

CONSULTATION

dans le cadre de la prépublication du projet de Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR

l'Association des groupes de ressources techniques du Québec

au Ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec

TABLE DES MATIÈRES

lr	troduction	3
P	résentation de l'AGRTQLes groupes de ressources techniques (GRT)	
	L'habitation communautaire	4
Le	e projet de Règlement sur la certification des résidences pour aînés Historique de la certification des résidences pour aînés	
	Les impacts de la réglementation de 2013	6
	Dépôt d'une version allégée du règlement	8
	Faire un pas de plus	9
R	econnaissance des spécificités de l'habitation communautaire	
	Offre de services	11
	Taille des résidences	13
	Action gouvernementale dans le développement de l'habitation communautaire	13
	Un statut particulier pour l'habitation communautaire	14
A	ssouplissement des mesures de surveillance et respect de l'autonomie	
	Des assouplissements pour les résidences desservant les aînés autonomes	16
P	ériode de transition et soutien gouvernemental	17
R	ecommandations	
	Reliées au statut de l'action communautaire	
	Reliées au soutien gouvernemental	
	Reliées aux exigences de surveillance	19
	Reliées à l'autonomie des résidents	20

Introduction

C'est avec intérêt que l'AGRTQ désire apporter sa contribution à l'élaboration d'un nouveau Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés (RPA), soumis par le ministre de la Santé et des services sociaux.

Le présent mémoire propose des recommandations pour assurer la viabilité des projets d'habitation communautaire qui se sont développés au cours des trente dernières années, tout en conservant des standards élevés de sécurité.

Depuis qu'elle réalise des projets d'habitation destinés aux aînés, l'habitation communautaire a démontré sa volonté d'assurer des milieux de vie sécuritaires. Cette préoccupation est au cœur même de la mission des organismes à but non lucratif (OBNL) d'habitation.

Le mémoire passe d'abord en revue les différentes étapes qui ont conduit à la réglementation en cours, pour mieux jauger ses impacts sur l'évolution des résidences privées pour aînés. Tout comme le ministre de la Santé, nous observons que la réglementation de 2013 a eu pour effet de forcer la décertification d'un nombre important de RPA. Il a eu, et a toujours, de graves conséquences pour les OBNL d'habitation qui ne se reconnaissent pas dans certaines de ses exigences.

Le projet de règlement déposé se veut plus souple. Nous saluons à cet effet l'ouverture démontrée par le Ministre, tant dans le contenu du projet déposé que dans l'approche collaborative qu'il a soutenu tout au long de son élaboration.

Des pas restent cependant à faire. Nous insistons sur l'importance de reconnaître les pratiques de l'habitation communautaire et de lui conférer un statut spécifique. Le mémoire fait la démonstration que l'habitation communautaire a peu en commun avec l'habitation commerciale : son approche, ses objectifs, sa mission, la population qu'elle désire rejoindre, la distingue à maints égards. La forcer à cohabiter sous une définition et des normes communes constitue une grave entrave à son développement. Cela apparaît d'autant plus inexplicable que le gouvernement du Québec soutient, par l'intermédiaire des programmes de la Société d'habitation du Québec, le développement de l'habitation communautaire qui constitue, rappelons-le, un choix stratégique de développement pour l'ensemble du Québec.

Nos recommandations visent notamment à assouplir les mesures de surveillance et à conforter l'autonomie et les choix des personnes aînées en matière de logement communautaire.

Nous proposons également que la mise en application du règlement s'accompagne d'une période de transition de 5 ans au cours de laquelle un soutien gouvernemental permettra l'internalisation progressive des coûts.

Pour examiner l'ensemble des options d'un tel programme, nous recommandons la mise en place d'un comité de travail formé des partenaires gouvernementaux et des partenaires de l'habitation communautaire et nous offrons notre entière collaboration.

La dernière section du mémoire résume l'ensemble de nos recommandations.

Présentation de l'AGRTQ

Depuis 1989, l'Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ) travaille à la promotion, à l'essor et à la consolidation de l'habitation communautaire pour répondre aux besoins des citoyens à faible et modeste revenus.

Sa mission consiste à réunir les organisations d'action communautaire autonome et d'économie sociale expertes en immobilier communautaire en un réseau organisé et à mettre cette expertise à contribution pour l'obtention, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques qui soutiennent la réalisation de projets associatifs en habitation. Pour mener à bien cette mission, l'AGRTQ collabore avec différents partenaires communautaires, institutionnels, publics et privés.

L'Association forme un réseau de 24 groupes de ressources techniques (GRT) à l'œuvre dans toutes les régions du Québec.

Les groupes de ressources techniques (GRT)

Les GRT accompagnent les groupes de citoyens et les communautés dans le développement des projets d'habitation, que ce soit en coopératives ou en organismes à but non lucratif. Les GRT coordonnent toutes les phases de réalisation des projets et remplissent une mission de mobilisation et de concertation des acteurs sur leur territoire.

L'approche des GRT privilégie l'appropriation du projet par les résidents locataires et favorise leur autonomie. Les GRT agissent auprès des ménages à faible ou modeste revenu et interviennent sous l'angle de la responsabilisation et du pouvoir d'agir des résidents et des milieux sur leurs conditions de logement.

L'intervention des GRT est globale, c'est-à-dire qu'elle tient compte des trois pôles indissociables d'un projet d'habitation communautaire : la vie associative, l'immobilier et la viabilité financière.

L'habitation communautaire

L'habitation communautaire assure une réponse durable aux besoins de logements des ménages à faible ou modeste revenus. Elle se distingue par son mode de propriété collective et par le fait qu'elle émerge d'une mobilisation de la communauté.

L'habitation communautaire repose sur le pouvoir d'agir des citoyens sur leurs conditions de logement et sur les valeurs de démocratie et de solidarité. Cette formule d'habitation permet d'offrir un logement de qualité, dans un milieu de vie sain, sécuritaire et dynamique, en plus de favoriser l'inclusion et la mixité sociale.

Le projet de Règlement sur la certification des résidences pour aînés

Pour bien comprendre la portée des modifications apportées au Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés, actuellement en cours, par le projet de Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés, soumis par le ministre de la Santé et des Services sociaux et dont avis a été donné dans la Gazette officielle du Québec, il est utile de rappeler l'historique des interventions gouvernementales récentes en cette matière.

Historique de la certification des résidences pour aînés

C'est dans le contexte de l'adoption du Plan d'action 2005-2010 sur les services aux aînés en perte d'autonomie que se situe la première intervention gouvernementale pour encadrer l'exploitation des résidences pour aînés (RPA). Le *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité de résidence pour personnes âgées*, entré en vigueur le 1^{er} février 2007, exigeait de tout exploitant d'une RPA qu'il détienne un certificat de conformité, délivré par l'Agence de la santé et des services sociaux de la région où est située la résidence.

Le règlement établit une distinction entre les RPA, selon qu'elles offrent, ou non, des services d'assistance personnelle (soins d'hygiène, aide à l'alimentation et distribution de médicaments). Ainsi, les résidences offrant des soins d'assistance personnelle avaient l'obligation d'être munies d'un système d'appel à l'aide et leur personnel devait être formé afin d'assurer la sécurité des locataires. À cette époque, la majorité des RPA à but non lucratif OBNL ont choisi de se certifier.

Le règlement est modifié en mars 2013. Il propose une nouvelle définition de ce que constitue une résidence privée pour aînés au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, fondée sur le nombre et la variété des services offerts et inscrits au bail, en distinguant deux catégories de résidences :

- les résidences pour aînés autonomes qui offrent au moins deux des services suivants: repas, aide domestique, sécurité ou loisirs;
- les résidences pour aînés semi-autonomes qui offrent au moins deux des services suivants : repas, aide domestique, sécurité, loisirs, assistance personnelle ou soins infirmiers dont au moins un service d'assistance personnelle ou de soins infirmiers.

Paradoxalement, l'autonomie des personnes âgées est ainsi déterminée par des critères externes.

Beaucoup plus contraignante, la nouvelle réglementation renforce les obligations de l'exploitant. Parmi celles-ci : obtenir une attestation temporaire de conformité préalable à l'obtention d'un premier certificat, vérifier les antécédents judiciaires du personnel et des bénévoles œuvrant dans une RPA, assurer en tout temps la présence du nombre de surveillants requis selon la taille de la résidence, s'assurer que des préposés rencontrent les exigences de compétences et de formation spécifiées dans le règlement, tenir un registre des incidents et des accidents. De nouvelles exigences de sécurité et de sécurité incendie sont également introduites, notamment l'obligation d'installer des dispositifs de limitation de la température de l'eau chaude, des avertisseurs de fumée, un système de détection et d'alarme incendie et l'ajout de séparations coupe-feu, exigences qui devront être rencontrées progressivement avant mars 2018

Cette nouvelle réglementation n'est pas seulement plus contraignante, elle déborde également de son cadre original. Ainsi, alors que le premier règlement s'intéressait aux seules résidences offrant des services d'assistance personnelle, elle introduit maintenant deux catégories de résidences, dont une catégorie offrant des services destinés exclusivement aux personnes autonomes. Il y a là un glissement majeur qui fait passer la mission de l'habitation sous l'égide du ministère de la Santé et des Services sociaux, s'immisçant dans les choix de logement de personnes autonomes, adultes et responsables.

Les impacts de la réglementation de 2013

Le règlement de 2013 a eu des effets mitigés. Une étude, réalisée par les chercheurs de l'ÉNAP¹, note une « amélioration observée de la qualité des soins ». Bien qu'ils ne soient pas en mesure de le quantifier avec précisions, les chercheurs estiment que la certification a également eu des effets positifs sur la sécurité des RPA. Trois considérations viennent en appui à cette estimation :

- « la certification a forcé plusieurs propriétaires de RPA à faire un choix d'affaires, c'est-àdire soit à investir pour mettre leur résidence aux normes si elle ne l'était pas déjà, soit à abandonner ce marché »;
- « le marché des RPA s'est nettement déplacé vers les résidences de 100 unités et plus et ces édifices, plus récents, offrent d'emblée un environnement physique sécuritaire puisqu'ils répondent à des normes exigeantes en matière de construction et de sécurité »;
- « l'augmentation du nombre de représentants d'organismes publics portant un regard extérieur sur le fonctionnement des RPA – agence régionale, infirmière du CSSS, commissaire régional aux plaintes, CQA, Régie du bâtiment, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, service municipal de sécurité incendie – a permis d'assurer une surveillance plus efficace des situations problématiques et d'intervenir pour les corriger ».

L'ÉNAP note également que 34 % des résidences de moins de 10 unités inscrites au registre lors de la première ronde de certification en 2007 ne s'y trouvent plus au 31 mars 2014, leur nombre étant passé de 919 à 607 RPA. Selon notre compilation des inscriptions au registre québécois des RPA au 31 mars 2015, cette vague de désinscription s'est poursuivi, le nombre des résidences de petite taille se fixant à 506, pour une diminution totale de 45 %.

Selon les chercheurs de l'ÉNAP, un certain nombre de petites résidences « dont la qualité des services laissait le plus à désirer » ont ainsi disparu, contribuant à une amélioration de la qualité générale. Malheureusement, parmi les résidences désinscrites, on compte quelque 200 OBNL de petite taille, qui ne peuvent se conformer aux exigences de la réglementation. Ces OBNL ont été mis en place pour répondre à des besoins spécifiques des personnes aînées, notamment en région, cela avec le soutien du gouvernement du Québec et de leur communauté locale. Sans modifications substantielles apportées au règlement de 2013, elles devront mettre fin aux services qu'elles offrent. La perte de services pour plus de 1 000 aînés représente assurément un recul, qui sera difficile à compenser.

Mémoire de l'AGRTQ | 27 novembre 2015

La certification des résidences privées pour aînés et la réponse aux besoins des retraités, Article de la revue Vie et vieillissement V12 no 2 – 2015

En effet, pour la même période, le nombre de résidences privées pour aînés, toutes catégories confondues, a diminué de 18 % (tableau 1). La diminution moins rapide du nombre total d'établissements montre que les sorties des petites RPA ont été partiellement contrebalancées par l'arrivée de résidences de plus grandes tailles, établies selon un nouveau modèle d'affaires, comme le soulignent les chercheurs de l'ÉNAP. Ce type de résidences ne saurait constituer une solution de remplacement pour les aînés qui habitent une résidence de petite taille : d'une part, la densité des grands ensembles n'assure pas une distribution géographique aussi étendue; d'autre part, leur loyer élevé, comme nous le verrons plus loin, réduit leur accessibilité.

Tableau 1. Évolution du nombre de RPA, toutes catégories confondues, entre 2007 et 2015

Année	Inscriptions au registre (N)
2007-2008	2 300
2008-2009	2 230
2009-2010	2 210
2010-2011	2 164
2011-2012	2 118
2012-2013	2 036
2013-2014	1 947
2014-2015	1 889
Écart de la période	-17,8 %

Sources: Rapports annuels de gestion du MSSS

Plus encore, le règlement de 2013 a entrainé une diminution relative de l'offre. En 2013, le ratio « nombre d'unités/ population de 65 ans et plus » était redescendu au niveau de l'année 2007-2008. Depuis, il n'a cessé de décroître (tableau 2).

Tableau 2. Évolution du nombre d'unités d'habitation, toutes catégories confondues, entre 2008 et 2015²

	Unités	Nombre d'unités/population des 65 ans
	d'habitation	et plus
31 mars 2008	95 742	8,7 %
31 mars 2009	105 017	9,3 %
31 mars 2010	112 051	9,6 %

Source : MSSS, Info Hébergement, septembre 2011								
31 mars 2013	113 281	8,7 %						
31 mars 2014	111 150	8,2 %						
Novembre 2015	116 881	8,0 %						

Sources : Étude de l'ÉNAP (2014); ISQ (2015), Données de population 65 ans et plus; AGRTQ : compilation des unités, novembre 2015

² Les données publiées par le MSSS n'ont pas permis d'élaborer une série de données continues. Cependant, les deux blocs de données disponibles donnent un aperçu des tendances.

Les conclusions du ministre de la Santé et des Services sociaux, responsable de l'application du règlement, vont dans le même sens : « Le règlement, entré en vigueur en 2013, a entraîné une décertification massive des RPA ». Les exigences notamment en termes de personnel et de formation faisaient en sorte que les résidences devaient se décertifier pour des raisons économiques, a expliqué le ministre, précisant que 114 résidences s'étaient décertifiées en 2014-2015 et qu'on était à risque d'en perdre jusqu'à 256 de plus.

Dépôt d'une version allégée du règlement

Les considérations quant aux effets non désirables de l'actuel règlement sur la certification des RPA ont conduit au dépôt d'une version allégée du règlement. D'entrée de jeu, nous désirons exprimer notre satisfaction face à l'ouverture démontrée par le Ministre. Cette nouvelle mouture apporte de nombreux assouplissements, tout en préservant les objectifs de sécurité qui doivent être ceux de tous.

Nous réitérons notre engagement envers la sécurité des personnes aînées. Pour l'habitation communautaire, la création et le maintien d'un milieu de vie sécuritaire s'inscrivent au cœur de sa mission.

À défaut de revenir à son cadre original et de se recentrer sur la population d'aînés semiautonomes, le doublement de chacune des catégories de résidences identifiées dans l'actuel règlement, qui seront maintenant au nombre de quatre, permet d'aller plus loin dans la reconnaissance des différentes réalités et de mieux s'ajuster à une offre de services, variée et différenciée.

Nous apprécions les allègements apportés en ce qui concerne la formation du personnel et des bénévoles qui reconnaissent les pratiques de l'habitation communautaire ainsi que les assouplissements apportés aux procédures de gestion.

Malgré ces progrès, nous constatons que l'approche demeure encore trop médicalisée. Certes, le règlement émane du ministère de la Santé et des Services sociaux; mais il faut rappeler qu'il s'intéresse d'abord et avant tout à des projets d'habitation et non à des centres de soin.

L'étude de l'ÉNAP, précédemment citée, établit la répartition des RPA en date du 2 avril 2014 (tableau 3). On le voit, l'approche médicalisée « mur à mur » n'est pas appropriée. Les exigences de surveillance et d'encadrement devraient être différenciées pour prendre en compte les réalités des personnes qui sont autonomes et ne veulent pas être « surveillées » ou encadrées, comme si elles présentaient des déficiences et ne pouvaient assumer leur autonomie.

Tableau 3. Répartition des RPA selon le type de services offerts

RPA offrant de services destinés à des	80,1 %
personnes semi-autonomes	00,1 70
RPA offrant de services destinés à des	8,8 %
personnes autonomes	0,0 70
RPA offrant des services mixtes	11,1 %

L'article 23 du règlement proposé (qui reprend l'article 66 du règlement actuel) est d'ailleurs clair : « L'exploitant d'une RPA de catégorie 1 ou 2 ne peut accueillir une personne âgée (sic) qui, avant son arrivée dans la résidence, présente des troubles cognitifs nécessitant une surveillance constante... » La population présente dans les RPA n'a donc pas à être institutionnalisée ou encadrée à outrance.

Ainsi, les articles sur la conservation en lieux sûrs des médicaments et des produits d'entretien, l'obligation pour l'exploitant de donner accès aux visiteurs ou à des professionnels du réseau de la santé, l'autorisation d'user de mesures de contrôle (force, isolement, etc.) en cas d'urgence, pour n'en citer que quelques-uns, sont inappropriés. Enfin, le droit de formuler une plainte relativement aux services reçus et de la transmettre au commissaire aux plaintes de centre intégré de santé et de services sociaux local perd tout sens dans un contexte de projet d'habitation pour personnes autonomes.

Faire un pas de plus

Pour les résidences qui n'offrent pas de services d'assistance personnelle ou de soins infirmiers, soit les résidences de catégorie 1 ou 2, la certification devrait avoir des exigences différentes, notamment en ce qui concerne la surveillance, la sécurité et la formation du personnel, sans que cela ne nuise aux objectifs de sécurité.

Par ailleurs, les exigences de la certification entrainent une hausse des coûts d'opération. La règle du marché commercial veut que cette augmentation soit répercutée sur le coût des loyers ou encore qu'elle entraîne la fermeture de l'établissement. Les OBNL d'habitation ne s'inscrivent pas dans cette logique.

Cela nous amène à insister fermement sur la nécessité de reconnaître de façon spécifique l'habitation communautaire, qui se déploie avec des buts autres que lucratifs. Nous aurons l'occasion dans les pages qui suivent d'en préciser les raisons.

Enfin, nous proposerons d'établir une période de transition, accompagnée d'un soutien financier, pour permettre aux RPA qui ne poursuivent pas des buts lucratifs d'assurer pleinement la sécurité de la population desservie. En effet, s'adressant principalement à des personnes ou de ménages à faible revenu, il ne sera pas possible d'internaliser en une seule opération les coûts de la sécurité et de la surveillance et d'en reporter la charge sur les résidents.

Reconnaissance des spécificités de l'habitation communautaire

Dans sa forme actuelle, l'habitation communautaire est présente depuis 1970. Elle appartient à ce que l'on nomme, depuis le Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, la nouvelle économie sociale. Elle se différencie du logement lucratif par sa mission de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle se démarque également du logement social, qui s'inscrit dans une logique d'assistance, en misant sur la prise en charge par les résidents de leur milieu de vie.

On dénombre 221 RPA à but non lucratif inscrites au registre gouvernemental, pour un total de 10 000 places offertes. À ce nombre, il faut ajouter quelque 200 projets non inscrits ou non

certifiés (selon les données du Réseau québécois des OSBL d'habitation), ce qui porte le parc immobilier de l'habitation communautaire destiné aux aînés à 22 000 unités.

Les RPA à but non lucratif inscrites au registre représentent 11,7 % de l'ensemble des résidences et totalisent 9,4 % des places. Ce n'est certes pas le courant dominant en matière de logement, mais elle n'en demeure pas moins une composante essentielle dont il faut tenir compte, notamment pour les retombées économiques et sociales qu'elle génère.

Les résidences privées pour aînés issues de l'habitation communautaire se distinguent nettement des RPA établies à des fins lucratives. Les objectifs, l'approche, la population desservie, l'offre de services, la taille des résidences et la recherche de sécurité sont autant d'éléments qui en font un modèle entrepreneurial et social différent.

Mission et population desservie

L'habitation communautaire offre une réponse aux besoins en logement des personnes âgées, en proposant des milieux de vie sains, dynamiques et solidaires, des services alimentaires et d'animation et un accès aux réseaux communautaires de solidarité. Au cœur des interventions, les GRT et les OBNL porteurs de ces projets, cherchent à limiter les risques d'isolement et de déracinement géographique des ménages vieillissants. Plusieurs de nos membres ont également mis sur pied des projets centrés autour d'une approche intergénérationnelle et réalisé des arrimages avec le milieu de la santé afin de jumeler aux projets d'habitation communautaire des ailes de « ressource intermédiaire » pour les aînés en plus grande perte d'autonomie.

Au Québec, 50 % des personnes de 65 ans plus ont un revenu de moins de 20 000\$ et 73 % des personnes aînés disposent d'un revenu inférieur à 30 000 \$ (tableau 4). Dans cette situation économique, le loyer impose une lourde charge aux personnes aînées et limite les possibilités d'accès à un logement sécuritaire, salubre, adapté à l'évolution de leurs besoins et de leur autonomie et ce, à un coût accessible.

Tableau 4. Répartition en pourcentage de la population, selon la tranche de revenu total moyen et certains groupes d'âge, Québec, 2008

	moins de 10 k \$ (%)	de 10 k\$ à 14 k\$ (%)	de 15 k\$ à 19 k\$ (%)	de 20 k\$ à 29 k\$ (%)	de 30 k\$ à 39 k\$ (%)	40 k\$ et plus (%)	moins de 20 k\$ (%)	moins de 30 k\$ (%)
55 - 64 ans	21,9	12,9	6,8	14,9	12,2	31,3	41,6	56,5
65 - 74 ans	9,3	18,7	20,7	21,5	12,4	17,4	48,7	70,2
75 ans et +	4,0	16,4	32,5	24,9	9,3	12,9	52,9	77,8
65 ans et +	7,2	17,7	25,5	22,9	11,1	15,6	50,4	73,3

Source : Statistique Canada, Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR), cité dans *Les aînés du Québec, quelques données récentes, 2012* (MFA)

Selon l'Enquête nationale auprès des ménages de Statistique Canada menée en 2011, 479 750 ménages locataires québécois doivent consacrer plus que la norme reconnue de 30 % du revenu pour se loger. Près de la moitié de ceux-ci, soit 227 835 ménages y allouent plus de 50 %³.

Les données concernant spécifiquement les ménages dont le principal soutien est âgé de 65 ans et plus⁴ vont dans la même direction. Plus du quart (26,3 %) des ménages aînés consacrent 30 % ou plus de leur revenu au logement. La proportion est deux fois plus élevée en milieu urbain (29 %) qu'en milieu rural (13 %).

C'est d'autant plus important que le marché de l'habitation à but lucratif est difficilement accessible pour les personnes à faible revenu. Selon la Société canadienne d'hypothèque et de logement⁵, le loyer mensuel moyen des studios et des chambres individuelles incluant au moins un repas par jour s'élevait à 1 400 \$, variant de 1 200\$ à plus de 4 000\$ pour des résidences destinées à des personnes autonomes⁶. En comparaison, le loyer mensuel moyen pour un studio dans un OBNL d'habitation construit en 2015, est de 800 \$, incluant les services de base.

Offre de services

Le tableau 5 présente un état des lieux des services offerts par les RPA, selon leur statut. Les services de repas et de loisirs sont offerts pratiquement partout (99 %) et ne constituent pas un élément de distinction entre les OBNL et les entreprises lucratives. Les services d'aide domestique sont le premier degré d'une différenciation qui va en s'intensifiant au fur et à mesure que l'on progresse dans les services d'assistance personnelle et de soins infirmiers.

Ainsi, 75 % des OBNL offrent des services d'aide domestique. Ce nombre n'est plus que de 53 % lorsqu'il s'agit d'assistance personnelle et tombe à 23 % pour l'offre de services infirmiers. Les RPA à but lucratif offrent des services de repas, de loisirs, d'aide domestique et d'assistance personnelle à une hauteur dépassant les 90 %. Ce n'est qu'en ce qui concerne les soins infirmiers que l'offre chute à 43 %, ce qui représente près du double de l'offre des OBNL.

L'offre de services des OBNL est principalement orientée vers des services destinés à des personnes autonomes, avec une mineure pour de soins destinés aux personnes semi-autonomes, ce qui constitue un premier facteur de différenciation. Traduit en termes de besoin de surveillance et de sécurité, c'est un élément dont il faut tenir compte.

Statistique Canada (2014). Enquête nationale auprès des ménages. (Compilation du FRAPRU)

Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique du ministère de la famille et des aînés (2012)

SCHL (2012), Le marché de l'habitation, Rapport sur les résidences pour personnes âgées

Un crédit d'impôt variant de 150 \$ à 700 \$ est disponible pour les personnes âgées de 70 ans et plus

Tableau 5. Résidences privées pour aînés inscrites au registre du Ministère de la Santé et des Services sociaux – Nombre et services offerts

			N	Repas		Loisirs		Aide domestique		Assistance personnelle		Soins infirmiers	
		OBNL	Total	OBNL	Total	OBNL	Total	OBNL	Total	OBNL	Total	OBNL	Total
1	Bas-Saint-Laurent	38	151	100,0 %	100,0 %	100,0 %	98,7 %	97,4 %	98,7 %	28,9 %	78,1 %	7,9 %	24,5%
2	Saguenay – Lac-Saint-Jean	30	96	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	96,7 %	95,8 %	80,0 %	91,7 %	20,0 %	36,5%
3	Capitale-Nationale	20	158	90,0 %	100,0 %	60,0 %	98,7 %	40,0 %	93,7 %	20,0 %	87,3 %	10,0 %	56,3%
4	Mauricie et Centre-du- Québec	13	212	100,0 %	99,5 %	100,0 %	96,2 %	84,6 %	99,1 %	100,0 %	97,2 %	38,5 %	39,6%
5	Estrie	7	98	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	71,4 %	98,0 %	85,7 %	96,9 %	71,4 %	41,8%
6	Montréal	31	224	96,8 %	98,7 %	96,8 %	98,2 %	38,7 %	88,8 %	35,5 %	86,2 %	32,3 %	52,2%
7	Outaouais	2	63	100,0 %	100,0 %	100,0 %	98,4 %	100,0 %	100,0 %	50,0 %	95,2 %	0,0 %	30,2%
8	Abitibi-Témiscamingue	13	51	100,0 %	100,0 %	92,3 %	94,1 %	100,0 %	100,0 %	76,9 %	78,4 %	30,8 %	17,6%
9	Côte-Nord	2	6	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	50,0 %	66,7 %	100,0 %	100,0 %	0,0 %	50,0%
10	Nord-du-Québec	1	2	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0%
11	Gaspésie – Îles-de-la- Madeleine	15	49	100,0 %	100,0 %	100,0 %	95,9 %	73,3 %	91,8 %	60,0 %	87,8 %	13,3 %	28,6%
12	Chaudière-Appalaches	28	180	100,0 %	99,4 %	89,3 %	97,8 %	85,7 %	97,2 %	42,9 %	87,2 %	25,0 %	40,0%
13	Laval	4	51	100,0 %	98,0 %	100,0 %	100,0 %	25,0 %	86,3 %	25,0 %	88,2 %	25,0 %	58,8%
14	Lanaudière	4	103	100,0 %	100,0 %	100,0 %	99,0 %	75,0 %	98,1 %	75,0 %	95,1 %	25,0 %	44,7%
15	Laurentides	4	124	100,0 %	100,0 %	100,0 %	98,4 %	100,0 %	98,4 %	100,0 %	96,8 %	50,0 %	41,9%
16	Montérégie	9	296	100,0 %	100,0 %	100,0 %	99,0 %	66,7 %	99,0 %	66,7 %	98,3 %	33,3 %	49,0%
	TOTAL		1 864	98,6 %	99,7 %	94,1 %	98,3 %	75,6 %	96,1 %	52,9 %	91,1 %	23,1 %	42,5%

Source : Registre des résidences privées pour aînés, 20 novembre 2015

Taille des résidences

Le tableau 6 rappelle la répartition des places offertes selon le statut et la taille de la RPA. On constate que le statut n'est pas un facteur discriminant pour les micro-résidences (moins de 10 unités). Les projets de petite taille (de 10 à 49 unités) se trouvent en proportion plus importante du côté de l'habitation communautaire (31 % vs 13 %). La proportion de projets de taille intermédiaire (50 à 199 unités) est relativement semblable, quel que soit le statut (55 % vs 43 %). Le secteur privé inscrit sa prédominance dans les projets de grande taille (26 % vs 15 %) et plus encore dans les projets de très grande taille (350 à 1 200 unités), où il se retrouve seul.

	OBNL	But lucratif
0-9	2 %	3 %
10-49	31 %	13 %
50-99	23 %	16 %
100-199	32 %	27 %
200-349	12 %	26 %
350-1 200	0 %	15 %
	100 %	100 %

Dans l'habitation communautaire, 86 % des personnes vivent dans des résidences de 10 à 200 unités. Dans les résidences du secteur privé, 41 % des personnes habitent dans des grands ensembles. La taille est donc un élément qui distingue les résidences selon leur statut, d'autant que la tendance du secteur privé à construire des grands ensembles est en développement. Il s'agit d'une différence importante à considérer dans la répercussion des coûts additionnels découlant d'exigences de sécurité plus fortes sur le loyer.

Action gouvernementale dans le développement de l'habitation communautaire

Depuis 1997, l'État québécois soutient le développement de l'habitation communautaire, essentiellement par la Société d'habitation du Québec (SHQ) et son du programme AccèsLogis Québec. La première programmation quinquennale s'adressait aux coopératives d'habitation et aux organismes à but non lucratif. Le principal objectif d'AccèsLogis était et est toujours d'offrir en location des logements à des ménages à faible ou modeste revenus (volet I), à des personnes âgées en légère perte d'autonomie (volet II) et à des personnes ayant des besoins particuliers de logements (volet III).

La réalisation des logements communautaires est rendue possible grâce à ce soutien gouvernemental qui en reconnaît la pertinence et l'efficacité. Le soutien public a permis de développer près de 35 000 logements communautaires, partout au Québec. L'action gouvernementale stimule l'offre d'habitation et allège le fardeau des ménages à faible ou modeste revenus. À défaut, ces ménages se trouveraient dans une situation très difficile. En effet, le secteur privé, pour des raisons de rentabilité économique et de profitabilité, ne s'intéresse pas à ce segment de marché et n'offre pas de réponse à leurs besoins.

En plus de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'habitation communautaire a des retombées économiques majeures. Selon une étude menée par la SHQ, « pour chaque dollar versé par la SHQ à titre de subvention, 2,30 \$ ont été injectés dans l'économie québécoise »⁷. En termes de valeur ajoutée, les interventions de la SHQ équivalent à « 3,7 % du produit intérieur brut québécois de 2010 ».

Toujours selon la SHQ, ses programmes permettent « une importante création d'emplois estimée à près de 10 % des heures travaillées au Québec dans le secteur de la construction résidentielle ». Plus précisément, il a été estimé que les impacts directs dans l'économie représentaient « 6 392 années-personnes » alors que les impacts indirects totalisaient « 5 073 années-personnes ».

Un statut particulier pour l'habitation communautaire

L'habitation communautaire se distingue de l'habitation commerciale par son approche, sa mission et ses objectifs. Elle est une innovation sociale, reconnue et soutenue par le gouvernement du Québec. Ses retombées sociales et économiques en font un choix stratégique pour l'ensemble de la population québécoise.

Le règlement sur la certification des résidences privées pour aîné, dans sa nouvelle facture, doit lui faire une place spécifique, en distinguant les deux statuts d'exploitant d'une RPA. L'ignorer risque d'entrainer des fermetures, faute de pouvoir rencontrer des exigences qui ne correspondent pas à sa réalité. Déjà, près de 200 RPA à but non lucratif ne sont pas certifiés ou n'auront pas d'autres choix que de se décertifier. Cette perte aurait des conséquences graves puisqu'il n'y a pas de solutions de remplacement. Le secteur privé ne s'intéresse pas à ce segment de population; de plus, la formule d'habitation à loyer modique est plus que saturée, avec près de 40 000 personnes en attente d'une place.

Il en va de la cohérence gouvernementale qui ne peut, d'une part, soutenir l'action communautaire et, d'autre part, la mettre en péril par des exigences qui ne reconnaissent pas ses spécificités.

Le projet de règlement a fait un pas important pour s'éloigner du « mur à mur » en établissant quatre catégories de résidences, selon les services offerts. Il doit poursuivre dans cette voie en distinguant le statut de l'exploitant et en reconnaissant la spécificité de l'habitation communautaire.

Société d'habitation du Québec (2011). Étude d'impacts des activités de la Société d'habitation du Québec, supplément, Québec, 8 p.

Assouplissement des mesures de surveillance et respect de l'autonomie

Nous sommes en accord pour garantir aux aînés des environnements sécuritaires. Le développement de milieux de vie sécuritaires est déjà dans les pratiques de l'habitation communautaire et il est là pour y rester. Pour cela, il faut trouver un équilibre. Le renforcement des exigences génère des coûts qui ne peuvent être répercutés sur le loyer d'une population à faible revenu, à tout le moins, pas sans une aide gouvernementale.

Le risque zéro n'existe pas. C'est donc avec une grande attention qu'il faut examiner les mesures proposées, évaluer leur pertinence dans un contexte spécifique et choisir les plus appropriées, afin de maintenir un niveau élevé de sécurité sans pour autant conduire à la fermeture ou à la décertification des résidences qui desservent des populations vulnérables ou à faible revenu, particulièrement en milieu urbain où, rappelons-le, le taux d'effort au logement est deux fois plus élevé qu'en milieu rural.

Contextualisation des événements menaçant la sécurité des aînés

Il est difficile de se faire une idée précise du tableau des accidents et incidents graves survenus dans les RPA et d'en évaluer l'ampleur. Le gouvernement du Québec n'en publie pas de bilan, comme il le fait pour les établissements du réseau de la santé. Certaines agences régionales de la santé font état des plaintes reçues et traitées par le commissaire aux plaintes, en provenance des RPA. Mais la pratique n'est pas généralisée. Pour les accidents ayant occasionné la mort dans une RPA, on peut en retrouver la trace au Bureau du coroner. Ainsi, pour l'année 2014-2015, 4 accidents mortels (2 chutes, 1 intoxication médicamenteuse, 1 autre accident) sont survenus dans une RPA et aucun décès consécutif à un incendie n'a été signalé.

Les rapports semestriels des incidents et accidents survenus lors de la prestation des soins et services de santé au Québec recensaient, pour la période du 1^{er} octobre 2013 au 31 mars 2014, 325 010 événements ayant touché des personnes de 65 ans et plus. De ce nombre, 0,06% étaient à l'origine de conséquences graves et permanentes (195 personnes) et un nombre équivalent a conduit à la mort de la personne. La majorité des accidents graves sont survenus dans les CHSLD. Toutefois, avec des données d'origine aussi différente, il faut examiner les comparaisons entre les RPA et le réseau de la santé avec prudence.

Les conclusions de l'étude de l'ÉNAP qui estime que, à la suite du rehaussement des exigences de certification, « les RPA posant de réels dangers à leurs résidents ont pratiquement disparu » nous donnent, par ailleurs, une autre indication.

Dans la recherche d'un optimum en matière de sécurité, il importe également d'être en mesure d'assurer le suivi des mesures mises en place. Le MSSS dispose de 7 inspecteurs à temps complet et de 20 inspecteurs à temps partiel pur visiter les RPA. Du 1^{er} janvier 2012 au 8 septembre 2015, 2 083 visites⁸ ont été effectuées, soit une moyenne annuelle de 555 visites. Sans ajout de ressources, il faudra 3,4 années pour visiter au moins une fois toutes les résidences.

-

Données MSSS fournies en raison de demandes particulières

Dans un autre ordre d'idée, la revue du Barreau a publié une étude portant sur la légalité des baux de résidences privées pour aînés⁹. L'étude a examiné un échantillon de baux concernant 19 000 personnes, résidents de RPA à but lucratif. Cet échantillon recense un peu plus de 15 % de tous les baux. Les conclusions des deux auteurs sont les suivantes :

« les auteures ont noté une tendance lourde au sein de cette industrie à bafouer, à divers degrés, les droits des locataires. Elles concluent qu'un encadrement législatif plus adapté à cette clientèle vulnérable paraît s'imposer puisque tous les baux qu'elles ont examinés comportaient une ou plusieurs clauses contrevenant aux règles pourtant impératives du Code civil du Québec en matière de louage résidentiel ».

Dans ce dernier cas, les données pointent le non-respect des droits des locataires des RPA à but lucratif. Quand le bail, premier acte contractuel entre propriétaire et client, ouvre sur autant de contraventions, on peut se poser de sérieuses questions sur le souci de sécurité au quotidien.

Des assouplissements pour les résidences desservant les aînés autonomes

Pour les RPA de catégorie 1 de moins de 50 unités, le règlement soumis reconnaît les pratiques de l'habitation communautaire en admettant une surveillance par un bénévole ou un locataire surveillant pouvant être joint en tout temps. Cette reconnaissance devrait être étendue, avec les adaptations requises, aux résidences de plus grandes tailles.

Dans la catégorie 2, qui se distingue de la catégorie 1 par la distribution de médicaments, mais qui s'adresse toujours à des personnes autonomes, des dispositions semblables devraient aussi s'appliquer.

De même, les résidences de catégorie 2, de neuf unités ou moins, devraient bénéficier de l'allègement accordé aux résidences de catégorie 3 pour la surveillance pendant des périodes discontinues de moins de douze heures.

Le règlement devrait également limiter la portée des exigences qui s'apparentent à des mesures « institutionnelles » (gestion des médicaments et des produits d'entretien, mesures de contrôle) aux seules RPA s'adressant aux personnes semi-autonomes. Le 4^e paragraphe de l'article 37 et les articles 37, 39, 44, 46, 48, 54, et 55 devraient être modifiés en ce sens. De même, l'article 41 devrait être modifié en précisant que les résidences de catégorie 1 ou 2 PEUVENT conclure une entente une entente avec un CISSS, alors que les résidences de catégorie 3 ou 4 DOIVENT en conclure une.

Par ailleurs, une modification, de nature administrative, devrait être apportée à l'article 13. Dans sa formulation actuelle, l'article suggère que le futur résident peut choisir les services qu'il désire recevoir. Dans une RPA à but non lucratif, les services de base ne sont pas optionnels. S'ils devaient l'être, c'est la viabilité même de l'OBNL qui serait menacée.

Mémoire de l'AGRTQ | 27 novembre 2015

La légalité des baux de résidences privées pour personnes âgées : Étude réflexive sur l'effectivité des droits dans un contexte de vieillissement de la population, Revue du Barreau/Tome 70/Automne 2011

Période de transition et soutien gouvernemental

Un OBNL qui œuvre en habitation ne dispose pas de marge de profit pour amortir l'internalisation de mesures de sécurité additionnelles. Nous suggérons donc que la mise en application du règlement s'accompagne d'une période de transition de 5 ans au cours de laquelle un soutien gouvernemental permettrait l'internalisation progressive des coûts.

À titre d'exemple, nous présentons une évaluation type des coûts de surveillance découlant du projet de règlement tel que soumis.

Le calcul s'applique à une résidence de 110 unités, disposant de tirettes d'urgence dans tous les logements. Le scénario suppose que la surveillance est effectuée par du personnel à l'emploi de la résidence (22 \$/h, charges de l'employeur incluses).

Tableau 7. Évaluation des coûts de surveillance pour une résidence-type

Hypothèses retenues	
110 unités de logement (avec tirettes d'urgence)	
Surveillance assumée par des employés à charge	
Tarif horaires, incluant les charges de l'employeur	22\$
Heures annuelles à couvrir – surveillance : (24 h x 7 j x 52 sem.))	8 736
Heures couvertes par l'équipe administrative et le concierge	3 120
Heures additionnelles à payer	5 616
Coût annuel des heures de surveillance additionnelles	123 552 \$
Coût mensuel reporté sur 110 locataires	94\$

Le niveau de surveillance annuelle requis, soit 24 heures par jour, tous les jours, totalise 8 736 heures, dont 3 120 heures sont déjà assumées par le dispositif en place. Il reste donc 5 616 heures à financer. Le coût annuel s'établit à 123 552 \$, soit une augmentation des frais de service de 94 \$ par mois, une fois réparti sur l'ensemble des 110 unités.

Il est évident qu'il s'avère impossible de répercuter ces coûts sur le loyer de résidents dont 80 % disposent d'un revenu inférieur à 20 000 \$.

Dans cet exemple, la période de transition de 5 ans avec soutien gouvernemental permettrait de partager le financement des frais de service, incluant les frais actuels (240 \$) et les frais additionnels (94 \$), de la façon suivante :

Tableau 8. Scénario d'une internalisation progressive des coûts additionnels liés à la sécurité

	An 1	An 2	An 3	An 4	An 5		
Frais de service (*)	334,00\$	340,68\$	347,49\$	354,44\$	361,53\$		
Provenance du paiement							
Paiement locataire	255,00\$	270,00\$	285,00 \$	300,00\$	315,00\$		
Crédit d'impôt	45,00\$	45,00\$	45,00 \$	45,00\$	45,00\$		
Soutien provincial	34,00\$	25,68 \$	17,49 \$	9,44\$	1,53\$		
(*) les frais de service sont en ajout au loyer. Un taux d'inflation annuel de 2 % est appliqué.							

La partie supplémentaire de loyer assumée par le locataire augmenterait de 15 \$ par année durant 5 ans, passant de 255 \$ à 315 \$, en intégrant l'entièreté des coûts additionnels. Inversement, le soutien gouvernement diminuerait de 34 \$ à 0 \$, à la sixième année.

Cette démonstration est à titre indicatif. Il va sans dire que les coûts répercutés seront beaucoup plus importants dans des résidences de plus petites tailles. D'autres coûts sont également à prévoir, notamment pour l'acquisition d'un système d'appel d'urgence mobile, pour les OBNL qui ne disposent pas d'un système fixe (équipements Wi-Fi, bracelets et téléavertisseurs alphanumériques, réserve de remplacement).

Nous suggérons qu'un comité de travail examine les différents cas. L'AGRTQ propose sa collaboration, avec d'autres partenaires de l'habitation communautaire, pour faire un état des lieux satisfaisant en vue de développer des options viables.

Dans ce scénario, nous avons maintenu stable le niveau du crédit d'impôt (provincial) disponible au locataire, tout au cours de la période de transition. S'il devait augmenter, nous avons présumé que le gouvernement ajusterait sa contribution en conséquence.

Cela nous amène à soumettre une préoccupation à l'égard de ce crédit. Nous invitons le ministre de la Santé et des Services sociaux à transmettre les modifications qui seront ultimement apportées au règlement à son collègue du ministère du Revenu afin que le crédit d'impôt soit ajusté en conséquence.

Recommandations

Reliées au statut de l'action communautaire

Article 1. Ajouter à la fin de l'article : « De plus, les RPA sont de type privée à but lucratif ou privée à but non lucratif. »

Article 8. Modifier le 1^{er} paragraphe de la façon suivante : une « résidence privée pour aînés » titulaire d'une attestation temporaire ou d'un certificat de conformité doit être exploitée sous le nom de « Résidence privée pour aînés accréditée » ou de « Résidence à but non lucratif pour aînés accréditée », selon la nature de son statut.

Article 13. Modifier les dispositions en fonction du statut et reformuler en distinguant les services obligatoires et, le cas échéant, facultatifs. Assurer la concordance avec l'article 37.

Articles 17, 27, 30, 31, 32, 36, 47, 58, 60. S'assurer que la notion de « bénévole » est réservée aux RPA à but non lucratif.

Article 37. Modifier le paragraphe 1° du premier alinéa par « présenter l'ensemble des services, obligatoires et facultatifs, offerts... »

Annexe 1. En concordance avec l'Article 8, supprimer l'annexe I.

Reliés au soutien gouvernemental

Afin de respecter des normes élevées de sécurité, tout en protégeant la viabilité des OBNL d'habitation, s'assurer qu'une période de transition de cinq ans permette aux OBNL d'habitation d'internaliser les coûts découlant des exigences de la certification, en bénéficiant d'un soutien gouvernemental; de plus, dans les cas où la viabilité de l'OBNL ne permet une internalisation complète des coûts, qu'un programme de soutien à plus long terme soit instauré.

Mettre en place un comité de travail, en collaboration avec les partenaires de l'habitation communautaire, pour examiner en profondeur la situation des OBNL d'habitation et établir les balises d'un programme de soutien, à court et long termes.

S'assurer que les modifications apportées à la définition des services offerts ou aux dispositions de surveillance soient harmonisées avec le crédit d'impôt pour maintien à domicile, notamment à l'article 2 pour les modifications apportées à la section « services des repas », concernant la « disponibilité d'un ou de plusieurs repas » et la migration de « sur une base quotidienne » vers « sur une base régulière ».

Reliées aux exigences de surveillance

Pour les articles 17, 18 et 19, nous reprenons les propositions soumises par le RQOH, à savoir :

Dans le cas d'une résidence à but non lucratif de catégorie 1, comprenant de 50 à 199 unités locatives, que la surveillance soit effectuée par un membre du personnel OU par deux personnes majeures pouvant être jointes en tout temps et sans délai en cas d'urgence.

Dans le cas d'une résidence à but non lucratif de catégorie 1, comprenant 200 unités locatives ou plus, que la surveillance soit effectuée par deux membres du personnel OU par un membre du personnel et deux personnes majeures pouvant être jointes en tout temps et sans délai en cas d'urgence.

Que dans les résidences de catégories 2 de neuf unités locatives ou moins, l'exploitant soit autorisé, pour des périodes discontinues de moins de 12 heures, à faire assurer la surveillance dans sa résidence par une personne majeure, dans la mesure où cette personne est titulaire des attestations visées aux paragraphes 1° et 2° du premier alinéa de l'article 28.

Reliées à l'autonomie des résidents

Article 41. Remplacer « L'exploitant d'une résidence privée pour aînés doit conclure une entente avec le CISSS » par « L'exploitant d'une résidence privée pour aînés de catégorie 3 ou 4 doit conclure une entente avec le CISSS ».

Article 44. Limiter la procédure de plainte adressée au commissaire aux plaintes d'un CISSS aux résidences de catégorie 3 ou 4, dont les services sont destinés aux personnes semi-autonomes. Faire la concordance avec le paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 37.

Articles 46. Limiter l'obligation de rangement des produits d'entretien ménager aux résidences de catégorie 3 ou 4.

Article 48. Limiter les obligations de l'exploitant quant à l'automédication aux résidences de catégorie 3 ou 4.

Article 54. Interdire à l'exploitant d'une résidence privée pour aînés l'utilisation de la force, de l'isolement, de tout moyen mécanique ou de toute substance chimique.

Article 55. Limiter l'utilisation de mesures de remplacement aux résidences de catégorie 1 ou 2.

Assurer la concordance des articles 54, 55 et 56.



