

DE : Madame Marguerite Blais
Ministre responsable des Aînés
et des Proches aidants

Le 29 juin 2020

Monsieur Christian Dubé
Ministre de la Santé et des Services sociaux

TITRE : Projet de Règlement modifiant le Règlement sur la contribution des usagers des établissements de santé et de services sociaux, le Règlement sur la contribution des usagers pris en charge par les ressources de type familial ou par les ressources intermédiaires et le Règlement d'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Au Québec, plus de 37 000 usagers majeurs sont hébergés dans une installation maintenue par un établissement public ou privé conventionné (établissement) et plus de 17 600 usagers sont pris en charge par une ressource intermédiaire (RI). Ces usagers ont l'obligation de payer une contribution pour leur hébergement ou leur prise en charge. Toutefois, certaines catégories d'usagers peuvent demander une exonération du paiement de leur contribution, s'ils estiment que leur situation financière ne leur permet pas de payer le montant exigé. L'exonération est alors établie en fonction des revenus, de la valeur des biens et des avoirs liquides de l'usager et de son conjoint, le cas échéant.

Les articles 512 à 520 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) (ci-après « LSSSS ») et les articles 159 à 162 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5) établissent les normes relatives à la contribution des usagers ou bénéficiaires. C'est en application de ces articles que le gouvernement peut notamment déterminer, par règlement, la contribution qui peut être exigée des usagers hébergés en établissement ou pris en charge par une RI ou une ressource de type familial (RTF).

Il y est également prévu que le montant de la contribution peut varier suivant les circonstances ou les besoins identifiés par règlement et que les modalités et circonstances encadrant l'exonération du paiement de la contribution sont également prévues par règlement.

Conséquemment, la contribution exigée des usagers hébergés en établissement ou pris en charge par une RI ou une RTF est déterminée, selon le cas, dans le Règlement d'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5, r. 1)¹ (ci-après « Règlement d'application ») et le Règlement sur la contribution des usagers pris en charge par les ressources de type familial ou par les ressources intermédiaires (chapitre S-4.2, r. 7).

Le Règlement sur la contribution des usagers des établissements de santé et de services sociaux (chapitre S-4.2, r. 6), édicté en vertu de la LSSSS, prévoit le moment de l'exigibilité de la contribution pour certaines situations.

Notons que l'exercice de toutes les fonctions du ministre de la Santé et des Services sociaux relatives à la contribution qui peut être exigée d'une personne hébergée en établissement a été délégué à la Régie de l'assurance maladie du Québec (Régie) conformément au décret numéro 520-99 du 5 mai 1999. De plus, l'exercice de la fonction relative à l'établissement de la contribution des usagers majeurs pris en charge par une RI a été confié à la Régie conformément au décret numéro 341-2001 du 28 mars 2001.

2- Raison d'être de l'intervention

a) Exemptions accordées sur la valeur de certains biens et des avoirs liquides de l'usager majeur et de son conjoint, le cas échéant

En vertu du Règlement d'application, certaines normes prévues au Règlement sur l'aide sociale (R.R.Q., 1981, c. A-16, r. 1) (ci-après « Règlement de 1983 »), tel qu'il se lisait le 1^{er} juillet 1983, s'applique aux fins du calcul de la contribution d'un usager majeur, notamment en ce qui concerne les exemptions accordées sur la valeur de certains biens et des avoirs liquides de celui-ci. Or, les normes prévues au Règlement de 1983 ne sont plus adaptées aux réalités sociales actuelles et ont pu créer, dans certains cas, des iniquités dans le calcul de la contribution. Ces iniquités touchent notamment les montants d'exemption applicables sur la valeur de la résidence et de l'automobile d'un usager majeur.

Le Règlement de 1983, auquel réfère le Règlement d'application, accorde notamment, aux fins du calcul de la contribution, les exemptions qui suivent sur la valeur de certains biens et des avoirs liquides d'un usager majeur, lesquelles n'ont pas été indexées depuis 1983 :

- une exemption de 40 000 \$ sur la valeur de la résidence;
- une exemption de 1 500 \$ sur la valeur globale des biens d'un usager majeur seul ou une exemption de 2 500 \$ sur la valeur globale des biens d'une famille;
- une exemption de 4 000 \$ sur la valeur de l'automobile;

1. La section relative à la « contribution des bénéficiaires » de ce règlement demeure applicable, conformément aux dispositions de l'article 619.41 de la LSSSS, jusqu'à ce que le gouvernement prenne un règlement correspondant en vertu de cette loi.

- une exemption de 1 500 \$ sur la valeur des avoirs liquides d'un usager majeur seul ou 2 500 \$ pour une famille.

Pour les trois premières exemptions, un pour cent (1 %) de la valeur excédentaire de l'exemption est ajouté au revenu de contribution de l'usager majeur.

Par ailleurs, la réglementation actuelle prévoit uniquement l'exclusion des montants reçus par un usager majeur en vertu d'un programme de réconciliation avec les orphelins et orphelines de Duplessis ou la valeur d'un bien acquis à même ces montants. Cela ne permet pas d'exclure d'autres montants versés par le gouvernement en compensation d'un préjudice dont pourraient bénéficier certains usagers majeurs hébergés en établissement ou pris en charge par une RI.

De plus, la réglementation actuelle inclut les sommes accumulées dans un régime enregistré d'épargne-retraite (REER) dans la valeur des avoirs liquides d'un usager majeur, sans distinction à l'égard de l'âge, alors que ce produit financier a été créé en prévision de la retraite. Le même constat s'applique aux sommes accumulées dans un régime enregistré d'épargne-invalidité (REEI) qui sont également incluses dans la valeur des avoirs liquides d'un usager majeur aux fins du calcul de la contribution. Le REEI est une mesure qui permet d'accumuler de l'épargne et qui vise à assurer la sécurité financière à long terme d'un usager majeur qui bénéficie d'un crédit d'impôt pour personnes handicapées.

b) Notion de « résident du Québec »

Le Règlement d'application prévoit des règles différentes pour la contribution des personnes résidentes et celles non-résidentes. De même, l'exonération permettant de diminuer la contribution exigible n'est pas accessible pour les personnes non-résidentes. Par ailleurs, la définition de « résident du Québec » y est imprécise.

En conséquence, ces distinctions prévues au Règlement d'application ne sont pas applicables, créant ainsi une iniquité lors du traitement des dossiers et pour le calcul de la contribution.

c) Renonciation, disposition ou dilapidation des droits, biens ou avoirs liquides

Actuellement, aucun mécanisme n'est prévu dans la réglementation permettant au ministre ou aux établissements de récupérer en contribution les avoirs liquides ou les biens cédés par les usagers majeurs avant ou pendant l'hébergement.

En pratique, des adultes donnent ou cèdent leurs avoirs liquides et biens, parfois sous les encouragements de certains membres de leur entourage qui en tirent profit.

d) Déduction sur le revenu de contribution pour la résiliation d'un bail de logement

La réglementation actuelle prévoit une déduction maximale de deux mois pour la résiliation d'un bail de logement d'un montant maximum de :

- 650 \$ par mois pour un adulte de 65 ans et plus;
- 325 \$ par mois pour un adulte de moins de 65 ans.

De plus, cette déduction s'applique le mois suivant l'admission, obligeant ces personnes à supporter le montant du loyer ainsi que le montant de la contribution exigée. Ces montants créent une iniquité supplémentaire en ce qui a trait à l'âge des usagers majeurs visés.

3- Objectifs poursuivis

Le projet de règlement proposé a notamment pour but d'introduire des changements rapides et de favoriser une meilleure équité dans le calcul de la contribution des usagers hébergés en établissement ou pris en charge par une RI.

De plus, l'instauration d'une mesure de pénalité à la suite d'une infraction en vertu du premier alinéa de l'article 516 de la LSSSS consiste à mettre fin à la cession d'un bien ou d'un avoir liquide sans juste considération. Sans pénalité, ces usagers se rendent admissibles à une exonération.

4- Proposition

a) Exemptions accordées sur la valeur de certains biens et des avoirs liquides de l'usager majeur et de son conjoint, le cas échéant

D'abord, il est proposé de ne plus référer au Règlement de 1983 dans le Règlement d'application, aux fins du calcul de la contribution qui peut être exigée des usagers majeurs hébergés en établissement ou pris en charge par une RI.

En effet, le Règlement de 1983 a été remplacé et, comme mentionné précédemment, n'est plus adapté aux réalités sociales actuelles.

Ensuite, le projet de règlement propose d'augmenter les montants d'exemption applicables sur la valeur de certains biens et des avoirs liquides des usagers majeurs comme suit :

- une exemption de 226 195 \$ sur la valeur de la résidence. L'augmentation proposée s'harmonise avec l'exemption prévue à l'article 164 du Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1, r. 1) (ci-après « RAPF ») dans le cadre du Programme de solidarité sociale;

- une exemption de 2 500 \$ sur la valeur des biens d'un usager majeur seul ou de 5 000 \$ sur la valeur des biens d'une famille. Les augmentations proposées visent à s'arrimer, par souci de cohérence, avec les augmentations proposées à l'égard de la valeur des avoirs liquides;
- une exemption de 10 000 \$ sur la valeur de l'automobile. L'augmentation proposée s'harmonise avec la valeur de l'exemption accordée sur le montant d'une automobile en application du paragraphe 2° de l'article 146 du RAPF;
- une exemption de 2 500 \$ sur la valeur des avoirs liquides d'un usager majeur seul ou de 5 000 \$ sur la valeur des avoirs liquides d'une famille. Les augmentations proposées s'harmonisent avec les montants d'exemption prévus à l'article 163 du RAPF.

Par ailleurs, il est proposé de revoir les exclusions applicables à la valeur des avoirs liquides des usagers majeurs et de leurs conjoints, le cas échéant. Ainsi, le projet de règlement propose que les sommes prévues aux articles 135 et 136 du RAPF soient exclues de la valeur des avoirs liquides, de même que la valeur de certaines sommes versées à titre d'indemnisation ou de compensation pour préjudice.

De plus, il est proposé que les sommes accumulées dans un REER soient exclues de la valeur des avoirs liquides pour les titulaires âgés de moins de 65 ans. En ce qui concerne les sommes accumulées dans un REEI, il est proposé que celles pouvant être retirées sans remboursement soient incluses dans la valeur des avoirs liquides. Cependant, le projet de règlement propose que les paiements viagers provenant d'un REEI effectués au bénéfice d'un adulte soient exclus du montant de contribution jusqu'à concurrence du montant prévu au paragraphe 29° de l'article 111 du RAPF, c'est-à-dire un montant de 950 \$ par mois.

Avantages

Ces montants actualisés tiennent compte, entre autres, de l'évolution du marché (résidence) et s'inspirent des barèmes et des montants prévus au RAPF (automobile).

Les usagers majeurs visés par les différentes ententes intervenues à titre d'indemnisation gouvernementale verront le montant de la compensation reçue exclu du calcul de la contribution.

Pour les REER, la mesure reporte le calcul des sommes détenues à l'âge de 65 ans. Finalement pour les REEI, la modification protège les épargnes des usagers jusqu'au moment où ces sommes étaient destinées à être utilisées.

Inconvénient

Un manque à gagner récurrent pour les établissements est à prévoir et est de l'ordre de 2,47 M\$. Un tableau détaillé présente le coût de ces mesures à la section 9.

b) Notion de « résident du Québec »

Le projet de règlement vise à définir la notion de « résident du Québec » dans le Règlement d'application comme étant une personne qui réside au Québec ou qui séjourne au Québec au sens des articles 5 à 8 de la Loi sur l'assurance maladie (chapitre A-29).

Avantage

Cette proposition offre l'avantage d'être équitable pour tous les résidents du Québec étant admissibles au régime d'assurance maladie du Québec. Les personnes non admissibles au sens de cette définition devraient déboursier le coût réel de leur hébergement selon les modalités prévues à l'article 360.1 du Règlement d'application.

Inconvénient

Aucun

c) Renonciation, disposition ou dilapidation des droits, biens ou avoirs liquides

L'article 516 de la LSSSS prévoit qu'un usager ou toute personne de qui peut être exigé le paiement d'une contribution financière ne doit pas avoir, dans les deux années précédant l'hébergement ou la prise en charge de l'usager, renoncé à ses droits, disposé d'un bien ou d'un avoir liquide sans juste considération ou les avoirs dilapidés de manière à se rendre admissible à une exonération de paiement ou de manière à ce qu'on exige de lui une contribution inférieure à celle qui lui aurait autrement été demandée.

Ainsi, il est proposé d'inclure une mesure permettant au ministre de la Santé et des Services sociaux de réduire, de refuser ou de cesser d'accorder une exonération du paiement d'une contribution. Cette mesure permettrait d'inclure la valeur des droits, des biens ou des avoirs liquides cédés, après avoir soustrait la juste considération, en appliquant un mécanisme d'épuisement mensuel de 1 500 \$, pendant une période d'au plus 24 mois.

Avantages

Les nouvelles règles permettront désormais :

- de diminuer l'attrait pour les usagers ou la pression faite sur ceux-ci pour céder sans juste considération leurs biens au profit de leur entourage;
- d'être équitable envers les usagers majeurs qui n'ont pas cédé leurs biens;
- au ministre de la Santé et des Services sociaux de refuser ou de diminuer une demande d'exonération financière accordée à une personne pendant une période maximale de 24 mois;
- de soutenir les efforts de saine gestion des fonds publics;
- de s'harmoniser à la mesure prévue à l'article 175 du RAPF;

- de générer une économie estimée à 600 000 \$. Un tableau détaillé présente cette mesure à la section 9.

Inconvénient

Les usagers visés par cette mesure verront leur demande d'exonération financière réduite ou annulée pour une période maximale de 24 mois.

d) Déduction sur le revenu de contribution pour la résiliation d'un bail de logement

Il est proposé d'accorder une déduction sur le revenu de contribution d'un usager majeur pour la résiliation d'un bail de logement. Cette déduction correspond au coût réel du bail de logement dès la première journée en hébergement pour une période de deux mois. Notons que cette mesure ne peut faire en sorte qu'une contribution inférieure à 0 \$ soit exigée d'un usager.

Avantages

Cette proposition a l'avantage de se transformer en une mesure pérenne quant au montant réel du bail qui sera déduit. De plus, l'application de cette déduction à compter de l'admission d'un usager majeur réduit la pression financière liée au changement de milieu de vie.

Inconvénient

Un manque à gagner pour les établissements est à prévoir et est de l'ordre d'environ 70 000 \$ récurrent. Un tableau détaillé présente le coût de cette mesure à la section 9.

5- Autres options

Les modifications réglementaires prévues au projet de règlement sont nécessaires afin de mettre en place la présente proposition et doivent être réalisées dans un délai rapide. Les délais impartis n'ont pas permis d'évaluer une seconde proposition. De plus, toute modification au calcul de la contribution doit être effectuée par règlement conformément à l'article 512 de la LSSSS et 159 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris.

6- Évaluation intégrée des incidences

Un plus grand nombre d'usagers pourront se prévaloir d'une demande d'exonération financière sur leur montant de contribution ou bénéficier d'une exonération plus importante.

Environ 5 700 usagers de plus pourraient bénéficier des modifications proposées dans l'éventualité où une demande d'exonération financière est déposée par ces derniers. Par ailleurs, environ 5 % des usagers bénéficiant déjà d'une exonération financière pourraient également voir leur contribution diminuer, cela correspond à environ 480 usagers.

L'augmentation du montant des exemptions et de la déduction pour la résiliation d'un bail de logement viendrait diminuer le montant de la contribution exigée pour les usagers y ayant droit. Cependant, les personnes non admissibles au régime d'assurance maladie du Québec devraient déboursier le coût réel de leur hébergement selon les modalités prévues à l'article 360.1 du Règlement d'application.

Les modifications réglementaires proposées auraient pour effet de diminuer ou de maintenir le montant actuel de la contribution des usagers majeurs hébergés prestataires d'un programme d'aide financière de dernier recours (PAFDR) du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS).

Le projet de règlement proposé n'a pas d'implication sur les enfants de moins de 18 ans qui ne sont pas visés par les programmes de contributions à l'hébergement pour adultes.

De plus, la proposition concernant la renonciation, la disposition ou la dilapidation des droits, biens ou avoirs liquides ne peut être applicable aux usagers majeurs hébergés dans un établissement ou une RI de la région sociosanitaire 18 (Terres-Cries-de-la-Baie-James). En effet, l'habilitation réglementaire permettant au gouvernement d'introduire cette mesure à la réglementation est prévue dans la LSSSS, laquelle ne s'applique pas au Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James. Actuellement, il n'y a aucune place d'hébergement de type RI dans cette région et une seule en établissement pour laquelle aucune contribution n'est exigée de l'utilisateur majeur.

La hausse naturelle de certains revenus (pension de sécurité de la vieillesse, PAFDR, valeurs des biens, héritage, etc.) aura pour effet d'augmenter la contribution des usagers majeurs, car la méthode de calcul de la contribution n'est pas modifiée dans le cadre du projet de règlement.

Le projet de règlement n'a aucun impact sur les entreprises.

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

Les modifications réglementaires proposées ont été élaborées en collaboration avec la Régie.

Le Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James a été consulté quant aux modifications réglementaires suggérées. Aucun enjeu particulier n'a été soulevé par celui-ci.

Des consultations ont également été effectuées auprès du MTESS et du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, dans ce dernier cas, à l'égard de la valeur de la résidence. Aucun enjeu particulier n'a été soulevé par l'un ou l'autre de ces deux ministères.

Puisque les modifications proposées, sans être exhaustives, auront pour effet de diminuer ou de maintenir la contribution au montant actuel, aucune autre consultation externe n'a été réalisée.

Finalement, notons que ces modifications n'ont aucune implication sur les relations intergouvernementales.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

L'entrée en vigueur des modifications réglementaires devrait être différée de la publication officielle du règlement, afin de permettre à la Régie et au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) d'effectuer les changements nécessaires dans leurs systèmes d'informations respectifs et d'informer les acteurs concernés (usagers, bénéficiaires ou représentants légaux, établissements, etc.) des modifications à venir.

Une analyse mensuelle des statistiques sera effectuée par la Régie, notamment quant à la proportion des usagers majeurs pouvant bénéficier d'une exonération, ainsi que la proportion des contributions maximales, partielles et nulles. Ces données seront transmises au MSSS sur une base bisannuelle durant une période de deux ans suivant l'entrée en vigueur du projet de règlement.

9- Implications financières

Sujet	Actuel	Proposé	Volumétrie	Revenus / (Dépenses)
Récurrent				
Admissibilité			N/D	N/D
Résidence principale	40 000 \$	226 195 \$	Usager majeur : 0 Famille ² : 296	(0,93 M\$)
Biens	Usager majeur : 1 500 \$ Famille : 2 500 \$	Usager majeur : 2 500 \$ Famille : 5 000 \$	Usager majeur : 93 Famille : 72	(0,08 M\$)
Automobile	4 000 \$	10 000 \$	N/D	N/D
Avoir liquide ³ • Usager majeur • Famille	• 2 500 \$ ⁴ • 2 500 \$	• 2 500 \$ • 5 000 \$	Usager majeur : 0 Famille : 140	(1,26 M\$)
Corrélation (interaction entre les mesures)	N/A	N/A	N/A	0,07 M\$
Cession / Dilapidation	Aucun	Réduit ou annule l'exonération jusqu'à 2 ans	144 dossiers	0,60 M\$
Bail	Moins de 65 ans : 325 \$ 65 ans et plus : 650 \$	Au coût réel, sans égard à l'âge. S'applique dès le jour 1 en hébergement pour 60 jours.	66 dossiers	(0,07 M\$)
Indemnisation gouvernementale	Inclus dans le calcul de la contribution	Exclus en tout temps	N/D	N/D
REER	Inclus dans le calcul de la contribution	Exclus avant l'âge de 65 ans	Usager majeur : 35 Famille : 1	(0,20 M\$)
REEI	Inclus dans le calcul de la contribution	Exclus jusqu'à ce qu'ils puissent être retirés sans remboursement	N/D	N/D
Usagers n'ayant pas fait de demande d'exonération	35 137 usagers	Certains usagers pourraient bénéficier des nouveaux paramètres	5 730	(14,00 M\$)
Total récurrent				(15,87 M\$)
Non récurrent				
Développement TI et ETC Régie	N/A	Selon les recommandations	N/A	(0,16 M\$)
Total non récurrent				(0,16 M\$)
Total – 1^{re} année				(16,03 M\$)

2. Une famille inclut un couple (avec ou sans enfant à charge) ou un usager majeur avec enfant à charge.

3. Avec ou sans enfant.

4. Depuis 1989, le montant de 1 500 \$ a été haussé de façon administrative à 2 500 \$ pour un usager majeur.

Au final, les modifications réglementaires proposées entraîneront des coûts de 16,03 M\$ pour la première année, incluant un manque à gagner récurrent de 15,87 M\$ pour les établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

Les sommes non récurrentes de l'ordre de 0,16 M\$ serviront à la mise en place des modifications réglementaires proposées, à l'ajustement des systèmes informatiques ainsi qu'à leur administration.

Le manque à gagner récurrent présenté ci-dessus est appelé à augmenter au fil du temps. La courbe croissante du vieillissement de la population fera pression sur le nombre de places disponibles en établissement et en RI, et les dépenses associées à l'hébergement.

10- Analyse comparative

La grande majorité des provinces canadiennes exigent de l'utilisateur majeur hébergé qu'il défraie en tout ou en partie les coûts de son hébergement.

Toutefois, les variations dans les méthodes de calcul (les revenus, les biens et les avoirs liquides qui sont inclus ou exclus du calcul) dans les critères d'admissibilité et dans les services couverts ou non par la contribution, rendent difficile toute comparaison. Néanmoins, seul le Québec paie les frais liés aux médicaments pour les usagers majeurs hébergés en établissement.

La ministre responsable des Aînés
et des Proches aidants,

MARGUERITE BLAIS

Le ministre de la Santé
et des Services sociaux,

CHRISTIAN DUBÉ