



**Confédération
des syndicats nationaux**

**Commentaires de la CSN
sur le projet de règlement sur les**

**Conditions d'obtention d'un certificat de
conformité et les normes d'exploitation d'une
résidence privée pour aînés**

présentés à
la ministre déléguée aux Services sociaux

11 juillet 2012

Confédération des syndicats nationaux
1601, av. De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
tél. : 514 598-2271
télééc. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Avant-propos	5
Introduction	7
Commentaires généraux.....	8
1. Pour faire cesser la marchandisation des services professionnels et des services réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers.....	9
Clarifier le rôle et les responsabilités des CSSS face aux résidences privées pour aînés.....	11
2. Les catégories de RPA pour aînés autonomes et semi-autonomes	12
3. L'évaluation des besoins	12
4. Le personnel	14
5. La formation du personnel embauché par les RPA.....	16
6. La vérification des antécédents judiciaires	17
7. Les dispositions face aux comportements difficiles ou préjudiciables	18
8. Les habitations communautaires pour aîné-es	18
Conclusion.....	20
Rappel des recommandations.....	22

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2000 syndicats qui regroupe plus de 300 000 travailleuses et travailleurs, principalement sur le territoire du Québec, réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux.

Tous les membres des syndicats de la CSN sont interpellés par cette question des conditions de vie des personnes aînées en perte d'autonomie et de l'accès aux services qui les soutiennent et qui peuvent même retarder cette perte d'autonomie. De plus, un nombre important de nos membres, issus de la Fédération de la santé et des services sociaux (FSSS) ainsi que de la Fédération des professionnelles (FP), travaillent auprès des personnes âgées ou d'autres clientèles vulnérables. Il s'agit en fait de plus de 100 000 personnes qui travaillent au quotidien dans l'ensemble des différents établissements du réseau public ou dans des organisations partenaires : centres hospitaliers, centres de santé et de services sociaux (CSSS), centres locaux de services de santé (CLSC), centres d'hébergement en soins de longue durée (CHSLD) ainsi que dans les centres d'hébergement privés, les ressources intermédiaires ou de type familial (RI ou RTF) et les organismes communautaires ou d'économie sociale.

Introduction

Comme nous le disions en septembre 2011 lors de notre présentation en commission parlementaire pour l'étude du projet de loi no 16 sur la certification des résidences pour aîné-es, la CSN suit de près l'évolution des questions de santé et de services sociaux ainsi que celles reliées au vieillissement de la société québécoise. Aussi attendions-nous avec intérêt la publication de ce projet de règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés (RPA).

Selon nous, la certification des résidences privées pour aînés devait être resserrée et surtout, nous réclamions du gouvernement qu'il assume pleinement ses responsabilités afin que les services publics de soutien à domicile des CLSC, incluant les services réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers, y soient assurés, et ce, à la hauteur des besoins des personnes résidentes et sans aucune marchandisation.

Pour la CSN, un engagement gouvernemental plus substantiel dans le soutien à domicile est incontournable pour vraiment assurer la dignité des aînés et les accompagner en toute équité pour repousser autant que possible leur perte d'autonomie.

Au moment où le Protecteur du citoyen vient de révéler l'insuffisance notoire des soins et services à domicile pour les aînés et les autres personnes vivant avec des incapacités importantes et où il réclame des corrections conséquentes, nous croyons qu'il faut cesser de tergiverser pour enfin relever l'offre publique de façon à mieux accompagner nos aînés et leurs proches ainsi que le personnel qui se dévoue à leurs côtés.

La CSN se préoccupe également de l'évolution des façons d'organiser le travail, de la dotation en personnel et des formations requises pour veiller à bonifier les conditions de travail des salariés des divers milieux responsables d'assurer les soins et services au quotidien.

Commentaires généraux

Passant de 26 à 90 dispositions depuis sa formulation initiale en 2006, l'encadrement réglementaire s'est fortement développé. Quelques avancées sont constatées dans certains volets comme le plan de sécurité incendie, le dossier des résidents, la description des problèmes de santé du résident qui doivent être pris en compte dans le cadre des services qui lui sont offerts dans la résidence, les procédures à faire connaître et respecter, le registre des incidents et accidents ou le dossier du personnel. Nous prenons acte du maintien de l'attestation temporaire de conformité à laquelle nous nous opposons dans nos commentaires sur le projet de loi 16. Nous y exposons nos craintes d'une bureaucratisation indue du processus et de la création de confusion pour la population entre l'attestation temporaire et le certificat de conformité. Des retards dans la certification existent déjà, l'attestation temporaire ne devrait pas servir à les rendre plus acceptables.

Cependant pour la CSN, la marchandisation des services de soutien à domicile aux aînés, incluant ceux pour leurs besoins réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers en résidence privée pour aînés, constitue le cœur de notre désaccord avec la logique même de cette réglementation.

Pour nous, la marchandisation en douce de ces services en résidence privée pour aînés est inacceptable et il faut d'urgence cesser de la banaliser. Nous considérons qu'elle n'a pas lieu d'être et qu'elle constitue une dérive aux principes fondamentaux de notre système d'assurance-maladie conçu pour assurer à tous un accès égal aux soins et services requis par leur état de santé.

Dans cette perspective, nos remarques proposeront d'abord un fonctionnement visant à faire cesser cette marchandisation des services professionnels, d'assistance personnelle et de soins infirmiers aux aînés.

1. Pour faire cesser la marchandisation des services professionnels et des services réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers

En matière de services d'assistance personnelle, le récent rapport du Protecteur du citoyen sur les services à domicile de longue durée¹ vient démontrer l'existence de graves disparités d'application de la Politique du soutien à domicile du Québec *Chez soi : le premier choix* et une nette tendance au nivellement par le bas du nombre d'heures de services publics de soutien à domicile des CLSC.

Cette triste réalité de l'insuffisance notoire des services publics d'assistance personnelle à domicile s'accompagne d'un cortège de conséquences pénibles comme décrit dans ce rapport : l'épuisement des proches aidantes, les listes d'attente, les coupures abruptes de services, les plafonds d'heures arbitraires, les détériorations à la santé et les recours plus fréquents aux urgences hospitalières, les coûts additionnels pour le système public, etc.

Cette insuffisance de services d'assistance personnelle, qui affecte durement le quotidien des aînés ainsi que des personnes vivant avec des incapacités sévères et persistantes, commande d'importantes et immédiates corrections. Cependant, elle ne devrait surtout pas constituer une occasion d'affaires lorsque des aînés vivent en résidences privées pour aînés! Tout au contraire, nous croyons que les constats et les recommandations du Protecteur du citoyen doivent être un signal clair au gouvernement afin qu'il redresse l'offre publique de soutien à domicile à la hauteur des besoins à satisfaire et qu'il se donne les moyens et outils pour le faire.

Le même raisonnement s'applique pour les services professionnels ou de réadaptation (ergothérapie, physiothérapie, etc.) pour lesquels une tendance à la privatisation est également constatée.

Selon nous, seule cette façon de faire permet d'adapter et de vraiment consolider notre système public de santé et de services sociaux face au défi spécifique du soutien à domicile découlant du vieillissement de la population qui s'accélérera dans nos communautés et régions pour les deux prochaines décennies.

En l'occurrence, la CSN estime que les recommandations du Protecteur du citoyen doivent inspirer l'actuel projet de règlement. Ensemble, elles constituent l'occasion de corriger l'approche poursuivie avec l'industrie de l'habitation pour aînés et d'affirmer clairement la prépondérance du principe d'universalité d'accès à tous les services couverts par la *Loi sur les services de santé et services sociaux* (LSSS) sur les intérêts marchands des exploitants de résidences privées pour aînés.

¹ Rapport d'enquête du Protecteur du citoyen *Chez soi : le premier choix* L'accessibilité aux services de soutien à domicile pour les personnes présentant une incapacité significative et persistante, Québec, 30 mars 2012

En réclamant la prestation publique des services professionnels et des services réguliers² d'assistance personnelle et de soins infirmiers dans chacune des résidences pour aînés, la CSN exige du gouvernement d'en finir avec le flou qui prévaut et les injustices actuelles, où seuls les aînés mieux nantis peuvent s'acheter des services pour satisfaire leurs besoins tandis que plusieurs autres vieillissent dans de misérables conditions.

Pour desservir toutes les personnes ayant les mêmes besoins, le réseau public doit disposer du mandat et des ressources, peu importe les moyens financiers des personnes, le type d'habitation, le territoire de CSSS ou la région.

Le Protecteur du citoyen a été clair dans ses recommandations. Il revient au gouvernement de s'engager concrètement en soutien à domicile afin d'être en mesure de planifier ses budgets sur la base d'une projection des besoins à satisfaire et d'informer la population quant à la gamme réelle de services publics de soutien à domicile sur lesquels elle peut et pourra compter, indépendamment de son type de domicile ou de ses revenus.

Cette uniformité d'application est non seulement une garantie d'équité entre les personnes, mais aussi la meilleure façon d'assurer l'efficacité maximale d'un fonctionnement homogène des services à domicile dans les résidences privées pour aînés, sous la responsabilité formelle des CSSS et agences chargées de fournir l'encadrement et le soutien des résidences de leur territoire ou région.

Ainsi, il reviendrait à l'instance locale (le CSSS) de même qu'à l'agence régionale d'estimer et de fournir les budgets requis pour garantir la disponibilité d'un personnel formé suffisant pour dispenser en continu des services de qualité dans toutes les sphères incluant les prestations régulières de services d'assistance personnelle et de soins infirmiers auprès des personnes aînées résidentes, et ce, sans charge financière pour elles ni pour l'exploitant de résidence privée pour aînés.

Recommandation 1

La CSN revendique que la définition de résidence privée pour aîné-es soit revue de manière à ce qu'il y soit clair que tous les services dont les services réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers découlant de l'évaluation des besoins mesurés par le Système de mesure de l'autonomie fonctionnelle (SMAF) y soient fournis, avec l'intensité requise, par le réseau public afin de les soustraire à toute possibilité de marchandisation.

² Les services de soutien à domicile réguliers (assistance personnelle et soins infirmiers) requis par l'évaluation SMAF seraient fournis par les CLSC, les résidences demeurant libres d'offrir des services d'assistance personnelle ou des soins infirmiers requis sur une base ponctuelle, suite à des incidents mineurs n'affectant pas durablement les besoins d'une personne.

Clarifier le rôle et les responsabilités des CSSS face aux résidences privées pour aînés

Dans une autre récente intervention³, le Protecteur du citoyen a constaté divers manquements des CLSC dans leurs obligations envers les ressources intermédiaires : imprécisions des attentes envers la ressource, manque de continuité et d'outils pour l'évaluation et le suivi des usagers, pour soutenir la collaboration entre les intervenants, le personnel et le propriétaire. D'autres lacunes ont été identifiées telles que : l'insuffisance de temps de présence, l'absence d'équipe dédiée et d'intervenant-usager attiré, les plans d'intervention incomplets, etc. Il a conclu à une mauvaise prise en compte de l'alourdissement, à l'existence de pressions sur la ressource pour accueillir des aînés en perte d'autonomie, et enfin, à de l'inaction et du laxisme en matière de contrôle de la qualité des services offerts aux usagers.

Bien que les obligations formelles des CLSC à l'égard des ressources intermédiaires et des résidences privées pour aînés soient différentes, nous en convenons, nous constatons que les personnes vivant en résidences privées pour aînés ont souvent des profils de besoins assez analogues. Dès lors, nous croyons que les suggestions du Protecteur peuvent aider à clarifier le rôle et les responsabilités des CLSC à l'égard des résidences privées pour aînés et servir notamment à bonifier l'article 40 prévoyant une entente formelle entre une résidence et l'instance locale pour établir les modalités de dispensation des services de santé et services sociaux aux résidents.

En l'occurrence, le Protecteur a formulé des recommandations aux CSSS et aux agences qui devraient servir d'inspiration pour l'actuel projet de règlement des résidences privées pour aînés afin de clarifier leur rôle et leurs responsabilités à l'égard des résidences.

Au fil de notre examen du projet de règlement, nous avons repéré trois zones grises qui doivent impérativement être dissipées et qui font l'objet de la prochaine recommandation.

Recommandation 2

La CSN recommande au gouvernement d'amender le projet de règlement pour y clarifier le rôle et les responsabilités des CLSC et des agences à l'égard des résidences privées pour aînés, notamment en matière : d'évaluation des personnes souhaitant vivre en résidences privées pour aînés; de planification de l'offre de services requis pour répondre aux besoins identifiés, incluant les services publics réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers; et de soutien à la formation et à l'encadrement à fournir aux résidences privées pour aînés pour assurer les suivis et refaire des évaluations au besoin.

³ Rapport du Protecteur du citoyen pour améliorer le fonctionnement de la ressource intermédiaire, Villa Sainte-Anne à Montréal, avril 2012.

2. Les catégories de RPA pour aînés autonomes et semi-autonomes

Dans son mémoire sur le projet de loi 16, la CSN recommandait que seules les personnes en perte d'autonomie légère ou modérée puissent habiter en résidences privées pour aînés. Nous réaffirmons cette recommandation.

Par ailleurs, pour la CSN, les catégories de résidences dédiées aux aînés dits autonomes ou semi-autonomes sont des catégories trompeuses qui ne peuvent être séparées de façon étanche. Il faut voir que ces appellations renforcent le déni naturel des aînés face aux pertes dues au vieillissement et ont aussi pour effet de banaliser, même de cacher, l'alourdissement parfois important de plusieurs aînés locataires des résidences au risque d'occulter des problèmes criants.

D'autre part, nous refusons de fonder la définition d'une catégorie de résidence en fonction des types de services qu'elle offre. Nous préconisons plutôt de distinguer des catégories de RPA, selon les besoins des personnes résidentes, s'inspirant par exemple des groupes de profils ISO-SMAF afin d'exclure d'emblée les profils lourds⁴.

Recommandation 3

La CSN recommande au gouvernement que seules les personnes aînées en perte d'autonomie légère ou modérée puissent résider dans les résidences privées pour aîné-es et que les résidences soient catégorisées en fonction des besoins plutôt que des services.

3. L'évaluation des besoins

Le projet de règlement vient brouiller le fonctionnement plutôt que l'éclairer en matière d'évaluation des besoins, en stipulant (article 50) : *que l'exploitant RPA doit, avant la conclusion du bail, identifier avec la personne qui souhaite y résider... les services qu'elle souhaite obtenir... à l'aide d'un tableau ou d'une grille présentant l'ensemble des services offerts dans la résidence et détaillant le coût de chacun...;* puis à l'article 62 *que l'exploitant RPA qui propose de procéder ou de faire procéder à l'évaluation de l'autonomie d'un résident ou d'une personne souhaitant devenir résidente... doit s'assurer que l'évaluation est faite avec PRISMA-7 et le SMAF et aucun autre outil.*

Nous estimons que ces dispositions sont un net recul par rapport à l'approche de l'avant-projet de règlement d'août 2011 qui prévoyait (art. 66) l'obligation pour l'exploitant de procéder d'abord à l'évaluation avec le PRISMA-7, et, s'il y a lieu, l'obligation de proposer de procéder ou de faire procéder, avant la conclusion du bail, à une seconde évaluation avec le SMAF, afin d'identifier adéquatement les services requis par sa condition. Enfin, l'article 66 prévoyait aussi l'obligation de proposer une fois par an au résident, de procéder ou de faire procéder aux évaluations PRISMA-7 et SMAF, si requis.

⁴ Pr Réjean Hébert, 2007, Vieillesse de la population : une occasion de renforcer le système public de santé, 42 p, 5 sous-groupes des 14 profils ISO-SMAF. Présentation au Conseil central CSN de l'Estrie.

Dans l'actuel projet de règlement, nous dénombrons trois reculs. D'abord, l'exploitant fait signer le bail et l'achat des services avant l'évaluation, ce qui pose d'emblée problème. Ensuite, l'exploitant n'a plus l'obligation de proposer l'évaluation, mais s'il le fait il doit s'assurer que les outils prévus seront utilisés. Enfin, l'obligation de proposer une fois par an, de procéder ou de faire procéder aux évaluations PRISMA-7 et SMAF a disparu.

Pour la CSN, il faut faire marche arrière et revenir à l'approche de l'avant-projet de règlement pour sa logique d'évaluer le degré d'autonomie avant de signer le bail convenant des services requis, et pour sa cohérence d'obliger l'exploitant de faire au moins une proposition annuelle d'évaluation.

Il nous semble que le fonctionnement souhaitable devrait être le suivant : l'exploitant de toute RPA doit procéder à l'évaluation préliminaire avec le PRISMA-7 de toute personne souhaitant signer un bail, puis il communique ce résultat au CLSC qui procède à l'évaluation plus poussée avec le système de mesure de l'autonomie fonctionnelle (SMAF), lorsque ce résultat requiert d'aller plus. Seules les instances locales (CLSC des CSSS) font l'évaluation SMAF sur leur territoire.

Ce fonctionnement garantirait l'utilisation exclusive des outils prévus et permettrait au CLSC de se doter d'une sorte de registre des personnes évaluées sous forme d'inscription au programme Perte d'autonomie liée au vieillissement (PPALV), ou au réseau des services intégrés pour personnes âgées local (RSIPA). Cette précieuse compilation d'information sur les besoins des aînés vivant dans les RPA servirait ensuite à planifier l'offre de services publics de soutien à domicile sur son territoire à court et à long terme, à planifier et intégrer les divers suivis et évaluations à faire auprès des personnes inscrites, de même qu'à planifier, organiser et outiller le soutien et l'encadrement à fournir aux RPA.

Recommandation 4

La CSN recommande au gouvernement d'amender le projet de règlement de façon à mettre en place le fonctionnement souhaitable suivant :

L'exploitant de toute résidence RPA doit procéder à l'évaluation préliminaire PRISMA-7 auprès de toute personne souhaitant signer un bail avant d'identifier avec elle les services qui seront offerts. Il communique ce résultat au CLSC pour que celui-ci procède à l'évaluation plus poussée par le système de mesure de l'autonomie fonctionnelle (SMAF) lorsque le résultat du PRISMA-7 requiert d'aller plus loin.

4. Le personnel

Pour la CSN, la question des ratios de personnel offrant les services professionnels et les services réguliers d'assistance personnelle et les soins infirmiers en résidences privées pour aînés relève de l'instance locale qui doit être responsable de leur dispensation. Les ratios dépendront du nombre de personnes qui reçoivent ces services, de la quantité et du type de services requis. Nous en avons traité précédemment en démontrant pourquoi le gouvernement doit mettre ces services spécifiques à l'abri de la marchandisation et s'empresse de développer l'offre publique à la hauteur des besoins des aînés.

Pour les autres types de services, ils sont sous la responsabilité de l'exploitant, que celui-ci les confie en sous-traitance ou non, et devraient être encadrés selon les dispositions prévues au projet de règlement.

À l'article 7, alinéa 3, le projet de règlement oblige les agences de la santé et des services sociaux à mettre à jour les renseignements figurant à leur registre des résidences privées pour aînés : pour chaque quart de travail, le nombre de membres du personnel chargés de rendre des services d'assistance personnelle, celui des infirmières ou infirmiers et d'infirmières-infirmiers auxiliaires présents ainsi que le nombre total de membres du personnel présents dans la résidence.

D'une part, nous croyons qu'une obligation de fréquence de mise à jour de ces renseignements doit être exigée. D'autre part, la CSN estime que le projet de règlement doit aller plus loin et identifier l'instance publique (CSSS ou CLSC) comme responsable de la reddition de comptes et de l'imputabilité au sujet de la présence des divers groupes de personnel offrant les services réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers pour chaque quart de travail. Elle devrait également être responsable de l'évaluation du taux de satisfaction des besoins des personnes. De plus, les agences devraient développer des indicateurs afin de mesurer la qualité et la performance des services rendus en résidences privées pour aînés.

Ceci s'inscrit très bien dans la logique des recommandations récentes du Vérificateur général du Québec⁵ concernant les ressources d'hébergement.

Recommandation 5

La CSN recommande au gouvernement d'amender le projet de règlement de façon à préciser une fréquence de mise à jour des renseignements du registre des résidences privées pour aînés de la part des agences, minimalement une fois l'an.

Elle recommande également au gouvernement d'identifier clairement l'instance publique (CSSS ou CLSC) comme responsable de la reddition de comptes et de l'imputabilité au sujet de la présence des divers

⁵ Rapport du Vérificateur général du Québec 2012-2013, chapitre 4, Personnes âgées en perte d'autonomie Services d'hébergement Printemps 2012, 34 p suivies des Commentaires des entités vérifiées (6) pp 35-42.

groupes de personnel offrant les services réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers pour chaque quart de travail. Elle devrait également être responsable de l'évaluation du taux de satisfaction des besoins des personnes. De plus, les agences devraient développer des indicateurs afin de mesurer la qualité et la performance des services rendus en résidences privées pour aînés.

Aux articles 29 et 33 du projet de règlement, des seuils de personnel ont été précisés pour assurer la surveillance des personnes résidentes, selon la catégorie et la taille de la résidence. Ainsi l'article 29 requiert une seule personne en tout temps pour une résidence d'aînés autonomes comprenant moins de 200 chambres ou logements, et deux personnes si la résidence compte 200 chambres ou plus. En résidence pour personnes semi-autonomes, l'article 33 requiert une seule personne en tout temps pour une résidence de moins de 100 chambres, deux personnes lorsque la résidence offre entre 100 et 199 chambres, puis trois au-delà de 200.

Les seuils de personnel fixés sont vraiment minimaux et plusieurs⁶ ont d'emblée réclamé de les doubler. La CSN fait sienne cette recommandation.

Recommandation 6

La CSN recommande au gouvernement d'amender le projet de règlement de façon à doubler les seuils de personnel de surveillance prévus aux articles 29 et 33.

La *Loi sur la santé et les services sociaux* (LSSS) prévoit la possibilité pour un établissement de sous-traiter la dispensation, pour le compte de cet établissement, de certains services de santé ou services sociaux requis par un usager de cet établissement. La CSN s'inscrit en faux contre cette disposition en ce qui concerne les services de soutien à domicile, incluant les services réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers.

Sachant que les établissements à but lucratif tendent à fournir des soins de qualité inférieure parce qu'ils ont souvent moins de personnel, moins de personnel qualifié et qu'ils offrent des conditions de travail dérisoires⁷, la CSN recommande que le règlement encadrant les résidences privées pour aînés contienne des dispositions empêchant cette sous-traitance favorisant ainsi de meilleures conditions de travail et de meilleurs services auprès des résident-es.

⁶ 29 mai 2012, L'Association québécoise des retraité(e)s des secteurs public et parapublic (AQRP) a dit craindre que des aînés vulnérables soient laissés à eux-mêmes dès que des événements hors du quotidien surviendront dans ces résidences. Même position dans le Mémoire du SQEES, Local 298 FTQ, sur le projet de réglementation, 18 juin, 13 p.

⁷ Mémoire CSN sur le projet de loi 16, septembre 2011, citant l'étude Residential Long-Term Care for Canadian Seniors: Nonprofit, For-Profit or Does It Matter? Margaret J. McGregor and Lisa A. Ronald *IRPP Study*, No.14, January 2011.

Le récent rapport du Vérificateur général sur les conditions d'hébergement⁸ nous a ouvert les yeux sur la réalité des manquements systématiques de personnel dans les CHSLD, nous croyons qu'il faut nous donner des moyens de connaître le fonctionnement dans les résidences d'aînés, particulièrement celles qui accueillent des aînés semi-autonomes.

C'est dans ce but que nous avons voulu bonifier le projet de règlement avec la recommandation 5 qui assure que ce sont les instances publiques qui sont responsables de la dispensation des services réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers fournis en résidences. Ceci permettra de documenter la dotation de personnel au fil des divers quarts de travail.

Par ailleurs, nous estimons qu'il faut entreprendre des travaux paritaires, sur les ratios de personnel dans tous les milieux d'hébergement et en résidences privées pour aînés, avec les syndicats et personnes représentant les salariés de manière à éclairer et résoudre les principales problématiques d'organisation du travail qui s'y vivent (personnel insuffisant, formation déficiente, équipement ou encadrement manquant, etc.).

Recommandation 7

La CSN recommande au gouvernement d'amender le projet de règlement de façon à s'assurer que tous les services de soutien à domicile, dont les services réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers en résidences privées pour aînés, soient fournis par les services publics et qu'aucune sous-traitance de ces services par les CLSC ne soit possible, même si l'article 108 de la LSSS le permet.

Recommandation 8

La CSN recommande au gouvernement de mettre sur pied un groupe de travail paritaire mandaté pour examiner les ratios de personnel dans les milieux d'hébergement et en résidences privées pour aînés et les principales problématiques d'organisation du travail afin de formuler des recommandations.

5. La formation du personnel embauché par les RPA

Pour la CSN, le personnel qui dispense les services professionnels et les services réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers relève des CLSC et est donc soumis aux règles d'embauche et de formation qui y prévalent.

En ce qui concerne le personnel embauché par les RPA, les balises prévues à l'article 23 en matière de formation, de reconnaissance des acquis ou des études, selon les rôles exercés et les milieux où l'expérience a été acquise, sont les bienvenues. Cependant, ici encore des reculs sont constatés avec l'abandon des articles 57 et 58 de l'avant-projet de règlement

⁸ Id que la note 10. Par un examen attentif des divers ratios de personnel, par quarts de travail et selon les jours de semaine ou fin de semaine, le Vérificateur a démontré l'insuffisance notoire de personnel pour répondre aux besoins des personnes hébergées.

d'août 2011. Deux obligations faites à l'employeur ont disparu : l'obligation de faciliter les démarches de formation du personnel et celle de désigner une personne responsable de la supervision et de l'encadrement des membres du personnel, des bénévoles et des autres personnes de la résidence.

Ainsi, le rehaussement des compétences du personnel repose exclusivement sur les épaules des personnes soumises aux pénibles conditions du travail en résidences privées pour aînés, sans engagement de la part de l'employeur. Cette approche n'est pas réaliste et est aussi fort risquée quant à la qualité de la réponse aux besoins des aînés.

Selon nous, il faut bonifier l'approche de manière à prévoir explicitement le rôle et les responsabilités de l'employeur pour le remplacement, le soutien et la valorisation du personnel aux études. Comme dans les milieux d'hébergement pour aînés, la formation du personnel doit s'inscrire dans un processus d'amélioration continue des compétences au fil de l'évolution des besoins des résidents, et il revient au gouvernement comme à l'employeur de s'assurer qu'une résidence n'accueille pas de personnes en perte d'autonomie excédant ses capacités et compétences.

Recommandation 9

La CSN recommande au gouvernement d'amender le projet de règlement de façon à intégrer des obligations à l'employeur pour faciliter les démarches de formation, notamment par le remplacement du personnel lors de période d'étude et la désignation d'une personne responsable de la supervision et de l'encadrement des membres du personnel, bénévoles et autres personnes de la résidence privée pour aînés.

6. La vérification des antécédents judiciaires

Les dispositions à ce sujet (article 24) marquent des progrès depuis le règlement de 2006. Cependant, des imprécisions subsistent et le gouvernement devra définir quelles sont les aptitudes requises et la conduite nécessaire aux fonctions exercées en RPA en vertu desquelles une personne ayant commis ou ayant été accusée d'une infraction ou d'un acte criminel pourrait se voir refuser l'embauche ou congédié.

Faute de clarification, il semble que des vérifications abusives ou arbitraires aient cours et nuisent aux visées recherchées.

Recommandation 10

La CSN recommande au gouvernement de définir quelles sont les aptitudes requises et la conduite nécessaire aux fonctions exercées en résidences privées pour aînés et qu'il élabore rapidement un guide administratif à ce sujet afin de baliser et, s'il y a lieu, limiter ce travail de vérification des antécédents judiciaires.

7. Les dispositions face aux comportements difficiles ou préjudiciables

Ici encore, la CSN constate un recul avec l'abandon de l'article 77 de l'avant-projet de règlement d'août 2011 prévoyant la connaissance du guide d'intervention d'une agence pour l'application de mesures de contention en situation d'urgence.

Compte tenu de la fréquence probable et de l'impact des comportements difficiles ou préjudiciables des aînés dans les RPA, nous recommandons que le protocole spécifique des agences encadrant l'usage des mesures de contrôle face à des situations stressantes et à risque pour le personnel et l'entourage soit ajouté aux procédures devant être connues du personnel (article 17 et annexe II).

Recommandation 11

La CSN recommande au gouvernement d'amender le projet de règlement de façon à ajouter l'obligation pour le personnel de connaître la procédure des agences encadrant l'usage des mesures de contrôle face aux comportements difficiles ou préjudiciables des aînés-es.

8. Les habitations communautaires pour aînés-es

La CSN demande au gouvernement d'offrir des appuis financiers concrets aux OBNL et coopératives d'habitation dédiés aux aînés où vivent environ 20 000 aînés à revenus faibles ou modestes⁹, et ce, afin de compenser adéquatement les impacts financiers et organisationnels découlant de leur certification et des obligations prévues au projet de règlement. Ces ressources d'habitation sont essentielles pour les ménages locataires qui consacrent plus de 50 % de leur revenu pour se loger.

En dépit des profonds changements et des éléments d'institutionnalisation qu'entraînera la certification des installations communautaires dédiées aux aînés dans leur culture organisationnelle, la CSN encourage les OBNL ou coopératives d'habitation dédiés aux aînés à demander leur certification pour protéger les personnes qui y vivent, et leur permettre de bénéficier des crédits d'impôt pouvant les aider. Nous souhaitons qu'ils puissent poursuivre leur importante mission d'habitation sociale et que les résidentes et résidents conservent leur statut de citoyen participant au fonctionnement de l'habitation, mais avec de nouveaux moyens de développement à leur disposition dont certains leur seraient spécifiques.

À Montréal seulement, la Fédération des OBNL-Habitation de Montréal (FOHM) estime qu'une certification entraînera une dépense moyenne estimée de 39 000 \$/an par habitation (66 logis par OBNL)¹⁰, pour une somme totale de 1,2 M\$, une somme non

⁹ Environ 400 OBNL dédiés aux aînés offrent 18 000 logis et 60 coopératives dédiées fournissent 2 000 logements, selon Marie-Noëlle Ducharme, RQOH Les habitations communautaires pour aînés. À la CSN février 2009.

¹⁰ Se loger autrement au Québec. Sous la direction de Marie J. Bouchard et Marcellin Hudon, Éditions Saint-Martin 2008, 232 p, Tableau OSBL-H par région administrative, 2006, P 82

négligeable pour ces organismes dont les locataires sont pauvres et dont les salaires des personnes qui y œuvrent sont les plus bas de tout le secteur de l'action communautaire et de l'économie sociale¹¹.

Comme ces ressources n'ont aucune marge de manœuvre et ne peuvent ni hausser les loyers des locataires, ni baisser les salaires, ni encaisser une perte mensuelle de leurs opérations¹², le gouvernement doit être conséquent et se hâter de trouver des solutions pour assumer les coûts de l'adaptation des OBNL et coopératives d'habitation dédiés aux aînés à l'évolution réglementaire et il devra le faire à chaque étape d'évolution si nécessaire.

Recommandation 12

La CSN demande au gouvernement d'offrir des appuis financiers concrets aux OBNL et coopératives d'habitation dédiés aux aînés à revenus faibles ou modestes, afin de compenser adéquatement les impacts financiers et organisationnels découlant de leur certification et des obligations prévues au projet de règlement.

¹¹ Bulletin du Réseau québécois des OSBL d'habitation- nu 33, Septembre 2010, p 6.

¹² FOHM, 26 juin 2012 : une hausse de loyer de 45 \$/mois, ou 540 \$/an serait requise a calculé la FOHM.

Conclusion

Le gouvernement doit assumer pleinement sa responsabilité de veiller à ce que les résidences privées pour aînés soient les partenaires respectueux et solidaires d'un système public de santé et de services sociaux qu'il faut consolider et adapter aux défis du vieillissement accéléré de sa population dans les prochaines décennies. Ce n'est pas le cas présentement et l'actuel projet de règlement sur les Conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés (RPA) en témoigne, laissant d'inquiétantes zones grises, notamment les profils des clientèles mêmes des résidences. Pour la CSN, seules les personnes aînées en perte d'autonomie légère ou modérée devraient résider dans les résidences privées d'aînés.

La CSN réclame aussi du gouvernement, comme dans son mémoire sur le projet de loi 16 sur le processus de certification des résidences, qu'il confirme aux résidences privées pour aînés que tous les services publics du soutien à domicile des CLSC, incluant les services réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers, y seront assurés, et ce, à la hauteur des besoins des personnes résidentes, tels qu'évalués et mesurés régulièrement par le personnel des CLSC avec l'instrument SMAF, le système de mesure de l'autonomie fonctionnelle.

Pour la CSN, seul cet engagement formel, accompagné du financement public requis dans le soutien à domicile, pourra assurer la qualité, l'efficacité et l'équité des services auprès des aînés en besoins et vraiment mettre les services du soutien à domicile à l'abri de la marchandisation.

Enfin, comme le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général du Québec le lui ont demandé tour à tour, le gouvernement, pour être crédible, devra intégrer les rôles et responsabilités des résidences privées pour aînés dans le contexte d'un nouveau et urgent plan d'action complet pour les services d'hébergement et de soutien à domicile pour aînés.

Pour assumer l'ensemble des responsabilités découlant de ce projet de règlement sur les Conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés, les agences et les CSSS ont besoin d'échéances de développement, d'indicateurs de performance à satisfaire et de budgets réalistes afin d'apporter tous les soutiens spécifiques additionnels (personnel, argent, outils, formation et évaluation).

La CSN réclame également un groupe de travail paritaire, mandaté pour examiner les ratios de personnel dans les milieux d'hébergement et en résidences privées pour aînés et de formuler des recommandations d'amélioration aux façons d'organiser le travail et la formation afin de rehausser les compétences et de stabiliser un personnel valorisé.

Avec la population et l'ensemble de ses membres, la CSN refuse que le gouvernement laisse trop de latitude aux représentants de l'industrie des résidences privées pour aînés dans l'accompagnement des personnes âgées en perte d'autonomie alors que plusieurs aînés restent mal logés et mal desservis sans recevoir tout le soutien auquel elles et ils auraient droit et que les conditions de travail des milieux d'hébergement privés restent encore déplorables en maints endroits.

Rappel des recommandations

Recommandation 1

La CSN revendique que la définition de résidence privée pour aîné-es soit revue de manière à ce qu'il y soit clair que tous les services dont les services réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers découlant de l'évaluation des besoins mesurés par le Système de mesure de l'autonomie fonctionnelle (SMAF) y soient fournis, avec l'intensité requise, par le réseau public afin de les soustraire à toute possibilité de marchandisation.

Recommandation 2

La CSN recommande au gouvernement d'amender le projet de règlement pour y clarifier le rôle et les responsabilités des CLSC et des agences à l'égard des résidences privées pour aînés, notamment en matière : d'évaluation des personnes souhaitant vivre en résidences privées pour aînés; de planification de l'offre de services requis pour répondre aux besoins identifiés, incluant les services publics réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers; et de soutien à la formation et à l'encadrement à fournir aux résidences privées pour aînés pour assurer les suivis et refaire des évaluations au besoin.

Recommandation 3

La CSN recommande au gouvernement que seules les personnes aînées en perte d'autonomie légère ou modérée puissent résider dans les résidences privées pour aînés-es et que les résidences soient catégorisées en fonction des besoins plutôt que des services.

Recommandation 4

La CSN recommande au gouvernement d'amender le projet de règlement de façon à mettre en place le fonctionnement souhaitable suivant :

L'exploitant de toute résidence RPA doit procéder à l'évaluation préliminaire PRISMA-7 auprès de toute personne souhaitant signer un bail avant d'identifier avec elle les services qui seront offerts. Il communique ce résultat au CLSC pour que celui-ci procède à l'évaluation plus poussée par le système de mesure de l'autonomie fonctionnelle (SMAF) lorsque le résultat du PRISMA-7 requiert d'aller plus loin.

Recommandation 5

La CSN recommande au gouvernement d'amender le projet de règlement de façon à préciser une fréquence de mise à jour des renseignements du registre des résidences privées pour aînés de la part des agences, minimalement une fois l'an.

Elle recommande également au gouvernement d'identifier clairement l'instance publique (CSSS ou CLSC) comme responsable de la reddition de comptes et de l'imputabilité au sujet de la présence des divers groupes de personnel offrant les services réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers pour chaque quart de travail. Elle devrait également être responsable de l'évaluation du taux de satisfaction des besoins des personnes. De plus, les agences devraient développer des indicateurs afin de mesurer la qualité et la performance des services rendus en résidences privées pour aînés.

Recommandation 6

La CSN recommande au gouvernement d'amender le projet de règlement de façon à doubler les seuils de personnel de surveillance prévus aux articles 29 et 33.

Recommandation 7

La CSN recommande au gouvernement d'amender le projet de règlement de façon à s'assurer que tous les services de soutien à domicile, dont les services réguliers d'assistance personnelle et de soins infirmiers en résidences privées pour aînés, soient fournis par les services publics et qu'aucune sous-traitance de ces services par les CLSC ne soit possible, même si l'article 108 de la LSSS le permet.

Recommandation 8

La CSN recommande au gouvernement de mettre sur pied un groupe de travail paritaire mandaté pour examiner les ratios de personnel dans les milieux d'hébergement et en résidences privées pour aînés et les principales problématiques d'organisation du travail afin de formuler des recommandations.

Recommandation 9

La CSN recommande au gouvernement d'amender le projet de règlement de façon à intégrer des obligations à l'employeur pour faciliter les démarches de formation, notamment par le remplacement du personnel lors de période d'étude et la désignation d'une personne responsable de la supervision et de l'encadrement des membres du personnel, bénévoles et autres personnes de la résidence privée pour aînés.

Recommandation 10

La CSN recommande au gouvernement de définir quelles sont les aptitudes requises et la conduite nécessaire aux fonctions exercées en résidences privées pour aînés et qu'il élabore rapidement un guide administratif à ce sujet afin de baliser et, s'il y a lieu, limiter ce travail de vérification des antécédents judiciaires.

Recommandation 11

La CSN recommande au gouvernement d'amender le projet de règlement de façon à ajouter l'obligation pour le personnel de connaître la procédure des agences encadrant l'usage des mesures de contrôle face aux comportements difficiles ou préjudiciables des aînés-es.

Recommandation 12

La CSN demande au gouvernement d'offrir des appuis financiers concrets aux OBNL et coopératives d'habitation dédiés aux aînés à revenus faibles ou modestes, afin de compenser adéquatement les impacts financiers et organisationnels découlant de leur certification et des obligations prévues au projet de règlement.