

Décembre 2023 / numéro 11

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

«L'AVÈNEMENT DE LA CERTIFICATION, ÇA NOUS A REÇULÉS BEAUCOUP. L'AVÈNEMENT DES GICLEURS, ÇA, ÇA A TIRÉ LA *PLUG* COMPLÈTEMENT».

Les effets de la certification
sur la viabilité économique
des petites RPA – deuxième partie

Louis Demers, École nationale d'administration publique



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 :

enap.ca/recherche/publications-projets-recherche

Table des matières

Introduction	1
Historique des mesures de sécurité incendie visant les RPA jusqu'en 2013	3
Les années 1990. Émergence de l'enjeu de la sécurité incendie	3
Le début des années 2000. Les assises des réformes en sécurité incendie	6
La protection contre les incendies	7
Le renforcement des normes de construction et de sécurité des bâtiments	7
2002-2012. Les premières mesures de sécurité incendie visant les RPA	9
2013. Une année charnière en matière de sécurité incendie pour les RPA	10
2014-2023. L'incendie de L'Isle-Verte et ses suites	11
L'installation obligatoire de gicleurs, l'introduction de la catégorie B3 et la gestion du risque en sécurité incendie (GRSI)	12
L'instauration et la bonification du programme d'aide à l'installation de gicleurs	14
RPA «giclées», RPA fermées : les effets de l'installation obligatoire de gicleurs	18
Des normes qui ont accru les dépenses en immobilisations, mais aussi les dépenses d'exploitation	23
Un contexte difficile, des édifices requérant entretien et rénovations	23
Une hausse des dépenses en immobilisations	25
Une hausse des dépenses d'exploitation	32
L'installation de gicleurs: un investissement risqué et sans avantage économique	34
L'incendie de L'Isle-Verte: un évènement malheureux	34
Les causes de l'impopularité du programme d'aide à l'installation de gicleurs	36
Conclusion	44



Introduction

Ce onzième fascicule présente le second volet de notre examen des effets de la certification sur la viabilité économique des petites RPA. Nous y examinerons en quoi les règles en matière de sécurité incendie ont contribué à rehausser les dépenses en immobilisations et les dépenses d'exploitation des petites RPA.



Dans le fascicule 10, nous avons vu en quoi le Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés mis en vigueur en 2013 avait réduit la capacité des petites résidences privées pour aînés (RPA) à recruter des préposés aux bénéficiaires, rehaussé leurs dépenses d'exploitation et accru leur charge administrative.

Ce onzième fascicule présente le second volet de notre examen des effets de la certification sur la viabilité économique des petites RPA. Nous y examinerons en quoi les règles en matière de sécurité incendie ont contribué à rehausser les dépenses en immobilisations et les dépenses d'exploitation des petites RPA. L'expression «la certification» incorpore en effet des règles qui ne relèvent pas de l'autorité du ministre de la Santé et des Services sociaux. Ces règles proviennent d'autres cadres normatifs, comme ceux de la Loi sur la sécurité publique ou la Loi sur le bâtiment, des règlements pris en vertu de ces lois et de certains règlements municipaux.

Ce fascicule comporte quatre parties. Dans la première, nous retracerons l'évolution jusqu'en 2013 des mesures de sécurité incendie visant à accroître la sécurité des personnes aînées vivant en RPA. Ces mesures participaient d'une vaste réforme des lois et des règlements amorcée au Québec au début des années 2000, autant en matière de construction et de sécurité des édifices que de prévention des incendies et d'évacuation en cas de sinistre. En 2013, l'entrée en vigueur d'une nouvelle version du règlement sur la certification des RPA incorporait plusieurs mesures plus strictes en matière de sécurité incendie.

La deuxième partie débute avec l'incendie de la résidence du Havre à L'Isle-Verte, survenu en janvier 2014, au cours duquel 32 personnes âgées ont péri. Nous verrons d'abord que les répercussions de cette tragédie sur l'opinion publique ont convaincu le gouvernement du Québec d'imposer aux propriétaires de RPA de 10 logements ou plus l'obligation d'y installer un système complet de gicleurs. Nous décrivons ensuite le programme d'aide financière à l'installation de gicleurs mis sur pied en 2015 et bonifié à trois reprises par la suite. En exploitant les données tirées du registre des RPA des 31 mars 2016 et 2023, nous tenterons par la suite d'estimer l'effet de l'obligation d'installer des gicleurs sur le taux de maintien en activité des RPA de 10 logements ou plus.

Ce tour d'horizon historique nous permettra, dans les troisième et quatrième parties, de mieux comprendre les commentaires et les réactions des propriétaires de petites RPA et des agents du «réseau» que nous avons interviewés en 2018-2019 sur la hausse des dépenses en immobilisations et des dépenses d'exploitation qui découlaient des exigences en matière de sécurité incendie. La citation en exergue de ce fascicule illustre comment certains propriétaires de petites RPA vivaient à cette époque l'obligation d'installer des gicleurs dans leur résidence.

En conclusion, nous apporterons des éléments de réponse à la question : «L'imposition d'exigences en matière de sécurité incendie a-t-elle contribué à la fermeture des RPA de moins de 50 logements?»



Historique des mesures de sécurité incendie visant les RPA jusqu'en 2013

Dans cette partie, nous montrerons d'abord que, dans les années 1990, l'expansion du secteur des résidences pour personnes âgées s'était accomplie dans un contexte législatif et réglementaire désuet, tant pour ce qui est des normes de construction et de sécurité des édifices d'habitation que de la prévention des incendies et des capacités d'évacuation en cas de sinistre. L'accumulation de rapports d'enquête du coroner et de données sur les incendies ont contribué à rendre le *statu quo* inacceptable.

C'est ainsi, comme nous l'exposerons ensuite, qu'au début des années 2000 le gouvernement québécois a entamé la mise en place d'une réglementation rehaussant les normes de sécurité des RPA. Nous présentons en troisième lieu le régime normatif plus strict instauré en 2013 en matière de sécurité incendie dans les RPA.

Les années 1990. Émergence de l'enjeu de la sécurité incendie

Comme nous l'avons vu dans le fascicule 4¹, le vieillissement de la population québécoise, couplé à l'insuffisance des services à domicile et des soins de longue durée, avait nourri, à partir des années 1980, l'essor d'habitations collectives pour aînés. Dans un marché non réglementé, ces habitations portaient des noms variés comme foyer, manoir ou résidence, pour personnes âgées ou pour retraités. Elles variaient aussi considérablement quant à leur taille et leur type de bâtiment (de la maison unifamiliale à la tour d'habitation), leurs tarifs et la nature des services qu'elles offraient. Certaines de ces résidences se destinaient à des aînés globalement autonomes tandis que d'autres en étaient venues à loger des personnes requérant des soins et de l'assistance pour accomplir leurs activités quotidiennes.

En dépit de l'inquiétude qui planait parfois sur la qualité des services qu'elles offraient et sur la sécurité physique des personnes qui y résidaient, ces habitations ont poursuivi leur expansion sans réglementation particulière. Autant le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) que les établissements locaux continuaient en effet de tolérer ces « résidences sans permis ». Des travailleurs sociaux y adressaient notamment des aînés qui avaient terminé leurs soins actifs à l'hôpital et n'étaient plus aptes à revenir chez elles ou qui étaient à domicile en attente d'une place en centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD).

L'inadéquation croissante de la réglementation existante contribuait au risque qui pesait sur les locataires moins autonomes des résidences pour personnes âgées en cas de sinistre.

Jusqu'à tout récemment, la réglementation en matière de sécurité incendie supposait un système polarisé où les personnes avec incapacités habitent les établissements de santé et les personnes sans incapacités, les bâtiments résidentiels. Cependant la réalité est tout autre et prend plutôt la forme d'un continuum, avec une variété de ressources entre les deux pôles. La question de l'évacuation en cas d'urgence des personnes avec incapacités est posée.

Rappelons que les bâtiments multifamiliaux sont conçus principalement pour des personnes ayant la capacité de sortir sans aide du bâtiment en cas d'urgence. La réglementation de construction contient des exigences pour des systèmes avertisseurs, des résistances au feu, des moyens d'évacuation qui ne prévoient pas qu'une portion significative de résidents pourra évacuer le bâtiment plus lentement ou sera incapable de quitter sans aide.²



¹ L. Demers et G. Bravo (2020d), *Les petites résidences pour aînés étaient-elles en expansion avant la certification?*, fascicule 4, octobre, 29 p. <https://enap.ca/recherche/publications-projets-recherche>

Note. L'ensemble des fascicules publiés sont disponibles à l'adresse URL ci-dessus.

² S. Lanctôt (2005, v.o. 2000), *La sécurité en cas d'incendie pour les personnes à mobilité réduite vivant en milieu résidentiel. Rapport de recherche remis à la Société canadienne d'hypothèques et de logement et à la Société d'habitation du Québec*, SHQ, p. 8. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/centredoc/pubSHQ/0000021268.pdf>

D'ailleurs, parmi les arguments qui ont persuadé le gouvernement québécois de réguler le secteur des résidences pour personnes âgées, on peut compter la surreprésentation des aînés parmi les personnes décédées lors d'un incendie.³ Selon les données du ministère de la Sécurité publique (MSP), 18 personnes âgées de 65 ans ou plus étaient décédées lors d'un incendie entre 1992 et 1996. Durant cette période, les personnes âgées de 75 ans ou plus avaient compté pour 13,4% des décès lors d'un incendie alors qu'elles ne constituaient que 4,9% de la population du Québec. En outre, le taux de mortalité des personnes âgées à la suite d'un incendie était 3,5 fois plus élevé dans un lieu collectif d'habitation que dans un logement privé.⁴

À ces statistiques s'ajoutaient les constats et les recommandations du coroner Cyrille Delâge à la suite de l'investigation des causes de cinq incendies ayant causé la mort de 16 personnes âgées dans un immeuble d'habitation en 1995 et 1996.⁵ Ce sont d'ailleurs ces constats et ces recommandations qui avaient amené le ministère de la Sécurité publique (MSP) à constituer, en février 1997, le Comité sur la sécurité incendie dans les bâtiments existants hébergeant des personnes âgées⁶ (ci-après «le Comité»).

Le mandat du Comité consistait à établir les exigences de sécurité incendie qui pourraient s'appliquer aux bâtiments où logent des personnes âgées en perte d'autonomie et de proposer des mesures financières pour aider les propriétaires à apporter les changements requis. Il vaut la peine de s'attarder au diagnostic posé par le Comité et aux propositions qu'il a formulées, car ils ont été largement repris dans des articles de loi ou des règlements ultérieurs et ont soulevé des enjeux qui demeurent toujours d'actualité.

Selon le Comité, la problématique de la sécurité dans les édifices hébergeant des personnes âgées comportait cinq éléments :

- Les personnes âgées qui ont perdu une partie de leurs capacités (mobilité, audition, vision, prise de décision) forment une clientèle vulnérable en cas d'incendie, car il leur faut davantage de temps pour évacuer leur logement, surtout lorsqu'elles doivent emprunter des escaliers;
- Les mesures en sécurité incendie sont insuffisantes dans certaines résidences pour personnes âgées;
- La réglementation visant les bâtiments où logent des personnes âgées est inadéquate en matière de sécurité incendie; «Il existe donc une zone grise dans la réglementation pour une catégorie de logements pour personnes âgées se situant entre les bâtiments résidentiels et les établissements de soins proprement dits»;
- Les transformations requises pour accroître la sécurité des édifices où logent des personnes âgées sont très coûteuses;
- En l'absence d'un inventaire des résidences pour personnes âgées et d'un permis pour exploiter celles-ci, les autorités publiques peuvent difficilement estimer les coûts requis pour améliorer la sécurité de ces édifices et, pour les services municipaux d'incendie, de se préparer adéquatement en cas de sinistre.⁷



³ Comité sur la sécurité incendie dans les bâtiments existants hébergeant des personnes âgées (1999), *Sécurité incendie pour les bâtiments existants hébergeant des personnes âgées. Exigences proposées. Rapport*, décembre.

⁴ Sous-comité technique (1998), *Exigences proposées pour les bâtiments existants hébergeant des personnes âgées en perte d'autonomie*, Appendice A du *Rapport* (note précédente), juin, p. 2-5.

⁵ *Idem*, p. 31-36.

⁶ Le comité était constitué d'une vingtaine de personnes représentant le MSP, le MSSS, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, la Société d'habitation du Québec (SHQ), la Régie du bâtiment du Québec (RBQ), le Bureau d'assurance du Canada, le secteur municipal, les chefs de service d'incendie, les personnes retraitées et les résidences de retraités.

⁷ *Idem*, p. 7-9.

Sur la base de ce diagnostic, le comité avait soumis une série de propositions :

- Désigner les bâtiments hébergeant des personnes âgées en perte d'autonomie comme des résidences supervisées⁸;
- Classer les résidences supervisées en quatre catégories selon la hauteur du bâtiment et le nombre de résidents;
- Selon la catégorie de résidence supervisée à laquelle appartient un édifice, offrir le choix entre deux méthodes de protection contre les incendies : la compartimentation⁹ ou un système de gicleurs;
- Introduire des exigences minimales de sécurité incendie dans les résidences supervisées existantes, modulées selon la catégorie à laquelle un édifice appartient en vue de :
 - **faciliter l'évacuation des résidents en cas d'incendie**, notamment en augmentant le nombre d'issues par étage, en aménageant des voies d'évacuation et en installant un éclairage d'urgence;
 - **augmenter le temps disponible pour évacuer l'édifice**, notamment au moyen : d'avertisseurs de fumée, d'une liaison entre un système de détection et d'alarme et le service d'incendie municipal, d'extincteurs portatifs sur chaque étage et de locaux techniques et d'entreposage isolés par une séparation coupe-feu et des matériaux ignifuges.
- Intégrer les exigences de sécurité incendie proposées par le Comité dans la réglementation appropriée;
- Créer un programme d'aide financière à l'intention des propriétaires de résidences supervisées existantes logeant moins de 100 résidents pour les aider à mettre en place les exigences en sécurité incendie proposées. Cette aide pourrait atteindre 50 % des coûts admissibles des travaux, serait plus élevée pour les résidences logeant des personnes âgées à faible revenu et durerait cinq ans;
- Exiger un permis d'exploitation pour toutes les résidences supervisées.¹⁰

Dès le début des années 2000, et progressivement par la suite, plusieurs des pistes de solution mises de l'avant par le Comité ont été intégrées à la législation et à la réglementation visant les RPA. Avant d'aborder ces réformes, il importe de distinguer deux types

de mesures en matière de sécurité incendie : les mesures architecturales, soit les exigences relatives à la construction¹¹, et les mesures organisationnelles.

Les mesures architecturales sont celles qui assurent, en premier lieu et pour un temps limité, la protection de la vie des personnes advenant un sinistre. Cependant, elles ne règlent pas tout et [doivent être] complétées par des mesures organisationnelles. Ces dernières peuvent être de nature préventive, telle la vérification des systèmes, augmentant ainsi le niveau de sécurité, ou de nature opérationnelle, comme le plan d'évacuation, et ainsi contribuer à sauver des vies lors d'un sinistre en indiquant un trajet de parcours sécuritaire [...] par exemple.¹²

Au gouvernement du Québec, les mesures architecturales relèvent de la RBQ tandis que les mesures organisationnelles sont principalement du ressort des services municipaux de sécurité incendie, selon les orientations données par le ministre de la Sécurité publique.

Outre la formation du Comité, le MSP avait également entrepris des travaux de réflexion sur le mode d'organisation et la répartition des pouvoirs entre municipalités et Ministère en matière de sécurité incendie. Hérité des années 1960, le système en place ne correspondait plus aux besoins des années 2000. Il comportait d'importantes lacunes parmi lesquelles :

- une grande disparité de compétences et de moyens entre les services d'incendie des grandes villes et ceux des municipalités de moins de 5 000 habitants,
- des responsabilités municipales mal comprises et souvent mal assumées,
- un sous-financement du secteur
- une fragmentation de celui-ci entre près de 1 000 services municipaux.

En conséquence les préjudices matériels des incendies dépassaient les niveaux observés ailleurs en Amérique du Nord, accroissant du même coup les primes d'assurance des propriétaires et soumettant les municipalités à des poursuites en dommages et intérêts pour avoir failli à leurs responsabilités.¹³

⁸ Nous reviendrons sur cette notion plus loin.

⁹ C'est-à-dire le fait d'« isoler les espaces d'une construction de façon à contrer la propagation du feu et de la fumée d'un espace à l'autre », à l'aide de séparations coupe-feu. (Sous-comité technique, 1998, p. 11)

¹⁰ Comité sur la sécurité incendie dans les bâtiments existants hébergeant des personnes âgées (1999), *op. cit.*, p. 7-15.

¹¹ Du type de celles proposées par le Comité.

¹² S. Lanctôt (2005, v.o. 2000), *op. cit.*, p. 41.

¹³ Ministère de la Sécurité publique (1999), *Feu vert à une réforme de la sécurité incendie au Québec. Pour une plus grande efficacité et de meilleures performances de notre organisation en sécurité incendie*. Document de consultation, MSP, juin.

Le début des années 2000. Les assises des réformes en sécurité incendie

Dans le but de prévenir les incendies et, en cas de sinistre, de mieux protéger les personnes occupant un immeuble et de faciliter leur évacuation, le gouvernement québécois a considérablement relevé les normes en matière de sécurité incendie à partir du début des années 2000. Certaines de ces mesures visaient directement les résidences pour aînés.

La protection contre les incendies

Le 16 juin 2000, L'Assemblée nationale du Québec sanctionnait le projet de loi n° 112 – Loi sur la sécurité incendie. Ce projet de loi avait pour objet « la protection des personnes et des biens contre les incendies de toute nature. À cette fin, il fixait [notamment] les paramètres de la sécurité incendie dans ses principaux aspects que sont la prévention, l'organisation des secours, l'intervention [et] la formation du personnel des services de sécurité incendie [...] ». ¹⁴

Le projet de loi créait l'obligation pour les municipalités régionales de comté (MRC) et les communautés urbaines d'établir un schéma de couverture de risques en collaboration avec les municipalités de leur territoire. Ce schéma avait pour but de fixer des objectifs de protection contre les incendies et de déterminer les actions requises pour les atteindre. Le projet de loi précisait aussi les pouvoirs et les responsabilités des services municipaux de sécurité incendie et instituait l'École nationale des pompiers du Québec.

Le renforcement des normes de construction et de sécurité des bâtiments

À la fin des années 1990, renforcer la sécurité des habitations collectives accueillant des personnes avec incapacités n'était pas une sinécure. À cette époque, pas moins de sept lois et 30 règlements s'appliquaient au bâtiment ¹⁵, dont la Loi sur la sécurité dans les édifices publics et le Règlement sur la sécurité dans les édifices publics, de portée générale.

En 2000, le gouvernement du Québec entreprenait de rationaliser cette foison de règles en regroupant progressivement la législation visant le bâtiment dans une seule loi, la Loi sur le bâtiment, et l'ensemble de la réglementation dans deux codes : le Code de construction et le Code de sécurité ¹⁶. Alors que la Loi sur la sécurité dans les édifices publics faisait reposer la plus grande partie des responsabilités en matière de construction et de sécurité sur les épaules des propriétaires, la Loi sur le bâtiment responsabilisait les professionnels du bâtiment et les entrepreneurs quant au respect des normes du Code de construction. De leur côté, les propriétaires demeuraient tenus de respecter les normes du Code de sécurité. ¹⁷

L'encadré de la page suivante fournit des précisions sur ces codes et sur la distinction qui y est faite entre établissements de soins et habitations, les premiers étant soumis à des normes de construction et de sécurité plus sévères que les secondes.



¹⁴ Assemblée nationale du Québec (2000), Projet de loi n° 112 – Loi sur la sécurité incendie, Notes explicatives, Éditeur officiel du Québec, p. 2.

¹⁵ S. Lanctôt (2005, v.o. 2000), *op. cit.*, p. 16.

¹⁶ <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/rc/b-1.1,%20r.%202>

<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/rc/b-1.1,%20r.%203>

¹⁷ Lanctôt (2005, [2000]), *op. cit.*, p. 16.

Le Code de construction et le Code de sécurité

Les normes du Code de construction et du Code de sécurité du Québec prennent appui sur celles du Code national du bâtiment (CNB) et du Code national de prévention des incendies (CNPI) du Canada. Ceux-ci sont publiés sous l'égide de la Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies du Conseil national de recherches du Canada (CNRC). Ces codes sont révisés tous les cinq ans. Leur plus récente version date de 2020. Les chapitres qui composent les deux codes québécois ont été progressivement adoptés à partir de l'an 2000 et sont tous en vigueur aujourd'hui.

Les gouvernements provinciaux doivent adopter formellement ces codes canadiens pour qu'ils aient force de loi sur leur territoire. Ils disposent du pouvoir de les modifier pour tenir compte de leurs particularités. Au Québec, la Loi sur le bâtiment habilite deux codes distincts et complémentaires. Le Code de construction fixe les normes à respecter par les architectes, les ingénieurs et les entrepreneurs tandis que le Code du bâtiment établit les normes destinées aux propriétaires, aux gestionnaires et aux utilisateurs des bâtiments. C'est la Régie du bâtiment du Québec qui a le mandat d'élaborer la réglementation et de voir à son application.

Les bâtiments sont assujettis aux normes de construction en vigueur au moment de leur édification. Si l'usage principal d'un édifice est modifié, celui-ci doit satisfaire aux exigences pour ce type d'usage au moment de sa transformation. Si le règlement le prévoit, le Code de sécurité en vigueur peut imposer à des bâtiments des normes plus sévères que celles qui s'appliquaient au moment de leur construction ou de leur changement d'usage.

Ces codes visent à assurer que les bâtiments existants ou à construire soient les plus sécuritaires possible pour leurs occupants, notamment en minimisant les risques d'incendie ou, si un feu survient, en réduisant les risques de blessure ou de décès de leurs occupants. Du point de vue des concepteurs de ces codes, les enjeux de sécurité incendie sont particulièrement élevés pour les personnes qui présentent des incapacités et qui, de ce fait, requièrent de l'aide en cas d'évacuation. Pour faire face à cette réalité, le Canada s'était donné des normes de construction plus strictes pour ce que le CNB définissait comme des « établissements de soins ou de détention abritant des personnes qui nécessitent des soins spéciaux ou des traitements en raison de leur état physique ou mental ». ¹⁸ Ces établissements appartenaient aux « usages principaux » du groupe B, division 2, communément appelé B2. Des normes moins sévères s'appliquaient au groupe C, qui regroupait les habitations. ¹⁹

Or, très peu de résidences logeant des personnes présentant des incapacités avaient été construites selon les normes du groupe B2, fort coûteuses au regard des normes du groupe C. La plupart de ces résidences se plaçaient donc en situation irrégulière par rapport aux normes de sécurité pour les établissements de soins, telles que définies dans le CNB.



¹⁸ Selon la définition du CNB de 2005, dans la version du Code modifiée pour le Québec (2008).

<https://publications-cnrc.canada.ca/fra/voir/objet/?id=419112b5-efda-4a77-aa36-39d780e6065f>

¹⁹ En vertu du CNB de 2005, le groupe A englobait les établissements de réunion, le groupe B1, les « établissements de soins ou de détention dans lesquels des personnes ne peuvent se mettre à l'abri du danger en raison de mesures de sécurité qui échappent à leur contrôle » tandis que les groupes D, E, et F recouvraient respectivement les établissements d'affaires, commerciaux et industriels.

Le premier geste que le gouvernement du Québec a posé fut d'adopter le chapitre 1 – Bâtiment du Code de construction²⁰. Ce chapitre est entré en vigueur le 7 novembre 2000. Par la suite, des chapitres ont été progressivement ajoutés aux Codes de construction et de sécurité. Ce n'est que le 18 mars 2013 que cette intégration fut complétée, avec l'entrée en vigueur du chapitre VIII – Bâtiment du Code de sécurité. À cette date, la Loi sur la sécurité dans les édifices publics fut remplacée par la Loi sur le bâtiment.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de ce chapitre, c'était le Code national de prévention des incendies du Canada (1995) puis (2005) qui s'était appliqué au Québec, mais seulement dans les municipalités qui l'avaient adopté. Celles-ci avaient alors l'obligation d'inspecter les bâtiments couverts par le Code. À l'époque, les services de sécurité incendie variaient énormément d'une municipalité à l'autre quant à la formation de leur personnel et à l'ampleur des moyens à leur disposition pour prévenir et combattre les incendies. En général, les services incendie des grandes villes étaient nettement mieux équipés pour repérer les problèmes d'évacuation des personnes âgées et pour évacuer celles-ci de manière aussi sécuritaire que possible²¹.

En 2000, le chapitre 1 – Bâtiment donnait une existence juridique au concept de résidence supervisée proposé par le Comité. Celle-ci se définissait comme un «*établissement de soins ou de détention* du groupe B, division 2, autre qu'un hôpital, une infirmerie, un centre de réadaptation ou une maison de repos, hébergeant des personnes qui requièrent des services d'aide à la personne et qui peuvent nécessiter une assistance pour leur évacuation»²².

En elle-même, cette définition n'apportait rien pour réduire les coûts de construction des résidences. C'est pourquoi, à certaines conditions, l'article 3.1.2.5 du Code de construction autorisait la construction de résidences supervisées selon les normes du groupe C – Habitation. Ces résidences supervisées se divisaient en trois groupes :

- les résidences logeant au plus 30 personnes et d'au plus trois étages;
- les résidences logeant au plus 16 personnes et se situant au premier étage d'un bâtiment d'habitation en comptant au plus trois;
- les résidences logeant au plus 10 personnes et d'au plus deux étages.²³

Des exigences de sécurité incendie particulières s'ajoutaient toutefois et variaient d'un groupe à l'autre. Elles pouvaient notamment inclure la présence de gicleurs, de détecteurs ou d'avertisseurs de fumée et de voie(s) d'évacuation. Ces assouplissements ne valaient toutefois que pour les nouvelles résidences supervisées et pour les habitations collectives qui seraient modifiées pour en devenir une, de sorte que «*la problématique des bâtiments résidentiels, où habit[ait] la majorité des personnes avec limitations, demeur[ait] entière*».²⁴

C'est sur la base de cette nouvelle assise juridique et des propositions du Comité que les premières mesures de sécurité incendie visant le RPA ont été progressivement adoptées.



²⁰ Code de construction du Québec, chapitre I – Bâtiment, et Code national du bâtiment – Canada 1995 (modifié).

La version actuelle du Code compte 10 chapitres, dont ceux sur la plomberie, l'électricité et les ascenseurs et autres appareils élévateurs : <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/tdm/rc/b-1.1.%20r.%202>

²¹ S. Lanctôt (2005, [2000]), *op. cit.*, p. 17.

²² Code de construction du Québec, chapitre I – Bâtiment, et Code national du bâtiment – Canada 2005 (modifié).

Vol. 1, Division A, 1.4.1.2. Italiques dans le texte.

²³ *Idem*, Vol. 1, Division B, 3.1.2.5.

²⁴ S. Lanctôt (2005, v.o. 2000), *op. cit.*, p. 9.

2002-2012. Les premières mesures de sécurité incendie visant les RPA

Le 14 juin 2002, l'Assemblée nationale du Québec sanctionnait à la fois le projet de loi n° 101, qui instituait un registre des résidences pour personnes âgées et définissait celles-ci, et le projet de loi n° 106 – Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, dont certains articles visaient les RPA.

Ce dernier projet de loi permettait en effet aux municipalités, dans leur règlement de construction, d'adopter des normes particulières pour un immeuble devant servir de résidence pour personnes âgées. Les municipalités pouvaient dorénavant régir la construction des RPA de leur territoire accueillant neuf personnes ou moins. Jusque-là, ces résidences échappaient à la réglementation de la Loi sur les édifices publics, celle-ci visant uniquement les résidences logeant 10 personnes ou plus²⁵.

En février 2007, le premier règlement sur la certification des RPA entrait en vigueur. Deux articles visaient la sécurité incendie, l'un sur le plan architectural et l'autre, sur le plan organisationnel :

- L'article 24 rappelait qu'en matière de sécurité ou de construction, les RPA devaient satisfaire aux normes stipulées dans un règlement municipal (le cas échéant) ou dans la réglementation issue de la Loi sur le bâtiment ou de la Loi sur la sécurité dans les édifices publics.
- De son côté, l'article 19 imposait aux RPA d'établir et de garder à jour un plan de sécurité incendie, en collaboration avec le service incendie de leur municipalité.

En 2008, le ministère de la Sécurité publique publiait un *Guide pratique. La prévention des incendies et l'évacuation des résidences hébergeant des personnes âgées*²⁶, version mise à jour du même document publié en 2005. Ce guide développait trois thèmes : les conditions pour faciliter l'évacuation des résidents, la préparation et le contenu d'un plan de sécurité incendie et des conseils sur la planification et la tenue d'un exercice d'incendie.

Au vu des lacunes observées dans les premières années d'application du règlement sur la certification des RPA, la ministre déléguée aux Services sociaux présentait en mai 2011 le projet de loi n° 16 – Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux.²⁷

En matière de sécurité incendie, la mise en oeuvre du règlement avait révélé des déficiences dans bon nombre de résidences, autant sur le plan architectural qu'organisationnel. C'était davantage le cas pour les plus petites RPA. D'une part, ces résidences occupaient des édifices parfois anciens et faits de matériaux combustibles; d'autre part, leur exploitant n'avait généralement pas de connaissances en sécurité incendie et ne pouvait compter que sur un personnel limité pour faire l'évacuation des résidents à mobilité réduite.



²⁵ Ministère des Affaires municipales et de la métropole (2003), *Les résidences privées pour personnes âgées. Guide des bonnes pratiques municipales*, p. 6-7.

²⁶ <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/64354>

²⁷ Ce projet de loi, entre autres changements, modifiait la définition et l'appellation d'une RPA (de résidence pour personnes âgées à résidence privée pour aînés) et introduisait l'obligation de détenir une attestation temporaire de conformité avant d'exploiter une RPA.

Pour faire face au premier problème, le projet de loi n° 16, adopté le 30 novembre 2011, modifiait la Loi sur le bâtiment en assujettissant les plus petites RPA au Code de sécurité. Dorénavant, une maison unifamiliale ou un bâtiment résidentiel de moins de trois étages ou de moins de neuf logements était soumis aux règles générales lorsqu'elles abritaient une RPA.²⁸

Pour faire face au second problème, le MSP avait publié en novembre 2011 un complément au *Guide pratique* de 2008. Ce document ajoutait deux nouveaux thèmes aux trois précédents : l'amélioration du plan de sécurité incendie (PSI) et la mise à jour de celui-ci. L'existence du complément se justifiait par l'observation des « difficultés éprouvées par les exploitants lors de la préparation du PSI et de son évaluation par un exercice d'évacuation »²⁹. Les indications fournies dans ce document visaient à favoriser la sécurité des résidents des RPA en dépit de la disparité des exigences municipales en matière de sécurité incendie et du roulement des résidents et des employés des RPA.³⁰

La préparation de ce complément avait été confiée au Comité intersectoriel de sécurité incendie dans le cadre de la certification des résidences pour personnes âgées (CISIC), coordonné par le MSP et composé en outre de représentants de l'Association des chefs en sécurité incendie du Québec, du MSSS, de la RBQ et du Regroupement québécois des résidences pour aînés (RQRA).

2013. Une année charnière en matière de sécurité incendie pour les RPA

Les changements apportés en 2011 ont semblé insuffisants aux yeux du MSSS et de la RBQ. À partir de 2013, en effet, des normes plus sévères en matière de sécurité incendie ont régi les RPA à la suite de l'entrée en vigueur, pratiquement au même moment, du nouveau règlement sur la certification et du chapitre Bâtiment du Code de sécurité.

Le 13 mars 2013, le Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés remplaçait la version initiale du règlement. Le règlement de 2013 précisait notamment que le système d'appel à l'aide que toute RPA était tenue de rendre disponible à chacun de ses résidents devait permettre de rejoindre en tout temps et rapidement un membre du personnel, physiquement présent dans la résidence³¹. Le plan de sécurité incendie devait contenir davantage de renseignements, dont le délai maximal à l'intérieur duquel les résidents devaient être évacués. Enfin, les produits dangereux devaient être entreposés dans un espace de rangement sécuritaire fermé à clé (art. 14 à 16).

Par ailleurs, de nouvelles normes de sécurité, certaines de portée générale et d'autres visant uniquement les RPA, avaient été ajoutées par décret, en décembre 2012, au Code de sécurité.³² Le premier décret portait sur le contrôle de la température de l'eau chaude. Il ajoutait au chapitre « Plomberie » du Code de sécurité l'obligation faite aux RPA de doter leurs robinets de baignoire et leurs pommeaux de douche d'un dispositif de limitation de la température de l'eau chaude, à 43° plutôt qu'à 49°.³³ Le règlement obligeait aussi les propriétaires de RPA à tenir un registre visant à s'assurer que la température maximale de l'eau était vérifiée au moins une fois par année. Le règlement devenait effectif le 11 février 2013.



²⁸ http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/B-1.1?langCont=fr#ga:|_ii-h1

²⁹ MSP (2011), *Complément au Guide pratique. La prévention des incendies et l'évacuation des résidences hébergeant des personnes âgées*, novembre, p. 1.

https://santemontreal.qc.ca/fileadmin/fichiers/professionnels/outils-services/residences_aines/complement_2011.pdf

³⁰ InterAction. *Bulletin pour les partenaires en sécurité civile et en sécurité incendie*, Vol. 3, n° 1, « Dossier spécial. La certification des résidences privées pour aînés », p. 16-22.

³¹ Comme nous l'avons vu dans le fascicule 9, p. 29-32, le MSSS a décrété un moratoire sur l'application de cette obligation. Le règlement sur la certification adopté en 2018 maintenait celle-ci, sauf pour les résidences de catégorie 1. Un an plus tard, plus de la moitié des RPA visitées par des inspecteurs du MSSS ne respectaient pas le seuil minimal de surveillance.

³² Régie du bâtiment du Québec (2013), *Chapitre bâtiment du Code de sécurité. Résidences privées pour aînés : vos obligations*.

³³ <https://www.rbq.gouv.qc.ca/domaines-d'intervention/plomberie/les-exigences-de-qualite-et-de-securite/controle-de-la-temperature-de-leau-chaude/>

Ce changement faisait suite aux constats faits par plusieurs coroners : « [...] entre 2000 et 2012, 24 personnes âgées de 65 ans et plus sont décédées des suites de brûlures par eau chaude. Ces accidents mortels sont survenus en majorité dans des centres d’hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) et des résidences privées pour aînés »³⁴.

Le second décret, d’une portée plus générale, marquait l’entrée en vigueur du chapitre « Bâtiment » du Code de sécurité le 18 mars 2013. Certaines des mesures ajoutées au Code portaient spécifiquement sur les RPA. Le règlement répartissait celles-ci en trois catégories, selon leur taille et le type de personnes (requérant de l’aide ou non) qu’elles logeaient. Ces caractéristiques déterminaient les mesures de sécurité devant y être mises en place. Les définitions ci-dessous reprennent en substance celles de l’article 337 du Code.

- **Habitation destinée à des personnes âgées [autonomes] de type unifamilial**, soit une maison unifamiliale d’au plus deux étages où l’exploitant de la RPA réside et qui loge au plus neuf personnes
- **Habitation destinée à des personnes âgées [autonomes]**, soit une RPA de type habitation où sont hébergées dans des chambres ou des logements des personnes âgées, qui ne sont pas hébergées dans une résidence supervisée
- **Résidence supervisée**, soit un établissement de soins autre qu’un hôpital, un CHSLD, une infirmerie, un centre de réadaptation ou une maison de repos, hébergeant en chambre des personnes qui requièrent des services d’aide à la personne et qui peuvent nécessiter une assistance pour leur évacuation³⁵

Tous les bâtiments abritant une RPA devaient posséder des avertisseurs de fumée, sauf les résidences supervisées répondant aux normes B2, et un éclairage de sécurité. À l’exception des résidences de type familial, les RPA devaient également être dotées d’un système de détection et d’alarme incendie et de séparations coupe-feu si plus de 10 personnes y dormaient. Les résidences de type familial dont au moins une chambre se situait au sous-sol devaient comporter une porte de sortie à cet étage. Selon l’exigence, les RPA disposaient d’un à cinq ans pour la satisfaire.

2014-2023. L’incendie de L’Isle-Verte et ses suites

L’adoption de politiques publiques est parfois précipitée par des catastrophes, des crises ou des événements dramatiques qui hissent un enjeu au sommet des priorités d’un gouvernement. L’incendie de la résidence du Havre située dans la municipalité de L’Isle-Verte, dans le Bas-Saint-Laurent, fait partie de ces événements marquants. Le mouvement de renforcement de la sécurité incendie décrit dans la partie précédente a en effet reçu un coup d’accélérateur à la suite de cet incendie, qui a entraîné la mort de 22 résidentes et 10 résidents aînés.

Le choc causé par cette tragédie dans l’opinion publique a conduit le gouvernement du Québec à rendre obligatoire l’installation d’un système complet de gicleurs dans les RPA de 10 logements ou plus, comme nous le verrons d’abord. Au vu des coûts élevés d’une telle installation, le gouvernement a mis en place en décembre 2015 un programme d’aide financière qu’il a dû bonifier à trois reprises pour convaincre les propriétaires de RPA de « gicler » leur résidence. Ce programme fait l’objet d’une deuxième section. Nous nous pencherons en dernier lieu sur l’effet conjugué de l’obligation d’installer des gicleurs et de l’aide financière à cette installation sur le nombre de RPA « giclées³⁶ » et de RPA fermées en 2023.



³⁴ <https://www.infodimanche.com/actualites/actualite/88928/nouvelle-reglementation-sur-le-controle-de-la-temperature-de-leau-pour-la-securite-des-aines/amp>

³⁵ Cette définition reprend celle du Code du bâtiment énoncée plus haut.

³⁶ S’il n’est pas encore entré dans les dictionnaires, le qualificatif « giclé » est usuel au Québec pour désigner un bâtiment doté de gicleurs. Nous y recourrons dans la suite du texte tout en privilégiant l’expression « doté d’un système (complet) de gicleurs ».

L'installation obligatoire de gicleurs, l'introduction de la catégorie B3 et la gestion du risque en sécurité incendie (GRSI)

Comme l'historique ci-dessus en fait foi, l'enjeu de la sécurité incendie dans les RPA avait été reconnu par les autorités compétentes depuis le début des années 2000. Plusieurs articles de lois et de règlements adoptés depuis lors visaient spécifiquement à renforcer la sécurité des aînés vivant en RPA.

En 2013, les membres du CISIC convenaient de cette amélioration. Selon eux, toutefois, les petites et moyennes résidences faites de matériaux combustibles continuaient de soulever de plus grands risques d'incendie. L'installation de gicleurs leur semblait le moyen le plus efficace pour en atténuer les effets.³⁷ Cette solution entraînait toutefois un autre problème : comment appliquer cette mesure onéreuse sans mettre en péril la survie des RPA « non giclées » ?

Quelques mois plus tard, le 23 janvier 2014, survenait le tragique incendie de L'Isle-Verte. Le fait que 32 personnes âgées y ont perdu la vie, brûlées ou asphyxiées, sous un froid polaire, a eu un énorme retentissement dans les médias et secoué l'ensemble de la société québécoise. C'est à la suite de ce sinistre et de l'enquête du coroner sur celui-ci que le gouvernement du Québec a imposé l'installation de gicleurs et lancé un programme d'aide financière pour qu'un tel drame ne se reproduise plus.

Le 10 septembre 2014, le ministre du Travail déposait deux projets de règlement, visant respectivement le chapitre « Bâtiment » du Code de construction et le chapitre « Bâtiment » du Code de sécurité.³⁸ Ces changements consistaient à adopter les versions 2010

du Code national du bâtiment et du Code national de sécurité incendie et de leur ajouter des dispositions qui répondaient à des préoccupations propres au Québec, comme la sécurité dans les RPA. Certaines modifications du Code de construction faisaient directement suite au sinistre de L'Isle-Verte.³⁹ Elles visaient à rehausser les mesures de sécurité existantes et à rendre obligatoire l'installation de gicleurs, sauf pour les RPA de type unifamilial⁴⁰ comptant deux issues par étage accessible aux résidents et pour les RPA d'au plus un étage comportant au plus huit logements.⁴¹

Le 12 février 2015, le coroner Cyrille Delâge rendait public son rapport sur les causes et les circonstances des décès survenus à la résidence du Havre. Ce rapport recommandait notamment l'installation obligatoire de gicleurs dans toutes les RPA, à l'exception des résidences décrites ci-dessus⁴². Cinq jours plus tard, le ministre du Travail annonçait que la prochaine version du Code de construction exigerait l'installation de gicleurs.⁴³

Les changements apportés aux chapitres « Bâtiment » du Code de construction et du Code de sécurité ont pris effet le 13 juin 2015.⁴⁴ Les modifications au Code de construction ont rendu obligatoire l'installation de gicleurs, à partir de cette date pour les RPA nouvellement construites ou transformées, et à partir du 2 décembre 2015 pour les RPA existantes. Dans ce dernier cas, le règlement prévoyait que les exploitants bénéficieraient d'un délai de cinq ans pour se conformer au règlement, soit jusqu'au 2 décembre 2020.⁴⁵

Autre changement significatif en matière de sécurité des RPA, le nouveau Code de construction distinguait dorénavant les établissements de traitement (groupe B division 2), comme les hôpitaux et les CHSLD, des établissements de soins, comme les RPA, pour lesquels une nouvelle division était créée, le groupe B division 3.

³⁷ A. Lacourcière (2013), « Isle-Verte : Québec savait qu'installer des gicleurs était urgent », *La Presse*, 22 septembre.

<https://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/drame-a-lisle-verte/201404/10/01-4756527-isle-verte-quebec-savait-quinstaller-des-gicleurs-etait-urgent.php>

³⁸ https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/gaz_entiere/1437-F.pdf

³⁹ <https://www.rbq.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/Publications/francais/modification-code-construction-chap-batiment-analyse-impact.pdf>

⁴⁰ Soit une RPA qui occupe « une maison unifamiliale, d'au plus 2 étages en hauteur de bâtiment, où une personne physique qui y réside exploite une résidence privée pour aînés et y héberge au plus 9 personnes. » (art. 1.4.1.2)

⁴¹ Ces types de résidence seront également exclues des recommandations du coroner et des normes adoptées ultérieurement par le gouvernement.

⁴² C. Delâge, (2015), *Rapport du commissaire aux incendies du Québec agissant en sa qualité de coroner*.

https://www.coroner.gouv.qc.ca/fileadmin/Coroners/Rapport_d_enquete_-_L_Isle-Verte.pdf, p.124.

⁴³ S. n. (2017), « Québec force les résidences pour personnes âgées à installer des gicleurs »,

<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/707202/gicleurs-obligatoire-residences-personnes-agees>, 17 février.

⁴⁴ https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2015F/63160.pdf

⁴⁵ Ministère de la Santé et des Services sociaux (2015), *Règles et normes. Programme d'aide financière pour l'installation d'un système de gicleurs dans les résidences privées pour aînés existantes et certifiées*, décembre, p. 5 et 11.

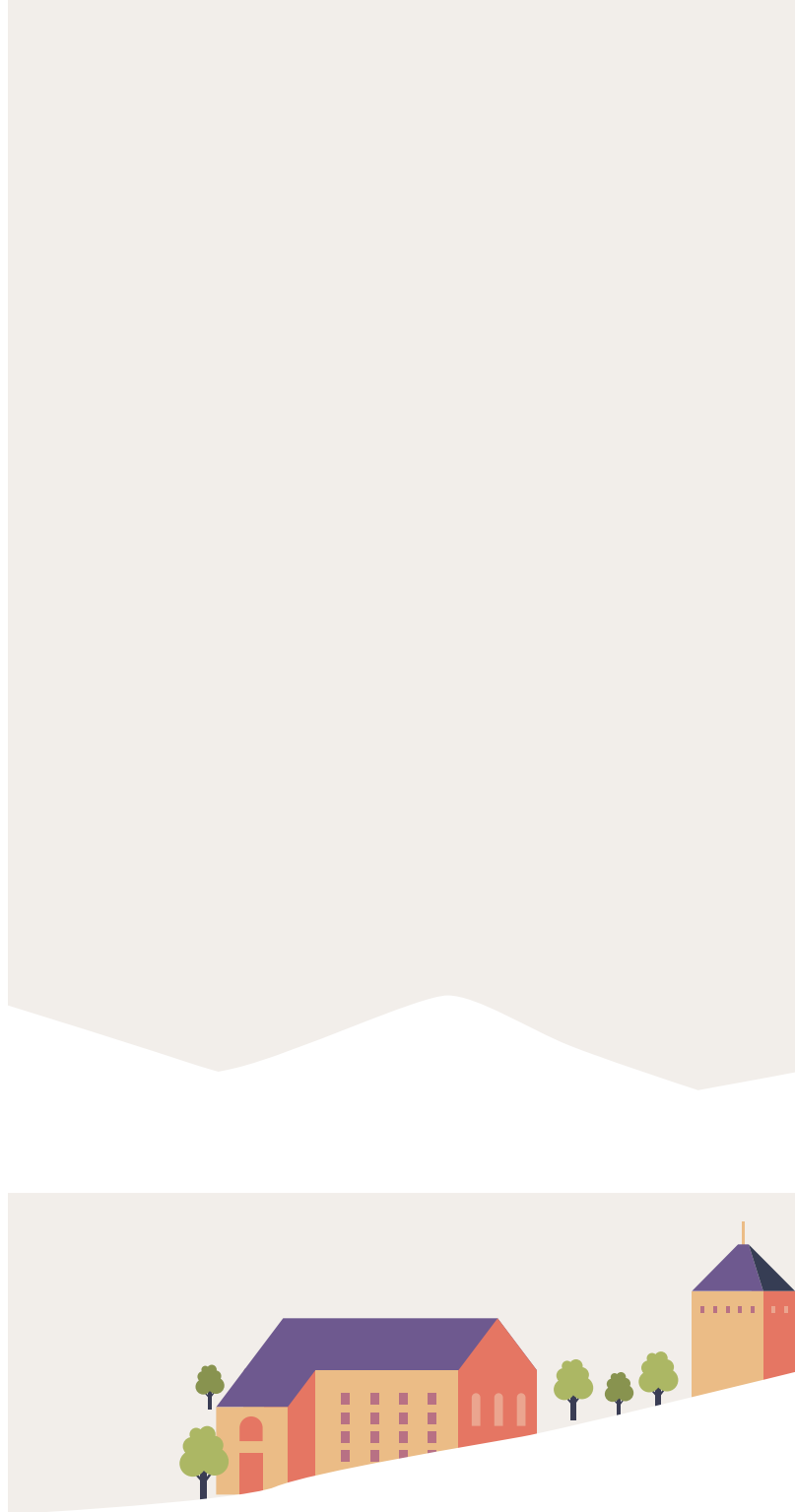
Le Comité recommandait le même délai dans son rapport de 1997.

Les normes B3, moins exigeantes que celles du groupe B2, remplaçaient celles qui s'appliquaient jusque-là aux résidences supervisées, qui disparaissent du Code de construction. Toutes les RPA soumises aux normes B3 devaient être protégées par un système de gicleurs.

L'incendie de L'Isle-Verte et les recommandations que le coroner Delâge en a tirées avaient montré l'importance d'accroître la sécurité des personnes qui présentaient des limitations à l'évacuation lorsque celles-ci habitaient une RPA qui ne satisfaisait aux normes B2. Pour faire face à ce risque, le MSSS s'était engagé à déployer dans l'ensemble du Québec :

l'approche en gestion des risques en matière de sécurité incendie (GRSI) élaborée dans la région de Chaudière-Appalaches. À cet effet il a confié au centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de cette région le mandat de soutenir les autres établissements dans le déploiement de l'approche en GRSI dans l'ensemble des RPA de la province.⁴⁶

Cette approche⁴⁷, qui porte sur les mesures organisationnelles de sécurité incendie, consiste à s'assurer que des moyens de prévention adéquats sont mis en place dans chaque RPA : plan de sécurité incendie, stratégie d'évacuation, formation du personnel, information et sensibilisation des résidents et exercices d'évacuation. La GRSI met à contribution l'exploitant, les employés, les résidents, le service de sécurité incendie, et le CI(U)SSS⁴⁸, qui a pour rôle d'outiller et d'accompagner les exploitants. Après vérification de sa part, si aucun exercice d'évacuation n'a été effectué durant l'année, que les mesures de prévention soulèvent des doutes ou que le délai d'évacuation n'a pas été respecté, il peut mener une intervention en GRSI avec ses partenaires pour corriger la situation.⁴⁹



⁴⁶ https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/bulletinRirtf/18-801-02W_Bulletin_information_RI-RTF_vol3_no7.pdf

⁴⁷ <https://www.ciassca.com/index.php?id=1844>

⁴⁸ Centre intégré (universitaire) de santé et de services sociaux

⁴⁹ K. Paquet (2017), « Gestion du risque en sécurité incendie (GRSI) dans les résidences privées pour aînés », Colloque pour le mieux-être des aînés, mars. <https://slideplayer.fr/slide/12169233/>

L'instauration et la bonification du programme d'aide à l'installation de gicleurs

Dans cette section, nous examinerons les quatre versions successives du programme d'aide financière à l'installation de gicleurs. La pandémie de Covid-19 ayant violemment ébranlé la viabilité économique de plusieurs RPA, nous présenterons aussi succinctement les mesures du budget 2021-2022 visant à soutenir financièrement les RPA.

Le choix d'imposer aux RPA l'installation d'un système de gicleurs n'était pas sans conséquence puisqu'en juillet 2014, seulement 631 des 1 937 RPA certifiées en étaient munies. Parmi les 1 306 RPA non « giclées », près des trois quarts (950) logeaient 30 résidents ou moins.⁵⁰ Pour parvenir à doter toutes les RPA d'un système de gicleurs en cinq ans, le gouvernement québécois annonçait dans son budget 2015-2016 la mise en place d'un programme d'aide financière. Celui-ci poursuivait deux objectifs :

- « rehausser le niveau de sécurité pour la clientèle habitant dans les RPA;
- contribuer à limiter les hausses de loyer susceptibles de survenir à la suite de la réalisation des travaux de mise à niveau des résidences. »⁵¹

Annoncé le 2 décembre 2015, le programme fixait à 3 300 \$ par logement les coûts autorisés d'installation de gicleurs et modulait l'aide financière selon le nombre de logements des RPA : 60 % pour les 30 logements ou moins, 40 % pour les 31 à 99 logements et 20 % pour les 100 logements ou plus. Un montant maximal de 25 000 \$ était également accordé aux RPA qui devaient installer un relais au système d'aqueduc municipal et de 125 000 \$ pour celles qui devaient installer un système d'alimentation en eau en l'absence d'un système d'aqueduc municipal⁵².

Si elles étaient inadmissibles au programme pour ce qui est des gicleurs, les RPA de type unifamilial pouvaient néanmoins y recourir pour installer un escalier ou une porte de sortie extérieure à chaque étage⁵³.

Ces subventions s'étant avérées insuffisantes pour convaincre un nombre significatif de propriétaires de RPA d'y recourir, le ministre de la Santé et des Services sociaux annonçait, le 18 janvier 2018, une bonification du programme⁵⁴. Celui-ci couvrait dorénavant 100 % des coûts d'installation des gicleurs pour les RPA de 30 logements ou moins, 80 % pour les 31 à 99 logements et 60 % pour les 100 logements ou plus⁵⁵.

C'est à l'époque où prévalait cette version du programme d'aide que nous avons mené nos entrevues auprès d'exploitants de petites RPA et d'agents du « réseau ». Nous leur donnerons la parole dans les deux dernières sections de ce fascicule.

Pour tenir compte du nouveau règlement sur la certification des RPA entré en vigueur en 2018, cette version du programme d'aide et les deux suivantes reconnaissent comme admissibles les RPA qui avaient obtenu une attestation ou un certificat de conformité avant le 31 décembre 2019⁵⁶.

En dépit de sa générosité apparente, cette deuxième version n'a guère eu plus de succès. En pratique, en effet, le coût d'installation des gicleurs surpassait le montant de 3 300 \$ par logement octroyé par le gouvernement. En plus, cette subvention excluait les aires communes, ce qui sous-évaluait le coût d'installation d'un système intégral de gicleurs. Alors que la RBQ avait estimé à 193 034 \$ le coût moyen d'installation d'un système de gicleurs, la facture observée atteignait plutôt 303 506 \$ en décembre 2018.⁵⁷

⁵⁰ Ministère de la Santé et des Services sociaux (2015), *Règles et normes. Programme d'aide financière pour l'installation d'un système de gicleurs dans les résidences privées pour aînées existantes et certifiées*, p. 7.

Du nombre des RPA à « gicler », il faut toutefois soustraire celui des RPA de moins de 10 logements, qui s'élevait à 564 le 31 mars 2014 : L. Demers et G. Bravo (2020a), *Les petites RPA sont-elles en voie de disparition? Une analyse de l'évolution du secteur des résidences privées pour aînés au Québec*, février, p. 8. <https://enap.ca/recherche/publications-projets-recherche>

⁵¹ *Ibid.*, p. 5.

⁵² *Ibid.*, p. 4-5.

⁵³ *Ibid.*, p. 5.

⁵⁴ <https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communiqu-1472/>

⁵⁵ <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/3280218>

⁵⁶ Ministère de la Santé et des Services sociaux (2019), *Règles et normes. Programme d'aide financière pour l'installation d'un système de gicleurs dans les résidences privées pour aînées existantes et certifiées (Révision 2)* [sic], juillet, p. 3. <https://www.msss.gouv.qc.ca/professionnels/soins-et-services/programme-gicleurs-RPA/depenses-et-financement/>

⁵⁷ T. Chouinard (2019), « Résidences pour personnes âgées : la facture des gicleurs 60 % plus élevée que prévu », *La Presse*, 2 mai.

De surcroît, comme la précédente, cette version du programme étalait le versement de l'aide financière sur cinq ans, à raison de deux versements par année, alors que le propriétaire d'une RPA devait assumer d'emblée la totalité des coûts de conception et d'installation du système de gicleurs. Si la RPA ayant bénéficié d'une contribution gouvernementale cessait ses activités ou faisait faillite avant la fin de la période de cinq ans, son propriétaire était tenu de rembourser cette contribution. Contrairement à la première version du programme, il n'était toutefois plus tenu de le faire s'il vendait sa résidence à un exploitant qui la maintenait en activité.⁵⁸

Très peu de propriétaires de RPA s'étaient ainsi prévalu de cette contribution accrue. Au 31 mars 2019, sur les 992 RPA visées par le programme, seulement 57 (5,7%) avaient installé des gicleurs. L'échec du programme d'aide était encore plus patent pour les résidences de 1 à 30 logements puisque seulement 2,8% de celles-ci (21/758) avaient installé des gicleurs.⁵⁹

Dans une analyse d'impact réglementaire diffusée en juillet 2019, la RBQ estimait qu'il était impossible de « gicler » la totalité des RPA avant la date butoir du 2 décembre 2020. En conséquence, la Régie proposait de reporter celle-ci au 2 décembre 2022. L'argument principal de la RBQ était qu'en maintenant le *statu quo*, « beaucoup de RPA ne s'étant pas encore conformées devraient ou pourraient cesser leurs activités. Le déplacement des résidents de ces RPA vers des bâtiments inappropriés à leur condition pourrait diminuer le niveau de sécurité qui leur est présentement offert ».⁶⁰

Toujours en juillet 2019, le gouvernement québécois bonifiait substantiellement le programme d'aide financière tout en reportant au 2 décembre 2022 la date d'échéance de l'installation des gicleurs. Pour les RPA à but lucratif, les nouveaux paramètres de subvention du programme correspondaient aux mêmes pourcentages de remboursement que la version précédente, mais sur la base d'un coût de 5 000 \$ par logement.

Pour les RPA à but non lucratif, ce coût admissible était de 4 000 \$ pour chaque pièce d'un appartement ou de 5 000 \$ pour une chambre. Quel que soit le nombre ou le type de logements d'une RPA à but non lucratif, le taux de remboursement était de 100%.

Cette version du programme prévoyait en outre que le quart de l'aide financière aux propriétaires de RPA leur serait versée avant le début des travaux, une fois leur projet autorisé, et le reste à la fin des travaux, à la suite du dépôt des pièces justificatives attestant que ceux-ci avaient été réalisés en respectant les normes en vigueur.⁶¹

Cette troisième version du programme avait été particulièrement bien accueillie par le Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH), dont les RPA membres ne disposaient pas de sources de revenu leur permettant de combler la différence entre les coûts réels d'installation de gicleurs et le montant de la subvention offerte jusque-là.⁶²



⁵⁸ Ministère de la Santé et des Services sociaux (2018), *Règles et normes. Programme d'aide financière pour l'installation d'un système de gicleurs dans les résidences privées pour aînées existantes et certifiées, Révision*, janvier, p. 5 et 11.

⁵⁹ Régie du bâtiment du Québec (2019), *Analyse d'impact réglementaire. Projet de règlement modifiant le décret 1035-2015 afin de prolonger le délai avant l'entrée en vigueur des exigences d'installation des gicleurs dans les résidences privées pour aînées*, 26 avril révisé le 9 juillet, p. 5.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Ministère de la Santé et des Services sociaux (2019), *Règles et normes. Programme d'aide financière pour l'installation d'un système de gicleurs dans les résidences privées pour aînées existantes et certifiées (Révision 2)* [sic], juillet, p. 5.

⁶² <https://rqoh.com/financement-de-linstallation-des-gicleurs-une-excellente-nouvelle-pour-les-residences-sans-but-lucratif/>

Le 21 mars 2021, le ministre des Finances du Québec prononçait le discours du budget 2021-2022. Le plan budgétaire qu'il soumettait au même moment comprenait plusieurs mesures touchant les aînés, dont certaines visaient spécifiquement les RPA. Dans la section intitulée « Assurer la pérennité des services offerts en RPA », le ministre prenait acte de leur « rôle important dans l'écosystème des services pour les personnes âgées [dont le fait que] près de 30 % des personnes âgées de 85 ans et plus y demeur[ai]ent au Québec ». ⁶³ Du même souffle, il signalait toutefois que plus de 440 RPA avaient fermé leurs portes entre 2016 et 2021 et que la très grande majorité d'entre elles avaient moins de 50 logements.

Fort de ces constats, le ministre annonçait :

- une aide financière temporaire afin de réduire l'impact des hausses de primes d'assurance occasionnées par la pandémie de Covid-19
- un programme d'aide financière à la mise aux normes de certaines RPA pour en accroître l'assurabilité. Cet apport était proportionnellement plus généreux pour les RPA de moins de 50 logements et, en particulier, pour celles en comptant moins de 10.
- un programme temporaire d'aide financière pour la réalisation de travaux permettant d'assurer la sécurité des résidents
- le retrait graduel des subventions accordées aux RPA pour allouer des primes salariales à leur personnel soignant en contexte de pandémie
- la bonification du crédit d'impôt remboursable pour maintien à domicile des aînés au bénéfice des aînés à plus faible revenu et des aînés non-autonomes ⁶⁴

Même si elles s'ajoutaient à la bonification du programme d'aide financière à l'installation de gicleurs, ces mesures n'avaient pas suffi à convaincre tous les exploitants de petites RPA de poursuivre leurs activités. Selon le RQRA, 62 RPA, dont 95 % comptaient moins de 50 logements, avaient cessé leurs activités dans

la première moitié de l'année 2021. Ces fermetures représentaient 940 logements. ⁶⁵

Parallèlement, un nombre croissant d'exploitants de RPA avaient entrepris les démarches pour obtenir une aide financière à l'installation de gicleurs. Au 31 mars 2021, 718 demandes d'admissibilité et 335 demandes de subvention avaient été déposées au MSSS (incluant celles de RPA ayant entretemps cessé leurs activités). À cette date, 194 RPA avaient installé des gicleurs en ayant recouru au programme. ⁶⁶

Cette progression est toutefois apparue insuffisante pour espérer que l'ensemble des RPA soient dotées de gicleurs en décembre 2022. Plusieurs facteurs avaient contribué à cette situation.

En avril 2022, le ministère de la Santé et des Services sociaux a informé la RBQ que certains propriétaires de RPA éprouvaient de la difficulté à se conformer aux exigences réglementaires. Les propriétaires expliquent ces retards notamment par la pandémie de Covid-19, la pénurie de main-d'œuvre, des difficultés liées aux infrastructures municipales ou encore l'ampleur et le coût des travaux à réaliser. Ces problèmes ont semé le doute sur la capacité du milieu à respecter l'échéance du 2 décembre 2022. Ce report vise à éviter d'éventuelles fermetures aux répercussions potentiellement dévastatrices sur les résidents et les propriétaires de résidences non conformes. ⁶⁷

Le 9 novembre 2022, une modification au Code de sécurité reportait de deux ans la date butoir d'installation de gicleurs, soit jusqu'au 2 décembre 2024. ⁶⁸ À lui seul, ce délai supplémentaire risquait de ne pas suffire pour atteindre l'objectif de gicler l'ensemble des RPA, plusieurs exploitants envisageant d'en cesser les activités, dans le contexte difficile esquissé ci-dessus. ⁶⁹

⁶³ Ministère des Finances du Québec (2021), *Un Québec résilient et confiant. Plan budgétaire*, mars, p. B.23. http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2021-2022/fr/documents/PlanBudgetaire_2122.pdf

⁶⁴ *Op. cit.*, p. B.18-B.36.

⁶⁵ RQRA, (2021), « Situation préoccupante des résidences pour aînés », 29 juin.

<https://www.lelezard.com/communiqu-19880127.html>

⁶⁶ Commission de la santé et des services sociaux (2021), *L'étude des crédits 2021-2022, ministère de la Santé et des Services sociaux. Réponses aux questions particulières, Opposition officielle, volume 2*, p. 88.

⁶⁷ <https://www.rbq.gouv.qc.ca/salle-de-presse/les-nouvelles/nouvelles-detail/item/2022-11-18-communique-residences-privees-pour-aines-linstallation-de-gicleurs-reportee-au-2-decembre-2024/>

⁶⁸ <https://www.rbq.gouv.qc.ca/salle-de-presse/les-nouvelles/nouvelles-detail/item/2022-11-18-communique-residences-privees-pour-aines-linstallation-de-gicleurs-reportee-au-2-decembre-2024/>

⁶⁹ P. A. Bolduc (2022), « Coûts des gicleurs obligatoires : 15 % des RPA du Québec pourraient devoir fermer », 5 décembre. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1937392/gicleurs-obligation-decembre-2024-isle-verte-delai-regroupement-residence-prives-aines>

Cette éventualité a sans doute pesé dans la décision du ministre de la Santé et des Services sociaux d'annoncer en juin 2023 une troisième révision du programme d'aide à l'installation de gicleurs. Cette nouvelle version était particulièrement avantageuse pour les RPA à but lucratif de 30 logements ou moins. En effet, le montant des dépenses admissibles passait de 5 000 \$ à 7 000 \$ par logement et le programme en remboursait 100 %. Pour les RPA de 31 à 99 logements, les dépenses admissibles s'élevaient à 6 000 \$ et le taux de la contribution gouvernementale se situait à 80 %. Ce montant et ce pourcentage étaient respectivement de 5 000 \$ et de 60 % pour les RPA de 100 logements ou plus.

De leur côté, les RPA à but non lucratif pouvaient obtenir jusqu'à 6 000 \$ pour chaque pièce d'un appartement et jusqu'à 7 000 \$ dans le cas d'un logement d'une chambre. Dans tous les cas, le taux de remboursement était de 100 %, quelle que soit la taille de la résidence.

Par ailleurs, les dépenses admissibles pour l'installation d'un relais au système d'aqueduc municipal passaient de 25 000 \$ à 40 000 \$. Si cette option n'était pas possible, l'aide financière à l'installation d'un système d'alimentation en eau pouvait atteindre 200 000 \$, plutôt que 125 000 \$ comme c'était le cas auparavant.⁷⁰ Cette version du programme maintenait le versement de l'aide financière en deux versements de 25 % et 75 %.

Depuis l'incendie de L'Isle-Verte, la sécurité des résidents des RPA est donc demeurée au sommet des préoccupations du gouvernement québécois. C'est particulièrement le cas pour les aînés vivant dans des résidences de moins de 50 logements, qui occupent souvent des édifices relativement anciens, bâtis avec des matériaux combustibles et localisés dans des municipalités ne disposant pas toujours d'un service de sécurité incendie professionnalisé.

Si les données que nous avons mentionnées plus haut indiquaient clairement la progression du nombre de RPA dotées d'un système complet de gicleurs depuis 2015, elles signalaient également le risque que faisait peser une telle installation sur la viabilité économique des RPA de moins de 50 logements. En font foi la réticence de leurs propriétaires à installer des gicleurs et la disparition d'un nombre significatif de petites RPA.

Une série de questions viennent alors à l'esprit : Dans précisément quelle mesure le gouvernement québécois est-il parvenu à ce que les personnes aînées vivant en RPA soient protégées par un système complet de gicleurs? L'aide financière promise a-t-elle convaincu les exploitants de petites RPA de maintenir leur résidence en activité? L'accroissement du nombre de RPA « giclées » s'explique-t-il plutôt par l'ouverture, depuis 2016, de RPA dotées d'emblée de gicleurs? La prochaine section propose des réponses chiffrées à ces interrogations.



⁷⁰ Ministère de la Santé et des Services sociaux (2019), *Règles et normes. Programme d'aide financière pour l'installation d'un système de gicleurs dans les résidences privées pour aînées existantes et certifiées* (Révision 3) [sic], juin, p. 5.

RPA «giclées», RPA fermées: les effets de l'installation obligatoire de gicleurs

Dans cette section, nous présenterons l'évolution du parc de RPA au Québec en comparant les données extraites du registre des RPA le 31 mars 2016 et le 31 mars 2023. Étant donné que, pour les RPA existantes, l'obligation d'installer des gicleurs date de décembre 2015 et compte tenu du temps requis pour obtenir l'autorisation du MSSS et de mener à terme les travaux d'installation, le 31 mars 2016 constitue une base appropriée pour mesurer les effets conjoints de cette obligation et de l'aide financière fournie pour la concrétiser. On sait par ailleurs qu'entre le 31 mars 2015

et le 31 mars 2016, seulement six RPA dotées d'un système complet de gicleurs se sont ajoutées au registre.⁷¹

Le tableau 1 dresse le portrait de la situation prévalant le 31 mars 2016 quant au nombre de RPA dotées ou non de gicleurs selon leur taille. Le tableau donne également le nombre et la proportion de RPA tenues d'installer des gicleurs avant le 2 décembre 2020 (date reportée à deux reprises par la suite). Comme dans les fascicules précédents, nous avons regroupé les RPA en cinq strates de logements : 1 à 9⁷², 10 à 29, 30 à 49, 50 à 99 et 100 ou plus. Il nous sera ainsi possible de vérifier dans quelle mesure l'obligation d'installer des gicleurs a touché différemment les petites RPA des plus grandes.

Nombre de RPA de 10 logements ou plus, actives le 31 mars 2016, selon leur strate de taille et leur système de gicleurs

Nombre et pourcentage par strate de taille de RPA requérant l'installation de gicleurs

Système de gicleurs	Nombre de logements					
	10 à 29	30 à 49	50 à 99	100 ou +	Total	
Complet	120	87	152	272	631	
Partiel⁷³	35	30	59	79	203	
Inexistant	371	67	58	18	514	
Total	526	184	269	369	1348	
RPA devant installer des gicleurs	n	406	97	117	97	717
	%	77,2	52,7	43,5	26,3	53,2

Tableau 1

Source. Registre des RPA, extraction du 31 mars 2016, calcul de l'auteur

Le tableau 1 met en évidence qu'en 2016 la proportion de RPA entièrement et partiellement «giclées» s'élevait en fonction de leur taille. Les petites RPA étaient donc proportionnellement plus nombreuses à devoir investir pour installer un système complet de gicleurs et à devoir le faire en totalité plutôt qu'en partie.

À la dernière ligne du tableau, on peut constater que plus des trois quarts des RPA de 10 à 29 logements et plus de la moitié de celles de 30 à 49 logements ne possédaient pas de système complet de gicleurs tandis

que c'était le cas pour seulement un peu plus du quart des RPA de 100 logements ou plus. La dernière colonne du tableau 1 indique que 717 résidences devaient installer des gicleurs, soit plus de la moitié des RPA de 10 logements ou plus. Une majorité d'entre elles (406, soit 56,6 %) comptait de 10 à 29 logements.

C'est cette situation que le programme d'aide financière devait contribuer à redresser. Dans quelle mesure y était-il parvenu en 2023 ? Le tableau 2, qui reprend la présentation du tableau 1 au 31 mars 2023, y répond.

⁷¹ MSSS (2019), *Bilan du programme de soutien aux résidences privées pour aînés*, décembre.

https://www.msss.gouv.qc.ca/inc/documents/ministere/acces_info/demandes-acces/2019-2020/2019-2020-492-Document.pdf

⁷² Nous avons exclu ces RPA de l'analyse qui suit du fait qu'elles n'étaient pas assujetties à l'obligation d'installer des gicleurs.

⁷³ Est dit partiel un système de gicleurs qui ne protège qu'une partie d'une RPA. C'était le cas de la résidence du Havre dont l'aile incendiée n'était pas «giclée».

Nombre de RPA de 10 logements ou plus, actives le 31 mars 2023, selon leur strate de taille et leur système de gicleurs

Nombre et pourcentage par strate de taille de RPA requérant l'installation de gicleurs

Système de gicleurs	Nombre de logements					
	10 à 29	30 à 49	50 à 99	100 ou +	Total	
Complet	216	137	206	424	983	
Partiel	11	14	26	21	72	
Inexistant	151	21	19	6	197	
Total	378	172	251	451	1252	
RPA devant installer des gicleurs	n	162	35	45	27	269
	%	42,9	20,3	17,9	6,0	21,5

Tableau 2

Source. Registre des RPA, extraction du 31 mars 2016, calcul de l'auteur

Entre les 31 mars 2016 et 2023, le nombre de RPA disposant d'un système complet de gicleurs avait cru de 631 à 983 (+ 55,8%) et avait augmenté dans toutes les strates de taille. Inversement, le nombre de RPA tenues d'installer des gicleurs avait chuté de 717 à 269, soit une baisse de 62,5%. Alors qu'en 2016, une RPA sur deux (53,2%) devait installer des gicleurs, c'était le cas de seulement une sur cinq (21,5%) sept ans plus tard. Les RPA de 10 à 29 logements continuaient toutefois d'être surreprésentées parmi les RPA sans système complet de gicleurs (162/269, soit 60,2%). À l'inverse, on ne dénombrait plus que 27 RPA de 100 logements ou plus dans cette situation, soit 6,0% d'entre elles (contre 26,3% en 2016).

Aux presque 1 000 RPA conformes au 31 mars 2023, il faut en outre ajouter le nombre indéterminé de résidences dont les propriétaires avaient entamé avant cette date le processus conduisant à l'attribution d'une subvention à l'installation de gicleurs. Bref, sous l'angle de l'accroissement de la protection des aînés vivant en RPA au moyen de gicleurs, la troisième version du programme d'aide financière avait nettement concouru à l'atteinte de son objectif. On peut présumer que la plus récente et plus généreuse version du programme, annoncée en juin 2023, soutiendra cette progression.

Pour porter un jugement plus juste sur les effets du programme d'aide financière, il est toutefois nécessaire de pousser plus loin l'analyse. Il faut premièrement

tenir compte du fait que le nombre de RPA de 10 logements ou plus a diminué de 96 entre 2016 et 2023. Contrairement à ce que l'on pourrait penser à première vue, ce chiffre n'indique pas la quantité de RPA fermées entre ces deux années. Il résulte plutôt de l'addition de deux nombres : celui, négatif, des RPA de 10 logements ou plus actives le 31 mars 2016 qui ne l'étaient plus le 31 mars 2023 (-276)⁷⁴ et celui, positif, des RPA ouvertes entre ces deux dates (+180).

C'est donc le cinquième des RPA actives le 31 mars 2016 (276/1348) qui ne l'étaient plus sept ans plus tard. La proportion élevée de RPA dotées de gicleurs en 2023 tient donc en partie à la fermeture d'un nombre considérable de RPA entre 2016 et 2023. Cette constatation soulève deux interrogations :

- Dans quelle proportion ces RPA fermées étaient-elles munies de gicleurs ? Le fait qu'une RPA ait été « giclée » en 2016 diminuait-il son risque de fermeture ?
- L'accroissement du nombre de RPA dotées de gicleurs entre 2016 et 2023 résulte-t-il davantage de l'installation de gicleurs dans les RPA en activité le 31 mars 2016 ou plutôt de l'ouverture, à partir d'avril 2016, de RPA dotées de gicleurs ?

Nous répondrons à ces questions tour à tour à la page suivante.

⁷⁴ Des 1 348 résidences de 10 logements ou plus que dénombrait le registre des RPA le 31 mars 2016, 1 067 apparaissaient toujours sur le registre le 31 mars 2023, soit une baisse de 281. L'écart entre ce nombre et 276 résulte du fait que certaines RPA ont gagné ou perdu des logements entre 2016 et 2023, ce qui a eu pour effet net de diminuer de cinq le nombre de RPA de moins de 10 logements et d'augmenter d'autant les 10 logements ou plus.

Comme l'indiquent les histogrammes à la droite de la figure 1, les RPA possédant un système complet de gicleurs en 2016 étaient proportionnellement moins nombreuses à avoir cessé leurs activités en 2023 (9,8%) que les RPA disposant d'un système partiel de gicleurs (14,8%) ou n'en possédant pas (36,8%). C'est donc plus d'une RPA « non giclée » sur trois qui avait cessé ses activités sept ans plus tard. En comparaison, seulement une RPA dotée d'un système partiel de gicleurs sur sept et une RPA entièrement « giclée » sur 10 n'étaient plus certifiées.

Ce taux plus élevé de fermeture des RPA sans gicleurs en 2016 prévalait pour toutes les strates de taille. Dans le cas des RPA de 10 à 29 logements et de 30 à 49 logements, le taux de résidences sans gicleurs qui cessaient leurs activités était deux fois plus élevé que celui des RPA qui en étaient intégralement dotées. En outre, pour chaque strate de taille sauf pour celle des 50 à 99 logements, les RPA dotées d'un système

partiel de gicleurs étaient demeurées actives dans une proportion plus grande que les RPA sans gicleurs.

Si le fait de posséder un système de gicleurs complet en 2016 avait constitué un réel avantage par rapport aux RPA de taille comparable sans gicleurs, la survie des RPA était encore plus fortement corrélée à leur taille, comme le met aussi en évidence la figure 1. Même totalement « giclées », les RPA de moins de 50 logements fermaient à un taux plus élevé que les RPA de 50 logements ou plus sans gicleurs. Tous systèmes de gicleurs confondus, le taux de fermeture des RPA de 10 à 29 logements entre 2016 et 2023 a été neuf fois plus élevé que celui des RPA de 100 logements ou plus (36,3% contre 4,1%). On peut aussi noter qu'au sein des RPA de 10 à 49 logements, la proportion de fermetures a été plus élevée parmi les plus petites (10 à 29 logements) et ce, autant pour les résidences dotées d'un système de gicleurs que pour celles qui n'en avaient pas.⁷⁵

Pourcentage de RPA actives en 2016 absentes du registre en 2023 selon leur strate de taille et la présence ou non d'un système de gicleurs en 2016, au 31 mars

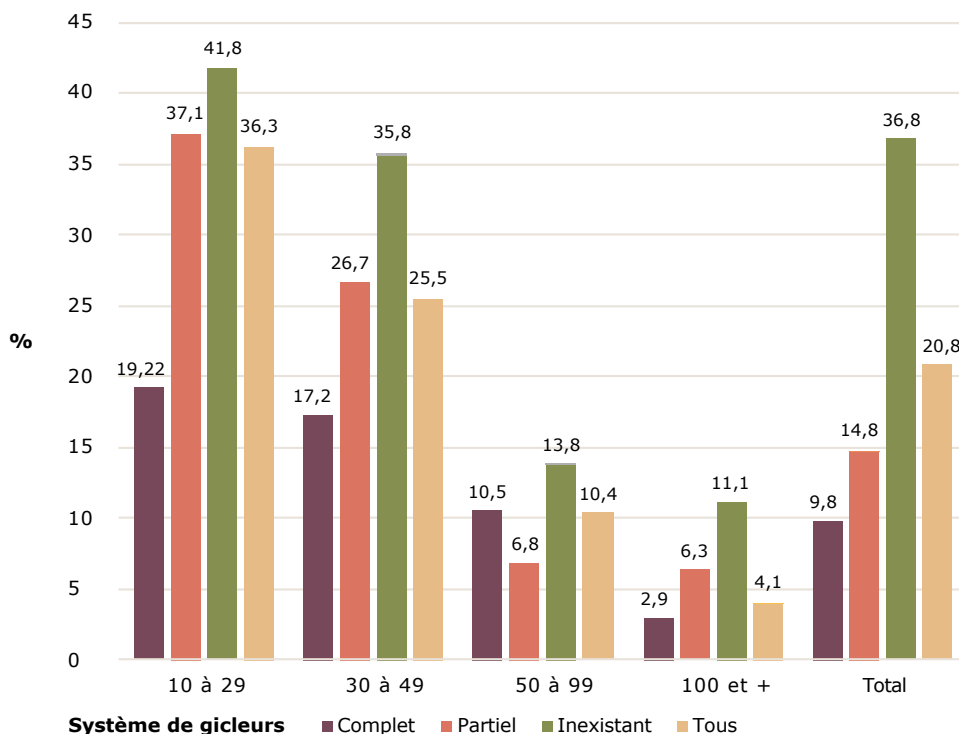


Figure 1

Source. Extrait du registre des RPA le 31 mars 2016 et le 31 mars 2023, calcul de l'auteur

⁷⁵ Même s'ils n'étaient pas tenus d'installer des gicleurs, plus de la moitié des propriétaires de RPA de moins de 10 logements en ont cessé les activités entre 2016 et 2023. Alors que le registre comptait 502 de ces RPA en 2016, il n'en dénombrait plus que 238 sept ans plus tard, une chute de 52,6 %.

L'obligation d'installer des gicleurs a donc confronté les propriétaires de RPA qui en étaient partiellement ou totalement dépourvus à l'alternative suivante : ou bien cesser leurs activités comme RPA ou bien chercher à obtenir une aide financière puis emprunter les montants requis pour absorber les dépenses d'installation de gicleurs et les frais d'intérêt de leur emprunt. Au vu des données que nous avons présentées, plusieurs propriétaires de petites RPA ont opté pour la première option, réduisant du même coup le bassin de RPA potentiellement « giclées ». Dans la dernière partie de ce fascicule, des exploitants de petites RPA que nous avons interviewés exprimeront leur point de vue sur ce choix qui s'offrait à eux.

Qu'en est-il maintenant de la part respective des RPA « giclées » en 2023 qui étaient en activité le 31 mars 2016 par rapport à celles qui ont ouvert leurs portes par la suite ? Le tableau 3 présente des données en réponse à cette question.

Les colonnes 2 à 4 du tableau portent sur les RPA de 2016 toujours actives en 2023. La colonne 4 montre la progression de l'installation de gicleurs dans ces résidences. En sept ans, on a installé un système de gicleurs complet dans 248 de ces 1 067 RPA (23,2%), diminuant de 60,1% le nombre de systèmes partiels et de 42,8% celui des RPA sans gicleurs. Au 31 mars 2023, près du quart des RPA actives en 2016

(255/1 072, soit 23,8%) ne disposaient toutefois toujours pas d'un système complet de gicleurs.

En contrepartie de ces 248 RPA complètement « giclées », 281 RPA avaient cessé leurs activités entre le 31 mars 2016 et le 31 mars 2023, selon les données du registre des RPA. La grande majorité d'entre elles (238) étaient des RPA de 10 à 49 logements.

Comme l'avant-dernière colonne l'indique, la presque totalité des RPA de 10 logements ou plus ouvertes depuis avril 2016 (92,2%) possédaient un système complet de gicleurs le 31 mars 2023, contribuant à la hausse du nombre et de la proportion de RPA totalement « giclées » en 2023 par rapport à 2016.

Au total, le 31 mars 2023, 414 RPA de 10 logements ou plus dotées d'un système complet de gicleurs s'étaient rajoutées au registre des RPA par rapport à la situation sept ans plus tôt. Ces installations ont été faites dans 248 RPA actives en mars 2016 (59,9%) et dans 166 RPA ouvertes entre le 1^{er} avril 2016 et le 31 mars 2023 (40,1%). Au sein de ce dernier groupe, un certain nombre de RPA sans système complet de gicleurs au moment de leur ouverture et qui avaient obtenu leur attestation ou leur certificat de conformité avant le 31 décembre 2019 ont sans doute bénéficié du programme d'aide financière.

Évolution du nombre de RPA de 10 logements ou plus entre 2016 et 2023 selon la présence ou l'absence d'un système de gicleurs, au 31 mars

Système de gicleurs	RPA de 2016 toujours actives en 2023			RPA ouvertes depuis 2016	Toutes les RPA
	En 2016	En 2023	Δ 2016-2023	En 2023	Δ 2016-2023
Complet	569	817	248	166	414
Partiel	173	69	-104	3	-101
Inexistant	325	186	-139	11	-128
Total	1067	1072	5⁽⁷⁶⁾	180	185

Tableau 3

Source. Extraction du registre des RPA le 31 mars 2016 et le 31 mars 2023, calcul de l'auteur

⁷⁶ Voir la note 74 pour l'explication de cet écart de cinq résidences.

**Entre 2016 et 2023,
les propriétaires tenus
d'installer des gicleurs
ont été deux fois
plus nombreux à fermer
leur résidence
que leurs homologues
à la tête d'une RPA déjà
entièrement «giclée».**

Quel bilan provisoire peut-on tirer de l'utilité du programme d'aide financière à l'installation de gicleurs?

D'abord jugé financièrement insuffisant et trop rigide, le programme n'a convaincu qu'un nombre très limité de propriétaires de RPA d'y installer des gicleurs. Lancée en juillet 2019, la troisième version du programme a eu davantage de succès, comme les données que nous venons de présenter l'indiquent. Le programme semble ainsi sur la bonne voie d'atteindre son objectif, soit que toutes les RPA de 10 logements ou plus soient dotées d'un système complet de gicleurs le 2 décembre 2024. Cela est d'autant plus vraisemblable que les paramètres financiers du programme ont été à nouveau rehaussés en juin 2023. Par contre, l'explosion des coûts dans le secteur de l'immobilier et les délais d'installation liés à la pénurie de main d'œuvre pourraient contrecarrer les plans.

Quoiqu'il en soit, pour les propriétaires de RPA de 10 à 49 logements, l'installation de gicleurs soulève et continuera sans doute de soulever un risque économique considérable étant donné l'ampleur des investissements requis au regard de la valeur de leur résidence et de l'engagement qu'ils doivent prendre de maintenir celle-ci en activité durant les cinq années qui suivent la fin des travaux (à moins de trouver un repreneur qui maintiendra la vocation de la résidence). Comme la figure 1 le révélait, entre 2016 et 2023 les propriétaires de petites RPA tenus d'installer des gicleurs ont été deux fois plus nombreux à fermer leur résidence que leurs homologues à la tête d'une RPA déjà entièrement «giclée».

Il reste donc à voir, d'ici à décembre 2024, dans quelle proportion les propriétaires de petites RPA actuellement sans système complet de gicleurs les en doteront ou changeront plutôt leur vocation pour celle d'immeuble d'habitation, diminuant du même coup les options de résidences avec services disponibles pour les personnes âgées à faible revenu.



Des normes qui ont accru les dépenses en immobilisations, mais aussi les dépenses d'exploitation

Après avoir esquissé l'évolution des mesures juridiques et financières visant la sécurité incendie des personnes âgées vivant en RPA au Québec, nous donnerons maintenant la parole aux informateurs que nous avons interviewés dans le cadre de notre recherche. Effectuées de mars 2018 à mai 2019, ces entrevues ont donc eu lieu quelques années après le resserrement des normes de sécurité incendie de 2013 et le sinistre de L'Isle-Verte de 2014. Ces témoignages permettront, nous l'espérons, de mieux comprendre les défis que posait aux propriétaires de petites RPA le respect des nouvelles normes de sécurité incendie.

Nous avons à nouveau traité l'installation de gicleurs dans une partie distincte de celle des autres mesures de sécurité incendie étant donné l'ampleur des investissements qu'elle requérait et sa prédominance dans le discours de nos informateurs.

Dans cette troisième partie, nous donnerons d'abord un bref aperçu des RPA qui composaient notre échantillon, du contexte exigeant dans lequel elles œuvraient et des dépenses que leurs propriétaires devaient engager pour les maintenir en bon état. Nous montrerons ensuite que le rehaussement des mesures de sécurité incendie ajoutait non seulement des dépenses en immobilisations, mais aussi des dépenses d'exploitation, requises pour entretenir, vérifier ou remplacer les équipements de sécurité incendie. Ces frais fixes — ils ne varient pas selon les fluctuations de clientèle — s'ajoutaient ainsi aux dépenses d'exploitation régulières des petites RPA, au même titre que les frais d'assurance ou d'électricité.

Un contexte difficile, des édifices requérant entretien et rénovations

Les entrevues que nous avons faites ont eu lieu avant la période de bouleversements causée par la pandémie de Covid-19. Toutefois, déjà à l'époque, les petites RPA devaient composer avec un contexte exigeant.

Elles subissaient en effet la concurrence croissante des grandes RPA pour la clientèle et des établissements publics (et des grandes RPA) pour le personnel de soins et de cuisine. Leurs exploitants devaient en outre composer avec l'accroissement de leurs tâches administratives découlant du règlement sur la certification de 2013. C'est dans ce contexte difficile, que nous avons dépeint dans les fascicules 9 et 10⁷⁷ que l'on doit interpréter les propos de nos informateurs sur les dépenses requises pour répondre aux normes de sécurité incendie introduites à partir de 2013.

Ces dépenses pesaient particulièrement lourd sur les RPA de moins de 50 logements. D'une part, à la différence des grandes résidences, souvent plus récentes, établies dans des édifices de plus de trois étages et composées de matériaux incombustibles, elles ne satisfaisaient généralement pas aux normes auxquelles elles étaient dorénavant assujetties; d'autre part, comme le fascicule 7⁷⁸ le montrait, une proportion importante de leurs résidents disposait d'un revenu limité, ce qui restreignait la capacité des propriétaires de rehausser les loyers ou la tarification de leurs services.

Notre échantillon comptait 32 RPA de moins de 50 logements. Douze étaient des RPA de moins de 10 logements, huit en possédaient de 10 à 19, sept de 20 à 29 et cinq de 30 à 49. Vingt-six étaient à but lucratif et six, à but non lucratif. Les entretiens avec des exploitants sont numérotés de 1 à 32 et celles avec des agents du réseau ou des informateurs clés de 33 à 44.

Comme nous l'avons vu dans le fascicule 3⁷⁹, les propriétaires de ces 26 petites RPA à but lucratif étaient des individus (16), des couples (7) ou des associés (3). Généralement, ces personnes disposaient de capitaux limités pour investir dans leur résidence. Il n'est donc pas surprenant que 17 de ces 26 résidences aient été des reprises de RPA existantes et seulement neuf, des créations. Dans ces derniers cas, il ne s'agissait pas d'un investissement dans la construction d'un nouvel immeuble, mais dans l'adaptation d'une résidence unifamiliale ou d'un édifice voué jusque-là à un autre usage. Cinq de ces neuf nouvelles RPA avaient exigé des travaux importants sur l'édifice.

⁷⁷ L. Demers et G. Bravo (2022), « 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*, fascicule 9, avril, 44 p.

L. Demers et G. Bravo (2023), « Dans notre métier, ça s'est assombri beaucoup parce que le gouvernement veut faire de nous des petits hôpitaux ». *Les effets de la certification sur la viabilité économique des petites RPA — première partie*, fascicule 10, avril, 38 p.

⁷⁸ Demers, L. et G. Bravo (2021b), « S'il faut que tu travailles juste là-dedans pour l'argent, t'es mieux de pas être ici ». *Les revenus des petites RPA et le crédit d'impôt pour maintien à domicile*, fascicule 7, août, 30 p.

⁷⁹ L. Demers et G. Bravo (2020c), *Par qui et comment sont lancées les petites RPA?*, fascicule 3, juin, 24 p.

Des travaux de rénovation s'étaient en effet souvent avérés nécessaires pour adapter l'édifice ou en assurer l'intégrité.



J'ai mis 130 000\$ à peu près sur la maison à ce moment-là. [...] J'ai mis plus que ça depuis que j'ai acheté [en 2001]. Mais juste pour transformer ça en résidence qui a de l'allure, regarde les moulures, ce n'était pas là [...]. Ce n'était pas les mêmes portes. C'était des petites portes *cheap* en petit *veneer*. J'ai amélioré de beaucoup l'intérieur de la maison. (Ent. n° 6)



[...] toutes mes toitures ont été refaites à neuf. J'ai des planchers de chambre qui ont été refaits à neuf. Ma cuisine a été refaite à neuf, la chambre froide a été refaite à neuf. Dès qu'il y a de quoi qui ne marche pas, on le défait puis on le refait à neuf. (Ent. n° 8)



Puis depuis qu'on a acheté, on a refait la toiture, on a mis une chaise élévatrice, on a mis l'air climatisé. [...] On veut refaire un patio en arrière. [...]



[...] c'est ça, il faut investir dans le bâtiment, il ne faut pas le laisser aller.



Il faut changer les fenêtres en plus, c'est un autre 10 000\$. Il y a ben des choses. (Ent. n° 27)



Ça fait 17 ans et demi que je suis toute seule à m'arranger [...] avec tous les problèmes que ça peut comporter une cabane de même. Les rénovations puis les ci puis les ça, puis ça coûte cher. Là tu changes les châssis, tu changes la toiture [...]. Change les toilettes [...]. J'ai été obligée de changer tous mes détecteurs de fumée [...]. Ça fait des coûts par-dessus des coûts. (Ent. n° 29)



« Monsieur, il faudrait une porte coupe-feu là ». [...] 3 800\$ pour installer une porte coupe-feu. Tabarnak, je n'ai pas les moyens. J'ai dit non, non, non, parce que quand j'ai acheté icitte au mois de juillet [2013], le 7 janvier suivant ça me coûtait 25 000\$ parce que la conduite d'eau a pété. [...]. C'était inattendu ça, je venais d'acheter la résidence. Une chance que je m'étais gardé un petit coussin, c'est avec ça que j'ai payé. (Ent. n° 12)

Le fait que bon nombre de petites RPA occupaient un édifice ancien, construit selon des normes maintenant dépassées, jouait ainsi contre elles.



[Les petites RPA sont souvent installées dans] des bâtiments qui ne sont pas aux normes, des agrandissements, des plus vieux bâtiments non giclés ou partiellement giclés, ou pas nécessairement sécuritaires en termes de normes du bâtiment. Donc là on se retrouve avec ces bâtiments-là existants, puis les difficultés pour ces gens-là de se mettre aux normes, parce que [...] c'est des coûts qui sont assez faramineux... (Ent. n° 35)



Vous construiriez aujourd'hui, vous auriez déjà les gicleurs, il y aurait tout aux normes, puis il y aurait un accès universel, ça ne vous coûterait pas beaucoup plus cher. Mais là vous n'êtes pas capable de faire ça. Ce qu'on voit c'est que les petites résidences c'est souvent petit et vieux, ça va ensemble. Ça fait que là il y a un double prix à payer. Tu ne peux pas amortir tes dépenses parce qu'il n'y a pas assez de monde pour payer, puis en même temps ça coûte cher. Alors que quand tu construis aujourd'hui, vous auriez le terrain à côté, tu construis tout aux normes... (Ent. n° 28)

De leur côté, les six petites RPA à but non lucratif étaient toutes des RPA nouvelles. Quatre d'entre elles prenaient place dans une construction neuve et deux, dans un édifice réaménagé. C'est le cas de la RPA suivante.



Puis là on est à un autre tournant de notre vie parce que [...] la maison a 20 ans, il faut remplacer l'ascenseur. Il avait déjà été acheté seconde main. Ça va coûter 75 000\$. [...] Il va falloir en trouver des sous, parce que je n'emprunterai pas 75 000\$ pour un ascenseur. Puis j'en ai besoin d'un, parce que d'abord il n'est pas adéquat, vraiment. (Ent. n° 24)

Ces six projets avaient été pilotés par des « entrepreneurs sociaux » qui avaient mené des campagnes de souscription et, pour cinq d'entre eux, obtenu une aide monétaire publique pour financer leur projet.⁸⁰

Une hausse des dépenses en immobilisations

On se rappellera de la section « 2013. Une année charnière en matière de sécurité incendie pour les RPA » que les édifices abritant une RPA devaient désormais se munir d'un dispositif de limitation de la température de l'eau chaude et, sauf exception, disposer d'avertisseurs de fumée, d'un éclairage de sécurité, d'un système de détection et d'alarme incendie et de séparations coupe-feu. En outre, les résidences de type unifamilial dont au moins une chambre se situait au sous-sol devaient comporter une porte de sortie à cet étage. Rappelons aussi que le Code du bâtiment distinguait trois catégories de RPA : les habitations et les habitations de type unifamilial, destinées à des personnes âgées autonomes et les résidences supervisées, pouvant accueillir des personnes requérant une assistance en cas d'évacuation.



Dans cette section, nous rapporterons des passages d'entrevue au cours desquels nos informateurs ont décrit ou critiqué les effets concrets sur leur résidence des règlements de sécurité incendie adoptés en 2013.

Dans les citations suivantes, deux propriétaires s'exprimaient sur les coûts et la pertinence de l'installation obligatoire d'un dispositif de limitation de la température de l'eau chaude, signalant notamment que cette dépense s'additionnait à plusieurs autres.



Puis c'est toutes des belles grandes chambres, avec [...] des salles de bain complètes dans chaque chambre. [...] mais la norme ce n'est rien que les maudites... champlures mitigères, ça a coûté 5 000\$. Puis tout arrivait en même temps. Ma toiture elle a brisé, 16 000\$. Après ça j'ai changé mes châssis, 12 000\$. Tsé... je dois avoir 75 000\$ au moins d'investi, de mon argent là-dedans. [...]. Les enfants ils me disent des fois « Maman, baisse ton prix encore christi, puis vends, tu vivras avec l'argent que tu as fait ». J'ai dit « C'est parce que j'en ai pas fait ». J'ai tout réinvesti. (Ent. n° 29)



Puis une petite affaire icitte, une petite affaire là, tsé le lave-vaisselle pète, ça fait le troisième que j'achète puis c'est les frigidaires puis les caméras, puis tout ce que tu voudras.

Ah mon doux, prends comme mettons c'est arrivé dans un centre de soins de longue durée que les personnes elles ont été ébouillantées, parce qu'ils n'ont pas vérifié l'eau quand ils ont rentré la personne âgée. Nous autres on a écopé parce qu'ils ont obligé de nous poser des... mettons limiter la température de l'eau. Moi en 18 ans là, ce n'est jamais arrivé que j'ai brûlé un client. Puis ça c'est des affaires que ça se pose par des professionnels de la construction, des plombiers, des électriciens puis tout ça. Ça fait que... [c'est cher]. (Ent. n° 10)

⁸⁰ L. Demers et G. Bravo (2020b), *Marginales ou indispensables? L'évolution des RPA à but non lucratif au Québec*, mai, fascicule 2, 22 p.

Cette propriétaire mettait en cause la pertinence de cette obligation et dénonçait le fait qu'elle ne se soit pas accompagnée d'une aide financière.



Puis « Vous faites ça », ils nous obligeaient. Puis moi, ce que je trouve qui est dommageable pour le gouvernement, il a légiféré mais pas pour nous autres. Je veux dire ils ne nous ont pas aidés. On s'est arrangés nous autres mêmes, ce que j'ai déploré. (Ent. n° 10)

Dans l'extrait suivant, une propriétaire expliquait comment la distinction faite, dans le Code du bâtiment, entre habitation et résidence supervisée l'empêchait de garder dans sa résidence des personnes qui requerraient de l'assistance en cas d'évacuation.



Une personne que ça fait quatre ans qu'elle reste ici, tout à coup son état se dégrade puis elle devient comme un palliatif mettons, ça fait que là elle est au lit. Pendant quatre ans elle se levait, elle se transférait, puis on pouvait l'évacuer. Là elle est en fin de vie, est-ce qu'elle peut rester ici jusqu'à tant qu'elle meure? Ben non, parce qu'on ne pourra pas l'évacuer. Il va falloir qu'elle s'en aille ailleurs. [...] On n'a pas le choix.

Moi si c'était ma mère puis qu'elle était en fin de vie, je ne sais pas si j'aimerais mieux qu'elle déménage pour mourir ailleurs ou qu'il arrive quelque chose puis qu'elle meure à sa place, parce que c'est quand même leur maison. (Ent. n° 3)

Cet exemple permet d'illustrer la différence de perspective entre, d'une part, la fermeté des préventionnistes des services municipaux de sécurité incendie et des agents de la RBQ et, d'autre part, la tolérance des responsables de la certification dans les CI(U)SSS.⁸¹



C'est sûr que ça serait ben le *fun* si on avait une espèce d'harmonisation dans la gestion du risque entre les différents partenaires, comme le service sécurité incendie, mais c'est un peu illusoire dans la mesure où le service sécurité incendie est là pour s'assurer qu'on ne brûle pas. Puis eux, ben un petit feu ou un gros feu c'est un feu qui peut consumer tous les résidents. Donc eux autres, dès qu'ils voient un patient, par exemple, pour dire n'importe quoi, en fin de vie dans une RPA, nous autres on les tolère parce que la fin de vie va arriver dans trois semaines.

Mais là en éthique, c'est la balance des risques puis la balance des intérêts. On a quelqu'un en fin de vie, ça fait 20 ans qu'il est là, ça fait 15 ans, je le déluge 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 de compromission 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 5^e dans un corridor. On va tolérer. (Ent. n° 40)



Je vous dirais que la RBQ ça n'égale pas souplesse. Ça fait que ça, ça fait mal aux exploitants. Puis la RBQ, ils n'ont pas une approche d'empathie et d'écoute active. Ça fait que déjà [...] que tu es inspecteur bâtiment, ben déjà tu arrives à inspecter ou évaluer la conformité, ce n'est pas le *fun* pour les exploitants. [...] Tout est dans l'attitude aussi. Mais ce n'est pas facile pour les exploitants quand ils reçoivent la RBQ. Je vais vous le dire. (Ent. n° 35)



⁸¹ La RBQ affiche toutefois son ouverture à l'idée d'accepter « l'application d'une mesure équivalente ou différente de celle qui est prévue à un code ou à un règlement » :

<https://www.rbq.gouv.qc.ca/domaines-d'intervention/batiment/interpretation-directives-techniques-et-administratives/chapitre-batiment-du-code-de-securite/residences-privees-pour-aines-RPA/>

Une situation similaire s'était produite dans une RPA de moins de 10 logements. Ouverte en 2014, cette résidence s'était par la suite faite imposer l'installation d'une sortie d'urgence sans laquelle elle n'était pas autorisée à loger des personnes requérant de l'aide en cas d'évacuation.



Sécurité incendie, on a eu de la misère avec eux autres [rire] [...] puis [prénom d'un agent de la DQÉPÉ⁸²] s'est beaucoup démené aussi parce que juste avant que j'ouvre, ils sont venus faire une inspection et là on me dit «Ouen mais là tu ne pourras pas accueillir de gens en perte d'autonomie». «Hein! Pourquoi?» «Parce que tu n'as pas de sortie d'urgence en haut», «C'est quoi ça?», «Ben une porte en haut», «Mais c'est parce qu'as-tu vu la grandeur de mes fenêtres?» Quand on a proposé le plan, tout était conforme puis ils nous ont dit «Avec les grandes fenêtres que tu as là, il n'y a pas de problème. Tu défonces la fenêtre puis ça fait une sortie d'urgence». Non non là ça ne faisait plus. Mon dossier s'est ramassé à Québec, là à Québec ils disaient que je n'étais pas conforme. Là j'ai dit à mon directeur des résidences «Là je fais quoi? Je ferme tout ça puis les quatre chambres, vous oubliez ça. Je vais aller travailler ailleurs puis ce n'est pas plus compliqué que ça». Il a fallu qu'ils se démènent pas mal. Parce que oui j'avais le droit de garder des gens autonomes, mais dès qu'ils sont en perte d'autonomie je ne peux plus les garder. J'ai dit «Là je fais quoi? Mon monsieur il va très bien mais il se fait opérer, il revient, il a besoin de soins, puis il est en perte d'autonomie à cause de l'opération. Je vais dire: «Ben là allez rester ailleurs?» Ça ne se fait pas ça. [...] Ils m'avaient même fait signer un papier comme quoi je n'avais pas le droit de garder de gens en perte d'autonomie. Puis moi mon but c'était d'avoir des gens en perte d'autonomie. Le dossier

incendie ça a été quelque chose. Puis là ils nous exigent quand même une sortie, une porte en haut, que d'ici 2020 il faut que ça soit fait. Ça fait qu'il y a encore des frais.

Mais là, vous avez le droit d'avoir des personnes en perte d'autonomie?

Là ils tolèrent, jusqu'à tant qu'on ait la sortie d'urgence en haut. Ils nous ont fait signer un papier comme de quoi qu'en 2020 il faut être conforme. (Ent. n° 5)

Comme nous l'avons évoqué plus haut, la vérification des normes de sécurité incendie et la nature des correctifs demandés ont varié selon les municipalités et les époques. C'est ce qui semble s'être produit pour la RPA suivante. Ouverte en 2001, elle avait obtenu à trois reprises son certificat de conformité. Son propriétaire avait rempli la documentation requise pour le renouveler, mais avait décidé de fermer sa résidence au vu des nombreuses et onéreuses modifications qu'il aurait dû y apporter pour la maintenir en activité.



Ben oui. Tous mes documents étaient remplis, il manquait juste le document des pompiers. C'est là qu'ils m'ont cochonné.

Puis là quand les pompiers arrivent puis qu'ils disent qu'il y a un problème, qu'est-ce qui s'enclenche exactement?

Eux autres ils contactent la Régie du bâtiment, puis ils nous font fermer.

[...] [En juin 2017], les pompiers, au lieu de me dire ce qu'il y avait à modifier, [...] ils sont arrivés avec la Régie du bâtiment, avec une liste, onze points à modifier, puis tout modifiés par des contracteurs. [...] Il y en avait pour 100 000\$, 150 000\$. [...] Ça fait que comment tu veux continuer une résidence pour aînés avec ça? Me remettre 150 000\$ sur le dos, plus cher que ce que j'ai payé la maison à l'origine? Non, non. Puis concurrencé par les Bâtitisseurs? (Ent. n° 6)

⁸² Direction de la qualité, de l'évaluation, de la performance et de l'éthique

Comme d'autres exploitants, le propriétaire de cette petite RPA s'offusquait que les travaux exigés devaient nécessairement être réalisés par des personnes accréditées, alors qu'il aurait pu en faire une partie lui-même, à un coût considérablement moindre. Souhaitant que la RPA poursuive ses activités, des agents du CI(U)SSS avaient proposé de négocier avec la RBQ un étalement des dépenses requises, ce qu'a refusé le propriétaire: «j'aurais été obligé de le faire pareil cette année».

La nouvelle propriétaire d'une petite RPA, ouverte de longue date, signalait elle aussi que les normes de sécurité incendie n'avaient pas été systématiquement vérifiées dans cette résidence.



Ça fait qu'on a [...] commencé par faire venir [...] la sécurité incendie [...] pour se rendre compte qu'il n'y avait pas de batterie dans tous les détecteurs de fumée. Il aurait pu arriver un drame ici comme à L'Isle-Verte, vraiment, [...] parce que même les portes étaient barrées, il n'y avait pas de *push bar* pour sortir. [...] Ça a été la première chose qu'on a faite la première semaine qu'on est arrivés. On a remis ça conforme [...] (Ent. n° 21)

Comme nous l'avons mentionné plus haut, une résidence de trois étages ne se qualifie pas comme habitation de type unifamilial. Dans les passages suivants, la propriétaire explique qu'elle a dû condamner une chambre au troisième et se priver ainsi d'un revenu mensuel de 1 200 \$ plutôt que d'y installer à grands frais des mesures de sécurité.



Ça fait que j'avais neuf chambres, c'est parce que j'ai trois étages. La première fois que j'avais dit non, au 3^e étage ils m'ont fermé une chambre. Je n'étais plus dangereuse, j'ai tombé à huit mais j'avais pareil un locataire en haut. Aussi innocent que ça. [...] Bon là j'ai été de même pendant plusieurs années. Ça fait que là maintenant depuis que ça, ça a rentré, c'était rendu à mon tour, le haut c'est fermé, là j'ai mis une trappe avec un *Gyproc*, il y a un cadenas dessus, ils m'ont fait enlever la toilette. J'ai dit « Je ne brise pas le haut. Je suis à vendre [...] ». Là j'attends les autres réparations. Je vais tomber unifamilial.

Vous tombez unifamilial ?

Oui, ça fait que là je n'ai plus trois étages mettons, je suis comme à deux étages. Ça fait que là ils sont supposés de changer un peu [les exigences]. Parce que là [...], si je voulais rester avec trois étages, c'était les gicleurs, c'est les portes en acier [...]. Tout ce qui est un peu de la tuile, il faut tout que je mette du *Gyproc* probablement. Dehors il faut que j'aie un escalier. J'ai un balcon mais il faut qu'il y ait un escalier. Là c'est des mille et des mille. Là ils viennent m'enlever 1 200 \$, « Arrange-toi ». (Ent. n° 17)



Propriétaire elle aussi d'une RPA occupant trois étages, l'informatrice suivante faisait état des dépenses que son maintien en activité lui avait occasionnées.



Ça m'a coûté 100 000 \$ pour rester ouverte.

Pourquoi ?

Une sortie de secours dans le sous-sol, un ascenseur parce que j'avais trois étages, des affaires de même là. J'ai tout fait.

Pourquoi vous avez pris cette décision-là ?

[Petit rire] Parce que je n'étais pas pour mettre le monde dehors. Désolée, mais non. C'est contre mes principes. [...] J'ai dit si je ferme, je viens de mettre 12 personnes sur le palier ben raide, pas à peu près. C'est du monde qui était avec moi depuis au moins entre cinq et sept ans. Je vais mettre ça dehors de même ? Non, non, non. (Ent. n° 8)

Plus loin dans l'entrevue, l'exploitante explique pourquoi elle n'a pas appliqué le taux d'augmentation de ses loyers auxquels elle avait droit selon la Régie du logement⁸³.



[...] il faut que tu respectes les baux. [...] L'année que j'ai fait faire ma sortie de secours, que j'ai fait installer l'ascenseur, j'avais le droit de monter de 350 \$ par chambre. Je ne l'ai pas fait, pour les résidents qui étaient là [petit rire], je n'étais pas capable. J'ai dit : « oubliez ça ». Je montais de 75 \$. Mais je n'ai pas demandé le montant que j'aurais dû demander. (Ent. n° 8)

Même dans le cas d'une RPA de type unifamilial de construction récente, des investissements importants se sont avérés nécessaires pour se conformer aux normes de sécurité incendie.



Madame [X, de la DQÉPÉ] elle a dit... « Allez-vous faire faillite pour garder du monde ? Vous avez une maudite hypothèque ici », j'ai dit oui, oui. Parce que là moi j'ai acheté ça 530 000 \$, puis là [...] je n'ai pas fini, parce que mes chambres ne sont pas finies en bas... Puis la chambre dans le garage elle n'est pas finie. Mais juste dans notre garage ça va nous coûter 20 000 \$-25 000 \$. Il faut que j'ôte la porte de garage, que je fasse faire un mur avec une fenêtre puis une porte, parce que ça lui prend deux portes de sortie lui aussi si mettons le feu déclare dans sa chambre. [...] Le système d'alarme [incendie], 19 000 \$... [...] Crime ça va vite, ça va vite. Juste la sortie pour sortir sur le côté ça m'a coûté [...] 30 000 \$. (Ent. n° 22).

Propriétaire depuis 2012 d'une RPA lancée en 1995 et d'une RI située dans le même édifice, l'informatrice suivante témoignait du défi de servir une clientèle à risque d'errance dans un immeuble construit pour un usage d'habitation.



C'est vraiment une question d'architecture [...] parce que la clientèle que j'ai, c'est exactement la clientèle des années 80 ou 90-95 [dans les CHSLD]. [...] Mais financièrement je ne peux pas être une bâtisse B2 [...]. Donc ça c'est le premier défi. Mes corridors, je ne peux pas les changer, c'est impossible. Je peux aménager la chambre, mais c'est vraiment un problème. Je n'ai pas d'ascenseur non plus. Donc pour conserver mes permis de RI, pour être rentable, il faut patiner en titi. J'ai fait coder mes portes. Ça c'est un 15 000 \$. Il faut savoir vraiment compter. (Ent. n° 7)



⁸³ La Régie du logement est devenue le Tribunal administratif du logement le 31 août 2020.

Cette propriétaire poursuit en présentant un second défi, celui de faire face à la concurrence des grandes RPA.



Puis qu'est-ce qui arrive, c'est que là il y a des gros joueurs qui arrivent, des très gros joueurs, avec complètement un autre portefeuille que nous, qu'eux ils la bâtissent la B2, puis ils attendent que ça se remplisse parce qu'ils le savent très bien que ça va se remplir un jour. (Ent. n° 7)

De son point de vue, la conjonction de ces deux défis rendait inéquitable l'imposition des mêmes normes de sécurité à l'ensemble des RPA, les petites devant absorber d'importants coûts de mise à niveau :



Que je sois petite, grosse, moyenne, je suis obligée de répondre aux mêmes normes que les autres. [...] Ça n'a aucun bon sens. Mais pendant ce temps-là, nos écoles, nos garderies, ne sont pas giclées. (Ent. n° 7)

L'article 14 du règlement de 2013 stipulait que l'exploitant d'une RPA devait mettre à la disposition de chaque résident un système d'appel à l'aide, fixe ou mobile, permettant d'obtenir, en tout temps et rapidement, l'aide d'un membre du personnel.



Mais chaque personne a un appel d'urgence dans sa chambre. Ça fait que ça sonne dans ma chambre. S'ils ont un problème, ben il faut qu'ils soient capables de tirer sur la corde, mais chaque personne a la corde près de son lit. (Ent. n° 18)

Des exploitants de petites RPA ont ainsi dû investir des sommes parfois considérables pour rendre leurs systèmes d'appel à l'aide conformes aux normes.



Dans le fond le CISSS... eux autres les exigences qui sont plus des fois bloquantes, c'est de toujours... il faut rajouter une autre sonnette... Parce qu'elle [la propriétaire] la nuit elle avait une sonnette en bas, puis il fallait qu'ils entendent au 3^e puis elle a été obligée de remettre une sonnette qui a coûté 400\$. [...] C'était ridicule. Elle avait un moniteur pour enfant en bas, elle entendait tout ce qui se passait en haut. Mais ça prenait une sonnette en haut au 2^e. Elle en avait une au 1^{er}, une en bas, mais il a fallu en remettre une. Mais il faut que ça passe à travers les murs, ce n'est pas gratis. C'est toujours ça.

Ça fait que ça a augmenté les coûts d'opération.

Tout le temps. (Ent. no 2)



Le système d'alarme, c'est 19 000\$. Parce que je me suis fait financer, tu ne payes pas ça cash. [...] Il faut que j'aie des tirettes tout partout dans les chambres, des tirettes dans les chambres de bain, des systèmes de feu, des systèmes de boucane aussi. Puis des tableaux de bord pour voir s'il y en a un qui tire sa tirette c'est où. [...]. Ça fait que je descends tout de suite puis je vais dans la chambre concernée ou ben dans les toilettes. S'il y en a une qui tombe, n'importe quoi... (Ent. n° 22)



Les RPA qui ont au moins une chambre au sous-sol sont tenues depuis 2016 d'avoir une issue de secours. Dans le cas suivant, l'obligation a été imposée même si elle ne devrait s'appliquer que si un résident dormait au sous-sol.⁸⁴



En bas j'ai une porte... Il n'y a jamais un aîné qui est allé au sous-sol, puis ils n'avaient pas le droit d'aller là eux autres. Ça ne fait pas partie de la résidence. C'est moi qui reste là. Là ils m'obligeaient à mettre une porte-panique qui ouvre par dehors, puis c'est tout coulé dans le béton. La porte, il faut qu'elle ouvre par en-dedans. Par dehors c'est du béton. Donc il faut tout casser le béton qu'il y a là-bas, puis ça brise le garage en plus de ça. Pffff... Ils n'ont pas d'affaire là. Quand ils m'ont demandé des extincteurs chimiques au sous-sol, ben d'accord avec ça. Ils m'en ont demandé 3-4. Allons-y, c'est pour la sécurité du monde. (Ent. n° 6, H.)

Les systèmes de détection et d'alarme d'incendie constituent aussi un investissement substantiel et s'ajoutent aux autres dépenses d'exploitation et en immobilisations.



[...] les normes au RBQ ont changé. Maintenant ça prend des détecteurs, des stroboscopes dans chaque chambre. Ça c'est un détecteur, c'est comme un gyrophare d'auto de police, puis si l'alarme déclenche, ça flashe. Ça fait que pour les personnes avec des difficultés auditives... Mais ça j'ai fait ça l'année passée, ça a été 40 000\$ qui n'étaient pas prévus.

[...] quand je les ai fait installer l'année passée, j'ai dit: «Je les mets pendant trois ans max, parce que dans trois ans j'ai mes gicleurs». Parce que là je ne voulais pas avoir les gicleurs plus les strops, plus ta masse salariale, plus le prêt de la bâtisse, plus l'hiver l'électricité. On s'entend tu que les personnes âgées elles ont frette. Ça fait que le compteur il est au bout. [...] Puis

l'épicerie elle a augmenté. Le mazout, moi j'ai de l'huile, il est rendu cher.

[...] il a fallu que je grossisse mon panneau d'alarme incendie parce qu'il n'était pas assez gros pour recevoir toutes les portes⁸⁵. Puis les gicleurs aussi qui s'en venaient. Ça fait que tant qu'à faire ça, je l'ai acheté tout de suite gros. Mettons mon petit panneau coûtait 3 000\$, mon gros panneau coûtait 5 000\$. J'étais aussi ben de payer tout de suite 5 000\$. Mais ce n'est pas évident. Tout ça c'est arrivé je venais d'acheter, puis les caisses, les banques, elles ne veulent pas prêter. (Ent. n° 18)

Je sais que vous n'êtes pas giclés en ce moment, mais à part de ça, est-ce que vous êtes conformes?



Oui, oui, oui. J'ai ma boîte comme de quoi si le feu pogne à une place, c'est marqué sur la boîte. Je suis reliée... J'ai été obligée de faire ça à cause de mes portes. Ça, au moins, ça ne me coûtera pas... Parce que ça prend cette boîte-là pour les gicleurs. Mais au moins ça s'est fait.

Mais c'est un système relié à la centrale...



À la centrale, c'est ça.

Puis ça vous dit aussi où le feu part.



Oui c'est ça. Si c'est en avant, en arrière, au sous-sol, ça le dit tout ça. Puis eux autres ils appellent tout de suite quand ça déclenche, puis là il faut que j'aïlle voir sur ma chose, puis là ils me demandent si j'ai besoin des pompiers ou pas. Parce que des fois ça m'arrive de le faire partir avec des *toasts* [rire].



On avait engagé une firme pour faire l'analyse de ça. C'est encore une affaire, ça a coûté 800\$ faire l'analyse de toute l'installation de ça, à part de l'installation. (Ent. n° 2)

⁸⁴ Régie du bâtiment du Québec (2022), *Chapitre Bâtiment. Code de sécurité. Résidences privées pour aînés : vos obligations*, p. 7. <https://www.rbq.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/Publications/francais/residences-privées-pour-aines-vos-obligations.pdf>

⁸⁵ Il s'agit en l'occurrence de portes dotées d'un mécanisme de verrouillage électromagnétique.

<https://www.rbq.gouv.qc.ca/domaines-d'intervention/batiment/mecanismes-de-verrouillage-electromagnetique/>

Les mesures de ralentissement de la propagation d'un incendie englobent l'installation de séparations coupe-feu, dont l'ajout de portes coupe-feu et de gypse (*Gyproc*).



Nous on est chanceux, nos portes coupe-feu sont toutes installées. [...] c'est 1 000\$ la porte, seize-portes, 16 000\$. (Ent. n° 27)

À quel point est-ce que ça a été un problème financièrement toutes ces exigences-là ?



C'est du calcul. Tous les murs en Gyproc en haut, c'est fait, on les a faits. Mais ils auraient vécu pareil sur le bois. Ça a coûté une affaire assez chère.



Une dizaine de mille. (Ent. n° 2)



C'est pour ça qu'il y a des murs puis des plafonds qui manquent de peinture, parce que la Régie des bâtiments... Moi j'avais fait des beaux murs puis tout ça, puis ils m'ont tout fait défaire parce que je diminuais l'efficacité du Gyproc anti-feu selon eux autres. Ça fait que j'ai été obligée de tout enlever. (Ent. n° 31, F.)

Une hausse des dépenses d'exploitation

Pour plusieurs propriétaires de petites RPA, l'achat et l'installation d'appareils et de systèmes de sécurité incendie entraînaient donc des dépenses en immobilisations substantielles. Dans cette section, nous mettrons en évidence que l'utilisation et l'entretien de ces systèmes occasionnaient aussi des dépenses récurrentes d'exploitation.

C'est notamment le cas pour les frais liés à la connexion à une centrale de surveillance.

Ça vous fait des frais supplémentaires ?



Oui. Mais je vous dirais que j'aime mieux payer puis avoir la tranquillité d'esprit. [...] C'est parce que pour être relié à la centrale, il y a un coût à chaque mois. C'est comme un abonnement. Après ça le système, il faut le faire inspecter. Puis les coûts de réparation, les coûts d'entretien [...] (Ent. n° 18)



Il y a maintenant deux ans on a refait au complet notre système d'incendie. Ça a coûté des \$. [...] Là avec le nouveau système on a été obligé de mettre une autre ligne téléphonique parce qu'il fallait téléphoner. C'est parce que si tu es obligé de téléphoner à la compagnie d'alarme, tu as un problème. C'est eux autres qui te téléphonent. (Ent. n° 24)



Puis là, comme le système pour les incendies puis tout ça, on paye tant par mois pour être relié. C'est rendu à 138\$ par mois. (Ent. n° 2)





Là je viens de terminer mes gicleurs, regardez comment c'est beau. C'est terriblement laid. [...] le gicleur ne vient pas seul, je suis obligée de changer tout mon panneau d'alarme et je suis obligée de m'installer une deuxième ligne, qui va me coûter 40\$ par mois d'un coup que le téléphone manquerait. Sincèrement là c'est quasiment rendu plus sécuritaire que la NASA. [...] Mais je paye déjà 50\$ par mois pour avoir une centrale d'alarme. [...] Ça vient un peu fâchant. [En plus,] c'est un 500-600\$ de coût d'entretien annuel. [...] J'ai été obligée de bâtir un cabanon pour entreposer tout le fonctionnement des gicleurs. Juste le cabanon m'a coûté 12 000\$ [...]. (Ent. n° 7)



On a les caméras, on vient de changer le système. C'est dans les normes, gicleurs et tout. Elle est complètement dans les normes la résidence. Mais ça a coûté cher tout refaire ça ici. De tout couvrir ça... ça en prend des résidents. (Ent. n° 15)



Mais là moi j'ai des caméras, j'ai un détecteur de mouvement pour la nuit, je suis ben sécuritaire. Mais tsé c'est encore des coûts, des coûts. Quand les maudites caméras elles pètent, c'est moi qui les paye encore. C'est à coup de 1 000\$ par icitte puis 1 000\$ par là. (Ent. n° 29)

La vérification périodique des différents appareils et systèmes de sécurité occasionnait aussi des dépenses additionnelles.



[...] Ils viennent inspecter... [...] le système d'alarme, [...] puis les lumières d'urgence, tout ça. Ça je trouve ça correct. Mais ça ne fait rien, c'est des coûts. J'ai été obligée de changer tous mes détecteurs aussi de fumée un moment donné parce qu'au bout de tant d'années il faut que tu les changes. Ça fait des coûts par-dessus des coûts. (Ent. n° 29)



[...] les gicleurs c'est une fois par année qu'on les fait vérifier. Ça fait que c'est un coût de 1 300\$. Mais... quand on parle vraiment de vérification de tout ce qui est la sécurité, les services, c'est des coûts énormes. Si on prend au niveau de la RBQ avec l'ascenseur c'est... [...] le tableau d'incendie c'est la même chose. En bas de 1 000\$ il n'y a pas grand-chose.

Tous vos systèmes c'est 3 000\$-4 000\$ par année juste à faire vérifier.

C'est un bon 5 000\$. Parce que si on parle aussi des extincteurs, après ça si on parle de la hotte de cuisine, si on parle de l'éclairage d'urgence, ça fait que c'est des bons... (Ent. n° 32)

L'achat et le remplacement de composants d'un système d'appel à l'aide ajoutait des coûts pour les exploitants.



« [...] quand moi [une résidente] j'ai mon médaillon dans le cou, j'ai rien qu'à peser dessus puis tu le sais quand je suis dehors ». Oui, c'est ça. Ça c'est toutes des choses qui devraient être données aux résidences. Données, oui. [...] ça coûte 336\$ tabarnak, trois médaillons. Je n'ai pas les moyens de payer ça moi là. Je les ai achetés parce [qu'] il me les faut. [...] c'est une batterie unique, c'est *waterproof*, puis [dans un an] là la batterie ne sera plus bonne, ça fait qu'il va falloir que j'en achète d'autres. Mais ça, toutes ces affaires-là, ça devrait être fourni. Vous voulez que j'aïlle ça, ben fournissez-le. (Ent. n° 12)

L'installation de gicleurs: un investissement risqué et sans avantage économique

Dans cette partie, nous présenterons d'abord comment nos informateurs ont réagi à la tragédie de L'Isle-Verte. Nous examinerons ensuite pourquoi très peu de propriétaires de petites RPA avaient accepté de profiter du programme d'aide financière à l'installation de gicleurs.

L'incendie de L'Isle-Verte: un évènement malheureux

Pour nombre d'informateurs, l'incendie de la résidence de L'Isle-Verte a été le facteur à l'origine du resserrement des normes de sécurité incendie. Même si plusieurs exigences règlementaires dataient de l'année précédente, cette opinion était en partie fondée puisque l'onde de choc provoquée par ce sinistre avait accru la capacité des préventionnistes de faire prévaloir leur point de vue quant aux aménagements à réaliser pour atteindre les objectifs du règlement.

L'incendie de la résidence du Havre fut un évènement malheureux dans un double sens: il a entraîné des conséquences désastreuses et il a résulté de décisions et d'actions inadéquates. C'est pour cette dernière raison que plusieurs exploitants considéraient excessive la réaction du gouvernement à cette tragédie. Pour eux, les circonstances qui avaient amené le décès de 32 personnes âgées étaient exceptionnelles. Elles résultaient notamment d'une série d'erreurs humaines révélées dans le rapport du coroner Delâge, dont plusieurs sont reprises ci-dessous.

Deux propriétaires de RPA exprimaient ainsi leur exaspération envers l'obligation d'installer des gicleurs.



Oui, parce qu'il n'y a rien de simple avec le gouvernement. [...] À cause d'un ostie d'innocent, de ses erreurs qu'il a faites, on paye pour. [...]

Première étape, l'erreur qu'il a faite, il a essayé de passer ça sur un monsieur qui fumait, puis ça n'avait rien à voir. Deuxième étape, toutes les sorties de secours étaient barrées sous clé. Il fallait qu'il fasse la tournée pour débarrer les osties de portes de sortie de secours. Tu ne barres pas ça! [...] Puis la troisième étape, «C'était marqué dans mon protocole qu'il fallait que je réveille la propriétaire avant». Ciboire! Sors tes résidents puis tu la réveilleras après! Trois erreurs de même pour un innocent, qu'on paye aujourd'hui. C'est aussi simple que ça. Il y en a tu eu d'autres feux dans des résidences? Non, rien que là. Les niques à feu, de toute façon le gouvernement les a fermés. (Ent. n° 8)



Mais le feu de L'Isle-Verte, vous le savez comme moi ce qui est arrivé là. Il n'y avait pas d'eau, les pompiers ça a pris une heure, les portes n'ont pas ouvert.

[...] On va payer comme société comment de temps pour ces niaiseries-là? ... Un moment donné, vivre c'est un risque aussi. [...] C'est que là on a un réseau qui est rendu hyper... on a peur, on a peur, on a peur [...]. (Ent. n° 7)



Au fond, c'est parce que mon sous-sol il n'est pas fini, le top n'est pas fini. Ça fait que c'est pour ça qu'on est dangereux. On est rendu dangereux pour le feu. Ça va faire 15 ans, madame neuf ans avant moi puis elle avait un autre foyer avant ça, là on est rendu aujourd'hui dangereux à cause de L'Isle-Verte. Quand ça a commencé ça là, le gouvernement nous est tombé dans la face, affreux. (Ent. n° 17)

Deux agentes du «réseau» constataient elles aussi la nature partiellement arbitraire du traitement réservé aux RPA en matière de sécurité incendie.



Puis il ne faut pas se cacher que dans la nouvelle législation des RPA, c'est beaucoup plus sévère. Depuis tous les événements qui sont arrivés dans les RPA, on parle des événements de Charlevoix⁸⁶, mais on peut parler aussi de L'Isle-Verte. [...] Puis [la résidence du Havre] c'était une excellente RPA. Moi je vais vous le dire, je n'ai jamais vu ça une RPA propre de même. [...]. C'est malheureusement un accident de la vie, comme il aurait pu arriver dans n'importe quelle maison. Le problème c'est qu'il y avait beaucoup de gens dans cette maison-là. (Ent. n° 36)



Puis c'est spécial ça, parce que moi je dis tout le temps... [...] Si la résidence du Havre avait été une RI ressource intermédiaire, le règlement serait dans les RI. Ça adonne qu'il n'y avait pas de RI là, le règlement est en RPA. (Ent. n° 33)

L'électrochoc provoqué par la tragédie de L'Isle-Verte a toutefois forcé une prise de conscience salutaire quant à l'évaluation et à la gestion des risques encourus par les personnes âgées vivant en RPA en cas d'évacuation.



Parce que L'Isle-Verte ça nous a aussi amené une [...] ouverture... Avant, les personnes âgées étaient classées un peu n'importe où à peu près sur n'importe quel étage, sans qu'on prenne en considération qu'en cas d'évacuation, [...] on n'était pas capables de les évacuer. Ça fait que là maintenant une personne en fauteuil roulant, si elle ne se mobilise pas du tout, je le sais que je peux pas l'évacuer même si j'ai un ascenseur. Pendant un incendie on n'a pas le droit de s'en servir. [...] Si on a juste une chambre au 2^e, même s'il y a un fauteuil roulant qui rentre, je vais être obligée de dire non.

Le propriétaire de L'Isle-Verte c'est un monsieur de Saint-Joseph. Ici la clientèle, ça les a touchés beaucoup. Ils le connaissent ce monsieur-là. Puis il y avait vraiment une cellule de crise parce que chez les gens ça a été inquiétant, puis c'est normal, pour les familles aussi là. Après j'en ai tu eu des questions: système de porte, système de déverrouillage, système d'alarme incendie, je suis tu reliée à la centrale. Alors qu'avant ce n'était pas des questions. Mais c'est correct. C'est triste que ça soit arrivé mais c'est correct que maintenant les gens posent des questions. (Ent. n° 18)



⁸⁶ Il s'agissait de cas de violence et de négligence grave envers des personnes âgées ou ayant une déficience intellectuelle. Voir L. Demers et G. Bravo (2022), «*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*, fascicule 9, avril, p. 18-19.

Les causes de l'impopularité du programme d'aide à l'installation de gicleurs

L'obligation d'installer des gicleurs au plus tard le 2 décembre 2020 s'appliquait aux RPA de 10 logements ou plus qui n'étaient pas « giclées » ou ne l'étaient que partiellement. Vingt des 32 RPA notre échantillon comptaient 10 logements ou plus. Au moment de nos entrevues, sept d'entre elles étaient entièrement « giclées », une l'était partiellement et 12 ne l'étaient pas.⁸⁷

Des sept édifices dotés d'un système complet de gicleurs, aucun n'avait de 10 à 19 logements (sur six), trois (sur sept) en avaient entre 20 et 29⁸⁸ et quatre (sur sept), plus de 30.⁸⁹ La RPA partiellement « giclée » comptait 24 logements. Comme dans l'ensemble du Québec, le taux de RPA dotées d'un système complet de gicleurs croissait avec leur taille. Autre phénomène à noter, quatre des sept RPA dotées d'un système complet de gicleurs étaient à but non lucratif (sur les six de notre échantillon). C'est donc dire que seulement trois des 14 RPA à but lucratif de 10 logements ou plus disposaient d'un système complet de gicleurs en 2018-2019.

Au 31 mars 2023, les sept RPA entièrement « giclées » en 2018-2019 étaient toujours en activité et la RPA partiellement « giclée » l'était intégralement. De leur côté, les 12 RPA sans gicleurs étaient complètement « giclées » (4), non « giclées » (3) ou fermées (5). En cinq ans, le nombre de RPA de 10 logements ou plus de notre échantillon était passé de 20 à 15, une baisse de 25 %. De ces 15 RPA, 12 possédaient un système complet de gicleurs, soit 80 % d'entre elles.

Les extraits suivants permettent de comprendre pourquoi le gouvernement du Québec a dû bonifier à trois reprises son programme d'aide à l'installation de gicleurs. Dans la deuxième version du programme, en vigueur lors de nos entrevues, l'écart entre la totalité des coûts réels d'installation et le montant de la subvention, ajouté à la réticence des institutions financières à accorder un prêt aux propriétaires de petites RPA refroidissait l'ardeur de ceux-ci.

Est-ce que vous avez des gicleurs ?



Ça s'en vient. On est en démarche justement. On a jusqu'en décembre 2020 pour installer ça. Depuis le 15 janvier, ou le 17 janvier, le gouvernement a décidé de modifier la loi. Donc là maintenant 100 % des installations va être financé par le gouvernement.

Avant c'était combien ?

C'était 60 %.

Est-ce que vous l'auriez fait à 60 % ?

Je ne suis pas sûr. Puis c'est pour ça que le gouvernement a décidé de bouger, parce qu'ils ont en fait créé une enveloppe budgétaire de 60 millions pour toutes les résidences, mais personne n'a bougé. Il y en a très peu qui sont allés en fait faire installer. [...] en fait le gouvernement se dit « Décembre 2020, il reste à peu près deux ans, puis personne n'a fait quoi que ce soit ». Donc pour donner un coup de pouce, ils ont envoyé un gros message, un gros signal, pour dire « Pour les petites de trente et moins, chambres, on finance à 100 % ». Parce que la problématique est toujours la même, c'est accéder au financement. Même si on m'oblige à le faire, moi j'appelle ma banque je dis « Écoute, ça me prend 40 000 \$ », ouais 40 000 \$, pas sûr. (Ent. n° 28)



⁸⁷ Aucune des 12 RPA de 9 logements ou moins de notre échantillon ne possédait de gicleurs.

⁸⁸ Dont une avait 12 chambres en RPA et 12 en ressource intermédiaire.

⁸⁹ Deux de ces sept édifices comprenaient aussi respectivement 12 et 18 places en RI.



Les gicleurs, ça, ça a été une grosse affaire. Moi j'ai appliqué tout de suite au moment où ils donnaient 60%, puis là on a retardé, on a retardé, parce que 40% de 100 000\$ c'est 40 000\$. Moi je n'ai pas le 40 000\$. La banque ne veut pas, ne veut pas, parce qu'encore une fois on est trop à risque, alors il faut qu'on fasse des années de paiements de capital pour pouvoir peut-être ensuite remettre l'hypothèque et puis là reprendre un peu de capital. C'est toujours comme ça, parce qu'on n'a pas de subvention. Puis là dernièrement c'est 100% des frais. Parfait, moi j'installe mes gicleurs mais je vends.

Est-ce que 100% c'est 100% de ce que vous allez payer?

On verra, mais je ne crois pas. Tu vois, ils nous ont donné, nous, un montant de 117 400\$, jusqu'à date ça va coûter un peu plus de 100 000\$ mais est-ce qu'ils vont m'accorder de payer les frais de notaire, l'intérêt... C'est sur cinq ans là, alors c'est sûr que les banques disent oui OK, on va être payés deux fois par année sur cinq ans. L'intérêt, si ça dépasse, ben je pense que c'est la ressource qui doit la payer.

Mais c'est sûr que depuis qu'ils ont alloué le 100% sur les 30 chambres et moins, ben là c'est sûr que pour certaines ça va aider énormément. [...] Parce que sinon on ne peut pas rester ouvert, puis je trouve ça dommage. Écoute, on ferme une résidence par semaine dans l'Estrie. (Ent. n° 4)

Toutefois, même en augmentant à 100% le taux de remboursement des dépenses, le montant de la subvention était nettement inférieur à celui des soumissions reçues par les propriétaires. Deux raisons expliquaient cet écart : le montant de 3 300\$ par chambre était sous-évalué et l'installation d'un système complet de gicleurs supposait que d'autres pièces que les chambres des résidents soient « giclées ». Les frais financiers de l'emprunt contribuaient aussi à cet écart.



On s'est rendu compte que le 100% ce n'était pas ça. C'est des montants fixes puis... C'est ça, nous autres ils nous donneraient 212 000\$, puis pour la réserve d'eau puis les pompes, la génératrice puis tout le kit, ça m'en coûte 246 000\$ de plus.

Donc tout l'équipement, ça vous coûte 450 000\$ tout compris.

Oui. Puis on reçoit 212 000\$ du ministère. (Ent. n° 11)



Mais avant toute chose on doit gicler notre résidence! [...]



Puis ils te promettaient qu'ils payeraient à 100%, quand on a acheté. [...] Mais on n'est pas là-dedans pantoute là, parce que [...] les montants on n'était même pas à 50%. Ça va tu se régler? On va les faire pareil, on ne fermera pas. Mais à quel prix?



En appel d'offres, on a... c'est 152 000\$ pour finaliser les travaux. Puis on a 70 000\$ de subvention du gouvernement. Ça fait que le gouvernement il a beau dire qu'il paye à 100% mais il va payer 100% du montant qu'il veut bien payer [3 300\$ par chambre].



À date on a 11 000\$ de donné de nos poches [pour payer un ingénieur]. On n'a pas de papier encore pour aller à la caisse pour se faire aider, pour le prêt qu'ils disaient.



Ben nous... la seule chose qu'on a c'est la lettre qui dit que le gouvernement s'engage à nous donner 70 000\$. Mais moi si j'arrive à la caisse avec une soumission de 152 000\$, puis le gouvernement me garantit [...] qu'il va me donner 70 000\$... [...] C'est tant par année. Puis 70 000\$ ça, ça inclut [le] coût des gicleurs, le coût de l'ingénierie, le coût de tout remettre en place tout beau, puis les intérêts du prêt des cinq prochaines années. (Ent. n° 27)



Ça me prend absolument des gicleurs pour le 5 décembre 2020. Et je suis chanceux parce que j'ai moins de trente chambres, moi je suis subventionné à 100%. Avec un maximum de 3 300\$ par chambre, qui fait 89 000\$. Ça me coûte 175 000\$ pour me gicler.

Ils ne couvrent pas les frais à 100% ?

Ça a fait une belle annonce ça là. Moi j'ai même des membres de famille qui disent « Qu'est-ce que c'est que tu niaises? Crisse c'est gratis! Tu n'as rien qu'à le faire ». J'ai dit: « OK je vais le faire, mais je vais charger à ta mère 150\$ de plus par mois ». [...] ... et même ma chambre de gardien n'est pas subventionnée. [...] lui il peut passer au feu, ça va être les voisins qui vont le sortir ou je ne sais pas quoi. (Ent. n° 9)



Ils ne payent pas la cuisine, ils ne paieront pas au sous-sol, les aires communes ils ne payent pas, l'ingénieur ils ne paieraient pas. (Ent. n° 13)

Quand vous allez en soumission ça ne dépassait pas le montant...



Ça dépasse le montant. Ça dépasse toujours le montant parce [que] c'est divisé en différentes parties. Dans le fond on a une subvention pour l'ingénieur qui vient faire les travaux. [...] On a un montant pour [...] l'installation des gicleurs. Par contre comme nous, [...] la grosseur des tuyaux de la ville n'était pas règlementaire pour ce qui rentrait dans la résidence, ça fait qu'on a dû faire ça en premier. Après ça va être l'ingénieur, là ça prend des plans d'architecte, sauf qu'eux ils subventionnent pour l'ingénieur ou pour l'architecte. Ça fait que si ça prend des plans

d'architecte puis après un ingénieur, ils payent un des deux, ils ne payent pas les deux. Ça fait que c'est toutes des sous comme ça qu'on doit calculer. Probablement que de notre poche ça va coûter environ un 50 000\$ quand même.

L'ensemble des coûts pour gicler ça c'est combien ?

Ici c'est 200 000\$. (Ent. n° 21)

L'installation de gicleurs occasionnait en outre une source inattendue de dépenses, celle des assurances.



Le pire de tout ça c'est qu'avec les gicleurs, ça ne coûte pas moins cher d'assurance. Saviez-vous ça? Ça coûte plus cher. Les dégâts d'eau, on n'avait pas de dégâts d'eau avant... Dégât d'eau dans la cave. Mais là c'est dégâts d'eau sur tous les étages. Les assurances sont plus chères.

[...] Ça augmente nos dépenses sans toucher jamais à nos revenus. On ne peut pas charger plus cher. Ils ne l'ont pas. Puis [...] l'inspection annuelle, blablabla, puis ça n'arrête jamais. Puis là c'est une augmentation de la prime d'assurance, plus, plus, plus, plus... À l'autre bout c'est moins, moins, dans nos poches. On a déjà zéro ça fait que... (Ent. n° 13)



Puis en plus quand j'ai appelé la compagnie d'assurance pour savoir combien qu'ils me diminuaient, puis il m'a dit qu'il m'augmentait, j'ai dit « Aye qu'est-ce que c'est que c'est ça? » Il dit « Oui ton risque incendie a diminué mais ton risque de dégât d'eau vient de tripler puis de quadrupler. Quand quelqu'un accroche la tête de ton gicleur au 3^e, ça va couler au 2^e, ça va couler au 1^{er}, ça va couler au sous-sol. Tu vas m'envoyer un beau *bill*. C'est de l'assurance que je te vends ». Puis ensuite qu'on sait que la vérification annuelle est très dispendieuse pour tous ces systèmes-là, ça fait... (Ent. n° 9)

Trois autres exploitantes expliquaient de leur côté pourquoi, même avec une subvention qui couvrirait l'intégralité des coûts d'installation, un risque important subsistait pour elles, notamment à cause de l'engagement sur cinq ans qu'impliquait l'attribution de l'aide.



Premièrement ils nous remboursent sur cinq ans. Si on fait faillite, ils ne nous remboursent pas évidemment. Si je vends, ils ne nous remboursent pas évidemment. Puis il faut le payer avant d'être remboursé.

Mais est-ce que ça couvre vraiment 100% ?

Non pas du tout. (Ent. n° 7)



Puis moi qui a déjà hypothéqué ma maison, là ils [une institution financière] m'ont demandé... nous autres on a un lot à bois avec une érablière, puis ils veulent qu'on mette [en garantie] le lot à bois puis l'érablière. Là j'ai fait « De la marde! »

[...] Puis en plus on est liés au gouvernement pendant cinq ans puis on n'a pas le droit de vendre pendant cinq ans. Ça fait que quelqu'un qui dit « Je gicle puis après je ferme », tu es fait. (Ent. n° 18)



Avant-hier, il y a quelqu'un du ministère qui m'a téléphoné pour me parler des gicleurs, qui sont en principe remboursés [petit rire].

Remboursés, savez-vous comment ?

C'est supposé être à 100%.

Oui, sur cinq ans! [...], si vous, vous installez des gicleurs chez nous, vous n'allez pas m'attendre cinq ans hein, il va falloir que j'emprunte. Ça va être un genre de prêt comme garanti, parce qu'on va avoir un document du ministère qui dit: on va rembourser. Mais si moi j'emprunte 40 000\$, c'est ça que ça va coûter minimalement, puis si jamais j'ai besoin d'emprunter un autre 50 000\$ pour mon ascenseur, je vais déjà avoir un prêt de 40 000\$, même s'il est comme quelque part *backé* par... Je n'ai pas trippé [soupir]. Parce qu'on a 10 000\$ à la banque, puis quand il arrive les trois mois, ça coûte 6 000\$ de remise pour les employés. [...] (Ent. n° 24)



Parce que oui le gouvernement il subventionne, les gens pensent que « Mais ce n'est pas grave, mettez-les les gicleurs, le gouvernement subventionne », mais la vraie réponse c'est qu'il va subventionner pendant cinq ans. Mais il faut qu'ils [les ingénieurs, les architectes, les installateurs] soient payés au début. Ça fait que si l'investissement coûte 150 000\$, 200 000\$, il faut que les gens aient ces sous-là, le 150 000\$, le fonds de roulement, pour pouvoir payer ceux qui vont l'installer, puis après se faire rembourser sur cinq ans par le gouvernement. Mais si on n'a pas ces sous-là puis que la caisse les refuse, ben automatiquement [tu] tombes non conforme puis là tu ne peux plus avoir ton certificat de conformité du gouvernement. (Ent. n° 21)



Les conjoints qui possédaient cette dernière RPA faisaient également valoir d'autres arguments qui avaient contribué à la fermeture de leur RPA et de plusieurs autres dans la région. Investir dans des gicleurs constituait pour eux un risque important. Ils devaient en effet encourir une dépense qui excédait leur capacité de payer et d'emprunter et qui leur apparaissait de surcroît injustifiée étant donné la clientèle qu'ils accueillait.



Pourquoi que les petites résidences ont fermé quand ils se sont fait obliger les gicleurs? Parce que la banque a dit « On ne te prête pas ». Si on ne te prête pas, pas de gicleurs, pas de certification. Pas de certification, pas de prêt, pas de gicleurs. Pas de gicleurs, pas de certification, pas de certification, pas de clients. Qu'est-ce que tu fais? Tu fermes. C'est ce qui est arrivé aux 112 de la région qui ont fermé. [...] Nous autres on n'est pas fermé parce qu'on a plus que neuf [résidents⁹⁰], puis qu'on est très économe puis que c'est quasiment payé à nous autres. [...]

Moi je n'ai pas sorti une cenne, puis je ne leur ai pas envoyé de *blank check*. Non, non, j'ai dit ils payent à 100% ben qu'ils payent. La banque ne veut pas me prêter. Je n'irai pas m'endetter, perdre la bâtisse qu'on a travaillé pour la gagner. J'aime autant la garder comme ça. Je n'en ai pas besoin de gicleurs.

[...]

Nous autres la capacité de payer n'est plus là. Elle n'était plus là l'année passée, puis avec toutes les exigences elle est encore moins là. Ça a coûté 20 000 refaire un système d'alarme icitte. Là ça coûte 170 000\$ refaire les gicleurs. Pourquoi? Ce n'est pas un hôpital. On n'est pas B2 icitte, on n'est pas en ciment... Nous ici, si vous regardez notre document d'accueil, c'est ben dit, « Nous ne pouvons accueillir des personnes ne pouvant sortir seules en cas d'incendie, en cas de risque d'errance, de feu ou d'incontinence... ». Ça le dit noir sur blanc ça. Si le système d'alarme part, tu n'es pas capable de sortir, tu ne restes pas icitte. Pourquoi qu'ils nous font installer ça? Ils nous obligent à, on n'a pas le choix. (Ent. n° 13)

Ces deux autres exploitantes abondaient dans le même sens.



[...] voyez-vous les petites résidences n'ont pas les moyens de payer ça. Premièrement les banques ne nous prêtent pas. Où je vais le prendre moi le 50 000\$, 60 000\$, 70 000\$, que ça prend pour mettre des gicleurs? Où je vais le prendre? [...]

Ils nous donnent tant par chambre, puis les passages, les salles de bain, la salle à manger, la cuisine, le sous-sol, c'est tout à mes frais.



Le grenier. C'est pour ça que je te dis, la subvention elle ne répond pas aux besoins. C'est tant par chambre. (Ent. n° 2)

Indépendamment du taux de remboursement des dépenses d'installation des gicleurs, il demeurait en effet difficile pour une petite RPA d'obtenir un prêt d'une institution financière. La suggestion d'une exploitante pour aplanir cette difficulté sera reprise quelques mois plus tard dans la troisième version du programme d'aide financière.



Mais ils ne nous donnent aucune subvention, le gouvernement, puis les banques sont prêtes à nous prêter puis à faire des démarches pour nous si on a des subventions. [...] Mais comment on pourrait aller chercher un 25% de subvention pour être capables d'aller dans les institutions financières puis dire « Ben regarde, j'ai 25% de subvention », tout de suite ça change la donne, ils nous prêtent ce qu'on veut. (Ent. n° 4)



⁹⁰ La résidence comptait 21 chambres.

Les passages ci-dessous expliquent clairement pourquoi le fait qu'une partie des dépenses liées à l'installation de gicleurs demeurait à la charge des propriétaires de petites RPA avait conduit certains d'entre eux à fermer leur résidence. L'âge des propriétaires jouait aussi dans cette décision.



Ben oui. C'est 3 300 \$... Eux autres ils ont évalué ça à 3 300 \$ par chambre. Si ça coûte 4 100 \$, la balance elle n'est pas subventionnée. Ça fait que ça va être 800 \$ par chambre additionnelle, plus ton 100 % de tes aires communes. Eux autres ils ont lâché ça aux nouvelles comme « On paye toute la facture à 100 % ». Ce n'est pas ça pantoute. [...] Puis en plus on paye de l'intérêt.

[...] Pour vous ça représente quel ordre de grandeur?

Moi c'était à peu près 200 000 \$.

Plus les stobs à 40 000 \$, c'est ça.

Oui. Puis ça, là-dessus je ne sais même pas si mon débit d'eau est assez haut. Puis ça n'inclut pas mon entrée d'eau de six pouces qu'il faut que je refasse. Tantôt votre question pourquoi qu'il y a tant de résidences qui ferment... (Ent. n° 18)



Oui, il y en a beaucoup qui ont fermé à cause des fameux gicleurs. Manoir de l'Étang, qui est quand même très gros [39 logements], qui a fermé lui aussi. [...] Puis nous autres on se bat encore pour ça, parce que le gouvernement a dit qu'il payait les gicleurs à 100 % mais ce n'est pas vrai. On va lui faire cracher la vérité. On se prépare un beau dossier [sourire dans la voix]. [...] S'il payerait à 100 %, je giclerais la maison au complet. Maintenant ce n'est pas ça. C'est qu'il donne 3 300 \$ par porte, ça veut dire juste les chambres des résidents. Dans les chambres des résidents, il y a un garde-robe, il y a une chambre puis il y a une toilette. Ça prend trois gicleurs là déjà en partant. Ça fait que si la facture monte à 60 000 \$, eux autres donnent 3 300 \$ par porte, on multiplie par 12, ça fait 39 600 \$ à peu près. Ça fait que la différence c'est nos poches. (Ent. n° 8)



Il y a eu la norme des gicleurs qui a mis beaucoup de pression sur les résidences. « On vous aide », mais on s'entend que [coup sur la table] c'est cher [petit rire], c'est des dépenses énormes. Puis il y a des résidences qui ont fermé à cause de ça. (Ent. n° 19)



À ce moment-là j'avais 71, puis me remettre 150 000 \$ sur le dos à 71 ans puis ma conjointe est malade, pas trop intéressé. (Ent. n° 6)



Je vais vous dire une chose. On pense éventuellement nous autres, si ça continue trop le chiard, puis tant qu'à mettre notre fille dans le trouble, on va mettre la clé sur la porte. Nous autres aussi comme les autres. Parce que premièrement si ça prend 70 000 \$ -75 000 \$ pour mettre des gicleurs icitte, oubliez ça. Moi j'ai 62 ans, je suis ben plus proche de la retraite que d'aller m'embarquer à cause d'une dette. On a quasiment fini de payer, ça fait 20 ans. Un moment donné crise je ne recommencerai pas. Je ne me rembarquerai pas pour un autre 15 ans, ce n'est pas vrai. Oublie ça. Je vais la fermer calvaire, clic. (Ent. n° 13)



Le propriétaire d'une RPA résume, sur un ton virulent, les commentaires formulés ci-dessus par plusieurs de ses collègues :



« Ça fait que l'avènement de la certification, ça, ça nous a reculés beaucoup. L'avènement des gicleurs, ben là ça, ça a tiré la *plug* complètement. C'est très difficile. » (Ent. n° 9)

À l'inverse, une propriétaire envisageait d'aller de l'avant même si le montant estimé du coût d'installation des gicleurs dépassait celui de l'aide financière qu'elle recevrait, une décision liée à son âge et aux investissements déjà faits dans la résidence pour en rehausser la sécurité.

L'estimation c'est combien pour gicler ça ici ?



Ici c'est en haut de 100 000\$ probablement. [...]

Ça fait que là vous arrivez 30 000-40 000\$ en-dessous, facile ?

[...] Oui.

Mais vous avez pris quand même la décision de le faire ?

Oui.

Qu'est-ce qui vous a amenée à faire ce choix-là ?

C'est parce que je ne suis pas encore partie pour ma retraite. J'ai 60 ans. Mais c'est parce que ça va bien puis...

Vous avez fait le calcul puis vous arrivez pareil en payant ça.

Oui, je vais arriver serré parce qu'il y a beaucoup de choses que j'ai déjà faites. Tout mon système d'alarme, c'est fait, c'est payé. Il y a des choses qui sont déjà faites. Le système d'alarme a été fait en fonction des gicleurs aussi. Mais on arrive serré, c'est sûr. (Ent. n° 31)

Cet avis recoupait celui d'une agente du «réseau»



Sécurité incendie, beaucoup de petites voulaient fermer à cause du giclage. Mais quand le programme de financement s'est bonifié, on en a quelques-unes «OK c'est correct, on va être capable de survivre avec ce programme de financement là», puis elles ont décidé de continuer leurs activités. Il y en a deux dans Portneuf. (Ent. n° 35)

Comme de nombreux propriétaires l'ont éloquentement exprimé ci-dessus, la décision du gouvernement du Québec d'imposer l'installation de gicleurs — en sus d'autres mesures de protection contre l'incendie — entraînait une hausse significative des dépenses, en immobilisations, mais aussi d'exploitation, de leur résidence. Plusieurs d'entre eux indiquaient clairement, chiffres à l'appui, qu'en dépit de l'aide financière qu'ils pouvaient obtenir, un important manque à gagner subsistait. Cet écart outrepassait la volonté ou la capacité de plusieurs de s'exposer au risque de contracter un nouvel emprunt pour combler la différence.

Le portrait que ces citations ont permis de dépeindre ne couvre toutefois qu'un aspect de l'équation comptable d'une entreprise : celui des dépenses. Pour avoir une vision complète des conséquences de l'installation obligatoire de gicleurs, il faut aussi considérer l'autre volet de cette équation, celui des revenus.

Il importe en effet de réaliser que l'installation de gicleurs n'engendrait en elle-même aucun revenu additionnel. À la différence de l'acquisition d'une machine ou de l'agrandissement d'une usine, qui permettent d'accroître la productivité ou le chiffre d'affaires d'une entreprise, l'ajout de gicleurs permettait d'abord et avant tout de maintenir une RPA en activité. Seuls les exploitants qui logeaient une clientèle relativement aisée pouvaient hausser leur loyer en conséquence et récupérer leur mise, voire accroître leur bénéfices.



[...] moi les premières fois que j'ai parlé de ça [l'installation de gicleurs] à mon institution [financière], il a dit «Oui ça met en danger ta sécurité financière, puis tu ne peux pas augmenter tes revenus. Si tu fais un agrandissement, on peut prendre un deal, on prend une chance puis tout ça. Mais tes revenus [...] devraient augmenter». Mais là je n'augmente pas mes revenus pan-toute. (Ent. n° 9)

De leur côté, les propriétaires de RPA de neuf logements ou moins qui désiraient agrandir leur résidence faisaient face à une importante barrière économique. Ils devaient en effet emprunter à la fois pour réaliser cet agrandissement et pour installer des gicleurs et d'autres mesures de sécurité dans les deux parties de leur RPA.



Puis comme là, je suis comme considéré dans les petites, je n'ai pas besoin de giclage non plus. [...] on grossit, on met deux chambres de plus, puis là c'est le giclage à la grandeur. Puis là vous savez les coûts de ça [...]. Ça fait qu'on est comme coincés dans un étou. On est petit, il faut rester petit. On meurt ou on survit comme ça, ou on grossit puis on est étouffés pareil parce que là il y a plein d'autres normes qui arrivent [...] (Ent. n° 26)



Conclusion

Le développement du secteur des résidences avec services pour aînés s'était amorcé dans les années 1980 dans un environnement normatif très permissif qui avait favorisé la prolifération d'une variété de résidences sans permis, allant des maisons unifamiliales aux tours d'habitation, en passant par la reprise d'édifices voués jusque-là à une vocation résidentielle ou commerciale. Avec l'essor du secteur, dans les années 1990, les risques pour la santé et la sécurité des personnes aînées logeant dans certaines de ces résidences se faisaient toutefois jour.

À la fin de cette décennie, différents ministères et organismes publics s'étaient penchés sur la situation et avaient proposé des mesures pour assurer le bien-être des locataires de ces résidences avec services. Avant toute chose, il fallait instituer un registre afin de savoir où se trouvaient ces résidences et quelle était l'ampleur et la composition du secteur; il fallait ensuite instaurer un régime réglementaire pour établir et faire respecter des normes de qualité et de sécurité: le choix fut porté sur un régime de certification.

Depuis le début des années 2000, l'objectif primordial du gouvernement du Québec est demeuré le même, soit d'accroître la sécurité des personnes aînées vivant en RPA et la qualité des services qu'elles y recevaient. Comme les deux précédents fascicules l'ont montré, les mesures législatives, réglementaires et fiscales mises en place depuis 20 ans ont concouru à l'atteinte de ces objectifs. Comme l'ont également exposé ces fascicules, ces mesures ont toutefois aussi eu comme effet collatéral d'augmenter les coûts d'exploitation des petites RPA, de réduire leur capacité à recruter et à conserver des employés dûment formés et d'accroître la charge administrative de leurs exploitants.

Ces dépenses additionnelles pesaient d'autant plus lourdement sur les finances des petites RPA qu'elles survenaient dans une période marquée par la diffusion du modèle des RPA de 100 logements ou plus hors des grands centres urbains. Cette expansion des grandes RPA accentuait une segmentation du marché au sein duquel les petites RPA attiraient principalement, dans leur chambres et pension, des aînés à la fois moins nantis et moins autonomes que ceux qui optaient pour un appartements avec services à la carte dans une tour d'habitation plus onéreuse. Il était donc souvent

difficile pour les exploitants de petites RPA de hausser leurs loyers.

Étant donné la hausse des dépenses d'exploitation qu'elles occasionnaient, les exigences de la certification sur les plans clinique et administratif réduisaient la rentabilité des petites RPA à but lucratif et mettait en péril l'équilibre budgétaire des résidences à but non lucratif. Elles ont donc joué dans la décision de bon nombre de propriétaires de petites RPA d'en cesser les activités.

[...] L'imposition de normes plus strictes en matière de sécurité incendie a aussi contribué à la fermeture des RPA de moins de 50 logements.

Pour les mêmes raisons, l'imposition de normes plus strictes en matière de sécurité incendie a aussi contribué à la fermeture des RPA de moins de 50 logements. Aux déboursés occasionnés par l'installation de gicleurs et d'autres systèmes de sécurité — dépenses en immobilisations, frais financiers — s'ajoutaient des dépenses récurrentes d'inspection, d'entretien et de réparation de ces systèmes. Ces dépenses s'ajoutaient elles-mêmes aux dépenses régulières d'entretien et de rénovation des édifices, parfois anciens, abritant les RPA.



Pour ce qui est spécifiquement des gicleurs, les revenus limités des propriétaires de petites RPA réduisaient leur capacité d'emprunter et les exposaient à un risque important s'ils parvenaient à contracter un emprunt. Cette conjoncture explique en bonne partie l'insuccès des deux premières versions du programme d'aide financière à l'installation de gicleurs et le taux élevé de fermeture, entre 2016 et 2023, des petites RPA partiellement ou non « giclées » par rapport aux petites RPA dotées d'un système complet de gicleurs.

Pour plusieurs de nos informateurs, l'ensemble des normes de la certification avait défavorisé les petites RPA en leur imposant des exigences administratives, cliniques et sécuritaires en partie injustifiées et hors de proportion en regard de leurs moyens. La réaction était généralement plus vive chez les personnes qui exploitaient une résidence depuis plusieurs années, parfois même avant que la loi institue les RPA. Ils se demandaient pourquoi, alors que leur résidence avait été jugée acceptable par le passé et n'avait connu aucun incendie pendant toutes ces années, elle devenait tout à coup un milieu de vie dangereux pour ses locataires.

Il reste à espérer que la plus récente révision du programme d'aide financière à l'installation de gicleurs permettra de couvrir les coûts réels qui y sont rattachés et obtiendra l'adhésion d'une forte proportion des propriétaires de petites RPA non entièrement « giclées », parmi ceux qui n'avaient pas lancé la serviette auparavant, dépassés par la hausse des dépenses qu'exigeait le maintien en activité de leur résidence et la perte de résidents et d'employés occasionnée par la pandémie de Covid-19.