nous permet :

- d’atteindre un bassin suffisant de population pour expérimenter et évaluer une véritable alternative;
- de développer une synergie entre quatre organismes communautaires de structures différentes qui offriront un choix aux clientèles potentielles et nous permettront de mesurer l’impact de la formule organisationnelle sur la fourniture de services;
- de développer une offre de services spécialisés nécessitant des outillages ou une formation particulière (par exemple l’entretien ménager lourd).

Volet A: pour les personnes en perte d’autonomie physique ou mentale

Une bonne partie de la clientèle actuellement suivie par les organismes communautaires de maintien à domicile peut être décrite comme “en perte d’autonomie”. Cette clientèle est même très souvent référée par les CLSC, qui peuvent leur fournir d’autres services (soins, bains, services médicaux ou sociaux).

Dans le cadre de ce premier volet du programme d’allocation de services d’aide domestique, nous comptons sur les intervenants des services à domicile des CLSC en tant qu’**évaluateurs** de la situation de perte d’autonomie des éventuels clients. Ce rôle ne devrait pas impliquer de surcroît de tâches aux CLSC dans la mesure où c’est un service offert à leur clientèle actuelle: par définition la population en perte d’autonomie (tant physique que mentale) étant déjà suivie par les services à domicile.

Suite à une évaluation des besoins en matière de services domestiques, le CLSC offrirait au client une “*référence de services*” qui serait échangeable auprès d’un **organisme accrédité**. Il est à noter que les services auxquels cette prescription donnerait droit ne seraient pas gratuits mais soumis à la même tarification – fonction du revenu – que les services du volet B.

Accréditation

Cette accréditation des ressources communautaires nous paraît une nécessité afin d’assurer la *qualité de services* offerts à des populations fragiles, mais aussi la *complémentarité* des ressources communautaires et publiques. Un comité tripartite incluant des représentants des fournisseurs de services (CLSC et groupes communautaires), des clientèles et des bailleurs de fonds aurait à charge d’accréditer les organismes qui auront le privilège d’échanger les “bons de services” ou prescription de services, et de recevoir de l’État un remboursement établi en fonction du revenu de la clientèle. Durant la phase expérimentale, ce comité d’accréditation verrait à élaborer une grille d’évaluation de la qualité des services qui pourrait être par la suite reprise plus largement.

Comité tripartite d’accréditation

Avec des représentants des groupes, des usagers, des CLSC et des bailleurs de fonds, ce comité verra à développer une grille d’accréditation et d’évaluation des performances des organismes prestataires de services

Volet B : une offre de services modulée selon l'âge

De façon à prévenir les accidents, faciliter la décision de rester chez soi, et aider les familles dans leur soutien aux aînés en donnant du répit aux aidants naturels, ce deuxième volet veut venir en aide sans *médicaliser* ni professionnaliser. Nous croyons inutile de faire établir une “évaluation bio-psycho-sociale” de la personne de 88 ans demeurant encore chez elle pour conclure qu’il serait préférable qu’elle ne monte pas les escabeaux afin de laver ses fenêtres et plafonds... C’est ici le client qui entre en contact directement avec l’organisme, sans passer par le CLSC.

De plus, dans la mesure où les services seront subventionnés *en fonction inverse du revenu de la personne* cela nous permet de penser qu’il n’y aura pas d’abus de services mais bien une juste utilisation de ces ressources. Les clients paieront toujours une part significative (pour leur bourse) des coûts. Une utilisation d’autant plus juste qu’elle permettra à des personnes actuellement exclues du marché du travail de réintégrer celui-ci honorablement, c’est-à-dire en accomplissant un travail réel, contre un salaire réel : pas un stage, ni un programme temporaire, mais bien un métier qui vaut la peine de s’y consacrer.

Groupes d'âge	heures par année	heures par mois
de 60 à 69 ans	12 heures / an	1
de 70 à 74 ans	24 heures / an	2
de 75 à 79 ans	36 heures / an	3
de 80 à 84 ans	48 heures / an	4
de 85 ans et plus	72 heures / an	6

Le volet “B” du programme d’allocation de services offrirait aux personnes un certain nombre d’heures de services, un nombre croissant avec l’âge. Naturellement ces services ne seraient pas tous **actualisés**, ou achetés, surtout au début d’un tel programme: ils ne sont pas gratuits, et la contribution de la clientèle est plus que symbolique.

La personne âgée aurait le choix d’utiliser ces services pour ce qui lui semble le plus utile, dans le cadre du panier de services offert: grand ménage, entretien ménager, lavage de vitres... Dans la mesure où la personne-cliente paie une partie significative du coût du service, elle est moins dépendante et plus à même d’exiger une qualité de service, d’orienter le service voulu. Dans ce cadre le financement public vient plutôt *solvabiliser la demande* que de structurer complètement l’offre.

Ces services viennent dégager, ou plutôt renforcer les services de maintien à domicile des CLSC et ceux des réseaux naturels et familiaux. Et la formule permet de faire cela sans déployer de modalités complexes d’évaluation et d’administration: un preuve d’âge suffit à établir le nombre d’heures d’allocation “assurables”, et une procédure simple de vérification du revenu, sur laquelle nous reviendrons, peut établir le taux de contribution du client.

Quels services?

Trois des quatre organismes offrant actuellement des services se sont plutôt concentrés dans l'offre de services dits "légers": aspirateur, vadrouille, balais; lavage de planchers, de salle de bain, de comptoirs de cuisines, de réfrigérateurs...

Les services de lavages de vitres, de plafonds et de tapis, appelés "travaux lourds" ne sont actuellement offerts que très partiellement par les organismes impliqués. Pourtant ces services apparaissent essentiels à une réponse aux besoins. Aussi est-il envisagé de développer une équipe spécialisée dans ces travaux, qui pourrait concentrer la formation, et acquérir les équipements nécessaires.

D'autres services pourraient être ajoutés au "panier", suivant la demande: les travaux extérieurs d'entretien de la maison: tonte de gazon, déblayage de la neige l'hiver (escaliers, balcons...).

La distinction entre les services donnés par les CLSC et ceux offerts par les organismes communautaires repose d'abord sur le profil de la clientèle: plus la complexité de la situation est grande, les risques à la santé importants, plus il est probable que l'intervention soit sous la responsabilité immédiate du CLSC.

Actuellement quatre organismes offrent (voir annexe 1), à partir de structures différentes, des services divers. Nous ne désirons pas "enfermer" les organismes dans chacun leur territoire, mais plutôt assister leur développement à l'échelle de la sous-région. Une région assez vaste et peuplée pour que des services spécialisés (travaux lourds) puissent s'y développer. Une région où les quatre organisations pourront **partager certaines ressources** (formation du personnel, achats de matériels, mise en marché...), **tout en offrant un choix de solutions** aux personnes de tout le territoire.

Entretien ménager

- Aspirateur, Balayage et vadrouille
- Époussetage
- Lessive
- Salle de bain
- Comptoir cuisine, frigo, poêle

Travaux lourds domestiques

- Lavage de tapis
- Lavage des murs, plafonds
- Décapages de planchers
- Lavages de vitres
- Tonte du gazon

Des services payés selon son revenu

Avec un esprit d'équité, dans le présent contexte économique, nous proposons d'établir une grille tarifaire graduée qui permettrait à un dollar de financement public d'aller plus loin, parce qu'associé à une contribution privée de l'utilisateur. Un esprit d'équité aussi parce que les personnes âgées ne sont pas toutes pauvres: certaines d'entre elles ont pu, leur vie durant, s'offrir les services de domestiques... il n'est pas question que l'État se mette à payer tout à coup ces services!

Nous croyons que l'investissement public est tout à fait justifié par les besoins sociaux que le programme permet ainsi de rencontrer, tant au niveau des personnes âgées que de celles en perte d'autonomie. De plus, dans le domaine de l'entretien ménager et domestique, la création d'un fort secteur communautaire venant répondre aux besoins actuellement laissés en plan par les entreprises privées, parce que non-rentables, permettra de **blanchir** une bonne partie au travail au noir qui constitue certainement la principale source de main-d'oeuvre auprès des clientèles à revenus moyens et inférieurs.

Le tableau qui suit (tout comme le précédent) s'inscrivent à titre d'hypothèse, pour donner une idée de ce qui pourrait être.

Jusqu'ici, nous avons pu mettre à profit les différences des groupes et des leaders dans l'élaboration de ce projet: certains étaient préoccupés du point de vue des aînés, d'autres de celui des chômeurs, ou des travailleurs, toutes, enfin, des personnes à autonomie réduite. Cette diversité n'a pas été facile, mais elle a constitué une richesse dans notre processus d'élaboration. Nous croyons qu'elle le sera dans le cours de réalisation.

Le financement des services

Nous avons proposé un financement mixte, où la clientèle est appelée à contribuer jusqu'à 12\$ l'heure pour les services rendus. Cela implique un financement de contrepartie afin non seulement de payer la différence de salaire à l'employé, mais aussi les frais d'entreprise (charges sociales, coordination, formation, outillages, et autres frais fixes).

Nous voulons offrir des services **de qualité**. Cela pour le bien-être des clientèles, mais aussi des employés à qui nous désirons offrir des perspectives de travail véritables. Pour ces raisons, nous croyons nécessaire de prévoir une plage salariale allant de 7,50\$ à 11,00\$ l'heure, selon l'expérience et les responsabilités du personnel.

Revenu annuel de la personne	Tarif horaire
12 000\$ et moins	3,60\$
15 000 \$	4,50\$
18 000\$	5,40\$
21 000\$	6,30\$
25 000\$	7,50\$
30 000\$	9,00\$
35 000\$	10,50\$
40 000\$ et plus	12,00\$

Ce tarif gradué est le résultat d'un multiplicande (0,00030) du revenu annuel. Cela permet d'établir une grille continue de tarifs équivalent au même pourcentage des revenus gagnés.

Nous avons fixé un maximum de 12\$ l'heure de tarification, afin de préserver la compétitivité des services offerts, par rapport aux entrepreneurs au noir. Même si ceux-ci pratiquent des tarifs qui descendent quelques fois jusqu'à 4 ou 5 \$ de l'heure, nous croyons pouvoir rendre notre service attrayant, puisqu'il serait garanti, assuré, fiable et de qualité. Un service bien intégré aux autres réseaux de services.

La validation du revenu déclaré par le client serait assurée suivant une formule établie avec le ministère: demandes individuelles, ou émission de «carte de services communautaires» avec cote de tarification.

Les charges sociales (assurances, impôts, rentes...)

et autres frais administratifs (encadrement, secrétariat, loyers...) nous font dire qu'il en coûtera environ 17,50\$ l'heure pour offrir, développer, administrer ces services d'aide domestique. Ainsi donc la part de subvention gouvernementale varierait de 5,5 \$ à 14,5 \$ selon la contribution de la clientèle (de 3 à 12\$ l'heure). Certains se demanderont pourquoi les clientèles avec de hauts revenus ne sont pas amenées à payer la totalité des coûts (soit 17,50\$ l'heure)? La raison en est simple: l'écart serait alors trop grand avec nos principaux concurrents que sont les travailleurs au noir. Faut-il le rappeler: **le travail au noir c'est une subvention déguisée de l'État**. Il vaut mieux, croyons-nous, que l'État finance l'organisme communautaire de services plutôt que le travail au noir.

Une phase d'implantation

Cette manière de lier le financement de l'organisme avec le nombre d'heures de services fournis, nous apparaît équitable, stimulante et porteuse de développement. Cependant elle ne pourrait s'appliquer dès le départ, puisque la quantité d'aide et de clients sera à son plus bas: le service encore peu connu, et les modalités de financement partagé non encore entrées dans les moeurs...

Il apparaît nécessaire de passer par une phase d'implantation d'une durée de 5 ans, pendant laquelle un financement administratif de base serait alloué, indépendamment du nombre de clients. Naturellement les modalités de surveillance et contrôle budgétaires habituelles seraient utilisées.

Ce budget devrait comprendre les ressources nécessaires à la coordination et la promotion du projet, l'encadrement du personnel et le secrétariat... Le tableau suivant résume l'évolution prévisible sur une période de trois ans.

Budget type d'une organisation locale

Nous avons consigné dans ce tableau, pour fins de discussions, les principaux postes budgétaires devant faire l'objet d'une planification.

Certains calculs (non apparents) valent d'être précisés:

- nous avons prévu 7 personnes à l'entretien la première année, puis 15 et 25 les deux autres années
- ces personnes sont payées 35 heures, mais travaillent 30 heures directement productives;
- les revenus de la clientèle sont établis en moyenne à 5\$, puis 6\$ et 7\$ l'heure travaillée, étant prévu que ce sont les clientèles les plus démunies qui seront les premières à utiliser le service.

	An 1	A n2	An 3
Dépenses			
Coordination	30 000	32 000	35 000
Secrétariat	20 000	20 000	20 000
Supervision		25 000	35 000
Personnel entretien	127 400	273 000	455 000
Sous-total ress. hum	177 400	350 000	545 000
Charges sociales (20%)	35 480	70 600	109 000
Achats équipements	35 000		
Autres frais (08%)	17 030	33 600	52 320
Total dépenses	264 910	453 600	706 320
Nombre d'heures serv./an	10 920	23 400	39 000
Revenus			
Budget démarrage	75 000	50 000	25 000
Part des clientèles	54 600	140 400	273 000
Subvent. (17,5\$ – clients)	136 500	269 100	409 500
Total revenus	266 100	459 500	707 500

Le budget-type sur trois ans serait celui d'une (1) organisation locale. Dans le cas qui nous occupe, nous désirons développer un projet conjoint sous-régional de 4 organisations locales dont 3 seraient spécialisées en entretien léger, et une en travaux lourds. Ces organisations offriraient des services à l'ensemble du territoire des 5 CLSC. (voir Annexe 2)

Les quatre organisations devront se doter d'une structure de coordination afin d'optimiser leur développement mutuel: s'assurer que tout le territoire est couvert, et qu'il n'y a pas d'un côté des ressources en attente de travail alors qu'ailleurs on fait du "temps supp"...

Cela représente beaucoup d'argent? Nous croyons que cette proposition **NE COÛTERA PAS UN SOU DE PLUS À L'ÉTAT.**

Nous croyons que l'État doit effectivement réduire ses dépenses, et demander à tous les citoyens de faire leur part. Nous ne croyons pas, cependant, que les développements prévisibles du marché du travail permettront de réinsérer de façon productive tous ceux qui en ont été exclus au cours des dernières décénies.

À chaque année, dans le seul quartier d'Hochelaga-Maisonneuve, il se verse plus de 100M de dollars (cent millions de dollars !) en prestations de sécurité du revenu et d'assurance-chômage. Après quinze années de projets d'*employabilité* et d'attente de la reprise, il nous semble tout à fait raisonnable d'utiliser finalement une partie de ces argents pour créer des emplois **permanents** qui répondront à des besoins croissants.

À la fin de la période d'implantation, les 25 emplois d'entretien créés dans UN projet local, qui seront les plus vraisemblablement occupés par des personnes aujourd'hui exclues, coûteront quelques 1500\$ par mois chacun à l'État (409 000 pour 25 emplois).

Nous évaluons le coût d'une personne prestataire de la sécurité du revenu à quelques 1200\$ par mois: en prestations, mais aussi en administration, surveillances, conséquences sociales de l'inactivité et de la dévalorisation...

En remettant les gens au travail, nous générons des salaires qui sont **imposables**. Nous demandons à l'État de **retourner dans le développement de ces services** communautaires les nouveaux revenus d'impôts qui seront générés par ces salaires. Nous évaluons approximativement à 300\$ par mois ces impôts payés par le travailleur d'entretien, mais aussi les autres travailleurs (coordonateurs, secrétaire, superviseurs...). Ces 300\$ ajoutés aux 1200\$ que coûtent un prestataire de la sécurité du revenu, cela nous permet de dire que l'État peut remettre au travail des centaines de personnes exclues **sans qu'il lui en coûte un sou de plus**.

Il est vrai que cela ne règle pas le problème budgétaire de l'État. Mais il nous semble que ce n'est pas à ceux qui sont déjà les plus pauvres de régler ce problème.

Déjà avec notre proposition, nous demandons beaucoup aux plus pauvres: se remettre à l'ouvrage, de façon intense, avec qualité. Nous demandons aussi **aux retraités de faire leur part**... selon leurs moyens.

Le supplément de solidarité et d'intégration sociale que générerait un tel programme vaudrait sans doute des économies appréciables en termes de santé mentale, de services sociaux... et une énergie, une fierté nouvelle, qui n'a pas de prix.

P a s u n s o u d e p l u s . . .