

Rapport coût-efficacité des programmes de prévention des expulsions

INTRODUCTION

L'expulsion perturbe la vie des locataires et s'accompagne de coûts, aussi bien pour les locataires que pour les propriétaires-bailleurs. Dans certains cas, l'expulsion peut mener à l'absence de logement absolue, ce qui signifie que les personnes touchées doivent compter sur les maisons d'hébergement d'urgence et sur d'autres services sociaux. Des initiatives positives de prévention des expulsions peuvent empêcher le recours à ces mesures coûteuses.

La recherche avait notamment comme objectifs la documentation des coûts que représentent les expulsions pour les propriétaires-bailleurs, les locataires et les organismes de services sociaux, et l'examen des coûts et des facteurs menant au succès ou à l'échec des programmes et services qui contribuent à prévenir les expulsions.

La question première à laquelle l'étude devait répondre était la suivante : Comment les différentes méthodes de prévention des expulsions au Canada se comparent-elles entre elles, en termes de coûts et d'efficacité? Et comment les coûts de ces différentes méthodes se comparent-ils aux coûts associés à l'expulsion?

La recherche s'est penchée sur les points suivants :

- les coûts quantifiables et non quantifiables directs de l'expulsion pour les locataires, les propriétaires-bailleurs et les organismes de services sociaux;
- les coûts liés à la prévention des expulsions;
- les facteurs liés à des mesures efficaces ou inefficaces de prévention des expulsions;

- la mesure dans laquelle les différentes initiatives de prévention des expulsions donnent les résultats voulus;
- la façon dont les mesures de prévention des expulsions peuvent être comparées entre elles.

MÉTHODOLOGIE

Les chercheurs ont entrepris les démarches suivantes :

- une étude des ouvrages canadiens et étrangers;
- un inventaire de 32 mesures canadiennes de prévention des expulsions;
- des entrevues ou des groupes de discussion avec un échantillon non représentatif de 32 particuliers ayant déjà vécu des expulsions;
- des entrevues téléphoniques avec des spécialistes (personnes qui connaissent bien les relations entre les locataires et les propriétaires-bailleurs, qui sont affiliées aux propriétaires-bailleurs, des organismes municipaux du logement, des organismes de services sociaux et des associations de locataires);
- l'interrogation, à l'aide d'un questionnaire, de 26 organismes de prévention des expulsions et propriétaires-bailleurs de logements privés et sociaux;
- un examen approfondi de quatre organismes de prévention des expulsions dans les villes d'Ottawa et de Toronto;
- une comparaison détaillée de six mesures de prévention des expulsions offertes par ces quatre organismes.

CONSTATATIONS

Recherche documentaire

Selon les ouvrages trouvés, au cours des dernières années, de nombreuses villes canadiennes ont connu une combinaison de facteurs, dont les loyers en hausse, la construction très restreinte de logements locatifs, la chute des revenus parmi les familles et les particuliers à revenu modeste et l'accès limité au logement social. Conjugués à de faibles taux d'inoccupation, ces facteurs ont donné lieu à des conditions propices à l'augmentation du nombre d'expulsions.

La grande majorité des expulsions sont d'ordre économique et s'appuient sur une forme ou une autre de non-paiement du loyer. Les expulsions se font aussi bien dans le contexte du logement privé que dans celui du logement social. On croit que de nombreuses expulsions sont évitables; c'est-à-dire qu'elles sont causées par des malentendus ou par un manque temporaire de fonds attribuable à un incident inattendu. Étant donné que peu de locataires cherchent à obtenir de l'aide pour s'opposer à leur expulsion, les mesures de prévention des expulsions peuvent probablement jouer un rôle important dans le maintien d'un logement stable pour les ménages vulnérables.

Le survol des ouvrages publiés aux États-Unis, au Royaume-Uni, en France et en Australie sur le sujet a révélé que, bien qu'on trouve beaucoup d'information sur les types de mesures de prévention des expulsions qui existent à l'échelle internationale, il manque d'information d'évaluation empirique; l'information disponible tend à être descriptive. Les coûts que subissent les propriétaires-bailleurs et les locataires sont souvent indirects, et les détails des budgets des programmes de prévention des expulsions manquent souvent de clarté, ou sont enfouis dans les budgets plus vastes des organismes.

De nombreux rapports et études du Canada, des É.-U. et du R.-U. établissent un lien explicite entre l'expulsion et l'absence de logement absolue; par conséquent, on prétend dans de nombreux cas que les mesures de prévention des expulsions évitent de recourir aux centres d'hébergement d'urgence et de supporter les coûts liés aux services de soutien connexes. Cependant, en raison de l'absence de travaux de recherche rigoureux sur ce sujet, il est difficile de déterminer jusqu'à quel point les mesures de prévention des expulsions contribuent réellement aux résultats complexes et à long terme qui sont cités dans les ouvrages, notamment, la stabilité accrue du logement des locataires, la diminution du recours aux services sociaux financés par le secteur public et l'abordabilité des logements locatifs.

Mesures de prévention des expulsions au Canada

Cette étude présente un aperçu de 32 mesures de prévention des expulsions au Canada sous cinq catégories :

- 12 mesures portaient principalement sur l'offre d'information et de conseils;
- cinq programmes offraient des services de résolution des conflits et de médiation;
- un programme prévoyait une représentation juridique;
- 11 offraient une aide financière d'urgence (notamment, des banques d'aide au loyer);
- trois dispensaient des services de gestion financière par des tiers, ou des programmes de tutelle.

Parmi les mesures relevées, on trouvait des programmes financés et administrés par le secteur public, des mesures communautaires ou des initiatives privées. La plupart des organismes offraient des services à tout client qui communiquait avec eux, alors que certains réservaient leurs services à des segments particuliers de la population. Le budget annuel médian des programmes faisant partie de l'inventaire était d'environ 159 000 \$, avec des budgets annuels entre 25 000 \$ et 10,4 millions de dollars.

Coûts que représente l'expulsion pour le locataire

L'enquête auprès de 32 particuliers ayant vécu des expulsions (13 femmes et 19 hommes à Montréal, Ottawa et Vancouver) portait sur les coûts directs et indirects que représente l'expulsion pour le locataire. Neuf des personnes interrogées faisaient partie de familles, alors que 23 étaient seules au moment de l'enquête. Quatorze des 32 personnes interrogées étaient considérées comme sans-abri au moment de l'enquête, alors que les 18 autres vivaient dans des logements locatifs.

Les coûts les plus souvent signalés par les particuliers qui ont participé à l'étude étaient la perte des biens personnels, la perte des dépôts de garantie et des dépôts en cas de dommages et les frais de déménagement. De plus, les coûts liés à l'installation dans un autre logement et les coûts de transport plus élevés étaient qualifiés d'importants par un nombre considérable de personnes. Le coût moyen que représentait chaque expulsion pour les locataires de cet échantillon était de 2 234 \$.

À l'instar d'autres recherches, cette étude a permis de constater que l'expulsion menait souvent, pour les locataires, à un logement moins stable. Après l'expulsion, les personnes interrogées ont signalé une perte d'emploi et une augmentation du recours à l'aide sociale. Vingt-quatre des 32 participants ont indiqué avoir vécu dans un centre d'hébergement d'urgence à un moment donné, dans les semaines qui ont suivi leur expulsion. D'autres thèmes communs relevés par les personnes interrogées étaient axés sur le bouleversement social, notamment, la perte des amis et du réseau social et l'éclatement de la famille. Les abus d'alcool ou d'autres drogues étaient fréquents chez les locataires de cet échantillon expulsés, tout comme les arrestations par la police dans les semaines qui ont suivi l'expulsion.

Les personnes interrogées ont décrit un certain nombre d'obstacles et de difficultés liés à l'obtention d'un nouveau logement, après l'expulsion. Les logements locatifs privés étaient souvent décrits comme trop coûteux, et les locataires étaient incapables d'obtenir des logements sociaux en raison des longues listes d'attente.

Coûts que représente l'expulsion pour le propriétaire-bailleur

Les propriétaires-bailleurs qui ont participé à l'étude ont indiqué que chaque expulsion s'accompagnait d'un coût élevé se situant à près de 3 000 \$ pour les logements sociaux, et à près de 6 600 \$ pour les logements du secteur privé. Les coûts comprenaient les frais d'avocat, le loyer impayé, le loyer délaissé et les réparations à exécuter dans le logement locatif. Un certain nombre de propriétaires-bailleurs ont indiqué prévoir dans leur budget de tels coûts ou recettes délaissées sous la rubrique des coûts d'exploitation ou des coûts liés aux logements inoccupés. Les propriétaires-bailleurs cherchent aussi à récupérer les coûts auprès des locataires expulsés.

Coûts que représente l'expulsion pour le secteur public

Les estimations des coûts publics de l'expulsion s'appuyaient sur un rapport préparé en 2001 pour le gouvernement de la Colombie-Britannique qui quantifiait les coûts par habitant d'un vaste éventail de services financés par le secteur public et liés à l'itinérance. D'après ces estimations, on a constaté dans le cadre de l'étude qu'il en aurait coûté jusqu'à 2 500 \$ pour loger les locataires qui ont trouvé refuge pendant un mois dans un centre d'hébergement d'urgence après l'expulsion. Il en aurait coûté jusqu'à 5 000 \$ pour héberger des locataires qui ont indiqué vivre dans un logement social (pour un appartement autonome dans un ensemble comportant des services sur place). Quant aux locataires qui ont indiqué avoir obtenu un traitement de la toxicomanie, les coûts se seraient situés entre 2 000 \$ et 10 000 \$ pour une période d'un mois, tout dépendant du niveau de services.

Prévention effective des expulsions

Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête auprès des locataires ayant vécu des expulsions, ont indiqué que des propriétaires-bailleurs avaient essayé de les expulser en moyenne 2,9 fois, mais qu'elles avaient en fait quitté leurs logements locatifs en moyenne 2,1 fois. L'éventail des réponses allait du locataire qui avait été expulsé 11 fois, à la suite de 12 tentatives de la part de ses différents propriétaires-bailleurs, à un autre locataire que l'on n'avait jamais réussi à expulser malgré la réception de six avis d'expulsion différents. Environ le tiers des locataires interrogés qui risquaient l'expulsion n'ont pris aucune mesure, mais la majorité d'entre eux ont déployé des efforts pour contester leur expulsion. Bon nombre ont indiqué avoir amorcé des discussions avec le propriétaire-bailleur et avoir demandé de l'information, alors que quelques-uns ont affirmé avoir demandé une aide de la part de tiers, ou une aide financière. La plupart des efforts déployés pour empêcher l'expulsion ont été sans succès, seulement 7 des 32 locataires ayant indiqué avoir réussi à s'éviter au moins une expulsion. Les locataires qui n'ont pas réussi à empêcher leur expulsion ont indiqué plusieurs limites des programmes disponibles. Les personnes interrogées ont laissé entendre que les méthodes administratives n'étaient souvent pas bien adaptées aux circonstances et aux besoins des locataires. Les locataires qui risquaient l'expulsion en plus d'éprouver des problèmes de toxicomanie ou d'abus et de ne pas connaître les textes de loi régissant les relations entre les propriétaires-bailleurs et les locataires ont exprimé un sentiment d'impuissance parce que les méthodes de soutien mises à leur disposition ne répondaient pas à leurs difficultés multiples et liées entre elles.

Les évaluations des propriétaires-bailleurs quant aux mesures efficaces de prévention des expulsions variaient considérablement. Les tutelles financières, les suppléments au loyer et l'aide financière d'urgence obtenaient les meilleures notes. Les propriétaires-bailleurs donnaient comme moins efficaces l'information aux locataires et leur représentation juridique.

Les organismes de prévention des expulsions estimaient généralement que leurs efforts portaient fruit. Les organismes ont cité les services d'approche, le contact direct avec les propriétaires-bailleurs, les démarches sur plusieurs fronts et la rapidité de l'intervention comme étant essentiels à leurs succès. L'emplacement du programme n'était pas jugé très important. De plus, plusieurs organismes ont donné la pertinence des ressources et les facteurs politiques et économiques comme étant des déterminants importants du succès des programmes.

Comparaison des coûts et évaluation de l'efficacité de la prévention des expulsions

Effectuer une comparaison approfondie des programmes de prévention des expulsions est une tâche difficile, à la fois à cause des différences énormes entre les programmes, et des défis que présente un suivi à long terme des clients. Dans cette étude, on a comparé six programmes de prévention des expulsions offerts par quatre organismes d'Ottawa et de Toronto, sur le plan du rapport coût-efficacité. Chaque mesure a été classée en fonction de ses coûts élevés, moyens ou faibles, puis évaluée en fonction du rayonnement (nombre de clients joints), de la mesure dans laquelle les services sont réservés à des clients particuliers et de l'incidence des services sur le plan du maintien du client dans son logement (voir Tableau 1). Le coût par client de ces six initiatives se trouve entre 106 \$ et 2 088 \$.

Tableau I Comparaison des coûts et évaluation de l'efficacité de la prévention des expulsions

Organisme	Mesure	Coût annuel par client	Efficacité (rayonnement, ciblage, incidence)
Advocacy Centre for Tenants Ontario (ACTO)	programme d'avocats de service pour les locataires	106 \$ (faible)	Très grand rayonnement (6 000 personnes sur une période de 6 mois) Ciblage moyennement efficace Incidence faible, limitée (expulsion généralement reportée plutôt qu'évitée)
Neighbourhood Information Post (NIP)	banque d'aide au loyer de Toronto	1 709 \$ (élevé)	Rayonnement moyen Ciblage moyennement efficace (familles qui risquent l'expulsion) Incidence à moyen terme élevée (87 % des clients ont évité l'expulsion pendant 7 mois)
Neighbourhood Information Post (NIP)	programme de tutelle	706 \$ (moyen)	Rayonnement limité (36 clients desservis) Ciblage hautement efficace (tous les clients qui risquent grandement d'être expulsés ou absolument sans abri) Incidence à long terme élevée (94 % des clients ont conservé un logement permanent)
Armée du Salut	banque d'aide au loyer HomeSafe	1 085 \$ (élevé)	Rayonnement moyen Ciblage moyennement efficace (familles qui risquent l'expulsion) Incidence à moyen terme potentiellement élevée (94 % des clients suivis demeurent encore dans leur logement après 6 mois, mais 64 % des résultats sont inconnus)
Armée du Salut	programme de tutelle MoneyWise	2 088 \$ (élevé)	Rayonnement limité (76 clients en 2003) Ciblage hautement efficace (tous les clients qui risquent grandement d'être expulsés ou absolument sans abri) Incidence à long terme élevée (93 % des clients ont conservé leur logement pendant au moins 1 an)
Services de santé et services communautaires Pinecrest-Queensway	programme de prévention de la perte de logement	377 \$ (moyen)	Grand rayonnement (661 clients au cours des 9 premiers mois de 2004) Ciblage efficace (les clients qui font face à la perte imminente de leur logement) Incidence à long terme élevée (95 % des clients ont conservé leur logement)

CONCLUSIONS

Les coûts de l'expulsion sont élevés et touchent les locataires, les propriétaires-bailleurs et les contribuables. Pour les locataires, l'expulsion s'accompagne aussi de coûts sociaux et autres, mais difficiles à quantifier.

Les coûts des mesures de prévention varient beaucoup, selon le type d'intervention. En général, les coûts des mesures de prévention des expulsions sont nettement inférieurs aux coûts que représente l'expulsion pour les locataires et les propriétaires-bailleurs. Cependant, il est difficile de comparer les coûts liés aux programmes de prévention des expulsions et les coûts engagés par les services gouvernementaux et communautaires lorsque se produisent des expulsions, étant donné qu'un pourcentage inconnu de ménages expulsés dépend de services publics.

Les principaux facteurs de succès de la prévention des expulsions donnés par les personnes interrogées étaient, notamment, les services d'approche directe, l'intervention rapide et l'offre de services multiples et complémentaires. Les propriétaires-bailleurs ont préféré les programmes qui prévoient les sommes versées directement aux propriétaires-bailleurs par les organismes qui offrent des programmes de prévention des expulsions.

Il serait utile de faire un plus grand nombre d'évaluations et plus d'évaluations approfondies des programmes afin de déterminer s'ils atteignent leurs buts. Les rapports disponibles tendent à se concentrer sur le nombre de clients desservis plutôt que sur le suivi des incidences du programme. Des évaluations avaient été réalisées pour les six programmes soumis à une analyse plus attentive, dans le cadre de l'étude. D'après les données disponibles, ces six programmes semblent atteindre leurs buts.

Directrice de projet à la SCHL : Anna Lenk

Consultants pour le projet de recherche :

Acacia Consulting & Research

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web au

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement

700, chemin de Montréal

Ottawa (Ontario)

K1A 0P7

Téléphone : 1-800-668-2642

Télécopieur : 1-800-245-9274

©2005, Société canadienne d'hypothèques et de logement

Imprimé au Canada

Réalisation : SCHL

Révision : 2009

10-12-09

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La Société canadienne d'hypothèques et de logement se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.