



Rapport de recherche

PROGRAMME ACTIONS CONCERTÉES

Le logement locatif privé : facteur d'exclusion socioterritoriale des personnes âgées

Chercheuse principale

Hélène Bélanger, Université du Québec à Montréal

Cochercheur.e.s

Martin Gallié, Louis Gaudreau, Violaine Jolivet, Meghan Joy et Isabelle Marchand

Collaborateurs

Julien Simard et Renaud Goyer

Établissement gestionnaire de la subvention

Université du Québec à Montréal

Numéro du projet de recherche

2021-OVTR-295148

Titre de l'Action concertée

Programme de recherche sur les personnes âgées vivant des dynamiques
de marginalisation et d'exclusion sociale

Partenaires de l'Action concertée

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH)
Le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI)
Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)
La Société d'habitation du Québec (SHQ)
et le Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQSC)

Remerciements

L'équipe tient à remercier les partenaires du milieu :

Le Comité logement de la Petite-Patrie, le Comité logement Rive-Sud
et la Table de concertation régionale des aîné.e.s des Laurentides

L'équipe tient également à remercier les étudiant.e.s-assistant.e.s de recherche
qui ont contribué à différents moments au projet :

Pierre Carrere, Catherine Cliche, Katrina Decelles, Juliette Fighiera, Marjorie Héricher,
Ariane Kirton, Olivier Laau-Laurin, Julie Labelle, Gregory Laplante, Monique Mato,
Benjamin Paré et Yann Tremblay-Marcotte

Citation suggérée :

Bélanger, H., Simard, J., Gallié, M., Joy, M., Marchand, I., Gaudreau, L. et R. Goyer (2024). *Le logement locatif privé : facteur d'exclusion socioterritoriale des personnes âgées*, rapport final de recherche produit dans le cadre de l'Action concertée - Programme de recherche sur les personnes âgées vivant des dynamiques de marginalisation et d'exclusion sociale, 25 pages et annexes.

RÉSUMÉ

Cette Action concertée porte sur les dynamiques d'exclusion et de marginalisation socioterritoriales vécues par des personnes âgées de 65 ans et plus résidant dans le parc locatif privé régulier, dans différents types de collectivités. S'inscrivant dans l'axe 3 (créer des environnements sains, sécuritaires et accueillants) de l'appel de propositions *Marginalisation et exclusion sociale des personnes âgées*, cette étude vise plus spécifiquement à répondre au besoin de recherche 3.3, notamment sur les capacités et moyens mis en œuvre par différentes collectivités pour retenir dans leur milieu des personnes âgées en situation d'exclusion sociale. Cette recherche s'est intéressée plus spécifiquement à l'exclusion territoriale qui est l'une des sous-catégories de l'exclusion sociale. L'exclusion territoriale, définie ici à partir des études urbaines, permet d'aborder des situations de mobilité résidentielle contrainte, d'immobilité subie et de précarité résidentielle reliées à des dynamiques spatiales telles que la gentrification, les rénovations urbaines ou la spéculation immobilière.

Le logement est bien complexe et un déterminant social de la santé. Les conséquences de la précarité résidentielle, surtout lorsqu'elle atteint le stade de l'expulsion, peuvent s'avérer très graves et constituer une véritable crise de santé publique. En replaçant le logement au cœur de l'exclusion territoriale, cette recherche approfondit la compréhension des mécanismes sociaux qui mettent en péril le maintien dans les lieux de personnes vieillissantes vulnérables. Ainsi, l'exploration des dynamiques urbaines et immobilières ainsi que des relations locatives dans trois types de collectivités¹ permet d'explorer leurs impacts sur l'exclusion et la marginalisation territoriale des personnes âgées locataires sur le marché locatif privé régulier. Plus précisément, cette recherche poursuit trois objectifs qui permettent d'articuler les mécanismes sociétaux à l'œuvre et les expériences individuelles.

1) Recenser les moyens (politiques et réglementaires, lois, financements et campagnes d'information) mis en œuvre dans différents types de localités pour s'attaquer au problème de la précarité résidentielle et plus largement de l'exclusion territoriale des personnes âgées locataires. Les politiques, programmes et lois, ne seraient pas suffisants pour endiguer, sur le terrain, les effets délétères de la crise du logement, de la spéculation immobilière et la gentrification chez les personnes âgées locataires. La recherche s'est attardée spécifiquement à l'analyse de la conception et du

¹ Un quartier central montréalais (La Petite-Patrie), une banlieue proche de Montréal (Longueuil) et un centre régional (Saint-Jérôme).

discours des politiques sur le vieillissement chez soi et des politiques Municipalités amies des aînées (MADA), ainsi qu'une analyse de la jurisprudence au Tribunal administratif du logement (TAL) de l'utilisation de l'article 1959.1 du Code civil, auquel s'est ajouté des groupes de discussion avec des intervenant-e-s du milieu.

- 2) Comprendre l'expérience sociale et les épreuves vécues par des personnes âgées locataires dans différents types de localités avec leurs spécificités urbaines et immobilières. L'insécurité résidentielle des personnes âgées locataires se manifesterait à travers différentes épreuves financières, interactionnelles et spatiales. Afin de mieux comprendre les multiples dimensions de l'expérience d'insécurité résidentielle vécue, l'équipe a réalisé 37 entretiens semi-dirigés auprès de personnes locataires âgées de 65 ans ou plus domiciliées dans l'une des trois collectivités.
- 3) Décrire les actions des acteurs du milieu s'appliquant à soutenir les personnes âgées locataires vivant une situation d'exclusion territoriale. Le milieu communautaire, en particulier les groupes de défenses des locataires, soutiennent les personnes âgées locataires en situation de précarité résidentielle de plusieurs manières. Mais ces appuis seraient insuffisants pour endiguer plusieurs types de situations résidentielles précaires et de risques de déplacement forcé. Les groupes de discussion et les entretiens réalisés ont permis de mettre en lumière les actions du milieu.

Principaux résultats

Comment favoriser le vieillissement dans leur domicile des locataires si la possibilité même de se loger dans un quartier central, une municipalité de banlieue ou un centre régional est incertaine, voire représente dans les faits un défi considérable? Les résultats le montrent, si les programmes MADA peuvent s'attaquer efficacement à certaines inégalités territoriales, notamment autour de la provision d'équipements, elles ne s'attaquent pas aux principales épreuves vécues par les locataires, ce qui constitue un obstacle important (si ce n'est le principal) à la possibilité de vivre dignement dans différents types de collectivités, dans une situation de sécurité d'occupation stable. L'analyse de la conception et du discours des politiques sur le vieillissement chez soi et les MADA a permis d'éclairer la divergence entre les objectifs politiques et la réalité à laquelle font face les personnes âgées locataires. Trois principaux constats se dégagent de cette analyse : 1) le vieillissement de la population est présenté comme un défi/un problème; 2) la nature systémique de l'insécurité résidentielle et de la crise du logement n'est pas reconnue; 3) le langage utilisé est vague et non contraignant quant aux actions proposées.

L'évaluation complète de la jurisprudence pour l'ensemble du Québec a été faite pour la période du 10 juin 2016, date d'adoption de la première mouture de l'article 1959.1 du Code civil du Québec, au 18 juin 2022, soit avant l'élargissement de certains critères de protection et le moratoire sur les évictions suivant l'adoption du projet de loi n° 65 en juin dernier. Durant cette période, sur plus de 50 000 cas étudiés par le Tribunal administratif du logement (TAL), 123 dossiers ont impliqué véritablement l'article 1959.1. S'il est impossible de savoir combien de cas de déplacement forcé ont été prévenus en amont d'un contentieux au TAL, le faible nombre de cas montre que le recours au tribunal est une exception. De plus, l'étude qualitative de la jurisprudence montre que les juges ont différentes interprétations de l'application des critères qui doivent être remplis pour garantir le maintien dans les lieux. En somme, malgré une avancée certaine du côté du législateur pour protéger les droits des personnes âgées, la portée de l'article 1959.1 est demeurée très limitée. L'élargissement des critères d'inclusion adopté dans le projet de loi 65 est à saluer, mais ne répond pas aux limites soulevées par l'étude de la jurisprudence réalisée dans le cadre de cette recherche.

La situation sur le terrain, dans un contexte d'effervescence du marché immobilier, en est une d'insécurité d'occupation. En effet, les ventes d'immeubles de 2 à 5 logements ont connu un bond variant de 20% à 68% en un an au premier trimestre de 2024 selon Centris pour les secteurs de Rosemont-Petite-Patrie, Vieux-Longueuil et les Laurentides. En parallèle, les profils des personnes locataires interviewées montrent un très grand potentiel de précarité résidentielle : des revenus faibles ou modestes, une longue durée d'occupation et un loyer moyen payé bien en dessous des prix moyens des logements équivalents disponibles sur le marché. Cette précarité résidentielle se traduit par des épreuves interactionnelles, financières et spatiales qui englobent les difficultés et obstacles vécus par les personnes âgées locataires sur le marché locatif privé régulier.

La grande majorité des locataires interviewés dans le cadre de cette recherche font face à des épreuves interactionnelles qui prennent la forme de conflits avec un voisin (incluant un cas de maltraitance), de menaces ou de tentatives d'expulsion, parfois frauduleuse ou malveillante, de harcèlement ou d'intimidation, de pressions ou d'invitation à quitter l'appartement, voire de désinformation ou de non-respect des droits des locataires. Quant aux épreuves financières, vécues par plus de la moitié des personnes interviewées, elles prennent principalement la forme d'augmentations abusives de loyer, parfois de plusieurs centaines de dollars par mois. Il est à noter que ces augmentations abusives sont trop souvent accompagnées de menaces ou de comportements intimidants de la part du propriétaire, du gestionnaire ou d'un employé. Finalement, plus de la moitié des personnes interviewées ont rapporté des épreuves

spatiales dont le manque d'entretien, l'insalubrité du logement et la présence de vermine, ou encore l'entrée du locateur dans l'appartement sans autorisation, en présence ou non de la personne aînée locataire.

Les situations de mal-logement et de précarité résidentielle sont bien connues des intervenant.e.s du milieu tout comme les différentes formes de contraintes, d'avis d'éviction ou d'ententes « à l'amiable » pour que les personnes aînées locataires quittent le logement qu'elles paient bien en dessous des prix actuels du marché. Or, lorsque les personnes aînées locataires doivent déménager, elles doivent quitter le quartier, accepter de payer beaucoup plus cher pour leur capacité de payer ou de vivre dans un logement mal adapté ou insalubre. De plus, les effets délétères de la spéculation immobilière se fait sentir, au sein de la population âgée locataire en situation de précarité résidentielle, beaucoup plus rapidement et plus amplement que la capacité des divers acteurs (groupes communautaires, institutions municipales et provinciales) à répondre à ce qui peut être qualifié de crise. Face à cette situation, plusieurs actions sont mises en place par les intervenant.e.s du milieu malgré leur capacité limitée: campagnes d'information, incluant le porte-à-porte pour informer les locataires de leurs droits; accompagnement des locataires dans leurs démarches de contestation de reprises, d'évictions ou de hausses de loyer; pressions auprès des municipalités pour l'adoption de politiques; mesures d'urgence. Il n'en demeure pas moins que le financement requis pour rejoindre davantage les personnes aînées locataires sont trop souvent ponctuels.

Or, le processus de vieillissement accéléré du Québec risque d'alimenter voire d'aggraver les enjeux documentés dans ce rapport.

Principales pistes de solution

À la lumière des résultats, la recherche identifie des objets précis sur lesquels l'action publique, dans divers paliers de gouvernement, peut agir. Au total, une quinzaine de mesures sont proposées. Puisque le logement, et plus largement, les enjeux urbains représentent des éléments d'action publique qui sont partagés par de nombreux acteurs institutionnels agissant à diverses échelles, certaines recommandations visent davantage le gouvernement provincial, d'autres, les gouvernements municipaux.

Du côté du gouvernement provincial, plusieurs problèmes subsistent et nécessitent d'être réglés par rapport à l'application et à la portée de l'article 1959.1 ainsi que par sa mobilisation par les personnes aînées visées. C'est le cas de l'élargissement des critères de l'article 1959.1 du Code civil, malgré les avancées grâce à l'adoption du projet de loi 65 et

de manque de stabilité et de constance dans l'application de l'article par les juges du TAL. À cela s'ajoute la nécessité de campagnes d'information et d'appui aux comités logements et autres groupes de défense des locataires. De plus, il faudra inexorablement construire davantage de logements abordables et hors marché destinés aux personnes âgées, et ce dans toutes les régions du Québec, ce qui nécessitera l'injection de fonds. La situation de précarité résidentielle vécue par les personnes âgées locataires sur le marché locatif privé régulier touche non seulement leur condition actuelle de logement, mais est alimentée par l'absence sur le marché de logement accessible. Ainsi, les effets réels du programme PHAQ doivent être évalués en ce qui a trait aux personnes âgées locataires. D'autres avenues mériteraient d'être explorées avec les acteurs du milieu que sont les groupes de ressources techniques et les groupes communautaires, mais aussi avec des organisations comme Territoires innovants en économie sociale et solidaire (TIESSS), Espace Muni ou Vivre en ville. En parallèle, le gouvernement provincial pourrait davantage miser sur des partenariats avec des offices municipaux d'habitation, en garantissant un financement stable et s'inscrivant dans la durée et permettant de loger adéquatement un nombre important de personnes âgées.

Les municipalités ont un rôle à jouer dans cette transition vers l'innovation sociale en matière d'habitation présentement en cours au Québec garantissant une plus grande sécurité d'occupation. Les recommandations suivantes, élaborées à partir de l'analyse des politiques MADA, valent aussi pour les autres paliers de gouvernement. Ainsi, les plans MADA et autres politiques visant le maintien des personnes âgées sur place devraient être plus précis et effectifs en matière d'habitation. Pour se faire elles doivent d'abord reconnaître la nature systémique de la crise du logement abordable et le rôle des gouvernements dans son origine et sa résolution.

Principales mesures recommandées

Soutenir financièrement les groupes de défenses des droits des locataires (et autres groupes assumant cette responsabilité) partout au Québec pour mener des campagnes de sensibilisation quant à la précarité résidentielle des personnes locataires âgées et par rapport aux dispositions de l'article 1959.1

Garantir l'accès à l'aide juridique automatique pour toutes les personnes admissibles à la protection prévue à l'article 1959.1

Mener une campagne de sensibilisation nationale pour faire connaître les dispositions de l'article 1959.1

Financer la construction de logements hors marché avec services sur le modèle des résidences EnHarmonie à Montréal, en collaboration avec les offices municipaux d'habitation

Adopter des politiques qui prévoient des mesures concrètes en matière d'habitation, incluant l'intégration d'innovation en habitation, en partenariat avec des organisations comme le TIESSS, Espace Muni ou Vivre en ville