MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI 16

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 16, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux afin notamment de resserrer le processus de certification des résidences pour personnes âgées

Par la

**La Fédération des Préposé(e)s aux Bénéficiaires
publics et privés du Québec**

À la

Commission de la Santé et des Services sociaux

Septembre 2011

Lexique

DEP

Diplôme d'enseignement professionnel

FPBQ

Fédération des Préposé(e)s aux Bénéficiaires publics et privés du Québec

ISQ

Institut de la statistique du Québec

MSSS

Ministère de la Santé et des Services Sociaux du Québec

MELS

Ministère de l'Éducation, des Loisirs et des Sports

PDSB

Principe de déplacement sécuritaires des Bénéficiaires

RCR

Réanimation cardiorespiratoire

RI

Ressource intermédiaire

RPAS

Résidence pour personnes âgées avec services

RTF

Ressource de type familial

C'est avec plaisir que La Fédération des Préposé(e)s aux Bénéficiaires publics et privés du Québec (FPBQ) participe à la Consultation particulière et auditions publiques sur le projet de loi n° 16, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux afin, notamment, de resserrer le processus de certification des résidences pour personnes âgées en vous transmettant ses commentaires, réflexions et recommandations. La FPBQ ne se prononcera que sur les éléments traitant de la notion de certificat de conformité pour les résidences privées avec services pour Aînés. Elle remercie la Commission de la Santé et des Services sociaux de l'avoir invitée à venir partager avec elle son point de vue concernant le projet de Loi 16.

La Fédération des Préposé(e)s aux Bénéficiaires publics et privés du Québec est un organisme sans but lucratif. Les membres considèrent sa vocation comme étant professionnelle et non syndicale. Elle se base sur les soins et services qu'on lui sollicite, qui sont de plus en plus spécialisés, qui requièrent une formation spécifique, incluant de la formation continue pour maintenir cette expertise.

Bien que la FPBQ ne soit pas un Ordre procédant de L'Office des professions du Québec, elle a tout de même adopté des principes philosophiques se rapprochant de ceux-ci : de la protection du public et du titre d'emploi (avec ses significations connexes (ex : Aide-soignant, aide-infirmier... etc.), en s'assurant que ses membres exercent avec professionnalisme leurs tâches et en contribuant à promouvoir une qualité optimale, dans un souci de développement personnel, professionnel afin de répondre aux besoins de la population du Québec. Ce sont des valeurs d'excellence, de respect, d'humanisme, d'engagement, de collaboration, de travailler ensemble avec positivisme, que ses membres fondent sur une relation de confiance à la promotion de notre association auprès de la population du Québec.

Commentaires généraux

Tout d'abord, le FPBQ tient à saluer l'initiative du Ministère de la Santé et des Services sociaux de proposer diverses améliorations à la Loi sur les services de santé et les services sociaux et plus particulièrement en ce qui a trait au processus de certification des résidences. À la lecture du projet de Loi, nous sommes à même de constater une volonté d'éclaircir certains termes et d'adapter le processus de certification des résidences pour personnes âgées, surtout après avoir effectué un premier exercice de certification, afin d'en corriger les lacunes et d'en améliorer la démarche.

Par ailleurs, cet exercice fort utile revêt un aspect essentiellement technique puisqu'il préconise une certaine amélioration de la sécurité de la clientèle, mais ne vise en aucun cas l'amélioration de la qualité et de la quantité de services. C'est donc avec grande déception que la FPBQ, suite à l'analyse du projet de Loi, en vient à la conclusion que le projet de Loi, tel que présenté, ne corrigera en aucune façon les principaux problèmes vécus dans le secteur des résidences pour personnes âgées si abondamment rapportés par les médias et décriés tant par les organismes d'aînés et de retraités, de dispensateurs de services que par la population en général.

C'est pourquoi la FPBQ vous proposera certaines mesures qui mettront justement l'accent sur l'amélioration de la qualité des services qui sont dispensés aux résidents et, conséquemment, sur leur qualité de vie. Ces propositions s'insèrent dans un processus de collaboration et de participation à l'amélioration des services destinés à une population âgée de plus en plus fragilisée qui vit dans ces résidences.

État de situation et projections

Bien qu'il ne soit pas, à proprement parlé, absolument nécessaire de dresser un portrait exhaustif de la situation à laquelle est confrontée la population aînée québécoise à cette assemblée, puisqu'elle la connaît bien pour en avoir suivi l'évolution au cours des vingt (20) dernières années et surtout après avoir pris connaissance des divers documents qui lui ont été déposés, la FPBQ tient quand même à en faire un portrait sommaire, tout en lui ajoutant une certaine touche prospective.

Selon les projections les plus précises de l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ), en date du 1^{er} juillet 2010 et fait à partir des estimations démographiques de Statistique Canada, le Québec compterait 1 211 589 personnes âgées de 65 ans ou plus ce qui représente 15,3 % de la population. Parmi elles, 151 549 personnes seraient âgées de 85 ans ou plus. Pourquoi faire ressortir ce groupe spécifique de personnes aînées? Tout simplement, parce qu'il représente la cohorte d'aîné(e)s la plus susceptible de requérir des services d'hébergement tant publics que privés (la moyenne d'âge en résidences privées pour personnes âgées se situe autour de 83 ans et celle des CHSLD de 85 ans).

Toujours selon L'ISQ (Population par année selon le sexe, l'âge et le scénario, Québec, 2006-2056), d'ici 20 ans, le nombre des personnes ayant atteint 85 ans ou plus sera de 327 577 individus et en 2051 il atteindra 645 394 personnes soit quatre fois plus qu'actuellement. C'est la cohorte des personnes âgées de 65 ans ou plus dont l'augmentation sera la plus importante au cours des prochaines décennies. Pour ceux et celles qui disent que ces chiffres ne sont que des statistiques projectives, on doit se rappeler que les personnes dont nous parlons sont déjà nées et, qu'à moins d'un cataclysme, ces nombres représentent la réalité de demain.

Selon cette même base de données, on sait que la proportion des personnes âgées de 0-14 ans passera de 14,9 % qu'elle est actuellement à 12,8 % en 2051

et que le groupe des 15 à 64 ans passera dans la même période de 69,1 % à 57,5 %, tandis que, de façon globale, les personnes âgées de 65 ans ou plus passeront de 15,9 % à 29,7 % de la population totale. Actuellement, et en se comparant aux autres pays industrialisés, on peut dire que la population du Québec est encore jeune. Cependant, comme le Québec est l'endroit dans le monde, après le Japon, où la population vieillit le plus rapidement, on peut constater que le portrait dans 40 ans sera tout à fait différent.

La croyance qui circule à l'effet est que l'implication des proches aidants, des services communautaires et du bénévolat évitera aux grands Aînés de demain de devoir avoir recours aux services en milieux de vie substitués est très discutable. En effet, comme nous venons de le constater, la cohorte des gens âgés de 85 ans ou plus, représente les personnes les plus susceptibles d'avoir le plus besoin de services, celle-ci est en forte progression, tandis que celle qui devrait offrir l'aide et le soutien aux grands Aînés en perte d'autonomie sont en régression importante. Aussi, les groupes de bénévoles constatent tous les jours que leur nombre diminue tandis que les besoins augmentent très rapidement.

Parallèlement, la disponibilité des services de soutien à domicile et d'hébergement fournis par l'État n'a cessé de décroître depuis le début des années 1990. On sait qu'actuellement le budget par personne consenti pour le soutien à domicile est un des plus faibles au Canada, alors que la population vieillissante est plus importante au Québec que dans le reste du pays. Selon les données du MSSS, le nombre de lits en Centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) a diminué de près de 6000 places durant cette même période. Il en résulte que les conditions d'admission en CHSLD se sont resserrées et que d'une heure et vingt (1,20) minutes de soins requis par jour en 1990, on en est maintenant à plus de trois (3) heures. C'est pourquoi le nombre de places en résidences privées pour aînés est passé d'environ 50 000 places à plus de 110 000 places entre 1990 et 2009. Ainsi, selon Info hébergement, février 2010, plus de 140 000 personnes âgées de 65 ans ou plus en milieu de vie substitué (RPAS, RI, RTF, CHSLD) dont 22,3 % de l'ensemble

des personnes âgées de 75 ans ou plus et 39% des personnes de 85 ans ou plus du Québec.

Avec le vieillissement tant individuel que collectif que connaît et connaîtra le Québec au cours des prochaines décennies nul doute que la situation ira en se détériorant. Si on met en parallèle l'augmentation potentielle de personnes âgées et très âgées nécessitant des services sociaux et de santé, les services de soutien à domicile qui répondent que très partiellement à la demande actuelle, rendant difficile, voire impossible, le maintien à domicile pour plusieurs personnes âgées fragilisées et les conditions restreignant l'admission en CHSLD, nul doute que les personnes âgées en perte d'autonomie devront se tourner de plus en plus vers les résidences pour personnes âgées. D'où la nécessité de mettre en place des mesures efficaces afin de faire face à une demande croissante de services en résidences pour personnes âgées présentant des incapacités de plus en plus importantes

Commentaires spécifiques

Concernant plus spécifiquement les modifications de la Loi actuelle proposées dans le projet de Loi 16 touchant les résidences privées pour personnes âgées, nous agréons à la proposition d'ajuster la définition à la réalité d'aujourd'hui en spécifiant « une partie d'immeuble », tel qu'il apparaît au point 7 et considérant l'article 346.0.1 de la Loi, puisqu'actuellement un même immeuble peut avoir plusieurs vocations et donc recevoir plusieurs clientèles différentes. Cependant, nous vous proposons d'ajuster également l'identification de la résidence en ajoutant les mots « avec services » à l'identification de la « résidence pour personnes âgées ». De plus, nous vous suggérons de modifier l'appellation « personnes âgées » par le terme « Aîné » ou « Personne aînée ». Ainsi, on obtiendrait l'identification de « résidence avec services pour aînés », ce qui, à notre avis, serait beaucoup plus près de la réalité et de ce qui est couramment utilisé.

Par ailleurs, l'ajout, à la fin du deuxième alinéa de la définition de la notion de « catégorie de résidence » apporte, tel que libellé et sans aucune autre précision, une certaine confusion. De plus, nous nous questionnons sur ce que sont réellement les catégories mentionnées et surtout comment seront établies les dites catégories, même si on précise au point 3 que « le gouvernement peut, par règlement, définir les catégories de services... ». Cependant, après avoir pris connaissance de *l'avant-projet de règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence pour personnes âgées*, cette notion de catégorie nous apparaît plus claire et est plus explicite. C'est pourquoi, nous soulignons qu'il aurait été plus facile d'analyser le projet de Loi 16 si nous avions eu en main l'avant-projet de règlement dès le départ.

Enfin, en ce qui a trait à l'article 346.0.1, il nous apparaît que le fait d'enlever l'obligation de ne plus mentionner les « catégories d'âge de la clientèle » (bien que cette donnée apparaisse dans le dossier du résident (voir règlement) enlève la possibilité de mesurer l'évolution du portrait de la clientèle. Bien que ce retrait ne change en rien la qualité de la résidence et de ses services, elle enlève une information importante pour ceux et celles qui doivent étudier l'évolution de la ressource au fil des ans.

Le point 8, l'article 346.0.4.1 nécessiterait, à notre avis, quelques précisions. En effet, on y mentionne que « dès la délivrance de l'attestation temporaire de conformité, l'Agence débute le processus de certification ». Nous croyons qu'il aurait été opportun d'identifier un délai maximal entre l'attestation temporaire et l'attestation définitive. En effet, quand on sait qu'après plus de trois (3) ans du début du processus de certification, plusieurs centaines de résidences n'avaient pas encore obtenu leur certification, il nous apparaît que ceci enlève beaucoup de crédibilité au processus et crée une certaine insécurité chez les clients de ces résidences non officiellement accréditées et à leur famille.

De plus, à ce même article, on précise qu'« aux fins de procéder aux vérifications requises par ce processus, l'Agence peut conclure une entente avec une instance locale de son territoire désignée par le ministre ou avec un organisme reconnu par celui-ci ». Bien que cet élément apparaisse déjà à l'article 346.0.7 de la loi actuellement en vigueur, il demeure nébuleux. Est-ce que cela signifie que le processus d'évaluation du processus de certification peut être confié un organisme autre que le Conseil québécois d'agrément? Cet élément mérite précision.

Pour sa part, le point 9 concernant l'article 346.0.6, à l'alinéa 4, point 3.2 concernant « l'obligation pour l'exploitant d'une résidence pour personnes âgées comptant plus que le nombre de chambres ou de logements déterminés par règlement de mettre sur pied un comité de milieu de vie ainsi que les fonctions de ce comité et sa composition; », bien que paraissant louable, cet ajout manque de clarté.

Réflexions et lien avec l'avant-projet de règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence pour personnes âgées.

La FPBQ est entièrement d'accord avec les modifications techniques proposées. Elle croit que les changements apparaissant dans le projet de Loi vont probablement améliorer l'application du processus de certification des résidences pour personnes âgées, quoique son analyse et celle de son avant-projet de règlement nous portent à croire que certaines des mesures proposées risquent d'alourdir le processus et même d'en complexifier sa compréhension. Aussi, elle croit que la nouvelle Loi puisse rehausser le sentiment de sécurité chez certains résidents, les futurs utilisateurs de ces services ainsi que leur famille.

Cependant, la FPBQ considère qu'en aucun cas le projet de Loi, tel que proposé, ne va améliorer la qualité des services qui sont offerts dans ces résidences, ni la qualité de vie des résidents. En effet, à plusieurs occasions, des représentants d'aînés, de retraités, d'intervenants et d'observateurs multiples ont souligné l'urgente nécessité de rehausser la qualité des services destinés aux personnes âgées vivant en résidence privée pour personnes âgées. De plus, l'élément qui est le plus ressorti de façon non équivoque, outre la sélection et la rétention du personnel, est la formation du personnel et principalement celle des préposé(e)s aux bénéficiaires.

Les besoins en matière de formation des préposé(e)s aux bénéficiaires préoccupent ou ont déjà préoccupé le Ministère de la Santé et des Services sociaux puisqu'il a mis sur pied, en septembre 2009, un groupe de travail (le Groupe de travail sur la formation des préposé(e)s en résidence pour personnes âgées), dont faisaient partie la FPBQ et beaucoup d'autres représentants d'organismes impliqués dans ce secteur d'activité. Son mandat était : *“D’identifier les besoins de formation des préposé(e)s qui travaillent auprès des personnes âgées en résidence et les stratégies de formation les plus susceptibles de répondre adéquatement à ces besoins, afin de faire des recommandations devant mener à une modification du Règlement sur les conditions d’obtention d’un certificat de conformité de résidence pour personnes âgées.”* Le rapport a été déposé à la ministre responsable en juin 2010.

Comme aucune action n'est découlée de ces travaux et comme son mandat était directement en lien avec le processus de certification des résidences, vous comprendrez notre étonnement face aux modifications de la Loi touchant le processus de certification des résidences pour personnes âgées sans qu'aucun article n'aborde cet important, voire cet élément crucial dans l'amélioration des conditions vécues par les personnes vivant dans ces installations.

D'ailleurs, lors du dépôt du présent Projet de Loi à l'Assemblée nationale du Québec, la ministre déléguée aux Services sociaux stipulait, dans son

communiqué de presse du 12 mai 2011, que « le gouvernement voudrait fixer par règlement les exigences de formation du personnel». Alors, bien que les modalités de la mesure devraient apparaître dans le règlement, il aurait été opportun que le projet de loi en fasse mention.

Aussi, il apparaît urgent d'identifier les niveaux de formation requis pour les personnes travaillant auprès de personnes âgées en perte d'autonomie, d'autant plus qu'au fil des ans les résidences pour personnes âgées accueillent des gens qui présentent des incapacités de plus en plus importantes. C'est cette même clientèle qui, il y a moins de vingt ans, était orientée en CHSLD. D'ailleurs, le groupe de travail proposait diverses mesures pour que les préposé(e)s travaillant dans ces ressources d'hébergement accèdent à une formation adéquate et reconnue et puissent la maintenir tout au long de leur carrière et selon le niveau d'autonomie que présentait leur clientèle.

Il nous apparaît inconcevable, en 2011, alors que de plus en plus de personnes âgées et de plus en plus fragilisées ne puissent compter sur du personnel adéquatement formé pour les accompagner dans cette dernière étape de leur vie. Les désagréments et le stress causés par ces situations inacceptables constituent de la maltraitance pure et simple faite à plusieurs de nos aînés.

C'est donc avec une certaine consternation qu'à l'étude du projet de Loi, nous ne retrouvions rien en ce qui concerne la formation du personnel, si ce n'est qu'au point 9 portant sur l'article 346.0.6, alinéa 3 « par le remplacement du paragraphe 2.1 ° du premier alinéa par le suivant : "2.1 ° les conditions auxquelles doivent satisfaire les membres du personnel et les bénévoles d'une résidence pour personnes âgées ainsi que toute autre personne œuvrant dans une telle résidence selon les responsabilités qu'ils assument, notamment en ce qui a trait à la formation requise ainsi qu'aux conditions de sécurité, y incluant les antécédents judiciaires, de même que les renseignements et documents que ces personnes doivent fournir à l'exploitant de la résidence afin de lui permettre de vérifier le respect de ces conditions;"

Par ailleurs, ici encore, la lecture de l'avant-projet de règlement, aux articles 16 et 17 nous fournit des informations qui nous sont fort utiles pour une meilleure analyse du projet de Loi 16. Cependant, les renseignements contenus dans l'avant-projet de règlement augmentent la difficulté de compréhension de la réglementation, particulièrement en matière de formation. Ainsi, outre le fait de reconduire les obligations de l'ancien règlement en matière de formation en PDSB, secourisme et réanimation cardiorespiratoire, les ajouts de formation sont tellement diffus, qu'ils engendreront fort probablement beaucoup de confusion tant chez le gestionnaire, l'intervenant que chez le responsable de l'évaluation de la résidence.

Cependant, si les nouvelles exigences sont en lien avec l'acquisition éventuelle du DEP de 750 heures d'*Assistance à la personne en Établissement de santé (DEP), Préposé(e) aux bénéficiaires* reconnu(e) par le Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et sont clairement définies dans le cursus du cours, cette confusion disparaîtra et permettra éventuellement au et à la préposé(e) de poursuivre sa formation en regard de son travail et recevoir un diplôme d'enseignement professionnel (DEP) reconnu. Cependant, le règlement, tel qu'actuellement proposé ne permet pas d'établir ce lien, bien qu'il précise que la formation exigées devra être reconnue par le MELS et que le règlement reconnaît la pertinence de la formation de 750 heures.

Par contre, le dernier élément de l'article 17 qui précise que :

Le ministre de la Santé et des Services sociaux peut reconnaître toute autre équivalence aux documents et diplômes visés au premier et deuxième alinéa. Dans l'appréciation de cette équivalence, le ministre peut tenir compte notamment d'un ou de plusieurs facteurs suivants :

1. Le fait que le candidat soit titulaire d'un ou de plusieurs diplômes obtenus au Québec ou ailleurs;
2. Le fait que le candidat ait réussi des activités de formation continue ou de perfectionnement;

3. Le fait que le candidat ait acquis une expérience pertinente.

Cet élément constitue une façon de faire qui nous semble questionnable puisqu'il mandate le ministre de la Santé et des Services sociaux de reconnaître des compétences alors qu'il nous apparaît que le fait de reconnaître ces compétences devrait revenir au MELS. Aussi, il nous apparaît discutable de considérer une personne apte à remplir la tâche de préposé(e) si elle a suivi des activités de formation continue ou de perfectionnement, alors qu'elle n'a jamais suivie de formation de base! De plus, on ne décrit d'aucune façon le type de diplômes qui risque d'être reconnu, ni en quoi consiste une expérience pertinente.

Il serait fastidieux d'aborder ici tous les aspects qui posent questionnement tant dans le projet de Loi que dans l'avant-projet de règlement. C'est pourquoi, la FPBQ vous demande de revoir votre projet de Loi (et l'avant-projet de règlement), à la lumière des réalités actuelles et futures, afin d'y inclure les aspects de formation du personnel, et que le règlement d'application de la Loi en décrive explicitement la mise en place.

Ce n'est pas uniquement dans un objectif de qualité de soins et de services destinés aux personnes âgées que la FPBQ demande au MSSS de se conformer à cette demande, comme le prévoient les articles 5 et 7 de la Loi sur les services de santé et de services sociaux, mais également par respect envers nos Aînés.

Conclusion

C'est bien humblement et dans un total esprit de collaboration que la Fédération des Préposé(e)s aux Bénéficiaires du Québec est venue partager ses attentes et ses préoccupations quant aux modifications proposées par le projet de loi n ° 16, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé et de services

sociaux afin notamment de resserrer le processus de certification des résidences pour personnes âgées.

C'est avec cette même volonté de collaboration, qu'elle souhaite pouvoir continuer à travailler avec la ministre déléguée aux Services sociaux et son ministère à l'amélioration des services destinés aux personnes aînées du Québec.