

DE : Madame France-Élaine Duranceau
Ministre responsable de l'Habitation

Le 1^{er} décembre 2022

Madame Sonia Bélanger
Ministre déléguée à la Santé et aux Aînés

Monsieur Christian Dubé
Ministre de la Santé

TITRE : Projet de règlement modifiant le Règlement sur les critères de fixation de loyer

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

La pandémie a entraîné une hausse significative des coûts d'assurance et des services de santé, détériorant ainsi la situation financière des plus petites résidences privées pour aînés (RPA).

Certains propriétaires de RPA estiment par ailleurs que l'indicateur utilisé par le Tribunal administratif du logement (TAL) pour calculer l'augmentation du loyer attribuable aux services qui se rattachent à la personne même du locataire est désuet et inadapté à leur réalité, puisque celui-ci serait en deçà de l'accroissement moyen du coût de ces services. Le Protecteur du citoyen faisait d'ailleurs mention de ces préoccupations dans un rapport spécial et recommandait que l'impact de l'application du Règlement sur le financement, le coût et la qualité des services offerts en RPA soit analysé (Rapport spécial du Protecteur du citoyen, « Les résidences privées pour aînés : plus que de simples entreprises de location résidentielle – Rapport sur le respect des droits et des obligations des locataires et des locateurs dans les résidences privées pour aînés », 2016, p. 26 et 27).

À l'occasion du budget 2021-2022, le gouvernement a annoncé une série de mesures d'aide financière aux RPA qui font face à une hausse importante de leur coût d'exploitation. Ces mesures ont été prévues afin de maintenir l'assurabilité des RPA et d'assurer une transition harmonieuse entre l'aide versée aux RPA pour la crise sanitaire et les charges salariales accrues qu'elles doivent assumer.

Afin d'assurer la pérennité des RPA à plus long terme, le gouvernement s'est également engagé à analyser l'opportunité de revoir le mécanisme de contrôle de l'augmentation du prix des services rattachés à la personne même des locataires en RPA, notamment afin de permettre une meilleure reconnaissance de la croissance des coûts d'exploitation des RPA à l'égard de ces services.

2- Raison d'être de l'intervention

La solution est proposée afin de freiner la fermeture des RPA et d'assurer la continuité des services offerts aux résidents.

Au cours de l'année 2021-2022, 116 résidences ont fermé leurs portes. De ce nombre, 90 étaient des résidences offrant des services pour aînés semi-autonomes avec soins personnels ou services infirmiers aux résidents. Pendant cette période, on enregistre également 21 ouvertures, soit une perte nette de 95 résidences, toutes catégories de services confondues. Selon le ministère de la Santé et des Services sociaux, au 31 mars 2022, le nombre d'unités de logement en RPA s'élevait à 137 742 pour un total de 1 578 RPA. Les fermetures constatées ont donc davantage touché les plus petites RPA.

Par ailleurs, lorsqu'un résident refuse un avis d'augmentation de loyer, la RPA doit, si elle souhaite toujours augmenter le loyer, déposer une demande en fixation devant le TAL, lequel examinera l'ensemble des revenus et des dépenses de la RPA afin d'établir l'augmentation de loyer applicable au terme du bail. Pour ce faire, le TAL utilise des indicateurs de coûts afin de pondérer les diverses catégories de dépenses assumées par la RPA. Or, en ce qui concerne les frais de service, le TAL utilise actuellement l'Indice des prix à la consommation (IPC) pour l'ensemble des services établi par Statistique Canada pour calculer la part des dépenses qui sera reconnue dans l'augmentation de loyer totale. Cet indicateur ne reflète pas les types de services qui sont offerts dans une RPA, soit des services de soutien et de maintien à domicile, tels que des services alimentaires, de soins infirmiers, de soins personnels, d'entretien et de buanderie.

3- Objectifs poursuivis

L'intervention proposée vise à assurer la pérennité des services offerts par les RPA par la révision du mécanisme de fixation du loyer afin qu'il soit plus adapté à leur réalité, et ce, en tenant compte de la capacité de payer des aînés.

4- Proposition

La ministre responsable de l'Habitation ainsi que la ministre déléguée à la Santé et aux Aînés proposent de procéder à la modification du *Règlement sur les critères de fixation de loyer* (chapitre T-15.01, r.2) (ci-après « Règlement ») afin d'y ajouter un indicateur spécifique aux coûts des services qui se rattachent à la personne même du locataire dans les RPA.

Ainsi, afin de mieux refléter l'évolution du coût de ces services, il est proposé d'utiliser l'IPC pour les services de soins de santé, lequel serait plus élevé, car il tient compte de la rémunération des professionnels privés de la santé.

Selon l'examen réalisé par le ministère des Finances et le ministère de la Santé et des Services sociaux à partir des services admissibles au crédit d'impôt pour maintien à domicile des aînés (CMD), cet indicateur de coûts refléterait mieux la croissance des dépenses des aînés pour les principaux services de soutien à domicile offerts en RPA.

De plus, selon l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), l'indicateur de coûts relatifs aux services de soins de santé est plus approprié que celui pour l'ensemble des services et il reflète mieux les types de services offerts en RPA, car :

- 1) Il prend en compte des dépenses effectuées par les ménages au titre :
 - des soins oculaires (examens de la vue, chirurgie de l'œil);
 - des soins dentaires;
 - des soins administrés par des professionnels de la santé, tels que la physiothérapie, la chiropratique, l'homéopathie, l'acupuncture, la podiatrie, etc.;
 - des soins infirmiers;
- 2) Le prélèvement des prix s'effectue auprès d'entreprises privées émettant une facture que le consommateur/bénéficiaire doit payer;
- 3) Il exclut certaines dépenses faites par les ménages non liés aux services offerts par les RPA (frais de voyages, frais de transport, frais d'entretien de véhicules, primes d'assurance, etc.), mais qui sont considérées dans l'IPC pour l'ensemble des services.

L'indicateur de coûts actuellement applicable aux frais de service serait maintenu pour tous les services qui ne sont pas des services qui se rattachent à la personne même du locataire. Aucun autre changement ne serait par ailleurs apporté à la méthode de fixation de loyer.

L'indicateur de coûts pour les services de soins de santé, produit par Statistique Canada, serait publié par le TAL au mois de janvier, comme cela est fait actuellement pour tous les indicateurs de coûts de la grille de fixation de loyer.

Comme c'est le cas actuellement, les services payables à l'utilisation, dits « à la carte », ne seraient pas visés par ce mécanisme puisqu'ils ne sont pas payés à même le loyer. Notons que les services payables à l'utilisation « à la carte » ne représentent que 2 % de la valeur des dépenses des services rattachés à la personne même des locataires en RPA.

D'autre part, en considérant les bonifications du CMD annoncées dans le budget 2021-2022, l'augmentation de l'Indice des prix à la consommation pour les services de soins de santé serait compatible avec la capacité à payer des aînés (croissance de leur revenu après impôt).

Le nouveau critère ne sera applicable qu'aux demandes de fixation dont l'avis visé à l'article 1942 du Code civil du Québec a été transmis après l'entrée en vigueur du règlement. Enfin, l'annexe 1 du Règlement est abrogée afin de corriger une omission lors de la dernière modification du Règlement (décret 1506-97).

5- Autres options

Le maintien du *statu quo* pourrait être envisageable. Toutefois, il fait perdurer les difficultés rencontrées dans la fixation des loyers de résidents en RPA en ce que l'indicateur de

coûts actuellement utilisé n'est pas le plus représentatif des dépenses d'exploitation engagées par les RPA pour cette catégorie de services.

6- Évaluation intégrée des incidences

La solution proposée s'inscrit en complémentarité des annonces du budget 2021-2022 qui prévoit un ensemble de mesures visant à assurer la pérennité des services offerts par les RPA, mais aussi afin d'atténuer les hausses de loyer anticipées, soit par la mise en place :

- d'un programme d'aide aux RPA et autres entités privées apparentées pour le paiement des primes d'assurance;
- d'un programme d'aide à la modernisation des installations de certaines RPA pour la réalisation de travaux qui permettront de maintenir leur assurabilité;
- d'un programme de transition salariale pour le personnel soignant de certaines RPA afin d'y maintenir les services de soins qui sont offerts;
- d'une bonification graduelle de 35 % à 40 % du taux du crédit CMD pour les ménages ayant un revenu inférieur à 60 135 \$ afin d'atténuer la hausse de loyer.

Par ailleurs, afin de mieux informer et accompagner les aînés en RPA, le gouvernement prévoit la mise en place au cours des prochains mois :

- d'un nouveau bail spécifique aux locataires des RPA;
- de nouvelles obligations réglementaires des RPA visant à informer les aînés sur les variations annuelles du prix des services qu'elles offrent;
- le prolongement du mandat des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP) afin d'accompagner les aînés en matière de bail.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le ministère des Finances et le ministère de la Santé et des Services sociaux sont d'avis que l'IPC pour les services de soins de santé reflète mieux la croissance des dépenses des résidents pour les principaux services de soutien à domicile offerts en RPA.

De plus, selon l'ISQ, cet indicateur est également plus approprié que celui pour l'ensemble des services et il reflète mieux les types de services offerts en RPA.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La mise en œuvre de cette solution nécessite, au-delà du processus de modification réglementaire, plusieurs modifications au système de mission du TAL. Les locateurs et les locataires pourront communiquer avec le service de renseignements aux citoyens du TAL en personne, par téléphone ou en ligne afin d'obtenir de l'information sur la fixation de loyer en RPA. Le site web du TAL sera également modifié par l'ajout d'une section spécifique dédiée à ce sujet.

Un examen pourrait être réalisé dans les 24 premiers mois d'opération suivant l'entrée en vigueur des changements réglementaires sur les critères de fixation de loyer afin d'évaluer la pertinence d'assurer un meilleur contrôle des prix pour les services rendus par les RPA.

Cet examen pourrait notamment faire l'état de situation :

- de la croissance réelle des prix des services à la personne offerts par les RPA;
- du respect des exigences entourant les prix affichés et facturés aux aînés;
- de la rentabilité financière des RPA et de l'évolution du nombre de fermetures des RPA.

9- Implications financières

L'ajout d'un indicateur spécifique aux coûts des services qui se rattachent à la personne même du locataire dans les RPA n'implique pas d'impact financier pour le gouvernement.

Toutefois, puisque la solution proposée pourrait exercer une pression à la hausse sur le loyer des résidents en RPA celle-ci aura un impact financier indirect sur le coût du CMD¹.

Cet impact financier a déjà été escompté à même le coût lié de la bonification du taux de crédit du CMD qui a été annoncée à l'occasion du budget 2021-2022.

¹ Les dépenses admissibles des services incluses dans le loyer d'un locataire d'une RPA sont établies à partir d'une table de détermination qui tient compte du loyer facturé.

10- Analyse comparative

Une comparaison interprovinciale des règles de fixation des loyers dans les RPA a été effectuée. Ainsi, à l'instar du Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique, le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard et l'Alberta ne prévoient aucun plafond légal pour l'augmentation du prix des services dans les RPA. Toutefois, l'Ontario, la Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard fixent un taux légal d'augmentation annuel des loyers lequel n'inclue pas les services offerts.

La ministre responsable de l'Habitation,

FRANCE-ÉLAINE DURANCEAU

La ministre déléguée à la Santé et
aux Aînés,

SONIA BÉLANGER

Le ministre de la Santé,

CHRISTIAN DUBÉ