

Mémoire présenté à la  
Ministre de la Famille et des Aînées  
dans le cadre de la consultation publique sur les  
conditions de vie des aînés



REGROUPEMENT DES OFFICES D'HABITATION DU QUÉBEC

**Pour améliorer les  
conditions de vie  
des aînés en HLM**

Regroupement des offices d'habitation du Québec  
1126 Grande-Allée Ouest  
Québec, (Québec) G0A 4P0  
418 527-6228  
[www.rohq.qc.ca](http://www.rohq.qc.ca)

Version du 7 septembre 2007

## INTRODUCTION

Le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ) constitue un vaste réseau qui s'étend sur tout le territoire du Québec. Son effectif est composé de 486 offices municipaux d'habitation (OMH) et de 7 corporations privées sans but lucratif, reconnues à titre de membres auxiliaires. Les OMH membres du ROHQ assurent la gestion de près de 61 000 logements à loyer modique (HLM), plus de 3 000 logements communautaires ainsi que plus de 7 000 ententes avec des locateurs privés pour des logements subventionnés dans le cadre du programme de supplément au loyer. Les corporations privées, membres du regroupement, interviennent dans la gestion de plus de 4 800 unités de logements communautaires. Un peu plus de la moitié du parc de logements placés sous la responsabilité des offices d'habitation est destinée à des personnes âgées.

Le Regroupement des offices d'habitation du Québec s'est donné pour mission de :

- promouvoir et favoriser le développement du logement public et abordable dans le respect du développement durable;
- représenter les offices d'habitation auprès des pouvoirs publics et des organismes liés au logement social;
- offrir une gamme de services visant à informer, former et soutenir les représentants des offices d'habitation, administrateurs et employés, dans le déploiement de leurs activités.

Notre Regroupement offre ainsi des services de soutien, de formation et de représentation, à plus de 3 500 administrateurs bénévoles dont des délégués des municipalités, des représentants des locataires et des représentants socio-économiques, qui siègent au sein des conseils d'administration des offices. Nous soutenons également l'activité et la formation de 2 000 employés à temps plein et à temps partiel intervenant dans l'allocation de service d'habitation sociale auprès de plus de 100 000 résidents à travers le Québec.

Partenaires naturels du gouvernement et des municipalités à titre de mandataires de ceux-ci dans la gestion du programme de logement social public, les OMH sont présents dans toutes les régions du Québec. Leur action s'adresse à des ménages à faible revenu qui sont mal logés ou qui consacrent au logement une part trop importante de leur budget. À ce titre, nous rappelons que le programme HLM constitue le plus important programme de logement social et le seul à s'adresser exclusivement aux ménages à faible revenu. Depuis 2002, les OMH peuvent agir à titre de promoteur de projets de logements sociaux, dans le cadre des programmes *Accès-Logis* et *Logement abordable Québec*. Cette modification législative est venue ainsi consacrer les initiatives de certaines municipalités, ayant eu recours à des sociétés paramunicipales en matière d'habitation sociale.

Le caractère public du réseau des OMH implique des règles de gestion s'appuyant sur des principes d'imputabilité et de transparence à l'égard de l'attribution de services d'habitation à la collectivité. De même, la participation des locataires de HLM au sein des conseils d'administration et dans certains mécanismes de gestion du parc de logements, ainsi que l'émergence de liens formels avec différents réseaux d'intervention auprès de clientèles cibles, témoignent de l'évolution du mode de gestion du parc de logements HLM au Québec. Les gestionnaires de HLM ne sont plus uniquement des gestionnaires immobiliers de logements publics; ils sont devenus des intervenants du logement social, s'inscrivant comme des acteurs majeurs du *continuum* de mesures destinées à l'amélioration du cadre de vie et à l'épanouissement des personnes les plus démunies de notre société.

C'est donc à titre d'intervenant majeur du logement social au Québec que le Regroupement des offices d'habitation du Québec présente ce mémoire dans le cadre des travaux de consultation publique sur les conditions de vie des personnes âgées.

## LES HLM POUR PERSONNES ÂGÉES

Le Québec compte un peu plus de 61 000 logements HLM. Ces logements sont répartis dans 8 524 immeubles à travers l'ensemble du territoire québécois. À tort, on a tendance à associer le logement HLM à des grands ensembles résidentiels désœuvrés. Dans les faits, 91 % des bâtiments HLM au Québec comptent moins de 20 logements. Ces logements HLM sont distribués en trois catégories principales : les logements destinés aux familles, ceux réservés aux personnes âgées et enfin les logements pour les personnes seules. Selon les données officielles de la SHQ <sup>1</sup> le parc de logement HLM se répartie comme suit :

<b>Clientèles</b>	<b>Nombre de logements</b>	<b>Pourcentage (%)</b>
HLM familles	25 857	42,3 %
HLM personnes âgées	34 686	56,8 %
HLM personnes seules	571	0,9 %
<b>Total</b>	<b>61 114</b>	<b>100 %</b>

La majorité des logements HLM (56,8 %) sont donc spécifiquement destinés à des personnes âgées. Près des 2/3 de ces logements sont localisés dans les neuf grandes villes centres du Québec. Fait à souligner, dans la très grande majorité des régions du Québec (12 sur 17), les logements HLM pour personnes âgées sont en nombre plus important que les logements, de ce même programme, destinés aux familles. Cette situation est inversée dans cinq régions soit celles du Bas-Saint-Laurent, du Saguenay-Lac-Saint-Jean, de l'Estrie, de l'Outaouais et du Nord-du-Québec.

Autre fait important à souligner, concernant le parc de logement HLM pour personnes âgées, près de 85 % des logements de ce parc se composent de logements comptant une chambre à coucher, le reste des logements comptant deux chambres et plus. Cette caractéristique est importante, dans la mesure où le logement HLM pour personnes âgées au Québec n'est pas constitué d'un parc de studio à l'instar de l'expérience d'autres provinces canadiennes. Les personnes âgées, logées en HLM au Québec, résident ainsi dans des ensembles locatifs plus conformes aux standards d'habitation que d'hébergement. Ce cadre architectural aura une valeur significative à l'égard des défis proposés par le maintien à domicile des personnes vieillissantes.

---

<sup>1</sup> Société d'habitation du Québec, Banque de référence en habitation sociale, 2004

Parmi les caractéristiques architecturales du parc, soulignons que la très grande majorité des immeubles érigés dans les villes et villages des régions du Québec, sont constitués de bâtiments de deux étages ne disposant pas d'ascenseurs. Cette réalité est notamment observable au sein des quelques 475 offices d'habitation administrant moins de 50 unités de logements qui desservent, à toutes fins pratiques, presque exclusivement une clientèle de personnes âgées. Toutefois, dans la plupart des immeubles accueillant des logements pour personnes âgées, on retrouve des équipements collectifs comme une salle communautaire, un jardin collectif, etc. Pour les immeubles construits au cours des années 80, la SHQ a pris l'initiative d'appliquer des standards d'accès universels qui sont aujourd'hui imposés par le Code du bâtiment. Cette initiative s'est prolongée par l'adoption, par la Société d'habitation du Québec en 1990, d'un cadre spécifique d'aménagement pour les logements sociaux aux aînés. Ces paramètres ont été utiles pour orienter les normes des nouveaux programmes de logements sociaux et communautaires qui ont suivi le retrait, en 1993, du financement fédéral en habitation sociale et qui a marqué la fin du programme de construction de logements HLM.

Si le parc HLM au Québec représente un patrimoine collectif important, dont la valeur de remplacement est estimée à près de 6 milliards de dollars, on ne peut pas passer sous silence le fait que la très grande majorité de ces bâtiments ont été érigés voilà plus de vingt ans. Bien que le gouvernement du Québec et la SHQ consacrent des efforts budgétaires importants pour l'entretien de ces immeubles et le maintien de la qualité des logements; il nous faut constater un certain décalage entre le contexte et les critères qui ont présidé à leur conception et la réalité des besoins des ménages qui y résident aujourd'hui.

À leur origine, les ensembles HLM pour personnes âgées ont été conçus pour des ménages composés de personnes autonomes. Le vieillissement de la population, l'arrêt de la construction de nouveaux HLM au début des années 90 et la rétention des personnes à leur domicile sont des facteurs qui influencent les barrières architecturales, de même que les impératifs de sécurité, qui peuvent affecter le maintien à domicile des résidents plus âgés ou dont les capacités motrices sont diminuées. Dans un contexte où la majorité des bâtiments HLM ont été érigés depuis plus de vingt ans, les attentes des locataires âgées à l'égard de leur sentiment d'insécurité, génèrent des demandes à l'égard de nouvelles installations particulières telles des ouvre-porte automatiques, des systèmes de caméras de surveillance, des points de rechargement énergétique pour les triporteurs, etc. Soulignons que les offices d'habitation n'ont pas accès au programme régulier d'adaptation de domicile (PAD) et ne dispose pas d'une enveloppe budgétaire spécifiquement dédiée à l'adaptation des logements. Tout aménagement particulier d'un logement ou d'un immeuble doit être réalisé à même le budget d'entretien régulier du parc immobilier. Les paramètres budgétaires qui déterminent l'enveloppe d'entretien des immeubles ne tiennent évidemment pas compte des conditions spécifiques de la clientèle résidente.

## **LES AÎNÉES EN HLM**

Or, les caractéristiques des personnes résidents en HLM sont, à ce jour, malheureusement peu documentées. Dans les faits, la Société d'habitation du Québec et ses mandataires dans l'administration de ce programme ne disposent pas d'un profil actualisé de la clientèle vivant en HLM. La réalisation d'un tel profil, permettant de mieux identifier les conditions des résidents afin de mieux répondre à leurs besoins, fait pourtant l'objet de revendication depuis plusieurs années.

Certaines données de base, recueillies par l'initiative de quelques offices d'habitation ainsi que les résultats de quelques recherches, nous permettent toutefois d'énoncer les constats suivants :

- la vaste majorité des locataires sont des femmes (plus de 75 % des logements dans les OMH des grandes villes centres);
- la grande majorité des locataires vivent seuls;
- l'âge moyen des locataires aînés en HLM dans les OMH des grandes villes centres, se situe dans une fourchette de 68 à 75 ans;
- le temps moyen d'occupation du logement observé dans les OMH des grandes villes centres va de 9 à 25 ans;
- la très grande majorité des ménages ne disposent que des revenus provenant des régimes gouvernementaux de sécurité de vieillesse.

Tel que nous l'avons précédemment mentionné, l'état de santé, l'autonomie fonctionnelle et les différents besoins en adaptation et services des personnes vieillissant en HLM sont, pour l'ensemble du parc, peu documentés. Toutefois, une étude réalisée en 2004 auprès de 550 locataires aînés de l'OMH de Montréal<sup>2</sup>, dont l'âge moyen était de 73,8 ans pour les femmes et de 70,7 ans pour les hommes, permet de dégager quelques constats à ce chapitre :

- une bonne proportion de résidents s'estiment en bonne santé (60 %);
- 47 % des répondants à l'étude affirment souffrir de problèmes de santé non soulagés;
- 17 % des participants à l'étude ont déclaré avoir fait des chutes en cours d'année;
- 29 % ont déclaré ne recevoir aucun service de proches;
- 22 % ont affirmé recevoir des services d'une personne de leur entourage au moins une fois par mois;
- 56 % ont signalé une source de difficultés de relation avec un autre résident;
- 80 % rendent en moyenne 3 services par mois (à un autre résident, à un ami, à un membre de la famille);
- 30 % reçoivent des services d'un organisme en lien avec des soins de santé;
- près du tiers des répondants ont suggérés d'améliorer la sécurisation de l'accès à leur immeuble.

Au-delà de ces constats, il faut souligner l'apport important découlant de la participation active des aînés en HLM, aux actions communautaires déployées dans le réseau. En outre, les locataires sont représentés aux conseils d'administration des offices d'habitation. De plus, les locataires ont développé depuis quelques 30 années une forme originale d'association de résidents, dont le mandat est de représenter les locataires auprès de leur office ainsi que d'organiser des activités communautaires et sociales dans les milieux de vie que sont les HLM. On retrouve à travers le Québec, environ 300 associations de locataires. Malheureusement, le vieillissement des premiers leaders, associé à la présence de plus en plus grande des problématiques sociales en HLM pour personnes âgées (problèmes de santé mentale, isolement social de plus en plus grand, alcoolisme et toxicomanie, etc.), met en péril la survie de ce mouvement associatif, à moins qu'un soutien communautaire plus constant ne leur soit offert.

---

<sup>2</sup> Plamondon, Louis, et al. Étude descriptive des aîné-es vulnérables vivant en HLM. Forum des citoyens aîné-es de Montréal, rapport préliminaire, 2004.

## LES DÉFIS

On peut segmenter en trois parties l'évolution de la mission des OMH en habitation sociale. De l'origine jusqu'au début des années 80, le programme HLM était animé par une vocation principalement économique; soit celle de fournir un logement adéquat à un loyer économique, à des ménages à faible revenu. Dans la décennie suivante, les gestionnaires ont mis de l'avant des initiatives pour répondre aux besoins des personnes en légère perte d'autonomie. Les préoccupations inhérentes à l'accessibilité et à l'aménagement des logements ont ainsi caractérisé certaines initiatives locales. Depuis la fin des années 90, les intervenants en HLM doivent composer avec la vulnérabilité et les difficultés sociales de leurs résidents ainsi qu'avec les mixités intragénérationnelles inhérentes au vieillissement. Dans les immeubles HLM, de jeunes retraités côtoient des personnes plus avancées en âge entraînant des dynamiques de vie communautaire fort différentes. Pour paraphraser un directeur d'office, les OMH sont passés « *d'une mission de poignée de porte à une mission de poignée de main!* ».

Le programme HLM ne peut plus être limité à sa simple vocation économique. Le vieillissement des résidents, la perte d'autonomie qui en est corollaire et l'accueil d'une clientèle de plus en plus fragilisée ou marginalisée au plan psychosocial ou socio économique, sont autant de phénomènes qui conduisent les OMH à s'investir dans le champ des activités de soutien aux résidents et à agir bien au-delà de la brique et du béton et ce, sans que des ressources ne leur aient été spécifiquement dévolues à cet égard.

Considérant les obligations, pour les OMH, de reconnaître les activités des comités et associations de résidents et la présence de représentants des locataires au sein de leurs différentes instances, il devient impératif de déployer des actions et des mesures de soutien à la vie communautaire en HLM.

On doit également convenir qu'en HLM, la capacité de maintenir à domicile des personnes en perte d'autonomie est liée par les limitations fonctionnelles découlant de l'architecture des ensembles résidentielles, notamment en matière de sécurité des personnes. Il importe de tenir compte du type de bâti que constitue le parc de logements HLM et des possibilités et limites, tant physiques que réglementaires, permettant d'y apporter des aménagements adaptés.

Enfin, bien que la mission sociale des offices d'habitation soit dorénavant prépondérante, l'évolution de leur structure organisationnelle ne doit pas être guidée par un modèle substituant les responsabilités institutionnelles du réseau de la santé et des services sociaux. En HLM, les résidents vivent dans des logements et non dans des « lits ». D'une part cette distinction démontre l'importance de favoriser une approche de *milieu*. Cette approche signifie, en outre, qu'il ne suffit pas de mener des actions sectorielles et individuelles mais de considérer l'interaction entre la personne et son milieu de vie et, qu'au-delà du développement des capacités des personnes, il est primordial de viser à l'amélioration de son milieu, en supportant, notamment, les actions et activités collectives. D'autre part, nous devons comprendre les limites fonctionnelles du programme HLM à l'égard des capacités de maintien à domicile des personnes en perte d'autonomie. Dans ce contexte, l'OMH doit et devra être le pivot d'un ensemble de partenariats animés par la nécessité d'assurer, dans la reconnaissance des compétences des différents partenaires, l'amélioration des conditions de vie des résidents.

## QUELQUES PRATIQUES EXEMPLAIRES

À ce chapitre, plusieurs pratiques exemplaires ont émergé en milieu HLM. Citons à titre d'exemples :

La conclusion d'une entente de partenariat entre l'OMH de Châteauguay et le CSSS Jardins-Roussillon, permettant d'offrir sur place, dans les résidences des personnes âgées de l'OMH, un service professionnel individualisé d'accueil, d'évaluation sommaire et de référence par le personnel du CSSS, en offrant également des activités de prévention planifiées en fonction des besoins de santé physique, sociale et environnementale, en vue d'assurer une continuité résidentielle aux clientèles communes aux deux réseaux.

Un partenariat entre l'OMH de Laval et les CLSC-CHSLD du Marigot et du Ruisseau-Papineau, supporté financièrement par l'ASSS de Laval, permettant la mise en place d'un programme d'intervenants de milieu en résidence dans les HLM pour personnes âgées. L'intervenant de milieu, qui réside dans un des logements des immeubles, a notamment pour mandat :

- d'assurer une présence rassurante auprès des résidents, ainsi qu'une surveillance générale de leur condition;
- de dépister les situations problématiques et de procéder aux références requises;
- d'assumer un rôle d'écoute et de stimulation auprès des résidents;
- d'effectuer des visites auprès des résidents;
- d'offrir un soutien à certaines activités de vie domestique (approvisionnement, rendez-vous, parrainage civique, etc.).

L'entente tripartite entre l'ASSS de la Capitale Nationale, les CSSS de la Vieille-Capitale et de Québec-Nord et l'OMH de Québec, pour la mise en place d'une convention de soutien pour les demandeurs et résidents de l'OMH, éprouvant certaines difficultés d'intégration sociale.

L'entente tripartite entre l'OMH de Drummondville, le CSSS de Drummond et l'organisme communautaire *Logisoutien*, pour des services à domicile de repas communautaires, de buanderie, d'entretien ménager, d'assistance pour la prise de médicaments et d'accompagnement.

L'entente de partenariat entre l'OMH de Montréal et le CSSS Verdun/Côte Saint-Paul, issue de la volonté commune des deux organisations de consolider le développement de liens de collaboration pour favoriser l'amélioration de la qualité de vie et le bien-être des résidents en HLM.

La mise sur pied à Trois-Rivières d'un projet pilote, par l'OMH de Trois-Rivières et le CSSS de Trois-Rivières, visant l'évaluation de l'état de santé des personnes résidant dans deux ensembles immobiliers pour personnes âgées.

L'entente tripartite entre la SHQ, l'OMH de Lévis et le CSSS du Grand-Littoral, concernant le réaménagement du Manoir du Passage pour l'adapter aux conditions de vie des âgées en perte d'autonomie vivant en HLM à Lévis et y fournir, sur place, les ressources de soutien socio-sanitaires adéquates.



Ce ne sont là que quelques exemples d'initiatives, mises de l'avant pour répondre aux besoins en émergence dans le réseau de l'habitation sociale à l'égard du maintien à domicile des personnes âgées en HLM. Ces initiatives sont appuyées sur les forces de la formule HLM, qui fournit des logements somme toute appropriés et sécurisant pour les résidents, dans le respect de leur capacité financière. Plus qu'un toit, le HLM devient un milieu de vie animé offrant des opportunités de briser l'isolement des personnes âgées, par des activités communautaires. Cependant, ces opportunités ne pourront révéler leur plein potentiel que dans la mesure où les offices d'habitation pourront compter sur les ressources requises pour favoriser le maintien à domicile et l'épanouissement personnel des personnes âgées qui habitent en HLM. Ce constat est d'autant plus important que l'action des offices d'habitation déborde le cadre des conditions de vie des personnes âgées. En effet, les offices administrent également un important parc de logements destiné à des familles dont la pauvreté ne se limite pas, malheureusement, à leur seule condition économique.

## NOS RECOMMANDATIONS

Pour renforcer l'action auprès des personnes âgées résidant en milieu HLM, le ROHQ recommande de :

- assurer le financement récurrent de l'action et du soutien communautaire en HLM (6,5 M \$/an), donnant accès aux offices d'habitation à des ressources permettant la mise en place d'une approche par milieu de vie;
- faire réaliser un profil dynamique de la situation des âgées en HLM, par la Société d'habitation du Québec;
- soutenir l'organisation d'un colloque annuel facilitant le réseautage entre les différents acteurs impliqués auprès des personnes âgées en HLM;
- consacrer un budget spécifiquement dédié à l'adaptation des logements HLM pour personnes âgées en perte d'autonomie (PAD pour âgés en HLM : 1,5 M \$/an);
- mettre de l'avant un programme d'installation d'ascenseurs pour les bâtiments HLM destinés aux personnes âgées. Ce programme pourrait disposer d'un financement tripartite : un tiers par le Gouvernement du Québec, un tiers par le Gouvernement du Canada et un tiers par une contribution du milieu;
- maintenir les investissements gouvernementaux dans la construction de logements sociaux desservant une clientèle de personnes âgées.
- financer la formation des résidents à l'égard de leur participation à la gestion démocratique et à la vie communautaire