

Mémoire
de la
Fédération des travailleurs
et travailleuses du Québec

soumis à la
Commission de la santé et des services sociaux

portant sur le projet de loi 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*



Présenté le mercredi 7 septembre 2011

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
565, boul. Crémazie Est, bureau 12100
Montréal (Québec) H2M 2W3
Téléphone : 514 383-8000
Télécopie : 514 383-8038
Site web : www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 3^e trimestre 2011
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 978-2-89639-154-7

Présentation

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) remercie les membres de la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale du Québec de lui permettre de présenter sa réflexion au sujet du projet de loi 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*.

La FTQ représente environ 10 000 travailleuses et travailleurs dans les résidences privées pour personnes âgées, dans toutes les régions du Québec. La majorité de ces personnes est membre du Syndicat québécois des employées et employés de service.

Mais au-delà de notre représentativité dans ce secteur d'emploi, la FTQ représente plus de 600 000 personnes, citoyennes et citoyens qui ont recours aux services du réseau de la santé et des services sociaux, et qui sont confrontés à des choix difficiles en matière d'hébergement, que ce soit pour eux-mêmes ou pour leurs proches.

D'entrée de jeu, la FTQ se réjouit de la volonté du gouvernement du Québec de resserrer les règles en matière de certification des résidences privées pour personnes âgées. Cependant, dès la première lecture, le projet de loi 16 nous apparaît essentiellement administratif, sans s'attaquer directement aux mesures à prendre pour assurer la qualité de vie des personnes âgées en résidences privées.

Ce mémoire expose d'abord la réalité des travailleuses et travailleurs en résidences privées pour personnes âgées, qui nous semble rarement prise en compte dans l'analyse des enjeux et dans la recherche de solutions. Nous présentons ensuite nos commentaires sur le projet de loi et quelques commentaires préliminaires sur l'avant-projet de règlement correspondant, qui nous a été transmis par la Commission de la santé et des services sociaux.

1. État de situation dans les résidences privées pour personnes âgées au Québec

Des besoins toujours plus grands

Le vieillissement de la population entraîne incidemment l'augmentation du nombre de personnes âgées au sein de la population québécoise. Malgré les avancées de la science et l'amélioration générale de l'état de santé des personnes vieillissantes, le nombre de personnes âgées qui doivent recourir à l'hébergement ne cessera d'augmenter au cours des prochaines décennies.

En effet, l'Institut national de santé publique, dans une étude datant de mars 2010, conclut que « en tenant compte uniquement du vieillissement de la population, le nombre de personnes ayant des besoins de soins de longue durée devrait doubler au Québec entre 2006 et 2031. [...] Dans certaines régions, le nombre devrait tripler. »¹

Pourtant, le nombre de places en soins de longue durée dans les établissements publics ne cesse de diminuer au Québec depuis le début des années 90. Selon les chiffres du ministère de la Santé et des Services sociaux², de 46 145 lits en 1992, le réseau est passé 40 181 lits en 2009. Tout porte à croire que cette tendance continuera de s'accélérer au cours des prochaines années.

Essor d'un marché lucratif

Ces fermetures de lits, alors que la demande augmente, ont mis une pression énorme sur les réseaux alternatifs, notamment celui des résidences privées pour personnes âgées. Pourtant, au moment de prendre ces décisions, rien ne permettait de croire que ces infrastructures étaient prêtes à recevoir les personnes âgées en perte d'autonomie, ni du point de vue de la disponibilité des places, de la main d'œuvre ou de la qualité des soins offerts.

Il fut une époque où les résidences privées se partageaient une clientèle autonome et dotée de moyens financiers lui permettant de s'offrir ce type de logement. Aujourd'hui, elles accueillent des clientèles aux besoins beaucoup plus grands et qui, souvent, n'ont pas le choix d'y vivre, et parfois de payer très cher malgré leurs moyens financiers restreints, faute de place ailleurs. Lourde perte d'autonomie, déficits cognitifs et incapacités motrices sévères, telle est la condition des personnes âgées hébergées dans le réseau privé.

En janvier 2011, l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) a rendu publique une étude qui établit que « les établissements à but lucratif sont plus susceptibles de fournir des soins de moindre qualité. Cela ne signifie pas que tous les établissements à but lucratif dispensent des soins médiocres, mais que selon les données, la probabilité est plus élevée qu'ils fournissent des soins de moindre qualité que les établissements publics ou sans but lucratif. »³

¹ INSPQ, 2010. *Vieillesse de la population, état fonctionnel des personnes âgées et besoins futurs en soins de longue durée au Québec*, Québec, Gouvernement du Québec.

² <http://www.informa.msss.gouv.qc.ca/Details.aspx?Id=2a2jH84vwCo=>, page consultée le 18 août 2011

³ http://www.irpp.org/pubs/IRPPstudy/2011/IRPP_Study_no1.pdf, page consultée le 18 août 2011

Nos observations des milieux de travail confirment entièrement cette affirmation. Pour dégager des marges de profits, les exploitants de résidences privées pour personnes âgées doivent offrir des services au coût le plus bas possible et couper dans les coûts de main-d'œuvre et les conditions de travail. C'est ainsi que l'hébergement des personnes âgées est devenue une marchandise soumise aux lois du marché.

Confusion entre les divers types de clientèles en résidences privées

Au sein d'une même résidence privée pour personnes âgées peuvent se retrouver trois types de clientèles : la clientèle « privée », celle des ressources intermédiaires et celle de « l'achat de places » :

- la première catégorie est hébergée dans la résidence de son choix et paie pour les services offerts par la résidence;
- la seconde est sous la responsabilité de l'instance locale (CSSS). La personne âgée bénéficie de soins de longue durée financés par l'État, mais qui sont offerts à l'extérieur des établissements publics, dans ce cas-ci, dans une résidence privée pour personnes âgées;
- la dernière catégorie est moins clairement définie. On parle d'« achats de places ». Ces places en résidences privées sont achetées par l'instance locale en vertu d'un protocole d'entente. Le montant de ces places et le type de services offerts ne semblent déterminés par aucune directive ministérielle.

Cette situation soulève bien des questions. Pensons d'abord à la saine gestion des finances publiques : les employeurs questionnés à ce sujet nous révèlent qu'il est plus payant pour eux de négocier des ententes pour l'achat de places plutôt que pour des places en ressources intermédiaires, et ce, pour les mêmes services offerts aux personnes âgées. Pourquoi l'État paie-t-il plus cher pour acheter des places?

L'Association québécoise des établissements de santé et de services sociaux souligne d'ailleurs que « les coûts d'achats de places d'hébergement dans les résidences privées sont très variables et peuvent parfois être aussi onéreux que les ressources publiques ».⁴

Au-delà des enjeux de finances publiques, cette superposition de types de clientèles pose aussi le problème de la qualité des soins offerts aux personnes âgées. Sous certaines conditions, dans les résidences privées et les ressources intermédiaires, il est permis que des non-professionnels administrent des soins qui seraient autrement réservés à des membres d'ordres professionnels.

Cette pratique s'est tellement répandue que dorénavant, les instances locales offrent et supervisent des formations de groupe à des travailleuses et travailleurs en résidences privées pour leur apprendre, par exemple, à procéder à des injections d'insuline ou à changer certains pansements.

En théorie, les règles sont claires : un non-professionnel peut donner ces soins uniquement dans le cadre d'un programme de soins à domicile administré par un CLSC ou dans le cadre des activités d'une ressource intermédiaire. Mais en pratique, quand une personne préposée

⁴ AQESSS. 2011. *6 cibles pour faire face au vieillissement de la population*, Montréal, AQESSS.

aux bénéficiaires est formée pour le faire, il n'est pas rare qu'elle doive le faire pour tous les bénéficiaires, sans égard à leurs « statuts ».

Travailler dans une résidence privée pour personnes âgées : la course contre la montre

Quotidiennement, des travailleuses et travailleurs en résidences privées nous rapportent des situations choquantes qui nuisent à la qualité de vie des personnes âgées. Une grande part de ces problèmes est directement liée au manque de personnel dans ces établissements.

Les personnes préposées aux bénéficiaires doivent travailler vite et souvent seules. Il n'est pas rare qu'elles doivent cumuler les tâches quotidiennes d'alimentation, d'hygiène et autres en voyant également à l'entretien ménager. De plus en plus, on leur confie la distribution de médicaments et on leur demande d'accomplir divers soins infirmiers. Elles ont à leur charge des dizaines de personnes, et bénéficient de très peu de temps pour tout faire.

L'encadrement et le soutien des travailleuses et travailleurs est souvent déficient. On nous parle souvent du souci des entreprises d'économiser sur le matériel de base, comme les culottes d'incontinence et le savon.

Les personnes âgées ont parfois des troubles cognitifs sévères, ce qui entraîne régulièrement des situations de crise, dangereuses autant pour le personnel que pour la personne âgée elle-même. Ces risques sont accentués par la rapidité à laquelle les tâches sont effectuées et par le manque de formation du personnel pour faire face à ces situations.

Même dans les unités fermées pour les personnes atteintes d'alzheimer et de démence, il manque de personnel et de formation. Dans certains cas, il arrive que de telles unités ne soient pas dotées de moyens adéquats de communication avec l'extérieur.

Les travailleuses et travailleurs en résidences privées nous disent souvent avoir peur de travailler la nuit, alors que le personnel est réduit et que le stress et les responsabilités sont beaucoup plus importants.

La santé et la sécurité des travailleuses et travailleurs n'est pas une priorité. Les accidents sont courants, le personnel manque d'équipement adéquat et d'encadrement. Il est normal de voir une personne préposée aux bénéficiaires devoir s'occuper seule de déplacer un bénéficiaire, alors qu'elles devraient être deux pour le faire. La violence physique et verbale envers les personnes préposées aux bénéficiaires est banalisée. « Ça fait partie de la job », dit-on. Incidemment, on néglige leur santé mentale.

Il est utile de rappeler que les conditions de travail offertes dans les résidences privées sont loin de celles offertes dans le secteur public. Il n'est pas rare que le salaire d'une personne préposée aux bénéficiaires frôle le salaire minimum, et que les avantages sociaux soient tout autant peu compétitifs. Le taux de roulement du personnel dans ces entreprises est très élevé.

La FTQ tient à profiter de cette commission parlementaire pour rendre hommage à ces milliers de femmes et d'hommes qui se dévouent à prendre soin quotidiennement de nos parents et de nos grands-parents. Au-delà des critiques que nous formulons à l'égard des conditions de travail dans ces établissements, ces travailleuses et travailleurs affirment régulièrement qu'elles aiment prendre soin des personnes âgées et qu'elles ne les abandonneraient pour rien au monde. Il nous semble que les pouvoirs publics et les employeurs comptent beaucoup sur le sens du devoir de ces personnes.

La FTQ interpelle les élus de l'Assemblée nationale afin que soient proposées des mesures qui garantiront des meilleures conditions de travail pour ces travailleuses et travailleurs, d'autant plus que l'État finance directement une partie des soins et services en résidence privée pour personnes âgées. Pendant que des places dans les établissements publics sont fermées, il est urgent de réaliser l'ampleur de la tâche accomplie par ces personnes et de s'assurer de les rétribuer adéquatement.

2. Commentaires sur le projet de loi 16 et sur l'avant-projet de règlement

Commentaires généraux

En premier lieu, nous déplorons que dans le processus d'élaboration de ce projet de loi, le ministère de la Santé et des Services sociaux n'a pas jugé utile de consulter les représentants des travailleuses et travailleurs. Nous considérons que la main-d'œuvre fait partie des solutions à mettre en œuvre et qu'il est indispensable de tenir compte de leur réalité pour assurer la qualité de vie des personnes hébergées en résidences privées.

Dans un autre ordre d'idées, nous considérons que le projet de loi 16 est essentiellement administratif, et qu'il concerne d'abord l'action gouvernementale plutôt que les soins et services aux personnes âgées. À notre sens, augmenter les paramètres de contrôle du processus de certification peut être utile, mais ne répond pas nécessairement aux besoins et aux attentes des personnes âgées qui vivent en résidences privées.

D'ailleurs, sous plusieurs aspects, le succès des nouvelles règles instaurées par l'adoption de cette loi dépendront essentiellement des moyens que les autorités gouvernementales se donneront pour en faire le suivi.

Par exemple, l'article 11 du projet de loi renforce les pouvoirs d'inspection des agences. Nous saluons cette modification, mais elle n'aura aucun impact si des inspecteurs ne visitent pas régulièrement les résidences pour vérifier l'application de la Loi et des règlements qui garantissent le maintien des conditions de certification.

Par ailleurs, nous nous réjouissons de l'introduction des dispositions qui clarifient les procédures d'évacuation et de relocalisation des personnes âgées (art. 346.0.20.2 et ss.) lorsque la situation le justifie.

Enfin, nous constatons que le gouvernement se réserve un grand pouvoir réglementaire. Une foule de mesures sont prévues pour adoption dans un règlement qui viendra plus tard. Nous apprécions avoir reçu copie d'un avant-projet de ce règlement dans le cadre de la commission parlementaire, tout en déplorant que son contenu ne fasse pas partie intégrante de la Loi.

La FTQ demande que les associations qui représentent les travailleuses et travailleurs en résidences privées pour personnes âgées soient consultées dans l'élaboration et le suivi de la législation et réglementation relatives à ce secteur.

La FTQ recommande également au gouvernement de prévoir les ressources suffisantes pour assurer l'application de la Loi, notamment en ce qui a trait à l'inspection des résidences privées pour personnes âgées.

Un projet de loi qui maintient la confusion

L'article 7 établit que les ressources intermédiaires et les ressources de type familial ne sont pas visées par ce projet de loi. Pourtant, il est courant, comme nous l'avons dit précédemment, que des résidences privées hébergent une clientèle de ressources intermédiaires.

Il nous semble que de prévoir des règles de certification différentes pour les deux types d'entité ne fait que maintenir la confusion autant pour les personnes âgées que pour le personnel des résidences.

Par exemple, qu'advient-il des personnes hébergées dans une résidence privée qui réserve un étage complet pour les places en ressources intermédiaires?

Ou encore, on sait que des entrepreneurs construisent des édifices complets dans le but unique d'offrir des places en ressources intermédiaires. Pourquoi ne sont-ils pas soumis aux mêmes règles qu'un entrepreneur qui opère une résidence privée?

Par ailleurs, nous saluons l'introduction, à l'article 8, de la disposition 346.0.5.2. La population a été alertée au cours de la dernière année par des situations où des personnes âgées ont été référées dans des résidences privées non certifiées. Nous croyons qu'il est grand temps que les agences régionales agissent conformément avec la volonté des législateurs et qu'elles transigent uniquement avec les exploitants qui se conforment à la Loi.

La FTQ recommande que les règles de certification des résidences privées s'appliquent uniformément aux établissements qui hébergent divers types de clientèles.

La FTQ demande également à ce que toutes les personnes âgées référées par les instances locales en dehors des établissements publics (ressources intermédiaires et achats de place) soient envoyées dans des résidences privées conformes à la Loi.

Les devoirs et obligations des agences régionales

Parmi les critiques formulées à l'égard du régime actuel de certification des résidences privées pour personnes âgées, la complaisance ou le manque de rigueur des agences régionales est revenu à plusieurs reprises.

En ce sens, nous saluons la formulation de l'article 346.0.4.2 (article 8 du projet de loi), qui stipule qu'une agence doit refuser la délivrance d'un certificat de conformité à une résidence qui ne remplit pas les critères sociosanitaires réglementaires. Le caractère impératif de cette disposition est nécessaire dans ce contexte.

Par contre, la force de cette disposition n'est-elle pas annulée par l'article 346.0.11 al 5° qui permet à une agence d'utiliser un pouvoir discrétionnaire pour agir sur une résidence privée « qui s'adonne à des pratiques ou tolère une situation susceptibles de compromettre la santé ou la sécurité des personnes à qui il fournit des services »?

La FTQ recommande de clarifier la portée des dispositions qui permettent aux agences régionales de révoquer une attestation temporaire de conformité ou de refuser de délivrer, révoquer ou refuser de renouveler un certificat de conformité.

De nouvelles conditions pour le personnel des résidences privées

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 fournit plusieurs détails sur les exigences précises envers les exploitants des résidences privées et leur personnel. Bien que cette commission étudie le projet de loi, nous croyons utile de fournir dès maintenant quelques commentaires préliminaires sur certains aspects précis.

Par ailleurs, nous demandons formellement au ministère de la Santé et des Services sociaux de consulter les organisations qui représentent les travailleuses et travailleurs des résidences privées pour personnes âgées pour l'élaboration de ce projet de règlement.

Formation du personnel

Nous saluons le souhait du gouvernement d'exiger une formation plus grande pour le personnel des résidences privées pour personnes âgées. Comme il a été affirmé précédemment, la clientèle de ces résidences s'est considérablement alourdie au cours des dernières années, et se rapproche désormais beaucoup de celle qui est hébergée dans les établissements publics.

Par contre, il faut être réaliste. Les conditions de travail offertes actuellement dans les résidences privées pour personnes âgées sont loin d'être adéquates. Les exigences de formation peuvent être revues à la hausse, mais il faut assumer que cela pourrait s'accompagner d'une migration des travailleuses et travailleurs vers le secteur public, en grande pénurie de personnel. La surcharge de travail, le taux de roulement élevé et les exigences toujours plus grandes envers le personnel laisse entrevoir bien des maux de tête pour les gestionnaires de résidences privées pour les années à venir.

De plus, bien que l'article 58 de l'avant-projet de règlement prévoie que les employeurs devront faciliter les démarches du personnel pour l'obtention des attestations de réussite et les équivalences, nous sommes tout de même inquiets du réalisme de cette mesure.

Est-ce que les commissions scolaires disposent des ressources nécessaires à l'attestation des compétences des milliers de personnes préposées aux bénéficiaires qui œuvrent dans les résidences privées du Québec d'ici 2015? S'attend-on à ce que toutes ces personnes obtiennent une reconnaissance de l'équivalent du diplôme d'études professionnelles de 750 heures?

Et de son côté, quel sera le mécanisme mis en place par le ministère de la Santé et des Services sociaux pour reconnaître des équivalences? Quelles sont les mesures d'accommodements qui seront mises en place pour celles et ceux qui ne pourront l'obtenir?

Les organisations syndicales ont travaillé fort au cours des dernières années pour trouver des solutions aux défis de la formation de ces travailleuses et travailleurs. Or, il nous apparaît fondamental que les autorités fassent preuve de respect et de compréhension envers ces personnes, qui se dévouent depuis des années dans les résidences privées et qui n'ont jamais dû posséder de formation particulière.

En ce qui a trait aux formations relatives aux soins invasifs d'assistance aux activités de la vie quotidienne, le projet de loi et l'avant-projet de règlement ne proposent pas de solution satisfaisante à la situation actuelle. Comme on le sait, les personnes préposées aux bénéficiaires dans les résidences privées peuvent administrer de tels soins. Les procédures relatives à ces soins ne sont pas enseignées dans le cadre du diplôme d'études professionnelles reconnu par le ministère de l'Éducation, puisqu'il est interdit aux non-professionnels de les accomplir dans les établissements publics.

C'est ainsi qu'une procédure de formation supervisée par l'instance locale a été mise en place, qui serait « officialisée » par l'adoption de l'article 34 de l'avant-projet de règlement. Il demeure que depuis plusieurs mois, on enseigne à des personnes que la Loi considère aujourd'hui insuffisamment formées, à poser des gestes qui devraient autrement être accomplis par des membres d'ordres professionnels.

Au nom de la santé et de la sécurité des personnes âgées, il est important de clarifier cette situation.

Conditions de sécurité

Le projet de loi et l'avant-projet de règlement instaurent un nouveau concept dans les résidences privées pour personnes âgées : un nombre minimal de personnes qui doivent être présentes dans la résidence en tout temps pour assurer une surveillance adéquate des personnes âgées qui y résident.

À ce sujet, nous soulignons d'abord qu'un tel ratio n'existe pas dans les établissements publics. Dans les deux types d'établissements, il n'est pas rare de voir le personnel considérablement réduit durant la nuit, alors qu'il n'y a pas nécessairement moins de travail à accomplir.

Nous sommes en accord avec cette mesure et encourageons le ministère de la Santé et des Services sociaux à trouver une solution équivalente dans les établissements publics. En ce sens, nous souhaitons connaître les paramètres qui permettront au ministère d'établir la proportion de personnel/bénéficiaires dans les résidences privées.

Antécédents judiciaires

L'introduction de nouvelles mesures concernant les antécédents judiciaires du personnel est nouvelle dans le secteur des résidences privées pour personnes âgées.

D'entrée de jeu, nous croyons que la Charte des droits et libertés de la personne, à l'article 18.2 indique la marche à suivre pour décider du sort d'une travailleuse ou d'un travailleur. La Charte interdit à tout employeur de congédier une personne, de refuser de l'embaucher ou d'imposer une pénalité à un employé du simple fait qu'il a été déclaré coupable d'une infraction criminelle, dans la mesure où l'infraction n'a aucun lien avec l'emploi.

Nous sommes d'avis que l'article 18 de l'avant-projet de règlement doit être considérablement modifié avant son adoption, principalement sous trois aspects :

1. On y établit que les membres du personnel d'une résidence privée ne doivent pas « faire l'objet d'accusation ». Il nous semble excessif, voire même illégal, d'imposer une sanction à une personne accusée qui n'a pas été jugée.
2. Les concepts d'« aptitudes requises » et de « conduite nécessaire » devront être mieux définis, afin d'éviter les mesures arbitraires et abusives de la part des employeurs. Tel que rédigé, nous interprétons l'article 18 comme affirmant que peu importe la nature de l'infraction ou l'acte criminel dont un membre du personnel serait trouvé coupable, il suffirait à un employeur de déterminer un lien avec les aptitudes requises ou la conduite nécessaire au sein de son entreprise pour congédier cette personne. Il est fondamental de clarifier cette disposition.
3. Cet article comporte un effet rétroactif qui nous apparaît inacceptable, puisqu'il vise tous les membres du personnel des résidences privées pour personnes âgées, et non seulement les personnes qui seront embauchées après l'adoption du règlement.

À l'article 20, nous sommes d'avis qu'il faut baliser le droit de l'employeur et de l'agence à requérir une nouvelle déclaration/consentement à tout moment. Cette disposition ouvre la porte à des chasses aux sorcières déloyales et abusives.

La FTQ demande à ce que les dispositions relatives aux antécédents judiciaires des membres du personnel des résidences privées pour personnes âgées soient revues, afin de limiter l'arbitraire et l'effet rétroactif de ces dispositions.

Conclusion

Les fermetures de lits en CHSLD ont eu des impacts majeurs sur les soins de longue durée offerts dans toutes les régions du Québec. L'essor fulgurant du marché des résidences privées s'accompagne d'une clientèle de plus en plus lourde et vulnérable, ce qui change la façon de donner les soins et d'organiser le travail.

Le débat est plus large que les conditions de certification des résidences privées. Nous croyons que le gouvernement doit cesser de se désengager de l'offre de soins en fermant des lits en CHSLD. Il est aussi urgent de financer et d'organiser adéquatement l'offre de soins à domicile dans toutes les régions du Québec, afin de retarder ou même d'éviter le recours à l'hébergement et aux soins de longue durée.

Le vieillissement de la population nous oblige à nous questionner sur la valeur que nous accordons aux personnes âgées dans notre société. Les plus vulnérables d'entre elles ont besoin que nous en prenions soin. Il est de notre responsabilité collective de se donner les moyens de leur assurer les meilleurs soins et une qualité de vie saine et paisible. C'est notre façon de remercier les femmes et les hommes qui nous ont précédés et qui ont bâti le Québec moderne.