

# Logements sociaux et abordables

## 1.0 Résumé

D'après Statistique Canada, il y avait 1,9 million de personnes à faible revenu en Ontario en 2016. La personne à faible revenu s'entend de la personne qui forme un ménage dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian après impôt de ménages de la même taille. Il arrive souvent que l'Ontarien à faible revenu qui doit payer un loyer au taux du marché pour se loger n'ait plus assez d'argent pour se procurer des produits essentiels, comme de quoi se nourrir. C'est ainsi que les ménages à faible revenu se retrouvent dans des logements qui ne répondent pas aux besoins de leur famille ou dans des refuges.

Le logement est dit abordable lorsque son coût ne représente pas plus de 30 % du revenu total d'un ménage avant impôt. C'est pourquoi l'on a créé au fil de nombreuses années un éventail de programmes gouvernementaux destinés à aider les Ontariens à faible revenu à se trouver un logement qu'ils peuvent se permettre. Or, ces programmes gouvernementaux offrent aux besoins en matière de logement une réponse complexe et disparate qui sème souvent la confusion. Certains programmes relèvent de la catégorie dite du « logement social », tandis que d'autres portent l'étiquette de « logement abordable », sans oublier ceux qui relèvent ni de l'une, ni de l'autre catégorie. En voici donc une description :

- « Logement social » : Les ménages qui touchent des prestations relatives au logement social versent un loyer qui est calculé en fonction de leur revenu, soit un loyer égal à 30 % de leur revenu brut. Entre les années 1940 et 1995, la construction de tels logements était financée par les gouvernements fédéral et provinciaux. En 2001, la province a confié au palier municipal la tâche d'assurer la surveillance et le financement du logement social en mettant sur pied des organisations municipales, les « gestionnaires de services ». La *Loi sur les services de logement* précise le nombre de ménages auxquels chaque gestionnaire de services municipal doit offrir un logement social; ils sont près de 187 000 au total dans la province. Les logements sociaux sont administrés par des fournisseurs de logements, qui sont des organismes sans but lucratif, des coopératives, des propriétaires privés ou des sociétés municipales.
- « Logement abordable » : Depuis 2002, les gouvernements fédéral et provinciaux financent conjointement des initiatives visant à hausser le nombre de logements et de soutiens au logement destinés aux ménages à faible revenu. À l'heure actuelle, quatre programmes sont offerts grâce à un financement fédéral-provincial :

- les subventions pour la construction de nouveaux logements;
- les subventions au loyer pour les ménages à faible revenu;
- les octrois à la rénovation;
- l'aide à l'accession à la propriété par des ménages à faible revenu.
- « Autres logements antérieurs à 1996 » : Au cours des années de construction du parc de logements sociaux, les mêmes fournisseurs de logements ont aussi construit environ 18 000 logements supplémentaires qui ne sont pas visés par les 187 000 subventions au logement social ou presque que prévoit la *Loi sur les services de logement* (la Loi). Les loyers de certains de ces logements sont calculés en fonction du revenu, tandis que ceux d'autres logements sont inférieurs aux taux du marché, compte non tenu du revenu cependant.

Les discussions se poursuivent dans ce domaine, mais les experts en droit s'entendent pour dire que, sur le plan constitutionnel, ni les provinces ni le gouvernement fédéral ne sont tenus en droit de fournir des logements abordables, ni ne leur est-il interdit de le faire. C'est pourquoi la province est habilitée à prendre les mesures qu'elle souhaite prendre, comme l'adoption de lois relatives à l'admissibilité à un logement social, tout en n'assumant pas la responsabilité générale de la conception et de la mise en œuvre d'une solution globale à une crise du logement qui, de l'avis de bon nombre de personnes, s'aggrave en Ontario. Si elles sont couramment perçues comme étant maintenant responsables du logement, les municipalités ne sont en fait tenues de fournir un logement social qu'aux 186 717 ménages qui sont définis dans la Loi. Les demandeurs qui figurent sur leurs listes d'attente d'un logement social et les autres ménages qui ont besoin d'un logement dont le coût est inférieur au marché ne relèvent pas de la responsabilité des municipalités.

La province a confié une part de cette responsabilité à des gestionnaires de services municipaux à qui elle a demandé de dresser des plans décennaux de logement et de lutte contre

l'itinérance. Toutefois, la plupart de ces plans ne sont pas assortis des cibles et des résultats objectifs et quantifiables clairs qui sont requis pour combler les besoins en matière de logement. Cela est probablement attribuable au fait que les gestionnaires de services municipaux n'ont aucune obligation en droit d'investir dans des programmes de logement (exception faite des 187 000 subventions au logement social ou presque qu'ils sont tenus d'offrir). En fait, la moitié environ des gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à notre sondage n'ont investi aucun dollar municipal dans le logement, exception faite du logement social.

En conséquence, notre audit a révélé qu'il n'y a **aucune stratégie provinciale** visant à éliminer les listes d'attente de plus en plus longues d'un logement social (185 000 ménages étaient en attente en 2016), à répondre aux besoins d'un nombre de plus en plus élevé d'Ontariens à faible revenu (1,9 million en 2016), et à atténuer le risque que l'on perde près du tiers des logements abordables actuels dans la province (environ 83 000 des 285 000 logements). Étant donné les vastes implications économiques et sociales d'un nombre si élevé d'Ontariens vivant dans des logements inadéquats, le gouvernement devrait mettre en place une stratégie exhaustive.

Voici des observations particulières formulées dans notre audit :

- **L'Ontario a l'une des listes d'attente d'un logement social les plus longues au pays, et la situation ne cesse de s'aggraver.**

Le nombre de personnes figurant sur les listes d'attente d'un logement social est plus élevé que le nombre de personnes touchant à l'heure actuelle des prestations relatives au logement social. Au mois de décembre 2016, la liste d'attente de l'Ontario – 185 000 ménages, représentant environ 481 000 personnes – comptait pour 3,4 % de sa population totale, la proportion la plus élevée au pays. Le nombre de ménages qui figurent sur les listes d'attente de l'Ontario

s'est accru de 36 % au cours des 13 dernières années pour lesquelles cette information était disponible. Or, le Ministère n'a effectué aucune vérification afin de comprendre pourquoi tant de gens sont en attente d'un logement social ou pourquoi l'on observe une hausse de ces chiffres (bien qu'à un rythme réduit), ni n'a conçu de stratégie pour s'attaquer au problème des listes d'attente qui ne cessent de s'allonger. Les demandeurs qui figurent sur les listes d'attente ne peuvent recevoir une subvention au logement social que lorsque des logements sont libérés. Or, peu de logements sont libérés – seulement 5 % des gens environ qui figurent sur les listes d'attente obtiennent un logement chaque année. Les délais d'attente chez les neuf gestionnaires de services municipaux visités allaient de 1,8 année à plus de neuf ans pour une subvention au logement social. En outre, le nombre de logements libres qui ont été attribués chez les neuf gestionnaires de services municipaux visités a baissé de 18 % entre 2012 et 2016.

- **L'Ontario n'en fait pas assez pour intégrer ses soutiens au logement et à l'emploi pour ainsi encourager et aider les locataires de logements sociaux à passer à des logements offerts au taux du marché.** D'autres provinces, comme la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, réussissent davantage à intégrer les soutiens au logement et les soutiens à l'emploi; les locataires quittent les logements sociaux en moyenne après cinq à sept ans. Or, en Ontario, les soutiens au logement et les soutiens à l'emploi ne sont pas intégrés. De plus, il existe peu de mesures incitant les bénéficiaires d'un logement social à accroître leurs revenus. D'après nos calculs, la personne qui travaille à temps plein au salaire minimum (environ 21 750 \$) et qui paie un loyer au taux du marché aurait à peu près le même revenu disponible après loyer que la personne qui vit

dans un logement social, mais qui ne travaille pas à temps plein.

- **Les demandeurs inscrits sur les listes d'attente d'un logement social doivent faire face à des difficultés relatives à l'accessibilité au logement.** Bien que le Ministère ne recueille aucun renseignement sur les difficultés auxquelles doivent faire face les demandeurs inscrits sur les listes d'attente, quelques gestionnaires de services municipaux ont mené des sondages auprès des demandeurs qui figurent sur leurs listes d'attente pour essayer de mieux comprendre leurs situations. Ainsi, le quart environ des ménages interrogés qui sont inscrits sur la liste d'attente d'un gestionnaire de services municipal consacraient au loyer environ 40 % de leur revenu (ce qui est supérieur à la proportion de 30 % généralement acceptée comme norme aux fins de l'abordabilité). Environ 52 % des ménages interrogés habitaient avec des membres de la famille ou des amis ou encore vivaient temporairement dans d'autres logements, sans jouir d'une sécurité de maintien dans les lieux. Environ 22 % des ménages interrogés figurant sur des listes d'attente étaient incapables de payer le loyer et les services publics et devaient des arriérés à leurs propriétaires ou aux entreprises de services publics, et environ 5 % des demandeurs interrogés étaient alors visés par une instance en expulsion.
- **Le logement est fourni selon le principe du premier arrivé, premier servi, et non en fonction des besoins évalués.** Compte tenu du nombre élevé de personnes figurant sur une liste d'attente, l'on pourrait s'attendre à ce que le Ministère s'emploie surtout à veiller à ce que les ménages qui ont le plus besoin d'un logement en obtiennent un dès qu'il se libère. Or, la Loi n'exige pas que l'on accorde un logement en priorité aux personnes qui figurent sur des listes d'attente en fonction de leurs besoins (mis à part les victimes

d'abus, qui obtiennent priorité). Nous avons remarqué que la Colombie-Britannique, par exemple, évalue des facteurs comme le niveau de revenu, le loyer payé alors et le caractère adéquat de la situation actuelle du logement au moment de prendre des décisions en matière de logement, alors qu'en Ontario, la plupart des demandeurs obtiennent une subvention fondée sur la date à laquelle ils ont été inscrits à la liste d'attente. Il convient de signaler ceci en particulier :

- L'on a constaté que les demandeurs qui figurent sur une liste d'attente sont propriétaires de biens importants. Chez trois gestionnaires de services municipaux, nous avons remarqué qu'environ 900 demandeurs admissibles figurant sur les listes d'attente étaient propriétaires d'une maison au moins.
- Les demandeurs qui touchent déjà des subventions au loyer dans le cadre d'un programme de logement abordable peuvent occuper un rang plus élevé dans la liste d'attente que des demandeurs dont les besoins peuvent être plus pressants parce qu'ils n'obtiennent aucune aide financière au titre du loyer.
- Les demandeurs qui ne résident pas en Ontario conservent leur rang aussi dans la liste d'attente, devant des Ontariens qui vivent dans la province.
- Certains demandeurs, qui étaient en attente d'un logement depuis des années, ont en fait refusé des logements convenables qui leur avaient été offerts dans leurs immeubles préférés. Ces demandeurs conservent leur rang devant des demandeurs qui n'ont encore obtenu aucun logement. Les raisons du refus qui ont été données chez deux gestionnaires de services municipaux qui assurent le suivi de cette information sont notamment le fait de ne pas vouloir déménager à ce moment-là et le fait de ne pas aimer l'apparence de l'immeuble.
- **Les difficultés liées à l'abordabilité sont susceptibles de s'aggraver lorsque les contrats de logement expireront au cours des 15 prochaines années.** Les contrats qui obligent les fournisseurs de logements à réclamer des loyers abordables ont commencé à expirer en 2007. Environ 50 % de ces contrats auront expiré d'ici la fin de 2020, et le dernier d'ici 2033.
- Si les fournisseurs de logements ne renouvellent pas leurs contrats avec les gestionnaires de services municipaux, jusqu'à 83 000 logements actuellement offerts à un taux inférieur à celui du marché pourraient être convertis en des logements offerts au taux du marché. Nous avons recueilli des renseignements auprès de 16 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à notre sondage et noté que 5 800 logements ont été convertis en des logements offerts au taux du marché (le Ministère ne possède pas les renseignements complets sur le nombre de logements qui ont été convertis en des logements au taux du marché).
- À la discrétion du fournisseur de logements, les prestations au titre du loyer indexé sur le revenu pour certains locataires (prestations non visées par la Loi et distinctes de la plupart des 187 000 subventions de logement social d'origine législative) pourront aussi être éliminées à l'expiration du contrat, ce qui forcera les locataires à payer le plein loyer pour leurs logements. Ces subventions peuvent être très importantes si les ménages, comme les ménages âgés, ont de faibles revenus. Nous avons obtenu des informations auprès de 12 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à notre sondage et qui consignent cette information, et constaté qu'un total de 124 sur 256 subventions avaient été éliminées par les fournisseurs de logements dans leurs régions. Le Ministère ne sait pas combien de locataires paient un loyer calculé en fonction

du revenu non visé par la Loi, ni ne recueille de renseignements sur les bénéficiaires des subventions qui ont été éliminées.

- **Peu de logements abordables ont été construits depuis 1996.** En dépit d'une hausse de la demande de logements au loyer inférieur au taux du marché, seulement 20 000 logements de ce type ont été construits au cours des deux dernières décennies. Les gouvernements n'ont pas fait de la construction de logements abordables une priorité. Depuis 1996, 1,3 million de nouvelles unités de condominium et maisons ont été construites dans la province, mais seulement 61 000 logements offerts au taux du marché et les 20 000 logements abordables ont été ajoutés.
- **Le développement sans but lucratif de logements et de maisons n'est pas encouragé.** Les partenariats créés avec des organismes sans but lucratif sont importants. Entre les années 1960 et 1996, ils ont permis la construction d'environ 93 % du parc actuel de logements offerts à un taux inférieur à celui du marché en Ontario. Toutefois, les programmes de logements actuels ne font pas la promotion du développement sans but lucratif. En raison de critères de financement et d'exigences rigoureux, il est difficile pour les gestionnaires de services municipaux de créer des partenariats avec des organismes sans but lucratif :
  - Nous avons constaté que chez huit des neuf gestionnaires de services municipaux visités, le tiers seulement des promoteurs de logements abordables étaient des organismes sans but lucratif et les deux tiers étaient des promoteurs privés. En raison des critères de financement, il est difficile pour les organismes sans but lucratif d'obtenir des subventions pour construire des logements abordables. Le développement sans but lucratif est avantageux, car dans certaines régions de la province, les promoteurs privés

n'ont exprimé aucun intérêt à construire des logements abordables; donc, le développement par des organismes sans but lucratif pourrait être le seul moyen de construire de nouveaux logements dans ces régions. En outre, parce que les organismes sans but lucratif n'ont pas pour but de réaliser un profit, ils peuvent offrir des prestations au titre d'un logement abordable à perpétuité (les promoteurs privés ne doivent fournir des prestations au titre d'un logement abordable que pendant 20 ans). Ainsi, une étude menée en 2016 par le Ministère a révélé qu'une fois que leur période contractuelle avait expiré, 9 promoteurs privés sur 10 avaient converti leurs immeubles de logements abordables en des condominiums ou haussé les loyers jusqu'à concurrence des taux du marché.

- En outre, nous avons remarqué que presque tous les gestionnaires de services municipaux visités qui pourraient créer des partenariats avec des organismes sans but lucratif pour construire des maisons abordables ne le faisaient pas. Ces gestionnaires de services municipaux avaient soit décidé de mettre un terme au programme, soit commencé à éliminer celui-ci graduellement en raison de critères de financement rigoureux (prescrits conjointement par le Ministère et le gouvernement fédéral) qui rendent difficile la création d'un partenariat avec des organismes sans but lucratif, sans risquer de perdre le financement et d'annuler des projets à mi-chemin. Aux termes des critères de financement, celui-ci est versé après seulement qu'un acheteur signe un contrat d'achat. Or, la signature de ce contrat n'a aucun rapport avec la date à laquelle des coûts de construction sont véritablement engagés, de sorte que les organismes sans but lucratif peuvent engager des coûts de construction

considérables avant cela, ce qui peut parfois mener à des difficultés financières. Ainsi, dans une région donnée, la moitié des logements qu'une organisation sans but lucratif planifiait construire n'ont pu être construits et ont dû être annulés parce que l'organisme sans but lucratif n'a pas reçu le financement dont il avait besoin lorsqu'il a éprouvé des difficultés financières bien avant qu'il n'ait signé un contrat d'achat avec l'acheteur.

- À l'heure actuelle, les gestionnaires de services **municipaux ne fournissent pas de logement social** à tous les **ménages à qui ils sont tenus en droit d'en fournir**. Depuis 2004 (la première année pour laquelle cette information était disponible), les gestionnaires de services municipaux fournissent un logement social, en moyenne, à 168 600 ménages plutôt qu'aux 186 717 ménages prescrits par la *Loi sur les services de logement*. Le Ministère en a fait très peu pour tenter de savoir pourquoi les gestionnaires de services municipaux fournissent en moyenne, chaque année, 18 120 moins de logements sociaux qu'ils ne sont tenus de le faire, ou pour s'assurer de la conformité à la norme prescrite dans la loi. Notre audit a permis de constater que cela se produit pour plusieurs raisons :
  - **Les locataires qui deviennent inadmissibles à un logement social peuvent rester dans leur logement.** Aux termes de la *Loi sur la location à usage d'habitation* de l'Ontario, les bénéficiaires d'un logement social qui ne sont plus admissibles à un logement social ne peuvent être forcés de quitter celui-ci. En conséquence, il y a moins de logements qui se libèrent pour les demandeurs actuels. Trente des 38 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que cela empêche le gestionnaire de services municipal

de fournir le nombre de subventions au logement social prévu dans la loi.

- **Des milliers de logements sont inutilisés en raison de leur mauvais état.** Les logements libérés ne peuvent être offerts à des locataires potentiels que s'ils satisfont à des normes de salubrité et de sécurité minimales. Au mois de décembre 2016, il y avait environ 6 300 logements sociaux inoccupés qui n'étaient pas offerts aux locataires. Cette situation ne devrait qu'empirer à mesure que le parc de logements sociaux, qui a été construit il y a plusieurs décennies, prend de l'âge.
- **L'on a remarqué que les fournisseurs de logements offrent des logements inoccupés à des locataires qui ne sont pas admissibles à un logement social.** Les gestionnaires de services municipaux qui comptent pour environ les deux tiers des 187 000 subventions au logement social qui doivent être offertes conformément à la Loi nous ont indiqué qu'ils ne pouvaient offrir le nombre minimum de subventions au logement social parce que les fournisseurs de logements offraient des logements inoccupés à des locataires non admissibles à un logement social, en dépit de leurs obligations contractuelles. Le nombre de logements inoccupés qui sont offerts à des locataires non admissibles à un logement social demeure inconnu, car le Ministère n'oblige pas les gestionnaires de services municipaux à recueillir cette information.

En ce qui concerne les deux autres programmes de logements abordables, les subventions au loyer et les octrois à la rénovation, notre audit a permis de constater que les gestionnaires de services municipaux utilisaient généralement les fonds aux fins prévues et offraient les soutiens nécessaires aux personnes à faible revenu.

En outre, point positif, notre audit a permis de conclure qu'en septembre 2017, le Ministère a mis en place un nouvel outil – la subvention

au logement transférable – qui aiderait les gestionnaires de services municipaux à satisfaire à la norme législative selon laquelle ils devaient fournir un logement social à 186 717 ménages. À l’heure actuelle, environ 10 ménages sur 11 auxquels les gestionnaires de services municipaux sont tenus d’offrir de l’aide en vertu de la Loi obtiennent un logement social. Avant ce changement, les subventions au logement social pouvaient seulement être offertes relativement à des logements destinés au logement social; la nature transférable du nouvel outil permet aux gestionnaires de services municipaux de satisfaire à la norme même si les logements destinés au logement social ne sont pas disponibles pour les diverses raisons dont il a été question précédemment. (Les logements spécialisés appartiennent aux fournisseurs de logements, qui sont tenus aux termes de la Loi de fournir des logements à des locataires de logements sociaux, ou sont obtenus par suite de la conclusion de contrats avec d’autres fournisseurs de logements). Nous encourageons le Ministère à travailler avec les gestionnaires de services municipaux à l’adoption du nouvel outil qui, à l’heure actuelle, n’est pas obligatoire, de sorte qu’il puisse être satisfait à la norme entière consistant à fournir de l’aide à 186 717 ménages.

Le présent rapport renferme 15 recommandations, assorties de 24 mesures de suivi, afin de donner suite aux constatations de notre audit.

### Conclusion générale

Notre audit a permis de conclure que le ministère du Logement ne disposait pas des systèmes et des procédures efficaces nécessaires pour surveiller et coordonner l’offre des programmes et des services de logements sociaux et abordables. Il n’a pas veillé à ce que des logements sociaux soient offerts en conformité avec les exigences législatives concernant le nombre minimum de 187 000 ménages environ auxquels doivent être

offerts des prestations relatives au logement social. Il n’a pas de stratégie qui vise à harmoniser et à encourager les efforts de tous les paliers de gouvernement aux fins d’atteindre son objectif de veiller à ce que tout le monde en Ontario ait un chez soi abordable et convenable. Le Ministère n’a pas mesuré non plus l’efficacité des programmes de logements en Ontario, ni n’en a fait rapport publiquement.

## RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère du Logement (le Ministère) reconnaît la complexité du régime de logements abordables et de logements sociaux en Ontario. Il admet aussi la nécessité d’améliorer la situation afin de progresser vers la vision du gouvernement, à savoir que toute personne doit avoir un chez soi abordable, convenable et adéquat afin de poser les assises d’un emploi sûr, d’élever une famille et de bâtir des collectivités solides.

La Mise à jour de la Stratégie ontarienne à long terme de logement abordable, publiée en mars 2016, a énoncé un certain nombre d’engagements destinés à soutenir les avancées faites pour se conformer à cette vision, et ainsi qu’il est indiqué dans le présent rapport, des progrès ont été réalisés au cours des derniers mois. Il y a cependant encore du travail à faire.

Plus particulièrement, le gouvernement s’est engagé à transformer et à moderniser le logement social en Ontario afin qu’il soit plus efficient, qu’il soit axé sur les gens et qu’il soit viable. Au cours des dixhuit derniers mois, le Ministère a travaillé avec un groupe d’intervenants du secteur afin d’entreprendre la conception d’un cadre moderne. Au début de novembre, le ministère du Logement a lancé de vastes consultations sectorielles sur une ébauche de cadre pour le logement social.

En outre, le Ministère prend part à l’heure actuelle, avec les autres provinces et les territoires, à des négociations avec le

gouvernement fédéral sur la Stratégie nationale en matière de logement. Le gouvernement fédéral s'est engagé à investir davantage dans le logement social et le logement abordable, et entre autres choses à réinvestir les fonds à la baisse du gouvernement fédéral dans le logement social. Le Ministère espère conclure ces négociations et tirer parti des investissements du gouvernement fédéral pour soutenir un réseau de logements plus efficace et viable. Dans le cadre de ces initiatives et d'autres activités, le Ministère espère travailler avec le gouvernement fédéral, les municipalités et d'autres partenaires du secteur afin de donner suite aux constatations formulées dans le présent rapport.

## 2.0 Contexte

### 2.1 Aperçu des programmes de logements

D'après Statistiques Canada, il y avait en 2016 1,9 million de personnes à faible revenu en Ontario. Le ménage à faible revenu s'entend du ménage dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian, après impôt, de ménages de la même taille.

Il arrive souvent que l'Ontarien à faible revenu qui doit payer un loyer au taux du marché pour se loger n'ait plus assez d'argent pour se procurer des produits essentiels, comme de quoi se nourrir. Certains ménages à faible revenu se retrouvent en bout de ligne dans des logements qui ne répondent pas aux besoins de leurs familles ou dans des refuges.

Les experts, notamment les universitaires, en sont arrivés à la conclusion que le fait d'avoir un logement adéquat et abordable réduit le stress associé à des conditions de logement non abordables et de courte durée. En outre, il reste alors assez d'argent pour se procurer d'autres biens et services qui sont nécessaires pour trouver et maintenir un emploi, s'occuper des personnes à charge, et de manière générale maintenir un niveau

de vie décent. Le fait d'avoir un logement adéquat et abordable peut aussi entraîner une réduction de la demande de services publics, notamment des refuges pour sans abri, des services de santé urgents et non urgents et des services du secteur juridique. Ainsi, le Ministère a déclaré que le coût moyen du logement social offert à un ménage s'élève à 613 \$ par mois environ, alors qu'un lit dans un refuge coûte 2 100 \$ par mois (plus de 3 fois plus), un lit dans un établissement de soins de longue durée coûte en moyenne 3 960 \$ par mois (plus de 6 fois plus cher), un lit dans un établissement correctionnel coûte en moyenne 4 300 \$ par mois (7 fois plus cher), et un lit d'hôpital coûte en moyenne 13 500 \$ par mois (22 fois plus cher).

Selon les normes généralement reconnues qui ont été posées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le logement est abordable, convenable et adéquat si les coûts qui y sont associés sont inférieurs à 30 % du revenu avant impôt; s'il y a suffisamment de chambres à coucher dans un logement pour loger chaque membre de la famille; et si le logement ne requiert pas de travaux de rénovation importants. Donc, pour qu'il soit satisfait à la norme du logement abordable, les ménages à faible revenu doivent avoir accès à des logements qui sont subventionnés ou dont le loyer est inférieur au taux du marché. Pour cette raison, un éventail de programmes gouvernementaux ont été mis en place au fil de nombreuses années afin d'aider les Ontariens à faible revenu à obtenir un logement qu'ils peuvent se permettre. Certains programmes relèvent de la catégorie dite du « logement social », tandis que d'autres portent l'étiquette de « logement abordable », sans oublier ceux qui relèvent ni de l'une, ni de l'autre catégorie.

En Ontario, il y a à l'heure actuelle environ 285 000 logements dont le loyer est inférieur au taux du marché. Les besoins en matière de logements abordables en Ontario sont supérieurs à ces 285 000 logements, comme en fait foi le nombre élevé de ménages à faible revenu. La province s'est jointe au gouvernement fédéral pour financer des



programmes dans le but de combler ces besoins en matière de logement. Nous discuterons de ces programmes dans les sections qui suivent. Un aperçu de tous les programmes de logement est donné dans la **figure 1**.

### 2.1.1 Le « logement social » et d'autres logements similaires sont offerts depuis les années 1940

Environ 265 000 des 285 000 logements dont les loyers sont inférieurs au taux du marché ont été construits avant 1996. Il s'agit de logements sociaux et d'autres logements antérieurs à 1996. La valeur totale de ces logements est de 30 milliards de dollars environ. Le reste, soit 20 000 logements, appelées les logements « postérieurs à 2002 », ont été construits dans le cadre des initiatives de « logements abordables » (dont il est question dans la **section 2.1.2**).

#### Il y a en Ontario approximativement 187 000 logements sociaux

Les ménages qui touchent des prestations relatives au logement social paient un loyer basé sur le revenu : ils paient un loyer égal à 30 % de leur revenu brut. Ainsi, la personne qui habite dans un logement social et qui gagne 2 000 \$ par mois verse un loyer de 600 \$ par mois. La *Loi de 2011 sur les services de logement* (la Loi) prescrit qu'un total de 186 717 ménages doivent obtenir des prestations relatives au logement social. C'est le nombre de ménages à qui la province fournissait un logement social à la date à laquelle elle a confié aux municipalités la responsabilité à l'égard du logement social à la fin de 2001.

Par le passé, les prestations relatives au logement social ne pouvaient être versées qu'à l'égard d'un logement destiné au logement social. Toutefois, au mois de septembre 2017, la Loi a été modifiée afin de permettre aux gestionnaires de services municipaux d'offrir des prestations relatives au logement social en tant que *subventions*

*transférables* qui peuvent être appliquées à des loyers au taux du marché dans des logements autres que des logements sociaux. Notre audit n'a pas porté sur ces subventions transférables, car les gestionnaires de services municipaux en sont à l'heure actuelle aux étapes initiales de la mise en œuvre de la subvention.

Jusqu'à ce que les subventions transférables soient créées en septembre 2017, les logements sociaux étaient considérés surtout comme étant des logements qui avaient été construits entre les années 1940 et l'année 1995. Ces logements ont été construits dans le cadre de divers programmes de financement fédéraux, fédéraux-provinciaux et provinciaux. Les fournisseurs de logements ont conclu des contrats aux termes desquels ils devaient offrir au total près de 187 000 logements aux locataires de logements sociaux en Ontario.

Avant 2001, le logement social relevait de la responsabilité des gouvernements fédéral et provinciaux; or, à la fin de 2001, les responsabilités de surveillance et de financement des logements sociaux ont été confiées aux gouvernements municipaux. La province a alors désigné les « gestionnaires de services municipaux » pour administrer le logement social à l'échelle municipale; les régions administrées par les gestionnaires de services municipaux étaient appelées des « aires de service ». Dans le Sud de l'Ontario, un gestionnaire de services municipal peut être une municipalité de palier supérieur ou à palier unique ou encore un groupe de municipalités de palier supérieur ou à palier unique. Dans le Nord de l'Ontario, cependant, où les populations sont plus modestes et couvrent des régions géographiques plus vastes, le gouvernement a regroupé les municipalités en 10 conseils d'administration de district des services sociaux, qui assument le rôle de gestionnaires de services municipaux. La **figure 2** donne un bref historique du transfert au palier municipal de la responsabilité en matière de logement social.

La Loi est le cadre législatif qui prescrit certaines exigences du programme de logements sociaux.

Figure 1 : Aperçu des divers programmes de logements en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Programme de logements	Principales prestations touchées par ménage	Nombre de ménages qui peuvent toucher ces prestations	Administration et surveillance des programmes	Source de financement des programmes
<b>Programmes de logements offerts depuis les années 1940</b>				
Ils étaient les seuls programmes de logements offerts en Ontario avant 2002. Les programmes de « logement social » et des « autres logements antérieurs à 1996 » comptent au total 265 000 logements. Il est davantage question de ces programmes dans la section 2.1.1.				
<b>Logement social</b>	Les ménages qui habitent dans des logements sociaux versent un loyer indexé sur le revenu. Ils consacrent 30 % de leur revenu brut au loyer ou paient un minimum de 85 \$ par mois <sup>1</sup> . total à 186 717 ménages au moins.	Aux termes de la <i>Loi sur les services de logement</i> , les gestionnaires de services municipaux sont tenus d'offrir des subventions de logement social au total à 186 717 ménages au moins.	<b>Les gestionnaires de services municipaux</b> assurent la supervision des fournisseurs de logements qui exploitent des logements désignés logements sociaux de sorte que les loyers indexés sur le revenu soient calculés avec exactitude et que les fournisseurs de logements adhèrent aux pratiques exemplaires dans la gestion de leurs propriétés.	Au total, 1,35 milliard de dollars ont été dépensés en 2016 par les gouvernements <b>municipal</b> (70 %) et <b>fédéral</b> (29 %).
<b>Autres logements antérieurs à 1996</b>	Les ménages qui vivent dans ces logements soit versent un loyer indexé sur le revenu, soit versent des loyers inférieurs aux taux du marché, mais non indexés sur le revenu.	Au total, <b>78 000</b> logements environ offrent aux locataires de telles prestations relatives au logement.	<b>Les gestionnaires de services</b> assurent la supervision des fournisseurs de logements qui exploitent 59 000 logements de sorte que ces logements soient attribués à des ménages admissibles et que les fournisseurs réclament les loyers exacts.	Les coûts d'exploitation de 17 000 logements (22 %) environ sont assumés par les fournisseurs de logements eux-mêmes <sup>2</sup> . Les coûts d'exploitation de 42 000 logements (54 %) environ sont couverts conjointement par des fonds municipaux et fédéraux (Le montant de ces financements est inconnu).  Les coûts d'exploitation pour les 19 000 logements (24 %) qui restent approximativement sont assumés par le gouvernement <b>fédéral</b> (le montant de ces financements est inconnu).
<b>Les programmes de logements mis sur pied en 2002, que l'on appelle programmes de « logement abordable »<sup>3</sup></b>				
Financés conjointement par les gouvernements provincial et fédéral, ces programmes (dont il est question également dans la section 2.1.2) sont offerts depuis 2002 et ont été financés continuellement depuis au moyen de divers fonds décrits dans la figure 4.				
<b>Les logements postérieurs à 2002</b>	Les ménages qui habitent dans ces logements versent un loyer au moins 20 % inférieur aux taux du marché dans leurs régions. Les logements sont des appartements d'une à quatre chambres à coucher ou des maisons en rangée.	Au total, <b>20 000</b> logements environ ont été construits depuis 2002 et sont assortis de ces prestations relatives au logement.	<b>Les gestionnaires de services</b> assurent la supervision des propriétaires qui exploitent ces logements afin que les logements soient offerts à des ménages à faible revenu.	Les subventions pour la construction Up-front, qui peuvent atteindre à l'heure actuelle 150 000 \$ par logement, ont été attribuées aux promoteurs lorsque ces logements ont été construits grâce à un financement <b>fédéral-provincial</b> conjoint.

Programme de logements	Principales prestations touchées par ménage	Nombre de ménages qui peuvent toucher ces prestations	Administration et surveillance des programmes	Source de financement des programmes
<b>Subventions au loyer</b>	Les subventions au loyer sont versées à des ménages à faible revenu. En moyenne, 260 \$ par mois environ ont été versés aux ménages (d'après les renseignements que nous avons obtenus des 36 répondants au sondage). Les gestionnaires de services peuvent décider de la somme d'argent qu'ils versent à chaque ménage, et pendant combien d'années.	Le nombre total de ménages qui ont obtenu de l'aide dans le cadre de ce programme est <b>inconnu</b> .	<b>Les gestionnaires de services</b> déterminent l'admissibilité et ont comme responsabilité de verser les subventions au loyer mensuelles aux ménages.	Les subventions sont attribuées grâce à un financement <b>fédéral-provincial</b> conjoint.
<b>Octrois à la rénovation</b>	Les propriétaires d'habitations à faible revenu peuvent obtenir des octrois afin d'accroître la sécurité ou l'accessibilité de leurs habitations, notamment pour l'installation de monteescaliers ou de sièges élévateurs de biens pour les personnes âgées ou les personnes handicapées.	Le nombre total de ménages qui ont obtenu de l'aide dans le cadre de ce programme est <b>inconnu</b> .	<b>Les gestionnaires de services</b> déterminent l'admissibilité et sont chargés de verser les octrois à la rénovation aux ménages.	Les subventions sont versées grâce à un financement <b>fédéral-provincial</b> .
<b>Aide à l'accession à la propriété</b>	Des prêts à remboursement conditionnel d'aide à l'accession à la propriété sont consentis à des locataires à faible revenu afin qu'ils achètent une maison. Ces prêts doivent être remboursés si le logement acheté est vendu par la suite. Si la propriété est conservée pendant plus de 20 ans, il y a remise de dette. La valeur moyenne des prêts consentis en 2016 était de 17 000 \$ environ.	Au total, 6 700 ménages environ ont obtenu une aide à l'accession à la propriété depuis 2002.	<b>Les gestionnaires de services</b> déterminent l'admissibilité et sont chargés de verser le montant du prêt aux ménages qui y sont admissibles.	L'aide à l'accession à la propriété est accordée grâce à un financement fédéral-provincial. Certaines municipalités pourraient choisir d'accorder des subventions supplémentaires pour majorer le financement <b>fédéral-provincial</b> .
<b>Suppléments au loyer de 20 ans versés depuis 2003</b>				
Programme de suppléments au loyer pour l'épanouissement communautaire	Les ménages admissibles à ce programme obtiennent un supplément au loyer de 640 \$ par mois en moyenne.	Ces suppléments au loyer sont versés à <b>6 500</b> ménages en Ontario.	<b>Les gestionnaires de services</b> déterminent l'admissibilité et sont chargés de verser les suppléments mensuels aux ménages.	Le gouvernement provincial consacre environ 50 millions de dollars par année à ces suppléments au loyer.

1. Par le passé, les prestations relatives au logement social ne pouvaient être attribuées que pour les 187 000 logements sociaux ou presque ainsi désignés. Or, au mois de septembre 2017, la *Loi sur les services de logement* a été modifiée pour permettre aux gestionnaires de services de choisir de verser les prestations relatives au logement social en tant que subventions transférables qui peuvent être appliquées à tout logement, même celui dont le loyer est égal au taux du marché.
2. Les fournisseurs de logements financent eux-mêmes les coûts d'exploitation de ces logements parce que, à la date de leur construction, ils ont obtenu des subventions de construction immédiates, qu'ils ne sont pas tenus de rembourser. En contrepartie, ils doivent offrir aux locataires des logements dont le loyer est inférieur aux taux du marché pendant le nombre d'années dont il a été convenu.
3. À l'échelle de la province, les gestionnaires de services peuvent choisir d'offrir ce programme et, le cas échéant, ils décident du nombre de ménages qui en bénéficient.

## Figure 2 : Chronologie de la dévolution de près de 187 000 subventions relatives au logement social

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après les renseignements obtenus du ministère du Logement

Année	Description des événements
Années 1940 à 1995	<b>Construction de logements sociaux :</b> Les gouvernements fédéral et provincial ont financé la construction de 187 000 logements environ qui doivent être utilisés aux fins du logement social. Certains d'entre eux ont été construits grâce à un financement fédéral-provincial et d'autres, grâce au seul financement provincial.
De 1996 à 2000	<b>La province négocie avec les municipalités le transfert de la responsabilité à l'égard du logement social :</b> Avant 2001, la province et le gouvernement fédéral se partageaient la responsabilité du logement social en Ontario. En 1996, la province a décidé de confier aux municipalités (gestionnaires de services) sa responsabilité de fournir un logement social aux 187 000 ménages à peu près qui allaient dorénavant être visés par la <i>Loi sur les services de logement</i> . Entre 1996 and 2000, la province a négocié avec les municipalités la dévolution de cette responsabilité, en contrepartie de quoi elle devrait assumer une partie des coûts liés à l'éducation.
2001	<b>Le transfert du logement social aux municipalité est achevé :</b> Les gestionnaires de services municipaux seraient dorénavant chargés de verser environ 187 000 subventions relatives au logement social. Le gouvernement fédéral continuerait de verser aux municipalités, jusqu'en 2033, une partie du financement destiné au logement social. En revanche, les municipalités seraient tenues d'assumer une majorité des coûts liés aux 187 000 subventions environ. La province cesserait de financer le logement social.

Les gestionnaires de services municipaux doivent satisfaire à ces exigences tout en exécutant et en administrant le programme de logements sociaux.

Ces exigences sont notamment les suivantes :

- 1. Le nombre de ménages qui devraient toucher des prestations relatives au logement social :** La Loi prescrit le nombre minimal de ménages qui devraient toucher des prestations relatives au logement social dans chaque aire de service (au total, 186 717 à l'échelle provinciale). Consulter l'**Annexe 1**, dans laquelle figure le quota de chaque gestionnaire de services municipal.
- 2. Les critères d'admissibilité :** Le demandeur qui est un résident permanent canadien âgé de 16 ans ou plus est admissible si son revenu est inférieur au revenu annuel maximum du ménage prescrit. La **figure 3** indique les limites des revenus énoncées dans la Loi pour déterminer l'admissibilité à divers logements sociaux compte tenu de la grandeur et du nombre de chambres à coucher. Les gestionnaires de services municipaux peuvent modifier ces limites, et ils le font souvent, pour s'adapter aux loyers élevés ou à la

hausse. La Loi ne prescrit aucun autre critère d'admissibilité que le niveau de revenu. En revanche, elle n'interdit pas aux gestionnaires de services municipaux d'ajouter des limites au niveau des biens comme autres critères d'admissibilité, ce que certains d'entre eux ont fait. Lorsqu'un logement se libère, un ménage admissible est jumelé à un type de logement, comme un studio ou un logement d'une chambre à coucher, compte tenu du nombre de personnes qui compose le ménage. Ainsi, un ménage formé de deux parents et d'un enfant peut être admissible à un logement de deux chambres à coucher si le revenu du ménage est inférieur à 42 300 \$. Une fois admissibles, les demandeurs sont inscrits sur la liste d'attente d'un logement social pour l'aire de service dans laquelle ils ont fait une demande. La Loi prescrit pour l'essentiel que les logements seront attribués aux demandeurs qui figurent sur la liste d'attente selon le principe du premier arrivé, premier servi.

- 3. Le mode de calcul du revenu du locataire pour déterminer le loyer payable :** La Loi prescrit que les loyers des locataires sont fixés

### Figure 3 : Limites des revenus aux fins de déterminer l'admissibilité à un logement social

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après l'information tirée de la *Loi de 2011 sur les services de logement*

Type de logement	Limite maximale de revenu par ménage* (\$)
Studio	29 200
Une chambre à coucher	35 400
Deux chambres à coucher	42 300
Trois chambres à coucher	49 100
Quatre chambres à coucher et plus	58 900

\* Les limites de revenu varient entre chaque aire de service de la province. Les montants inscrits dans la présente figure sont une moyenne à l'échelle de la province.

en fonction de leurs revenus avant impôt. Elle prescrit en outre les types de revenus qui devraient être inclus et exclus aux fins de fixer le loyer payable. Ainsi, le revenu d'emploi doit être inclus, mais certains types de revenus de pension doivent être exclus du calcul du revenu d'un locataire. Le locataire paie ensuite le loyer qui est égal à 30 % de son revenu avant impôt.

Au mois de décembre 2016, 185 000 demandeurs en Ontario figuraient sur une liste d'attente pour obtenir un logement social, d'après le Ministère. Chez les neuf gestionnaires de services municipaux visités, nous avons constaté que les listes d'attente allaient en moyenne de 1,8 à plus de 9 ans.

#### Il y a approximativement 78 000 logements supplémentaires pour les ménages à faible revenu

En plus des presque 187 000 logements sociaux, il y a environ 78 000 autres logements qui ont été construits aussi par les fournisseurs de logements qui ont construit les logements sociaux – ceux que l'on appelle les « autres logements antérieurs à 1996 », et non pas les logements sociaux.

Ces logements ont eux aussi été construits dans le cadre de diverses initiatives de financement fédérales, fédérales-provinciales et provinciales.

À l'époque à laquelle ils ont été construits, les fournisseurs de logements ont conclu des contrats avec le gouvernement provincial ou fédéral, qui leur a versé un financement initial afin de fournir diverses formes de logements subventionnés – certains sont tenus par contrat d'offrir des loyers fixés en fonction du revenu (similaire au logement social); d'autres sont tenus par contrat d'offrir des loyers inférieurs au taux du marché, compte non tenu du revenu cependant.

#### Les contrats expirent pour tous les fournisseurs de logements

Ainsi qu'il a été mentionné, lorsque les logements sociaux et autres logements antérieurs à 1996 ont été construits, les fournisseurs de logements ont conclu des contrats aux termes desquels ils devaient fournir des logements subventionnés. Les contrats conclus avec certains fournisseurs de logements ont par la suite été annulés, et les responsabilités de ces fournisseurs de logements ont été incorporées dans une loi (à l'heure actuelle, aux termes de la *Loi de 2011 sur les services de logement*).

Après l'expiration des contrats, pour ceux et celles qui continuent d'avoir des contrats en vigueur, les fournisseurs de logements ne sont plus tenus de fournir les diverses formes de logements subventionnés qu'ils offrent à l'heure actuelle. Ces contrats ont commencé à expirer en 2007; le dernier contrat expirera au plus tard en 2033.

#### 2.1.2 Les soutiens au logement offerts depuis 2002, appelés les « logements abordables »

En 2002, les gouvernements fédéral et provincial ont commencé à verser aux gestionnaires de services municipaux un financement visant à élargir le parc de logements et à offrir une aide financière aux ménages à faible revenu. Ces initiatives sont souvent appelées les programmes de « logements abordables » (distincts des « logements sociaux »).

Ainsi que la **figure 4** le démontre, le financement a été versé dans le cadre de cinq fonds sur diverses périodes. À l'heure actuelle, le financement est versé dans le cadre de deux fonds, ainsi que le démontre la **figure 4** : 801 millions de dollars sur six ans dans le cadre de l'élargissement du Programme d'investissement dans le logement abordable, et 404 millions de dollars sur trois ans dans le cadre du Fonds pour l'infrastructure sociale.

Quatre programmes sont offerts à l'heure actuelle grâce à ces fonds fédéraux-provinciaux :

- les subventions pour la construction de logements abordables (ce que nous appelons les « logements postérieurs à 2002 »);
- les subventions au loyer;
- les octrois à la rénovation;
- l'aide à l'accession à la propriété.

Des détails sur chaque programme, y compris un aperçu des prestations relatives au logement prévues par chaque programme, sont donnés à la **figure 1**.

#### Les gestionnaires de services municipaux choisissent les programmes à offrir

Il appartient à chaque gestionnaire de services de choisir lequel des quatre programmes il souhaite offrir dans son aire de service, et de choisir de continuer ou d'arrêter d'accorder un financement pour l'un ou l'autre des quatre programmes. La **figure 5** indique le nombre de gestionnaires de services municipaux qui offrent chaque programme.

#### Les gestionnaires de services municipaux peuvent fixer des seuils de revenu inférieurs aux limites prescrites

Le revenu des ménages qui peuvent présenter une demande dans le cadre de ces programmes doit être inférieur à un certain seuil. Les divers seuils au titre du revenu sont fixés localement par chaque gestionnaire de services municipal; en conséquence, ils varient à l'échelle de la province. Ils peuvent aussi varier d'un programme à un autre dans les limites de la même aire de service. Toutefois, ils doivent être inférieurs aux seuils maximums prescrits conjointement par le Ministère et le gouvernement fédéral (les seuils prescrits sont fixés à 60 % du revenu moyen des ménages dans

une aire donnée). Par exemple, la **figure 6** donne les détails des limites de revenus établies dans deux différentes aires de la province.

### 2.1.3 Autres programmes de logements

En plus des programmes de logements sociaux, des autres logements antérieurs à 1996 et de logements abordables, environ 6 500 Ontariens touchent à l'heure actuelle des suppléments mensuels au loyer dans le cadre du Programme de supplément au loyer pour l'épanouissement communautaire. Ces suppléments sont offerts depuis 2003 et le seront jusqu'en 2023. (Des détails supplémentaires sur ce programme sont donnés aussi dans la **figure 1**.)

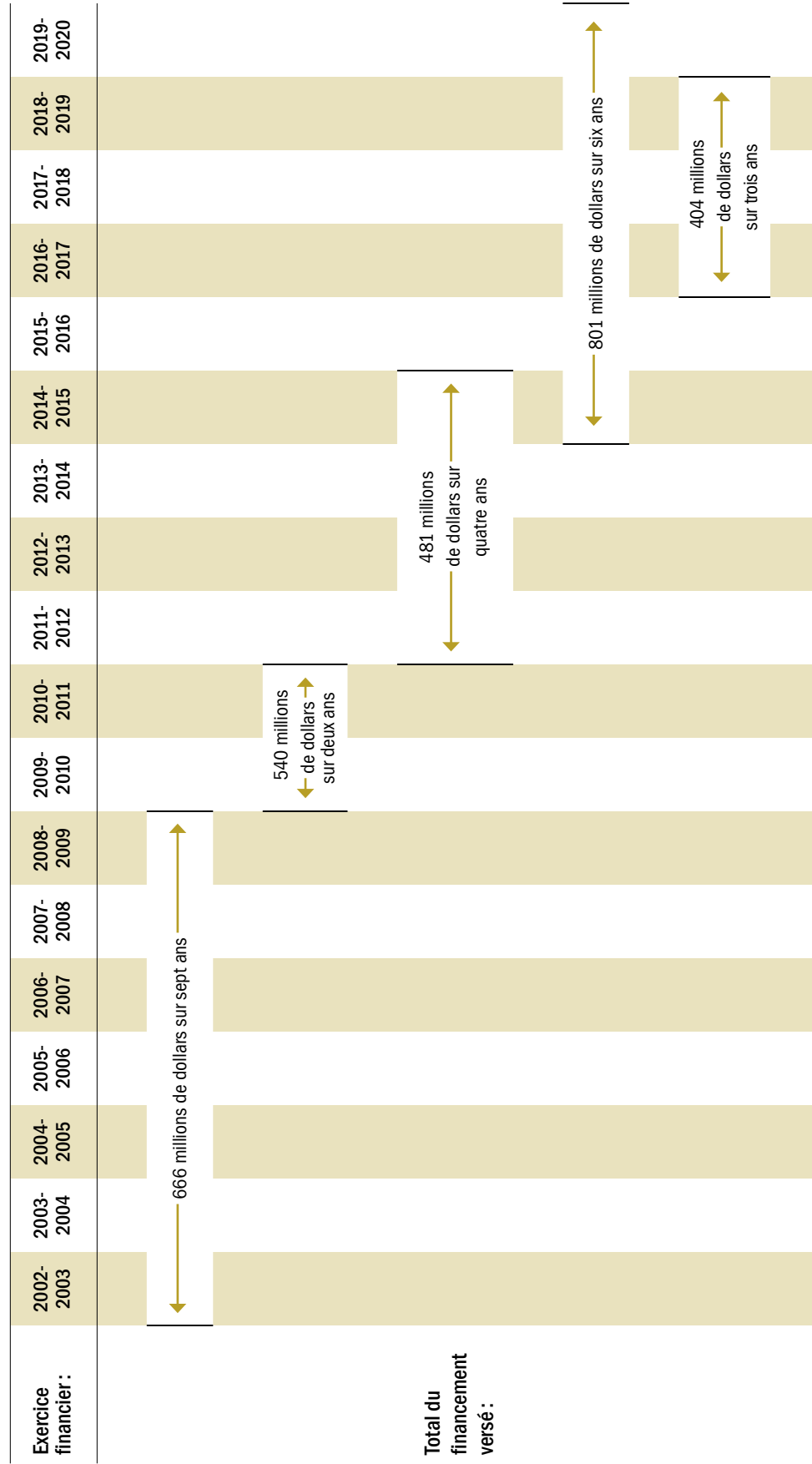
En plus des programmes dont il est question ici, les gestionnaires de services municipaux peuvent aussi offrir des programmes de logements à même leurs propres fonds municipaux. Environ la moitié des gestionnaires de services municipaux que nous avons interrogés ont indiqué qu'ils offraient des programmes de logements dans leurs régions grâce à des fonds municipaux, alors que les autres ont indiqué qu'ils ne le faisaient pas. Les programmes de logements financés à l'échelle municipale qui sont offerts par les gestionnaires de services municipaux sont similaires aux programmes de logements abordables financés par la province ou le gouvernement fédéral, comme les subventions au loyer et l'aide à l'accession à la propriété.

## 2.2 Financement des programmes de logements

Au cours des cinq dernières années, environ 1,5 milliard de dollars, en moyenne, ont été consacrés chaque année à des programmes de logements par les trois paliers de gouvernement. La **figure 7** donne un aperçu de ce financement au cours des cinq dernières années. Le logement social est principalement financé par des fonds fédéraux et municipaux (gestionnaire de services) alors que les quatre programmes de « logements abordables »

**Figure 4 : Historique du financement offert conjointement par les gouvernements fédéral et provincial aux fins des programmes de logement social et de logement abordable**

Source des données : ministère du Logement



**Figure 5 : Nombre de gestionnaires de services municipaux qui offrent les divers programmes de logement abordable**

Source de données : ministère du Logement



\* Il y a au total 47 gestionnaires de services dans la province.

**Figure 6 : Limites de revenu\* aux fins de l'admissibilité dans deux aires de services (\$)**

Source des données : information obtenue auprès de deux gestionnaires de services

Type de programme	Limites de revenu dans la municipalité A	Limites de revenu dans la municipalité B
<b>Programme 1 – Construction de logements abordables</b> Limites de revenu des locataires pour qu'ils puissent obtenir un logement abordable	59 800	36 200
<b>Programme 2 – Subventions au loyer pour les ménages à faible revenu</b> Limites de revenu pour que les locataires soient admissibles à des subventions au loyer	53 700	42 700
<b>Programme 3 – Octrois à la rénovation</b> Limites de revenu pour que les ménages soient admissibles à des octrois à la rénovation	63 700	60 000
<b>Programme 4 – Aide à l'accession à la propriété pour les ménages à faible revenu :</b> Limites de revenu pour que les ménages soient admissibles à une aide à l'accession à la propriété	90 500	55 000

\* Pour les trois premiers programmes, les limites de revenu varient selon la taille du logement ou la taille du ménage. Par conséquent, la moyenne des limites de revenu est présentée dans la présente figure.

sont principalement financés à parts égales par la province et le gouvernement fédéral.

#### **Le logement social est principalement financé par les gouvernements fédéral et municipaux**

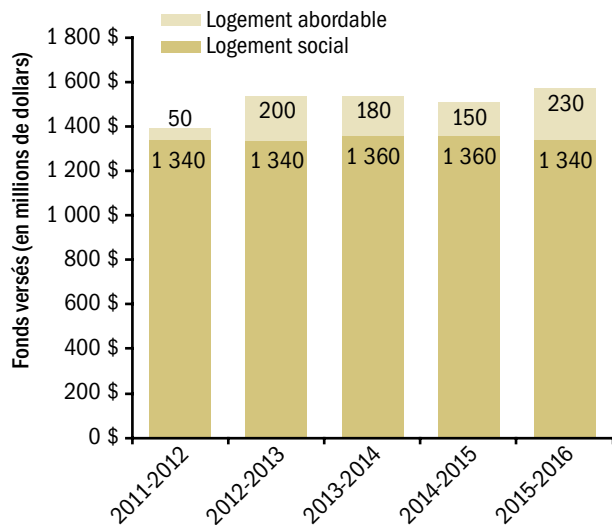
Environ 1,35 milliard de dollars ont été dépensés annuellement au cours des cinq dernières années à l'appui du logement social en Ontario. Cet argent provient du gouvernement fédéral dans une

proportion de 29 % et du gouvernement municipal (gestionnaires de services) dans une proportion de 70 %; la province ne contribue que 1 % environ aux coûts du logement social, qui pour l'essentiel se rapportent au logement social pour les Autochtones dans le Nord de la province.



**Figure 7 : Financement total au titre du logement social et du logement abordable entre 2011-2012 et 2015-2016 (en millions de dollars)**

Source des données : ministère du Logement



Note : Le Ministère ne recueille pas d'information sur le financement versé pour les « autres logements antérieurs à 1996 ». Ces coûts ne sont donc pas consignés dans la présente figure. Le financement au titre du logement social indiqué dans la présente figure inclut également les 50 millions de dollars versés par la province dans le cadre du Programme de supplément au loyer pour l'épanouissement communautaire.

### Les fonds destinés aux quatre programmes de logements abordables proviennent principalement des gouvernements fédéral et provincial

Environ 125 millions de dollars ont été dépensés annuellement au cours des cinq dernières années par les gouvernements fédéral et provincial aux fins d'offrir les quatre programmes de « logements abordables » dont il a été question précédemment. Les deux gouvernements contribuent de manière générale à parts égales à ces programmes. (La **figure 8** indique les calculs qui servent à déterminer les sommes attribuées à chaque gestionnaire de services municipal.)

En outre, les gestionnaires de services municipaux peuvent aussi choisir de consacrer leurs propres fonds à ces initiatives. Ils ne sont cependant pas tenus de le faire – environ la moitié des gestionnaires de services municipaux ont choisi de contribuer leurs propres fonds, alors que l'autre moitié a choisi de ne pas le faire. En

moyenne, les gestionnaires de services municipaux ont investi une somme estimative de 38 millions de dollars au cours des quatre dernières années pour lesquelles ces données sont disponibles. (Selon les sommes d'argent que les gestionnaires de services municipaux ont déclarées au Ministère; toutefois, les gestionnaires de services municipaux n'ont pas tous déclaré cette information, puisqu'ils ne sont pas tenus de le faire.) La **figure 9** indique le montant approximatif dépensé dans le cadre de chacun des quatre programmes par les gestionnaires de services municipaux.

## 2.3 Rôles et responsabilités

Les trois paliers de gouvernement participent dans une certaine mesure à l'exécution et à la surveillance des programmes de logements. Nous discutons dans les sections qui suivent des rôles et des responsabilités de chaque gouvernement, ainsi que du rôle des fournisseurs de logements. La **figure 10** donne des détails supplémentaires sur les rôles et les responsabilités des parties qui prennent part à l'exécution des programmes de logements en Ontario.

### Fournisseurs de logements

Les fournisseurs de logements sont des propriétaires qui gèrent et surveillent trois types de logements : les logements sociaux, les autres logements antérieurs à 1996 et les logements postérieurs à 2002. Ces fournisseurs sont les propriétaires en droit de leurs logements et peuvent être soit :

- un fournisseur de logements appartenant à une municipalité, comme la Peel Housing Corporation ou la Toronto Community Housing Corporation;
- une société de logements sans but lucratif ou constituée en coopérative, comme la Federation of Chinese Canadian Professionals Non-Profit Housing Corporation ou le Edenwood Seniors Village;
- un propriétaire privé.

## Figure 8 : Mode de calcul de la somme attribuée par un gestionnaire de services aux Programmes de logement abordable

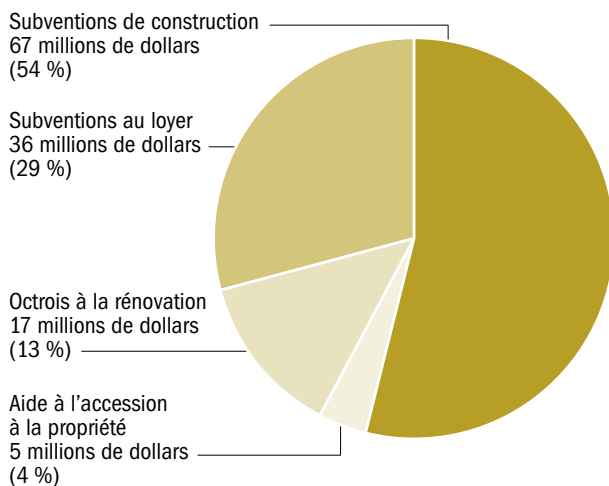
Source des données : ministère du Logement

$$\text{Total du financement disponible} \times \frac{\left( \begin{array}{c} \% \text{ de ménages ontariens qui habitent dans} \\ \text{l'aire de service} \end{array} \right) + \left( \begin{array}{c} \% \text{ de ménages ontariens qui ont des} \\ \text{besoins impérieux en matière de logement} \\ \text{et qui habitent dans l'aire de service} \end{array} \right)}{2}$$

\* Un Ontarien éprouve des besoins impérieux en matière de logement s'il consacre plus de 30 % de son revenu brut au loyer.

## Figure 9 : Moyenne des sommes consacrées chaque année aux quatre programmes de logement abordable entre 2011-2012 et 2015-2016

Source des données : ministère du Logement



Note : Les totaux indiqués dans la présente figure n'incluent pas une moyenne de 38 millions de dollars en contributions faites par les municipalités. Les sommes ainsi réparties entre les quatre programmes ne sont pas disponibles.

Il y a environ 1 200 fournisseurs de logements sans but lucratif et constitués en coopératives, et environ 400 propriétaires privés. Les fournisseurs de logements rendent des comptes à l'un des 47 gestionnaires de services municipaux, dont la responsabilité est d'offrir et d'administrer des programmes de logements dans leurs aires de services.

### Gestionnaires de services municipaux (palier municipal)

Ainsi qu'il en a été question précédemment, 47 gestionnaires de services municipaux ont été créés par la province en 1998, lorsque cette dernière a commencé à se défaire de la responsabilité à

l'égard du logement social et à confier celle-ci aux municipalités (ce transfert s'est achevé en 2001-2002). Depuis, les rôles des gestionnaires de services municipaux ont évolué et, aujourd'hui, les gestionnaires sont chargés d'offrir et d'administrer tous les programmes de logements, à l'exception des programmes de logements pour les Autochtones.

### Ministère du logement (palier provincial)

L'objectif du ministère du Logement (le Ministère), tel qu'il est énoncé dans sa Stratégie à long terme de logement abordable, est de veiller à ce que tous et toutes en Ontario aient un domicile abordable et convenable.

Avant 2002, le gouvernement provincial jouait un rôle très important en matière de logement. Il avait financé (en partie avec le gouvernement fédéral ou en totalité dans le cadre de ses propres initiatives de financement) la création de bon nombre des 265 000 logements qui composent les logements sociaux et les autres logements antérieurs à 1996.

Depuis le transfert de la responsabilité en matière de logement social aux gestionnaires de services municipaux en 2002, le Ministère n'offre plus de programmes de logements directement aux Ontariens. Il verse plutôt des fonds aux gestionnaires de services municipaux au titre des fonds pour les logements abordables.

En 2010, le gouvernement de l'Ontario a publié la Stratégie à long terme de logement abordable (la Stratégie), dont la mise en œuvre incombe au Ministère. La **section 2.4** donne des détails de cette Stratégie et des mesures prises par le Ministère depuis 2010.

**Figure 10 : Rôles et responsabilités des parties prenant part à l'exécution des programmes de logements en Ontario**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Rôle	Principales responsabilités
<b>Fournisseurs de logements</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Percevoir les loyers auprès des locataires; plus particulièrement pour les locataires de logements sociaux : calculer le loyer indexé sur le revenu payable</li> <li>Veiller à ce que les logements soient dans un état adéquat et convenable et qu'ils satisfassent à toutes les normes de santé et de sécurité applicables</li> <li>Gérer les immeubles et les installations connexes pour s'assurer que celles-ci fonctionnent</li> </ul>
<b>Gestionnaires de services (palier municipal)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer la supervision des fournisseurs de logements sociaux de sorte que ces derniers calculent avec exactitude les loyers indexés sur le revenu des locataires conformément à la loi et appliquent des pratiques adéquates en matière de gestion des propriétés</li> <li>Assurer la supervision des fournisseurs d'« autres logements antérieurs à 1996 » et de « logements postérieurs à 2002 » de sorte qu'ils offrent des logements dont le loyer est inférieur aux taux du marché aux ménages à faible revenu qui sont admissibles</li> <li>Veiller à ce que le nombre de ménages qui, dans son aire de services, doivent obtenir un logement social subventionné, conformément à la <i>Loi de 2011 sur les services de logement</i>, en obtiennent un (le total au niveau provincial est de 186 717 ménages recevant des prestations relatives au logement social)</li> <li>Offrir les quatre programmes de logement abordable en conformité avec les lignes directrices fédérales et provinciales applicables</li> <li>Déterminer l'admissibilité aux programmes de logement social et, pour l'essentiel, aux quatre programmes de logement abordable; traiter les demandes pour chaque programme, et maintenir les listes d'attente de logements sociaux</li> <li>Dresser des plans décennaux de logement et de lutte contre l'itinérance, lesquels incluent une évaluation des besoins en matière de logements et de lutte contre l'itinérance dans leurs régions et un plan d'action pour répondre à ces besoins</li> </ul>
<b>Ministère du Logement (palier provincial)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rédiger des règlements pour la <i>Loi de 2011 sur les services de logement</i> (comme le mode de calcul du loyer indexé sur le revenu)</li> <li>Verser des contributions égales à celles du gouvernement fédéral qui sont versées dans le cadre des fonds pour les logements abordables, et établir des conditions d'admissibilité générales et élaborer des directives pour ces programmes</li> <li>Coordonner le transfert du financement du logement social du gouvernement fédéral aux gestionnaires de services municipaux</li> <li>Offrir de l'aide à certaines sociétés d'habitations municipales pour régler les problèmes d'assainissement de l'environnement</li> </ul>
<b>Société canadienne d'hypothèques et de logement (palier fédéral)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maintenir les principales responsabilités stratégiques et décisionnelles pour les quatre programmes de logement abordable, notamment énoncer les modalités de financement et des directives sur la manière dont les sommes d'argent peuvent être utilisées</li> <li>Recueillir de l'information sur le nombre d'Ontariens qui vivent éprouvent des besoins impérieux en matière de logement (à savoir qu'ils consacrent plus de 30 % de leur revenu aux coûts du logement). Le Ministère se sert de cette information pour calculer le financement attribué aux gestionnaires de services pour les quatre programmes de « logement abordable ».</li> <li>Mener des sondages sur les logements inoccupés et les loyers deux fois par année et publier les taux de logements inoccupés et les loyers moyens. Les gestionnaires de services se servent de cette information pour calculer les subventions transférables.</li> </ul>

## Société canadienne d'hypothèques et de logement (palier fédéral)

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est une société d'État fédérale qui rend des comptes au Parlement par l'intermédiaire du Ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social.

Avant 1986, le gouvernement fédéral a financé unilatéralement la construction de bon nombre des 265 000 logements. Depuis, il n'a pas participé directement à la construction de nouveaux logements, ni à l'exécution de programmes de logements en Ontario de manière générale. Aujourd'hui, la SCHL offre des fonds destinés au logement social, mais elle n'assume aucune autre responsabilité liée au logement social. Elle offre aussi un financement pour certains des « autres logements antérieurs à 1996 ».

La SCHL assume le rôle principal dans le financement des quatre programmes de logements abordables (ce dont il est question à la **section 2.1.2**). Le gouvernement provincial verse les mêmes fonds en contrepartie, dollar pour dollar.

## 2.4 Nouveautés

En 2010, le gouvernement a publié la Stratégie à long terme de logement abordable (la Stratégie) du gouvernement.

Bien qu'elle porte le nom de « stratégie », la Stratégie de 2010 ne constitue pas un plan d'action : elle désigne essentiellement plusieurs secteurs pouvant être améliorés dans les quatre grandes catégories. Le Ministère a pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action qui aborde les quatre catégories suivantes :

- veiller à ce que les programmes de logements existants répondent aux besoins des gens;
- renforcer les partenariats avec les intervenants;
- offrir d'autres outils aux gestionnaires de services municipaux dans la conception de nouvelles options en matière de logement et

dans le maintien des logements abordables existants;

- préciser les rôles et les responsabilités des gouvernements provincial et municipaux (gestionnaires de services).

Six ans plus tard, soit en 2016, le Ministère a fait le point sur cette Stratégie. Il a précisé dans une mise à jour les mesures qu'il prendra pour apporter les améliorations qui s'imposent dans les quatre catégories. Ainsi, le Ministère s'est engagé à apporter des modifications législatives afin de permettre aux municipalités d'exiger des promoteurs privés qu'ils construisent des logements pour ménages à revenu mixte et d'éliminer les frais supplémentaires que les acheteurs de maisons neuves doivent payer lorsqu'ils construisent des logements secondaires (comme des appartements au sous-sol). Le Ministère a effectué ces modifications législatives en 2016 et travaille à l'heure actuelle à la rédaction de règlements aux fins de la mise en œuvre de ces changements.

Nous discutons ci-après d'autres mesures importantes qui ont été pleinement mises en œuvre depuis la mise à jour de la Stratégie en 2016.

### 2012 – Adoption de la *Loi sur les services de logement*

En 2012, la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social a été abrogée* et la *Loi de 2011 sur les services de logement* (la Loi) a été édictée. Cette nouvelle loi appuyait une meilleure prise de décisions au niveau des gestionnaires de services municipaux en plus d'apporter des précisions et de redéfinir les rôles et les responsabilités. Ainsi, aux termes de l'ancienne Loi, de nombreuses mesures, comme les renouvellements hypothécaires des fournisseurs de logements, devaient obtenir un consentement au niveau ministériel, tandis que, sous le régime de la nouvelle Loi, ces décisions peuvent être prises par les gestionnaires de services municipaux.

En outre, aux termes de la Loi, les gestionnaires de services municipaux devaient élaborer un plan décennal local de logement et de lutte contre l'itinérance afin de répondre aux besoins locaux en matière de logement et de lutte contre l'itinérance.

Les gestionnaires de services municipaux doivent inclure dans chacun de leurs plans une évaluation des besoins actuels et futurs en matière de logement dans leurs régions; les objectifs et les cibles liés aux besoins en matière de logement; et une description de la manière dont les progrès réalisés vers l'atteinte de ces objectifs et cibles seront mesurés. La Loi prescrit que les gestionnaires de services municipaux doivent revoir leurs plans au moins aux cinq ans et les modifier s'il y a lieu.

#### **2016 – Les gestionnaires de services municipaux doivent maintenant tenir un registre du nombre total d'itinérants dans leur aire de service**

Les renseignements sur le nombre d'itinérants en Ontario peuvent aider les gouvernements à mettre au point de meilleures stratégies pour remédier aux problèmes qui existent localement en matière de logement. À compter de 2018, les gestionnaires de services municipaux devront consigner le nombre de personnes itinérantes dans leur aire de service et, par la suite, faire le décompte tous les deux ans.

#### **2016 – Il est interdit de demander aux locataires de quitter les lieux lorsqu'ils ne sont plus admissibles à un logement social**

Depuis 2016, les fournisseurs de logements ne sont pas autorisés à demander à d'anciens locataires d'un logement social qui résident encore dans leurs immeubles de quitter les lieux (à moins qu'ils n'aient commis une fraude en matière de logement social). Auparavant, la Loi était muette sur la question de savoir si un fournisseur de logements pouvait demander à d'anciens locataires d'un logement social résidant dans leurs immeubles de quitter les lieux s'ils cessaient d'être admissibles à un logement social.

#### **2017 – Mise en œuvre de subventions au logement social transférables**

Par le passé, pour satisfaire à la condition énoncée dans la Loi de fournir un logement social à 86 717 ménages, les gestionnaires de services municipaux ne pouvaient offrir de prestations relatives au logement social aux 186 717 ménages

que si ceux-ci vivaient dans un logement social ainsi désigné. Les logements spécialisés appartiennent aux fournisseurs de logements, qui sont tenus aux termes de la Loi de fournir des logements à des locataires de logements sociaux, ou sont obtenus par suite de la conclusion de contrats avec d'autres fournisseurs de logements. En septembre 2017, la *Loi de 2011 sur les services de logement* a été modifiée pour permettre aux gestionnaires de services municipaux d'offrir ces subventions aux ménages admissibles comme prestation mensuelle transférable, sans égard à l'endroit où ils vivent. Autrement dit, la subvention peut maintenant servir à payer un loyer dans un logement offert au taux du marché.

## **3.0 Objectif et étendue de l'audit**

L'objectif de notre audit était de déterminer si le ministère du Logement (le Ministère) dispose de systèmes et de procédures efficaces pour surveiller et coordonner, avec le gouvernement fédéral et les municipalités :

- l'exécution de programmes de logements sociaux compte dûment tenu de l'économie et de l'efficacité, et en conformité avec les exigences réglementaires;
- une stratégie qui vise à uniformiser et qui encourage les efforts de tous les paliers de gouvernement dans l'atteinte de l'objectif consistant à veiller à ce que tous et toutes en Ontario aient un chez soi abordable et convenable;
- la mesure des objectifs des programmes afin d'en déterminer l'efficacité, et la production de rapports à cet égard.

Notre audit a porté sur le logement social et le logement abordable en Ontario. Nous n'avons pas examiné les programmes de logement avec soutiens, comme le logement et le soutien aux adultes ayant des déficiences intellectuelles, qui sont offerts par le ministère de la Santé et des Soins de longue

durée (il a fait l'objet d'un audit par notre Bureau la dernière fois en 2016), le ministère des Services sociaux et communautaires (il a fait l'objet d'un audit par notre Bureau la dernière fois en 2014), et le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse.

Avant d'entreprendre nos travaux, nous avons déterminé les critères d'audit sur lesquels nous allions nous fonder pour réaliser l'objectif de l'audit. Ces critères ont été établis compte tenu d'un examen des lois, des politiques et des procédures applicables, et d'études menées à l'interne et à l'externe. La haute direction du Ministère a examiné l'objectif de notre audit et les critères s'y rapportant, dont la liste figure à l'**annexe 2**, et y a donné son accord. Nos travaux dans le cadre de l'audit ont été menés principalement entre le mois de décembre 2016 et le mois de juillet 2017. Nous avons obtenu du Ministère des déclarations écrites selon lesquelles, au 15 novembre 2017, il nous a remis tous les renseignements dont il avait connaissance et qui étaient susceptibles d'avoir une incidence marquée sur les constatations ou la conclusion du présent rapport.

Nous avons procédé à l'audit principalement dans les bureaux du Ministère et chez neuf des 47 gestionnaires de services municipaux partout dans la province : Durham, Halton, Lanark County, London, Ottawa, Peel, Toronto, Wellington et York. Nous avons aussi fait parvenir un sondage aux 47 gestionnaires de services municipaux contenant 96 questions afin de mieux comprendre la manière dont les programmes de logements sont offerts partout dans la province et de confirmer certains des problèmes que nous avons relevés lors des visites effectuées chez les neuf gestionnaires de services municipaux. Au total, 38 gestionnaires de services municipaux ont répondu (taux de réponse de 81 %).

Dans le cadre de nos travaux, nous avons interrogé le personnel clé au bureau central du Ministère, dont les employés qui prennent part aux décisions sur la politique sur le logement social et assurent l'administration des quatre programmes de logements abordables.

Nous avons en outre rencontré et interrogé le personnel chargé du logement social chez les gestionnaires de services municipaux qui veillent à la gestion des listes d'attente, procèdent à l'admission des demandes, mènent des enquêtes sur l'admissibilité des locataires, supervisent les fournisseurs de logements, et évaluent l'impact de l'expiration des contrats conclus avec des fournisseurs de logements. Nous avons analysé les données et la documentation connexes, dont des examens des activités des fournisseurs de logements et des enquêtes sur l'admissibilité des locataires.

Nous avons obtenu les listes d'attente de logements sociaux de trois gestionnaires de services municipaux (qui forment plus de la moitié du nombre total des demandeurs inscrits à une liste d'attente à l'échelle de la province), afin d'analyser les caractéristiques des demandeurs figurant sur la liste d'attente.

Nous avons rencontré et interrogé le personnel des gestionnaires de services municipaux prenant part à l'exécution des programmes de logements abordables. Cela comprend les employés qui procèdent à l'attribution de subventions pour la construction de logements abordables, qui administrent le programme d'aide à l'accession à la propriété et qui effectuent des paiements d'aide au loyer à des particuliers. En outre, nous avons examiné des données et des documents connexes, notamment des renseignements sur les ménages qui ont obtenu une aide à l'accession à la propriété.

Nous sommes entrés en contact avec d'autres administrations canadiennes et étrangères afin de voir comment les programmes de logements sont offerts ailleurs. Au Canada, nous avons communiqué avec la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador. À l'échelle internationale, nous avons communiqué avec les ministères du logement du Danemark, de l'Angleterre et de la Suède.

## 4.0 Constatations détaillées de l'audit

Il manque de logements abordables en Ontario, et l'écart entre le nombre de ménages à faible revenu qui ont besoin d'un logement abordable et le nombre d'habitations disponibles s'élargit de façon soutenue. Bien qu'ils jouent tous un rôle dans l'offre de logements sociaux et de logements abordables en Ontario, ni le gouvernement fédéral, ni les gouvernements provincial et municipaux ne souhaitent assumer l'obligation de veiller à ce que tous et toutes en Ontario aient un chez soi qu'ils peuvent se permettre et qui répond à leurs besoins.

S'il prend des mesures dans l'espoir d'accroître l'accessibilité et l'efficacité du système actuel, le Ministère n'a cependant pas de stratégie complète susceptible d'assurer l'optimisation des ressources, ni notamment de paramètres ou de résultats mesurables, pour ainsi résoudre le problème à l'échelle provinciale au moyen des ressources disponibles.

Le Ministère mesure et fait rapport de renseignements limités sur l'efficacité des programmes de logements. À l'heure actuelle, il rend compte du nombre de subventions au logement social versées, et de certains renseignements seulement sur la manière dont les fonds destinés au logement abordable sont utilisés (le nombre de nouveaux logements abordables construits ou financés, et le nombre de prêts à l'accession à la propriété consentis). Or, tout au long du présent rapport, nous discutons de la nécessité pour le Ministère et les gestionnaires de services municipaux de recueillir et de regrouper des renseignements supplémentaires pour mieux mesurer l'efficacité des programmes de logements afin d'optimiser les ressources et de résoudre les problèmes qui se posent à l'échelle provinciale au moyen des ressources disponibles. Les recommandations qui se rapportent à ces observations sont présentées dans chacune des sections tout au long du rapport.

## 4.1 Les besoins en matière de logements sociaux augmentent, tandis que le nombre de logements libres diminue

Notre audit a permis de conclure qu'il n'existe aucune stratégie provinciale visant à réduire les listes d'attente de logements sociaux, qui ne cessent de s'allonger (185 000 ménages étaient en attente en 2016), et à répondre aux besoins d'un nombre croissant d'Ontariens à faible revenu (1,9 million en 2016). Étant donné les grandes implications sociales et économiques d'un nombre si élevé d'Ontariens vivant dans un logement inadéquat, le gouvernement devrait se doter d'une stratégie complète.

Les discussions se poursuivent dans ce domaine, mais les experts en droit s'entendent généralement pour dire que, sur le plan constitutionnel, ni les provinces ni le gouvernement fédéral ne sont tenus en droit de fournir des logements abordables, ni ne leur est-il interdit de le faire. Si les municipalités sont couramment perçues comme étant maintenant responsables du logement, les gestionnaires de services municipaux ne sont en fait tenus de fournir un logement social qu'aux 186 717 ménages qui sont définis dans la *Loi sur les services de logement*. Les demandeurs qui figurent sur leurs listes d'attente d'un logement social et les autres ménages qui ont besoin d'un logement dont le coût est inférieur au marché ne relèvent pas en droit de la responsabilité des municipalités.

La province a tenté d'attribuer une partie de cette responsabilité aux gestionnaires de services municipaux en confiant à ces derniers la tâche d'élaborer des plans décennaux de logement et de lutte contre l'itinérance. Or, pour l'essentiel, les plans n'énoncent pas les objectifs clairs et les cibles et résultats quantifiables nécessaires pour réussir à combler les besoins en matière de logements. Cela est probablement attribuable au fait que les gestionnaires de services municipaux ne sont pas tenus en droit d'investir dans les programmes de logement – mis à part les 187 000 subventions

au logement social ou presque qu'ils sont tenus de fournir.

Dans les sections qui suivent, nous allons démontrer le besoin qui ne cesse de s'accroître en matière de programmes de logements, et les défis que doivent relever ceux qui n'obtiennent pas les soutiens dont ils ont besoin.

#### 4.1.1 Les loyers ont augmenté plus rapidement que les revenus, contribuant ainsi à créer des difficultés pour les Ontariens en matière de logement abordable

Les loyers en Ontario n'ont cessé d'augmenter en moyenne de 2,3 % chaque année au cours des 10 dernières années, ce qui représente 1 090 \$ en moyenne en 2016 (d'après la Société canadienne d'hypothèques et de logement). Les loyers dans la région du Grand Toronto ont connu une hausse encore plus marquée – en moyenne 1 230 \$. Or, les revenus moyens en Ontario ont augmenté de 0,4 % annuellement seulement entre 2000 et 2013 (d'après Statistiques Canada). Pour cette raison, certains Ontariens éprouvent de la difficulté à se trouver un logement abordable, car leurs revenus n'ont pas suivi le rythme de la hausse des loyers.

En outre, depuis 2016, les taux de logements inoccupés en Ontario sont égaux ou inférieurs à la moyenne nationale de 3 % (comme l'indique la SCHL). Dans certaines régions de la province, le taux s'élevait à 1 % seulement en 2016. Ainsi, un gestionnaire de services municipal que nous avons visité a signalé que la faiblesse des taux de logements abordables inoccupés dans son aire de service permettait aux propriétaires de demander des loyers au taux du marché qui peuvent être hors de la portée des ménages à faible revenu.

Par conséquent, en raison du nombre insuffisant de logements qui leur sont disponibles, les ménages à faible revenu ont peu d'options en matière de logements.

D'après Statistique Canada, il y avait 1,9 million de personnes à faible revenu en Ontario en 2016.

La **figure 11** montre la hausse du nombre de personnes à faible revenu depuis 1996. Étant donné la hausse des loyers et du nombre de personnes à faible revenu, il est fort possible que de nombreuses personnes à faible revenu paient un loyer qu'elles ne peuvent se permettre. Lorsqu'il y avait 1,9 million de personnes à faible revenu en Ontario en 2016, Statistique Canada a signalé qu'environ 1,3 million de personnes (70 %) devaient assumer des coûts de logement hors de leur portée.

En outre, entre 2007-2008 et 2016-2017, l'on a noté une hausse de 13 % du nombre de personnes qui touchent une aide sociale – ce qui témoigne davantage de la hausse du nombre d'Ontariens à faible revenu.

#### 4.1.2 La liste d'attente de logements sociaux en Ontario est l'une des plus longues au Canada

En 2016, il y avait environ 171 000 ménages (environ 445 000 personnes) qui vivaient dans des logements sociaux en Ontario. 185 000 autres ménages admissibles (environ 481 000 personnes) étaient en attente d'un logement social. Donc, environ 3,4 % des ménages ontariens sont inscrits sur les listes d'attente de logement sociaux des gestionnaires de services municipaux. Il s'agit de la plus importante liste d'attente de logements sociaux de toutes les provinces. Dans ces autres provinces, 1,1 % en moyenne des ménages figurent sur les listes d'attente de logements sociaux. La **figure 12** fait la comparaison entre les listes d'attente en Ontario et celles d'autres provinces au chapitre du pourcentage du total des ménages.

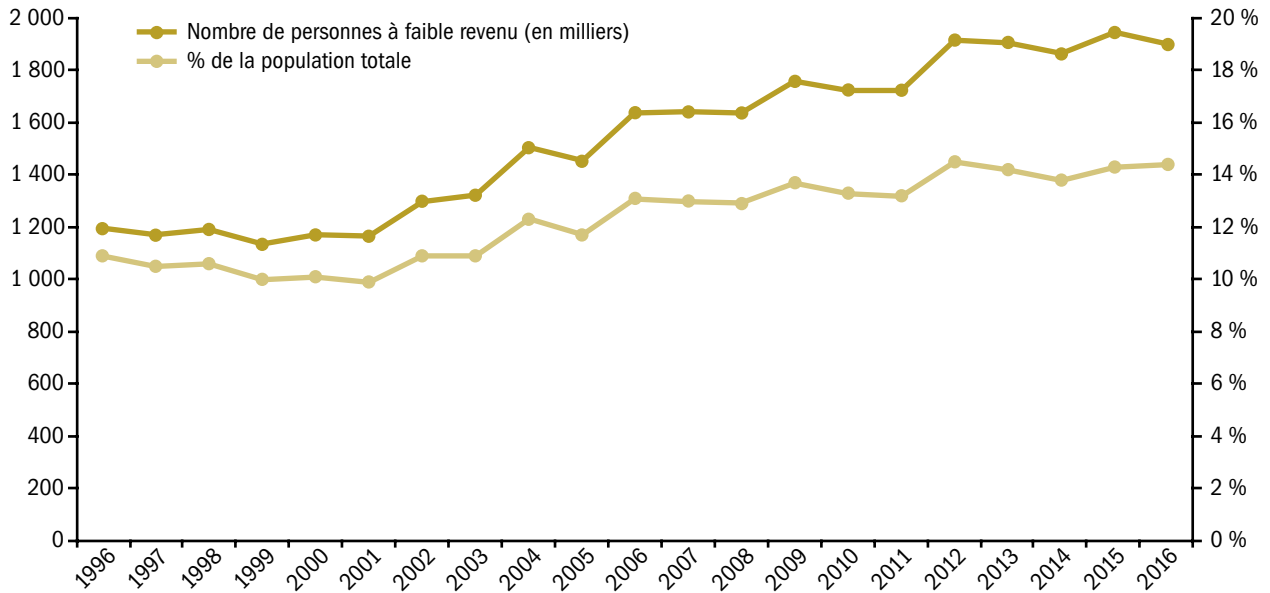
#### 4.1.3 Les listes d'attente de logements sociaux en Ontario ont connu une augmentation de 36 % au cours des 13 dernières années

Le nombre de demandeurs d'un logement social figurant sur une liste d'attente en Ontario a, pour l'essentiel, connu une hausse soutenue depuis



**Figure 11 : Nombre de personnes à faible revenu\* (en milliers), et leur pourcentage de la population ontarienne totale, 1996–2016**

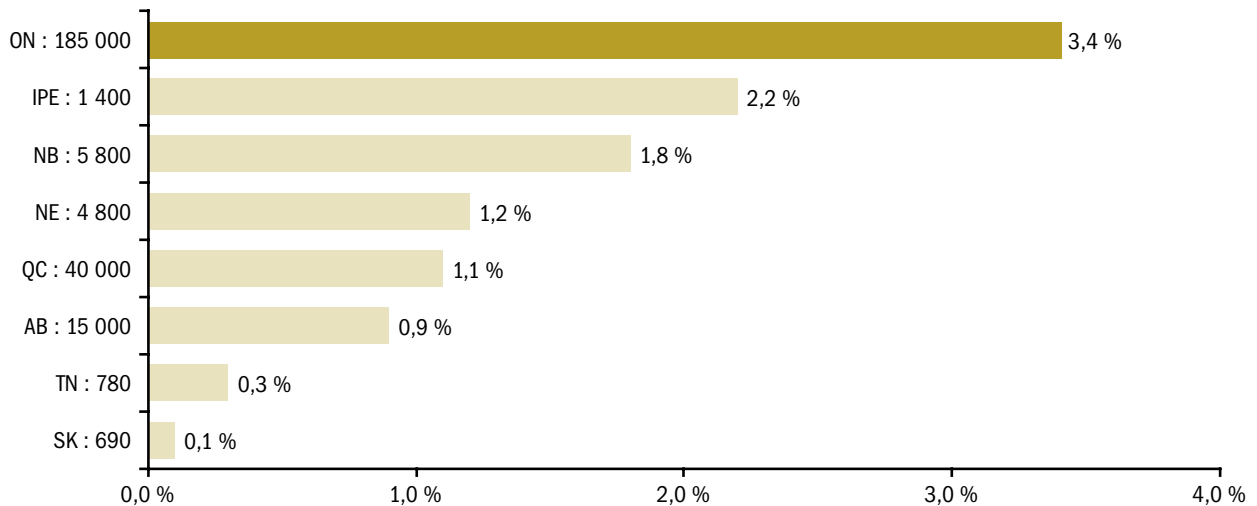
Source des données : Statistique Canada



\* Les personnes à faible revenu forment des ménages dont le revenu est inférieur à la moitié de la médiane du revenu après impôt des ménages de la même taille.

**Figure 12 : Liste d'attente en Ontario comme pourcentage du total des ménages comparativement aux autres provinces\***

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après l'information obtenue auprès du ministère du Logement et d'autres provinces.



\* La Colombie-Britannique et le Manitoba ne dressent pas une liste d'attente regroupée pour le logement social ni n'en font le suivi.

que le Ministère a commencé à faire le suivi de cette information en 2004. Cette année-là, 136 000 ménages étaient en attente d'un logement social, comparativement aux 185 000 ménages

qui sont en attente aujourd'hui. Il s'agit d'une hausse totale de 36 % environ. La **figure 13** fait état des changements survenus au niveau du nombre de ménages qui figuraient sur les listes d'attente

**Figure 13 : Nombre de ménages inscrits sur les listes d'attente d'un logement social (2004–2016)**

Source des données : ministère du Logement

Année	Liste d'attente	Hausse/ (diminution)	% de la hausse/ (diminution)
2004	136 114		
2005	140 722	4 608	3,3
2006	139 677	(1 045)	(0,7)
2007	137 309	(2 368)	(1,7)
2008	136 954	(355)	(0,3)
2009	154 095	17 141	11,1
2010	163 386	9 291	5,7
2011	169 717	6 331	3,7
2012	174 642	4 925	2,8
2013	180 405	5 763	3,2
2014	181 429	1 024	0,6
2015	184 457	3 028	1,6
2016	185 179	722	0,4

entre 2004 et 2016. La hausse notée dans le Grand Toronto et dans la région de Hamilton était même plus marquée, à 41 %. Cette région compte pour 71 % environ des 185 000 ménages au total.

Pour l'essentiel, les listes d'attente sont composées à parts égales de trois groupes démographiques : les célibataires et les couples (30 %), les familles avec personnes à charge (33 %) et les personnes âgées (37 %). L'Annexe 3 énonce dans le détail la composition de la liste d'attente dans chacune des aires de services de la province.

De manière générale, les hausses peuvent être attribuées à la hausse du nombre d'Ontariens à faible revenu (ce dont il est question dans la section 4.1.1). Toutefois, le Ministère n'a pas recueilli de données exactes sur la cause de ces hausses importantes – par exemple, si elles sont le résultat d'une hausse de l'immigration vers les centres urbains et de la hausse du prix des habitations. L'analyse de telles informations aiderait à comprendre les besoins changeants en matière de logement social.

#### 4.1.4 Les demandeurs en attente d'un logement social éprouvent de la difficulté à trouver un logement abordable

Bien que le Ministère ne recueille pas d'informations sur les difficultés auxquelles doivent faire face les demandeurs qui sont en attente d'un logement social, quelques gestionnaires de services municipaux ont procédé à des sondages auprès des demandeurs qui étaient inscrits sur leurs listes d'attente pour tenter de mieux comprendre leurs situations. Nous avons obtenu les résultats de trois de ces sondages et noté que les demandeurs éprouvent des difficultés financières et ont de la difficulté à trouver un logement abordable.

Dans une aire de service où 6 000 personnes étaient inscrites à la liste d'attente, le gestionnaire de services municipal a signalé que les adultes célibataires qui touchaient une aide sociale n'avaient pas un revenu suffisamment élevé pour se permettre un loyer au taux du marché et devaient recourir fréquemment à des refuges d'urgence. (Aucune donnée sur la fréquence du recours à un refuge d'urgence par les demandeurs n'était disponible.) Nous avons également observé ce qui suit :

- Le quart environ des ménages figurant sur sa liste d'attente consacraient environ 40 % de leur revenu au loyer, ce qui dépasse la proportion de 30 % généralement acceptée comme étant la norme en matière de logement abordable.
- Environ 52 % des ménages figurant sur la liste d'attente ont été logés de manière provisoire. Cela signifie qu'ils sont logés chez des membres de la famille, des amis ou dans d'autres logements temporaires et qu'ils ne jouissent donc pas du droit au maintien dans les lieux.
- Environ 22 % des ménages figurant sur sa liste d'attente n'ont pas réussi à payer le loyer et les services publics et devaient des arriérés à leurs propriétaires ou aux entreprises de services publics. Environ 5 % des demandeurs étaient alors visés par une instance en expulsion.

Dans une autre région de la province, où environ 480 personnes figuraient sur la liste d'attente, le gestionnaire de services municipal a interrogé aussi les ménages inscrits à la liste d'attente et noté que 17 % des 163 ménages ayant répondu au sondage devaient des arriérés de loyer ou de services publics notamment.

En outre, un gestionnaire de service municipal a constaté que 105 personnes environ étaient en situation d'itinérance (12 % sur sa liste d'attente) et que 60 autres personnes vivaient dans un logement temporaire avec des membres de la famille et des amis (7 % de sa liste d'attente).

#### 4.1.5 En raison de la diminution du nombre de logements sociaux qui se libèrent, les demandeurs plus récents devront attendre plus longtemps

Les délais d'attente pour les demandeurs sont longs; la **figure 14** indique les délais d'attente moyens calculés à partir des renseignements que nous avons obtenus auprès des neuf gestionnaires de services municipaux que nous avons visités. Les

**Figure 14 : Délais d'attente\* selon le type de logement chez neuf gestionnaires de services**

Source des données : information obtenue auprès de neuf gestionnaires de services

Type de logement	Délai d'attente moyen (années)	Délai d'attente le plus long (années)
Studio	3,94	6,75
Une chambre à coucher	5,26	11,50
Deux chambres à coucher	4,84	10,50
Trois chambres à coucher	5,53	11,35
Quatre chambres à coucher et plus	7,29	16,42

\* Les délais d'attente indiqués dans la présente figure excluent les délais des demandeurs prioritaires qui sont des victimes de violence familiale, et qui comptent pour 5 % environ de la liste d'attente. Les délais d'attente plus courts des demandeurs prioritaires ne témoignent pas du temps que les autres 95 % doivent attendre pour obtenir un logement social.

longs délais d'attente sont le résultat d'un nombre limité de logements qui se libèrent chaque année. Les demandeurs figurant sur la liste d'attente ne peuvent obtenir une subvention au logement social que si l'un des 171 000 locataires quitte les lieux ou devient inadmissible et que sa subvention au logement peut être versée à un nouveau locataire.

Toutefois, habituellement, peu de logements se libèrent. Le nombre de logements inoccupés qui sont offerts à des demandeurs chez les neuf gestionnaires de services municipaux que nous avons visités a chuté de 18 % – il est passé de 8 900 en 2012 à 7 300 en 2016 – ce qui représentait environ 5 % du nombre total de demandeurs figurant sur leurs listes d'attente. En conséquence, ainsi que le démontre la **figure 15**, les délais d'attente ont continué d'augmenter au cours des cinq dernières années chez sept des neuf gestionnaires de services municipaux visités. Avec

**Figure 15 : Changement au niveau des délais d'attente<sup>1</sup> chez neuf gestionnaires de services entre 2012 et 2016**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après l'information obtenue auprès de neuf gestionnaires de services

Gestionnaire de services	Délai d'attente moyen en 2012 (années)	Délai d'attente moyen en 2016 (années)	Hausse/ (diminution) des délais d'attente (%)
A	4,0	5,9	48
B	7,0 <sup>2</sup>	9,4	34
C	1,6	2,1	31
D	2,6	3,3	27
E	4,4	5,0	14
F	5,7	6,3	11
G	3,5	3,7	6
H	2,2	1,8	(18)
I	8,3	6,5	(22)

1. Les délais d'attente indiqués dans la présente figure excluent les délais d'attente des demandeurs prioritaires, qui comptent pour 5 % environ de la liste d'attente. Les délais d'attente plus courts des demandeurs prioritaires ne témoignent pas du temps que les autres 95 % des demandeurs doivent attendre pour obtenir un logement social.
2. Le gestionnaire de services B a été incapable de fournir les délais d'attente de 2012, de sorte que les délais d'attente de 2014 pour ce gestionnaire de services sont fournis à la place.

pour résultat que les demandeurs de logements sociaux plus récents devront attendre plus longtemps que les demandeurs ont dû le faire par le passé.

Bien que les renseignements sur les délais d'attente et le nombre de logements libres qui sont repris chaque année soient disponibles chez chaque gestionnaire de services municipal, nous avons noté que le Ministère n'obtient pas cette information ni n'en assure le suivi ou ne l'analyse. Or, une analyse aussi primordiale lui permettrait de prendre des décisions stratégiques éclairées pour tenter de renverser la tendance vers une diminution du nombre de logements libres. Ainsi, la cueillette de données pourrait permettre de savoir si le nombre de logements inoccupés est à la baisse parce que les logements sont en mauvais état, ou si les fournisseurs de logements ne fournissent pas des logements sociaux aux locataires de logements sociaux. De telles situations nécessiteraient un suivi et des correctifs.

### RECOMMANDATION 1

Pour que les programmes de logements soient conçus et exécutés compte tenu des besoins véritables dans les collectivités, le ministère du Logement doit :

- coordonner avec les gestionnaires de services municipaux la cueillette et l'analyse périodiques de renseignements sur les taux de logements sociaux inoccupés, les listes d'attente, et les conditions de vie des personnes qui sont en attente d'un logement social, et d'autres données pertinentes;
- peaufiner et concevoir des programmes de logements fondés sur les besoins relevés.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il s'est beaucoup fondé sur des données sur les besoins impérieux en matière de logement qui ont été recueillies par le gouvernement fédéral pour guider la conception et l'exécution des programmes de logements. Toutefois, le

Ministère reconnaît la nécessité de recueillir des données supplémentaires de meilleure qualité à l'appui de la gestion du système de logements.

Aux fins de la mise en œuvre de la stratégie en matière de données de 2015, le Ministère travaille avec les gestionnaires de services dans le cadre du Forum provincial sur les données afin de cerner des stratégies de collecte et de gestion de données plus utiles et plus pertinentes sur le logement et l'itinérance à l'appui de la province et des gestionnaires de services dans l'offre des programmes de logements. Dans le cadre des travaux du Forum sur les données, le Ministère a entrepris la conception d'un sondage sur les ménages afin de recueillir des données axées sur les revenus afin de mieux voir si les programmes de logement et de lutte contre l'itinérance répondent aux besoins des ménages ontariens. Le Ministère tiendra compte de la recommandation dans ces travaux.

## 4.2 Les logements sont attribués aux demandeurs selon le principe du premier arrivé, premier servi, et non en fonction des besoins évalués

Compte tenu du fait qu'à l'heure actuelle, 185 000 ménages sont en attente d'un logement social, et que seulement 5 % des logements actuels se libèrent chaque année, le Ministère devrait veiller particulièrement à ce que ces ménages dont les besoins sont les plus pressants obtiennent des logements en priorité dès que ceux-ci se libèrent. La Loi prescrit que les victimes de violence familiale doivent obtenir priorité. Hormis cette situation, les gestionnaires de services municipaux ne sont pas tenus d'accorder l'une ou l'autre des subventions disponibles compte tenu des besoins. La Loi prescrit plutôt que les décisions en matière de logement doivent être prises en fonction de la date à laquelle les demandeurs ont été inscrits à la liste d'attente. Les municipalités *peuvent* établir des priorités au niveau local, mais elles ne le font pas toutes, et en

conséquence, les priorités locales varient beaucoup dans la province. Par exemple, les ménages qui risquent d'être expulsés sont logés en priorité dans seulement deux des 47 aires de services de la province; dans les autres aires de services, ces ménages ne sont pas jugés prioritaires.

Nous avons noté que d'autres provinces – la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador – donnent priorité aux demandeurs compte tenu des besoins évalués et non seulement de la date de présentation d'une demande. Ainsi, la Colombie-Britannique évalue des facteurs comme le niveau de revenu, le loyer actuel payé et le caractère adéquat des conditions de logement actuelles au moment de déterminer les priorités. La Saskatchewan utilise un système de points au moyen duquel elle évalue le caractère abordable et adéquat des conditions de vie actuelles. Le demandeur dont le besoin est le plus marqué obtient un logement en premier. Des évaluations ainsi fondées sur les besoins permettent d'accorder priorité aux demandeurs sur le fondement de nombreux facteurs de besoins – ce que le système ontarien est incapable de faire.

Bien que le Ministère ne les y oblige pas, certains gestionnaires de services municipaux recueillent des renseignements auprès des demandeurs sur des questions autres que leur niveau de revenu. Dans les sections qui suivent, nous discutons des catégories suivantes de renseignements que certains gestionnaires de services municipaux recueillent et qui les aident à mieux comprendre les besoins des demandeurs :

- *Biens* : quels sont les biens dont les demandeurs sont propriétaires? (**Section 4.2.1**)
- *Stabilité financière* : Les demandeurs touchent-ils déjà des subventions au loyer? (**Section 4.2.2**)
- *Résidence* : Les demandeurs qui vivent à l'heure actuelle dans d'autres provinces

ou pays ont-ils véritablement besoin d'un logement social en Ontario? (**Section 4.2.3**)

- *Refus ou défaut de prendre en considération des logements possibles* : Quels sont les besoins particuliers des demandeurs si ces derniers prennent en considération des logements dans quelques immeubles seulement ou refusent un logement qui leur est offert? (**Section 4.2.4**)

#### 4.2.1 Des centaines de demandeurs inscrits sur les listes d'attente sont propriétaires de biens de 500 000 \$ ou plus

La Loi permet aux gestionnaires de services municipaux de prendre en considération les biens d'un demandeur pour déterminer son admissibilité à un logement social. Toutefois, les gestionnaires de services municipaux ne recueillent pas tous ces renseignements ni n'en tiennent compte pour déterminer si le demandeur est admissible ou non.

Nous avons obtenu des renseignements auprès de trois gestionnaires de services municipaux visités qui recueillaient des renseignements fournis volontairement sur la valeur des biens dont les demandeurs inscrits à leurs listes d'attente étaient propriétaires. Nous avons constaté que, chez ces trois gestionnaires de services municipaux, un total de 900 demandeurs environ figurant sur leurs listes d'attente étaient propriétaire d'au moins une maison. Les besoins de ces demandeurs sont probablement inférieurs à ceux des demandeurs qui ne sont pas propriétaires d'une maison.

En outre, nous avons noté que 30 des 42 gestionnaires de services municipaux que nous avons visités ou qui ont répondu à notre sondage n'avaient pas fixé de plafond à cet égard aux fins de l'admissibilité. Il en découle que les demandeurs dans ces régions peuvent être propriétaires d'une maison ou d'autres biens importants tout en demeurant admissibles à un logement social. Ainsi, dans l'une de ces aires de service, 65 demandeurs ont déclaré des biens évalués à un million de dollars ou plus, et 709 autres demandeurs ont déclaré des biens évalués entre 500 000 \$ et 999 000 \$ (voir

la **figure 16**). Les besoins de ces demandeurs sont probablement inférieurs à ceux des demandeurs qui ne sont pas propriétaires de biens aussi importants.

Les 12 gestionnaires de services municipaux restant sur les 42 au total avaient fixé de telles limites. La **figure 17** décrit dans le détail les limites de biens établies par ces 12 gestionnaires de services municipaux. Étant donné que ces limites sont établies par chacun des 12 gestionnaires de services municipaux et non pas par le Ministère pour l'ensemble de la province, il peut exister des différences marquées d'un gestionnaire de services municipal à un autre. Ainsi, comme la **figure 17** le montre, le demandeur qui a des biens de plus de 20 000 \$ ne serait pas admissible à un logement social dans l'aire de service A, alors que le demandeur propriétaire de biens allant jusqu'à 100 000 \$ demeurerait admissible dans l'aire de service J.

#### 4.2.2 Certains demandeurs inscrits sur les listes d'attente touchent déjà des subventions au loyer

Les ménages qui sont en attente d'un logement social et qui touchent déjà une forme d'aide au loyer, comme une allocation de logement mensuelle, peuvent avoir priorité sur d'autres ménages dont les

#### Figure 16 : Précisions sur la valeur des biens dont les demandeurs inscrits sur la liste d'attente d'un gestionnaire de services municipal sont propriétaires

Source des données : information obtenue auprès d'un gestionnaire de services.

Valeur des biens	Nombre de personnes sur la liste d'attente
1 million de dollars et plus	65
Entre 500 000 \$ et 999 000 \$	709
Entre 100 000 \$ et 499 000 \$	1 395
Entre 20 000 \$ et 99 999 \$	829
Entre 1 \$ et 20 000 \$	2 826
Aucun bien	8 187
<b>Total</b>	<b>14 011</b>

circonstances financières sont plus incertaines, du seul fait qu'ils ont été inscrits sur la liste plus tôt.

Nous avons obtenu auprès de trois gestionnaires de services municipaux des renseignements sur le nombre de ménages qui figurent sur leurs listes d'attente et qui touchent déjà une aide au loyer et nous avons conclu qu'au total, 8 700 ménages ou 8 % de leurs listes d'attente combinées de 107 000 ménages touchaient déjà une aide au loyer (environ 6 %, 16 % et 19 % de chaque liste d'attente). Bien que les besoins des autres ménages – 92 % – qui ne touchent aucune aide au

#### Figure 17 : Valeur maximale des biens dont les demandeurs peuvent être propriétaire dans 42\* aires de services de la province

Source des données : information obtenue auprès de 42 gestionnaires de services

Gestionnaire de services	Valeur maximale des biens dont un demandeur peut être propriétaire pour être admissible à un logement social (\$)
1. A	20,000
2. B	30,000
3. C	50,000
4. D	50,000
5. E	Demandeurs célibataires : 50 000
	Couples et familles : 75 000
6. F	Demandeurs célibataires : 50 000
	Couples et familles : 75 000
7. G	Demandeurs célibataires : 50 000
	Couples et familles : 75 000
8. H	75,000
9. I	100,000
10. J	100,000
11. K	100,000
12. L	Demandeurs célibataires : 100 000
	Couples et familles : 200 000
Gestionnaires de services 13 à 42	Aucune limite établie

\* Nous avons pu obtenir de l'information sur la valeur maximale des biens pour 42 aires de services de la province par suite de nos visites sur les lieux et auprès des répondants au sondage. L'information sur la valeur maximale des biens pour les cinq autres aires de services n'était pas disponible parce que le ministère du Logement n'en fait pas le suivi.

loyer puissent être plus importants, ces ménages pourraient en fait occuper un rang inférieur sur la liste d'attente et obtenir un logement plus tard en raison tout simplement de la date de leur demande.

#### 4.2.3 Des personnes qui vivent ailleurs au Canada ou à l'étranger sont inscrites sur les listes d'attente de logement social en Ontario

Environ 60 % (22 sur 37) des gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à la question de notre sondage à cet égard ont indiqué que certaines personnes inscrites sur leurs listes d'attente vivaient ou travaillaient à l'heure actuelle dans d'autres provinces. Tant que les demandeurs ont un statut légal au Canada – à savoir le statut de résident temporaire ou permanent ou de citoyen – ils peuvent présenter une demande et rester sur les listes d'attente de logement social en Ontario. Il n'est pas obligatoire de vivre en Ontario pour présenter une demande de logement social. Deux gestionnaires de services municipaux ont été en mesure de nous fournir des renseignements sur 420 demandeurs environ qui étaient inscrits sur leurs listes d'attente et qui vivaient ou travaillaient dans d'autres provinces.

En outre, environ 16 % (six sur 37) des gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à cette question de notre sondage ont indiqué également que certaines personnes inscrites sur leurs listes d'attente vivaient ou travaillaient alors à l'étranger. Encore une fois, tant que les demandeurs ont un statut légal au Canada, ils peuvent présenter une demande et demeurer sur les listes d'attente sans égard au pays dans lequel ils vivent. Les gestionnaires de services municipaux ont été incapables de déterminer pour nous le nombre exacte de tels cas.

Le Ministère n'oblige pas les gestionnaires de services municipaux à recueillir de l'information sur le nombre total de demandeurs qui vivent ou travaillent à l'extérieur de l'Ontario et à en faire le suivi; cette information n'est donc pas disponible.

#### 4.2.4 Certains demandeurs inscrits sur les listes d'attente refusent des logements dans leurs immeubles de préférence, ou choisissent quelques immeubles seulement dans lesquels ils sont disposés à emménager

Les demandeurs figurant sur une liste d'attente peuvent indiquer les immeubles dans lesquels ils aimeraient emménager. Un logement ne leur sera donc offert que s'il est situé dans l'immeuble de leur choix, qu'il est dans un état satisfaisant et qu'il compte suffisamment de chambres à coucher pour bien loger tous les membres de la famille. Les demandeurs peuvent rejeter jusqu'à trois offres de logements libres qui satisfont à ces critères. Après le troisième refus, ils peuvent être radiés de la liste d'attente et, le cas échéant, devront présenter une nouvelle demande. Toutefois, jusqu'alors, ils continuent de maintenir leur rang chronologique sur la liste d'attente.

Le Ministère n'oblige pas les gestionnaires de services municipaux à recueillir des informations sur la raison pour laquelle un ménage n'est disposé à emménager que dans un petit nombre d'immeubles possibles ou sur la raison pour laquelle ce ménage a refusé un logement adéquat dans un immeuble qu'il avait désigné comme étant acceptable. Bien qu'il puisse y avoir de nombreuses raisons valides pour que cela se produise – comme des circonstances personnelles qui font que le moment est mal choisi pour déménager la famille – il est aussi possible que cela indique que les besoins de la famille ne sont pas assez importants pour justifier sa place au premier rang de la liste d'attente. S'ils ne recueillent pas ni n'examinent cette information supplémentaire, les gestionnaires de services municipaux et le Ministère ne peuvent savoir avec certitude que les logements, qui sont en nombre limité, sont offerts à ceux qui en ont besoin.

### Les motifs de refus indiquent que les besoins de certains demandeurs en matière de logement ne sont pas importants

Nous avons analysé les statistiques sur les logements qui ont été refusés chez 28 gestionnaires de services municipaux et constaté que 12 300 demandeurs, représentant 8 % du total des demandeurs sur les listes d'attente de ces gestionnaires de services municipaux, avaient refusé une offre de logement. 3 700 autres demandeurs, ou 2 % du total, avaient refusé une telle offre de logement à deux reprises.

Deux gestionnaires de services municipaux que nous avons visités ont fait un sondage auprès des demandeurs qui avaient ainsi refusé un logement et constaté que la majorité d'entre eux avaient cité une ou plusieurs de ces raisons : les demandeurs ne voulaient pas déménager à ce moment-là; ils n'aimaient pas l'apparence de l'immeuble; ils n'aimaient pas la région; ou le logement offert était trop petit à leur goût. Ces motifs de refus indiquent que ces ménages pourraient ne pas avoir eu des besoins énormes en matière de logement. Or, ils occupent un rang plus élevé que d'autres qui n'ont encore reçu aucune offre de logement.

Un gestionnaire de services municipal a fait le suivi également du nombre moyen d'années pendant lesquelles les demandeurs étaient inscrits sur la liste d'attente avant de refuser un logement. Il a constaté qu'en moyenne, les demandeurs qui ont refusé un logement avaient attendu six ans avant de recevoir une offre, et les demandeurs qui avaient refusé deux logements avaient attendu en moyenne 8,4 ans. Même s'ils avaient attendu pendant plusieurs années pour se faire offrir ces logements, les demandeurs en question avaient refusé les logements pour des raisons personnelles et conservaient tout de même un rang plus élevé sur la liste d'attente que les demandeurs à qui l'on n'avait encore offert aucun logement.

À l'heure actuelle, la Loi interdit aux gestionnaires de services municipaux de prendre en considération les refus et les raisons de ces refus lorsqu'ils attribuent les logements disponibles.

### Certains demandeurs acceptent sciemment des délais d'attente plus longs en sélectionnant un nombre moins élevé d'immeubles dans lesquels ils sont disposés à emménager

Les demandeurs inscrits sur les listes d'attente peuvent indiquer les immeubles dans lesquels ils aimeraient emménager, et certains d'entre eux ont sélectionné une petite fraction du nombre total d'immeubles disponibles dans leur région. Étant donné le nombre limité de logements disponibles, moins ils sélectionnent d'immeubles, plus les demandeurs doivent sciemment attendre longtemps avant d'obtenir un logement.

Ainsi, dans une aire de service, le tiers environ des demandeurs figurant sur la liste d'attente du gestionnaire de services municipal avaient sélectionné cinq immeubles ou moins dans lesquels ils seraient disposés à emménager. Par comparaison, les deux tiers restants des demandeurs avaient sélectionné en moyenne 24 immeubles. De même, dans une autre aire de services, le tiers environ des demandeurs inscrits sur la liste d'attente avaient sélectionné au plus 10 immeubles, tandis que les deux tiers restants des demandeurs avaient sélectionné en moyenne 45 immeubles.

Bien que le Ministère n'oblige pas les gestionnaires de services municipaux à faire le suivi de cette information sur la sélection d'immeubles, nous avons constaté que 10 des 38 répondants au sondage faisaient le suivi de cette information parce que, à leur avis, cela indiquait la mesure des besoins d'un demandeur. Toutefois, la Loi ne permet pas aux gestionnaires de services municipaux de prendre en considération le nombre d'immeubles sélectionnés lorsqu'ils attribuent les logements, ni n'énoncette de directives ou de consignes sur la manière d'analyser les sélections d'immeubles.

La collecte et l'analyse des raisons invoquées par un ménage pour expliquer son désir d'emménager dans un nombre peu élevé d'immeubles aideraient les gestionnaires de services municipaux à déterminer si les choix du ménage en question étaient peu nombreux parce que ce dernier n'avait



pas un besoin pressant d'un logement social, ou en raison d'autres besoins spécifiques, comme le fait de souhaiter rester dans le secteur de desserte d'une école ou dans une collectivité en particulier qui offre des soutiens culturels, le fait de souhaiter rester près de la famille, des amis ou des services de garde d'enfants, ou encore près des services de soins de santé, plus particulièrement pour les personnes âgées, ou enfin le fait de vouloir rester près du lieu de travail afin d'éviter les déplacements longs et coûteux.

## RECOMMANDATION 2

Afin de veiller davantage à ce que les ressources limitées soient utilisées pour aider les ménages qui ont les besoins les plus pressants, le Ministère doit travailler avec les gestionnaires de services municipaux pour établir un nouveau processus d'établissement de l'ordre de priorité et de l'admissibilité axé sur les besoins qui prend en compte des renseignements pertinents, comme les biens dont les demandeurs sont propriétaires, pour déterminer qui devrait recevoir des subventions au logement social.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il reconnaît que le système actuel des listes d'attente n'indique pas dans tous les cas avec le plus d'exactitude possible qui a le besoin le plus pressant, et qu'il ne permet pas dans tous les cas de jumeler les gens qui ont des besoins en matière de logement avec la forme d'aide qui leur convient davantage. Le Ministère s'est engagé à mettre en place un système d'accès plus efficace et mieux coordonné dans la mise à jour de la Stratégie à long terme de logement abordable.

Le Ministère tiendra compte de la présente recommandation dans ses travaux permanents sur les améliorations à apporter au système d'accès, notamment en concevant des options pour un processus d'admissibilité et

d'établissement de l'ordre de priorité fondé sur les besoins afin de mieux jumeler les subventions avec les ménages qui en ont le plus besoin, et en examinant la question de savoir s'il y a lieu d'adopter une démarche provinciale plus uniforme à l'égard d'une limite en matière de biens.

## 4.3 L'Ontario manque d'efficacité pour ce qui est d'amener les locataires à quitter les logements sociaux

Contrairement à certaines autres provinces, dont la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, où les bénéficiaires de logements sociaux tendent à quitter les logements sociaux dans un délai de cinq à sept ans, les bénéficiaires d'un logement social en Ontario tendent à rester dans les logements sociaux pendant de longues périodes.

En Ontario, les bénéficiaires d'un logement social sont peu incités à gagner un revenu plus élevé, dans lequel cas ils perdent leur subvention au logement : le bénéficiaire d'un logement social qui ne travaille pas à temps plein a un revenu disponible à peu près équivalent à celui de la personne qui ne bénéficie pas d'un logement social et qui travaille à temps plein et gagne le salaire minimum.

### 4.3.1 Les bénéficiaires d'un logement social sont peu incités à gagner un revenu plus élevé et ainsi à quitter les logements sociaux

Les deux tiers de tous les bénéficiaires d'un logement social sont des familles, des couples ou des adultes célibataires qui ne sont pas des personnes âgées. Nous nous sommes servis des renseignements datant de 2016, fournis par le Ministère, et avons conclu que ces bénéficiaires gagnaient un revenu moyen de 14 200 \$ environ (comprenant une aide sociale ou un revenu d'emploi). Nous avons comparé le revenu disponible de ces ménages après le paiement du

loyer d'un logement social à celui des personnes qui travaillent à temps plein au salaire minimum et qui ne vivent pas dans un logement social.

La **figure 18** indique que le bénéficiaire d'un logement social moyen, qui ne travaille pas à temps plein, jouit d'un revenu disponible égal voir même supérieur, après paiement du loyer, à celui de la personne type qui travaille à temps plein au salaire minimum, mais qui ne bénéficie pas d'un logement social. Le bénéficiaire moyen d'un logement social gagnait environ 630 \$ de *moins* par mois que la personne type qui travaille à temps plein au salaire minimum, mais il avait environ 17 \$ de *plus* en revenu disponible par mois après loyer. C'est pourquoi certains bénéficiaires d'un logement social sont peu encouragés à chercher à gagner davantage.

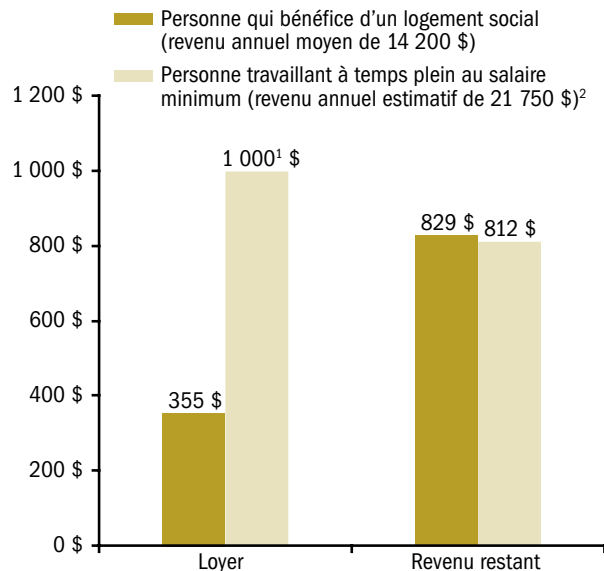
Bien que notre audit nous ait permis de constater que des locataires de logements sociaux tentent de gagner un revenu plus élevé et de quitter les logements sociaux, nous avons noté que cela pourrait ne pas être la norme étant donné que 5 % des logements sociaux se libèrent chaque année.

### 4.3.2 D'autres provinces ont mis en place des initiatives destinées à aider les locataires à quitter les logements sociaux

Bien que l'Ontario offre un régime de soutiens à l'emploi, nous avons relevé un manque de coordination entre le programme provincial de soutiens à l'emploi, appelé Ontario au travail, et les gestionnaires de services municipaux, qui assurent l'administration du programme de logements sociaux. Plus particulièrement, nous avons remarqué l'absence de programmes ciblés susceptibles de permettre aux bénéficiaires de logements sociaux – les ménages qui ne sont pas formés de personnes âgées (couples ou adultes célibataires) et qui sont aptes au travail – de hausser leurs revenus, de se trouver un logement au taux du marché, et ainsi de laisser la place à des personnes qui sont dans le besoin. Le Ministère nous a informé que les gestionnaires de services municipaux offraient peut-être de tels programmes, mais

### Figure 18 : Comparaison du revenu d'un bénéficiaire de logement social avec le revenu d'une personne qui travaille à temps plein au salaire minimum

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale d'après l'information obtenue auprès du ministère du Logement



1. L'on estime que le loyer payé par une personne travaillant à temps plein au salaire minimum est égal au moins au loyer moyen du marché pour un appartement d'une chambre à coucher, qui est de 1 000 \$ par mois.
2. Le salaire minimum de 21 750 \$ par année est calculé en fonction d'une semaine de travail de 37,5 heures pour 50 semaines, au taux horaire de 11,60 \$.

notre sondage et les visites effectuées sur les lieux nous ont permis de constater que de nombreux gestionnaires de services municipaux n'offraient pas de tels programmes au motif qu'ils n'étaient pas tenus en droit de le faire. En conséquence, avonnous noté également, le Ministère ne possède aucune information sur le nombre de locataires qui réussissent à quitter les logements sociaux.

À titre de comparaison, nous avons constaté que d'autres provinces réussissent à intégrer davantage le logement social et les soutiens à l'emploi, ce qui explique vraisemblablement leur efficacité pour ce qui est d'amener les locataires à quitter les logements sociaux.

La Colombie-Britannique offre une aide à l'éducation aux locataires de logements sociaux qui souhaitent perfectionner leurs compétences. En outre, dans certaines régions, elle offre aussi des

possibilités d'emplois aux jeunes qui vivent dans des logements sociaux de sorte qu'ils puissent étoffer leur curriculum vitae et acquérir les compétences dont ils ont besoin pour travailler. De plus, dans certaines régions, elle donne aux locataires un accès direct à leur propre conseiller, qui les aide à dresser un plan intégré d'établissement d'objectifs financiers, à établir un budget et des objectifs en matière d'économies, et à accroître les possibilités d'emploi et d'éducation permanente.

De même, le Manitoba compte au sein de son personnel des coordinateurs de services aux locataires spécialisés qui aident les locataires à obtenir des renseignements sur des études et une formation en vue de perfectionner leurs compétences, et leur offrent des conseils financiers visant à améliorer leurs connaissances financières. En outre, le Manitoba travaille en partenariat avec des organismes locaux de soins de santé pour offrir des séances de formation sur un éventail d'aptitudes à la vie quotidienne et de questions de santé visant à munir les locataires des aptitudes et de l'information dont ils ont besoin pour quitter graduellement le programme de logements sociaux. En outre, les étudiants qui vivent dans des logements sociaux et qui souhaitent poursuivre des études supérieures peuvent demander des subventions d'aide aux études (neuf de ces subventions environ sont offertes chaque année).

La Saskatchewan offre des rabais aux locataires adultes qui choisissent de fréquenter l'école dans le but de poursuivre leurs études ou de perfectionner leurs compétences. L'Ontario offre aussi des rabais au titre du loyer aux étudiants qui poursuivent des études supérieures. Toutefois, ces mesures incitatives ne sont pas offertes à tous les étudiants. Les adultes qui se perfectionnent en tant qu'étudiants adultes *ne* bénéficient *pas* des rabais au loyer qui sont offerts aux étudiants qui viennent de terminer leurs études secondaires. En Ontario, les étudiants qui poursuivent des études supérieures moins de cinq ans après avoir achevé leurs études secondaires ne sont pas tenus de payer un loyer indexé sur le revenu. En revanche, les

étudiants qui suivent une formation continue plus de cinq ans après avoir terminé leurs études doivent payer un loyer indexé sur le revenu qu'ils gagnent pendant leurs études. Une telle distinction dissuade les adultes de poursuivre des études supérieures parce que, pour acquitter les frais d'inscription, qui peuvent être élevés pour eux, ils devraient gagner un revenu plus élevé ou encore s'endetter. Un rabais au titre du loyer permettrait d'alléger en partie ce fardeau financier.

### RECOMMANDATION 3

Afin d'aider les bénéficiaires de logements sociaux à quitter les logements sociaux, le ministère du Logement doit coordonner ses efforts avec ceux des gestionnaires de services municipaux, du ministère des Services sociaux et communautaires et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle afin :

- de concevoir et de mettre en œuvre un processus qui offre un soutien spécialisé, comme un soutien à l'emploi ou aux études, aux locataires de logements sociaux qui sont en mesure d'entrer sur le marché du travail ou de perfectionner leurs compétences;
- de faire le suivi et de faire rapport de paramètres permettant d'évaluer l'efficacité de ce processus de transition.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Celle-ci va dans le même sens que la consigne, en matière de modernisation du logement social, consistant à multiplier les occasions d'accroître l'inclusion sociale et économique des locataires de logements sociaux. Il s'inspirera du travail que certains gestionnaires de services effectuent à l'heure actuelle avec les partenaires locaux de prestation de services pour encourager et soutenir les locataires de logements sociaux dans leur accès à des possibilités d'emploi et d'études.

## 4.4 Les défis en matière de logements abordables qui sont susceptibles de se poser lorsque les contrats de logement et les suppléments au loyer arriveront à échéance au cours de la prochaine décennie

Nous avons constaté que le Ministère n'a pas tenté activement de remédier aux conséquences de l'expiration imminente des contrats conclus avec des fournisseurs de logements. Dans les sections qui suivent, il sera question des contrats qui ont déjà expiré et qui ont posé des défis en matière de logements abordables aux ménages à faible revenu – des situations dont le Ministère ne fait pas le suivi ni l'analyse, et à l'égard desquelles il ne coordonne aucune solution avec les gestionnaires de services municipaux.

Nous constatons également que le Ministère ne s'est pas penché activement sur la question des suppléments au loyer qu'il verse à l'heure actuelle ni veillé à ce que ceux-ci soient maintenus au profit de certains ménages à faible revenu à leur date d'expiration.

### Les fournisseurs de logements pourraient devoir hausser les loyers à l'expiration des contrats pour être en mesure de payer leurs dépenses

Avant d'aborder dans les sections qui suivent la question des défis en matière de logements abordables auxquels peuvent être confrontés les ménages à faible revenu à l'expiration des contrats, nous devons comprendre la situation financière de plus en plus difficile de nombreux fournisseurs de logements.

Qu'ils le veuillent ou non, les fournisseurs de logements pourraient devoir éliminer les subventions indexées sur le revenu ou convertir des logements en des logements offerts au taux du marché (ce qui créera pour les ménages à faible revenu des difficultés en matière de logements abordables) en raison de leur mauvaise santé financière. En 2012, la Société des services de logement (un organisme ayant pour mandat de

fournir des services de soutien aux fournisseurs de logements) a mené et publié une étude sur la viabilité financière des fournisseurs de logements et conclu que 318 (69 %) des 464 fournisseurs qu'elle avait étudiés n'étaient vraisemblablement pas financièrement viables; autrement dit, ils ne disposeraient pas des fonds nécessaires pour poursuivre leurs activités s'ils continuaient à offrir ces subventions et ces loyers inférieurs au taux du marché après l'expiration de leurs contrats.

À mesure qu'ils prennent de l'âge, les logements sociaux doivent être réparés ou rénovés davantage, ce qui contraint les fournisseurs de services à éliminer les subventions indexées sur le revenu ou à convertir les logements en des logements offerts au taux du marché pour couvrir leurs coûts.

### 4.4.1 L'on ne fait rien pour surveiller ou atténuer le risque que 83 000 logements existants soient convertis en des logements offerts au taux du marché

En plus du fait qu'à l'heure actuelle, la province ne compte pas suffisamment de logements sociaux (ainsi qu'en font foi les listes d'attente actuelles), il est possible que les fournisseurs de 83 000 logements environ convertissent des logements abordables en des logements offerts au taux du marché lors du changement de locataire, c'est-à-dire lorsqu'un locataire quitte les lieux et qu'un nouveau locataire s'installe.

Le Ministère n'a pas en main tous les renseignements sur le nombre de logements qui ont été convertis en des logements offerts au taux du marché jusqu'à présent. Nous avons été en mesure de recueillir cette information auprès de 16 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à la question pertinente dans notre sondage, et noté que 5 800 logements dans ces aires de services ont déjà été convertis en des logements offerts au taux du marché (le nombre total de logements dont les contrats ont expiré n'était pas disponible dans ces aires de services).

À l'échelle provinciale, 50 % des contrats conclus avec des fournisseurs de logements auront expiré d'ici 2020, et le reste, d'ici 2033 au plus tard. La **figure 19** montre à quel moment les contrats visant les 83 000 logements expireront. Sur ces 83 000 logements :

- **31 000 sont des logements sociaux** qui ne devront pas nécessairement aux termes de la Loi être des logements sociaux lorsque les contrats expireront. Le reste des logements sociaux (156 000 sur les 187 000 ou presque) devront aux termes de la Loi être maintenus en tant que logements sociaux, sans égard à quelque expiration de contrat que ce soit.
- **52 000 logements sont des « autres logements antérieurs à 1996 »** qui ne doivent pas nécessairement être des logements subventionnés suivant l'expiration des contrats. Le reste des « autres logements antérieurs à 1996 » (26 000 sur les 78 000 logements environ, dont il est question dans la **section 2.1.1**) doivent aux termes de la Loi être maintenus en tant que logements subventionnés, sans égard à quelque expiration de contrat que ce soit.

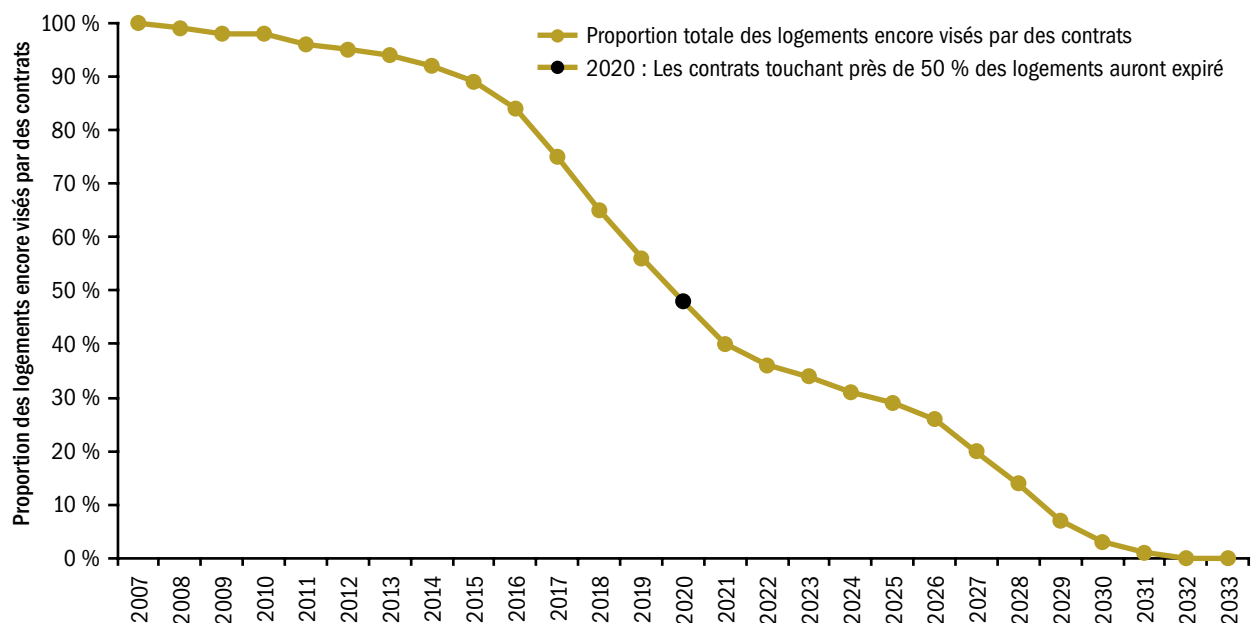
Ces 83 000 logements comptent à l'heure actuelle pour près du tiers des 285 000 logements abordables de la province. La conversion de ces logements en des logements offerts au taux du marché aurait pour effet de réduire encore les options en matière de logement qui s'offrent aux Ontariens à faible revenu. En 2016, il y avait environ 1,9 million de personnes à faible revenu en Ontario (il en est question dans la **section 4.1.1**), ou environ 748 000 ménages. Les options en matière de logement pour ces ménages peuvent être encore plus rares si ces logements abordables ne sont pas disponibles.

#### Le Ministère ne tente pas d'atténuer l'impact de l'élimination possible de 83 000 logements abordables

Le Ministère n'en a pas fait beaucoup pour évaluer les effets potentiels à long terme de l'élimination possible de ces 83 000 logements. À ce jour, il a adopté une démarche non coordonnée et disparate pour pallier à l'élimination potentielle de ces logements.

**Figure 19 : Proportion des 83 000 logements qui sont couverts par des contrats non expirés**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après l'information obtenue du ministère du Logement



Note : L'information sur le nombre véritable de logements visés par des contrats chaque année n'est pas disponible.

En 2009 (cela faisait déjà deux ans que des contrats avaient commencé à expirer), le Ministère a commencé à verser aux gestionnaires de services municipaux un financement destiné aux projets de réparation et de restauration des fournisseurs de logements (entre 2009 et 2018, ce financement s'éleva à un milliard de dollars). Les gestionnaires de services municipaux pouvaient choisir de se servir de cet argent pour financer des projets touchant les 83 000 logements, mais ils n'étaient pas tenus de le faire – ils pouvaient consacrer le financement à d'autres projets des fournisseurs de logements qui nécessitaient aussi des travaux de réparation. Le Ministère ignore quelle part de ce financement a servi à réaliser d'autres projets et combien de contrats ont été renouvelés grâce à ce financement.

Nous avons constaté en outre que le Ministère avait tenté de recueillir des données de haut niveau sur le nombre de logements qui ont été convertis en des logements offerts au taux du marché. Or, ces données étaient incomplètes et elles n'étaient pas suffisamment détaillées pour permettre au Ministère de déterminer le nombre véritable de logements qui ont déjà été convertis en des logements offerts au taux du marché et le nombre de logements qui devraient l'être à l'expiration des contrats. Cette information pourrait aider le Ministère à déterminer l'impact de l'expiration des contrats sur l'offre de logements abordables.

#### 4.4.2 L'on ne surveille pas ni ne tente d'atténuer le risque d'une hausse du loyer de certains locataires qui paient à l'heure actuelle un loyer abordable

Certains des locataires qui habitent dans les 52 000 « autres logements antérieurs à 1996 » (il en est question à la **section 4.4.1**) touchent des prestations de loyer indexées sur le revenu (prestations non visées par la Loi et distinctes des 187 000 ménages ou presque prescrits par la Loi). À la discrétion du fournisseur de logements cependant, ces prestations peuvent être éliminées

lorsque les contrats expirent, de sorte que les locataires sont alors tenus de verser le loyer complet pour leur logement.

Le Ministère ne sait pas combien de locataires paient un loyer indexé sur le revenu dans ces logements parce qu'il ne recueille pas cette information.

À l'expiration du contrat, certains fournisseurs de logements ont déjà éliminé ces subventions. Dans notre sondage, nous avons demandé aux gestionnaires de services municipaux combien de ces subventions au loyer avaient été éliminées à la suite de l'expiration des contrats à ce jour. Pour ceux parmi les 38 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à notre sondage et qui conçoivent cette information (ils sont au nombre de 12), nous avons noté que les contrats pour 256 subventions avaient expiré. À la date d'expiration, les fournisseurs de logements ont continué d'offrir des subventions pour la moitié des logements à peu près qui sont visés par les contrats expirés, mais ils ont éliminé l'autre moitié de leurs subventions au loyer (124 sur 256). En ce qui concerne les logements qui continuent d'être assortis d'une subvention au loyer, les fournisseurs de logements pourraient les éliminer à leur discrétion à l'avenir parce qu'ils ne sont plus tenus par contrat de les maintenir.

Étant donné que de nombreux ménages habitant dans ces logements sont confrontés à des difficultés en matière de logement abordable, même une faible hausse du loyer pourrait engendrer des difficultés financières. Cette situation s'aggravera vraisemblablement au cours des 15 prochaines années, à moins que l'on ne prenne des mesures pour pallier ces difficultés. Ainsi, nous avons constaté que trois fournisseurs de logements dont les contrats avaient expiré ont éliminé 81 subventions destinées aux locataires (en sus et séparément des 124 subventions susmentionnées). Les 81 ménages ont tous dû subir une hausse du loyer, qu'ils ne pouvaient se permettre. Dans ce cas-ci, le gestionnaire de services municipal

est intervenu et il a versé à chaque ménage une allocation de logement mensuelle de 250 \$.

Toutefois, même ce montant pourrait ne pas suffire à tenir le ménage à l'abri de difficultés financières. Un gestionnaire de services municipal nous a donné un exemple typique : un ménage formé de personnes âgées qui vivait dans son aire de service dans logement indexé sur le revenu et qui gagnait 15 560 \$ par année versait un loyer mensuel de 389 \$ pour un logement qui aurait pu par ailleurs être loué 962 \$ par mois (l'écart de 573 \$ est la subvention offerte par le fournisseur de logements). À l'expiration du contrat liant le gestionnaire de services municipal et le fournisseur de logements, si ce dernier élimine la subvention, le ménage devra payer 962 \$ par mois. Même si le gestionnaire de services municipal intervient et verse une subvention de 250 \$, le ménage devra encore assumer une hausse du loyer de 323 \$ par mois (3 876 \$ annuellement), ce qui lui causera de graves difficultés.

Nous avons noté que les gestionnaires de services municipaux ne font pas tous le suivi de ce que les fournisseurs de services font lorsque les contrats expirent, et qu'ils ne prennent pas tous des mesures pour aider les locataires à faire face à ces hausses de loyer inattendues – les gestionnaires de services municipaux ne sont pas tenus en droit de le faire. Le Ministère ne fait pas le suivi de cette information non plus.

### **Le Ministère ne fait pas le suivi de l'impact au niveau de l'abordabilité pour les locataires ni ne tente-t-il d'atténuer celui-ci**

Le Ministère en fait peu pour faire le suivi des difficultés financières auxquelles sont confrontés les locataires par suite de l'élimination des subventions par les fournisseurs de logements, ni ne tente-t-il de les atténuer.

En 2016 (cela faisait déjà neuf ans que les contrats avaient commencé à expirer), le Ministère a versé aux gestionnaires de services municipaux des fonds qui pouvaient servir à offrir une aide

financière aux locataires à faible revenu qui ressentaient les impacts de l'élimination des subventions. Toutefois, les gestionnaires de services municipaux n'étaient pas tenus d'offrir de l'aide exclusivement aux locataires dont les subventions avaient été éliminées; ils pouvaient aussi offrir de l'aide à d'autres ménages à faible revenu. Étant donné l'absence d'une obligation en droit pour les gestionnaires de services municipaux de consigner le nombre de ces ménages et d'aider ces derniers, l'on ne peut dire avec certitude si tous les locataires qui ont perdu leurs subventions ont reçu de l'aide. Le Ministère ne consigne pas non plus cette information.

## **RECOMMANDATION 4**

Afin d'évaluer proactivement l'impact de l'expiration des contrats des fournisseurs de logements sur les locataires à faible revenu, le ministère du Logement doit travailler en collaboration avec les gestionnaires de services municipaux pour :

- cerner l'impact de l'expiration des contrats sur l'offre globale de logements abordables;
- mettre en place des options jugées nécessaires pour atténuer l'impact financier sur les locataires à faible revenu de l'expiration des contrats.

## **RÉPONSE DU MINISTÈRE**

Le Ministère accepte cette recommandation. Il a entrepris cette analyse au niveau provincial à l'appui des négociations menées avec le gouvernement fédéral concernant la Stratégie nationale en matière de logement (la Stratégie) et de l'intention exprimée par le gouvernement fédéral de réinvestir les économies réalisées au niveau du logement social.

Le Ministère poursuivra ces travaux avec les gestionnaires de services en même temps qu'il mènera à terme les négociations sur la Stratégie et lancera des consultations sur la modernisation du logement social. L'un des

principaux objectifs de la modernisation du logement social est de réduire au minimum les perturbations qui découlent de l'expiration des accords d'exploitation en matière de logement social ou des contrats hypothécaires, avec l'expiration des subventions fédérales qui y sont associées, et de maintenir la viabilité des fournisseurs de logements sociaux et des ménages qui obtiennent de l'aide.

#### 4.4.3 Le Ministère n'a pas confirmé les futurs niveaux de financement pour les subventions au loyer annuelles de 50 millions de dollars qui vont expirer en 2023

En 2003, le Ministère a commencé à verser un supplément mensuel au loyer moyen de 640 \$ à 6 500 ménages pour une période de 20 ans dans le cadre du Programme de supplément au loyer pour l'épanouissement communautaire (un programme distinct du logement social). Ce supplément expirera dans six ans environ, soit d'ici 2023. Or, le Ministère n'a pas indiqué aux gestionnaires de services municipaux s'il comptait renouveler ce financement.

Nous sommes entrés en contact avec trois importants gestionnaires de services municipaux qui comptent pour environ 2 650 des 6 500 subventions, et noté qu'environ la moitié des bénéficiaires sont soit des personnes handicapées, soit des personnes qui sont maintenant âgées. Ce sont des ménages à qui un changement causerait des difficultés excessives, comme pour les aînés et les personnes souffrant de problèmes de santé mentale. Par conséquent, ces suppléments contribuent considérablement à la sécurité et à la stabilité des ménages. Environ 50 millions de dollars sont versés chaque année dans le cadre de ce programme.

Toutefois, les gestionnaires de services municipaux visités ignoraient si le Ministère avait l'intention ou non à long terme de maintenir ces suppléments au loyer. Presque tous n'ont pas planifié ni prévu au budget un manque à gagner

qui pourrait atteindre 50 millions de dollars. Les gestionnaires de services municipaux ne sont pas tenus en droit de verser ces 6 500 subventions au loyer si le Ministère décide de mettre un terme à ce financement. C'est pourquoi il est important que le Ministère coordonne ses efforts avec ceux des gestionnaires de services municipaux afin de déterminer quelles mesures pourraient être prises pour soutenir ces ménages particulièrement vulnérables après 2023.

#### RECOMMANDATION 5

Afin que les gestionnaires de services municipaux et les bénéficiaires actuels du Programme de supplément au loyer pour l'épanouissement communautaire sachent de quoi il en retourne, le ministère du Logement doit communiquer clairement aux gestionnaires de services municipaux ses intentions à l'égard des futures responsabilités financières associées au programme, et travailler avec les gestionnaires de services municipaux afin de combler les besoins potentiels à venir des ménages qui bénéficient à l'heure actuelle d'un financement.

#### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il reconnaît l'importance de l'aide qu'apporte le Programme de supplément au loyer pour l'épanouissement communautaire chaque année à 6 500 ménages environ pour que ceux-ci jouissent d'une stabilité accrue au niveau du logement, et par conséquent l'importance de planifier le passage de ces ménages à d'autres formes d'assistance si le programme est discontinué en 2023. Le Ministère a pleinement l'intention d'étudier des options dans le cadre du cycle budgétaire approprié du gouvernement.



## 4.5 Peu de logements abordables ont été construits depuis 1996

En Ontario, avant 1996, les trois paliers de gouvernement ont contribué financièrement à la construction d'environ 265 000 logements abordables qui existent encore aujourd'hui (voir la **section 2.1.1**). Cela inclut des logements sociaux et d'« autres logements antérieurs à 1996 ». Il n'y a eu pour ainsi dire aucune construction de logements abordables entre 1996 et 2002. Depuis, environ 20 000 logements environ ont été construits, en dépit du fait que près de neuf fois plus de ménages sont inscrits sur les listes d'attente de logements sociaux.

Ainsi donc, les 285 000 logements abordables offerts en Ontario ne répondent pas à la demande ainsi qu'en font foi les listes d'attente de plus en plus longue et le nombre de plus en plus élevé de personnes à faible revenu en Ontario. Nous avons comparé le nombre de logements abordables offerts en Ontario à celui qu'offrent le Danemark et l'Angleterre et avons constaté que le parc de logements abordables de l'Ontario représente 2 % environ de la population totale de la province, tandis qu'au Danemark et en Angleterre, les parcs de logements abordables représentent au moins 11 % et 8 % environ de la population totale.

En Ontario, quelques logements abordables seulement ont été construits au cours des 20 dernières années. Depuis 1996, seulement

20 000 nouveaux logements abordables ont été construits. À titre de comparaison, environ 61 000 logements locatifs aux taux du marché et 1,3 million de nouveaux condominiums et maisons ont été ajoutés au cours de la même période.

À l'heure actuelle, les gestionnaires de services municipaux peuvent se prévaloir de deux grands programmes pour hausser le nombre d'options en matière de logement abordable que le Ministère et le gouvernement fédéral financent conjointement : les subventions pour la construction de nouveaux logements abordables accordées aux promoteurs et l'aide à l'accession à la propriété offerte aux acheteurs à faible revenu. La **figure 20** donne des détails de l'aide financière moyenne accordée par logement dans le cadre des deux programmes. Dans les sections qui suivent, nous discutons de nos observations sur ces deux programmes.

### 4.5.1 L'on n'encourage pas le développement par des organismes sans but lucratif

#### Les organismes sans but lucratif ont besoin d'un soutien accru pour construire de nouveaux logements abordables

De manière générale, les organismes sans but lucratif éprouvent plus de difficulté que les promoteurs privés à obtenir des subventions de construction parce qu'ils ne possèdent pas les ressources techniques et financières requises

**Figure 20 : Financement par logement dans le cadre de deux programmes de logement abordable**

Source des données : information obtenue auprès de huit gestionnaires de services

Type de programme	Moyenne du financement par logement fourni par les gestionnaires de services visités (\$)	Maximum du financement permis suivant les exigences des programmes (\$)
<b>A. Subvention de construction :</b> Des incitatifs financiers sont accordés aux promoteurs pour la construction de logements dont le loyer est inférieur aux taux du marché	102 000	150 000
<b>B. Aide à l'accession à la propriété :</b> L'aide financière est accordée aux ménages à faible revenu pour les aider à acheter une maison qu'ils peuvent se permettre.	21 000	50 000

pour présenter des projets de construction prêts à réaliser sans obtenir une aide supplémentaire (les promoteurs privés ne sont pas confrontés à cette difficulté). Pour être prêt à réaliser, le projet de construction doit franchir de nombreuses étapes, notamment l'évaluation du site, la préparation des dessins d'exécution, l'estimation des coûts, l'obtention d'un financement et l'obtention des approbations de zonage municipal. Selon la taille et la portée du projet, il peut s'écouler de deux mois à plus de deux ans avant que ces étapes ne soient franchies, et cela peut coûter cher.

Nous avons constaté qu'en 2016, le Ministère a reconnu que les organismes sans but lucratif avaient effectivement besoin d'un soutien accru pour demander un financement aux fins des travaux de construction. Il n'a cependant jamais pris quelque mesure que ce soit pour offrir aux organismes sans but lucratif les soutiens dont ils ont besoin.

Après avoir examiné les dossiers de neuf gestionnaires de services municipaux, nous avons constaté que, dans huit des neuf aires de services, le tiers seulement des promoteurs étaient des organismes sans but lucratif, alors que les deux tiers d'entre eux étaient des promoteurs privés (une petite portion du développement était faite directement par les gestionnaires de services municipaux eux-mêmes). Nous avons observé chez un seul gestionnaire de services municipal visité qu'une proportion importante du développement était faite par des organismes sans but lucratif qui avaient réussi à se qualifier pour obtenir des subventions de construction. Le gestionnaire de services municipal a expliqué que le secteur sans but lucratif dans l'aire de services en question était généralement bien outillé, car le gestionnaire de services municipal offrait un soutien tout au long du processus, les organismes sans but lucratif dans cette aire de services se partageaient des ressources, et l'aire de services était reconnue pour réussir à recueillir des fonds par la voie de dons importants et de collectes de fonds.

### Les avantages de la construction de nouveaux logements par des organismes sans but lucratif

Il y a deux raisons pour lesquelles il est avantageux de confier la construction de nouveaux logements à des organismes sans but lucratif. Premièrement, les objectifs des organismes sans but lucratif sont de contribuer à la collectivité – soit en ne réalisant aucun gain ni profit, soit en réinvestissant les profits et les gains dans la construction de nouveaux logements. Les avantages qu'ils présentent au niveau des logements abordables peuvent être maintenus à perpétuité. En revanche, les promoteurs privés doivent fournir des logements à loyer abordable pendant au moins 20 ans seulement; après cela, ils sont libres de réclamer des loyers au taux du marché pour les mêmes logements. Ainsi, une étude menée en 2016 auprès des fournisseurs de logements sociaux par le Ministère a permis de constater qu'une fois leur période contractuelle expirée, 9 promoteurs privés sur 10 avaient converti leurs logements abordables en des condominiums ou porté les loyers au taux du marché. (Bien que ces fournisseurs aient au départ construit des logements sociaux plutôt que les logements abordables dont il est question dans la présente section, il est permis de supposer que les promoteurs privés de logements abordables pourraient en faire autant.)

Deuxièmement, les organismes sans but lucratif peuvent offrir des logements abordables de façon plus économique que les promoteurs privés parce qu'ils n'ont aucune raison de hausser les prix afin de réaliser un profit. Nous avons constaté que les propositions soumises par des organismes sans but lucratif et des promoteurs privés variaient sensiblement au niveau des coûts étant donné que les promoteurs privés visaient probablement à maximiser le rendement de leurs investissements. Ainsi, dans un cas, l'organisme sans but lucratif a proposé de construire des maisons en rangée et des appartements abordables au coût de 189 000 \$ le logement. En comparaison, deux promoteurs privés ont proposé de construire des appartements

seulement (et non des maisons en rangée, qui coûtent plus cher) à plus de 242 000 \$ le logement.

De plus, dans les aires de services moins peuplées, les promoteurs privés ont démontré peu d'intérêt à construire de nouveaux logements, si tant est qu'ils aient démontré un intérêt, de sorte que les organismes sans but lucratif pourraient être les seuls à construire de nouveaux logements. Nous avons communiqué avec 14 gestionnaires de services municipaux de partout dans la province qui n'avaient versé aucune subvention de construction dans leur aire de services. Nous avons constaté que, dans neuf cas, les gestionnaires de services municipaux n'avaient accordé aucune subvention de construction parce que les promoteurs privés, qui peuvent facilement se qualifier pour obtenir les subventions en question, n'avaient exprimé aucun intérêt dans leurs aires de services, alors que les organismes sans but lucratif, qui peuvent être intéressés, ne disposent pas des soutiens dont ils ont besoin pour se qualifier à un financement.

### Il faut modifier les règles si l'on souhaite encourager les partenariats sans but lucratif pour construire de nouvelles habitations

La province et le gouvernement fédéral offrent une aide à l'accession à la propriété afin d'aider les locataires actuels qui gagnent un revenu modeste à acheter une habitation dans le cadre de l'un des quatre programmes de logements abordables. Ce programme a pour mandat d'aider les gens à se trouver un chez soi permanent afin que leur famille jouisse d'un logement stable. L'aide à l'accession à la propriété de la province se traduit par une méthode économique et rentable de hausser le nombre de logements abordables : pour chaque logement, cette méthode coûte aux gouvernements le cinquième environ de ce que les subventions de construction coûtent pour les nouveaux logements (ainsi qu'il est expliqué à la **figure 20**).

Dans les aires de services où le prix des maisons a connu une hausse et où les maisons coûtent cher, les familles à faible revenu ne peuvent se

permettre des paiements hypothécaires pour les maisons qui existent déjà dans leurs régions parce qu'elles coûtent cher. Les gestionnaires de services municipaux tentent donc de s'associer à des organismes sans but lucratif, comme Habitat pour l'humanité, afin de construire de nouvelles maisons à un coût réduit pour l'acheteur. Les organismes sans but lucratif peuvent construire de nouvelles maisons à un coût réduit parce qu'ils ne visent pas à réaliser un profit et, donc, ne majorent pas leurs prix, et en outre parce qu'ils réduisent les coûts de la main-d'oeuvre en recourant à des bénévoles pour procéder à la construction.

Nous avons cependant constaté que trois des quatre gestionnaires de services municipaux visités, susceptibles de tirer parti de ces partenariats sans but lucratif (en raison de la hausse du prix des maisons dans leurs régions), n'offraient plus ce programme ou avaient commencé à y mettre fin graduellement. Ils ont expliqué que la création de tels partenariats était limitée par diverses restrictions dont le programme était assorti :

- **Les prêts ne peuvent servir à atténuer les difficultés financières potentielles des organismes sans but lucratif pendant la construction.** Chez un gestionnaire de services municipal que nous avons visité, la moitié des logements qu'un organisme sans but lucratif planifiait construire n'ont pu être construits parce que, lorsque l'organisme en question a éprouvé des difficultés financières pendant les travaux de construction, les conditions relatives au financement l'ont empêché d'obtenir des prêts gouvernementaux. Il ne peut être consenti de prêts dans le cadre de ce programme que si un ménage à faible revenu signe un contrat d'achat. Par conséquent, s'ils éprouvent des difficultés financières avant cela (comme ce fut le cas pour l'organisme sans but lucratif susmentionné), les organismes sans but lucratif ne disposent généralement d'aucune autre source de fonds pour poursuivre les travaux de construction. En revanche, dans

le cadre d'autres programmes de logements abordables (comme les programmes de subventions de construction et d'octrois à la rénovation), nous avons constaté que des subventions peuvent être accordées à de multiples étapes du projet de construction, avant que l'on ne trouve un occupant. Cela permettrait en bout de ligne d'atténuer les difficultés financières que le promoteur sans but lucratif éprouve au cours des travaux de construction.

- **Le financement sous forme de prêts est perdu si les maisons sont vendues dans une année autre que celle qui avait été prévue.** Le Ministère impose une obligation rigoureuse de dépenser les fonds sous peine de les perdre – pour obtenir une aide à l'accession à la propriété, le ménage à faible revenu doit signer un contrat d'achat de la maison dans l'année pour laquelle ces fonds ont été approuvés initialement, à défaut de quoi le prêt lui est retiré. Or, il est difficile de veiller à ce que de tels contrats soient signés dans l'année ainsi prévue – d'autres facteurs entrent en ligne de compte, comme le zonage et les retards dans les travaux de construction, et la capacité des ménages à faible revenu qui sont intéressés à obtenir un financement suffisant. Donc, les gestionnaires de services municipaux risquent de perdre un financement si les contrats ne sont pas signés dans l'année prévue.

Afin d'éviter le risque de perdre ainsi un financement, presque tous les gestionnaires de services municipaux qui tireraient profit de la construction de nouvelles maisons dans le cadre de partenariats sans but lucratif ont décidé de cesser d'offrir ce programme ou ont commencé à y mettre fin graduellement.

Nous avons constaté également qu'en l'absence de conditions relatives au financement comme celles dont nous venons de discuter, les gestionnaires de services peuvent dans les faits s'associer à des organismes sans but lucratif et

construire des maisons abordables. Ainsi, un gestionnaire de services municipal qui offrait un programme similaire, grâce à ses *propres* fonds municipaux (et non dans le cadre du programme fédéral-provincial), avait réussi à construire 49 maisons abordables au cours des cinq dernières années. Les conditions relatives au financement susmentionnées ne figuraient pas dans son programme municipal. Ce dernier prévoit en effet le versement de sommes d'argent lorsque d'importantes étapes sont franchies au cours des travaux de construction – de sorte qu'il existe une corrélation entre ce financement et le moment où les coûts de construction sont engagés par l'organisme sans but lucratif.

Par opposition, le programme fédéral-provincial prévoit un financement uniquement *après* qu'un acheteur a signé un contrat d'achat – une étape qui n'a rien à voir avec le moment où des coûts de construction sont engagés. Cette condition relative au financement a empêché des gestionnaires de services municipaux de s'associer à des organismes sans but lucratif pour construire des maisons abordables.

## RECOMMANDATION 6

Afin d'encourager le secteur sans but lucratif à contribuer et ainsi à hausser le nombre de logements abordables, le ministère du Logement doit :

- coordonner avec les gestionnaires de services municipaux l'échange de pratiques exemplaires en encourageant et en appuyant la construction sans but lucratif de logements abordables;
- travailler avec le gouvernement fédéral à modifier les règles afin de permettre la construction de logements abordables au moyen de subventions semblables à celles qui sont offertes pour la construction de logements abordables, où des fonds sont versés à mesure que des étapes de la construction sont franchies.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Le secteur sans but lucratif contribue grandement à répondre aux besoins en matière de logement. Le Ministère est très intéressé à travailler avec les gestionnaires de services et des organismes du secteur, comme l'Ontario Non-Profit Housing Association, la Fédération de l'habitation coopérative et la Housing Services Corporation, afin de tirer parti de travail qu'ils accomplissent déjà dans ce secteur.

Le gouvernement fédéral a exprimé dans son plus récent budget son intention de mettre en place un programme qui remplacera l'actuel Programme d'investissement dans le logement abordable, qui expire en 2018-2019. Le Ministère est désireux de travailler avec le gouvernement fédéral afin de voir comment les nouveaux investissements en construction peuvent être maximisés dans le secteur sans but lucratif, et de déterminer les moyens les plus justes de faciliter l'accès à la propriété de logements abordables.

### 4.5.2 Aucun logement abordable n'est construit dans les régions moins peuplées en raison du modèle rigide d'attribution du financement

La formule d'attribution du financement aux gestionnaires de services municipaux aux fins de la construction de nouveaux logements abordables paraît être juste, mais elle fait en sorte qu'il est difficile pour les collectivités de plus petite taille, qui obtiennent du Ministère des sommes beaucoup plus modestes, de construire des logements abordables multiples (la **figure 8** indique le mode d'attribution du financement).

Ainsi, un gestionnaire de services municipal a obtenu annuellement un financement de 160 000 \$ à 400 000 \$ environ au cours des dernières années (à répartir entre les quatre programmes de logements abordables). Ce financement était

comparativement peu élevé parce que seulement 0,3 % de la population de l'Ontario vit dans cette région, et seulement 0,24 % de la population de l'Ontario ayant un besoin impérieux en matière de logement vit dans cette région. Compte tenu de ce financement limité, le gestionnaire de services municipal n'a pu construire qu'un ou deux logements dans une année donnée (la subvention maximale est de 150 000 \$).

Or, il n'y a rien qui incite les promoteurs à construire un nombre si peu élevé de logements étant donné les frais de démarrage requis pour lancer un tel projet. Les coûts à engager pour amener le personnel et l'équipement sur place seraient trop élevés pour que des projets de construction si modestes soient rentables. Nous avons constaté que le même gestionnaire de services municipal a trois lots vacants prêts à la construction, mais qu'en raison d'un financement annuel de 280 000 \$ en moyenne, il n'a pu construire de nouveaux logements. Un autre gestionnaire de services municipal confronté à des difficultés similaires a indiqué que, s'il dépensait toutes les sommes ainsi reçues pour construire de nouveaux logements locatifs, il ne lui resterait pas assez d'argent pour offrir d'autres types de soutiens au logement, comme des octrois à la rénovation aux propriétaires à faible revenu.

Pour résoudre ce problème, le Ministère nous a indiqué qu'il coordonne l'échange du financement annuel entre deux gestionnaires de services. L'échange désigne l'opération par laquelle un gestionnaire de services dont le financement annuel est moins élevé peut faire l'échange de son financement dans une année donnée ou y *renoncer* (ou une portion de celui-ci), afin d'échanger à nouveau ou de *reprendre* le financement en question au cours de l'année pendant laquelle il planifie entreprendre le projet de construction. Cela permet aux gestionnaires de services qui touchent un financement plus modeste de hausser celui-ci pour tenter d'exécuter de tels projets. Toutefois, pour qu'un tel processus se produise, il faut trouver un gestionnaire de services disposé à participer

à l'échange et à modifier le calendrier de ses dépenses prévues.

Ainsi, 9 des 14 gestionnaires de services municipaux qui n'ont versé aucune subvention au titre de la construction de nouveaux logements ont invoqué la raison qui précède pour ne pas prendre part à ce programme et ont plutôt choisi de dépenser les sommes d'argent reçues pour offrir l'un ou l'autre des trois autres programmes de logements abordables (subventions au loyer, aide à l'accession à la propriété et octrois à la rénovation).

### RECOMMANDATION 7

Afin de veiller davantage à ce que les gestionnaires de services municipaux qui obtiennent chaque année un financement modeste en raison de leur taille soient en mesure d'investir dans des projets dont le coût excède les sommes d'argent qu'ils reçoivent chaque année, le ministère du Logement doit recueillir auprès de ces gestionnaires de services municipaux des renseignements sur les projets planifiés avant d'attribuer un financement et travailler avec eux pour attribuer ce financement d'une manière qui répondra davantage à leurs besoins.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. À l'heure actuelle, ainsi qu'il est indiqué dans le rapport, le Ministère facilite l'« échange » du financement attribué annuellement entre les gestionnaires de services afin de permettre aux gestionnaires de services de petite taille de regrouper sur une seule année le financement auquel ils ont droit pendant plusieurs années. Le Ministère étudiera d'autres options susceptibles de répondre aux besoins locaux. La négociation d'une entente succédant à plus long terme au Programme d'investissement dans le logement abordable avec le gouvernement fédéral faciliterait ce genre de planification.

### 4.5.3 La limite de subvention de 150 000 \$ par logement ferme la porte à la construction de logements abordables dans certaines aires de services de la province

Le programme de subvention de construction permet aux gestionnaires de services municipaux d'offrir des subventions pouvant atteindre 150 000 \$ par logement. Le montant de cette subvention est généralement insuffisant pour inciter des promoteurs à construire des logements dans les régions du Nord de la province ou à construire des logements de trois ou quatre chambres à coucher partout dans la province.

Nous avons communiqué avec cinq gestionnaires de services municipaux de la région du Nord de l'Ontario qui n'avaient offert aucune subvention pour la construction de logements locatifs abordables. Quatre de ces cinq gestionnaires ont expliqué que la somme de 150 000 \$ n'était pas suffisante pour attirer des promoteurs dans le Nord de l'Ontario, où les coûts de construction sont élevés. L'un de ces gestionnaires de services municipal a estimé que les coûts de construction dans cette région pouvaient être jusqu'à 33 % plus élevés que dans le Sud de l'Ontario, tandis qu'un autre gestionnaire de services municipal a indiqué que, dans sa région, pour les collectivités éloignées où les matériaux doivent être expédiés sur de longues distances, les coûts de construction pouvaient être environ 230 % plus élevés que dans le Sud de l'Ontario.

Si la subvention n'est pas suffisamment élevée pour couvrir une portion importante des dépenses du promoteur, ce dernier subira une perte, d'où le risque que les promoteurs refusent de construire des logements abordables dans le Nord de l'Ontario.

En outre, un total de 18 répondants au sondage de partout dans la province ont indiqué qu'il faut construire des logements locatifs comptant trois et quatre chambres à coucher dans leurs régions. Ainsi, dans une région donnée de la province, le cinquième environ des demandeurs inscrits sur la liste d'attente doivent attendre environ neuf ans

avant d'obtenir l'un de ces logements plus grands. En revanche, 13 des 18 répondants au sondage (72 %) ont indiqué qu'une subvention de 150 000 \$ est insuffisante pour inciter des promoteurs à construire ces grands logements, dont les coûts de construction sont élevés.

#### 4.5.4 Observations sur les deux autres Programmes de logements abordables

Jusqu'à présent dans la **section 4.5**, nous avons discuté des constatations faites sur deux des quatre programmes de logements abordables – la construction de nouveaux logements abordables au moyen de subventions de 150 000 \$, et la construction de nouvelles *maisons* abordables grâce au programme d'aide à l'accession à la propriété.

Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné également la façon dont les deux autres programmes de logements abordables sont offerts : les subventions au loyer et les octrois à la rénovation. Nous avons constaté que les gestionnaires de services municipaux utilisaient généralement les fonds destinés à ces programmes ainsi qu'il était prévu et qu'ils offraient les soutiens nécessaires aux personnes à faible revenu.

### RECOMMANDATION 8

Afin de permettre que les subventions de construction soient utilisées dans le but de répondre à des besoins non comblés en matière de logement, le ministère du Logement doit travailler avec le gouvernement fédéral pour recueillir et évaluer des renseignements sur les coûts de construction réels des logements de plus grande taille à l'échelle de la province et de tous les logements dans les collectivités du Nord, et songer à revoir les montants maximums de ces subventions.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il reconnaît plus particulièrement l'importance

des logements pouvant accueillir une famille qui, souvent, ne sont pas offerts par le secteur privé. Le Ministère prendra en considération cet aspect de la conception des programmes dans toute nouvelles possibilités de programmes et songera à modifier les montants des subventions afin de tenir compte de l'évolution des coûts.

## 4.6 Les gestionnaires de services municipaux ne fournissent pas le nombre minimum de logements sociaux requis par la loi – et le Ministère ne prend aucune mesure pour les y forcer

Bien qu'ils soient tenus par la *Loi sur les services de logement* de fournir un logement social à au moins 186 717 ménages partout dans la province, les gestionnaires de services municipaux n'en font rien. Depuis 2004 (la première année pour laquelle cette information est disponible), ils offrent un logement social en moyenne à 168 600 ménages par année. La **figure 21** indique le nombre véritable de ménages qui ont obtenu de l'aide comparativement à la norme requise pour chaque année depuis 2004.

Le Ministère a pris peu de mesures pour déterminer pourquoi les gestionnaires de services municipaux ont offert un logement social en moyenne à 18 120 moins de ménages environ chaque année que ce qu'ils sont tenus de faire, ou pour veiller à ce que ceux-ci se conforment à la norme prévue dans la loi.

Dans les sections qui suivent, nous discutons des difficultés auxquelles sont confrontés les gestionnaires de services municipaux, en raison desquelles ces derniers n'ont pas offert un logement social à la totalité des 186 717 ménages.

### RECOMMANDATION 9

Afin d'aider les gestionnaires de services municipaux à satisfaire à la norme, énoncée dans la *Loi de 2011 sur les services de logement*, selon laquelle ils doivent fournir un logement

**Figure 21 : Subventions de logement social minimales prescrites par la *Loi sur les services de logement* comparativement aux subventions véritablement versées**

Source de données : ministère du Logement

Année	Nombre de subventions que les gestionnaires de services sont tenus de verser	Nombre réel de subventions versées	Subventions non versées	
			Nombre	%
2004	186 717	146 933	39 784	21
2005	186 717	165 976	20 741	11
2006	186 717	168 233	18 484	10
2007	186 717	167 798	18 919	10
2008	186 717	160 740	25 977	14
2009	186 717	171 632	15 085	8
2010	186 717	171 284	15 433	8
2011	186 717	172 702	14 015	8
2012	186 717	174 632	12 085	6
2013	186 717	173 184	13 533	7
2014	186 717	173 634	13 083	7
2015	186 717	174 241	12 476	7
2016	186 717	170 805	15 912	9
<b>Moyenne</b>	<b>186 717</b>	<b>168 600</b>	<b>18 117</b>	<b>10</b>

social à au moins 186 717 ménages, le ministère du Logement doit :

- faire le suivi et faire rapport du nombre de subventions que chaque gestionnaire de services municipal verse comparativement à la norme législative;
- faire le suivi auprès des gestionnaires de services municipaux lorsqu'il n'est pas satisfait à la norme afin de mettre en place un plan d'action et des mesures visant à y satisfaire.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Les gestionnaires de services font rapport chaque année dans la Déclaration de renseignements annuelle du gestionnaire de services du nombre de logements au loyer indexé sur le revenu et du nombre de logements accessibles qui sont offerts dans leur aire de service. Les gestionnaires de services sont appelés

également par le Ministère à expliquer tout écart important, le cas échéant, entre le nombre véritable de logements offerts dans une année donnée et les normes prescrites dans la loi.

Le Ministère a déjà pris une mesure pour aider les gestionnaires de services à satisfaire à la norme relative aux niveaux de service en permettant une flexibilité accrue au niveau de ce qui est admissible. Ainsi qu'il est indiqué dans le présent rapport, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017, l'on peut prendre en compte les prestations relatives au logement transférables qui satisfont aux exigences de la loi aux fins de satisfaire à la norme législative.

Le Ministère reconnaît en outre qu'il faut en faire davantage. Dans le cadre de la modernisation du logement social, il sera important de mieux comprendre les difficultés auxquelles doivent faire face les gestionnaires de services pour satisfaire à la norme actuelle.



#### 4.6.1 Les locataires qui ne sont plus admissibles à un logement social demeurent dans leur logement

Les gestionnaires de services municipaux qui sont incapables de fournir un logement social au nombre requis de ménages expliquent notamment que la *Loi sur la location à usage d'habitation* les empêche de demander aux locataires qui ne sont plus admissibles à un logement social de quitter leur logement (la subvention est interrompue, mais le logement ne peut être offert à un nouveau locataire). S'il est important de veiller à ce que les locataires vulnérables aient un logement stable, il reste que le fait que l'on offre les logements sociaux indéfiniment à tous les locataires a comme conséquence notamment un nombre insuffisant de logements disponibles.

Les locataires ne sont plus admissibles à un logement social lorsque leur revenu est supérieur au revenu maximum permis. Ainsi, lorsque son revenu annuel est supérieur de 1 000 \$ au revenu maximum permis, le locataire doit commencer à payer un loyer normal dans cet immeuble et le gestionnaire de services municipal cesse de subventionner le loyer. Toutefois, le locataire n'est pas tenu de quitter le logement. C'est pourquoi les gestionnaires de services municipaux n'ont pu par le passé fournir un logement social aux demandeurs que lorsqu'un locataire quittait volontairement un logement social ainsi désigné et que celui-ci se libérait. (La nouvelle subvention transférable mise en œuvre en septembre 2017 pourrait aider à remédier à ces difficultés. Nos observations se rapportant aux subventions transférables sont présentées dans la **section 4.7.**)

Dans le cadre de notre sondage, nous avons demandé aux gestionnaires de services municipaux si cela les empêchait de fournir le nombre de subventions de logements sociaux requis par la loi. Trente des 38 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à cette question ont dit oui. Toutefois, le Ministère ne sait pas combien de locataires inadmissibles continuent d'occuper des logements sociaux.

#### D'autres provinces sont en mesure d'expulser les locataires qui ne sont plus admissibles

Quatre provinces canadiennes – la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba – se sont dotées de lois qui permettent expressément à leur ministère du Logement de demander aux locataires inadmissibles de quitter leur logement, afin de trouver un logement aux demandeurs qui sont en attente d'un logement social.

Trois de ces provinces se prévalent de ce pouvoir au cas par cas ou encore unilatéralement dans tous les cas. Une province nous a dit qu'elle prévoit commencer à se prévaloir de ce droit d'expulser des locataires inadmissibles dans les régions où la demande de logements sociaux est élevée.

### RECOMMANDATION 10

Afin de permettre que des logements sociaux se libèrent lorsque les locataires en place deviennent inadmissibles, mais qu'ils ne quittent pas les lieux, le ministère du Logement doit procéder à une analyse du secteur afin de déterminer comment il convient de hausser le nombre de logements inoccupés dans de tels cas, et songer à mettre en œuvre ces pratiques exemplaires en Ontario.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il existe diverses façons d'aider les gestionnaires de services à satisfaire aux normes prescrites dans la loi. C'est pourquoi le Ministère a créé la prestation de logement transférable dont il est question dans le présent rapport, en plus d'étudier d'autres façons de hausser le nombre de logements offerts auxquels les gestionnaires de services peuvent accéder pour les ménages qui figurent sur les listes d'attente.

La méthode privilégiée en Ontario pour offrir des logements sociaux est fermement enracinée dans la pratique exemplaire reconnue qui consiste à assurer la présence de ménages à

revenus mixtes dans un même quartier et dans certains immeubles, si cela est possible. Cela est particulièrement évident dans les immeubles de logements sociaux sans but lucratif et coopératifs, qui ont été conçus au départ pour regrouper un mélange de ménages à revenus mixtes. De récentes modifications apportées à la *Loi sur les services de logement* de l'Ontario ont permis également de préciser que les logements dont une municipalité est propriétaire peuvent comprendre des ménages aux revenus mixtes et que le fait d'atteindre un loyer au taux du marché dans un logement subventionné n'est pas une raison d'expulser un locataire.

Le Ministère procédera à une analyse des pratiques exemplaires du secteur afin de compléter les activités actuelles.

**Les gestionnaires de services municipaux n'en font pas suffisamment pour veiller à ce que les locataires qui ont fourni de faux renseignements relatifs à l'admissibilité soient expulsés s'il y a lieu**

**Les gestionnaires de services municipaux ne mènent pas tous des enquêtes sur l'admissibilité des locataires**

Aux termes de la *Loi sur les services de logement*, les gestionnaires de services municipaux doivent compter au sein de leur personnel des agents de révision de l'admissibilité, qui font enquête sur des allégations de dissimulation de renseignements ou de faux renseignements, mais les gestionnaires de services municipaux ne choisissent pas toujours d'en avoir. En effet, 18 des 38 répondants au sondage ont indiqué qu'ils n'avaient désigné aucune personne comme agent de révision de l'admissibilité (20 gestionnaires de services municipaux ont indiqué qu'ils l'avaient fait). Ces 18 gestionnaires de services municipaux n'avaient pas mis en place un processus d'enquête sur les allégations pour déterminer si les locataires dissimulaient des renseignements susceptibles d'entraîner leur inadmissibilité.

Ces enquêtes constituent un volet important de l'obligation de s'assurer de l'application régulière de la Loi et de l'offre de subventions de logement social aux locataires qui y sont véritablement admissibles.

**Les gestionnaires de services municipaux qui mènent des enquêtes sur l'admissibilité des locataires ne font pas un suivi suffisant**

Les gestionnaires de services municipaux sont autorisés, aux termes de la Loi, à demander à des locataires de quitter un logement lorsqu'ils découvrent que ces locataires ont dissimulé des renseignements ou ont fourni de faux renseignements pour obtenir des subventions auxquelles ils n'avaient pas droit. Nous avons cependant constaté qu'il arrive souvent que les gestionnaires de services municipaux n'exigent pas des fournisseurs de logements qu'ils demandent à ces locataires de quitter leur logement ou, s'ils portent la situation à l'attention des fournisseurs de logements, qu'ils ne font aucun suivi pour voir quelle mesure les fournisseurs de logements ont prise. Les fournisseurs de logements n'ont souvent guère de raison d'intervenir.

Par exemple, 42 % des 59 enquêtes menées par un gestionnaire de services municipal en 2016 ont permis de constater que des locataires avaient dissimulé des renseignements ou avaient fourni de faux renseignements (comme la déclaration d'un revenu inférieur au revenu véritable, ou la souslocation du logement à des amis ou de la famille) et qu'ils avaient été jugés inadmissibles à un logement social. Dans chacun de ces cas, le gestionnaire de services municipal ne savait pas si les locataires avaient quitté les lieux, ni si le fournisseur de logements leur avait demandé de quitter les lieux.

### RECOMMANDATION 11

Afin de veiller davantage à ce que les subventions de logement social soient accordées aux seuls locataires admissibles, le ministère du Logement doit :

- exiger de tous les gestionnaires de services municipaux qu'ils mènent des enquêtes sur la révision de l'admissibilité;
- exiger des gestionnaires de services municipaux qu'ils élaborent et mettent en œuvre des politiques et des procédures qui sont uniformes à l'échelle de la province pour demander aux locataires inadmissibles qui fournissent de faux renseignements sur l'admissibilité de quitter les lieux.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il reconnaît qu'il est important de régler les situations où les locataires font de fausses déclarations afin de recevoir une aide sous forme de loyer indexé sur le revenu aux fins d'un logement social. Suivant le cadre législatif en vigueur, cette administration au quotidien du logement social en Ontario incombe aux gestionnaires de services. Toutefois, le Ministère reconnaît qu'il faut apporter un changement dans ce domaine. Le Ministère travaillera avec les gestionnaires de services pour déterminer quels changements doivent être apportés afin de veiller davantage à ce que les subventions de logement social ne soient accordées qu'aux locataires admissibles.

### 4.6.2 Des milliers de logements sont inutilisés en raison de leur mauvais état

Les logements inoccupés ne peuvent être offerts à des locataires potentiels que s'ils satisfont à des normes minimales de salubrité et de sécurité, comme l'absence de moisissure, d'animaux nuisibles et d'insectes. En outre, les immeubles doivent aussi satisfaire à certaines exigences, notamment garantir de l'eau chaude et un chauffage et une toiture qui ne coule pas. De nombreux immeubles de logements sociaux de la province ont été construits il y a des décennies, et doivent être restaurés ou renouvelés.

En 2016, environ 6 300 logements sociaux inoccupés n'ont pu être offerts à des locataires potentiels. Le Ministère ne recueille aucun renseignement sur les raisons pour lesquelles un logement est inoccupé, mais il a reconnu que c'est en raison principalement du mauvais état.

Cinq répondants sur les 38 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu au sondage ont indiqué qu'ils ne pouvaient fournir de logement social au nombre minimum requis de ménages parce que les logements inoccupés n'étaient pas dans un état convenable. Ces cinq gestionnaires de services municipaux comptent pour environ la moitié des 187 000 ménages ou presque qui doivent obtenir un logement social aux termes de la Loi.

Ainsi, dans le cadre d'un sondage mené en 2015 – et rendu public – 37 % des locataires de logements sociaux de la ville de Toronto ont indiqué qu'il y avait des animaux nuisibles ou des insectes dans leurs immeubles, 26 %, que les murs ou les plafonds se détérioraient, et 23 %, que le chauffage ne fonctionnait pas bien. L'un des fournisseurs de logements les plus importants de Toronto, la Toronto Community Housing Corporation, a déclaré publiquement qu'il compte pour plus de 2,6 milliards de dollars de travaux de réparation en attente et que, sans un investissement en capital important, environ 46 000 logements seront dans un mauvais état ou dans un état critique d'ici 2023. Il prévoit fermer environ 7 500 de ces logements parce qu'ils ne satisferont pas à une qualité de vie minimum.

Nous avons aussi noté qu'en 2010, le Ministère a indiqué que la capacité des fournisseurs de logements était un problème qui les empêchait d'adhérer à de saines pratiques de gestion des biens. Il a indiqué que les fournisseurs de logements manquaient souvent de personnel expérimenté. Ce n'est qu'au printemps de 2016 que le Ministère a constitué un groupe de travail et lancé des discussions avec des intervenants. À ce jour, toutefois, aucun changement n'a été mis en œuvre.

### De nombreux fournisseurs de logements n'ont pas de plans de gestion des biens adéquats, d'où la détérioration de l'état des immeubles

Afin de veiller à ce que leurs immeubles et leurs logements soient tenus en bon état, les fournisseurs de logements doivent mettre en œuvre des plans de gestion des biens adéquats et posséder des réserves suffisantes afin que les logements qui se libèrent puissent être offerts dans un état convenable à des locataires potentiels. Les gestionnaires de services municipaux effectuent des examens opérationnels périodiques des fournisseurs de logements pour veiller à ce que ces derniers, entre autres choses, mettent en œuvre des plans de gestion des biens et possèdent des réserves pour immobilisations suffisantes.

Chez les 9 gestionnaires de services municipaux visités, où nous avons étudié ces examens opérationnels, environ la moitié des 81 fournisseurs de logements de notre échantillon n'avaient pas de plans de gestion des biens adéquats ou, s'ils en avaient un, ils ne les suivaient pas, et dans certains cas ils avaient épuisé leurs réserves pour immobilisations.

Pour qu'un immeuble soit entretenu de manière appropriée à mesure qu'il vieillit, les fournisseurs de logements doivent absolument établir et mettre à jour des plans de gestion des biens. Ainsi, l'extérieur d'un immeuble pourrait nécessiter des travaux d'entretien et de réparation saisonniers, alors que les fenêtres pourraient devoir être remplacées tous les 8 à 20 ans. Ces plans font en sorte également que toutes les activités d'entretien de routine soient prévues, menées et documentées, et que le fournisseur de logements puisse vérifier si le personnel ou les entrepreneurs effectuent les travaux ainsi qu'ils le doivent.

Les examens des gestionnaires de services municipaux ont indiqué qu'il arrivait souvent que les fournisseurs de logements ne maintiennent pas ni ne mettent à jour ou en œuvre des plans de gestion des biens. En conséquence, ces fournisseurs de logements ne seraient pas en mesure de remédier à la détérioration de leurs immeubles ni de prévoir à

quel moment il faudrait procéder à la réparation de certaines composantes de l'immeuble.

Un gestionnaire de services municipal nous a informés que l'omission d'un fournisseur de logements de mettre en œuvre un plan de gestion des biens pour les systèmes de chauffage avait mené à de nombreuses interruptions de chauffage pour 71 ménages pendant deux hivers, dont une interruption de chauffage qui s'était étalée sur 48 heures consécutives.

### Certains fournisseurs de logements ont épuisé leurs réserves pour immobilisations, de sorte qu'ils ne disposent pas de suffisamment de fonds pour procéder à d'importants travaux de réparation

Chez sept gestionnaires visités qui avaient évalué si les fournisseurs de logements avaient des réserves pour immobilisations suffisantes, nous avons constaté qu'environ 30 % à 60 % des fournisseurs de logements de notre échantillon avaient épuisé leurs réserves pour immobilisations au cours de l'année où les gestionnaires de services municipaux avaient examiné leurs activités.

Une réserve pour immobilisations est un compte particulier tenu par un fournisseur de logements pour s'assurer qu'il dispose de suffisamment de fonds pour répondre aux besoins à cet égard à l'avenir et effectuer des travaux de réparations. Ainsi, lorsque le toit d'un immeuble arrive au terme de sa durée de vie prévue, le fournisseur devrait être en mesure de remplacer celui-ci à même le fonds de sa réserve pour immobilisations plutôt que sur le budget de fonctionnement de l'exercice alors en cours.

Aux termes de la Loi, les fournisseurs de logements doivent contribuer annuellement à leurs réserves pour immobilisations, mais les gestionnaires de services municipaux ont indiqué que les fournisseurs de logements avaient souvent épuisé leurs réserves pour immobilisations parce qu'ils n'y avaient pas contribué chaque année, ou encore parce qu'ils y avaient contribué un montant inférieur à celui qu'ils étaient tenus de contribuer.

Par exemple, un fournisseur de logements d'une région donnée devait avoir 881 000 \$ dans sa réserve pour immobilisations, mais il avait omis d'y verser une somme de 300 000 \$, de sorte que sa réserve présentait un manque à gagner d'un tiers. En conséquence, le fournisseur de logements ne serait probablement pas en mesure d'assumer le coût des travaux de réparations en immobilisations importants au besoin.

### RECOMMANDATION 12

Afin de veiller à ce que les logements libres soient dans un état convenable et d'assurer la durabilité à long terme des immeubles, le ministère du Logement doit travailler avec les gestionnaires de services municipaux et le gouvernement fédéral pour concevoir une stratégie visant à effectuer les travaux de réparation et d'entretien en attente dans le parc de logements sociaux.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Les stratégies et les investissements visant à assurer la viabilité constante du parc de logements sociaux sont un aspect clé des négociations menées entre l'Ontario et le gouvernement fédéral concernant les investissements associés à la Stratégie nationale en matière de logement.

De nouveaux investissements tireraient parti des investissements déjà faits par le Ministère dans le cadre du Programme de gestion des biens en matière de logement social afin de promouvoir l'utilisation de pratiques de gestion des biens à jour dans les secteurs municipal, des organismes sans but lucratif et des coopératives. Les fonds qui proviennent à l'heure actuelle du Plan d'action contre le changement climatique de l'Ontario sont consacrés à la modernisation des immeubles de logements sociaux visant à y réduire les émissions de gaz à effet de serre.

### RECOMMANDATION 13

Afin d'encourager les fournisseurs de logements à prendre des décisions réfléchies au chapitre de la gestion des biens et de l'administration des logements sociaux, le ministère du Logement doit :

- énoncer des normes et des cotes d'accréditation pour les fournisseurs de logements aux fins de la production de rapports publics;
- exiger des gestionnaires de services municipaux qu'ils évaluent les activités des fournisseurs de logements afin de leur accorder la cote qu'ils méritent;
- recueillir les résultats périodiquement et en faire rapport;
- offrir aux fournisseurs de logements une formation, des ressources et des soutiens afin qu'ils puissent surmonter les défis auxquels ils sont confrontés à l'heure actuelle.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Dans le cadre de la modernisation du logement social, il tiendra des consultations sur les normes à appliquer à l'égard des fournisseurs de logements, ainsi que sur des façons de mesurer et de faire rapport des normes auxquelles ils doivent adhérer. Il s'intéressera également à la question du soutien au renforcement de la capacité des fournisseurs de logements.

#### 4.6.3 L'on a constaté que les fournisseurs de logements attribuent des logements libres à des locataires non bénéficiaires de logements sociaux

Les fournisseurs de logements ne sont pas tenus d'attribuer la totalité de leurs logements à des locataires de logements sociaux. D'après leurs contrats individuels, ils doivent atteindre un certain objectif – par exemple, 75 % des logements

doivent être attribués à des locataires de logements sociaux, tandis que les 25 % qui restent pourraient être offerts à d'autres personnes. Ces objectifs ont été fixés pour la plupart il y a plusieurs décennies, lorsque ces immeubles ont été construits.

Sur les 38 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à la question de notre sondage à cet égard, 11 ont indiqué qu'ils ne pouvaient offrir un logement social au nombre minimal requis de ménages parce que les fournisseurs attribuaient des logements libres à des locataires non bénéficiaires d'un logement social. Ces 11 gestionnaires de services municipaux représentent les deux tiers environ des 187 000 ménages ou presque qui doivent obtenir un logement social conformément à la Loi.

L'examen des dossiers chez les gestionnaires de services municipaux visités nous a permis de constater ceci :

- dans une région donnée, 29 des 39 (74 %) fournisseurs de logements ne satisfaisaient pas aux objectifs en matière de logements sociaux. Un fournisseur était supposé fournir 50 logements sociaux, alors qu'il n'en fournissait que 30.
- De même, 29 des 34 (85 %) fournisseurs de logements d'une autre région n'avaient pas atteint non plus leurs objectifs en matière de logement social.

Même si, d'après leurs contrats, les fournisseurs de services sont tenus en droit d'atteindre leurs objectifs et de fournir le nombre requis de logements aux bénéficiaires de logements sociaux, les gestionnaires de services municipaux restent inactifs lorsqu'ils n'en font rien. Dans de nombreux cas, ils n'auraient pas les ressources nécessaires pour prendre des mesures en droit contre leurs fournisseurs de logements même s'ils étaient tentés de le faire.

Le Ministère ignore combien de logements réservés au logement social étaient occupés par des locataires non bénéficiaires de logements sociaux.

### Les fournisseurs évitent les locataires de logements sociaux en raison de la complexité des exigences administratives

Les gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que les fournisseurs de logements évitent les demandeurs qui figurent sur les listes d'attente d'un logement social du fait principalement que le calcul des revenus des locataires est excessivement compliqué. Le loyer des locataires équivaut à 30 % de leur revenu avant impôt, lequel est calculé en fonction de règles et de règlements prescrits sous le régime de la Loi. Il y a plus de 60 types de revenus qui sont expressément exclus du calcul du revenu d'un locataire. Ainsi, les intérêts gagnés dans un compte de banque sur un solde inférieur à 5 000 \$ sont exclus du revenu, alors que les intérêts gagnés sur un solde de plus de 5 000 \$ sont inclus.

En outre, certaines modalités de calcul entraînent des loyers inéquitables pour des locataires dont les situations sont similaires. Par exemple, le revenu d'un étudiant collégial ou universitaire à temps plein est exclu du calcul du revenu du ménage, alors que le revenu du particulier qui retourne à temps plein à des études postsecondaires après plus de cinq ans est inclus dans le calcul du revenu du ménage.

Depuis 2010, le Ministère a reconnu les complexités du calcul des revenus des locataires. Ce n'est qu'en 2017 cependant qu'il a constitué un groupe de travail dont l'objectif est de remédier aux complexités et de simplifier les calculs des loyers. À la date de notre audit, toutefois, le Ministère n'avait pris aucune décision sur la simplification du calcul des loyers.

### En raison de la complexité des règles du calcul, les fournisseurs de logements commettent des erreurs

Le Ministère a reconnu que les règles de calcul du revenu peuvent semer la confusion chez les fournisseurs et créer des difficultés au niveau de l'administration. Un gestionnaire de services

municipal nous a informé que les fournisseurs de logements commettent souvent des erreurs attribuables à la complexité des règles, énoncées dans la Loi, sur le calcul et la documentation des revenus des locataires. Le personnel des fournisseurs de logements qui effectuent ces calculs pourraient ne pas nécessairement posséder les connaissances financières requises pour appliquer la totalité des règles correctement.

Lors des examens effectués par les gestionnaires de services municipaux auprès des fournisseurs de services, dans le cadre desquels ils se sont assurés que les fournisseurs calculaient correctement les revenus des locataires et réclamaient le juste loyer, nous avons noté que les fournisseurs avaient commis des erreurs fréquentes dans le calcul du revenu d'un locataire et qu'en conséquence, un loyer incorrect avait été payé. Par exemple, dans 6 des 10 examens de fournisseurs de logements effectués par un gestionnaire de services municipal, nous avons constaté que les fournisseurs de logements avaient commis des erreurs dans le calcul des revenus des locataires et avaient réclamé des loyers inexacts. Un autre gestionnaire de services municipal a examiné les calculs du loyer par un fournisseur de logements sur une période de cinq ans et conclu qu'au total, le fournisseur avait réclamé à certains locataires un montant de 20 000 \$ en trop et, à d'autres, un montant de 110 000 \$ en moins, ce qui avait engendré une perte nette de 90 000 \$.

Les employés des fournisseurs de logements trouvent difficile d'appliquer les règles complexes du calcul du revenu, alors il n'est pas surprenant que de nombreux locataires ne comprennent pas très bien ces règles non plus. Les gestionnaires de services municipaux nous ont indiqué qu'en raison de la complexité des règles relatives à la déclaration du revenu, il est difficile pour les locataires de se conformer. C'est particulièrement le cas pour ceux qui doivent surmonter des obstacles supplémentaires, comme un manque de connaissances en anglais ou un handicap mental.

## RECOMMANDATION 14

Afin d'assurer davantage l'exactitude du calcul des loyers et l'allègement du fardeau administratif que représente le calcul des loyers, le ministère du Logement doit de concert avec les gestionnaires de services municipaux prendre des mesures simplifiant le calcul du loyer indexé sur le revenu prévu dans la *Loi sur les services de logement*.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Dans le cadre de la mise à jour de la Stratégie à long terme de logement abordable, il s'est engagé à travailler avec les gestionnaires de services, les fournisseurs de logements et les autres ministères pour simplifier le calcul des loyers indexés sur le revenu (LIR) et harmoniser la définition de revenu de sorte que celle-ci soit conforme à d'autres programmes fondés sur le revenu.

Au terme de travaux prioritaires sur le Cadre pour les prestations de logement transférables, le Ministère a constitué un groupe de travail sur la simplification du LIR qui formulera des recommandations au gouvernement.

### 4.7 Le Ministère met en œuvre une nouvelle subvention transférable dans l'espoir de remédier à l'incapacité des gestionnaires de services municipaux de satisfaire à la norme législative relative aux subventions de logement social

Ainsi qu'il en est question dans la **section 2.4**, en septembre 2017, le Ministère a commencé à permettre aux gestionnaires de services municipaux de verser des subventions de logement social *transférables*. Les locataires de logements sociaux peuvent utiliser cette subvention transférable pour payer le loyer de tout logement où ils choisissent de vivre, et non pas seulement des logements

qui ont été désignés spécifiquement comme étant des logements sociaux. Le gestionnaire de services municipal verse la subvention transférable directement au ménage, et ce dernier se sert de cette subvention pour verser un loyer au propriétaire.

Si elle est utilisée par les gestionnaires de services municipaux, la subvention au logement transférable devient un excellent outil pour veiller à ce que la norme des 186 717 subventions requises par la Loi soit respectée à l'avenir – la nature transférable de la subvention règle les problèmes (relevés dans la **section 4.6**) qui, par le passé, ont empêché les gestionnaires de services municipaux de satisfaire à cette norme.

Toutefois, la disponibilité d'un outil n'en garantit pas l'*utilisation* par les gestionnaires de services municipaux. Nous avons constaté que le Ministère a reconnu le risque que les gestionnaires de services municipaux répugnent à mettre en œuvre et à utiliser l'outil pour tenter de satisfaire à la norme législative non respectée. Étant donné que le Ministère ne s'assure pas que les gestionnaires de services municipaux satisfont à la norme législative et que l'utilisation du nouvel outil n'est pas obligatoire, il existe encore un risque qu'il ne soit pas encore satisfait à la norme.

## RECOMMANDATION 15

Afin de veiller à ce que les gestionnaires de services municipaux satisfassent à la norme consistant à fournir un logement social à un nombre minimum de 186 717 ménages, ainsi qu'il est prévu dans la *Loi sur les services de logement*, le ministère du Logement doit encourager l'utilisation de la nouvelle subvention au logement transférable dans les aires de services où il n'est pas satisfait à la norme.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation et continuera d'encourager les gestionnaires de services à utiliser le nouveau Cadre pour les prestations de logement transférables afin qu'ils satisfassent à leurs normes de niveau de service. En outre, le Ministère travaillera avec les pionniers et concevra un cadre permettant d'évaluer l'application et les résultats du Cadre pour les prestations de logement transférables.



## Annexe 1 : Nombre minimum de subventions relatives au logement social que les gestionnaires de services municipaux doivent verser conformément à la *Loi de 2011 sur les services de logement*

Source des données : *Loi de 2011 sur les services de logement*

Aire de service	Nombre minimum de subventions	Aire de service	Nombre minimum de subventions
Algoma*	464	Nipissing*	1 522
Brantford	1 645	Norfolk	656
Bruce	601	Northumberland	677
Chatham-Kent	1 365	Ottawa	16 502
Cochrane*	1 959	Oxford	1 020
Cornwall	1 843	Parry Sound*	278
Dufferin	456	Peel	8 424
Durham	4 446	Peterborough	1 569
Grey	1 210	Prescott et Russell	682
Halton	2 953	Rainy River*	438
Hamilton	9 257	Renfrew	1 275
Hastings	1 980	Sault Ste. Marie*	1 869
Huron	529	Simcoe	2 801
Kawartha Lakes	871	St. Thomas	946
Kenora*	867	Stratford	993
Kingston	2 003	Sudbury	3 603
Lambton	1 075	Thunder Bay*	3 601
Lanark	771	Timiskaming*	589
Leeds et Grenville	987	Toronto	73 346
Lennox et Addington	497	Waterloo	5 882
London	5 939	Wellington	2 342
Manitoulin-Sudbury*	323	Windsor	5 726
Muskoka	476	York	3 988
Niagara	5 471	<b>Total provincial</b>	<b>186 717</b>

\* Dans le Nord de l'Ontario, chaque municipalité n'est pas un gestionnaire de services. La province a mis sur pied des conseils d'administration de district des services sociaux, qui agissent comme gestionnaires de services pour plus d'une municipalité.

## Annexe 2 : Critères de l'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. Les rôles et les responsabilités sont énoncés en des termes clairs et les obligations de rendre compte sont établies par le ministère du Logement et les organismes gestionnaires de services pour veiller à ce que les programmes de logement soient offerts de façon équitable, efficace et rentable, et conformément aux exigences législatives, contractuelles et des programmes.
2. Le besoin de programmes de logements est surveillé et les ressources sont attribuées et planifiées en conséquence de manière que l'objectif du gouvernement provincial de faire en sorte que les Ontariens admissibles aient un chez soi abordable soit atteint.
3. L'attribution du financement est coordonnée avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement compte tenu des besoins établis, en proportion avec la valeur des programmes de logements qui doivent être offerts par les organismes gestionnaires de services, et évalués en temps opportun.
4. Les mesures du rendement et les objectifs à cet égard sont établis, surveillés et comparés avec les résultats mêmes afin que les résultats souhaités en ce qui concerne les programmes de logements soient atteints et que les mesures correctrices soient prises en temps opportun lorsque des problèmes sont relevés.
5. Des renseignements financiers et opérationnels exacts, opportuns et complets sont recueillis régulièrement sur les programmes de logements pour en évaluer le rendement, l'efficacité et l'efficience, et les résultats sont rendus publics.

## Annexe 3 : Composition démographique des listes d'attente dans toutes les aires de services municipales, en décembre 2016

Source des données : ministère du Logement

Aire de services	Adultes célibataires et couples		Familles avec personnes à charge		Personnes âgées		Total
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre
Algoma*	59	23	83	32	118	45	<b>260</b>
Brantford	399	30	405	30	542	40	<b>1 346</b>
Bruce	69	19	128	35	168	46	<b>365</b>
Chatham-Kent	126	28	198	43	134	29	<b>458</b>
Cochrane*	528	33	628	39	444	28	<b>1 600</b>
Cornwall	175	24	271	37	280	39	<b>726</b>
Dufferin	109	21	233	45	176	34	<b>518</b>
Durham	2 525	42	1 583	26	1 966	32	<b>6 074</b>
Grey	143	23	146	23	345	54	<b>634</b>
Halton	1 266	38	1 161	35	894	27	<b>3 321</b>
Hamilton	2 646	44	800	13	2 508	42	<b>5 954</b>
Hastings	428	29	278	19	787	53	<b>1 493</b>
Huron	65	24	44	16	162	60	<b>271</b>
Kawartha Lakes	261	22	468	39	472	39	<b>1 201</b>
Kenora*	240	33	119	17	362	50	<b>721</b>
Kingston	252	23	160	14	703	63	<b>1 115</b>
Lambton	59	20	66	23	167	57	<b>292</b>
Lanark	108	23	101	22	255	55	<b>464</b>
Leeds et Grenville	54	15	115	33	184	52	<b>353</b>
Lennox et Addington	82	19	81	19	268	62	<b>431</b>
London	956	34	102	4	1 762	62	<b>2 820</b>
Manitoulin-Sudbury*	109	22	166	33	221	45	<b>496</b>
Muskoka	126	18	140	20	444	63	<b>710</b>
Niagara	1 053	24	1 868	42	1 522	34	<b>4 443</b>
Nipissing*	159	20	205	25	446	55	<b>810</b>
Norfolk	63	21	87	29	145	49	<b>295</b>
Northumberland	97	20	154	32	229	48	<b>480</b>
Ottawa	3 421	34	2 263	23	4 368	43	<b>10 052</b>
Oxford	405	27	272	18	823	55	<b>1 500</b>
Parry Sound*	106	26	68	17	232	57	<b>406</b>
Peel	6 150	47	3 484	27	3 324	26	<b>12 958</b>
Peterborough	235	16	635	42	646	43	<b>1 516</b>
Prescott et Russell	237	28	402	48	193	23	<b>832</b>
Rainy River*	47	48	20	21	30	31	<b>97</b>
Renfrew	310	31	234	23	452	45	<b>996</b>
Sault Ste. Marie*	258	20	295	23	752	58	<b>1 305</b>

Aire de services	Adultes célibataires et couples		Familles avec personnes à charge		Personnes âgées		Total
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre
Simcoe	698	22	1 354	43	1 123	35	<b>3 175</b>
St. Thomas	141	35	62	15	200	50	<b>403</b>
Stratford	53	23	30	13	144	63	<b>227</b>
Sudbury	209	14	473	32	794	54	<b>1 476</b>
Thunder Bay*	174	20	119	14	558	66	<b>851</b>
Timiskaming*	60	24	158	63	31	12	<b>249</b>
Toronto	25 513	28	31 171	35	33 211	37	<b>89 895</b>
Waterloo	1 068	39	726	27	917	34	<b>2 711</b>
Wellington	497	33	399	27	601	40	<b>1 497</b>
Windsor	1 173	35	862	26	1 315	39	<b>3 350</b>
York	3 402	24	7 756	55	2 874	20	<b>14 032</b>
<b>Total provincial</b>	<b>56 314</b>		<b>60 573</b>		<b>68 292</b>		<b>185 179</b>
<b>Moyenne provinciale</b>		<b>30</b>		<b>33</b>		<b>37</b>	

\* Dans le Nord de l'Ontario, chaque municipalité n'est pas un gestionnaire de services. La province a mis sur pied des conseils d'administration de district des services sociaux, qui jouent le rôle de gestionnaires de services pour plus d'une municipalité.