
PROJET DE MÉMOIRE
*Document de consultation pour la révision du
programme d'adaptation de domicile (PAD)*

Préparé pour:
Monsieur André Marcil
Président-directeur général
Société d'habitation du Québec

Préparé par:
**Confédération des organismes de
personnes handicapées du Québec (COPHAN)**

et:
**l'Alliance québécoise des regroupements régio-
naux pour l'intégration des personnes handicapées
(AGRIPH)**

Janvier 1998

PRÉSENTATION

Par ce mémoire, l'AGRIPH (Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées) et la COPHAN (Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec) répondent conjointement au document de consultation de la Société d'habitation du Québec (SHQ) concernant la révision du programme d'adaptation de domicile (PAD).

La COPHAN regroupe une quarantaine d'organismes provinciaux qui font la promotion des droits et la défense des intérêts des personnes handicapées. La COPHAN est un organisme multidéficiences, c'est-à-dire qu'elle prend en compte les intérêts des personnes ayant des limitations fonctionnelles, motrices, intellectuelles, visuelles, auditives et psychiques. La COPHAN anime un processus de concentration par et pour ses membres et intervient dans le vaste domaine des politiques sociales au Québec: santé, éducation, formation professionnelle, emploi, sécurité du revenu, etc.

L'AGRIPH rassemble 19 regroupements régionaux et représente plus de 20 000 personnes ayant des limitations. Depuis sa fondation en 1990, l'AGRIPH continue sans cesse de représenter et de défendre les droits et les intérêts des personnes handicapées dans les domaines suivants: maintien à domicile, soutien aux familles, intégration scolaire, travail, transport, financement ainsi que tout autre dossier ponctuel qui préoccupe les personnes qu'elle représente.

UN PEU D'HISTOIRE ...

Dans la foulée de l'Année internationale des personnes handicapées, le Gouvernement du Québec adoptait en 1984 la politique "À part ...égale", destinée à faire de l'intégration sociale des personnes handicapées un défi pour tous.

L'habitation est un des thèmes identifiés dans cette politique, comme moyen de changement social pour favoriser l'intégration des personnes handicapées.

Il y est mentionné que : *"un lieu de résidence qui correspond à ses aspirations, c'est un des besoins les plus fondamentaux de l'être humain. Être bien chez soi est non seulement une condition essentielle à l'équilibre affectif et émotionnel, mais constitue le point de départ de l'intégration sociale."* ⁽³⁾

D'autre part, en 1988, le gouvernement provincial adoptait le principe de la compensation des coûts dus aux limitations fonctionnelles: les personnes handicapées n'ont pas à assumer les coûts générés par leurs limitations fonctionnelles.

Il s'agit d'un principe de gratuité (tous les coûts réels) et d'universalité (sans égard à la situation économique de la personne) qui, jusqu'à nouvel ordre, fait encore partie des politiques gouvernementales concernant les personnes handicapées.

L'adaptation du domicile d'une personne handicapée génère des coûts dus à ses limitations fonctionnelles et doit donc être compensée par l'état. Il ne s'agit pas seulement de *"soutenir les personnes qui sont incapables par leurs propres moyens"*.⁽⁴⁾ Ce principe guide l'ensemble des commentaires formulés dans ce mémoire.

UN PROGRAMME QUI NE FONCTIONNE PLUS

En octobre 1991, l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ) transférait à la Société d'habitation du Québec (SHQ) son programme d'adaptation de domicile.

Six ans plus tard, le programme PAD n'est plus gérable pour la SHQ : une liste d'attente qui ne cesse d'augmenter malgré les budgets supplémentaires injectés, les personnes âgées qui ont également des besoins, une lourdeur administrative de plus en plus grande afin de réduire les coûts par dossier. Rien ne va plus, selon la SHQ.

Mais qu'en est-il pour les personnes handicapées? Délais d'attente qui découragent les personnes qui ont besoin d'une adaptation (ça ne vaut pas la peine de faire une demande), propriétaires bailleurs qui refusent de signer la demande d'aide provisoire, écart parfois important entre la subvention et la plus basse soumission (qui va payer la différence, compte tenu de la situation financière de la majorité des personnes handicapées?), paiement à la fin des travaux (que faire si le plus bas soumissionnaire demande un versement à la signature du contrat?), etc.

Ces difficultés vécues par la clientèle ayant besoin d'une adaptation de domicile, ne semblent pas être considérées par la SHQ dans la révision proposée du programme.

UN EXERCICE MATHÉMATIQUE

L'objectif de la SHQ est de *"faire en sorte que le budget annuel du programme permette de répondre au volume de demandes annuelles et que les délais d'attente pour la clientèle à faible revenu soient ramenés à environ un an"*.⁽⁴⁾

"Les trois scénarios ont fondamentalement pour effet de réduire significativement le coût moyen d'intervention dans le PAD tout en ne compromettant pas l'intégration sociale des personnes aidées ou leur maintien à domicile".⁽⁴⁾

En bon gestionnaire, la SHQ tente d'équilibrer son programme: faute d'entrées d'argent additionnelles, elle doit limiter les dépenses... d'où un montant moindre à chacun.

Cependant, cet exercice strictement mathématique n'est supporté par aucune analyse des résultats du programme pour les usagers. Combien ça coûte adapter une entrée, une salle de bain? Actuellement, répond-on aux besoins essentiels des demandeurs? Quelles sont les difficultés vécues sur le terrain: écart entre la subvention et la soumission, avances demandées par les entrepreneurs?

Les modifications proposées au programme ne semblent avoir qu'une approche mathématique et l'objectif fondamental du PAD, qui est de favoriser l'intégration sociale et le maintien à domicile par l'élimination des principales barrières architecturales dans l'habitation, semble perdu de vue.

Pourtant, si les retombées économiques positives de l'intégration sociale sont plus difficiles à quantifier, celles du maintien à domicile devraient être évidentes.

COUPER DANS L'ESSENTIEL!

"Le PAD ne vise qu'à satisfaire les besoins essentiels"⁽⁴⁾ assure la SHQ. Cependant, en réduisant significativement le coût moyen d'intervention, on demande aux personnes handicapées de choisir parmi leurs besoins essentiels ou de payer la note.

Mais les personnes coupent déjà dans l'essentiel: une entrée ou une salle de bain, un lève-personne ou un ouvre-porte...

Et, malgré ce qu'affirme la SHQ, les personnes contribuent déjà de leur poche: il n'est pas rare qu'une personne doit déboursier plusieurs centaines de dollars pour combler la différence entre la subvention et la soumission la plus basse, concernant uniquement les travaux admissibles et des matériaux de qualité standard ...

LES BESOINS SONT IMPORTANTS ET ESSENTIELS POUR LA CLIENTÈLE

Les préjugés sont tenaces: les personnes qui bénéficient de subventions exagèrent, demandent plus que leurs besoins, essaient de faire faire d'autres petits travaux non admissibles, etc.

Et il faut contrôler, vérifier, calculer, faire contribuer les utilisateurs, en donner moins afin de contrer les abus, etc.

C'est peut-être vrai lorsqu'il s'agit de subvention à la rénovation, de démolition de hangar, de revitalisation des quartiers centraux, et ça reste à voir! Mais lorsqu'on parle de besoins essentiels comme entrer et sortir de sa maison, entrer dans sa salle de bain et se laver, déverrouiller sa porte d'entrée à partir de son lit afin que le proposé entre le matin.

Il faut cesser de s'inquiéter et de penser que les subventions sont utilisées pour du luxe ou de la rénovation.

Le programme paye pour refaire un vieux balcon pourri quand on doit l'agrandir pour installer une plate-forme élévatrice. Il s'agit d'une rénovation essentielle à la réalisation des travaux d'adaptation.

La salle de bain d'un miteux 3 ½ sera comme neuve après les travaux d'adaptation; ça n'existe pas des appareils sanitaires et de la céramique usagés!

TOUT COMME DES TRAVAUX DE RÉNOVATION...

Adapter un domicile, c'est comme faire des travaux de rénovation. Les mêmes étapes, mêmes difficultés, hésitations, contretemps, etc. Sauf que les besoins sont particuliers, les intervenants plus nombreux, la marge de manœuvre plus mince, les règles pas toujours claires et le bénéficiaire souvent démuné et très inexpérimenté ...

Le programme n'est pas facilitateur, au contraire. Il faut être motivé, organisé et soutenu pour arriver à la fin des travaux. D'où notre interrogation: les personnes aidées dans le cadre du PAD sont-elles représentatives de la clientèle qui pourrait en bénéficier?

QUELLE EST LA VRAIE CLIENTÈLE DU PAD?

85% des personnes aidées sont propriétaires occupants. Ça ne correspond pas à la réalité québécoise, loin de là. Nous constatons que le programme n'est pas adapté aux personnes qui sont les plus vulnérables socialement et économiquement. Ces clientèles ne sentent pas que le PAD leur est destiné, d'où la faible demande.

En effet, l'OPHQ nous informe que les personnes handicapées ont un profil semblable à celui de la population québécoise concernant le mode d'occupation du logement: propriétaire à 55%, locataire à 45%.

Les ménages aidés ont un revenu supérieur à la moyenne québécoise. Ça ne correspond pas à l'image que nous avons en général des personnes handicapées ...

La SHQ propose des modifications à son programme comme si la clientèle actuelle était la seule et la bonne ..., et présente les impacts sur cette clientèle.

Il est fort probable qu'un délai d'attente moins long inciterait beaucoup plus de personnes à faire une demande et qu'un programme moins lourd servirait mieux les locataires....

Connaître la demande est à la base d'un programme "adapté" à la clientèle... ce qui n'est pas le cas ici.

L'Enquête sur la santé et les limitations (ESLA) tenue par Statistique Canada en 1991 nous informe, qu'au Québec, 16 659 personnes ayant une incapacité et qui avaient besoin de matériaux spécialisés pour entrer et sortir de leur résidence, n'en avaient pas.⁽⁵⁾

Et, 198 100 personnes ayant une incapacité ont déclaré avoir besoin d'aide financière pour déménager dans un logement répondant mieux à leurs besoins. 177 700 personnes ont déclaré avoir besoin de conseils.⁽⁵⁾

La demande semble donc bien supérieure aux 1200 demandes d'aide provisoire PAD acheminées annuellement à la SHQ. L'ESLA, bien que datant de 1991, est riche d'information concernant les difficultés rencontrées dans le logement et le type d'adaptation nécessaire. Une analyse de ces données permettrait à la SHQ de mieux cerner la clientèle réelle du PAD, pour ensuite concevoir un programme approprié.

SE COMPARER AUX AUTRES PROVINCES ... ET AUX AUTRES PROGRAMMES

Il semble que certaines provinces canadiennes ne reconnaissent pas la compensation des coûts engendrés par les limitations d'une personne handicapée. Le Québec est leader concernant cette question et il est important de conserver ce leadership et de le partager avec les autres provinces.

Plus près de nous, le programme d'adaptation de domicile destiné aux autochtones vivant sur une réserve prévoit un montant de 18 000\$ pouvant être combiné à d'autres programmes, et sans distinction entre propriétaire occupant ou locataire...

Enfin, une solution au problème est peut-être justement de faire du PAD et des autres programmes destinés aux personnes handicapées, un programme d'assurance comme ceux de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) ou de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). Le Fonds des services de santé (FSS) n'est-il pas un programme d'assurance-maladie que se sont donné tous les québécois?

LE PROCESSUS DE TRAITEMENT ACCÉLÉRÉ...

La SHQ propose un processus de traitement accéléré pour les dossiers où les travaux admissibles seront de 5 000\$ ou moins. Nous pensons que ce mécanisme est une bonne chose à la condition que ce montant soit suffisant pour couvrir tous les besoins essentiels du demandeur.

Autrement, nous nous interrogeons sur l'idée d'accélérer ou de prioriser les dossiers des personnes qui seront prêtes à se contenter de cette somme, alors que leurs besoins essentiels requièrent des travaux d'un montant supérieur. Nous nous opposons au fait d'inciter des personnes à accélérer leur dossier, au détriment de besoins essentiels qui auraient pu, en temps normal, être couverts par le programme.

LES TROIS SCÉNARIOS PROPOSÉS

Le montant d'aide attribuable aux locataires n'est théoriquement pas coupé, ce qui est une bonne chose. Cependant, actuellement, les personnes aidées qui ont un supplément au loyer et celles qui sont apparentées avec le propriétaire peuvent avoir le même montant qu'un propriétaire occupant (16 000\$), sur la base que le logement pourra facilement, suite au déménagement du locataire handicapé, être reloué à une autre personne handicapée ou que la personne demeurera longtemps dans les lieux.

Le scénario 1, qui prévoit la réduction du montant d'aide à 10 000\$, affectera donc les locataires avec un supplément au loyer et ceux apparentés au propriétaire.

D'autre part, si les locataires font si peu de demandes PAD, c'est que le programme ne répond pas à leurs besoins. Il faut identifier les raisons et modifier le programme afin de remédier au fait qu'il y ait peu de demandes.

Nous savons cependant que les locataires qui font une demande PAD ont énormément de difficultés à terminer le processus, généralement parce que la subvention ne couvre pas tous les coûts, que le propriétaire ne veut pas investir et que le locataire n'a pas d'argent... Encore une fois, la SHQ devrait proposer des modalités pour corriger cette situation.

- **Le scénario 1:** Limiter l'aide maximale à 10 000\$ pour les propriétaires occupants

L'aide maximale pour un locataire est de 8 000\$, parce que la SHQ sait que la personne ne restera pas toujours dans le logement et veut ainsi investir le minimum. Lorsque le locataire a un supplément au loyer ou lorsqu'il est apparenté au propriétaire, l'aide maximale est la même que pour un propriétaire occupant.

Selon la même logique, le montant d'aide au propriétaire occupant est supérieur, car on suppose qu'il restera longtemps à la même place. L'investissement est fait pour longtemps.

Réduire l'aide maximale pour le propriétaire occupant à 10 000\$ ramène l'écart entre propriétaire et locataire à 2 000\$, ce qui va à l'encontre de l'énoncé précédent, et tout programme doit être équitable.

D'autre part, 10 000\$ est généralement insuffisant pour réaliser les travaux minimum requis par une personne. Une plate-forme élévatrice extérieure simple coûte au moins 7 000\$, alors que le réaménagement d'une salle de bain atteint facilement 10 000\$.

La SHQ compte donc sur la participation financière du propriétaire occupant, ce qui est incompatible avec les principes d'universalité et de gratuité énoncés plus haut. Advenant la remise en question de ces principes, encore faudrait-il que le propriétaire occupant ait la capacité financière de contribuer... ce qui est loin d'être évident.

Il faut se rappeler qu'on parle ici des travaux admissibles pour la réalisation de la solution la plus économique.

Il ne faut pas placer les personnes handicapées dans une situation les obligeant à choisir parmi leurs besoins.

- **Le scénario 2:** Faire varier l'aide en fonction des revenus du ménage

Le scénario 2 prévoit un pourcentage d'aide inversement proportionnel au revenu du ménage. Ce scénario va à la fois à l'encontre du principe de gratuité et du principe d'universalité.

Les seuils de revenus proposés par la SHQ sont beaucoup trop bas. Les ménages ayant ces revenus font partie de la classe moyenne de la société, la plus affectée actuellement par les compressions de toutes sortes. Ces ménages ont généralement fait de grandes concessions pour devenir propriétaires occupants, gèrent un budget serré et ne pourront dégager les sommes nécessaires à l'adaptation de leur domicile.

La SHQ évalue qu'avec un revenu de 20 000\$ par an, un propriétaire occupant qui vit seul peut contribuer financièrement à son adaptation de domicile... Un ménage de cinq personnes ayant un revenu familial de 50 000\$ recevrait en subvention l'équivalent de 35% du coût des travaux et devrait déboursier 7 800\$ pour des travaux admissibles de 12 000\$.

Actuellement, le programme ne prévoit pas de contribution du bénéficiaire pour l'adaptation de son domicile. Cependant, dans les faits, les ménages doivent déboursier, parce que le cahier de prix utilisé pour le PAD ne correspond pas aux prix du marché.

Et bon nombre de ménages ont déjà de la difficulté à faire réaliser leurs travaux parce qu'ils ne trouvent pas d'entrepreneur général au montant de la subvention.

Le scénario 2 fera en sorte qu'un nombre important de personnes handicapées ne présenteront pas de demande PAD parce qu'ils n'auront pas les moyens de payer leur part de travaux. D'autres abandonneront en cours de traitement, comme c'est déjà le cas actuellement, pour la même raison.

Bien sûr, il y a le crédit d'impôt pour les soins médicaux ... pour cela; il faut premièrement payer de l'impôt. Ensuite, il faut attendre le retour d'impôt en avril ou mai de l'année suivant les travaux et financer le paiement à l'entrepreneur en attendant. Et à la condition que le ministère du Revenu maintienne ses politiques concernant ce crédit.

Si faire financer l'adaptation de domicile par le ministère du Revenu semble une piste de solution intéressante pour la SHQ, pourquoi ne pas demander directement un transfert d'argent au ministère du Revenu, cette solution favorisant plus de transparence pour les usagers?

D'autre part, la SHQ semble considérer la clientèle locataire comme homogène. Ce n'est pas le cas: il y a des locataires à faibles revenus et il y a des locataires à revenus moyens et élevés qui, par choix, ne deviennent pas propriétaires.

Le scénario 2 prévoit faire varier l'aide au propriétaire occupant en fonction du revenu du ménage, pénalisera les propriétaires occupants comparativement aux locataires à revenus moyens ou élevés. En effet, un locataire ayant un revenu de 40 000\$ par an pourra recevoir jusqu'à 8 000\$, soit 100% des travaux admissibles, alors qu'un propriétaire occupant habitant seul et ayant un revenu de 40 000\$ recevra 4 000\$ pour des travaux admissibles de 8 000\$

- **Le scénario 3: Faire varier l'aide en fonction de l'évaluation de la propriété**

Le scénario 3 prévoit faire varier l'aide au propriétaire occupant en fonction de l'évaluation de la propriété. Ce scénario contrevient lui aussi aux principes de gratuité et d'universalité. Il pénalisera les personnes handicapées qui choisissent de vivre en milieu urbain où l'évaluation des propriétés est plus élevée. Or, c'est dans les grandes villes qu'on retrouve le plus souvent les personnes handicapées, car la variété et la quantité de services accessibles y sont plus grandes.

D'autre part, l'évaluation d'une propriété n'est pas une indication de la capacité de payer de son propriétaire. Nous pensons que les aînés handicapés seraient particulièrement pénalisés par ce scénario.

Enfin, l'évaluation municipale d'une propriété est un indicatif très contestable. Deux propriétés semblables peuvent avoir une évaluation municipale très différente, si un propriétaire n'a jamais demandé la révision de son évaluation. Que ferait la SHQ advenant une décision diminuant rétroactivement l'évaluation d'une propriété?

EN CONCLUSION

Nous sommes en accord avec la SHQ: tout indique que le programme PAD, tel qu'il est actuellement, n'est plus gérable. Nous ajoutons également qu'il ne répond pas aux besoins des personnes handicapées.

Cependant, nous pensons qu'aucun des scénarios proposés ne permettra de corriger la situation pour les personnes handicapées. Tous ces scénarios sont basés sur la capacité de payer de la clientèle. Or la clientèle n'a pas cette capacité.

Les difficultés du PAD originent d'un cadre bâti inadéquat aux besoins des personnes handicapées. D'autres moyens que l'adaptation de domicile existent afin de corriger, à moyen ou long terme, cette situation. La SHQ devrait être proactive à ce sujet.

D'autre part, les difficultés relatives au logement des personnes handicapées ne sont pas seulement la responsabilité de la SHQ. La SHQ est un acteur, parmi d'autres organismes et ministères, à pouvoir agir pour solutionner cette problématique. Parce qu'elle gère le PAD et qu'elle est directement confrontée aux difficultés, la SHQ devrait intervenir afin de responsabiliser les autres acteurs dans la recherche de solution (MSSS, Régie du bâtiment, etc.).

Nous pensons que la SHQ devrait trouver d'autres alternatives pour solutionner la problématique de l'adaptation de domicile, et la concertation avec les intervenants concernés pourrait s'avérer riche de solutions.

(1) Annexe 1 : Liste des organismes membres de la COPHAN

(2) Annexe 2 : Liste des organismes membres de l'AGRIPH

(3) Extrait de À part ... égale, l'intégration sociale des personnes handicapées un défi pour tous, Gouvernement du Québec, 1984.

(4) Extrait du Document de consultation pour la révision du programme d'adaptation de domicile (PAD), Société d'habitation du Québec, novembre 1997.

(5) Données complétées par l'Office des personnes handicapées du Québec, 1997.