

Mai 2020 / numéro 2

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

MARGINALES OU INDISPENSABLES?

L'évolution des RPA
à but non lucratif au Québec

Louis Demers, École nationale d'administration publique
Gina Bravo, Université de Sherbrooke



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 :

<http://recherche.enap.ca/128/Publications-et-projets-de-recherche.enap>

Table des matières

Introduction

Les RPA à but non lucratif: une place qui va en diminuant?

L'évolution comparée des RPA à but lucratif et des RPA à but non lucratif de 2004 à 2018

L'évolution des RPA à but non lucratif de 2004 à 2018 selon leur forme de propriété

Le portrait comparé des RPA à but lucratif et à but non lucratif en 2018

Les résidences à but non lucratif: des situations régionales contrastées

Les RPA à but non lucratif dans les petites municipalités

Les sources de financement public des RPA à but non lucratif

Les RPA à but non lucratif, d'hier à demain

Conclusion

DANS LE FASCICULE PRÉCÉDENT, nous avons constaté que les résidences privées pour aînés (RPA) jouissaient d'une popularité nettement plus grande au Québec que partout ailleurs au Canada. Nous avons également vu que, depuis les années 2000, l'expansion du secteur des RPA est essentiellement attribuable à l'ouverture de résidences comptant 100 logements ou plus. Pendant la même période, le nombre de petites résidences (moins de 50 logements) déclinait nettement. Cette tendance générale prévalait partout au Québec, quoique la proportion de RPA comptant moins de 50 logements variait considérablement d'une région à l'autre. On a ainsi pu observer que les RPA étaient en moyenne de plus petite taille dans les régions à la population moins nombreuse et moins dense.

Ce panorama portant sur l'ensemble du secteur des RPA, nous n'avons pas distingué les RPA à but lucratif de celles qui ne le sont pas. Nous le ferons dans le présent fascicule, en mettant l'accent sur les caractéristiques distinctives de ces dernières.

Au Québec, sept RPA sur huit sont à but lucratif. Les autres appartiennent très majoritairement à des organismes à but non lucratif (OBNL ou OSBL¹) tandis qu'un nombre limité de RPA relève d'offices d'habitation, de coopératives ou de communautés religieuses. Dans la suite de ce document, nous emploierons l'expression «résidence (ou RPA) à but non lucratif» pour désigner l'ensemble de ces RPA, de propriété privée ou publique, qui n'ont pas été créées en vue de réaliser un profit.

Le présent fascicule vise à éclairer la dynamique de développement des RPA à but non lucratif en répondant aux questions suivantes : comment le secteur des RPA à but non lucratif a-t-il évolué au fil des années? En quoi cette évolution diffère-t-elle de celle des RPA à but lucratif quant au nombre et à la typologie des logements? Comment expliquer cette différence? Quel est l'apport des résidences à but non lucratif dans les différentes régions du Québec et dans les petites municipalités? Quel bilan peut-on faire de la contribution des RPA à but non lucratif à l'offre de logements accessibles aux aînés à faible revenu et en légère perte d'autonomie?²

¹ Organisme sans but lucratif.

² Les auteurs tiennent à remercier Julie Garon et Isabel Moisan, de la Société d'habitation du Québec ainsi que Jacques Beaudoin, du Réseau québécois des OSBL d'habitation pour leurs judicieux commentaires sur une version préliminaire de ce document.



Les RPA à but non lucratif : une place qui va en diminuant?

Dans cette section, nous comparerons d'abord l'évolution des RPA à but lucratif et à but non lucratif de 2004 à 2018. Par la suite, nous décrirons, pour la même période, l'évolution des RPA à but non lucratif selon leurs formes de propriété : OBNL, office d'habitation, coopérative ou communauté religieuse.

L'encadré ci-dessous fournit des précisions sur les données que nous avons utilisées pour établir l'évolution des RPA à but non lucratif depuis 2004. Comme nous le signalons, il faut interpréter avec précaution les données du registre des RPA en 2004. Ces réserves étant faites, voici le portrait qui se dégage de la comparaison des données extraites du registre le 9 juin 2004 et le 1^{er} novembre 2018.



Nature et sources des données

Les données sur lesquelles nous nous appuyons pour présenter l'évolution du secteur des RPA au Québec proviennent principalement du registre des résidences privées pour aînés. Ce registre est continuellement mis à jour, de sorte que c'est la plus récente version que l'on peut interroger sur le site du ministère de la Santé et des Services sociaux : (<http://k10.pub.msss.rtss.qc.ca/K10accueil.asp>).

Les données au 31 mars des années 2008 à 2019, que nous avons utilisées dans le premier fascicule, ne précisent pas la forme de propriété des RPA. Nous n'avons donc pas pu y recourir ici. Nous avons plutôt exploité les données de la plus

ancienne et de la plus récente version complète du registre dont nous disposons, soit celles du 17 décembre 2015 et du 1^{er} novembre 2018. Nous avons aussi fait une recherche en ligne dans le registre des RPA en mars 2020.

Pour obtenir une plus grande profondeur historique, nous avons comparé les données du registre du 1^{er} novembre 2018 à certaines données agrégées du registre du 9 juin 2004³. Comme ce registre a été mis sur pied en 2002, un certain flottement régnait en 2004 quant à la définition d'une RPA ; en outre, les données sur certaines résidences pouvaient ne pas refléter la réalité ou ne pas avoir été intégrées dans le fichier⁴.

Pour assurer la continuité des séries chronologiques

régionales, nous avons conservé les limites des régions administratives de l'Estrie et de la Montérégie plutôt que d'adopter le redécoupage effectué en 2015 dans le domaine de la santé et des services sociaux. Ce redécoupage a fait passer deux municipalités régionales de comté (MRC) de la Montérégie à l'Estrie, soit celles de Brome-Missisquoi et de La Haute-Yamaska.

Nous avons également obtenu de la Société d'habitation du Québec (SHQ) l'inventaire des projets d'habitation collective pour aînés subventionnés dans le cadre des programmes AccèsLogis Québec volet II de 1997 à 2019 et Logement abordable Québec de 2002 à 2010.

³ Aubry, F. (2005), *Les résidences privées à but lucratif pour personnes âgées : Un portrait sectoriel*, Cahiers du LAREPPS [Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales], n° 05-08, http://www.larepps.uqam.ca/Page/Document/pdf_logement/cahier05_08.pdf

⁴ Pour celui du 9 juin 2004, c'est notamment le cas pour 70 résidences de la région de la Mauricie-Centre-du-Québec, dont les données étaient manquantes : Aubry, F. (2005), *Les résidences privées à but lucratif pour personnes âgées : Un portrait sectoriel*, Cahiers du LAREPPS, n° 05-08, p. 21.

L'évolution comparée des RPA à but lucratif et à but non lucratif de 2004 à 2018

Comme l'indique la figure 1, le Québec comptait environ 330 résidences but non lucratif en 2004, soit 13,2 % des RPA; 15 ans plus tard, il n'y avait plus que 226 RPA à but non lucratif, mais leur proportion s'était maintenue (12,6 %), plusieurs petites RPA

à but lucratif ayant cessé leurs activités durant la période.

Il en va tout autrement pour le nombre et la proportion de logements. Comme le montre la figure 2, les RPA à but non lucratif offraient en 2004 plus de 15 000 des 80 000 logements en RPA, soit 19,2 % de l'ensemble. En 2019, elles ne proposaient plus que 10 000 des 130 000 logements en RPA, soit 7,8 %.

Nombre de RPA à but lucratif et à but non lucratif au Québec en 2004 et 2018

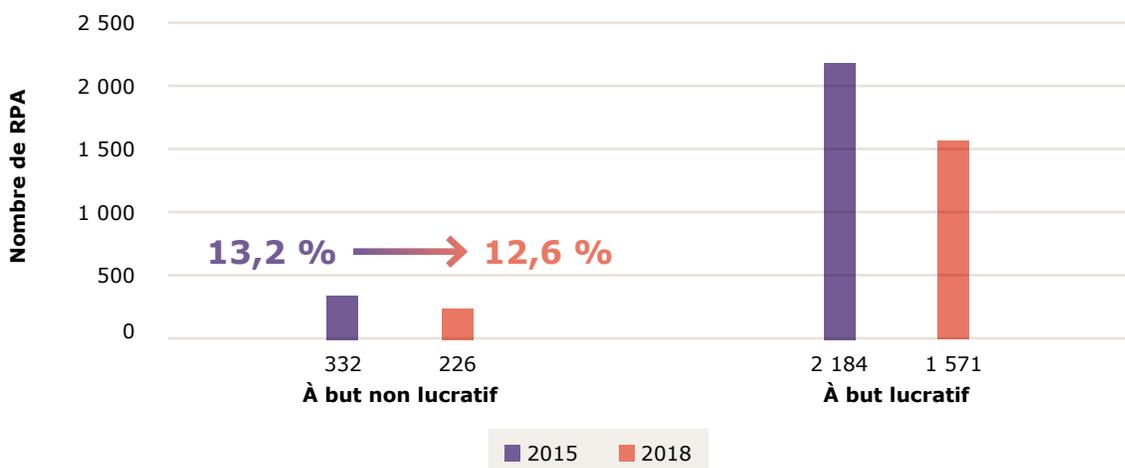


Figure 1

Source : D'après Aubry (2005) et registre des RPA, 1^{er} novembre 2018

Nombre de logements en RPA à but lucratif et à but non lucratif au Québec en 2004 et 2018

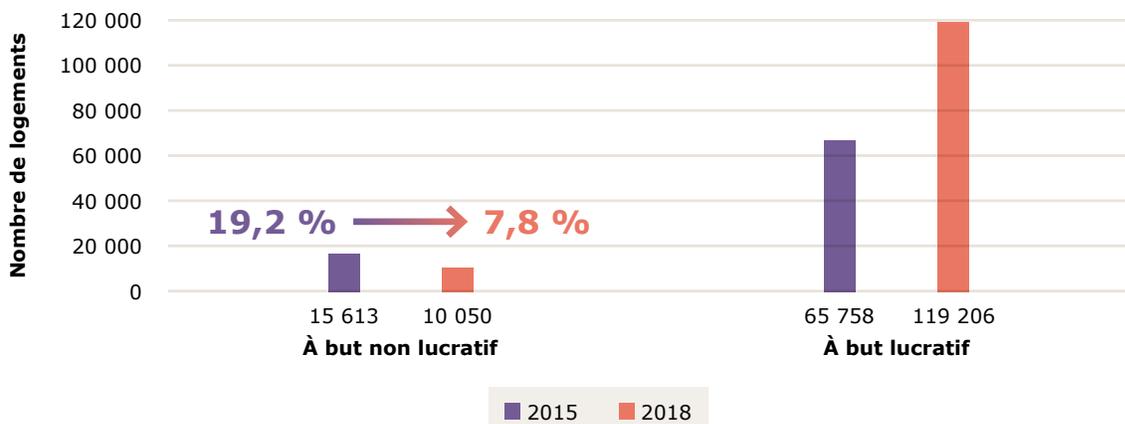


Figure 2

Source : D'après Aubry (2005) et registre des RPA, 1^{er} novembre 2018

Cette réduction du nombre de logements en RPA à but non lucratif s'est-elle maintenue plus récemment? Pour le vérifier, nous avons comparé l'inventaire des RPA à but non lucratif inscrites au registre le 1^{er} novembre 2018 et le 17 décembre 2015⁵. Au terme de cette période d'un peu moins de trois ans, 13 RPA à but non lucratif avaient disparu du registre pendant que 18 y avaient fait leur apparition. Le nombre de logements en RPA à but non lucratif avait toutefois diminué de 273 durant la même période, suivant la tendance observée depuis 2004.

Fait à noter, ce solde négatif résulte d'une diminution significative du nombre de chambres simples (421) et de chambres doubles (57), partiellement compensée par l'ajout de 205 appartements. Cette évolution a contribué à la prépondérance des appartements dans les RPA à but non lucratif, comme nous le verrons plus loin.

L'évolution des RPA à but non lucratif de 2004 à 2018 selon leur forme de propriété

Depuis son origine, le registre des RPA distingue quatre catégories de résidence à but non lucratif : les OBNL, les coopératives, les HLM et les résidences appartenant à une communauté religieuse. Aux quatre HLM inscrites au registre en novembre 2018,

nous avons ajouté 19 RPA, classées comme OBNL, mais qui relèvent en fait d'un office d'habitation municipal ou intermunicipal⁶. Nous avons regroupé ces deux catégories sous l'appellation « résidence publique »⁷.

Quelle était l'importance respective de ces quatre formes de propriété en 2004 dans l'offre de logements en RPA? Quelle était-elle en 2018? La figure 3 répond à cette question.

Si, de juin 2004 à novembre 2018, le nombre de logements en résidence à but non lucratif a baissé de près de 36 %, l'évolution selon les types de propriété de ces résidences est fortement contrastée.

D'une part, les logements en RPA appartenant à un OBNL ont diminué de 25 % pendant que ceux qui relevaient d'une communauté religieuse disparaissaient presque complètement. Alors qu'elles représentaient près du quart des logements en 2004, elles n'en constituaient plus qu'un pour cent en 2018⁸. Cette baisse de plus de 4 000 logements constitue les trois quarts de la diminution des logements en RPA à but non lucratif.

D'autre part, les résidences publiques et les coopératives ont plus que doublé le nombre de leurs logements en RPA. Leur part des logements en RPA à but non lucratif s'établissait respectivement à 18,8 % et à 3,6 % en 2018.



⁵ Nous avons retiré de la liste des RPA à but non lucratif de décembre 2015 cinq petites résidences (33 logements au total) qui étaient en fait à but lucratif. Ces erreurs avaient été corrigées en 2018.

⁶ Nous tenons à remercier Jacques Beaudoin, du Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH), de nous avoir signalé cette erreur de classement.

⁷ On peut noter au passage que l'appellation « résidence privée pour aînés » ne s'applique que par convention aux HLM et aux résidences de propriété publique.

⁸ Deux facteurs ont contribué à la quasi disparition des RPA appartenant à des communautés religieuses. Premièrement, la perte d'autonomie croissante et le décès de plusieurs membres de ces communautés couplés au faible nombre de nouvelles vocations ont réduit le nombre de résidents potentiels. D'ailleurs, selon le registre des RPA du 1^{er} novembre 2018, les deux tiers des résidentes des deux dernières RPA appartenant à des communautés religieuses étaient âgées de 85 ans ou plus.

Deuxièmement, plusieurs membres de ces communautés vivent dans ce que Statistique Canada désigne comme un établissement religieux. En 2016, au Québec, 7 350 personnes, dont 5 680 femmes, vivaient dans de tels établissements. La proportion des personnes de 70 ans et plus qui y ont été recensées en 2016 était 11 fois plus grande au Québec que dans le reste du Canada. On peut poser l'hypothèse que certains de ces établissements religieux avaient été considérés comme des RPA en 2004, même si leurs résidents ne payaient pas de loyer.

Voir F. Payeur (2018), « La population en logement collectif au Québec en 2016 », *Données sociodémographiques en bref*, vol. 22, n° 2, février, Institut de la statistique du Québec, p. 11.

<https://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/bulletins/sociodemo-vol22-no2.pdf>

La figure 3 permet de relativiser l'apparent déclin du nombre et de la part relative des logements à but non lucratif qui se dégageait des données de la figure 2. En effet, si on exclut les résidences relevant de communautés religieuses, la baisse du nombre de logements en résidence à but non lucratif a été de 12 % et non de 36 %. Par ailleurs, comme nous le verrons plus loin, une résidence à but non lucratif qui disparaît du registre pendant un certain temps peut redevenir active par la suite.

Quant aux 23 résidences publiques, il importe de mettre en lumière deux éléments. Premièrement, 12 d'entre elles appartenaient à l'Office municipal d'habitation de Montréal. En 2018, celles-ci comptaient en moyenne 128 logements et offraient plus de 80 % des logements en résidence publique. La taille moyenne des 11 autres résidences publiques était de 32 logements. Deuxièmement, 10 des 12 résidences publiques montréalaises ont ouvert leurs portes entre 2005 et 2008⁹. Cet ajout de 1 259 logements dépasse à lui seul l'augmentation du nombre de logements en résidence publique que montre la figure 2.

Quant aux coopératives, si elles ne constituaient encore qu'une part minime du parc des RPA à but non lucratif en 2018, la croissance du nombre de leurs logements est récente puisqu'elle résulte de l'ouverture, en 2016, de trois résidences disposant de 269 logements. Celles-ci relèvent toutes d'une coopérative de solidarité. Une coop de solidarité se distingue d'une coop d'habitation par le fait qu'outre des membres utilisateurs, elle doit inclure des membres travailleurs, des membres de soutien¹⁰ ou les deux. Cette forme juridique se rapproche ainsi de celle d'un OBNL, qui compte en général des locataires et des citoyens sur son conseil d'administration. En novembre 2018, quatre des cinq RPA de forme coopérative appartenaient à une coop de solidarité.

Il faut enfin noter que la plupart des résidences publiques et des RPA appartenant à une coopérative ont 50 logements ou plus. En 2018, on n'en comptait que 10 parmi les RPA à but non lucratif de moins de 50 logements contre 152 OBNL (93,3 %) et une RPA relevant d'une communauté religieuse.

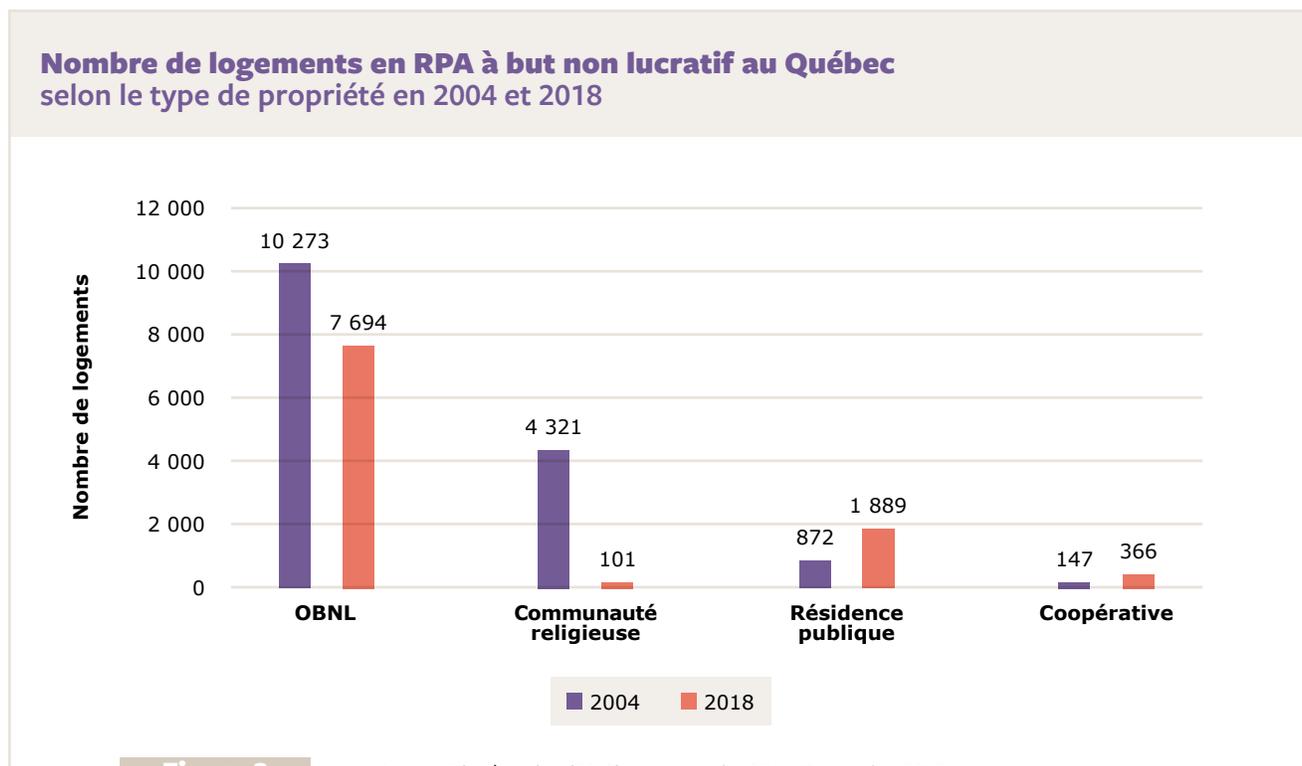


Figure 3

Source : D'après Aubry (2005) et registre des RPA, 1^{er} novembre 2018

⁹ Il s'agit des résidences EnHarmonie, dont nous reparlerons plus loin.

¹⁰ La loi sur les coopératives les définit comme « toute autre personne ou société qui a un intérêt économique, social ou culturel dans l'atteinte de l'objet de la coopérative » (art. 226.1).

http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/C-67.2?langCont=fr#ga:l_i-gb:l_i-h1

Le portrait comparé des RPA à but lucratif et à but non lucratif en 2018

Au terme de cette évolution, comment se comparait le secteur des RPA à but non lucratif à celui des RPA à but lucratif quant à la taille des résidences et à la typologie de leurs logements? Selon l'extraction du registre des RPA en date du 1^{er} novembre 2018, près des trois quarts des RPA à but non lucratif avaient moins de 50 logements (72 %) contre 61 % pour les RPA à but lucratif. Ces 163 petites résidences offraient 3 448 logements en RPA, soit 17,7 % des

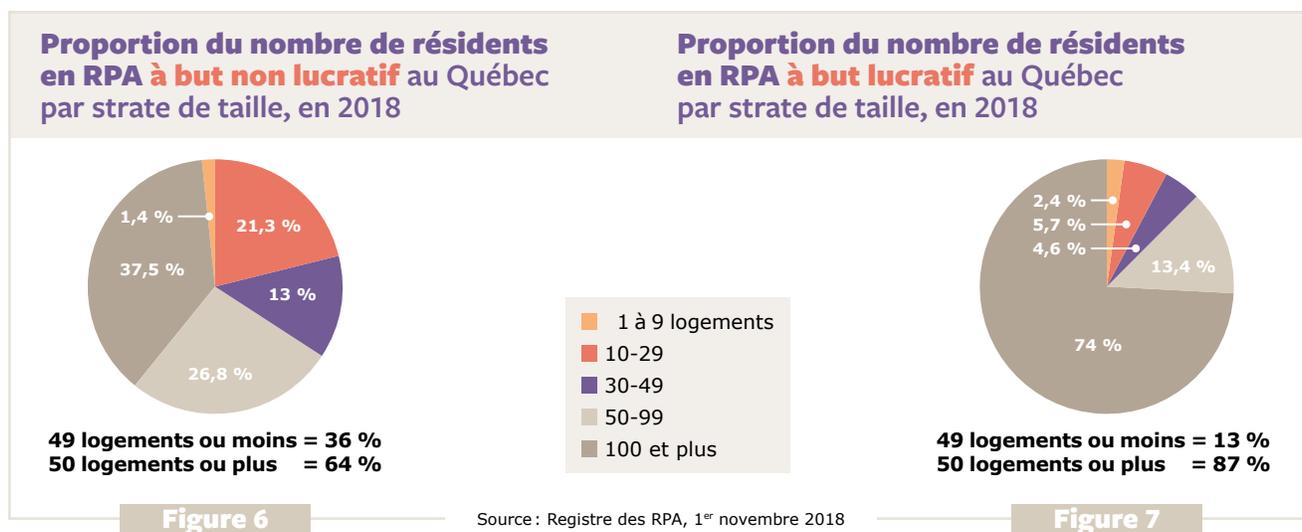
15 983 logements des petites résidences. En comparaison, les 63 RPA à but non lucratif de 50 logements ou plus n'offraient que 6,0 % des logements des résidences de cette taille, soit 6 602.

La figure 4 présente la répartition des résidences à but non lucratif par strate de taille, les mêmes que nous avons utilisées dans le fascicule 1. On constate qu'en 2018, près de la moitié de ces RPA comptaient de 10 à 29 logements (46 %) et que relativement peu de RPA avaient moins de 10 logements ou plus de 100. En comparaison, à la même date, ces deux dernières strates de taille regroupaient chacune le quart des RPA à but lucratif (figure 5).



La figure 6 montre comment se répartissaient les locataires des RPA à but non lucratif selon la taille de leur résidence. Comme pour les résidences à but lucratif (figure 7), un nombre minime de personnes habitait dans des résidences de moins de 10 logements en

2018. Comme peu de RPA à but non lucratif comptaient 100 logements ou plus, le pourcentage des personnes qui y vivaient est moitié moindre que dans les RPA à but lucratif (37,5 % contre 74,0 %).



Le registre des résidences privées pour aînés distingue trois types de logement : les chambres simples, les chambres doubles et les appartements. La figure 8 présente la répartition de ces trois catégories de logements pour les RPA à but non lucratif de moins de 50 logements et de 50 logements ou plus.

En novembre 2018, les deux tiers des logements offerts dans les résidences de moins de 50 logements étaient des appartements, contre plus des trois quarts dans les 50 logements ou plus. Le reste était presque entièrement composé de chambres simples, les chambres doubles représentant moins de 2 % des logements offerts dans les RPA à but non lucratif.

«En novembre 2018, les deux tiers des logements offerts dans les résidences de moins de 50 logements étaient des appartements, contre plus des trois quart dans les 50 logements ou plus.»

Typologie des logements en RPA à but non lucratif au Québec en 2018 selon la taille des résidences

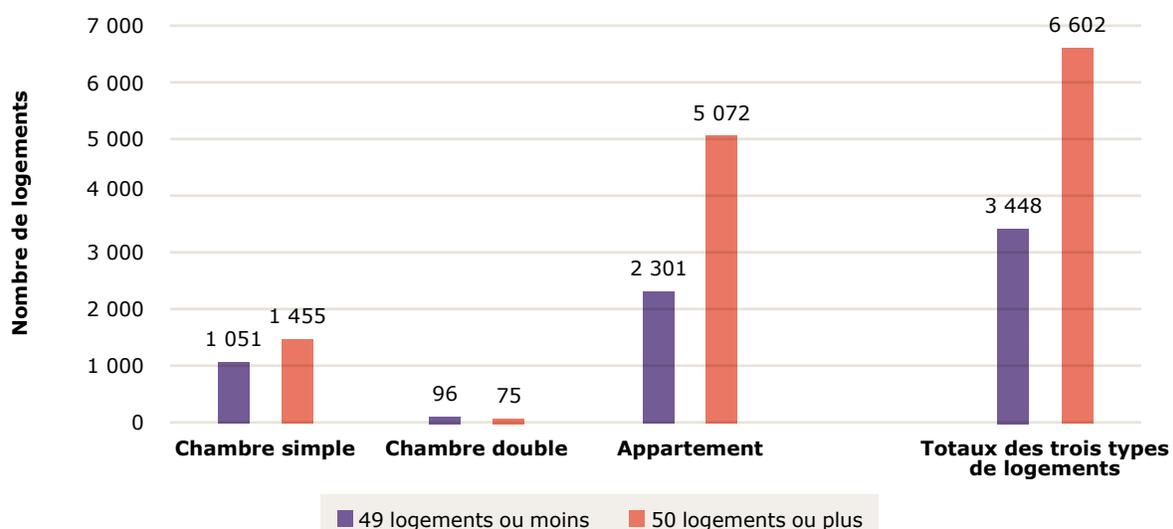


Figure 8

Source : Registre des RPA, 1^{er} novembre 2018



Si on compare les RPA à but lucratif et à but non lucratif de moins de 50 logements, on constate un écart important quant à la typologie des appartements offerts (figure 9). En 2018, plus de 90 % des logements des petites RPA à but lucratif étaient des chambres, contre à peine le tiers pour les petites RPA à but non lucratif. Cette proportion était pratiquement nulle dans la coopérative et les huit résidences publiques comptant moins de 50 logements.

«En 2018, plus de 90 % des logements des petites RPA à but lucratif étaient des chambres, contre à peine le tiers pour les petites RPA à but non lucratif.»

Proportion des types de logement dans les RPA de moins de 50 logements à but lucratif et non lucratif, au Québec en 2018

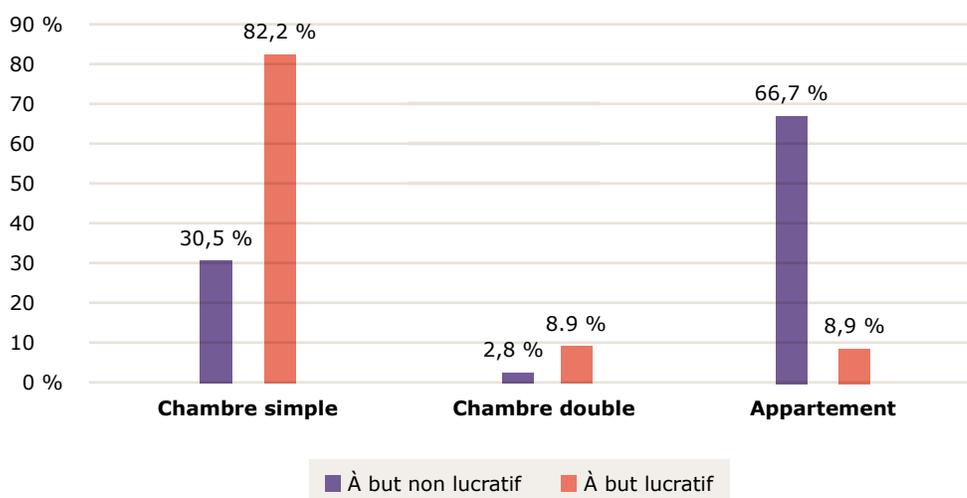


Figure 9

Source : Registre des RPA, 1^{er} novembre 2018

Sur les 163 RPA à but non lucratif de moins de 50 logements, 89 ne comptaient que des appartements (54,6 %), 61, que des chambres (37,4 %) et 12 offraient les deux types de logement (7,4 %).

La typologie des logements des petites RPA à but non lucratif a beaucoup changé au fil des années. Dans les résidences ouvertes avant l’an 2000, 60 % des logements étaient des chambres et 40 %, des

appartements. Dans les résidences ouvertes de 2000 à 2018, 18 % des logements étaient des chambres et 82 %, des appartements¹¹.

Nous reviendrons sur ce sujet dans la section consacrée au financement des RPA à but non lucratif. Nous examinerons au préalable la place des RPA à but non lucratif dans les régions administratives du Québec, puis dans les petites municipalités.

¹¹ Selon les données tirées du registre des RPA le 1^{er} novembre 2018.

Les résidences à but non lucratif: des situations régionales contrastées

Dans le premier fascicule, nous avons pu mettre en évidence que la progression des RPA de 100 logements ou plus et le recul des résidences de moins de 50 logements se produisait dans toutes les régions, quoique de manière inégale. Nous avons également pu constater que le nombre moyen de logements par RPA et le pourcentage de RPA comptant plus de 50 logements dans une région allait de pair avec la taille et la densité de sa population.

Dans cette section, nous présenterons l'évolution des RPA à but non lucratif par région depuis 2004 et la situation de ces RPA en novembre 2018. Comme nous le verrons, celle-ci varie beaucoup plus que pour les RPA à but lucratif.

Comme nous l'avons signalé plus haut, le Québec comptait 5 563 logements de moins en RPA à but non lucratif en 2018 qu'en 2004, soit plus du tiers

des 15 613 logements de 2004. Cette baisse s'est-elle produite dans toutes les régions?

La figure 10 nous montre que non. Elle présente les régions par ordre décroissant du nombre de logements en RPA à but non lucratif en 2004. On peut constater d'emblée la réduction massive du nombre de logements en RPA à but non lucratif à Montréal et dans la Capitale-Nationale. Peut-être la disparition quasi complète des RPA appartenant à des communautés religieuses s'est-elle principalement produite dans les deux principaux centres urbains du Québec où elles s'étaient établies.

D'autres régions ont toutefois connu une baisse proportionnelle encore plus importante que Montréal et Québec. C'est notamment le cas de l'Estrie et de l'Outaouais, région où le nombre de logements en RPA à but non lucratif est passé de 380 à 28, soit une réduction de 93 %. À l'inverse, le nombre de RPA à but non lucratif a plus que doublé en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, à Laval et dans les Laurentides même si, dans ce dernier cas, la région comptait moins de 100 logements en RPA à but non lucratif en 2018.¹²

Évolution régionale du nombre de logements en RPA à but non lucratif de 2004 à 2018

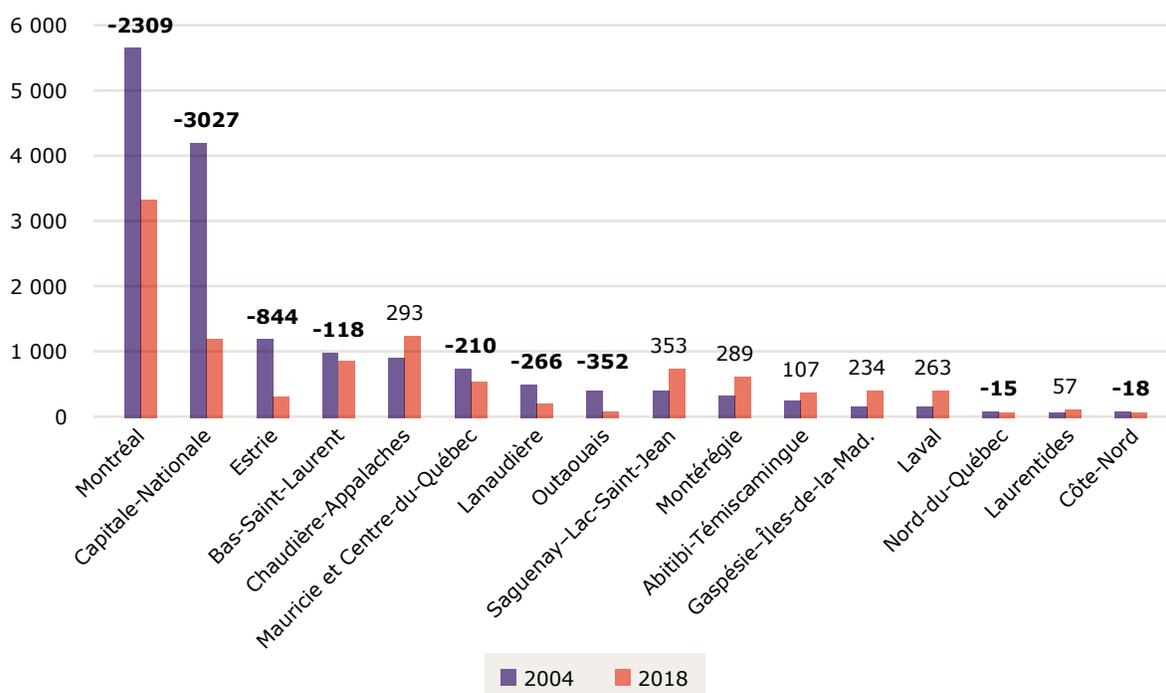


Figure 10

Sources. Aubry (2005) et Registre des RPA, 1^{er} novembre 2018

¹² À la dernière section du fascicule, nous reviendrons sur les facteurs qui ont pu contribuer à nourrir cette évolution générale et ses variations régionales.

Au terme de cette évolution, quelle place les résidences à but non lucratif occupaient-elles dans l'offre de logements en RPA de chaque région? En novembre 2018, les résidences à but non lucratif constituaient 13 % des RPA du Québec et offraient 8 % de leurs logements. Comme le révèle la figure 11, la part relative de ces résidences variait énormément d'une région à l'autre, de si peu que 0,7 % en Outaouais à près de 36 % en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. De manière générale, les RPA à but non lucratif occupaient une place plus grande dans les régions moins urbanisées. C'est également dans ces régions que la proportion de petites RPA est la plus élevée.

Dans le fascicule 1, nous avons établi que le taux d'attraction des RPA au Québec était de 18,7 %. Les régions où ce taux s'avérait le plus faible étaient celles de la Côte-Nord (8,8 %), du Nord-du-Québec (7,3 %) et de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (10,8 %). Sans l'apport des RPA à but non lucratif, ce taux aurait diminué de plus d'un tiers dans ces deux dernières régions.

«En novembre 2018, les résidences à but non lucratif constituaient 13 % des RPA du Québec et offraient 8 % de leurs logements.»

Pourcentage des logements en RPA offerts dans des résidences à but non lucratif par région en 2018

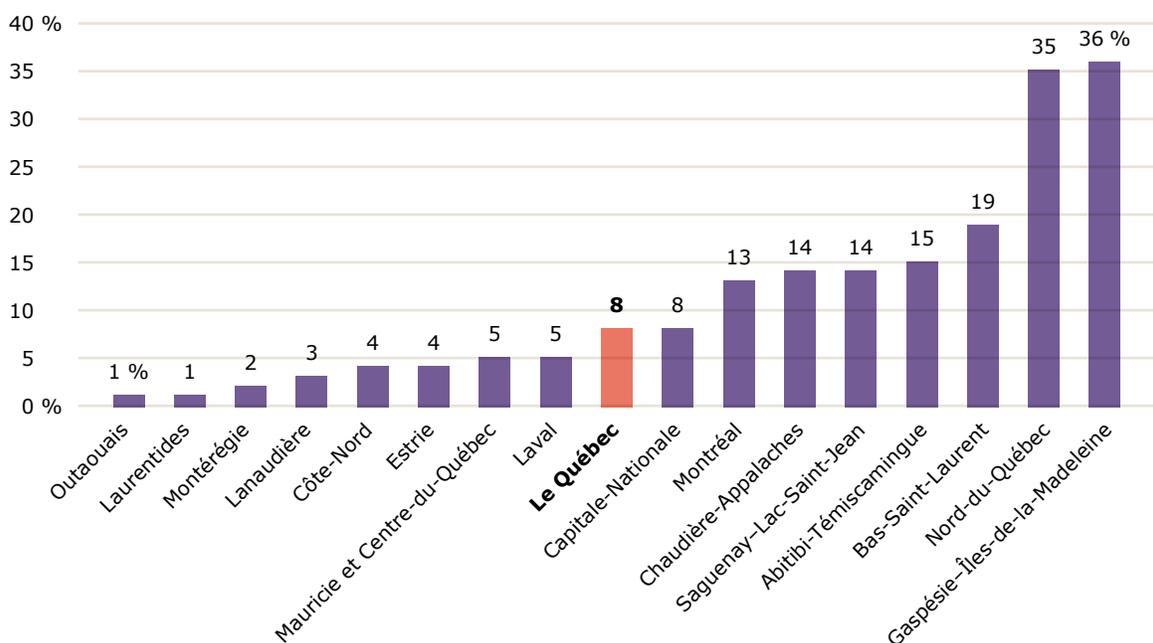


Figure 11

Source : Registre des RPA, 1^{er} novembre 2018

Comme l'indique la figure 12, la taille moyenne des RPA à but non lucratif varie aussi considérablement selon les régions. D'une manière assez comparable aux RPA dans leur ensemble¹³, la taille moyenne des résidences d'une région va en général de pair avec la grandeur et la densité de sa population. C'est à Laval et à Montréal que la taille moyenne des résidences à but non lucratif est la plus élevée et dans les régions faiblement peuplées de l'Est et du Nord québécois qu'elle est la plus basse.

Bref, si l'apport des RPA à but non lucratif peut paraître de prime abord mineur à l'échelle du Québec, on constate qu'il est considérable dans certaines régions. Il est surtout très significatif au regard de l'accessibilité à une RPA que ces résidences procurent aux aînés à faible revenu, notamment dans les villes et les villages situés hors des grands centres urbains. C'est ce que nous examinerons à la section suivante.

«Bref, si l'apport des RPA à but non lucratif peut paraître de prime abord mineur à l'échelle du Québec, on constate qu'il est considérable dans certaines régions.»

Nombre moyen de logements par RPA à but non lucratif par région en 2018

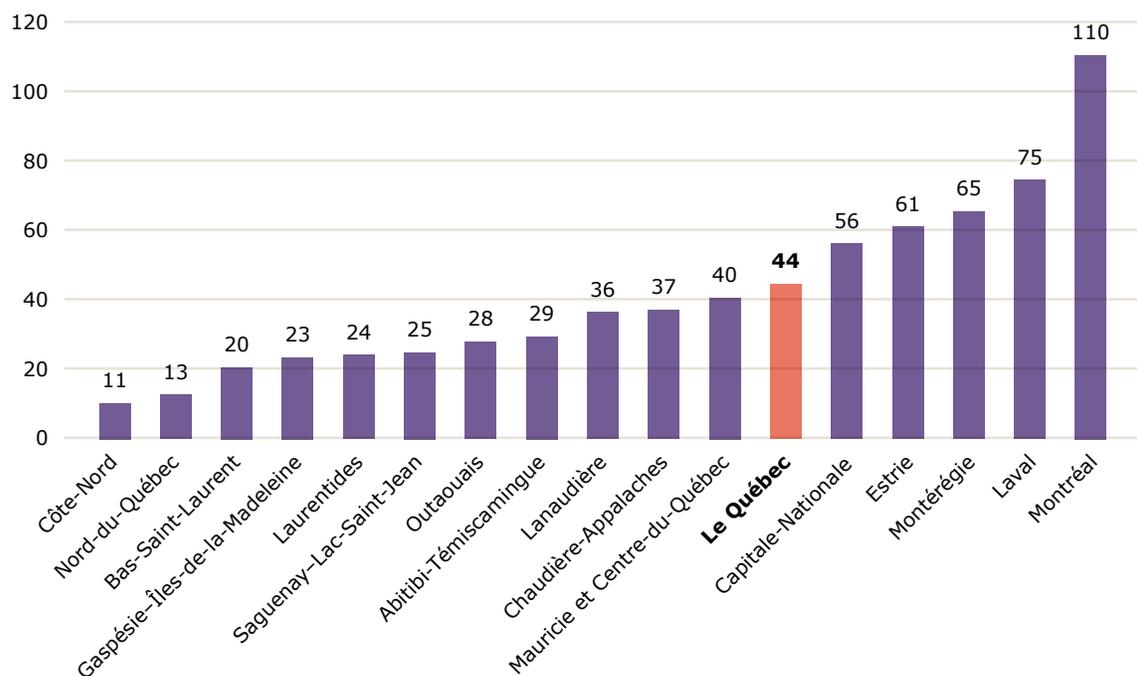


Figure 12

Source : Registre des RPA, 1^{er} novembre 2018

¹³ Voir le fascicule 1, p. 17.

Les RPA à but non lucratif dans les petites municipalités

Dans le premier fascicule, nous avons déjà signalé que la disparition de petites RPA posait problème, principalement parce qu'elle réduisait l'accessibilité financière et géographique à une résidence pour les aînés à faible revenu. Pour une petite municipalité, la disparition d'une RPA peut ainsi entraîner non seulement le déracinement des aînés qui y vivaient, mais aussi la réduction de son activité économique, contribuant du même coup à sa dévitalisation.

Jusqu'à présent, nous avons décrit l'évolution du secteur des RPA à l'échelle du Québec et de ses régions. Dans la présente section, nous affinerons l'analyse en la portant à l'échelle des localités et, en particulier, des plus petites d'entre elles. La taille d'une municipalité et l'intensité de ses liens avec un grand centre urbain déterminent en effet dans une large mesure sa vitalité économique et, partant, la richesse de sa population et de ses aînés.

Même si les données à notre disposition ne nous permettent pas de déterminer le nombre de fermetures de RPA à but lucratif de moins de 50 logements qui ont eu lieu dans de petites localités, le phénomène est assurément significatif. Il est donc pertinent de vérifier dans quelle mesure des RPA à but non lucratif ont pu s'établir dans les villes et les villages qui ne disposent pas, ou ne disposent plus, d'une RPA à but lucratif.

Pour vérifier dans quels types de municipalité les petites RPA à but non lucratif s'étaient installées, nous avons recouru à l'indice de vitalité économique des territoires tel que conçu et mesuré par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) (voir l'encadré).

Que nous apprend l'étude de l'ISQ? Elle montre notamment que «[l]es localités les plus vitalisées sur le plan économique se concentrent essentiellement dans le sud de la province, plus particulièrement dans les régions métropolitaines de Québec, de Montréal et de Gatineau» (p. 1). De leur côté, «[l]es localités présentant un indice de vitalité économique faible se concentrent principalement dans les régions de l'Est du Québec» (p. 2). Environ 40 % des localités du Bas-Saint-Laurent et de la Côte-Nord et 70 % de celles de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine se trouvent dans le cinquième quintile. La région de l'Outaouais se distingue par un important clivage entre la grande vitalité économique de Gatineau et des municipalités adjacentes et la faible vitalité des municipalités du

L'indice de vitalité économique des territoires

En décembre 2018, l'ISQ publiait la plus récente édition de son bulletin d'analyse sur l'indice de vitalité économique des territoires pour l'année 2016¹⁴. Cet indice intègre trois indicateurs : le taux de travailleurs de 25 à 64 ans, le revenu total médian des particuliers de 18 ans et plus et le taux d'accroissement annuel moyen de la population sur cinq ans. Ces trois indicateurs permettent de rendre compte de trois dimensions essentielles de la vitalité économique des territoires, soit le marché du travail, le niveau de vie et la dynamique démographique.

Le rapport permet de classer 1 164 localités québécoises sur une échelle de vitalité économique et de les regrouper en cinq quintiles comptant 232 ou 233 localités. Le premier quintile regroupe les territoires dont la vitalité économique est la plus forte et le cinquième, ceux dont la vitalité économique est la plus faible. L'étude couvre l'ensemble des localités québécoises, à l'exception de celles qui comptaient moins de 40 habitants, de certaines réserves indiennes et de deux communautés religieuses.

nord de la région, dont la majorité se classait dans le cinquième quintile.

À l'échelle du Québec, plus de 70 % des localités du cinquième quintile comptaient moins de 1 000 habitants en 2016. Ce sont dans ces localités que la proportion de personnes âgées de 65 ans et plus était la plus élevée. La population des localités des deux derniers

¹⁴ Ladouceur, S. (2018), *Bulletin d'analyse Indice de vitalité des territoires, décembre 2018*, Québec, Institut de la statistique du Québec. <https://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/indice-vitalite-economique/bulletin-indice-2018.pdf>

quintiles avait diminué entre 2011 et 2016. En 2016, ces localités comptaient 721 000 habitants, soit 9 % de la population québécoise, tout en occupant près de 80 % du territoire des localités de l'étude. La densité de leur population était donc très faible. En comparaison, le nombre d'habitants des municipalités du premier au troisième quintile était respectivement de 3,3 millions (39 %), 3,5 millions (42 %) et 800 000 (10 %).

Où se trouvent les logements en RPA à but non lucratif? Comment se répartissent les RPA à but non lucratif qui comptent moins de 50 logements et celles qui en ont 50 ou plus?

À la lecture du tableau 1, on constate que les logements en résidence à but non lucratif sont plus nombreux dans les municipalités des quintiles 1 et 2, mais qu'ils sont surreprésentés dans les municipalités des quintiles 3 à 5, qui constituent 18 % de la population du Québec. On peut aussi noter que 83 % des grandes RPA se situent dans les municipalités plus peuplées des quintiles 1 et 2. La moitié de ces 63 grandes RPA se trouvaient sur l'île de Montréal (26) ou à Québec (5). À l'inverse, 71 % des petites RPA se trouvaient dans les municipalités des quintiles 3 à 5.

Les petites RPA nous intéressent particulièrement. D'une part, elles sont au cœur de notre projet de recherche. D'autre part, comme ces résidences se retrouvent davantage dans de petites localités, souvent

à faible vitalité économique, elles permettent à des aînés à faible revenu d'avoir accès à une RPA à proximité de chez elles. C'est particulièrement le cas pour les aînés qui vivent dans une ville ou un village qui ne compte qu'une seule RPA. Cette situation est-elle fréquente?

Pour nous en assurer, nous avons dressé la liste des petites RPA à but non lucratif situées dans une municipalité comptant moins de 3 000 habitants. Pour ce faire, nous avons croisé les données du registre des RPA du 1^{er} novembre 2018 et celles du *Bulletin d'analyse Indice de vitalité des territoires* de l'ISQ. Pour déterminer le nombre de RPA par municipalité, nous avons fait une recherche par municipalité dans la version en ligne du registre du 31 mars 2020.

Selon cet inventaire, 88 des 163 petites RPA à but non lucratif avaient pignon sur rue dans une municipalité comptant moins de 3 000 habitants en 2018 (54 %). De ce nombre, près des deux tiers (56) en étaient la seule RPA. Dix-sept mois plus tard, le 31 mars 2020, sept de ces résidences n'étaient plus actives selon le registre, dont cinq étaient la seule résidence que comptait une localité. Ces sept RPA avaient en commun d'avoir peu de logements (de 2 à 21), d'exister de longue date (ouverture entre 1973 et 2000) et de ne pas avoir reçu de contribution financière du programme AccèsLogis Québec, dont il sera question à la section suivante.

Répartition des RPA à but non lucratif au Québec en 2018 selon leur taille et le quintile de vitalité économique de la municipalité où elles se trouvent

| Quintile | RPA à but non lucratif < 50 logements | | RPA à but non lucratif ≥ 50 logements | | RPA à but non lucratif Toutes | |
|--------------|---------------------------------------|--------------|---------------------------------------|--------------|-------------------------------|---------------|
| | RPA | logements | RPA | logements | RPA | logements |
| 1 | 22 | 518 | 23 | 2 488 | 45 | 3 006 |
| 2 | 25 | 546 | 29 | 3 343 | 54 | 3 889 |
| 3 | 42 | 967 | 4 | 329 | 46 | 1 296 |
| 4 | 48 | 881 | 5 | 282 | 53 | 1 163 |
| 5 | 26 | 536 | 2 | 160 | 28 | 696 |
| Total | 163 | 3 448 | 63 | 6 602 | 226 | 10 050 |

Tableau 1

Sources : Registre des RPA, 1^{er} novembre 2018 et Ladouceur (2018)

Les sources de financement public des RPA à but non lucratif

Qu'elle soit logée dans un immeuble neuf ou dans un édifice rénové, une RPA exige une infrastructure immobilière qui ajoute aux espaces locatifs des aires communes, comme une salle communautaire, une cuisine et une salle à manger. Cette infrastructure permet d'offrir les services requis par les locataires qui ne peuvent ou ne souhaitent se préparer tous leurs repas. Étant donné ces coûts supplémentaires de construction et de fonctionnement, les résidences à but non lucratif qui visent à accueillir des aînés à faible revenu ne peuvent en général voir le jour et se perpétuer sans recevoir de contribution financière d'au moins un palier de gouvernement, à moins de bénéficier de la générosité de bienfaiteurs.

À partir des années 1970, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et la SHQ ont mis en place une variété de programmes de financement de projets d'habitation collective à but non lucratif. Certains de ces programmes de soutien au logement social visaient spécifiquement les personnes âgées à faible revenu. Avec l'avancement en âge de plusieurs locataires de ces immeubles et de la population en général, de nouveaux programmes ont soutenu la construction de résidences pour aînés en légère perte d'autonomie. Jusqu'au milieu des années 1980, les programmes ont surtout subventionné la

construction d'habitations à loyer modique (HLM). Par la suite, les programmes ont favorisé le développement de projets provenant d'OBNL ou de coopératives.

Depuis que la SCHL a cessé de financer la construction de nouveaux immeubles à vocation sociale, en 1994, la totalité des programmes actuellement en vigueur au Québec relève de la SHQ. En 2001, dans un contexte de crise immobilière, le gouvernement fédéral acceptait de contribuer financièrement à la construction de logements abordables. Les montants alloués au Québec ont permis de rehausser les fonds disponibles pour les deux programmes de la SHQ dont nous parlerons maintenant, soit ceux d'AccèsLogis Québec et de Logement abordable Québec^{15, 16, 17}.

Le programme qui a le plus contribué au financement des RPA à but non lucratif est celui d'AccèsLogis Québec volet II, présenté à la page suivante. De son entrée en vigueur, en 1997, jusqu'au 31 mars 2019, il avait permis de réaliser 309 projets immobiliers offrant au total 10 027 logements pour aînés en légère perte d'autonomie.

Selon le registre des RPA, de ces 309 projets, 120 étaient devenus une RPA ou s'étaient ajoutés à une RPA existante (19) à l'occasion d'une deuxième ou d'une troisième phase de construction. Au 31 mars 2019, c'étaient donc 120 RPA qui existaient grâce au financement reçu du programme. Celles-ci constituaient plus la moitié des RPA à but non lucratif et offraient plus du tiers (3 947) de leurs logements¹⁸.



¹⁵ Société d'habitation du Québec (2017), *L'habitation à cœur depuis cinquante ans, 1967 à 2017*, p. 3-6. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/SHQ/50e/50eSHQ-synthese.pdf>

¹⁶ Ducharme, M.-N., M. Charpentier et Y. Vaillancourt (2006), « Les OSBL et les coopératives d'habitation pour personnes âgées : des initiatives résidentielles méconnues », *Économie et Solidarités*, vol. 36, n° 2, p. 152-174.

¹⁷ Suttor, G. (2016), *Still Renovating. A History of Canadian Social Housing Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

¹⁸ Le 1^{er} novembre 2018, le Québec comptait 226 RPA à but non lucratif offrant 10 050 logements. De ces RPA, 115 avaient été financées par AccèsLogis Québec volet II. Ce nombre exclut les cinq RPA qui ont débuté leurs activités entre le 1^{er} novembre 2018 et le 31 mars 2019. Ces 115 résidences comptaient 3 692 logements, soit 36,7 % des logements en RPA à but non lucratif.

Le programme AccèsLogis Québec volet II.

Le programme AccèsLogis permet de financer des projets provenant d'offices d'habitation, de coopératives, d'OBNL ou de sociétés acheteuses à but non lucratif. Il peut s'agir de projets d'achat ou de rénovation d'un édifice existant, de transformation d'un bâtiment non résidentiel ou de construction de logements neufs. L'aide financière de la SHQ consiste à offrir une subvention correspondant à 50 % des coûts admissibles du projet. Le milieu – avant tout la municipalité ou sera érigé l'immeuble d'habitation – doit contribuer au projet jusqu'à une hauteur de 15 %. Le reste du projet est financé par les loyers des locataires. La SHQ garantit en outre le prêt hypothécaire que contracte l'organisme promoteur du projet¹⁹.

Ce programme comporte trois volets. Le **volet I** vise «la réalisation de logements permanents pour des familles, des personnes seules ou des aînés autonomes»²⁰ tandis que le **volet III** «vise la réalisation de logements permanents ou temporaires avec services, pour des clientèles ayant des besoins spéciaux **et** nécessitant des installations spéciales et des services d'assistance personnelle sur place» [accentuation dans le texte], comme les personnes souffrant d'une légère déficience intellectuelle, victimes de violence ou en situation d'itinérance.

De son côté, le **volet II** a pour objet de créer des logements avec services pour aînés en légère perte d'autonomie. Il «vise la réalisation de logements permanents pour des aînés âgés de 75 ans et plus ou qui auront 75 ans dans les 12 mois qui suivent la date d'occupation du

logement. Il est également destiné à loger des aînés n'ayant pas encore cet âge, mais éprouvant des problèmes d'autonomie fonctionnelle». Celle-ci est définie comme étant «l'incapacité ou la difficulté à accomplir certaines activités de la vie quotidienne tels l'entretien ménager, la préparation des repas ou la lessive, ainsi que la difficulté à vivre dans un logement ou un bâtiment non adapté». Le programme exclut explicitement les aînés grandement dépendants ou dont la perte d'autonomie requiert l'institutionnalisation.

Dans le cadre du volet II, «des logements complets, comprenant chambre à coucher et salon ainsi que cuisine et salle de bain complètes, sont considérés comme la réponse la plus adéquate et la plus flexible aux besoins de la clientèle visée puisqu'il favorise le maintien de l'autonomie chez des locataires âgés». En outre, «[l']emplacement, le bâtiment et les logements devront favoriser l'autonomie des aînés». Les espaces communs du bâtiment doivent notamment comprendre une salle communautaire, une salle à manger et une cuisine.

Le 26 août 2016, la SHQ annonçait que tous les organismes qui déposaient un projet dans le cadre d'AccèsLogis Volet II devraient dorénavant «démontrer que leur projet en voie de développement pourra obtenir la certification des résidences privées pour aînés»²¹. Ces organismes doivent ainsi obligatoirement offrir 1° un service de repas sept jours sur sept, au moins une fois par jour, «afin que les résidents soient admissibles au crédit d'impôt lié à ce service»²², 2° un service de loisir et 3° un service de sécurité, c'est-à-dire la présence d'au moins une personne majeure sur place en tout temps (24/7) pour assurer la surveillance et répondre aux appels des résidents.



¹⁹ http://www.habitation.gouv.qc.ca/espacepartenaires/offices_dhabitation/tous_les_programmes/programmes/acceslogis_quebec/developpement_dun_projet/demarrer_un_projet.html

²⁰ Les citations insérées dans cette page sont tirées du *Guide d'élaboration et de réalisation des projets, Programme AccèsLogis Québec, Chapitre 6* de la SHQ.

http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/partenaires/acceslogis/guide_elab_chapitre_6.pdf

²¹ http://www.habitation.gouv.qc.ca/espacepartenaires/actualites/actualites/article/mise_a_jour_du_chapitre_6_du_guide_delaboration_et_de_realisation_des_projets.html

²² http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/partenaires/acceslogis/guide_elab_chapitre_6.pdf

De son côté, le programme Logement abordable Québec, en vigueur de 2002 à 2010, a permis de réaliser une vingtaine de projets immobiliers pour aînés. De ce nombre, 13 sont aujourd’hui des RPA, dont 11 sur l’île de Montréal²³. Ces RPA totalisent 1 630 logements, soit 16 % de tous les logements en RPA à but non lucratif. Les 10 résidences EnHarmonie de l’Office municipal d’habitation de Montréal proposent à elles seules 1 375 logements²⁴.

On sait par ailleurs que plusieurs résidences à but non lucratif, construites avant l’entrée en vigueur du programme AccèsLogis Québec, ont reçu une subvention dans le cadre d’un programme de la SCHL ou de la SHQ²⁵. En avril 2020, le RQOH a dressé l’inventaire des sources de financement de 195 des 226 RPA à but non lucratif actives à ce moment. Selon ces données, 42 de ces 195 résidences avaient reçu une subvention d’un de ces programmes alors que 50 résidences avaient été financées « hors programme », c’est-à-dire sans

contribution de la SCHL ou de la SHQ. Le programme AccèsLogis Québec avait soutenu 108 projets, dont cinq avaient été subventionnés antérieurement par au moins un autre programme²⁶.

La contribution d’AccèsLogis Québec volet II et de Logement abordable Québec au secteur des RPA à but non lucratif se révèle clairement dans le tableau suivant. Comme on peut le constater, plus de la moitié des 226 RPA à but non lucratif ont été réalisées grâce à une subvention de l’un ou l’autre de ces programmes. Leur apport a atteint un sommet dans les années 2000-2009, décennie pendant laquelle près de neuf résidences à but non lucratif sur 10 en ont bénéficié. Avec la fin du programme Logement abordable Québec, cette proportion est passée sous la barre des 70 % entre 2010 et 2018. Même si AccèsLogis Québec n’a été lancé qu’en 1997, 11 immeubles d’habitation qui existaient auparavant ont bénéficié d’une subvention de son volet II.

Nombre et proportion de RPA à but non lucratif au Québec en 2018 selon la date d’ouverture de leur immeuble et leur source de financement

| Année d’ouverture | ACL II | LAQ | Autres | Total | ACL II+LAQ |
|-------------------|------------|-----------|------------|------------|---------------|
| Avant 1980 | 0 | 0 | 16 | 16 | 0 % |
| 1980-1989 | 3 | 0 | 23 | 26 | 11,5 % |
| 1990-1999 | 20 | 0 | 37 | 57 | 35,1 % |
| 2000-2009 | 59 | 13 | 10 | 82 | 87,8 % |
| 2010-2018 | 31 | 0 | 14 | 45 | 68,9 % |
| Total | 113 | 13 | 100 | 226 | 55,8 % |

ACL II : AccèsLogis Québec volet II
LAQ : Logement abordable Québec

Tableau 2

Sources : Registre des RPA, 1^{er} novembre 2018 et SHQ

²³ Nous avons exclu de cet inventaire une petite RPA qui avait aussi reçu une contribution du programme AccèsLogis volet II.

²⁴ <https://www.residencesenharmonie.qc.ca/a-propos-de-nous>. Une nouvelle résidence EnHarmonie, offrant 193 logements pour aînés de 60 ans et plus devrait ouvrir ses portes en 2022 dans le quartier Rosemont à Montréal <https://www.residencesenharmonie.qc.ca/rosemont>. Ce projet a reçu une subvention du programme AccèsLogis Québec volet II.

²⁵ Ducharme, M.-N., avec la collaboration de L. Dumais, (2008), « Les OSBL d’habitation au Québec, l’offre et les besoins en soutien communautaire », Cahiers du LAREPPS n° 08-06, Réseau québécois des OSBL d’habitation et Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS) de l’UQAM, p. 90-113. https://rqoh.com/wp-content/uploads/2017/03/2008_OSBL-H-au-QC_soutien-communautaire.pdf

²⁶ Jacques Beaudoin, communication personnelle.

La diminution du nombre de projets de RPA à but non lucratif mis en œuvre de 2010 à 2018 résulte en partie de la réduction des budgets alloués à la SHQ de 2014 à 2018 et du fait que les montants alloués à la réalisation des projets n’ont pas été ajustés au taux d’inflation. En conséquence, plusieurs d’entre eux ont été mis en attente. Ce nombre devrait se résorber avec le rehaussement des coûts maximaux admissibles annoncés par la SHQ le 9 juillet 2019²⁷ et réitérés dans le Discours du budget du Québec de mars 2020²⁸.

Qu’en est-il de la contribution du programme Accès-Logis volet II au financement des petites RPA à but non lucratif? Le tableau suivant en fait état.

Ce sont 5/9 de toutes les petites RPA à but non lucratif actives en 2018 qui ont reçu des fonds du programme. Cette proportion est de six sur sept pour celles qui ont ouvert leurs portes de 2000 à 2009.

«Ce sont 5/9 de toutes les petites RPA à but non lucratif actives en 2018 qui ont reçu des fonds du programme [Accès-Logis volet II].»

Nombre et proportion de RPA à but non lucratif de moins de 50 logements au Québec en 2018 financées par AccèsLogis Québec volet II selon la date d’ouverture de leur immeuble

| Année d'ouverture | ACL II | ACL II (%) | Total |
|-------------------|-----------|---------------|------------|
| Avant 1980 | 0 | 0 % | 5 |
| 1980-1989 | 2 | 10,5 % | 19 |
| 1990-1999 | 11 | 25,6 % | 43 |
| 2000-2009 | 53 | 85,5 % | 62 |
| 2010-2018 | 25 | 73,5 % | 34 |
| Total | 91 | 55,8 % | 163 |

Tableau 3

Sources : Registre des RPA, 1^{er} novembre 2018 et SHQ

²⁷ http://www.habitation.gouv.qc.ca/programme/programme/acceslogis_quebec.html

²⁸ Gouvernement du Québec (2020), *Votre avenir, votre budget. Plan budgétaire*, p. D-53-D-56. http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2020-2021/fr/documents/PlanBudgetaire_2021.pdf

Qu'en est-il à l'échelle des régions? Quel pourcentage des logements en RPA à but non lucratif ces deux programmes ont-ils permis d'y réaliser? La figure 13 répond à cette question. On peut d'abord constater que cette contribution varie sensiblement d'une région à l'autre. Elle va de 0 % en Outaouais, sur la Côte-Nord et dans le Nord-du-Québec à 80 % dans Lanaudière

et le Bas-Saint-Laurent. À elles trois, ces régions ne comptaient toutefois que 74 logements en RPA à but non lucratif en 2018. Par ailleurs, même s'ils ne sont que 13, les projets soutenus par Logement abordable Québec ont fourni une part importante des logements en RPA à but non lucratif à Montréal et Laval.

Pourcentage des logements en RPA à but non lucratif dans des immeubles subventionnés par les programmes AccèsLogis Québec volet II et Logement abordable Québec jusqu'en 2018

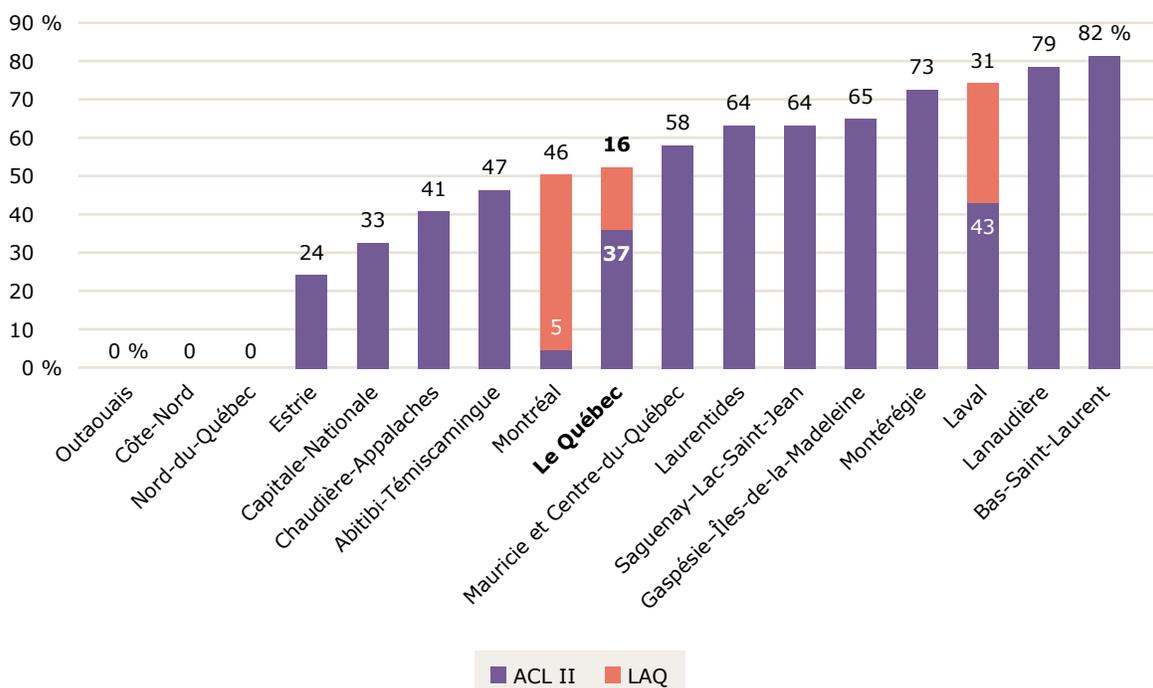


Figure 13

Sources : Registre des RPA, 1^{er} novembre 2018 et SHQ



Les RPA à but non lucratif, d'hier à demain

Au fil des années, le secteur des RPA à but non lucratif a évolué différemment de celui des RPA à but lucratif quant au nombre de résidences et de logements et à la typologie de ceux-ci. Dans la présente section, nous proposerons une interprétation des facteurs qui ont contribué à cette différenciation.

La diminution du nombre de RPA à but non lucratif entre 2004 et 2018 résulte de plusieurs facteurs. Le plus important, comme nous l'avons vu, est la disparition quasi-complète des RPA appartenant à des communautés religieuses. On a toutefois aussi observé une baisse significative des RPA appartenant à un OBNL. Comment l'expliquer?

Selon le Réseau québécois des OSBL d'habitation, cette diminution est en partie attribuable au resserrement des mesures de certification des RPA annoncé en 2011 et entré en vigueur en 2013: «L'obligation de maintenir la présence en tout temps d'un membre du personnel dans toutes les résidences sans exception, imposée dans le règlement adopté en 2013, a notamment contraint plusieurs douzaines de RPA sans but lucratif à ajuster ou diminuer leur offre de services pour ne plus être assujettis à la certification»²⁹.

Le resserrement des règles a ainsi entraîné une vague de «décertification» des résidences à but non lucratif, principalement de 2011 à 2013. Décertifier une résidence consiste à la soustraire aux obligations de la certification en diminuant les services qu'elle donnait elle-même jusque-là à ses locataires. Pour être reconnu comme une RPA, en effet, un immeuble ou une partie d'immeuble d'habitation doit offrir, en sus de la location de logements des services compris dans au moins deux catégories différentes, comme les repas, les loisirs ou les services d'assistance personnelle³⁰.

Selon le recensement effectué par le RQOH³¹, au moins 51 RPA à but non lucratif se sont décertifiées, pour un total de 2 700 logements. Cette taille moyenne de 53 logements est plus élevée que celle des RPA à but non lucratif dans leur ensemble. Ce n'est pas un hasard. Peu de RPA de moins de 50 logements se sont en effet décertifiées, car l'obligation de surveillance 24/7 par des préposés, qui devait y entrer en vigueur en 2013, a été reportée indéfiniment.

On trouve sans doute là un élément d'explication aux variations régionales de l'évolution du nombre de logements en RPA entre 2004 et 2018 qu'indique la figure 10. Les RPA de moins de 50 logements prédominant dans les régions plus faiblement peuplées, le nombre de logements à but non lucratif a globalement moins diminué que dans les régions plus urbanisées et a même augmenté dans plusieurs d'entre elles.

«Selon le Réseau québécois des OSBL d'habitation, cette diminution [du nombre de RPA à but non lucratif] est en partie attribuable au resserrement des mesures de certification des RPA annoncé en 2011 et entré en vigueur en 2013».

À titre d'hypothèse, on pourrait aussi poser que le rehaussement des normes de la certification a incité les promoteurs de certains projets de logement social pour aînés en légère perte d'autonomie à ne pas demander la certification de leur résidence, contribuant ainsi à la diminution du nombre de petites RPA à but non lucratif lancées dans la première moitié des années 2010. À partir d'août 2016, comme nous l'avons vu, tout projet déposé au programme AccèsLogis volet II devait impérativement être destiné à devenir une RPA.

²⁹ Réseau québécois des OSBL d'habitation (2019), Dossier. *Des logements abordables et sécuritaires pour les personnes âgées*, p. 2. <https://rqoh.com/dossiers/logements-abordables-et-securitaires-pour-aines/>

³⁰ Article 346.0.1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Cet article apparaît à la page 4 du fascicule 1.

³¹ Jacques Beaudoin, communication personnelle.

Cela dit, rien n'empêche les responsables d'une RPA qui n'ont pas demandé ou n'ont pas renouvelé son certificat de conformité de le faire ultérieurement. Cela s'est-il produit? Pour le savoir, nous avons consulté le registre en ligne des RPA le 19 mars 2020. Nous avons vérifié à cette date ce qu'il était advenu des 12 résidences à but non lucratif, inscrites au registre en décembre 2015 et qui ne l'étaient plus en novembre 2018.

«L'analyse détaillée de la distribution des petites RPA à but lucratif reste à faire, mais on sait qu'elles constituaient une nette majorité des RPA hors des régions fortement urbanisées».



En mars 2020, trois de ces résidences étaient à nouveau une RPA à but non lucratif (419 logements), une était devenue une RPA à but lucratif (110 logements) et huit n'apparaissaient toujours pas au registre (230 logements). Un tiers des résidences «fermées» avait donc été recertifié quelques mois plus tard.

Fait à noter : les immeubles redevenus des RPA étaient de grande taille alors que les huit résidences non recertifiées avaient en moyenne 29 logements.

Pour ce qui est de **la taille des résidences**, un des traits marquants de l'évolution des RPA au cours des années 2000 et 2010 a été l'augmentation constante du nombre de logements par résidence, comme nous l'avons constaté dans le fascicule 1. Alors que la taille moyenne d'une RPA était de 33 logements en 2004, elle s'élevait à 72 en 2019. Cette tendance s'explique par la fermeture d'un nombre important de résidences comptant moins de 50 logements et par l'ouverture de plusieurs résidences comptant 100 logements ou plus.

Or, cette tendance est essentiellement le fait des RPA à but lucratif. En 2004, la taille moyenne des RPA à but non lucratif était supérieure à celle des RPA à but lucratif. Elle s'élevait en effet à 47 logements, contre 30 pour les RPA à but lucratif. En 2018, la taille moyenne d'une RPA à but non lucratif était demeurée quasi identique, à 44 logements, tandis que celle des RPA à but lucratif était passée à 76. Comment cela se fait-il?

Alors que ce sont des groupes privés, eux-mêmes en plein essor, qui ont nourri le développement rapide de grandes et de très grandes résidences à but lucratif, la taille des RPA à but non lucratif dépend des projets mis de l'avant par leurs promoteurs, de la capacité de financement des municipalités et des autres partenaires du milieu ainsi que des critères d'acceptation des projets qu'adopte la SHQ. Comme nous l'avons montré à la page 13, la majorité des petites RPA à but non lucratif a été implantée dans une municipalité de moins de 3 000 habitants, contribuant au fait qu'elles comptent majoritairement moins de 30 logements.

Dans les deux premiers fascicules, nous avons soutenu que la taille des RPA était corrélée à la taille et à la densité de la population des régions. À ces deux dimensions s'ajoute maintenant celle de leur richesse relative. Comme nous l'avons vu, les petites résidences à but non lucratif sont surreprésentées dans les régions et les municipalités moins dynamiques. Quand aux petites RPA à but lucratif, l'analyse détaillée de leur distribution reste à faire. On sait toutefois qu'elles constituaient une nette majorité des RPA hors des régions fortement urbanisées, comme nous l'avons montré dans le fascicule 1.

Une des différences les plus marquantes entre les petites RPA à but lucratif et à but non lucratif tient à **la typologie de leurs logements**. Alors qu'en 2018 les résidences à but lucratif se composaient à plus de 90 % de chambres, les deux tiers des logements en RPA à but non lucratif étaient des appartements. Autre phénomène notable, cette prépondérance des appartements dans les RPA à but non lucratif est relativement récente. Les immeubles entrés en activité depuis l'an 2000 comprennent en effet 82 % d'appartements contre seulement 40 % pour les immeubles qui ont ouvert leurs portes auparavant.

Ce déplacement des chambres vers les appartements est majeur. Comment l'expliquer? On doit l'attribuer en bonne partie aux critères des programmes AccèsLogis Québec volet II et Logement abordable Québec. Le premier programme vise en effet à offrir aux personnes âgées à faible revenu des logements qui leur permettent de vivre de la manière la plus indépendante possible, même lorsqu'elles sont en légère perte d'autonomie. Un appartement doté d'une cuisine et d'une salle de bain se prête mieux qu'une chambre au maintien de cette autonomie. Comme son nom l'indique, le second programme avait pour but d'offrir des logements abordables (et complets) et non une formule de type «chambre et pension».

En soutien à cette hypothèse, on peut invoquer que 80 % des 127 RPA à but non lucratif dont l'immeuble a ouvert ses portes entre janvier 2000 et novembre 2018 ont été subventionnées par AccèsLogis Québec volet II (89) ou par Logement abordable Québec (13).

Ce passage de RPA composées principalement de chambres à des RPA qui offrent surtout des appartements caractérise également le secteur des RPA à but lucratif, comme nous l'avons vu dans le fascicule 1. Dans ce cas, le phénomène se superpose à la réduction du nombre de petites résidences et à l'augmentation de celui des plus grandes, les premières offrant très majoritairement des chambres et les secondes, surtout des appartements.

On peut ainsi émettre une autre hypothèse pour expliquer cette modification de la typologie des logements en RPA : la popularité des appartements auprès des



«L'importance du rôle des RPA à but non lucratif pour loger les aînés à faible revenu s'est accrue au fil des ans.»

aînés. Selon la SCHL, celle-ci ne date pas d'hier ; elle était déjà perceptible à la fin des années 1990 dans les marchés d'habitation collective plus matures, comme ceux des régions métropolitaines de Montréal et de Québec³².

Qu'en est-il pour les aînés à faible revenu ? Ces appartements en RPA leur sont-ils accessibles géographiquement et surtout, financièrement ? En gros, les aînés à faible revenu ont essentiellement accès à des chambres en petite résidence privée à but lucratif et à des chambres et des appartements dans les RPA à but non lucratif, grandes ou petites. Étant donné la raréfaction des petites RPA à but lucratif, l'importance du rôle des RPA à but non lucratif pour loger les aînés à faible revenu et en légère perte d'autonomie s'est donc accrue au fil des ans.

Cet apport ressort plus vivement dans les régions et les localités qui jouissent d'une moins grande vitalité économique (fig. 11 et tableau 1), là où on retrouve une forte proportion de RPA à but non lucratif. En outre, comme nous l'avons vu, une cinquantaine de petites municipalités ne disposent que d'une seule RPA, à but non lucratif, pour loger leurs aînés en légère perte d'autonomie.

³² Société canadienne d'hypothèques et de logement (1999), *Les résidences pour personnes âgées. Étude de marché. 1999* Montréal et SCHL (1999), *Les résidences pour personnes âgées. Étude de marché. 1999* Québec.

Conclusion

LE BILAN QUE NOUS VENONS DE FAIRE montre que les RPA à but non lucratif peuvent fortement contribuer à offrir aux aînés à faible revenu «des logements collectifs abordables et qui répondent à leurs besoins», pour reprendre une partie du titre du projet de recherche dont ce fascicule est issu. En général, ces résidences bénéficient en effet de contributions financières de différents paliers de gouvernement et d'organismes de leur milieu, ce qui permet d'en réduire les loyers.

«Si la tendance des dernières années se maintenait, un nombre croissant de personnes âgées à faible revenu perdrait l'accès à une RPA abordable et située près de chez elles.»

L'envergure que prendra cet apport dans les prochaines années dépendra du nombre de projets que soumettront des «entrepreneurs sociaux» et de la hauteur des budgets octroyés à la SHQ et à la SCHL pour en soutenir la réalisation. L'importance relative de cet apport dépendra aussi de l'évolution du nombre de petites RPA à but lucratif. Si la tendance des dernières années se maintenait, un nombre croissant de personnes âgées à faible revenu perdrait l'accès à une RPA abordable et située près de chez elles.

Comme nous le verrons dans des fascicules ultérieurs, la création, le maintien en activité et la fermeture de petites RPA à but lucratif dépendent de leur viabilité économique. Celle-ci tient au jeu de l'offre et de la demande, mais aussi aux exigences que leur impose le gouvernement en matière de qualité et de sécurité et à l'appui que le réseau sociosanitaire est en mesure de leur offrir pour y faire face.

Dans le prochain fascicule, nous aborderons notamment les motivations qui ont amené les exploitants de petites RPA que nous avons interviewés à ouvrir leur résidence et les stratégies financières auxquelles ils ont recouru pour la réaliser. Nous nous intéresserons aussi au contexte financier et réglementaire qui prévalait à l'époque du lancement de leur RPA.

