

Avril 2022 / numéro 9

Relever le défi d'offrir
aux aînés québécois
à faible revenu
des logements collectifs
abordables
et qui répondent
à leurs besoins

«SI LES RÉSIDENTS SONT BEN OU NON ÇA NE LES DÉRANGE PAS, EN AUTANT QUE LES PAPIERS SONT FAITS...»

La certification des RPA
en théorie et en pratique

Louis Demers, École nationale d'administration publique
Gina Bravo, Université de Sherbrooke



Résumé du projet

NOTRE PROJET DE RECHERCHE vise à produire des connaissances contribuant à relever le défi d'offrir aux aînés à faible revenu des logements collectifs abordables et qui répondent à leurs besoins. Les gouvernements doivent en effet faire face à un enjeu majeur : offrir au nombre grandissant d'aînés moins autonomes des logements où ils pourront poursuivre leur existence en sécurité. Les résidences privées pour aînés (RPA) et les ressources intermédiaires d'hébergement (RI) sont en plein essor, mais leur capacité de répondre aux besoins de leurs résidents a été peu étudiée. De plus, les informations sur la qualité de vie des résidents des RPA et des RI, sur la satisfaction de leurs besoins et sur le respect de leurs droits sont parcellaires. Par ailleurs, la fermeture ou le changement de vocation de plusieurs petites résidences, principalement situées hors des grands centres urbains, pose un problème d'accessibilité préoccupant.

La recherche est dirigée par deux chercheurs, l'un spécialisé en science politique, en administration publique et en organisation des services (Louis Demers) et l'autre en vieillissement, en statistiques et en épidémiologie clinique (Gina Bravo).

Le projet vise les objectifs suivants :

1. Dégager les conditions qui favorisent le maintien en activités des RPA qui comptent moins de 50 logements et celles qui incitent plutôt leur propriétaire à en cesser les activités.
2. Décrire la population âgée de 75 ans et plus qui habite une RPA ou une RI de moins de 50 places, sa qualité de vie et ses besoins, comblés et non comblés.
3. Proposer des pistes d'action pour rendre accessibles des logements collectifs adaptés aux besoins du nombre croissant d'aînés à faible revenu et en perte d'autonomie légère ou modérée.

C'est pour atteindre plus efficacement ces objectifs que ce projet inclut plusieurs partenaires, intéressés à contribuer aux connaissances produites dans ce projet et à les exploiter, au profit des aînés. Ces partenaires sont, par ordre alphabétique, les suivants :

- Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées (AQDR),
- Association des ressources intermédiaires d'hébergement du Québec (ARIHQ),
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS),
- Réseau québécois des organismes sans but lucratif d'habitation (RQOH),
- Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL),
- Société d'habitation du Québec (SHQ).

Le MSSS et la SCHL ont en outre apporté une contribution financière au projet.

L'étude a porté sur quatre régions qui regroupent près de 40 % de chacun des types de logements collectifs à l'étude (RPA et RI de moins de 50 places), soit le Bas-Saint-Laurent, la Capitale-Nationale, l'Estrie et la Montérégie.

Les méthodes de recherche utilisées pour réaliser ce projet sont décrites dans un document accessible en cliquant sur le lien suivant :

<http://recherche.enap.ca/128/Publications-et-projets-de-recherche.enap>

Table des matières

Introduction	1
Pour quelles raisons devrait-on réglementer le secteur des RPA ? . . .	2
La certification comme mode de régulation	3
Historique de la certification	4
Le processus de certification	8
L'obtention de l'attestation temporaire de conformité	10
La préparation de la visite de vérification	11
La visite de vérification et l'obtention du certificat de conformité	13
Les limites du processus de certification	15
La régulation pendant la période de validité d'un certificat de conformité	16
La régulation des RPA : des pratiques différentes selon les régions	17
Les CI(U)SSS : détecter, corriger et sanctionner les infractions	23
Composer avec les « RPA pour pauvres » : éviter les jugements de valeur	26
Le jugement des exploitants sur la certification	31
Un processus fastidieux et peu utile	31
Une certification à l'avantage des grandes résidences	34
Une classification du jugement des exploitants sur la certification . .	36
Jugement favorable	36
Jugement mitigé	37
Jugement défavorable	39
Le jugement des exploitants selon la taille de leur résidence, son statut juridique et sa région d'appartenance	40
Conclusion	43



Introduction

Dans le fascicule 7, nous avons présenté les petites résidences privées pour aînés (RPA) comme des agents économiques dont la survie dépendait de leur capacité à tirer des revenus qui permettaient à tout le moins d'absorber leurs coûts d'exploitation. Nous y avons également constaté l'attrait des grandes RPA pour les personnes âgées de 75 ans ou plus.

Cette popularité des grandes résidences a directement contribué à l'effritement de la part du marché occupée par les petites RPA, autant avant l'entrée en vigueur du régime de certification, en 2007 (fascicule 4), que depuis (fascicule 1). Au fil des années, s'est ainsi opérée une segmentation du marché entre les résidences comptant 100 logements et plus, constituées d'appartements et offrant des services à la carte, et les résidences à but lucratif de moins de 50 logements, proposant chambres et pension, et les RPA à but non lucratif, qui offrent majoritairement des appartements (fascicule 2). Étant donné le coût relativement élevé de la vie dans les grandes résidences, les petites RPA accueillent une proportion importante de personnes âgées à faible revenu. Bon nombre de leurs résidents présentent également une perte d'autonomie significative, surtout dans les RPA à but lucratif.

Cette logique économique de l'offre et de la demande est-elle la seule à avoir entraîné la réduction constante du nombre de petites RPA depuis les années 2000? Qu'en est-il des exigences liées à la certification imposée par le gouvernement du Québec aux RPA pour en améliorer la qualité et la sécurité? Comment les exploitants des petites RPA ont-ils vécu leur assujettissement à un nombre croissant d'exigences liées à la certification? Quel est leur jugement à ce propos? De quelle manière et dans quelle mesure ces exigences ont-elles accru leurs dépenses d'exploitation? Leurs dépenses en immobilisations? Quel regard portent nos informateurs du «réseau» sur la certification et ses effets?

Étant donné le nombre et la variété des thèmes que nous aurons à couvrir, nous avons réparti nos réponses à ces questions dans deux fascicules distincts. Dans celui-ci, nous passerons d'abord en revue les arguments qui justifient que l'État cherche à réguler le domaine du logement collectif pour aînés, puis présenterons les caractéristiques du régime de certification des RPA mis en place au Québec. Nous reconstituerons ensuite l'historique de la certification et décrirons le processus qui conduit à l'obtention d'un certificat de conformité. Nous examinerons par la suite les mesures de régulation des RPA une fois qu'elles détiennent leur certificat. Nous terminerons ce panorama en exposant les jugements sur la certification posés par les exploitants que nous avons interviewés et en proposant une classification de ces jugements.

Dans le fascicule suivant, nous apporterons des éléments de réponse à la question suivante : L'imposition d'exigences de certification en 2007, et leur resserrement en 2013, ont-ils contribué à la fermeture des petites RPA? Pour ce faire, nous développerons l'effet des exigences de la certification sur les dépenses d'exploitation des petites RPA et sur leurs dépenses en immobilisations, notamment en matière de sécurité incendie. Nous dresserons en dernier lieu le bilan de l'effet de la certification sur la viabilité économique des petites RPA.

Pour quelles raisons devrait-on réglementer le secteur des RPA?

Au Canada, le secteur de l'habitation relève avant tout de l'initiative privée. Le rôle de l'État consiste surtout à fixer des lois et des règlements de portée générale, notamment pour assurer la sécurité des édifices et le respect des droits des signataires d'un bail. Si les gouvernements consacrent des fonds au logement social, c'est dans une logique essentiellement supplétive, le marché étant vu comme le moyen par lequel l'offre et la demande de logements s'équilibrent¹.

Deux motifs reliés justifiaient l'intervention de l'État dans le secteur des résidences pour aînés au Québec. Premièrement, en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS), le gouvernement québécois est responsable d'«assurer aux usagers la prestation sécuritaire de services de santé et de services sociaux» (article 8.1). Ces services sont jugés d'utilité publique, même lorsqu'ils sont reçus dans un milieu de vie privé². Plus spécifiquement, «[d]u point de vue juridique, la responsabilité du MSSS [ministère de la Santé et des Services sociaux] à l'égard des personnes âgées vivant dans ces résidences débute lorsque ces dernières sont en perte d'autonomie ou lorsque leur état de santé se détériore»³.

Deuxièmement, l'intrusion de l'État dans la sphère privée de l'habitation vise à corriger les défaillances du marché et à assurer la protection des droits et de la dignité des personnes⁴. Le bon fonctionnement du marché suppose en effet, outre l'existence d'une concurrence réelle, que le client puisse agir en consommateur éclairé et faire valoir ses droits si son contrat n'est pas respecté. Or, la personne aînée qui vit dans une RPA est dans une position de dépendance face à l'exploitant et au personnel de la résidence. Pour elle, exprimer son insatisfaction ou dénoncer des actes d'abus ou de négligence présente donc des risques de représailles, particulièrement en l'absence de proches pour constater les problèmes et défendre ses intérêts.

La réglementation d'un secteur économique comme celui des RPA entraîne généralement une hausse des dépenses d'exploitation des agents économiques visés. Cette hausse peut éroder leur viabilité, voire en acculer certains à la faillite. La réglementation présente toutefois des avantages à l'échelle du secteur. Elle instaure des règles du jeu que tous doivent respecter, ce qui rend la concurrence plus équitable. Dans la mesure où les normes en vigueur sont vérifiées et les accroc à celles-ci, sanctionnés, la réglementation contribue à épurer le secteur des propriétaires incompetents ou qui maximisent leur profit au détriment du bien-être de leurs résidents. Ce faisant, la réglementation concourt à améliorer l'image du secteur, ce qui favorise une hausse de la demande de ses services.



¹ Comme l'illustrent la hausse fulgurante du coût des propriétés et des logements et le phénomène des rénovictions dans plusieurs villes du Québec, le marché immobilier connaît périodiquement d'importants déséquilibres.

² Même si les soins de longue durée ne sont pas assurés en vertu de la Loi canadienne sur la santé, les gouvernements provinciaux et territoriaux offrent ou subventionnent de tels soins à différentes catégories de personnes, dont les aînés en perte d'autonomie.

³ Ministère de la Famille et de l'Enfance (2001), *Le Québec et ses aînés : engagés dans l'action, Engagements et perspectives 2001-2004*, septembre, p. 25.

⁴ R. Baldwin, M. Cave et M. Lodge (2012), «Why Regulate?», dans *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice, Second Edition*, Oxford, Oxford University Press, p. 15-24. P. J. May (2002), «Social Regulation», dans L. M. Salamon (dir.) (2002), *The Tools of Governance. A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 156-185.

La certification comme mode de régulation

Au Québec, le mécanisme de régulation⁵ adopté pour protéger les personnes âgées vivant en RPA est celui de la certification. Il consiste à établir des critères socio-sanitaires et des normes d'exploitation que doivent respecter les exploitants et leur personnel, à vérifier le respect de ces critères et de ces normes lors des visites effectuées par un organisme indépendant, puis, le cas échéant, à obliger l'exploitant à apporter les correctifs requis aux manquements notés dans le rapport de vérification.

Si ces correctifs sont jugés insuffisants ou ne sont pas mis en place dans les délais prescrits, un centre intégré de santé et de services sociaux ou un centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (ci-après : CI(U)SSS) peut apporter son soutien à la résidence pour combler les écarts ou, lorsque la situation semble sans issue ou présente des risques pour la santé ou la sécurité des résidents, révoquer le certificat de conformité d'une RPA.

Le choix de la certification diffèrerait de celui que le MSSS a fait pour les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) et pour les ressources intermédiaires (RI) et de type familial (RTF). Dans tous ces cas, les visites sont faites par un agent du MSSS et les rapports qui en découlent ont pour but d'évaluer la qualité du milieu de vie et de formuler des recommandations, dans une visée d'amélioration continue⁶.

Dans le cas des RI-RTF, par exemple, «[l]e mandat de l'équipe de visite est d'évaluer la qualité du milieu de vie, de reconnaître les actions mises en place à cet égard et de formuler des recommandations dans une perspective d'amélioration continue des soins et des services donnés aux usagers concernés»⁷. Dans

le cas des CHSLD, on précise notamment que «[l]ors de sa visite, l'évaluateur appuie ses constats à partir d'observations et de rencontres avec des résidents et leurs proches, des membres du comité de résidents ou du comité des usagers, des membres du personnel, des gestionnaires et des bénévoles»⁸.

Comme l'indique la citation qui coiffe le titre de ce fascicule, plusieurs exploitants de petites RPA que nous avons rencontrés se sont plaints que la vérification de conformité dont leur résidence faisait l'objet accordait une trop grande importance à la «paperasse» et faisait l'impasse sur la qualité de vie réelle des résidents.

La certification des RPA est régie par les articles 346.0.1 à 346.0.21 de la LSSSS. Ces articles déterminent notamment les responsabilités et les pouvoirs des CI(U)SSS à chaque étape du processus : obtention d'une attestation temporaire de conformité (pour les nouvelles RPA), visite d'un organisme indépendant pour vérifier la conformité, délivrance, non-renouvellement ou révocation du certificat de conformité⁹ par le CI(U)SSS et, dans ces derniers cas, évacuation et relocalisation des résidents d'une RPA.

Ces articles de loi et le règlement qui en émane ont un caractère universel et impératif : toutes les RPA doivent s'y soumettre. La loi et les règlements s'appliquent tout autant aux CI(U)SSS et aux autres organismes régulateurs. En ce sens, le cadre légal de la certification est contraignant puisqu'il réduit la liberté des agents qui y sont soumis. C'est ce qu'exprime le passage suivant.



[...] est-ce que les RPA sont bien soutenues actuellement? La réponse est non, pas à 100 %. Par contre, le problème c'est que la loi, on est un État de droit, on n'a pas le choix. [...] (Ent. n° 34)



⁵ La régulation désigne l'ensemble des moyens déployés par une autorité publique ou privée pour fixer les normes que doivent respecter les entités régulées, détecter les écarts à ces normes et faire en sorte que ces écarts soient corrigés.

⁶ Ce principe d'amélioration continue sous-tend également l'agrément des établissements du «réseau».

⁷ Ministère de la Santé et des Services sociaux (2016), *Guide de soutien à l'intention des établissements dans le cadre des visites d'évaluation de la qualité du milieu de vie en ressources intermédiaires et en ressources de type familial*, juin. <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs2740061>

⁸ MSSS (2021), *Rapport de visite d'évaluation de la qualité du milieu de vie. Centre d'hébergement et de soins de longue durée, centre d'hébergement de Matane*, 26 octobre. https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/visites-evaluation/region01/Rap_RSS01_-CH_de_Matane.pdf

⁹ La décision de ne pas renouveler un certificat de conformité survient à la suite d'une visite de conformité tandis que celle de révoquer ce certificat intervient durant la période de validité du certificat.

En même temps, ce cadre est habilitant. C'est grâce à lui que les régulateurs sont autorisés à intervenir dans un immeuble d'habitation privé. Ils peuvent ainsi plus efficacement contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par le législateur : assurer aux personnes âgées qui logent dans une RPA qu'elles reçoivent des services adéquats dans un milieu de vie sécuritaire.

C'est ce que signale le même informateur.



[...] on en a des résidences qui n'ont pas de maudit bon sens, puis qui ne donnent pas les bains, puis il y a de la négligence puis il y a de la maltraitance. [...] Ces résidences-là, comment on peut les pogner c'est sur les 70 articles de la certification : oui/non. S'ils cochent oui partout, à part avec la Loi de la maltraitance¹⁰, je ne peux pas les pogner. (Ent. n° 34)

En principe, cette forme de régulation permet d'assurer un degré acceptable de qualité et de sécurité en imposant aux exploitants des obligations quant à leurs ressources humaines et matérielles (nombre et formation des employés, mesures de sécurité incendie de l'immeuble) et aux manières de faire dans la résidence (procédure de déclaration des incidents et des accidents, tenue à jour du dossier des résidents et des employés, affichage d'un code d'éthique).

La visite de vérification de la conformité n'a donc pas pour but d'évaluer la qualité des gestes posés par le personnel, la sécurité des lieux ou le respect des droits des résidents. Ce que le visiteur cherche essentiellement à établir, lors de son passage dans une RPA, est si les exigences formelles du règlement sont satisfaites, comme la tenue des dossiers, la formation requise du personnel de soins ou la présence d'un système d'appel à l'aide fonctionnel. Ce sont donc avant tout des documents que le visiteur vient vérifier, au grand regret de plusieurs exploitants de petites RPA.

Il importe par ailleurs de noter que la certification réunit un faisceau de normes qui émanent de différents ministères et organismes, en sus du MSSS. L'article 45

de l'actuel *Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés* stipule ainsi que :

[l']exploitant d'une [RPA] doit assurer la santé et la sécurité des résidents en offrant et en maintenant un milieu de vie conforme aux dispositions de toute loi et de tout règlement, incluant un règlement municipal, qui lui sont applicables ou sont applicables à sa résidence, notamment toute norme en matière d'hygiène, de salubrité, de construction, de bâtiments, de produits alimentaires ou de sécurité, incluant la sécurité incendie.

Historique de la certification

La certification des RPA est donc une forme particulière de régulation. Quand cette certification est-elle apparue? S'est-elle maintenue à l'identique depuis son introduction ou a-t-elle été modifiée depuis? Les exigences imposées aux exploitants des RPA ont-elles cru ou diminué au fil des années? Cette section apportera des éléments de réponse à ces questions, mis à part celles sur la sécurité incendie que nous aborderons dans le prochain fascicule¹¹.

Jusqu'au début des années 2000, il était relativement facile d'ouvrir une résidence avec services pour personnes âgées. Aucun règlement spécifique ne s'appliquait à ce type de logement collectif et les institutions financières, bien au fait de l'évolution démographique qui en nourrissait la demande, n'hésitaient pas à consentir des prêts à ce genre de projet.

Dans les années 1990 et au début des années 2000, une série de travaux de recherche, de rapports d'organismes gouvernementaux et de reportages dans les médias sur des cas d'abus d'aînés ont sensibilisé les élus à la nécessité de mettre de l'ordre dans ce secteur en pleine expansion. Cette intervention était d'autant plus requise que bon nombre des résidences dites sans permis accueillaient des personnes requérant des soins, ce qui contrevenait à la LSSSS. Celle-ci stipulait en effet que seuls les organismes détenteurs d'un permis étaient autorisés à accueillir des personnes en perte d'autonomie. Cette situation était tolérée par les autorités centrales et locales du système sociosanitaire étant donné les longues listes d'attente sur lesquelles

¹⁰ Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/l-6.3#:~:text=La%20pr%C3%A9sente%20loi%20pr%C3%A9voit%20des,maltraitance%20envers%20ces%20personnes%2C%20en>

¹¹ Le texte suivant fournit des précisions additionnelles sur l'historique de la certification jusqu'en 2016. L. Demers, G. Bravo, M.-F. Dubois, N. Dubuc et C. Corbin (2018), «La certification des résidences privées pour aînés au Québec», dans S. Lord et D. Piché (dir.) *Viellissement et aménagement. Perspectives plurielles*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 79-98.

devaient s'inscrire les aînés pour obtenir une place en CHSLD et l'insuffisance chronique des services de soutien à domicile pour les personnes qui souhaitaient poursuivre leurs jours chez elles.

En 2002, l'Assemblée nationale du Québec sanctionnait le projet de loi n° 101 qui donnait un nom précis – résidence pour personnes âgées – et une définition¹² à ces lieux d'habitation collectifs. Trois ans plus tard, en novembre 2005, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi n° 83 qui instaurait un processus de certification obligatoire des RPA.

Le *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité* est entré en vigueur le 1^{er} février 2007. Comptant 26 articles, il établissait une série de critères sociosanitaires répartis en trois rubriques : échange d'information, santé et sécurité des résidents et alimentation et médication. L'article 24 précisait que les RPA étaient par ailleurs assujetties à des lois générales visant l'hygiène, la salubrité et la sécurité des bâtiments.

C'est le Conseil québécois d'agrément (CQA) qui reçut le mandat d'effectuer les visites de vérification de conformité des RPA tandis que les agences régionales de la santé et des services sociaux étaient chargées de délivrer le certificat de conformité. Au départ de deux ans, la durée de validité du certificat fut portée à trois ans en 2010 (projet de loi n° 56), puis à quatre en 2015 (entrée en vigueur de modifications à l'article 346.0.10 de la LSSSS). Depuis 2018, c'est Agrément Canada (AC) qui effectue les visites et les rapports de vérification des RPA.

Outre d'allonger la durée du certificat, l'expérience de la première tournée de certification avait conduit les

autorités du MSSS à revoir la signification¹³ et la définition¹⁴ d'une RPA et à rehausser les exigences réglementaires à leur endroit. Ce fut l'objet du projet de loi n° 16 adopté en novembre 2011¹⁵; celui-ci fut suivi, en mars 2013, du remplacement du règlement existant par le *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés*.

Comptant pas moins de 81 articles, si on exclut ceux qui en présentent les «dispositions transitoires et finales», ce nouveau règlement resserrait considérablement le filet de critères sociosanitaires et de normes d'exploitation¹⁶ qui s'appliquaient aux RPA. Le règlement introduisait notamment «l'instauration d'une attestation temporaire de conformité préalable à l'obtention d'un premier certificat, la vérification des antécédents judiciaires du personnel et des bénévoles par un corps policier, la fixation du nombre de surveillants requis en tout temps, la spécification des compétences et de la formation exigée des préposés et l'instauration d'un registre des incidents et accidents»¹⁷.

Tant le Regroupement québécois des résidences pour aînés (RQRA) que le Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH) avaient vertement critiqué ce relèvement des exigences. Celui-ci entraînait en effet une hausse des dépenses des RPA et, par conséquent, une hausse des loyers. Pour les petites RPA et les RPA à but non lucratif, qui accueillaien des aînés à faible revenu, l'impossibilité d'augmenter leurs loyers les acculait à fermer leur résidence ou à la «décertifier»¹⁸. Cette crainte s'est rapidement confirmée : le 31 mars 2014, le registre des RPA dénombrait 86 résidences de moins qu'à la même date en 2013, dont 81 comptant moins de 30 logements¹⁹.

¹² Soit «un immeuble d'habitation collective où sont offerts, contre le paiement d'un loyer, des chambres ou des logements destinés à des personnes âgées et une gamme plus ou moins étendue de services, principalement reliés à la sécurité et à l'aide à la vie domestique ou à la vie sociale [...]» (article 346.0.1)

¹³ Résidence privée pour aînés.

¹⁴ Soit «tout ou partie d'un immeuble d'habitation collective occupé ou destiné à être occupé principalement par des personnes âgées de 65 ans et plus et où sont offerts par l'exploitant de la résidence, outre la location de chambres ou de logements, différents services compris dans au moins deux des catégories de services suivantes, définies par règlement : services de repas, services d'assistance personnelle, soins infirmiers, services d'aide domestique, services de sécurité ou services de loisirs. [...]» <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2011C27F.PDF>

¹⁵ Le législateur avait clairement indiqué ses intentions dans le titre du projet de loi : *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux afin notamment de resserrer le processus de certification des résidences privées pour aînés*.

¹⁶ La LSSSS et le règlement sur la certification n'expliquent pas pourquoi une exigence est considérée comme un critère sociosanitaire ou comme une norme d'exploitation. La justification apparente de cette distinction est qu'un CI(U)SSS n'est pas autorisé à délivrer un certificat de conformité à une résidence si celle-ci enfreint un critère sociosanitaire (article 346.0.4.2) alors qu'il peut le faire pour les autres infractions au règlement (article 346.0.11).

¹⁷ Demers et coll., *op. cit.*, p. 88-89.

¹⁸ C'est-à-dire à cesser d'offrir le nombre minimal de services requis par le règlement pour être considéré comme une RPA.

¹⁹ Voir la figure 4 du fascicule 1, p. 8. Comme nous l'avions alors vu, le nombre de petites RPA a continuellement diminué depuis 2008. L'année 2013-2014 est toutefois celle où le taux de diminution des RPA a été le plus élevé (-4,4 %) (figure 5, p. 9).

Devant les problèmes posés par la mise en œuvre du règlement, le MSSS avait peu après reporté l'échéance de l'application de certaines dispositions portant sur la vérification des antécédents judiciaires du personnel et des bénévoles, la mise en place d'un système d'appel à l'aide et le respect d'un seuil minimal de personnel présent en tout temps dans la résidence²⁰.

Au même moment, le Ministère mettait sur pied un «comité stratégique» regroupant 25 parties prenantes, tant publiques que privées, «pour procéder à une révision complète du règlement [en vue] de préserver le nécessaire équilibre entre ce que l'on peut et doit exiger des exploitants de résidences privées pour aînés et le maintien de l'accessibilité économique à ce type d'habitation»²¹. Un projet de règlement fut publié dans la *Gazette officielle* en octobre 2015, mais il fallut attendre le 5 avril 2018 pour que le *Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés* (66 articles) remplace le précédent.

Une des principales raisons de ce long délai tenait à la difficulté de concilier le point de vue des préventionnistes en sécurité incendie et celui des représentants de RPA sur ce «nécessaire équilibre» quant au nombre et à la nature des personnes (employé, bénévole) devant assurer la surveillance de nuit et, en cas d'incendie, évacuer les résidents.



«Y'a un enjeu... les surveillants dans les petites résidences. Les surveillants de nuit. Les pompiers veulent pas des morts. Ils veulent que ce soit un employé. Le gouvernement dit que ça pourrait être un bénévole. [...] Y'a pas d'autre enjeu». (Ent. n° 44)

Cette nouvelle mouture du règlement apportait certains assouplissements au précédent et fut globalement bien accueillie par le RQRA et le RQOH, mis à part les craintes exprimées par ceux-ci à propos du relèvement des seuils de surveillance pour certaines catégories de RPA²². La modification la plus importante a consisté à faire passer le nombre de ces catégories de deux à quatre, selon l'éventail des services que les RPA offrent à leurs résidents²³. Les divergences d'interprétation sur l'offre respective des résidences des catégories 3 et 4²⁴ ont posé problème, de sorte que le manuel d'application du règlement se fait toujours attendre. Entre-temps, les propriétaires de RPA sont invités à consulter le manuel d'application du règlement précédent²⁵. Au moment où nous avons conduit nos entrevues, en 2018-2019, le règlement de 2013 était donc *de facto* toujours en vigueur.



²⁰ Ministère de la Santé et des Services sociaux (2014), *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 afin d'accorder une prolongation de certaines clauses transitoires*, 9 juillet.

https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=74694

²¹ <https://www.msss.gouv.qc.ca/professionnels/aines/personnes-agees/residences-privées-pour-aines/>, page consultée le 2 février 2022.

²² <https://www.globenewswire.com/news-release/2018/03/21/1444878/0/fr/Le-RQRA-accueille-favorablement-le-nouveau-r%C3%A8glement-sur-la-certification-des-r%C3%A9sidences-priv%C3%A9es-pour-a%C3%AEn%C3%A9s-mais-s-inqui%C3%A8te-des-seuils-de-surveillance.html>

<https://rqoh.com/exploiter-une-residence-pour-aines-un-defi-de-tous-les-jours/> Janvier 2019.

Pages consultées le 2 février 2022.

²³ Sur le contenu de ce règlement, on peut consulter les pages suivantes : <https://rqoh.com/nouvelle-certification-des-rpa/> et <https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communiqu%C3%A9-1535/>, pages consultées le 17 janvier 2022.

²⁴ Les résidences de ces deux catégories avaient en commun d'offrir des services d'assistance personnelle et l'administration des médicaments. Seules les résidences de catégorie 4 offraient des soins infirmiers.

²⁵ <https://www.msss.gouv.qc.ca/professionnels/aines/personnes-agees/residences-privées-pour-aines/> page consultée le 2 février 2022.

Les trois citations suivantes nous confirment que le rehaussement des exigences du règlement de 2013 s'est fait sentir sur le terrain. Les deux premiers extraits présentent le point de vue de deux agentes du réseau qui ont participé à la certification des RPA de leur région de longue date.



Il ne faut pas oublier qu'avant qu'il y ait un règlement, ces gens-là ils ouvraient une RPA comme ils ouvraient un dépanneur, [...] sans aucune réglementation. Ça fait que le premier règlement, il y a eu beaucoup de résistance. Par contre, il était quand même minime, il avait 25 articles. [...] quand on arrivait avec le règlement de 2013 avec ses 70 articles, ça a été quand même difficile pour plusieurs. Ça fait qu'il y avait beaucoup de résistance [...] puis de difficultés...



Parce que le premier règlement, il venait encadrer un peu les pratiques des exploitants mais modérément, je trouve. Mais là c'est le passage de 2007 à 2013 qui a été plus difficile, parce qu'on est arrivé avec un règlement beaucoup plus costaud, des exigences beaucoup plus grandes [...]. Je vous parlais tantôt de code d'éthique, de déclaration d'accident/incident, de contention... [...] Toutes les annexes [au bail], les gens [...] ne composaient pas nécessairement avec ça, pas les plus petites sûrement. (Ent. n° 33)



À toutes les fois qu'on a une réunion avec eux autres, c'est toujours de quoi de nouveau, de quoi qui change, des exigences, puis il n'y a pas de sous qui viennent avec ça. On est obligés de répondre à leurs exigences. Puis c'est: « Vous donnez des services à des personnes âgées, organisez-vous pour leur donner les services qu'elles ont besoin ». (Ent. no 11)

Dans les prochaines sections, nous donnerons un aperçu de la manière dont la certification a été mise en œuvre dans les quatre régions couvertes par notre étude, du point de vue des exploitants des 32 résidences de notre échantillon (entrevues 1 à 32) et des agents du réseau de la santé et des services sociaux que nous avons interviewés (entrevues 33 à 41). Ces agents – gestionnaires et professionnels – occupaient un poste à la direction de la qualité, de l'éthique, de la planification et de l'évaluation (DQÉPÉ²⁶) ou à la direction du soutien à l'autonomie des personnes âgées (SAPA).

Nous décrivons d'abord le déroulement du processus de certification, entendu comme l'ensemble des activités dont l'accomplissement conduit à la délivrance d'un certificat de conformité. Dans la section suivante, nous examinerons le fonctionnement des mécanismes de régulation mis en œuvre durant la période de validité de ce certificat.

²⁶ Cette direction est responsable de la certification des RPA. Son nom peut légèrement différer d'un CI(U)SSS à l'autre.



Le processus de certification

Au moment où nous avons conduit nos entrevues, en 2018-2019, la certification des RPA existait depuis une dizaine d'années. Plusieurs exploitants en étaient donc à leur troisième ou à leur quatrième cycle de certification. Quant aux propriétaires qui venaient de lancer leur résidence, ils avaient généralement pu recevoir l'aide de leur CI(U)SSS pour se préparer afin d'obtenir leur attestation temporaire ou leur certificat de conformité.

À la fin des années 2010, la visite de certification constituait donc une épreuve moins anxiogène qu'auparavant²⁷. Pour les exploitants des plus petites RPA, elle continuait néanmoins d'exiger un effort considérable au regard de leurs moyens et continuait d'engendrer de l'anxiété chez certains.

Par ailleurs, comme nous venons de le voir, le processus de certification avait lui-même considérablement évolué depuis 2007. Dans les premières années, le règlement était moins sévère et la durée de validité d'un certificat était de deux ou trois ans contre quatre aujourd'hui. Le processus de régulation consistait alors pour l'essentiel à apporter les correctifs exigés par l'agence régionale de la santé et des services sociaux à la lumière des infractions relevées lors de la visite du CQA et consignées dans son rapport.

Depuis l'adoption du règlement de 2013, et encore davantage depuis la création des CI(U)SSS en 2015, la régulation s'effectue sur une base continue plutôt que ponctuelle tout en soumettant les RPA à des exigences plus nombreuses et plus élevées.



Ben on [la DQÉPÉ] s'occupe de toute la vie des RPA, de sa naissance à l'attestation temporaire, certification, renouvellement de la certification, cession s'il y a une vente, et cessation des activités s'il y a lieu. Je trouve que c'est déjà beaucoup, parce que ça bouge. À travers ça, on s'assure du suivi de la qualité en regard du maintien des critères et des normes. Ça fait qu'on n'y va pas juste une fois aux quatre ans pour voir si c'est maintenu, on les accompagne tout le long, parce qu'il y a toujours des changements puis il y a toujours des variables qui peuvent arriver. (Ent. n° 35)

En amont de la visite d'Agrément Canada, les DQÉPÉ sont en effet souvent intervenues d'office, ou à la demande d'un exploitant, pour l'aider à préparer cette visite. En aval de celle-ci, elles ont exigé des correctifs aux infractions constatées par AC et, presque toujours, attribué le certificat. Des agents de la DQÉPÉ ont aussi effectué des visites pour monitorer le respect de la conformité au règlement et fait des inspections lorsque des problèmes semblaient se poser dans une résidence.

De son côté, le MSSS pouvait avoir dépêché un de ses inspecteurs dans une RPA. Dans certains cas, la direction SAPA du CI(U)SSS pouvait avoir redressé une situation problématique, par exemple en comblant ponctuellement le manque de personnel dans une résidence.



²⁷ Dans une étude réalisée au début des années 2010, nous avons pu noter à quel point plusieurs exploitants de petites RPA appréhendaient les visites de certification et se plaignaient de la charge considérable de travail que la préparation de cette visite exigeait d'eux. Demers et coll., *op. cit.*

Comme par le passé, la Régie du bâtiment du Québec (RBQ), le MAPAQ²⁸ et le service municipal de sécurité incendie pouvaient également avoir inspecté une RPA et stipulé leurs exigences.



Donc il y a les services sociaux, il y a le ministère de la Santé, il y a l'inspecteur également pour la Loi sur le tabac, il y a le RBQ, il y a le MAPAQ, il y a le préventionniste en sécurité incendie. [...] Tous ces gens-là viennent annuellement pour dire « Moi, prévention incendie, il faudrait que tu fasses ça ». Le MAPAQ dit « Il faut que tu fasses ça ». (Ent. n° 28)

Comme nous le verrons dans cette section et la suivante, cette multiplicité de jugements normatifs portés sur les petites RPA a suscité chez plusieurs exploitants le sentiment d'être constamment surveillés et traités avec méfiance alors même que leurs interlocuteurs du secteur public estimaient travailler avec eux dans un esprit de collaboration.

Par ailleurs, en matière de certification, la création des CI(U)SSS a facilité la coordination entre les services de soutien à domicile (SAD), maintenant regroupés dans la direction SAPA²⁹, et les nouvelles DQÉP³⁰.



Moi j'étais chef SAD à [nom d'une ville]. Je gérais mes intervenants du SAD, puis je gérais les interventions dans les RPA du clinique. Moi, l'administratif de la RPA, je n'y touchais pas. Moi dans ma tête c'est l'agence qui s'en occupait. Toute la qualité d'une ressource, c'était l'agence qui avait ça. [...] quand il arrivait quelque chose de majeur on intervenait. On appelait l'agence, on disait « Ça n'a pas de bon sens ». (Ent. n° 34)



Ça fait que le rôle du CIUSSS, il y a le rôle de la DQEP en termes de respect de contrat puis de certification, pour maintenir le certificat de certification, puis d'un autre côté il y a le SAD en termes d'offrir des services en complémentarité, soutenir les RPA. (Ent. n° 36)

En contrepartie, l'intégration des anciens centres de santé et de services sociaux (CSSS) dans des CI(U)SSS a éloigné les gestionnaires de SAPA de leurs partenaires locaux.



[II] ne faut pas se leurrer, il y avait une gestion de proximité avant dans les RLS³¹ qu'il n'y a plus. Tu ne peux pas transformer un CISSS, couper 100 quelques cadres, puis avoir une gestion de proximité. C'est irréaliste. [...] Ça fait que la proximité qu'il y avait préalablement avec un chef SAD... Moi je connaissais mes exploitants, je connaissais mon monde, je connaissais mes OSBL³², je connaissais mes EES³³. (Ent. n° 34)

²⁸ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

²⁹ Pour ceux destinés aux personnes âgées. Auparavant, la direction des SAD regroupait l'ensemble des services à domicile, toutes catégories de clientèles confondues.

³⁰ En Montérégie, la région a conservé une seule direction chargée de la certification même si son territoire a été partagé entre trois CISSS et, donc, trois directions SAPA.

³¹ Réseaux locaux de services.

³² Organismes sans but lucratif (ou à but non lucratif : OBNL).

³³ Entreprises d'économie sociale.

L'obtention de l'attestation temporaire de conformité

Depuis novembre 2012, personne ne peut ouvrir une RPA sans avoir obtenu au préalable une attestation temporaire de conformité de son CI(U)SSS. Le futur exploitant doit contacter celui-ci à cet effet et lui fournir une série de documents prouvant, par exemple, que les dirigeants de la future résidence n'ont pas commis d'acte criminel et que celle-ci n'enfreint aucun règlement de zonage de la municipalité où elle compte s'installer.

Une fois son attestation obtenue, la RPA peut ouvrir ses portes. Par la suite, le « responsable en certification du CISSS ou du CIUSSS transmettra une demande de visite auprès [d']Agrément Canada »³⁴. La résidence doit avoir reçu cette visite et obtenu son certificat de conformité à l'intérieur de la période maximale de validité de l'attestation, qui est d'un an.

Quatre des 32 résidences de notre échantillon avaient obtenu cette attestation temporaire, deux lors de l'ouverture d'une nouvelle RPA et deux à la suite de la reprise d'une RPA existante³⁵. Le propriétaire d'une nouvelle résidence a témoigné de l'aide qu'il a reçue d'une agente de la DQÉPÉ de son territoire pour obtenir son attestation.



[Un proche] m'avait [...] dit il faut que tu communicates avec madame [X]. C'est elle qui donne les permis. Ça fait que moi je l'avais appelée, elle m'avait dit « Il faut vous mettre en règle. Il faut que vous mettiez deux sorties de secours en bas. Il faut que vous ayez un système d'alarme incendie ». [...] Ça fait que j'ai dit OK, ça fait que là je me suis mis en règle. J'ai investi pas mal. Puis là j'ai appelé puis là elle est venue voir. Puis là elle a tout checké puis elle m'a posé des questions, puis ça a été comme un trois heures et demie, quatre heures, qu'elle est restée ici. Ça fait qu'après ça là elle m'a donné [l'attestation] par la malle... (Ent. n° 22)



La certification, dans le fond on s'est assis, [...] ils m'ont dit on s'attend à ça, ça, ça, ça, la liste était très longue [...], il faut que tu engages du personnel [...]. Eux étaient certains que j'étais pour refuser [...]. Est-ce que tu es prête à t'occuper des gens en sachant qu'on est le 8 du mois puis que le 1^{er} l'ancien propriétaire est parti avec tous les loyers? Donc on est le 8, les frigidaires sont vides, tout est vide. As-tu les sous pour te rendre jusqu'au prochain 1^{er} du mois pour faire vivre les treize personnes qui restent dans la résidence? Ça fait que nous on a dit ben OK, OK, on va le faire [...]. (Ent. n° 21)



³⁴ <https://www.msss.gouv.qc.ca/professionnels/aines/personnes-agees/residences-privees-pour-aines/>

³⁵ Selon l'article 346.0.20 de la LSSSS, une attestation temporaire ou un certificat de conformité ne peut être cédé à l'acquéreur d'une RPA sauf si le CI(U)SSS le permet explicitement.

La préparation de la visite de vérification

Au moins six mois avant la fin de la période de validité du certificat de conformité d'une RPA, le CI(U)SSS doit en amorcer le renouvellement : « [I] transmettra alors à l'exploitant un formulaire d'autoévaluation concernant la conformité de la résidence aux critères et aux normes du règlement. Celui-ci devra être rempli et retourné au [CI(U)SSS] dans les délais prescrits »³⁶.

Même si ce n'est pas une obligation réglementaire, les DQÉPÉ de nos quatre régions aidaient certains exploitants à préparer la visite de vérification de conformité. L'objectif de cette assistance était de réduire le plus possible le nombre d'infractions au règlement que pourrait détecter l'agent d'AC et de faciliter ainsi l'obtention du certificat de conformité.



[...] neuf mois avant l'échéance d'un certificat de conformité d'une résidence, nous allons préparer les exploitants. [...] on va à leur rencontre dans leur résidence. Ou lorsqu'on a beaucoup de renouvellements en même temps sur notre territoire, on va faire une grande séance d'information [...] pour les préparer à la visite d'Agrément Canada. [...] dans le but que le rapport d'Agrément Canada soit le plus mince possible pour justement aller chercher des taux de conformité plus élevés que si on n'avait pas été préparer les exploitants. (Ent. n° 38)

Plusieurs exploitants ont témoigné de l'aide qu'ils avaient reçue de leur CI(U)SSS pour mettre au point la documentation requise.



Mais j'ai trouvé que l'agence, la dernière certification qu'on a eue, nous a aidés beaucoup plus. Oui, parce qu'ils nous ont envoyé... le document d'accueil qu'il faut fournir à nos résidents, ils nous ont envoyé une copie, puis toujours avec 3-4 choix [...]. On avait juste à choisir ça, puis ça se faisait très bien. Les autres documents n'étaient pas faits, mais on pouvait toujours appeler une secrétaire là-bas, puis quand on avait des problèmes, elle nous expliquait. (Ent. n° 6)



Ils nous ont accompagnés beaucoup, ils m'ont beaucoup aidée parce que moi je ne connaissais absolument rien dans [...] le 153 pages du [...] manuel [...]. J'avais mon histoire de l'hôpital [...]. J'avais mon travail d'infirmière mais je n'avais pas mon travail de certification. (Ent. n° 21)



J'ai quand même eu une très bonne collaboration de l'agence ici à Rimouski, heureusement. Ils ont été ben fins avec nous autres. Ils nous ont donné des modèles, [...] des choses pour nous aider, parce que selon moi je serais encore là-dedans. Ce n'était pas évident de tout monter ça. (Ent. n° 9)



Madame [X] elle nous avait appelés au début du mois de mars pour nous rencontrer au début d'avril. [...] Elle m'a envoyé une liste de documents à préparer. [...] avant la [visite de] certification, en mai 2018 [...]. C'est sûr que par la suite ils nous envoient toujours les petites recommandations qu'on avait à faire. Ça s'est réglé assez rapidement, ce n'était que des petites choses. C'était la certification prise 2. (Ent. n° 27)



Mais ça a vraiment bien été, ce n'est pas compliqué, c'est des documents à remplir. C'est sûr qu'il y a beaucoup de questions, tout ça, mais on rencontre une dame puis ça c'est... Le côté papier, c'est vrai qu'il y a beaucoup, beaucoup de papiers à remplir, puis au début on n'est pas trop sûr, mais il y a quelqu'un pour répondre à nos questions. Ça, ce côté-là ça a vraiment bien été. (Ent. n° 14)

³⁶ <https://www.msss.gouv.qc.ca/professionnels/aines/personnes-agees/residences-privées-pour-aines/>

Des agents de deux DQÉPÉ confirmaient l'existence d'une telle assistance.



[...] les petites ont de la misère, mais [...] on leur donne quelqu'un comme [prénom d'une employée de la DQÉPÉ], qui va dire « On va [...] le remplir le papier ». Ça fait qu'il faut avoir avec ces gens-là une attitude très « Je vais te prendre par la main puis on va le faire ». (Ent. n° 40)



Souvent dans les petits milieux, quand je voyais que les gens avaient plus de difficulté à comprendre le sens du règlement, on allait s'asseoir avec l'exploitant pour dire « On va essayer de reprendre ça ensemble puis [...] de vous vulgariser un petit peu [...] qu'est-ce qu'on s'attend qui soit fait pour corriger le tir ou la situation ». (Ent. n° 35)

Cette assistance était d'autant plus bienvenue que les modifications fréquentes apportées aux documents de la certification occasionnaient aux exploitants un surcroît de travail considérable.



Ben c'est beaucoup de travail. [...] Mais c'est bien expliqué [...], parce qu'il y a beaucoup de changements, d'année en année [...], on est habitués à un *pattern* puis là oups ce n'est plus ça. [...] c'est énorme [...] la certification. [...] Ça prend énormément de notre temps. (Ent. n° 15)



On avait quelqu'un qui s'occupait de la certification, mais ce n'était pas aussi compliqué. Parce que d'une année à l'autre, il y a des changements. Alors moi je pense que ça a commencé à se compliquer 2014, début 2013. [...] À chaque année il y a toujours quelque chose à changer, il y a toujours quelque chose de pas correct. (Ent. n° 23)



Ça doit être la quatrième fois qu'on vient de passer [la certification]. [...] Le deuxième ou le troisième coup, [...] il a fallu [...] toute refaire la paperasse au complet. [...] Oui ils avaient changé à peu près le trois quart des affaires puis là celles qui n'étaient pas changées, ben là il y avait des petits mots de différence [...] il fallait toutes changer les feuilles pareil [...]. (Ent. n° 25)



La visite de vérification et l'obtention du certificat de conformité

Du point de vue des DQÉPÉ, le passage du CQA à AC n'a pas entraîné de changement notable, mis à part les retards initiaux de celui-ci à effectuer les visites qui lui incombait.



Puis [...] on est passé du Conseil québécois d'agrément à Agrément Canada en janvier 2018. Mais [...] évidemment ils s'appuient sur le même cadre de référence, donc [...] il n'y a vraiment rien qui a changé [...]. (Ent. n° 40)



C'est sûr qu'Agrément Canada n'étaient pas prêts tout de suite quand ils sont arrivés. [...] c'est normal [qu']on ait des résidences qui ont des certificats qui sont échus, parce qu'Agrément Canada n'a pas pu aller dans toutes les résidences [assez tôt] avant leur échéance. [...] c'est hors du contrôle de l'exploitant. Alors on ne peut pas leur tenir rigueur. (Ent. n° 38)

Normalement, un agent d'AC se présente dans une RPA à une date convenue et passe en revue l'ensemble des critères sociosanitaire et des normes d'exploitation que stipule le règlement. Cette visite, d'une durée de quelques heures, consiste essentiellement à vérifier si les documents exigés par le règlement sont conformes et à jour et si les procédures qui y sont prévues, comme l'entreposage sécuritaire des produits d'entretien ménager, sont appliquées.

C'est ce qu'indiquent les propriétaires de deux RPA.



« [...] eux autres, oui ils vérifient les papiers, mais en même temps ils vérifient tout le milieu physique. Tu as-tu du savon qui traîne? Tes médicaments sont-tu barrés? » (Ent. n° 5)



[La visiteuse d'AC] regarde [...] les baux, tous nos papiers qu'on fait remplir à nos résidents, « Donnez-moi le premier résident, le dernier », il faut tout sortir [...] ils ne vont pas parler aux résidents mais ils regardent toute la résidence au complet. [...] ils rouvrent toutes les portes d'armoire...



Ils font des appels... des tests d'appels de garde pour voir comment ça prend de temps à réagir aux préposés pour se rendre jusqu'à telle chambre, si l'appel se rend aussi, si l'appareil fonctionne bien.



Ça c'est une journée. Après ça nos correctifs, ben là c'est notre dame qui s'occupe de notre certification, elle, elle vient [...] voir si on a apporté les correctifs. Mais ça c'est la partie [...] moins longue. (Ent. n° 14)

Ces points de vue contrastent avec l'expérience vécue par un exploitant lors de la première tournée de certification, qui faisait suite au règlement de 2007.



Donc elle vient, on a passé trois heures ensemble [...] pour vérifier le code éthique, les différents documents administratifs. Puis à la fin, elle me dit « Pour moi c'est parfait ». J'ai dit « Est-ce qu'on va visiter la résidence? » Elle me dit « Je n'ai pas besoin de la visiter ». J'ai dit « Ben voyons! Vous venez me certifier ». [...] Je n'en revenais pas. J'ai dit ce n'est pas possible. Tout ce qui importait c'était le code d'éthique. Il fallait qu'il y ait un code d'éthique et puis les documents et ainsi de suite. [...] puis là [récemment,] c'était l'inverse. Là c'était rendu au point que ça ne finissait plus. (Ent. n° 28)



Selon les exploitants que nous avons rencontrés, aucune résidence ne satisfait d'emblée à toutes les normes. Les infractions que décèle le visiteur sont toutefois souvent mineures.



Non, je pense qu'il n'y a personne qui est à 100% en partant. Il y a toujours une petite chose. [...] il arrive ici, il prend les dossiers des employés, il regarde s'ils ont toutes leurs formations, si leurs papiers sont tous signés [...] leur code de déontologie, etc. Les dossiers des résidents, si les baux sont tous signés, si les attestations aussi qui nous donnent droit de donner les renseignements personnels, puis avec qui on communique, etc. [...] La conformité aussi des trousses de premiers soins. [...] D'afficher les droits et recours pour les plaintes, il examine si c'est là. La conformité du système incendie, du plan d'évacuation, [il] regarde si tout est correct. (Ent. n° 26)



On a toujours des choses à corriger. Soit qu'il manquait un petit papier pour ci ou soit tel cartable il n'est pas ben placé pour ça. [...] (Ent. n° 18)



C'est juste de la paperasse. Ils vont regarder si ma trousse de premiers soins, mes tampons d'alcool ne sont pas passés date. J'ai eu une non-conformité pour ça une année. J'avais un tampon d'alcool qui était passé date de deux mois. Il faut rester zen quand elle nous dit ça. (Ent. n° 23)



J'ai dit au monsieur « Moi je pensais que ça allait être parfait [...] ». Il dit « Madame, si ça aurait arrivé, je vous aurais dit que vous êtes une sainte » (rire) [...] Puis il faut s'attendre à ce qu'ils trouvent toujours quelque chose quand ils viennent. (Ent. n° 15)



Puis ils font leurs recommandations. Là il y avait quatre ou cinq petits points... [...]. L'Agence nous réécrit qu'il faut... on a tant de temps pour... [apporter les correctifs.] Puis aussitôt que c'est fait, on leur envoie une copie de ce qu'on va rajouter dans le document d'accueil. Puis [...] là nous avons notre certification. (Ent. n° 26)



Des fois le monsieur vient pour la certification, il nous exige certaines petites choses, puis oups la dame [du CI(U)SSS] revient faire l'évaluation puis c'est l'inverse du monsieur. [...] selon la compréhension ou la vision des gens, ce n'est pas toujours la même chose. (Ent. n° 26)



[À] chaque certification c'est une nouvelle expérience parce que la personne qui a notre dossier, des fois il y en a qui sont plus vite sur la signature que d'autres. Il y en a qui disent « On voit ben, vous avez tout fait vos démarches... le papier, on ne s'enfargera pas dans les fleurs du tapis ». Mais il y en a d'autres que tant que je n'ai pas mon papier [...] (Ent. n° 19)



Tu as le Comité d'agrément qui vient, [...] Tu as l'autre de qualité qu'elle, elle t'accompagne puis elle peut t'aider ou elle peut t'emmerder, tout dépendant de la relation que tu as... [petit rire] (Ent. n° 30)



L'agente d'une DQÉPÉ indique que la latitude dont elle dispose pour accorder un certificat diffère selon que l'on constate une infraction à un critère sociosanitaire ou à une norme.



Les critères touchent particulièrement la sécurité de la clientèle³⁷. Dans les normes... Il y a quelques éléments de sécurité mais particulièrement [elles] touchent les bonnes pratiques dans une résidence. [Un] exploitant qui est en processus de renouvellement [...] doit avoir la conformité à tous les critères pour se voir émettre un renouvellement de certification. [...] (Ent. n° 38)

Elle explique comment la DQÉPÉ procède lorsqu'une RPA est en infraction à des normes.



Si tous les critères sont conformes et qu'il y a des normes qui ne sont pas conformes, et dépendamment de leur nature, alors c'est pour ça qu'il faut faire preuve de jugement parce que c'est souvent du cas par cas, [...] on peut renouveler le certificat de conformité mais l'exploitant, il faut qu'il nous fasse un plan d'action [...] dans lequel on retrouve « Ben voici les normes pas conformes, voici ce qu'il y a à faire, puis voici l'échéancier. (Ent. n° 38)

Les limites du processus de certification

Ce que la visite de certification permet de faire, c'est de s'assurer, de manière indépendante et ponctuelle, que les exploitants respectent les conditions auxquelles ils ont accepté de se soumettre en ouvrant ou en reprenant une RPA. Cette vérification ne peut toutefois garantir que les dispositions du règlement étaient réellement respectées avant ou après la visite. C'est encore davantage le cas depuis que la visite de certification est quadriennale.



Le problème est qu'avant les résidences étaient visitées aux deux ans par la certification. Maintenant ils ont mis ça aux quatre ans. Donc c'est facile d'échapper une résidence, en quatre ans il s'en passe des choses. C'est un peu ce qui est arrivé ici. [...] En 2015 il a eu sa nouvelle certification ce qui lui donnait quatre ans [...] avant d'avoir une autre visite. [...] Ils appellent avant, ce qui [fait] que la personne sait d'avance que la certification s'en vient. Donc il a mis ça beau, il a mis ça propre, c'était quelqu'un qui savait [...] comment se présenter puis comment parler. [...] puis la personne, plus longtemps elle avait la résidence, plus longtemps elle pouvait cacher l'argent dans ses poches parce que tout le monde payait en argent comptant [...]. Aucun résident avait un bail, aucun... [...] Pas de liste d'incendie à jour, rien. (Ent. n° 21)



Puis ici ça ne se passait pas bien, c'était une résidence qui était sous la loupe. Sur 38 chambres, il restait peut-être une dizaine de personnes. Le CLSC était ici dans la période des fêtes de 2015 [...]. Le propriétaire avait perdu le contrôle de la résidence parce qu'il ne répondait pas aux critères de certification [...]. Il y avait vraiment un tableau de correctifs à effectuer qu'il n'avait pas faits. Donc moi j'ai été obligée de reprendre le tableau [...]. (Ent. n° 19)

Les deux exemples ci-dessus illustrent les limites de l'obtention d'un certificat de conformité pour réguler la qualité et la sécurité dans les RPA. Comme plusieurs aléas peuvent survenir en quatre ans, d'autres moyens doivent être mis en œuvre pour faire respecter le règlement une fois qu'une RPA a été certifiée. C'est ce que nous examinerons dans la section suivante.

³⁷ « Par exemple les critères c'est [...] le plan de sécurité incendie, c'est le respect du seuil minimal de surveillance, c'est le respect des formations qui sont exigées pour les préposés aux bénéficiaires, pour les surveillants [...]. (Ent. n° 38)

³⁸ Comme nous l'avons vu dans le fascicule 3 *Par qui et comment sont lancées les petites RPA?*, les personnes souhaitant se porter acquéreurs d'une RPA existante se heurtaient souvent au refus des institutions financières de leur consentir un prêt. Certaines personnes n'ont pu acquérir une RPA que parce qu'elle était dans une situation précaire, ce qui en réduisait le prix d'achat.

La régulation pendant la période de validité d'un certificat de conformité

En vertu du mandat que lui a confié le législateur, «[p]endant la période de validité du certificat, le CIUSSS ou le CIUSSS a la responsabilité de s'assurer que l'exploitant maintient les conditions de la certification. En tout temps, un de ses représentants pourra visiter la résidence et faire les vérifications qui s'imposent»³⁹. La loi confère deux principaux pouvoirs aux CI(U)SSS pour intervenir dans les RPA avant de révoquer ou de refuser de renouveler leur certificat⁴⁰ : faire des inspections (art. 346.0.8 et 346.0.9) et ordonner à une RPA en voie de perdre son certificat d'apporter des correctifs dans un délai précis (art. 346.0.14).

Personne, sans doute, ne s'oppose à l'objectif d'assurer un milieu de vie sécuritaire et de qualité aux aînés qui vivent en RPA. En pratique, toutefois, la poursuite de cet objectif met en tension le bien-être des personnes âgées et la capacité des exploitants de petites RPA à maintenir celles-ci en activité. Dans le secteur public, cette tension est particulièrement ressentie par les agents des CI(U)SSS, qui sont aux premières loges pour constater la réduction constante du nombre de petites RPA, en dépit de leur contribution au maintien des aînés dans leur communauté.

Comment les CI(U)SSS composent-ils avec ce dilemme qualité-viabilité? Appliquent-ils de manière mécanique le règlement ou peuvent-ils l'ajuster aux circonstances particulières d'une petite RPA? Quelle part de jugement intervient dans leurs décisions? Quels moyens mettent-ils en œuvre pour pallier une situation problématique? Pour répondre à ces questions, nous avons d'abord distingué la manière dont les quatre CI(U)SSS de notre étude ont procédé pour assumer leurs responsabilités en matière de certification. Dans cette section, nous développerons tout particulièrement le cas du CIUSSS de la Capitale-Nationale, dont les pratiques et les modes d'organisation ont été marqués par certains événements dramatiques survenus en 2015.

Étant donné le nombre limité d'informateurs des CI(U)SSS que nous avons rencontrés, nous n'indiquerons pas le numéro de l'entrevue et le sexe des personnes que nous avons citées lorsqu'il sera fait mention d'une région ou d'un CI(U)SSS en particulier. Cela permettra de préserver l'anonymat de nos informateurs, comme nous nous y étions engagés à le faire.



[Le] rôle du CIUSSS, il y a le rôle de la DQEP en termes de respect de contrat puis de certification, [puis] il y a le SAD en termes d'offrir des services en complémentarité, soutenir les RPA. Parce que moi je ne veux pas que les RPA ferment. [...] Moi, mes gens dans la communauté qui sont dans une RPA, qui sont heureux, je ne veux pas qu'ils sortent de là. [...] l'hébergement est full, les hôpitaux sont full, ça fait que l'objectif ce n'est pas ça. (Ent. n° 36)

³⁹ <https://www.msss.gouv.qc.ca/professionnels/aines/personnes-agees/residences-privees-pour-aines/>

⁴⁰ Environ la moitié des articles de la LSSSS qui visent les RPA portent sur le refus de délivrer, la révocation ou le refus de renouveler un certificat de conformité. Ces articles encadrent les pouvoirs et les responsabilités des CI(U)SSS et des RPA dans la procédure formelle qui peut conduire à la fermeture d'une RPA, incluant l'évacuation et la relocalisation éventuelle des résidents d'une RPA en voie de fermer.

La régulation des RPA: des pratiques différentes selon les régions

Comme nous l'avons vu dans le fascicule 1, les petites RPA prédominent encore dans les zones rurales alors qu'elles occupent une place minime dans les centres urbains. De nos quatre régions, c'est celle du Bas-Saint-Laurent qui compte la plus grande proportion de territoires ruraux et de petites RPA. Ce n'est sans doute pas un hasard si c'est le CISSS de cette région qui déploie les efforts les plus systématiques pour appuyer les petites résidences.

On a mis des processus de vigie de qualité, des processus d'audit qu'on est en train de mettre en place. [...] En proactivité, parce qu'on fait des tournées [pour] rencontrer les exploitants. On a mis en place un bulletin d'information. Là on va déployer un calendrier de formations aussi. On tente de les outiller puis de les soutenir. On [a engagé une personne] qui a travaillé à revoir les processus puis à développer des outils de soutien aux exploitants. Il y a eu des *focus groups* de faits. On essaie d'y aller dans un mode soutien, accompagnement, tout ça, mais c'est sûr qu'on a à faire aussi respecter la réglementation.

Ce double rôle de soutien et de surveillance n'est toutefois pas encore ancré dans les pratiques de tous les intervenants du CISSS, certains d'entre eux se posant toujours en experts vis-à-vis des exploitants de RPA.

Puis je dis tout le temps ça aux propriétaires [...]. « On a deux rôles. [...] On a un rôle de support puis on a un rôle de contrôle vigie ». Ça fait que ce n'est pas évident pour les intervenants qu'il y ait ce nouveau rôle-là de support davantage, puis qu'ils ont un rôle de vigie avec des choses qui ne les regardaient pas avant aussi. Ça fait qu'ils ont les deux côtés.

[Une collègue disait] « Il faut arrêter de se voir comme le *Darth Vader* des ressources ». [...] Arrêter de se voir comme l'expert, il faut rééquilibrer le balancier, puis moi [...], c'est vraiment ma vision, de dire travaillons d'égal à égal. [...] parfois ils n'ont même pas de secondaire 5, nos propriétaires, surtout des petites ressources de neuf [logements]. Mais travaillons avec leurs connaissances puis améliorons-les tranquillement.

Dans cette région, les liens entre la direction SAPA et la DQÉPÉ sont également plus serrés qu'ailleurs, en contraste avec la situation qui prévalait à l'époque des centres de santé et de services sociaux et des agences régionales de la santé et des services sociaux (ARSSS).

Mais notre rôle se limitait quand même au clinique beaucoup, alors que l'agence elle pensait que nous autres on surveillait souvent la qualité puis qu'on les interpellait. [Aujourd'hui, on] a un comité de concertation, où on parle une fois par six semaines à peu près, on fait des rencontres de concertation puis on ne parle que des RPA dans ces rencontres-là, de nos processus... [...] Beaucoup d'interventions conjointes.

Le point de vue des agents des deux directions peut toutefois diverger.

On travaille beaucoup en partenariat avec le SAPA, mais des fois ils nous disent « Non, non, cette personne-là c'est parce qu'ils la trouvent un peu tannante [qu'ils veulent qu'on la relocalise], puis ils ont un bail à respecter, il faut qu'ils le respectent ». Il y a deux perceptions qui s'affrontent. Ça fait que des fois ce n'est pas si simple.



En Montérégie, la dynamique est toute autre. L'équipe de certification est demeurée la même qu'à l'époque de l'ARSSS ; elle s'est intégrée à un des trois CISSS de la région, celui de la Montérégie-Centre. Les pratiques liées à la certification ont été maintenues. Seul changement notable, la DQÉPÉ a instauré des rencontres entre la DQÉPÉ et les trois directions SAPA.

Vraiment la transition de ça, ça a été rien du tout. Parce que les trois CISSS, ou les onze CSSS avant, étaient habitués d'avoir les services du secteur de la certification. On est passé de onze CSSS à trois CISSS. Mais dans les faits, et le *staff* et les choses que ce *staff*-là faisait, et les cadres de références qu'ils utilisaient, il n'y a rien qui a changé.

Cette continuité va de pair avec une équipe réduite et une perspective beaucoup moins interventionniste que dans le Bas-Saint-Laurent.

Moi, je pense que ce qui fait la différence entre nous, qui avons deux équivalents à temps plein et demi, plus une secrétaire, une agente administrative, et d'autres [...], c'est plus une question d'attitude puis de degré de contrôle qu'on veut faire auprès des RPA [...]. Le cadre d'Agrément Canada, anciennement le CQA, il est bien internalisé, il est bien compris. On s'est établi des routines avec nos RPA. [...] On n'ira pas faire de la surveillance à outrance.

Puis je voyais des fois d'autres régions qui te font des tables et des tables, puis ils veulent voir les RPA toutes en groupe, quatre fois, cinq fois, six fois, par année. Font huit, dix, quinze, visites dans chacune. On ne fait pas ça. En tout cas, moi je n'en vois pas de valeur ajoutée [...]. On ne leur respire pas dans le cou. Nos intervenants sont archidisponibles. Ils ont des téléphones intelligents, ils sont sur la route.

Lors de la création des CI(U)SSS en 2015, la région de l'Estrie, beaucoup moins peuplée que celle de la Montérégie, s'est vu allouer deux RLS montérégiens, soit ceux des municipalités régionales de comté (MRC) de Brome-Missisquoi et de La Haute-Yamaska. À l'époque de nos entrevues, autant en matière de

certification que de services de la direction SAPA, les mécanismes de coordination n'étaient pas encore unifiés. Nous pouvons donc moins nous avancer quant aux modes de régulation qu'on y avait mis en place.

Quand monsieur Barrette est arrivé alors qu'il y a eu les fusions et tout, il y a une partie d'un territoire de la Montérégie qui est arrivée dans le territoire de l'Estrie. [...] ce qui fait que ça a augmenté de 40% [...] le nombre d'unités locatives, en fait de RPA. Ce qui fait donc que notre territoire s'est beaucoup agrandi, alors il fallait qu'on puisse recruter dans le fond une autre répondante. Alors à ce jour, maintenant, depuis une année, on [a] trois répondantes [de la certification] en Estrie.

[...] il y a une nouvelle coordination au niveau de la direction SAPA. C'est qu'il y a un coordonnateur pour le partenariat avec les résidences privées puis les organismes communautaires. Puis là il va y avoir des chefs de service [...]. Ça fait que là ça va être plus centralisé. Parce qu'au niveau de l'équipe de la certification, ce qu'ils mentionnaient c'était beaucoup plus facile quand qu'il y avait une personne à qui s'adresser plutôt que quatre chefs de service [qui s'en occupaient parmi d'autres tâches].

On sait par ailleurs que les exploitants de RPA étaient invités à participer à des réunions dans au moins une partie de la région.



Ben il y a tout le temps des changements. Ça fait que quand il y a des réunions [...] d'habitude deux trois fois par année, puis des fois plus. (Ent. n° 25)

C'est sans conteste dans la région de la Capitale-Nationale que la surveillance des RPA en activité était la plus serrée à l'époque de nos entrevues. Cette intensification de la surveillance des RPA trouve son origine dans un scandale qui a éclaté dans Charlevoix quelques semaines après la création du CI(U)SSS de la Capitale-Nationale, le 1^{er} avril 2015, soit avant que la DQÉPÉ ne soit constituée et qu'une équipe dédiée à la certification des RPA ne soit mise en place.

Ce scandale est celui de la découverte dans au moins une ressource intermédiaire et une RPA de Charlevoix détenues par le même propriétaire de cas de violence et de négligence grave envers des personnes âgées ou ayant une déficience intellectuelle. Le propriétaire, Rémy Bernier, et trois de ses employés ont été accusés – et pour certains trouvés coupables – de voies de fait⁴¹. La situation est apparue d'autant plus scandaleuse qu'elle était connue dans la région, notamment dans l'établissement local.

Le nouveau ministre de la Santé et des Services sociaux, Gaétan Barrette, a exploité ce laxisme pour affirmer son autorité sur le «réseau» en licenciant quatre de ses gestionnaires⁴².

[...] mais là c'est vraiment la réaction de dire « Tu étais au courant, tu n'as pas agi, tu es imputable, tu es dehors ». C'était 1+1=2. Ça ne pouvait pas être plus que ça. Ça fait que c'est sûr que ça, ça a passé tout un message.

Parallèlement, le CI(U)SSS a mené un blitz de vérification de conformité dans toutes les RPA de Charlevoix.

Puis à Charlevoix il y a vraiment des petites RPA. [...] Puis eux ont quand même été assez échaudés par tout ce qu'ils ont vécu il y a trois ans. Ils appelaient ça «le débarquement» quand tout le monde est arrivé [...] On était 35 personnes, facilement, à part [...] le curateur, le Protecteur du citoyen. [...]

Au vu des nombreux constats d'infraction observés dans Charlevoix, le regard des agents du CI(U)SSS s'est porté vers les autres territoires de la région.

[...] le CIUSSS s'est dit « Si ça arrive à Charlevoix, est-ce que ça pourrait arriver ailleurs dans notre établissement? Est-ce qu'on a pu vivre ça? » [...] là on commençait à dire « Il faut faire le tour des RPA de Québec ». [...], toutes les RPA de la ville de Québec ont été visitées. Pas juste de la ville, de Portneuf à Charlevoix, pour valider justement est-ce que tout le monde répondait au cadre du moment. Là il y a eu des codes de couleur de mis, il y avait des ressources vertes, des ressources jaunes, des ressources rouges, où là on a dit que dans les rouges il faut intervenir immédiatement, parce que les règles ne sont pas suivies, puis là il y a eu toutes sortes de découvertes de faites.

[...] quand leur résidence [...] était identifiée rouge, il y a une équipe qui rentrait, avec différentes expertises, ils faisaient le tour de la réglementation, ils revenaient [avec] les tableaux de correctifs ordonnés [...].

En l'absence d'une DQÉPÉ opérationnelle, on avait confié à une équipe « créée de façon temporaire avec une infirmière, un ergo, des TS⁴³ » le soin de vérifier le respect des exigences de la certification. Cette équipe était formée principalement d'intervenants des SAD ou « [...] qui étaient au suivi de la qualité RI/RTF », ce qui n'était pas idéal puisque leur cadre normatif différait considérablement de celui des RPA.



⁴¹ Cloutier, P. (2015), « Maltraitance dans Charlevoix. Des gestionnaires à la porte », *Le Soleil*, 4 déc., p. 7.

⁴² <https://www.journaldequebec.com/2015/12/03/enquete-interne-du-ciuss--quatre-personnes-ont-ete-congediees>

⁴³ Travailleurs sociaux.

En pratique, le classement des RPA était souvent arbitraire et comportait une part de préjugé envers les exploitants. C'est ce que rappelle une intervenante impliquée dans cette opération.

Je trouvais que l'image des propriétaires [...] était très négative. Ils sentaient qu'ils étaient toujours surveillés, que le réseau de la santé n'était jamais satisfait. J'entendais mes collègues, qui sont de très bonnes personnes, j'entendais beaucoup de jugements dans le quotidien [...] Je trouvais qu'il y avait vraiment une méconnaissance. [...] Toutes les trois résidences de monsieur Rousseau⁴⁴ fermaient, on les vidait une après l'autre. Là on avait une liste de résidences. [...] « Bon tout le monde si vous levez le pouce en l'air, c'est que ça va bien, le pouce en bas c'est qu'il faut fermer [...] ». Ça fait que là nous, des intervenants qui [...] ne sont pas dans le quotidien des résidences, on avait [leur] avenir [...] entre nos mains. [...] C'est très subjectif, on n'avait pas de critères. Puis là le gestionnaire partait avec ça, allait voir plus haut, puis là on questionnait, on espionnait ces résidences-là.

Selon cette personne, cette manière de faire était inappropriée. Les RPA en infraction l'étaient par manque de formation et d'expérience de leur exploitant plutôt que par leur malhonnêteté. Un appui aurait porté de meilleurs fruits qu'une réprimande.

Puis ce que j'avais comme image, c'est que la plupart des propriétaires c'est juste du bon monde qui pensent bien faire, mais qui n'ont pas d'expérience de gestion, qui ne savent pas dans quoi ils s'embarquent, ils ne connaissent pas toujours les personnes âgées [...]. Je me disais ils ont besoin de nous. Ça fait que moi, je voyais vraiment ça comme un partenariat nécessaire, puis je trouvais que le réseau ne nous permettait pas de le faire. Eux autres ils nous demandaient d'être des enquêteurs. [...]

Jusque-là, les quatre CSSS de la Capitale-Nationale – Charlevoix, Portneuf, Québec-Nord et Vieille-Capitale – appliquaient avec un degré de rigueur variable les exigences de la certification.

[Les exploitants de RPA] ça a changé leur vie. D'après moi il y en a beaucoup qui n'entendaient jamais parler de leur CSSS qui, là tout à coup, ont appris qu'est-ce que ça voulait dire le U puis le I qui se sont rajoutés [...]. Puis il faut voir les anciens secteurs comment ils étaient structurés. Il y en a qui n'ont pas vécu grand-chose de nouveau [...]. Moi je regarde dans [...] Vieille-Capitale, il n'y a pas personne qui est tombé sur le dos. Mais [...] dans d'autres secteurs, il y en a une gang qui ont pogné leur Waterloo. Mais on le savait, parce que j'ai des promoteurs qui nous disaient « Moi j'ai un autre building de l'autre bord de la 40, ils ne m'écœurent pas eux autres ».

En l'absence d'un suivi approprié des exigences de la certification, plusieurs petites RPA avaient accumulé les infractions au fil du temps sans avoir été sanctionnées.

C'est sûr que quand tu vis sans législation, que personne ne t'arrive jamais avec rien, que du jour au lendemain quelqu'un débarque puis dit « Voici la règle », c'est sûr que ça fesse. Il y en a qui ont fermé. Mais est-ce que c'était approprié aussi? [...] Puis il y a beaucoup de choses qui ont été faites par manque de connaissances, puis par manque d'informations aussi. Si on les avait tout le temps accompagné avec la nouvelle législation, ça n'aurait pas tombé, boum, comme ça non plus.



⁴⁴ Nous y reviendrons plus loin.

Au CI(U)SSS, cette prise de conscience de l'iniquité de traitement des RPA dans la région a nourri la nécessité d'uniformiser rapidement l'application du règlement pour y mettre fin.

[...] C'est sûr qu'à la fusion, là ça a mis en lumière beaucoup de choses. Là on a dit il faut harmoniser les pratiques, et puis l'harmonisation s'est faite beaucoup plus rapidement parce qu'avec les événements qui sont arrivés au moment de la fusion, ça a comme fait éclater la bombe [...]. Ça a été un tsunami. Pour eux, je suis certaine que c'était un tsunami.

Dans ce contexte de crise, la manière dont se sont comportés les intervenants du «réseau» n'a pas toujours été sans reproche.

Puis dans l'attitude, je ne peux pas vous dire que tout a été correct non plus. Dans les gens qui font les visites... Parce que quand on visite une ressource, on n'est pas la police [...], on n'est pas la CIA⁴⁵. Il doit toujours exister cette espèce de collaboration-là, puis honnêtement moi j'en ai eu des commentaires des promoteurs... [...] Puis ils me disaient « [...] quand ils sont rentrés icitte, ça s'appelait tassez-vous de là ». [...] Je pense que de par la gravité des événements qui sont arrivés, de l'urgence d'agir, il y a des gens qui ont pris ça vraiment au sens de la lettre et qui parfois dans les visites n'ont peut-être pas été respectueux. [...] Beaucoup de promoteurs m'ont dit dans le temps dans Charlevoix « C'est comme si on était toute une gang d'innocents puis d'imbéciles. C'est ça que ça veut dire, puis on a tout fait pour faire du mal ici ». Alors que [...] ce n'était pas vrai.

Ça veut dire qu'il y a certaines RPA dont le règlement n'était pas suivi du tout, du tout. Il y avait des écarts partout. À l'inverse, la méconnaissance aussi des gens qui sont allés faire ces évaluations-là... ont été un peu abusifs dans les attentes au-delà du règlement. Ça fait qu'on a eu de tout.

Par la suite, une équipe dédiée à la certification des RPA a pris en charge le suivi des nombreuses RPA qui avaient été jugées en infraction.

[...] l'équipe RPA s'est créée. Là on a repris les tableaux de correctifs. On en avait une quarantaine [sur environ 250 RPA à l'époque]. Il nous en reste comment? [...] Il nous en reste peut-être 2-3? Ça a été long. Ça avait des dizaines et des quinzaines de pages ces tableaux de correctifs là.

Parmi les résidences de la région de Québec qui ont été visitées dans cette tournée éclair, deux ont rapidement été fermées. Celles-ci, localisées à Beauport, appartenaient à un couple possédant une autre RPA au même endroit et deux en Chaudière-Appalaches. Ces résidences ont été elles aussi fermées.

On en a fermé deux rapidement, qu'on a dû sortir les usagers en 24 heures, parce qu'on s'est aperçu qu'il n'y avait plus de cuisiniers, les gens ne mangeaient plus...

Étant donné le nombre de résidences impliquées et la gravité des infractions constatées, les «résidences Rousseau» ont fait la manchette des médias de la région, contribuant à maintenir le zèle des personnes chargées d'assurer le respect des exigences de la certification⁴⁶.



⁴⁵ Central Intelligence Agency, l'agence centrale de renseignements des États-Unis.

⁴⁶ <https://www.journaldequebec.com/2015/07/09/mapaq-residence-de-nouveau-mise-a-lamende>
<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/729580/residence-aines-evacuation-beauport-correctifs-hygiene>

Selon l'expression du propriétaire d'une RPA située à Québec, à la suite de ces fermetures sauvages, « [...] là ça a viré fou », ce qu'il illustre dans le passage suivant.



Quand la certification elle est commencée, les services sociaux étaient rentrés pour vérifier même [...] la température de mon frigidaire. Là je n'en revenais pas. J'ai dit « Attendez, vous êtes les services sociaux, vous êtes censés savoir si j'ai l'ensemble de mes documents, et là on est en train d'ouvrir le frigidaire pour savoir si ma température du frigo est correcte. Ce n'est pas votre métier. Vous êtes juste censés savoir si j'ai mon permis du MAPAQ pas faire la job du MAPAQ ». Pareil pour la sécurité incendie. Ils ouvrent le cartable, ils regardent, « Ah, ce n'est pas correct ». J'ai dit « Si le préventiviste dit que c'est conforme et qu'il met son sceau, ça devrait être correct. Vous êtes en train de faire son métier ». (Ent. n° 28)

Une autre exploitante va dans le même sens.



[...] c'est différent depuis que le CIUSSS est arrivé [...]. Il y a eu des gros, gros changements, plus de vérifications, plus de respecter les lois, puis c'est normal aussi, mais [...] c'est plus papiers, puis ils viennent ici plus style police que de venir aidants, [...] puis c'est quasiment « Ben le prochain coup ça va être une amende, ça n'ira pas bien pour vous ». (Ent. n° 30)

Une agente du CIUSSS ajoute que plusieurs intervenants se méfient des exploitants de RPA.

Un moment donné [un exploitant] m'a appelée, puis il dit « Ça n'a pas de bon sens, ils me demandent une surveillance aux 15 minutes ». [...] Je n'ai pas le moyen d'offrir ça nulle part. Pourquoi je demanderais ça à un promoteur? [...] Les [intervenants] vont rester beaucoup sur un manque de confiance envers les partenaires privés. « Ils sont juste là pour faire de l'argent

puis ils en mettent le moins possible ». [...] Est-ce que vraiment dans les centres d'hébergement [...] on a un ratio fantastique? On n'est même pas capables de donner le deuxième bain, on a de la misère à donner le premier. C'est ça la réalité. Alors que moi je vais dire aux promoteurs privés « Ben toi tu n'as pas le choix ». Mais il n'a pas plus de monde que moi. [...] Puis les employés du réseau ont une tendance à être souvent plus exigeants envers le privé, parce que c'est le privé, mais tu ne peux pas faire ça. Tu ne peux pas demander à quelqu'un ce que toi tu ne ferais pas.

Cette présentation détaillée de l'historique de la région de la Capitale-Nationale permet de mieux comprendre pourquoi les agents de son CI(U)SSS ont appliqué avec une rigueur et une intensité particulières leur mandat de monitorer et de corriger les infractions au règlement. Cette intensité a elle-même été rendue possible par le nombre particulièrement élevé d'agents de la DQÉPÉ dédiés à la certification des RPA.

Puis les tableaux de correctifs ordonnés, il fallait les suivre. Ce n'est pas juste de dire que ce n'est pas conforme puis mettez-vous conforme. Il fallait le suivre dans le temps. C'était impossible juste pour une personne de faire ça. Ça fait [que] c'est ce qui a été décidé, de créer une équipe [...] pour pouvoir suivre en continu les [RPA]. On est leur intervenant qualité, on est là pour oui, traiter tout ce qui est le règlement, oui traiter les situations préoccupantes, puis traiter les plaintes, mais s'ils ne comprennent pas eux, on est là pour les accompagner aussi à améliorer, puis à maintenir leurs services, puis à leur expliquer. Ça je pense que c'est une valeur ajoutée.

Toutefois, comme nous le verrons plus loin, les exploitants des petites RPA de la région n'ont pas apprécié faire l'objet d'une surveillance aussi intense. Nous examinerons auparavant comment, par-delà leurs différences d'approche, les CI(U)SSS procèdent pour repérer, corriger et sanctionner les infractions au règlement.

Les CI(U)SSS: détecter, corriger et sanctionner les infractions

En tant qu'organismes de régulation, les CI(U)SSS doivent d'abord détecter les infractions au règlement ou toute autre situation qui pourrait porter préjudice aux résidents d'une RPA. Étant donné que la durée de validité d'un certificat de conformité est passée de deux à quatre ans, il devient essentiel, pour les agents affectés au contrôle de la qualité des RPA, d'obtenir des informations sur les problèmes qui pourraient y survenir entre les visites d'Agrément Canada.

Ces renseignements peuvent provenir de visites effectuées par des employés de la DQÉPÉ ou de la direction SAPA qui offrent des soins dans les RPA.



C'est comme qu'ils nous ont dit la certification [...] c'est que tous ceux qui [...] viennent ici, ils ont les yeux grands ouverts. [...]

Comme là aujourd'hui il y a deux infirmières qui sont venues, deux préposées. Ils ne peuvent pas envoyer la même. Non, non. Il y a une infirmière qui est venue pour deux clients, une autre qui est venue après-midi pour un autre client. Une préposée qui venait à matin donner un bain puis une autre préposée qui est venue sur l'heure du dîner donner un bain. Ça fait qu'eux autres ils checkent. (Ent. n° 13)



Puis les situations préoccupantes qui nous sont ramenées par nos partenaires SAPA, qui vont donner des services à domicile [...] et les plaintes au commissaire. (Ent. n° 35)

Dans d'autres cas, en effet, ce peuvent être des proches ou un résident lui-même qui déposent une plainte au Commissaire local aux plaintes et à la qualité des services du CI(U)SSSS⁴⁷.

Donc le commissaire aux plaintes peut nous interpeller [...] puis là nous autres on est capables de dire « Oh, ça, ça touche à des exigences règlementaires, j'y vais avec toi ». Ça fait qu'on peut s'associer au commissaire lorsqu'il fait enquête. [...] La même chose pour Sawyerville⁴⁸, la commissaire elle a été impliquée dans le dossier puis ça a parti de là. [...] Mais pour ça il faut que les résidents puis les familles fassent des plaintes. Parce que souvent... [...] on ne peut pas deviner. Donc s'il n'y a pas de signalement, s'il n'y a pas de plainte, c'est difficile de le savoir. [...]

En général, toutefois, peu de résidents ou de membres de leur famille portent plainte.



Aussi ben les résidents eux autres ne veulent pas trop parler, parfois la famille, parce qu'ils ont peur de représailles. [...] Du moment qu'il y a un exploitant qui a des mauvaises intentions, il peut vraiment fonctionner plusieurs années sans que quelque chose ne paraisse. (Ent. n° 39)

Cette situation s'explique aussi en partie par le fait que les résidents de petites RPA sont souvent moins exigeants envers la qualité de leur milieu de vie que le seraient les personnes qui viennent l'évaluer.



Ce que je trouve surprenant parfois [...] c'est que les résidents et leur famille sont peu exigeants. [...] « Pour ce qui me reste à vivre dans la vie... Ouais, il y a beaucoup de sandwiches mais ce n'est pas grave. Ce n'est pas si pire que ça. Je suis quand même ben ici ». [...] Une fois on était presque en processus de fermeture d'une résidence, c'était un préavis de révocation dans un petit milieu, les familles étaient là avec les résidents, neuf places, s'ils avaient eu des contenants de tomates, ils nous tiraient des tomates c'est sûr, « Vous n'êtes pas fins, ils sont bien ici. Vous n'avez pas vu la résidence à côté, c'est pire ». C'est toujours surprenant. (Ent. n° 33)

⁴⁷ <https://www.quebec.ca/sante/systeme-et-services-de-sante/droits-recours-et-plaintes/regime-d-examen-des-plaintes>

⁴⁸ Cette RPA, qui était située à Cookshire-Eaton, en Estrie, accueillait 23 résidents en novembre 2018, au moment où le CIUSSS de la région a révoqué son certificat de conformité. <https://www.latribune.ca/2018/11/20/la-residence-sawyerville-perd-sa-certification-f44aa9e69a14f73432fd8ebeaf25be59>

Concilier le respect des exigences de la certification et le maintien en activité des RPA qui sont en infraction placent parfois les agents de la DQÉPÉ dans une situation inconfortable.



Il y a toute la réglementation qu'on doit faire respecter puis qui est exigeante. Toute la réalité de l'exploitant sur le terrain, puis des fois qu'il a de la bonne volonté puis qu'il nous appelle, puis il y a un employé qui a démissionné, puis là il est mal pris pour son seuil minimal, puis nous on utilise nos pouvoirs coercitifs, [...] au niveau du Ministère il y a peu d'ouverture à entendre ce qui se passe vraiment sur le terrain, puis à être ouvert aussi à ça. Quand on appelle [...] c'est « Ben vous appliquez le règlement, c'est comme ça ». Mais si on fait ça comme ça dans notre région, avec les enjeux qu'on a, il y a plusieurs résidences qui seraient déjà fermées. (Ent. n° 33)

Pour les agents des DQÉPÉ, une des façons de composer avec ces obligations est d'appliquer avec discernement le règlement en vigueur.



On a quelqu'un en fin de vie, ça fait 20 ans qu'il est là, [...] je le déloge pour la dernière semaine de sa vie puis je le mets à l'hôpital dans les corridors de l'urgence? Ou je la laisse vivre là avec un risque [lors] d'une évacuation. Quelle est la probabilité qu'on ait besoin d'évacuer tout le monde? Plus faible que la probabilité qu'elle meure toute croche au cinquième dans un corridor. On va tolérer. Ça fait que cette gestion discriminante du risque aussi on la fait, on dit bien à nos partenaires nous avons la prérogative de faire cette gestion-là. Vous nous alimentez de votre [...] rapport de la MAPAQ, votre rapport de la Régie du bâtiment, la Régie des loyers. Mais nous, on va tout mettre ça ensemble puis on va faire un choix. (Ent. n° 40)



Parce que le règlement, ce qu'il dit c'est que le préposé a un an pour obtenir ses formations, [...]. On a toléré certaines situations que l'employé avait son trois quarts de formation de préposé, il était en train de la suivre. On a eu certaines tolérances du genre. (Ent. n° 33)

Une autre manière de faire face à des cas d'infraction au règlement est de proposer des solutions aux exploitants sans se substituer à eux pour les mettre en œuvre. Dans le passage suivant, l'agente d'une DQÉPÉ explique comment elle procéderait face à l'exploitant d'une petite RPA qui éprouverait des problèmes de personnel.



[...] mis à part de faire preuve de beaucoup de compétences relationnelles, on essaie de faire preuve de créativité avec l'exploitant [...]. On regarde l'horaire, on voit si c'est possible de faire des aménagements. [...] on essaie de voir s'il y a des solutions [...] mais toujours de garder en tête qu'il ne faut pas [...] prendre en charge la situation. [...] Nous, il faut vraiment qu'on ait une approche de responsabilisation. [...] « C'est une entreprise que vous avez. Vous avez fait un choix d'affaires ». Les exigences de la réglementation ce n'est pas nouveau. Le seuil minimal c'est depuis toujours. C'est depuis toujours qu'il faut avoir du personnel qui est formé. [...] Est-ce que vous voulez changer votre catégorie de résidence? [...] Si par exemple vous cessez d'offrir un service d'administration de médicaments, vous tombez à une catégorie 2. Vous n'avez plus besoin de préposés aux bénéficiaires. [...] Mais qu'ils comprennent aussi que s'ils prennent la décision au bout du compte de maintenir ce service-là d'administration de médicaments [...] « OK il faut que [...] je m'organise ». (Ent. n° 38)



Lorsqu'un exploitant ne semble plus en mesure de satisfaire à certaines exigences de la certification, les agents des CI(U)SSS peuvent lui fournir de l'aide pour que sa résidence redevienne conforme. Des mesures spécifiques ou des plans – d'action, de collaboration, d'encadrement – seront alors mis en œuvre pour redresser la situation.

Deux conditions doivent toutefois prévaloir pour que cette assistance soit offerte et maintenue : la bonne volonté de l'exploitant et la sécurité des résidents. C'est ce qu'expriment les deux extraits suivants.



C'est sûr qu'il y a toute la volonté et la capacité du promoteur. Parce que c'est sûr que tu peux bien dire à un propriétaire qui est déjà financièrement accoté « Là il faut que tu fasses [...] telle réparation, dans ta RPA. Il n'y a pas assez de surveillance de nuit, il faut que tu rajoutes quelqu'un. Ton personnel doit être formé pour ça, ça, ça », un moment donné ce n'est pas les banques à pitons non plus. [C]'est sûr que nous, on est en soutien [...] tant que les promoteurs contribuent. Je veux dire moi j'ai beaucoup de patience pour les usagers, mais il faut [qu'ils] soient en sécurité par exemple. (Ent. n° 36)



À prime abord, les propriétaires ont [la] responsabilité [...] de faire rouler leur résidence puis qu'il y ait une qualité. [...] Bon, on a quand même un rôle à jouer là-dedans. [...] à 100% du temps qu'un propriétaire est de bonne foi, on va l'aider. Quand on sait qu'il y a de l'espoir de revirer la situation de bord, [...] on va l'aider puis on va faire des [...] plans de collaboration. Ce n'est pas dans le légal, tu ne retrouveras pas ça nulle part [...] (Ent. n° 34)



[...] c'est de voir comment, nous comme SAD, on peut soutenir. [...] on en a une [RPA] qui a des difficultés présentement, tous les soins infirmiers ont été repris en charge par le CIUSSS, et on est en train de former leur personnel, pour dire « Écoutez, vous vous mettez en danger ». Parce qu'eux ce qu'ils veulent, c'est offrir le meilleur service à leurs usagers, mais il y a quand même des respects de codes de déontologie, de champs de pratique, qu'une infirmière auxiliaire ne peut pas faire ce qu'une infirmière fait. Ça fait que c'est sûr que nous, on se fait un peu les gardiens de ça, mais on est là tout le temps en soutien. (Ent. n° 36)

Les exploitants ne veulent ou ne parviennent pas toujours à répondre aux demandes que leur adresse la DQÉPÉ. Celle-ci peut alors recourir à des moyens plus coercitifs.



On peut y aller par des plans de collaboration. On convient, le CIUSSS et l'exploitant, nous qu'est-ce qu'on va faire pour les soutenir, eux leurs obligations, nos attentes. Mais quand on est rendu à des plans d'encadrement puis que ça ne fonctionne pas, ou [qu'] il n'y a pas de collaboration, il n'y a pas de volonté, ou il y a des éléments tellement critiques au niveau de la sécurité, là on va aller en inspection pour aller voir vraiment, objectiver ce qui se passe, puis à ce moment-là il y a différents scénarios, dont la révocation du certificat. (Ent. n° 33)





Alors évidemment ce ne sont pas tous les exploitants qui corrigent tout de suite quand on soulève des non-conformités. [...] lorsque l'exploitant ne corrige pas et que ça prend du temps... [...], il n'y a pas rien de fixé par la loi ni par le ministère, on y va aussi avec le jugement, l'exploitant peut se voir remettre une ordonnance d'apporter des correctifs⁴⁹ [...]. Puis nous autres [...] on les voit les délinquants. [...] Alors dans cette ordonnance-là il est indiqué une date précise à laquelle l'exploitant doit corriger les critères non conformes. Parce que là on garde en tête que la sécurité peut être compromise. Alors on ne lésine pas. (Ent. n° 38)

Ce n'est qu'en dernier recours, lorsque la santé ou la sécurité des personnes vivant dans une RPA est en jeu et que la situation semble irréversible, qu'une DQÉPÉ va enclencher la procédure conduisant à la fermeture d'une RPA⁵⁰.



Nous, de notre propre chef, on a fermé depuis le tout début [...] trois résidences [...]. On a procédé à cinq inspections. [...] Des inspections où on passe trois semaines, un mois, dans la RPA.



Avec des rapports déposés à la PDG, tout ça. (Ent. n° 33)



Donc c'est sûr que la décision de révoquer un certificat de conformité [ou] ne pas renouveler son certificat de conformité, un, c'est très, très rare [...] sachez que c'est vraiment parce qu'il y avait un risque pour la clientèle puis que l'exploitant a vraiment fait preuve de délinquance. (Ent. n° 38)

Qu'en est-il lorsqu'une RPA offre un environnement physique ou des conditions de vie médiocres? Comment les agents des CI(U)SSS abordent-ils ce genre de situation?

Composer avec les «RPA pour pauvres»: éviter les jugements de valeur

Nous avons vu dans le fascicule 7 que plusieurs petites RPA accueillait des résidents à faible revenu. Certaines d'entre elles logeaient des personnes ayant vécu en marge de la société, dont des prestataires de l'aide sociale, trop jeunes pour bénéficier des régimes de retraite publics. Les loyers modiques pratiqués par les exploitants pouvaient alors aller de pair avec un édifice délabré et un milieu de vie – chambre, repas, activités – qui laissait à désirer. Ces résidences soulèvent des enjeux éthiques pour les agents du réseau qui y interviennent: faut-il les tolérer ou les fermer?

On les a sous le radar, c'est sûr [mais] si tu en fermes une, disons [...] de 50, tu as 50 places de moins. [...] On a fermé Villa Marguerite⁵¹, [...] c'était des gens marginaux qui étaient là, puis des gens à faible revenu. [...] Mais 900\$ de loyer par mois, il n'y en a pas ben ben à Rimouski. [...] Ce n'était pas moyen: ce n'était pas bon. [...] Ça fait qu'un moment donné tu es tout le temps sur une ligne. Qu'est-ce que tu acceptes de qualité puis de moins bonne qualité avec un prix qui va avec, versus la fermeture puis tous les impacts de la fermeture? Là c'était à Rimouski, c'était moins pire. On en a relocalisé [...] un peu partout. Mais demain matin je ferme dans les Basques, une résidence, je n'ai aucune place [...].

Mais il y avait beaucoup de gens à faible revenu, qui ne payaient pas beaucoup, puis ça faisait dur l'environnement quand même. Les gens disaient « On n'est pas capables de payer plus que ça. Est-ce que vous allez payer la différence? Est-ce que vous nous aidez à déménager? Est-ce que vous allez nous fournir... ». C'était ça les questions.

⁴⁹ Selon l'article 346.0.14 de la LSSSS. Un exploitant qui n'apporte pas en temps requis les correctifs exigés s'expose à perdre son attestation ou son certificat de conformité, ce qui signifie la fermeture de sa RPA.

⁵⁰ Le déroulement de cette procédure est présenté schématiquement dans le document suivant:

https://www.msss.gouv.qc.ca/inc/documents/ministere/acces_info/demandes-acces/2019-2020/2019-2020-171-Document.pdf

⁵¹ Le Domaine la Marguerite était une RPA, lancée en 1987, pouvant accueillir 81 personnes dans des chambres. Pour plus de détails: <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1065914/fermeture-residence-personnes-agees-rimouski-epidemie-gale>

Des agents de la DQÉPÉ de deux CI(U)SSS différents ont posé un regard éclairant sur le risque d'utiliser ses valeurs personnelles pour juger d'une résidence.



Il y a des milieux plus marginaux, puis on a un choc de valeurs aussi là-dedans. [...] Parce que dans le fond, la tentation aurait été de dire qu'il faut révoquer le certificat de cette résidence-là, mais ça en prend des milieux plus marginaux, en autant que ça reste [...] sécuritaire. [...] (Ent. n° 33)



Nos petites résidences qui ne payent pas cher s'approvisionnent dans les moissons populaires. On a des résidences qui ont une allégeance religieuse [...] je trouve que [...] nos valeurs personnelles viennent influencer notre jugement, puis on est en situation de contrôle. [...] je trouve ça ben important qu'on n'exerce pas le contrôle sur autre chose que les critères normatifs, puis qu'on laisse nos valeurs à la porte. (Ent. n° 40)

Phénomène intéressant, ces agents utilisent la même image pour illustrer leur propos.



Puis moi quand j'entends « Je ne placerais pas ma mère là » [...] Il y a plein de places où je ne placerais pas ma mère. Ce n'est pas ça la question. C'est tu sécuritaire? Ça répond tu aux normes? « Je n'irais pas vivre là ». Ben non, moi non plus! [...] Il y a des milieux de vie pour tout le monde. Puis à 800\$ on en a pour 800\$. (Ent. n° 40)



C'est pour ça, moi, que je suis allergique à me faire dire « Est-ce que tu laisserais ta mère habiter là? » Je me dis tant qu'à ça, il n'y a pas beaucoup de résidences... (Ent. n° 33)

Le CI(U)SSS n'est pas le seul organisme de régulation à l'œuvre dans le cadre de la certification des RPA. Des ministères, comme le MAPAQ, et des organismes publics, comme la Régie du bâtiment ou les services municipaux de sécurité incendie, ont, dans leur champ de compétence respectif, le pouvoir d'exiger des exploitants qu'ils respectent les normes qui s'appliquent à eux. Nous reviendrons sur ces formes de régulation dans le prochain fascicule. Dans la section suivante, nous nous en tiendrons aux inspections faites par des agents du MSSS.

Les inspections du MSSS

En vertu de ses pouvoirs, le MSSS peut « [...] effectuer des visites d'inspection dans une résidence, et ce, sans préavis. Ces inspections auront pour objectif d'assurer le respect des critères et des normes du Règlement sur la certification d'une résidence privée pour aînés. [...] ce mécanisme prévoit la remise d'avis d'infraction à l'exploitant s'il y a lieu »⁵².

Selon son organigramme actuel (et celui de septembre 2019), le MSSS comprend deux directions de l'inspection et des enquêtes, l'une pour l'Est du Québec et l'autre pour l'Ouest. Jusqu'à tout récemment, le Ministère n'aurait compté que sept inspecteurs. Ceux-ci auraient effectué 551 inspections en 2019. Dix-neuf nouveaux postes auraient toutefois été affichés en 2021, avec comme objectif que chaque RPA soit inspectée annuellement plutôt qu'aux quatre ans⁵³.



⁵² <https://www.msss.gouv.qc.ca/professionnels/aines/personnes-agees/residences-privées-pour-aines/>

⁵³ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1843038/quebec-nombre-inspecteurs-rpa-aines-residences-msss>

Tous les exploitants que nous avons rencontrés et qui avaient reçu la visite d'un inspecteur du Ministère dans les semaines ou les mois précédents en avaient conservé un mauvais souvenir. Selon eux, leur visite impromptue était intrusive et agressive. Les trois informateurs ci-dessous font d'ailleurs référence à ces inspecteurs comme à la police des RPA.



Tu as le Comité d'agrément qui vient, [...] puis tu as l'autre partie qui est le Ministère. Lui il checke, lui il fait la police, lui il vérifie tout, que tu sois disponible, pas disponible, lui il est là. (Ent. n° 30)



Il y a la police des résidences qui débarque une fois par année puis qui ne nous avise pas. [...] ça c'est le Ministère. [...] moi, elle est débarquée un matin, j'étais ici pour une heure, j'étais en réunion toute la journée. Elle m'a obligée à tout annuler, sinon elle me faisait un refus. J'ai dit « Écoutez madame, c'est impossible que je reste. J'ai deux enfants ». Non. Elle m'a fait asseoir ici toute la journée, elle m'a obligée à rester ici. Puis ça ce n'est pas des blagues. [...] J'ai dit « Vous ne pourriez pas appeler ? » Elle a dit « Non, parce que ça se peut que vous sortiez changer des données ». Je pensais que c'était une *joke*. (Ent. n° 7)



Ça j'en ai eu un v'là deux ans, trois ans, [...] C'est la police.



Là il fouille partout.



[J]'aurais préféré quelqu'un d'autre, parce que déjà je n'ai pas eu une bonne affinité en arrivant, parce que cette journée-là j'étais en congé. Il a fallu que je rentre, je n'avais pas le choix. [...] moi je m'attendais à une heure, deux heures, avec lui. Il a pris toute ma journée au complet puis [...] il était bête. Je ne l'ai pas aimé du tout. Là je me la fermait parce que je me disais que ce n'est pas moi qui a le meilleur bout. Mais tabarouette, je ne veux plus le voir ici lui. (Ent. n° 15)

Dans les extraits ci-dessous, le propriétaire d'une petite RPA livre l'expérience douloureuse de s'être rendu en cour pour s'opposer à l'amende que lui avait infligée un inspecteur.



Puis on est perçus, les propriétaires, comme des voleurs, des crosseurs. J'ai été accusé au criminel [...] par l'inspecteur du ministère de la Santé, tout simplement parce que ma liste de résidents n'était pas à jour sur le plan d'évacuation. [...] OK là on donne suite, on rectifie certaines choses. Je reçois un an plus tard une amende de 700\$ à payer par rapport à cette contravention-là. Je dis 700\$ c'est quand même de l'argent.

[L'exploitant refuse de payer et est convoqué au tribunal.]

Assis sur le banc des accusés avec les drogués, les dealers, les chauffards, avec les pires des criminels quasiment. [La juge] me dit « Monsieur [X] vous êtes accusé de... », je dis « Je plaide non coupable ». [À la suite de l'exposé de ses arguments,] elle me dit « Vous pouvez y aller ». Je suis ressorti de là blanchi. Mais [...] tu dis [...] Ce n'est pas possible. Ça fait mal. Sincèrement ça fait vraiment mal. (Ent. n° 28)

Une inspection traumatisante. Les extraits suivants, formulés sur un ton souvent cru, sont tirés du récit de la visite particulièrement désagréable que le propriétaire d'une petite RPA a reçue d'un inspecteur du MSSS.



Moi j'ai eu une visite ici du ministère de la Santé [...]. Elle est rentrée ici, j'étais au téléphone, ma porte était ouverte, elle a fait cogne-cogne sur le bord de ma porte, elle m'a présenté sa *badge* comme ça [...] c'était une plaque bleue qui est la forme exactement comme la Sûreté du Québec. [...] « Qu'est-ce que c'est que j'ai fait de mal, moi là? Là, tout bonnement, je dis « Vous n'auriez pas pu attendre? » [...] Du savoir-vivre. Ça fait qu'elle dit « On n'a pas à donner d'avis quand on arrive ». Tabaslak! Aye ça commence comme ça. J'ai dit là ça n'ira pas ben.

Puis elle a dit « En plus vous êtes en infraction ». (Sifflement) « Vous avez un cendrier dans l'entrée ». [...] Ça fait que j'ai dit « Là vous êtes en train de me dire que je vais avoir une amende parce que j'ai un cendrier qui est vide dans mon établissement ». Elle a dit oui. [...] Elle a dit « Vous avez juste à avoir un cendrier, mais sur pied ». Ostie! [...] Que le cendrier soit fixe au mur ou sur pied, le cendrier il est tu là ou il n'est pas là? [...] j'ai été obligé d'enlever le cendrier qui était là depuis 25-30 ans. Il a fallu repeinturer le mur. Vous allez me dire que ça a coûté [rien que] 100\$, mais 100\$ pourquoi joual vert? Ça irrite ça. C'est 100\$ icitte, 100\$ là.

Là son inspection commence [...]. J'ai dit « Là, madame, il va falloir suspendre le processus un peu, j'ai une cliente qui a un rendez-vous chez le médecin. Je dois l'accompagner ». Elle a dit « Vous allez être parti combien de temps? » J'ai dit « Quand vous allez à l'hôpital ou chez le médecin savez-vous combien de temps vous allez être là, vous? Moi par expérience je peux vous dire que je n'ai aucune idée ». Elle a dit « Non, vous allez annuler le rendez-vous ». J'ai dit « Pardon? » [...] J'ai été obligé d'appeler, annuler le rendez-vous. [...] Ça fait que ça a été retardé encore d'une dizaine de jours [...]

La porte du sous-sol qui était débarrée, puis là il aurait pu rentrer une personne âgée là-dedans puis se perdre dans le sous-sol. [...] Ça a été une journée, parce qu'elle est partie d'ici en après-midi, d'enfer. Et je pourrais vous dire que mon réflexe après qu'elle soit partie c'est « J'ai mon câlis de voyage » (insiste sur cette phrase). Si c'est ça, si on est pour avoir ça, oublie ça, je n'ai plus d'intérêt là-dedans. [...] Je ne suis plus là pour m'occuper des personnes âgées. Qu'il y ait un cendrier en-dedans, qu'une personne âgée... Ça faisait quoi, 20 quelques années, il n'y a jamais une personne âgée qui est descendue au sous-sol [...]. Ça fait que l'écœurure... Elle est même venue me revérifier six mois après pour voir si le cendrier était parti. (Ent. n° 9)



Comme nous en avons déjà fait état à quelques reprises dans le fascicule, l'application des articles de la loi et du règlement laissent une part d'interprétation aux agents chargés d'effectuer la régulation des RPA. En pratique, cela implique que deux agents d'une même organisation et, encore plus souvent, d'organisations différentes, risquent de diverger de point de vue sur une possible infraction.

Les extraits suivants illustrent l'effet sur les exploitants d'une telle divergence entre une inspectrice du MSSS et des agents d'un CI(U)SSS à propos d'une infraction.



[...] je reçois l'inspectrice du ministre de la Santé [...]. Elle ouvre les cartables, elle vérifie, elle me dit « Je vois que tu as fait remplir le formulaire mais que tu n'as pas fait vérifier par la police ». Je dis « Madame il n'y a pas besoin », « Si, monsieur, il faut » [...]. Pendant 10 minutes on s'est obstinés. Je [...] téléphone au CIUSSS [...], je dis, en mettant le haut-parleur « [prénom], comment ça se passe pour l'inspection ? » Elle me dit « Tu fais remplir, tu fais seulement vérifier s'il y a une problématique ». La fille en face n'en revenait pas. Elle dit « Ben voyons, comment ça on n'est pas au courant ? » [...] J'ai dit « Vous voyez comment vous vous sentez, c'est comme ça qu'on se sent en permanence quand il y en a un qui arrive qui dit qu'il faut que tu fasses ça, l'autre qui dit non il faut que tu fasses ça [...] ». (Ent. n° 28)

« Deux agents d'une même organisation et encore plus souvent d'organisations différentes risquent de diverger de point de vue sur une possible infraction ».



Elle m'avait donné des choses qui n'étaient pas conformes, que j'avais faites selon ce que l'agence m'avait donné. Elle m'avait dit « Les agences sont toutes différentes [...], ce n'est pas ça qu'on veut nous autres ». J'ai dit crisse entendez-vous. Moi j'avais [...] fait une plainte à l'agence, puis je leur avais carrément dit « Ce que vous nous donnez, c'est de la merde, ce n'est pas ça qu'elle veut. C'est moi qui paye pour ramasser votre merde ». (Ent. n° 9)

Dans la section suivante, nous présenterons le jugement des exploitants et des agents du réseau sur le processus de certification tel qu'appliqué aux petites RPA.



Le jugement des exploitants sur la certification et son processus

Dans l'ensemble, les exploitants que nous avons interviewés sont très critiques envers la certification. Même si plusieurs d'entre eux reconnaissent avoir reçu l'aide de leur CI(U)SSS pour préparer la visite de vérification, la quasi-totalité des exploitants déplore la lourdeur des tâches administratives que la certification faisait peser sur eux, que ce soit pour obtenir leur certificat de conformité ou pour en respecter les conditions par la suite. Des agents des CI(U)SSS ont également exprimé des réserves quant à l'application de la certification aux petites RPA.

Dans la prochaine sous-section, des exploitants expriment ce qu'ils reprochent à la certification. Dans la suivante, des exploitants et des agents du «réseau» expliquent pourquoi, selon eux, la certification favorise les grandes RPA au détriment des petites.

Un processus fastidieux et peu utile

La plupart des exploitants de petites RPA que nous avons rencontrés percevaient l'obtention d'un certificat de conformité et le respect des obligations administratives qui s'y rattachent comme une épreuve à la fois exigeante et sans grande utilité. Le caractère parfois tatillon des vérifications et l'absence de prise en compte de la manière concrète dont les résidents étaient traités en irritaient plusieurs.



Quand on renouvelle nos permis, si tu verrais tout ce qu'ils nous demandent comme paperasse.



Comme paperasse, puis c'est une brique grosse de même.

Comment ça se passe pour le renouvellement de la certification ?



Premièrement on nous envoie notre avis qu'on est échu. [...] Nous autres c'est notre troisième demande, puis ça fait trois fois qu'on fait des rapports. On part toujours de la base [...], mais il se rajoute toujours des nouveautés, des nouveautés, des nouveautés. [...] Mais mettons qu'au début... tous les petits rapports qu'elle fait c'était moins exigeant. (Ent. n° 2)

Qu'est-ce qu'ils font au juste [Agrément Canada] ?



Ils checkent tout'. Ils checkent tout'. Il faut faire des dossiers pour les résidents, il faut faire ci, il faut faire ça, [...] les plans d'incendie [...] tout ça.



[...] si les résidents sont ben ou non ça ne les dérange pas, en autant que les papiers sont faits... (Ent. n° 25)



Je trouve que c'est axé sur papier. Aller voir un résident, s'informer comment il va, s'il est bien traité, si... je n'ai pas vu ça encore vraiment. Puis je pense que ça, ça serait important. (Ent. n° 11)



Plus profondément, ce que plusieurs exploitants dénonçaient, c'est que la certification évite de porter un jugement sur ce qui compte vraiment – le bien-être des personnes âgées – en se rabattant sur des éléments plus facilement vérifiables, mais qui ne conduisent pas forcément, et parfois même nuisent, au bien-être des aînés.



Vous avez eu le nez dans mes papiers pendant six heures – c'est toute une journée – puis jamais vous vous êtes levés pour voir s'il y en avait un qui était dans la marde, s'il y en avait un qui avait les ongles sales, s'il y en avait un qui avait des douleurs. Jamais. Vous n'avez jamais regardé l'être humain qui vit icitte. Mais vous regardez en crise son dossier. Ça veut dire que si j'écris dans le dossier qu'il a pris sa douche à matin, vous dites c'est parfait, il a pris sa douche. Mais dans les faits il ne l'a pas pris. Par contre, s'il prend sa douche puis je ne l'ai pas écrit, vous n'êtes pas capable de vous en rendre compte qu'il est propre. (Ent. n° 12)



Vous autres vous ne checkez que les papiers. C'est à cause des papiers que vous dites que je suis une bonne résidence. C'est plate mais ce n'est pas ça une bonne résidence. (Ent. n° 18)



Moi ils m'ont même déjà reproché que j'avais mon cartable tout croche, de faire un ménage dans mes papiers. Ah ? Moi je me comprends. Demandez-moi n'importe quoi, je vais vous le sortir là-dedans. [...] Mais par exemple en haut si j'ai quelqu'un qui a ci, qui a ça, des troubles de santé, ça ce n'est pas grave. Qu'elle fasse de la fièvre, on n'a pas le temps de s'occuper... Mais par exemple, [...] écris tes choses. (Ent. n° 30)

Certains propriétaires qui exploitaient leur résidence avant la certification comparaient désavantageusement celle-ci au programme d'appréciation volontaire Roses d'or, promu à l'époque par l'actuel Réseau FADOQ.



[A]u début c'était la FADOQ. La FADOQ, on n'avait pas les sacra-ments de papiers [brasse du papier], c'était l'humain. L'humain comptait énormément [insiste sur le mot] pour la FADOQ. Puis ils faisaient la tournée des résidents puis tout ça, puis ils posaient des questions. [...] Puis ça, ça marchait avec des Roses d'or, une, deux, trois, quatre... Ceux qui en avaient cinq, on peut les compter sur trois doigts. Mais moi j'aimais ben plus la certification de ce côté-là, [même si] le côté sécuritaire était là aussi. (Ent. n° 8)

Tous les exploitants ne disposaient pas des mêmes ressources pour composer avec les exigences bureaucratiques⁵⁴ de la certification. Ceux et celles qui avaient une scolarité limitée ou qui étaient réfractaires à « la paperasse » se sentaient particulièrement affligés par ces exigences.

Je n'ai jamais eu de problème avec ça [remplir la documentation de la certification].

Ça ne vous a pas posé de difficulté ?

Non. [Prénom de la propriétaire d'une petite RPA voisine], c'est moi qui l'a aidée à se certifier [...] parce que dans l'administration des papiers, c'est un gros problème pour elle. Je lui faisais.

Vous avez une formation universitaire, est-ce que vous estimez que ça, ça a pu vous aider ?

Oui ça aide. Parce qu'il y en a qui arrivent qui n'ont pas d'instruction dans les papiers, puis c'est un gros problème. Des fois je me grattais la tête moi-même. (Ent. n° 6).

⁵⁴ Au sens sociologique selon lequel une des caractéristiques de la bureaucratie est que sa gestion est basée sur des documents écrits.



Nos petites résidences, sans porter de jugement aux exploitants qui ont de l'amour pour les résidents, souvent ils ont peu de connaissances, ils sont peu allés à l'école. Ils se sont dit « Je vais m'ouvrir une résidence pour personnes âgées, ça va être ça mon gagne-pain ». Mais ils font de la bonne soupe, puis les draps sentent bons, puis les personnes âgées sont bien traitées, mais donnons le mot « code d'éthique » au début puis on les perdait déjà, « C'est quoi ça, un code d'éthique ? » Ça fait qu'il y en a beaucoup qui partent de loin sur la compréhension de ce qui est attendu. (Ent. n° 33)

Comme dans l'exemple ci-dessous, plusieurs exploitants devaient requérir de l'aide pour « remplir les papiers ».



Moi j'ai ma femme qui m'aide ben gros. Moi je ne suis pas un gros paperasse... Je suis plus un gars qui bouge [...] puis les déjeuners puis ci, puis ça. Puis j'opère de ce côté-là. Puis le ménage puis... Ça fait que ma femme elle s'occupe plus de la paperasse, puis moi ben je m'occupe du manuel, la main-d'œuvre, tout ça. (Ent. n° 22)

En dépit de son expérience comme infirmière et gestionnaire dans le « réseau », la propriétaire d'une résidence témoigne du caractère exigeant de la certification.



Ça a demandé beaucoup au niveau paperasse. Mais je l'ai fait... [...] Moi comme directrice des soins [...] j'avais une secrétaire, mais là je n'en avais pas. Là il faut que tu donnes tes soins, tu t'occupes de tes patients, puis que tu prépares toute la certification. [Ça] a été ardu puis difficile. J'ai bien répondu à ça, parce qu'avec mes connaissances puis que j'étais déjà dans le milieu... Mais quelqu'un qui n'est pas dans le milieu, je pense qu'ils ont trouvé ça difficile aussi parce que ce n'est pas évident. Parce qu'on n'a pas de personnel de trop puis on n'a pas de temps de trop. (Ent. n° 31)



J'en ai un [du CQA] qui est venu comme une police [rire], qui avait une humeur tout à fait épouvantable, on se croirait qu'on est en faute. Une deuxième fois qu'il est venu pratiquement en cachette, on l'a retrouvé, il était en train de regarder nos sous-bassements. [...] J'ai dit « Qu'est-ce que c'est que vous faites là ? » [rire]. J'en ai un deuxième qui est venu par la suite, plus longtemps, lui il était plus flexible. [...] Ça a bien été. (Ent. n° 23)



En tout cas il y en a une [à la DQÉPÉ] qui est plus fine que l'autre [...]. Mais moi ça me fait penser à un jeune policier qui sort de Nicolet, frais chié, puis qui débarque puis qui donne ses premiers tickets en voulant dire « Tu ne m'en feras pas accroire ». Ça me donne cette impression-là. (Ent. n° 18)

Au total, donc, plusieurs exploitants de petites RPA jugent que la certification a une valeur ajoutée limitée parce qu'elle se limite à l'observation d'exigences formelles et qu'elle ajoute des tâches administratives à des exploitants déjà surchargés. Ces deux motifs expliquent pourquoi certains estiment que la certification a joué à l'avantage des grandes résidences.



Une certification à l'avantage des grandes résidences

À la différence des petites RPA, celles qui comptent 100 logements ou plus sont des bureaucraties. Elles adoptent en effet une forme pyramidale, une nette division du travail et une standardisation de leurs modes de fonctionnement. Comme la plupart des grandes RPA font partie d'un groupe, ces traits sont accentués par la présence d'un siège social.

Ce mode d'organisation bureaucratique est beaucoup mieux adapté que celui des petites RPA à une forme de régulation comme la certification, qui valorise les dossiers bien tenus et les pratiques protocolisées. Les agents de deux CI(U)SSS l'expriment clairement.



Puis les plus grands consortiums, [...] ils ont des directions cliniques, ils ont une direction de soins infirmiers, ils ont une direction de ci, ils ont une direction de ça, ils ont une direction centralisée au Québec. Ça fait que là on travaille avec eux autres avec des plans d'action. [...] ils vont mettre en place [le plan d'action] avec des équipes puis ils vont le suivre. [...] Avec une petite RPA, impossible de faire ça. On s'assoit avec le propriétaire, qui n'a aucune idée de ce qu'on lui parle. Puis là il comprend l'ampleur du problème puis il peut changer, puis des fois il y a du personnel, des fois il n'y en a pas. La capacité de mise en œuvre est tout à fait différente. (Ent. n° 37)

Je vous dirais que le lien est beaucoup plus formel avec [...] nos 100, 200, 300, 400, Rivière-du-Loup, Rimouski... [...]. Souvent ce sont des grosses machines, Cogir, Bâisseurs, Sélection, ce sont nos gros joueurs [...] avec une DSI [direction des soins infirmiers], des directions générales, des directions en ressources humaines tout ça. [...] Ça fait que la collaboration est plus formelle qu'une RPA de neuf, que tu vas voir le propriétaire puis lui gère tout.

Cette gestion administrative de la certification contraste fortement avec la réalité des petits exploitants, qui sont au plus près des problèmes quotidiens de leur RPA.



Allez dans celles qu'il y a des administrateurs [...], il n'y en aura pas de problème. [...] quand tu as une grosse bâtisse puis que l'investisseur ou lui qui administre, [...] s'il investit en argent puis en conseil, [...] ce n'est pas pareil que s'il travaille 60 heures dedans [...]. Lui il fournit des papiers [...], mais il ne voit pas toutes les petites lacunes qu'il peut y avoir. (Ent. n° 30)

Pour l'agente d'un CI(U)SSS, tout se passe comme si la certification avait été pensée pour les grandes RPA, au détriment des petites.



[...] si on ne vient pas les supporter puis les accompagner, je pense qu'on n'en aurait plus de résidences type familial. [...] On dirait que le système s'en va vers les grandes résidences. C'est comme une vision comme quoi on ouvre la porte pour les grandes avec toutes les normes, les règlements, qui sont mis en place. Ça fait partie des enjeux de fermeture. C'est comme s'ils sont dépassés à compléter des formulaires, des demandes, pour la certification. Ça [...] ressort comme point qui influencerait l'ouverture ou la fermeture d'une résidence privée. Surtout de type familial, ils sont déjà dépassés avec la clientèle, avec le fait qu'ils n'arrivent pas à avoir de remplaçants [...]. (Ent. n° 41)



Un autre argument avancé par nos informateurs pour expliquer que la certification favorise les grandes résidences est qu'elle requiert moins d'efforts des agents des CI(U)SSS que pour les petites RPA.



Puis moi je pense définitivement que des petites résidences, comme madame [X, d'une DQÉPÉ] nous l'a très bien dit, ça fait beaucoup d'administration. Ça fait beaucoup de petites places à aller voir, beaucoup de petits pous-sins, qu'aller voir la grosse poule. Ça fait qu'un moment donné tu vas au plus vite [...]. Puis eux autres ce qu'ils veulent, c'est des grosses machines qui virent. Puis dans ces grosses machines-là, tu n'as pas juste des non-professionnels, tu as des infirmières. [...] Au lieu de faire dix résidences de neuf personnes [...], c'est ben moins long d'aller dans une, puis tu en as 100. Puis tu vas aller voir des beaux administrateurs avec un salaire, qu'eux autres ils s'occupent juste de la bureaucratie, qui ont tous leurs papiers de prêts « Regardez mes employés, regardez [...] mon code d'éthique ». [...] (Ent. n° 30)



Puis je pense qu'en termes de certification c'est moins compliqué nos grosses que nos petites, parce que les difficultés rencontrées pour le renouvellement de maintien des critères, c'est vraiment une routine où ce que l'exploitant est tout seul puis il fait tout. Tandis que les grosses, elles ont un service de ressources humaines, elles ont un service de certification, elles ont un service pour la location des baux. Ça fait que tout le monde prend son bout de certification, puis c'est relativement bien fait. Nos petites, elles font de tout, ça fait que ça c'est difficile. (Ent. n° 35)

Pour certains, les grandes RPA bénéficient aussi de leur prépondérance dans le secteur.

Chez les gros Chartwell de ce monde [...], il y a zéro enjeu. Zéro. C'est un enjeu des fois de colletailage, parce qu'eux autres [...] font des représentations auprès du ministère, mais ce n'est pas un enjeu de certification puis de qualité des soins et des services. Pas du tout.



[...] la majorité de nos règlements puis tout ça, c'est fait pour les grosses résidences. [...] Ils nous disent politiquement qu'on est importants pour eux autres. Mais ils se sacrent de nous autres. Ce n'est pas nous autres qui sommes importants, c'est les grosses résidences. (Ent. n° 9)

Si les petites RPA apparaissent désavantagées par rapport aux grandes, elles le sont aussi, à certains égards, par rapport aux établissements du réseau.



[...] ils n'en ont jamais de pratique d'évacuation en CHSLD. Jamais. Ni dans les hôpitaux [...]. Mais en RPA... Et on leur en fait faire des stepettes, puis on fait ajouter du personnel si ça ne rentre pas dans les délais, jusqu'à ce que les travaux soient faits aussi si la Régie du bâtiment est passée. Moi je comprends que c'est difficile pour les exploitants, vraiment. [...] (Ent. n° 33)

Le jugement porté par les exploitants de petites RPA sur le processus de certification et les activités de régulation dont ils font l'objet lorsqu'ils détiennent leur certificat de conformité est donc varié, mais généralement négatif. Dans la section suivante, nous proposons une classification de ces jugements.



Une classification du jugement des exploitants sur la certification

Pour établir cette classification, nous avons retracé l'ensemble des extraits de nos 32 entrevues contenant le radical «certif», ce qui nous permettait de capter les passages contenant les mots «certificat», «certification», «certifi-é-ée-er» et les variantes des mots «décertification» et «recertification». Nous avons également considéré les passages où il était question de la certification sans que le terme soit mentionné.

Après avoir analysé l'ensemble des segments d'une entrevue portant sur la certification, nous avons classé le jugement de la ou des personnes interviewées dans l'une ou l'autre des trois catégories suivantes : jugement favorable, jugement mitigé ou jugement défavorable. Deux principaux critères guidaient notre classement : l'appréciation de la lourdeur et de la pénibilité du processus de certification ; l'appréciation de l'utilité de la certification.

Les exploitants qui, selon nous, portaient un jugement favorable disaient de l'obtention de leur certificat que «ça avait bien été» et qu'ils s'accommodaient des tâches administratives de la certification. Certains affirmaient aussi que la certification était une bonne chose.

Nous avons classé comme exploitants au jugement mitigé ceux qui critiquaient l'ampleur du fardeau administratif occasionné par la certification, son caractère inutilement tatillon ou le fait qu'elle n'était pas adaptée aux petites RPA. En contrepartie, ils reconnaissaient une certaine utilité à la certification ou l'aide qu'ils avaient reçue de leur CI(U)SSS pour préparer leur dossier de certification⁵⁵.

Les exploitants au jugement défavorable étaient ceux pour lesquels la certification s'était avérée très pénible et qui n'y avaient trouvé aucune utilité, ou la considéraient même comme une nuisance, le temps passé à s'occuper de «la paperasse» de la certification réduisant celui qu'ils pouvaient consacrer à leurs résidents.

Une réserve mérite d'être faite sur ce classement. Comme nos entrevues étaient semi directives, elles laissaient place à des réponses d'ampleur et de nature différentes d'un informateur à l'autre. Classer ces réponses impliquait donc une part de subjectivité plus grande que pour un questionnaire fermé, particulièrement lorsque les jugements se situaient à la frontière de deux catégories connexes.

Dans la sous-section suivante, nous proposons un éventail d'exemples de chacune de nos trois catégories. Nous classerons ensuite nos 32 RPA selon ces catégories et d'autres dimensions, soit leur taille, leur statut juridique et leur région d'appartenance.

Jugement favorable

Seulement cinq exploitants ou couples d'exploitants ont porté un jugement favorable sur la certification.



Moi je suis pour ça [la certification]. [...] Oui, oui. À chaque fois qu'il y en a une, je l'ai eue. Oui, oui.

Puis comment ça s'est passé ?

Ça s'est très bien passé. Puis on a du bon support de la part des responsables de la certification. (Ent. n° 16)



J'ai été certifiée tout de suite après que j'ai acheté. Ils m'ont donné une [attestation] de certification jusqu'en 2016. En 2016 j'ai été certifiée, puis 2020 je les attends à bras ouverts. Mais tabarouette c'est... tsé ce n'est jamais du pareil au même [le jugement des inspecteurs]. C'est frustrant. Mais sinon ça va bien. Maintenant avec mon logiciel là... ils vont arriver, je les attends à bras ouverts (rire). (Ent. n° 4)



[L'exploitante relate l'aide reçue d'une agente de la DQÉPÉ pour préparer la visite de certification] Moi je l'ai vécue avec Agrément Canada en avril 2018, puis ça a bien été. Honnêtement. On m'avait tellement mis ça... [...] épouvantable. [...] ils ont trouvé que c'était bien tenu. (Ent n° 27)

⁵⁵ Aucun exploitant n'a formulé de jugement selon lequel la certification était une charge légère, mais inutile.

Jugement mitigé

Les quinze exploitants qui, selon nous, portaient un jugement mitigé sur la certification n'étaient pas moins critiques de celle-ci que ceux qui portaient un jugement purement négatif. Les premiers reconnaissaient toutefois la pertinence de la certification pour éliminer les mauvais propriétaires ou accroître la protection des résidents en général.



S'en passer, tu ne pourrais pas. Nous autres oui, mais il y a ben des places que non. Un moment donné là tu as du monde qui [...] vont tout faire pour minimiser. [...] Je n'ai jamais dit que c'était méchant, sauf qu'un moment donné il faudrait que ça s'arrête en quelque part itou, (Ent. n° 25)

Une critique souvent formulée par les exploitants est qu'ils n'avaient reçu aucune aide financière pour assumer le fardeau administratif que leur occasionnait la certification.



Grosso modo [la certification] a été un bien pour les personnes âgées, pour leur protection puis tout ça. Mais pour nous autres, c'était de la marde. Dans le sens que là ils sont arrivés, on a un cahier de même, puis c'est tous des règlements qui sont assez rigides c'est sûr pour protéger les personnes âgées. Mais nous autres on était toujours en train de payer pour ça. (Ent. n° 10)

En conséquence, c'étaient souvent les exploitants eux-mêmes qui devaient assumer ces tâches administratives, en sus de leurs nombreuses autres activités quotidiennes.



[...] je ne peux pas reprocher quoi que ce soit aux normes de qualité. C'est parfait. Par contre, [...] c'est que ça s'applique autant à Monsieur Soleil⁵⁶ qu'à moi. C'est ça que je trouve l'exagération. Monsieur Soleil il fait ça pour les sous. Lui checkez-le. Lui, arrangez-vous pour que ça soit écrit dans son contrat que ça lui coûte 42\$ pour une injection [...]. Oui, lui, allez-y. [...]. Ben moi, pouvez-vous me lâcher tranquille? [...] Lui il a des employés, moi je suis tout seul. Je n'ai pas le temps, je n'ai pas le temps. (Ent. n° 12)



[I]l ne faut pas comprendre que je suis complètement contre la certification, ce n'est pas ça du tout, sauf que ça nous est arrivé d'une façon trop drastique sans aide financière. Ça a coûté une petite fortune, pour des petites résidences. Je ne sais pas une grande résidence, ils ont peut-être plus de personnel [...], mais moi c'est moi qui a fait ça. Pendant que j'ai fait ça, j'ai été zéro nulle part à faire ma job. Et ça a été long parce que des rapports, des ci, des ça, monter des dossiers... [Celle] de 2013 [ça] a été épouvantable. [...] Moi j'ai perçu ça, puis avec les personnes avec qui j'ai parlé aussi, comme si on était quasiment des bandits. (Ent. n° 9)

⁵⁶ Référence aux Résidences Soleil.

Certains exploitants se plaignaient également de la rigidité dont faisaient preuve les agents de leur CI(U)SSS qui venaient vérifier le respect des exigences du règlement.



Je vous dirais qu'on a quand même une bonne collaboration avec eux. Ça va assez bien. [...] Alors c'est sûr que nous autres on a [prénom féminin], la petite fille [de la DQÉPÉ] que vous avez vue, ce n'est pas évident pour elle aussi. Elle a des lois qu'elle doit faire appliquer. [...] des fois [...] j'ai l'impression que je suis en cour, c'est la loi c'est la loi. S'il arrive un moment donné qu'on a donné une médication plus tard parce qu'il s'est passé quelque chose, eux ça ne passe pas. Même s'il y a une histoire en arrière de ça, même si on avait deux cloches d'appel, deux personnes qui étaient malades, puis c'est tout écrit qu'est-ce qui se passe, ça ne passe pas, le médicament doit être donné à deux heures parce que c'est marqué à deux heures dans... Moi c'est avec ça que j'ai de la misère. (Ent. n° 23)

Tout en reconnaissant la pertinence de la certification, une exploitante déplorait son caractère contraignant.



Avec la certification on ne fait pas ce qu'on veut. Oui, on est chez nous, [...] on peut quand même mettre notre couleur à notre résidence, mais il y a tellement de restrictions qu'on est maître chez nous plus ou moins. Puis c'est correct. Moi je suis pour ça qu'il y ait une certification, parce qu'autant je trouve qu'initialement c'était *at large*, n'importe qui pouvait avoir une résidence puis il y avait beaucoup d'abus financiers chez les personnes âgées, pas beaucoup de services. (Ent. n° 18)

Cette exploitante réitérait surtout une critique fondamentale de la certification : elle ne porte pas sur ce qui compte réellement pour les exploitants et les résidents ; ce qu'elle vérifie ne permet pas d'établir si une RPA est bonne ou non.



C'est parce qu'on dirait des agents douaniers qui ne sont pas capables de se mettre un sourire dans la face. Déjà que c'est stressant pour nous autres... [...] un moment donné je leur ai dit [...] « Il y a de quoi que vous ne comprenez pas. J'ai ben beau afficher le plus beau menu fait par la nutritionniste avec du Chateaubriand, qu'est-ce qui te dit que je ne sers pas de la saucisse bouillie ? Ils ont tous l'Alzheimer, ils ne t'appelleront pas pour te le dire. Vous autres vous ne checkez que les papiers. C'est à cause des papiers que vous dites que je suis une bonne résidence. C'est plate mais ce n'est pas ça une bonne résidence. [...] « Cristi, si mes papiers sont tous à jour, ce n'est pas compliqué, je ne m'occupe pas de mes clients. Si j'étais toi, une résidence qui est *Spic and Span* sur les papiers, je lui poserais des questions.

Parce que je trouve qu'ils débarquent avec leurs gros sabots. Moi j'aimerais ben mieux me faire dire « Vous êtes polie avec votre clientèle, c'est le *fun*. La clientèle rentre dans votre bureau puis ça ne vous dérange pas. J'arrive puis il y a une patiente qui regarde des vidéos de musique sur YouTube c'est donc ben le fun ça ». Ça oui, félicitations. Mais pas dans son bureau puis cartable vert pour ci, cartable jaune, cartable... Non. (Ent. n° 18)



Jugement défavorable

Les douze exploitants de ce groupe en avaient particulièrement contre l'ampleur et l'inutilité de la paperasse que la certification leur imposait.



C'est incroyable la certification. C'est de la bureaucratie ça. C'est terrible. (Ent. n° 7)



On n'arrive pas dans la paperasse [...]. Il y a trop de paperasse pour rien. Comme j'ai dit à la fille du CSSS, « Écoutez ben, icitte là on ne travaille pas au gouvernement. Le matin on ne regarde pas dehors pour se garder de la job l'après-midi. Icitte c'est complet. Ça bouge tout le temps. On s'entend bien là? ». Mais non, on est toujours dans les papiers. [...] On a un cahier épais de même à passer au travers pour être certifié.

Disons que j'en ai bûché en masse. Mais il y a beaucoup d'affaires que c'est ridicule, mais pas à peu près. [...] On remplit tout ça! L'autorisation de la communication, le consentement aux soins. C'est ça la grille des services [brasse des papiers]. Il faut remplir ça [...] Imaginez-vous que le résident, il faut qu'il signe tout ça par lui-même, parce que les membres [de sa famille] ils n'ont pas de procuration [...]. Là regardez les casiers. On en a deux, [tourne des feuilles] on en a trois, on en a quatre, on en a cinq, on en a six. On s'entend tu que ce n'est rien que de la maudite paperasse? (Ent. n° 8)

Les nombreuses vérifications qu'ils devaient subir indisposaient aussi certains exploitants.



C'est incroyable la certification. C'est de la bureaucratie ça. [...] C'est une aberration ça. C'est terrible. [...] Ça fait que j'ai passé la journée à dire des niaiseries. C'est contre-productif. Ils checkent les baux, puis là ils checkent si mes employés ont un dossier criminel, si tatata... J'aimerais ça savoir s'ils font ça dans les écoles puis dans les garderies. (Ent. n° 7)



Mais l'année passée quand j'ai été certifié [...]. Dans un an je pense qu'il y a trois organismes qui sont venus, le CIUSSS, le ministère de la Santé, un inspecteur [...]. Pourquoi vous ne venez pas tous en même temps? Ça sauverait du temps à tout le monde». [...] le CIUSSS venait puis elle disait « Là tu as ces corrections-là à faire ». Je faisais les corrections. Là elle revenait, « Bon ça c'est corrigé. Ah, il y avait d'autres choses à corriger ». Là je corrigeais les choses, « Ah non, il y a d'autres choses... » Ça ne finissait plus. C'était un éternel recommencement [...]. Ça a été un cauchemar, la certification. Puis comme ma blonde me disait [...] « Une chance que tu es habitué dans la paperasse, parce que quelqu'un [qui est juste] de terrain, il se perd là-dedans. Il se perd vraiment ». (Ent. n° 1)

Pour la propriétaire de longue date d'une RPA, la charge administrative liée à la certification a fini par être insupportable.



[...] c'est toute la bureaucratie, les papiers, les rapports, qu'un moment donné pour une petite résidence... [...] oui, il faut que tu les remplisses là, mais tu en as deux qui crient puis tu en as une que là elle urge d'aller aux toilettes mais elle a besoin d'être assise, qu'est-ce que tu fais? Moi c'est comme le gros bon sens, tu vas aider la personne avant de toucher aux papiers. Mais c'est ça que j'ai beaucoup de difficulté... Et la raison de la vente [de ma RPA], c'est uniquement à cause des papiers. (Ent. n° 30)

Les exploitants qui ont porté un jugement mitigé ou négatif sur la certification partageaient largement le même point de vue sur la charge qu'elle faisait peser sur eux. En ce sens, ils sont plus près les uns des autres qu'ils ne le sont des exploitants qui ont exprimé un jugement positif. Ces derniers se distinguaient par leur plus grande facilité à composer avec les exigences administratives de la certification.

La variété des jugements que nous avons trouvée se répartit-elle uniformément parmi les RPA ou observe-t-on des concentrations des types de jugement selon certaines caractéristiques des résidences? C'est ce que nous explorerons dans la sous-section suivante.

Le jugement des exploitants selon la taille de leur résidence, son statut juridique et sa région d'appartenance

Dans cette sous-section, nous vérifierons s'il existe une corrélation entre le jugement des exploitants et certaines caractéristiques de leur résidence : sa taille, son statut juridique et sa région d'appartenance.

Il faut garder à l'esprit que les pistes d'interprétation que nous proposerons demeurent spéculatives. D'une part, comme nous l'avons signalé dans d'autres fascicules, notre échantillon n'est pas représentatif de l'ensemble des petites RPA du Québec ; d'autre part, leur nombre – 32 – ne permet pas de produire des résultats statistiquement significatifs. Seule une étude de plus grande envergure permettrait de soutenir ou d'infirmer les hypothèses que nous avons formulées.

En consultant le tableau 1, on peut d'abord constater que moins d'un exploitant⁵⁷ sur six portait un regard favorable sur la certification (5/32), que près de la moitié portait sur elle un regard mitigé (15/32) et que plus du tiers (12/32) lui était défavorable.

La proportion des jugements défavorables est nettement plus élevée dans les résidences de moins de 20 logements (9/20 ; 45 %) que dans celles de 20 logements ou plus (3/12 ; 25 %)⁵⁸. En contrepartie, le jugement mitigé prédomine dans ces dernières (8/12 ; 67 %), ce qui n'est pas le cas dans les résidences de moins de 20 logements (7/20 ; 35 %).

Nous pourrions interpréter ces statistiques de la manière suivante. Les exploitants du premier groupe disposaient d'un personnel réduit sinon inexistant. En conséquence, ils devaient porter eux-mêmes le fardeau administratif de la certification, parfois au détriment du temps consacré à leurs résidents. On comprend alors pourquoi plusieurs d'entre eux ne trouvaient rien de bénéfique à la certification. Par ailleurs, plusieurs exploitants des RPA de moins de 20 logements valorisaient le caractère familial de leur résidence. Toute formalisation de ce modèle venait en quelque sorte l'altérer, le contrarier.

La certification posait un défi différent pour les exploitants des RPA de 20 logements ou plus. En effet, plus le nombre de résidents s'élève, plus une certaine formalisation devient nécessaire pour assurer le bon fonctionnement d'une RPA. Si les exploitants de ce groupe étaient eux aussi critiques de la lourdeur de la certification, ils avaient davantage tendance à en reconnaître la pertinence pour réguler le marché des RPA.

Jugement des exploitants des 32 RPA de notre échantillon sur la certification selon le nombre de logements de leur résidence

Logements	Jugement			Total
	Favorable	Mitigé	Défavorable	
1 à 9	3 ⁵⁹	4	5	12
10 à 19	1	3	4	8
20 à 29	0	5	2	7
30 à 39	1	3	1	5
Total	5	15	12	32

Source : Auteurs

Tableau 1

⁵⁷ Dans cette sous-section, nous entendons «exploitant» comme la ou les personnes (couple, administrateurs d'une RPA à but non lucratif) qui dirigent une RPA.

⁵⁸ C'est toutefois également le cas pour les jugements favorables : 4/20 (20 %) pour les RPA de 1 à 19 logements et 1/12 (8 %) pour les 30 logements et plus. Le petit nombre de jugements favorables rend hasardeux d'interpréter ces données.

⁵⁹ Nous avons inclus dans ce groupe un exploitant qui venait d'obtenir son attestation temporaire de conformité et n'avait donc pas reçu son certificat de conformité.

Les exploitants des RPA à but non lucratif portaient-ils un regard sur la certification différent de celui de leurs homologues des RPA à but lucratif? Pour le vérifier, nous avons comparé ces deux groupes de RPA (tableau 2). Pour améliorer leur comparabilité, nous avons éliminé les RPA à but lucratif de moins de 10 logements. On ne trouve en effet aucune RPA à but non lucratif de ce type dans notre échantillon, ce qui reflète la situation qui prévaut au Québec.

Comme l'indique le tableau 2, la répartition des jugements selon les groupes est très similaire: les jugements mitigés prédominent, suivis des jugements défavorables. Aucun exploitant d'une RPA à but non lucratif sur six n'a porté de jugement favorable sur la certification contre 2/14 (15 %) pour les RPA à but lucratif. Au vu de ces données, le statut juridique d'une RPA ne semble pas avoir joué dans le jugement des exploitants, ce qui laisse penser que les agents publics ne les ont pas traitées différemment.

Jugement sur la certification des exploitants des 20 RPA de 10 à 39 logements de notre échantillon selon leur type de propriété

RPA	Jugement			Total
	Favorable	Mitigé	Défavorable	
à but lucratif	2	7	5	14
à but non lucratif	0	4	2	6
Total	2	11	7	20

Source : Auteurs

Tableau 2



Observe-t-on une différence de jugement sur la certification selon les régions? L'historique particulier de la Capitale-Nationale se reflète-t-il dans le jugement des exploitants des petites RPA de cette région? Comment les exploitants ont-ils apprécié le degré d'interventionnisme de leur CI(U)SSS? Le tableau 3 apporte des éléments de réponse à ces questions.

On peut noter d'emblée que les variations sont plus grandes entre les régions qu'entre les strates de taille ou les statuts juridiques de RPA. Alors que les jugements se répartissent presque également entre nos trois catégories dans les régions de l'Estrie et de la Montérégie, les jugements mitigés prédominent dans le Bas-Saint-Laurent (7/12) tandis que la Capitale-Nationale est la seule région où les jugements défavorables sont plus nombreux que les jugements mitigés (5 contre 4 et aucun jugement favorable).

Pour rendre compte de ces écarts, on pourrait avancer l'hypothèse qu'une supervision plus « légère », comme celle de la DQÉPÉ de la Montérégie, était davantage prisée des exploitants qu'une surveillance plus serrée. Dans le cas de l'Estrie, il est plus difficile de se prononcer étant donné le nombre limité de RPA que nous avons visitées et le fait que les mécanismes de supervision des RPA étaient encore en évolution dans l'ancien territoire de l'Estrie et dans les deux réseaux locaux de services qui faisaient partie de la Montérégie jusqu'en 2015.

Conformément à cette hypothèse, c'est dans la Capitale-Nationale que les exploitants ont été les plus critiques de la certification, au point, pour la majorité, de ne lui trouver aucune utilité. Dans le Bas-Saint-Laurent la prédominance des jugements mitigés et la proportion significative de jugements négatifs témoigneraient aussi de la réaction des exploitants à l'intensité de l'intervention des agents du CISSS.

Jugement sur la certification des exploitants des 32 RPA de notre échantillon selon leur région

Région	Jugement			Total
	Favorable	Mitigé	Défavorable	
Bas-Saint-Laurent	1	7	4	12
Capitale-Nationale	0	4 ⁶⁰	5	9
Estrie	2	1	1	4
Montérégie	2	3	2	7
Total	5	15	12	32

Source : Auteurs

Tableau 3

⁶⁰ Nous avons qualifié de mitigé le jugement formulé dans le cas d'une RPA à but non lucratif de cette région parce que la présidente actuelle du conseil d'administration avait une vision plus nuancée que celle, très négative, de son prédécesseur : « Moi je vous dirais que la certification, ça a fait partir mon président. C'est à cause de ça qu'il a sacré le camp parce qu'il s'est chicané avec la fille qui est descendue de Québec [...]. Lui il se disait, à tort ou à raison, "Je m'occupe d'une résidence de personnes âgées du mieux que je peux, ils viennent m'écœurer avec des niaiseries. Je ne suis plus capable". Moi j'ai une autre optique. Je me dis qu'en quelque part, ça a été pensé pour le mieux-être des personnes âgées. »

Conclusion

L'instauration de critères sociosanitaire et de normes d'exploitation a permis d'établir une base d'obligations à laquelle tous les exploitants de RPA ont été assujettis. Cette forme de régulation a ainsi contribué à atténuer les variations de qualité des services et de sécurité des résidents sur le marché des RPA. Elle a également permis aux CI(U)SSS de repérer et d'éliminer plus facilement les exploitants incompetents ou profiteurs et de venir en aide aux exploitants de bonne foi qui éprouvaient des difficultés.

Cette bureaucratisation du «réseau» s'oppose frontalement aux manières de faire propres à un mode de fonctionnement familial où le «prendre soin» n'exige pas la tenue de dossiers pour être jugé de qualité.

En contrepartie, la certification et son resserrement en 2013 ont aussi eu comme effet d'alourdir le fardeau administratif et les coûts d'exploitation des petites RPA. Ces inconvénients jouaient peu ou pas pour les grandes RPA, fondées sur un mode d'organisation hiérarchique et disposant déjà d'un personnel administratif pour répartir les tâches liées à la certification.

Pour les exploitants ayant lancé leur résidence avant l'introduction de la certification, l'obligation de documenter et de régulariser leurs pratiques a pu constituer un choc culturel majeur. Cette bureaucratisation, inspirée du modèle professionnel des établissements

du «réseau», s'oppose frontalement aux manières de faire propres à un mode de fonctionnement familial, où le «prendre soin» n'exige pas la tenue de dossiers pour être jugé de qualité.

C'est sans doute moins le cas pour les exploitants qui ont ouvert leur résidence plus récemment. Ceux-ci ont en effet été tenus d'obtenir une attestation temporaire de conformité, ce qui les confrontait d'emblée aux exigences à respecter s'ils décidaient de poursuivre leur projet de RPA.

Le jugement des exploitants des petites RPA sur la certification portait aussi sur la manière dont les agents publics, et au premier chef ceux des CI(U)SSS, appliquaient le règlement et en surveillaient le respect. Les variations régionales que nous avons relevées montrent qu'une surveillance plus serrée et plus intrusive est une source de frustration pour les exploitants.

En outre, à la différence de l'agrément des établissements, fondée sur l'apprentissage continu et l'amélioration des pratiques, la certification des RPA vise plutôt à dresser une liste d'exigences et à les faire respecter. Ces exigences portant sur des éléments facilement vérifiables, plusieurs exploitants ont dénoncé qu'ils étaient jugés sur la qualité de la tenue de leurs dossiers plutôt que sur la qualité et l'humanité de leurs relations avec leurs résidents.

On doit par ailleurs reconnaître l'utilité des interventions d'agents des CI(U)SSS pour aider les exploitants à satisfaire aux exigences formelles de la certification ou pour combler des lacunes en matière de personnel.

Il y a en outre lieu de penser que le rehaussement des exigences en matière de personnel et d'immobilisations a contribué à la qualité des services dans les RPA et à la sécurité de leurs installations. En revanche, ce rehaussement a fait augmenter les dépenses d'exploitation et en immobilisations des petites RPA. Dans quelle mesure cette hausse des dépenses a-t-elle affecté la viabilité économique des petites RPA et a-t-elle incité des exploitants à fermer leur résidence? C'est à cette question que nous apporterons des réponses dans le prochain fascicule.