

ÉVALUATION DU PROJET PILOTE DE BANQUE D'AIDE AU LOYER DE LA VILLE DE TORONTO

Introduction

Le projet pilote de banque d'aide au loyer était l'un des éléments de la stratégie de la Ville de Toronto destinée à prévenir l'expulsion des locataires. Au début de 1998, la Ville de Toronto a mis sur pied un projet pilote de banque d'aide au loyer d'une durée de douze mois, « dans le but de déterminer dans quelle mesure un prêt ou une subvention minimes pouvait permettre à une famille de conserver son logement, lui évitant ainsi d'avoir à faire appel au réseau des maisons d'hébergement ». Les prêts consentis par la banque d'aide au loyer s'adressaient tout particulièrement aux mères de familles monoparentales qui occupaient un logement du marché locatif privé et qui étaient habituellement en mesure de subvenir à leurs besoins, mais qui, en raison d'un problème immédiat, ne pouvaient plus payer leur loyer.

L'un des problèmes fréquents auxquels doivent faire face de nombreux locataires à faible revenu est le fait de ne pas disposer du crédit nécessaire pour parer aux situations d'urgence à court terme. La maladie, un accident ou la perte soudaine d'un emploi sont des facteurs qui peuvent rapidement plonger un locataire dans une situation qui l'empêche de payer son loyer et donc mener à son expulsion. Une stratégie couramment utilisée aux États-Unis consiste à offrir aux locataires à faible revenu l'accès à une banque d'aide au loyer qui octroie des prêts ou des subventions aux locataires à faible revenu. Ces banques viennent en aide aux locataires qui risquent d'être expulsés par suite d'une situation d'urgence à court terme.

En juin 1998, la Ville de Toronto a retenu une proposition du partenariat des organismes Neighbourhood Information Post, le Centre de santé communautaire Regent Park, Central Neighbourhood House et Dixon Hall pour administrer le projet pilote de banque d'aide au loyer.

Évaluation

L'évaluation du projet pilote était destinée à aider le personnel de la Ville de Toronto à mesurer l'efficacité d'un programme de banque d'aide au loyer comme moyen :

- de prévenir l'expulsion des clients et de stabiliser leur situation; et
- d'aborder les questions de nature administrative et financière liées à la mise en place d'un programme élargi de banque d'aide au loyer.

L'évaluation passe en revue les traits caractéristiques des clients de la banque d'aide au loyer, l'incidence du prêt sur leur vie et sur leur logement, et la manière dont le programme a été administré et appliqué. Le rapport se termine par une série de recommandations qui seront utiles à la municipalité à mesure qu'elle s'achemine vers un programme élargi.



En plus d'analyser les données recueillies sur les clients des organismes participants, les évaluateurs ont assisté aux réunions du Comité directeur. Ils ont interviewé des membres du Comité directeur, des propriétaires-bailleurs, des clients de la banque d'aide au loyer et des représentants de programmes analogues offerts par d'autres administrations. Parallèlement, les membres du personnel ont réalisé une mini-enquête de suivi sur la situation des clients six mois après le début du programme.

Financement de la banque d'aide au loyer

Projet pilote :

Le projet disposait d'un financement initial de 65 000 \$, obtenu des sources suivantes :

- 50 000 \$ provenaient du Fonds pour les projets d'aide aux sans-abri de la Ville de Toronto (dont 40 000 \$ ont été réservés aux prêts);
- 5 000 \$ fournis par Centraide pour l'administration; et
- 10 000 \$ versés par la SCHL pour l'évaluation du projet.

Les organismes participants ont fourni le personnel et les ressources connexes.

Par la suite, l'organisme de bienfaisance Hockey for Homelessness a contribué 10 000 \$ à la réserve de prêts et la municipalité a fourni un montant supplémentaire de 5 000 \$ pour l'administration. Le projet pilote de banque d'aide au logement a donc obtenu, au cours de sa première année de fonctionnement, un financement de 80 000 \$, sans compter la contribution en personnel, dont la valeur est estimée à 65 650 \$ pour les six premiers mois.

Le Fonds d'aide au logement de la Ville de Toronto :

À mi-chemin du projet pilote, en avril 1999, la Division des services sociaux de la Ville de Toronto a mis sur pied un Fonds d'aide au logement dans la foulée de la création, par le gouvernement fédéral, de la prestation fiscale canadienne pour enfants en 1998. Doté d'un budget annuel d'environ 6 millions de dollars, le Fonds vise à aider les personnes qui ne bénéficient pas d'un logement permanent à en obtenir un, à aider ceux qui possèdent déjà un logement adéquat à le conserver et, enfin, à aider

ceux qui désirent se réinstaller dans un logement plus convenable à le faire. Le Fonds d'aide au logement est uniquement accessible aux personnes qui reçoivent des prestations familiales, des prestations du programme Ontario au travail ou du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, ou encore qui sont admissibles à l'aide sociale.

En conséquence, la mise sur pied du Fonds d'aide au logement a eu pour effet de modifier radicalement la composition de la clientèle de la banque d'aide au loyer, car de nombreux locataires qui avaient obtenu auparavant le soutien de la banque auraient été admissibles à ce Fonds. L'équipe du projet pilote de la banque d'aide au loyer a négocié avec les responsables du Fonds, le remboursement de 16 800 \$ de prêts en souffrance au nom des « clients admissibles » de façon rétroactive.

Projet élargi de la banque d'aide au loyer :

L'une des recommandations du rapport du Groupe de travail sur les sans-abri créé par le maire (janvier 1999) concernait la création d'une banque d'aide au loyer, dotée d'un budget de 500 000 \$ et destinée à prévenir l'expulsion des locataires qui sont à risque en raison d'arriérés de loyer. Pour l'année 1999, le conseil municipal de Toronto a affecté 200 000 \$ au projet.

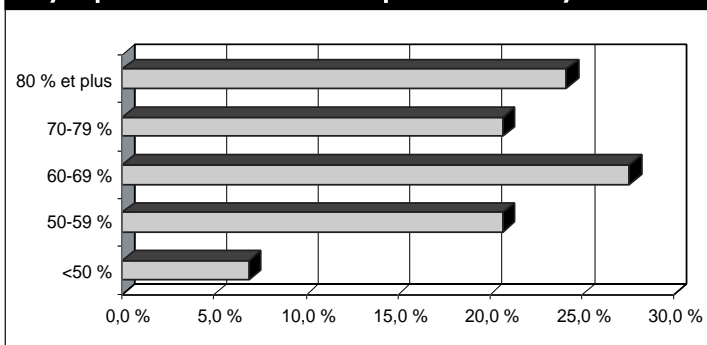
Conclusions

- i) Un certain nombre d'objectifs énoncés dans le cadre du projet pilote de banque d'aide au loyer ont été atteints, notamment en ce qui concerne la prévention de l'expulsion des familles à faible revenu dirigées par des femmes. Les prêts s'adressaient tout particulièrement à ce groupe, dont la majorité avait auparavant un logement stable mais qui, à la suite d'un événement malencontreux (maladie, perte d'emploi, éclatement de la famille) se retrouvaient en situation d'arriérés de loyer.
- ii) Les clients de la banque d'aide au loyer comptaient en moyenne 2,2 enfants, et la plupart occupaient un logement de deux chambres dans des immeubles traditionnels dans toute la ville.
- iii) Les clients étaient des ménages à faible revenu, dont le revenu moyen était de 14 700 \$; 51 % avaient un revenu inférieur à 15 000 \$ (voir le tableau I).

Tableau 1 : Répartition du revenu des clients de la banque d'aide au loyer

Revenu annuel	Nombres	%
<10 000 \$	2	6,9 %
10 000 \$-12 499 \$	6	20,7 %
12 500 \$-14 999 \$	7	24,1 %
15 000 \$-17 499 \$	6	20,7 %
17 500 \$-19 999 \$	6	20,7 %
20 000 \$ et plus	2	6,9 %
Total	29	100,0 %
Revenu moyen	14 970 \$	
Revenu médian	14 400 \$	

Figure 1 : Proportion du revenu consacrée au loyer par les clients de la banque d'aide au loyer



- iv) Le loyer moyen s'établissait à 838 \$ (voir le tableau 2), ce qui se rapproche du loyer moyen (882 \$) d'un appartement à deux chambres dans la Ville de Toronto en octobre 1998 (d'après l'enquête sur les logements locatifs de la SCHL). Le ratio élevé du revenu consacré au loyer était un sujet de préoccupation. Quarante-cinq pour cent de ces locataires y consacraient au moins 70 % de leur revenu (voir la figure 1), ce qui excédait le niveau recommandé selon les critères établis par le Comité directeur de la banque d'aide au loyer.
- v) Les prêts se situaient entre 250 \$ et 2 398 \$, le prêt moyen étant de 1 100 \$. La plupart des prêts étaient destinés au paiement des arriérés de loyer, bien que, à quelques occasions, des montants minimes aient été consacrés au paiement des services publics.
- vi) Grâce aux prêts consentis par la banque d'aide au loyer, les locataires ont pu régler les loyers impayés et continuent pour la plupart (soit les deux tiers environ) à vivre dans le même appartement. De même, 6 % des clients ont pu s'installer dans des logements de meilleure qualité. Au total, 71 % de clients ont pu améliorer leurs conditions de logement six mois après l'octroi des prêts. Il semble qu'un seul client a dû avoir recours à une maison d'hébergement d'urgence.
- vii) En somme, le projet pilote de banque d'aide au loyer a très bien réussi à stabiliser la situation des locataires et à leur éviter de faire appel aux services de logement de la ville. Il faudra tout de même suivre ces clients pour voir s'ils trouvent à long terme une solution définitive à leur problème de logement.

Tableau 2 : Loyers payés par les clients de la banque d'aide au loyer

	Nombres	%
<600 \$	2	7 %
600 \$-699 \$	2	7 %
700 \$-799 \$	9	30 %
800 \$-899 \$	10	33 %
900 \$-999 \$	4	13 %
1 000 \$ et plus	3	10 %
Total	30	100 %
Loyer moyenne	828 \$	
Loyer médian	815 \$	

- viii) Le remboursement des prêts est toutefois un domaine qui n'a pas connu de dénouement heureux. Ainsi, au 30 avril 1999, 12 clients seulement (soit 31 %) avaient établi un plan de remboursement tandis qu'à peine deux clients sur 37 avaient pu respecter le calendrier de remboursement prévu. Un grand nombre d'entre eux auraient pu être admissibles au Fonds d'aide au logement récemment créé par la municipalité. On espère donc que la banque d'aide au loyer pourra à ce sujet enregistrer de meilleurs résultats en octroyant des prêts selon la capacité de remboursement des clients.
- ix) Les frais d'administration du projet pilote de banque d'aide au loyer ont été plutôt élevés, en partie à cause des coûts associés à la mise en place du projet et aux énormes besoins de certains des clients admis.

Recommandations

Le rapport final contenait 23 recommandations, dont celles-ci :

- La Ville de Toronto devrait financer une banque d'aide au loyer qui accorderait essentiellement des prêts à des locataires en situation d'urgence exceptionnelle, tout en prévoyant les cas particuliers où ces prêts, ou tout au moins une partie de ceux-ci, n'auraient pas besoin d'être remboursés.
- Le programme de la banque d'aide au loyer devrait s'adresser avant tout aux ménages en proie à une crise financière à court terme provoquée par la perte soudaine de revenu, des problèmes de santé, un accident ou autre et qui, de toute évidence, sont capables de rembourser les prêts accordés.
- Il faudrait supprimer toute restriction touchant la composition des ménages clients de la banque d'aide au loyer. Bien entendu, cette recommandation n'empêcherait pas la banque d'aide au loyer de privilégier les familles avec enfants et risquant l'expulsion, conformément à d'autres objectifs reliés au logement et aux enfants. Le programme de la banque d'aide au loyer ne devrait viser que les ménages non admissibles au Fonds d'aide au

logement. (En cas d'urgence, la banque d'aide au loyer pourrait intervenir et se faire rembourser par le Fonds d'aide au logement.)

- Comme les fonds de la banque d'aide au loyer sont limités et que ces derniers ne suffisent qu'aux besoins d'environ 200 ménages ou un peu plus (ce nombre devrait atteindre 500 ménages ou plus si des fonds supplémentaires de 500 000 \$ sont alloués plus tard), la banque d'aide au loyer devrait favoriser les locataires du marché privé ou ceux qui occupent des logements sociaux, mais qui paient le loyer du marché. Cette règle n'admettrait d'exception que dans les cas d'extrême urgence, lorsque toutes les autres possibilités ont été explorées et les locataires versant un loyer proportionné à leur revenu pourraient alors bénéficier d'une aide.
 - Les services de la banque d'aide au loyer devraient être intégrés aux organismes existants du secteur du logement, de manière à offrir aux clients un « guichet unique » et réduire au minimum les frais de main-d'œuvre engagés par la banque d'aide au loyer. Les employés de la banque d'aide au loyer devraient offrir les services suivants :
 - recueillir les renseignements d'usage et approuver les prêts;
 - aider les clients à établir un budget;
 - négocier avec les propriétaires;
 - communiquer avec d'autres organismes compétents;
 - consigner les informations, renvoyer des cas; et
 - faire le suivi auprès des clients pour le remboursement des prêts.
- D'autres services reliés au logement devraient être fournis par le personnel du Service d'aide au logement ou les bureaux d'aide juridique; des services de médiation tels que les services proposés par la St. Stephen's Community House devraient aussi être offerts.
- La banque d'aide au loyer devrait principalement être financée par le secteur public et compter un supplément provenant du privé. On considère comme objectif raisonnable que 20 % du financement provienne du secteur privé (soit 100 000 \$ pour une réserve de prêts de 500 000 \$).

- La Ville de Toronto devrait continuer à jouer le rôle d'organisme de contrôle, veillant à ce que les fonds publics soient dépensés conformément aux directives du conseil et laissant l'administration de la banque d'aide au loyer et la prestation de ses services au soin d'organismes communautaires. La Ville recevrait des rapports mensuels et trimestriels faisant état des prêts consentis, des remboursements effectués et des particularités des clients.
- Si un locataire risque l'expulsion à cause d'arriérés de loyer, les employés de la banque d'aide au loyer peuvent décider qu'il serait préférable d'offrir de l'aide sous forme de dépôt pour la location d'un logement moins cher.

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la Loi nationale sur l'habitation, le gouvernement du Canada autorise la SCHL à consacrer des fonds à la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et à en publier et à 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.

Directrice de projet pour la SCHL : Anna Lenk

Consultants : Au nom de la SCHL, la Ville de Toronto a confié à Linda Lapointe et à Tim Welch le soin d'évaluer le projet pilote de banque d'aide au loyer.

On peut obtenir de la Ville de Toronto le rapport d'évaluation complet de ce projet (en anglais uniquement) à l'adresse ci-dessous :

Shelter, Housing and Support Division
City of Toronto
7th floor, Metro Hall
55 John Street
Toronto, Ontario M5V 3C6
Tél. : (416) 392-1264

Les feuillets documentaires de la série **Le point en recherche** comptent parmi les diverses publications sur le logement produites par la SCHL.

Pour recevoir la liste complète de la série **Le point en recherche**, ou pour obtenir des renseignements sur la recherche et l'information sur le logement de la SCHL, veuillez vous adresser au :

Centre canadien de documentation sur l'habitation
Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario) K1A 0P7

Téléphone : | 800 668-2642
Télécopieur : | 800 245-9274