

Chapitre 1

Section 1.07

Ministère des Affaires municipales et du Logement

Suivi de l'audit de l'optimisation des ressources de 2021 : Itinérance

APERÇU DE L'ÉTAT DES MESURES RECOMMANDÉES

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	1		1			
Recommandation 2	2		1	1		
Recommandation 3	4	1	3			
Recommandation 4	2			2		
Recommandation 5	3			3		
Recommandation 6	3			3		
Recommandation 7	3	3				
Recommandation 8	2	2				
Recommandation 9	2	2				
Recommandation 10	1		1			
Recommandation 11	3	1	1	1		
Recommandation 12	4	2		2		
Total	30	11	7	12	0	0
%	100	37	23	40	0	0

Conclusion globale

Au 14 novembre 2023, le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) avait pleinement mis en oeuvre 37 % des mesures que nous avons recommandées dans notre *Rapport annuel 2021*, et il avait réalisé des progrès dans la mise en oeuvre de 23 % des autres mesures recommandées.

Les mesures pleinement mis en oeuvre ou pour lesquelles des progrès ont été réalisés comprennent

la réévaluation et la modification de son modèle de financement, notamment l'utilisation des données de recensement les plus récentes pour recalculer l'affectation du financement; la documentation complète de la justification de toutes les décisions finales en matière de financement; la conformité à la directive du gouvernement aux fins de la sélection des bénéficiaires de subventions; l'élaboration de catégories de services et de lignes directrices distinctes à l'intention des municipalités et des administrateurs de programmes autochtones aux fins de la production

de rapports sur l'utilisation du financement provincial; et l'établissement d'indicateurs de rendement communs ainsi que l'obligation faite aux municipalités d'utiliser ces indicateurs et d'en faire le suivi afin de mesurer les causes profondes de l'itinérance et de déterminer les groupes en situation d'itinérance qui doivent être pris en compte en priorité.

Par contre, le Ministère a fait peu de progrès à l'égard de 40 % des mesures recommandées, comme l'exigence de mise en place par les municipalités d'un processus uniforme, équitable, efficace et documenté pour établir l'ordre de priorité des personnes ayant besoin d'un logement et de services de soutien connexes en fonction des besoins évalués; la prise de mesures de suivi pour savoir si les personnes qui résident dans les refuges et qui sont aiguillées vers des services ont eu recours aux services en question; le suivi du temps nécessaire pour qu'une personne aiguillée vers des services reçoive ces services; l'élaboration de normes provinciales relatives aux refuges qui doivent être respectées par toutes les municipalités et leurs fournisseurs de services tiers; l'obligation pour les municipalités d'effectuer des inspections périodiques surprises des refuges et de communiquer les résultats des inspections au Ministère pour étayer l'élaboration des politiques futures; et l'élaboration ainsi que l'établissement d'objectifs rattachés aux indicateurs de rendement communs dont feront état toutes les municipalités dans leurs plans de logement et de lutte contre l'itinérance. Dans le présent rapport, le terme « municipalités » s'entend des 47 gestionnaires de services municipaux de l'Ontario, dont 37 gestionnaires de services municipaux regroupés, qui peuvent être des administrations régionales, des comtés ou des villes, et 10 conseils d'administration de district des services sociaux, soit des conseils municipaux établis pour 10 districts du Nord de l'Ontario et qui englobent les diverses municipalités que l'on retrouve dans chaque région. L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Contexte

Lorsqu'on parle de personnes ou de familles en situation d'itinérance, cela peut refléter différentes situations, par exemple courir un risque imminent de perdre son logement, être hébergé temporairement chez des amis ou des membres de la famille, séjourner dans un refuge, ou vivre carrément dans la rue.

Notre audit a révélé que la majeure partie du travail effectué pour lutter contre l'itinérance relève des villes. Par conséquent, il n'existe qu'une mosaïque de données, ce qui rend difficile la compréhension systémique de la problématique de l'itinérance en Ontario. D'après les données les plus récentes dont on disposait au moment de notre suivi, à la suite d'un dénombrement municipal effectué en 2021 et de données démographiques de Statistique Canada recueillies la même année, nous avons calculé qu'il y avait 16 personnes en situation d'itinérance par tranche de 10 000 résidents de l'Ontario, soit une proportion similaire à celle prévalant au moment de notre audit.

Le financement des initiatives de lutte contre l'itinérance par les trois ordres de gouvernement a augmenté au cours de la période de cinq ans allant de 2016-2017 à 2020-2021, mais c'est le gouvernement de l'Ontario qui a continuellement contribué le plus. En 2020-2021, la province avait fourni 68 % de tout le financement en question, comparativement à 23 % par les municipalités et 9 % par le gouvernement fédéral. Au moment de notre suivi, le Ministère ne recueillait plus de renseignements sur l'apport des municipalités aux programmes de lutte contre l'itinérance. Si l'on exclut le financement provenant des municipalités, l'apport des gouvernements provincial et fédéral en 2022-2023 s'établissait respectivement à 85 % et à 15 %.

Depuis 2010, l'approche adoptée par le gouvernement provincial pour prévenir et réduire l'itinérance manquait de cohésion. Ainsi, au moment de notre audit, cinq ministères avaient mis de l'avant au moins 14 stratégies axées sur différents facteurs liés à l'itinérance, comme la pauvreté, la santé mentale, les dépendances et la violence faite aux femmes.

En 2022-2023, le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) a consacré 654 millions de dollars à des programmes liés à l'itinérance, ce qui inclut l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités, le programme Logements pour de bon et le Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones (356 millions de dollars en moyenne par année de 2016-2017 à 2020-2021, soit 1,8 milliard de dollars sur cinq ans).

Nous avons mené nos travaux d'audit dans les bureaux de la Division du logement du Ministère ainsi que dans quatre municipalités : la Ville de Toronto, la Ville d'Ottawa, la Ville du Grand Sudbury, et le district de Cochrane. On retrouvait dans ces quatre municipalités 46 % de la population de sans-abri de l'Ontario selon les résultats du dernier dénombrement provincial, en 2021 (59 % en 2018); de plus, elles avaient reçu 48 % du financement total accordé par le Ministère en 2022-2023 dans le cadre d'initiatives de lutte contre l'itinérance (contre 47 % en 2020-2021).

Il était ressorti de notre audit que le Ministère ne disposait pas d'une stratégie globale lui permettant de coordonner efficacement les initiatives de réduction de l'itinérance avec les autres ministères provinciaux, les municipalités et les fournisseurs de services tiers.

Voici un aperçu de nos principales constatations :

- L'absence de mesures de soutien de la part du gouvernement à l'intention des personnes qui quittent les établissements correctionnels, les établissements de soins de santé et les organismes de protection de l'enfance était l'un des facteurs ayant amené des personnes à se retrouver sans abri. Selon des données fournies par le ministère du Solliciteur général, au cours des exercices 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021, on comptait en moyenne chaque année près de 3 900 personnes mises en liberté qui n'avaient pas de logement stable. Le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires disposait de peu de données sur le nombre d'adolescents qui étaient en situation d'itinérance ou qui couraient un risque imminent de le devenir lorsqu'ils quittaient un

organisme de protection de l'enfance, à l'âge de 18 ans; toutefois, le Ministère avait déterminé qu'il existait un lien étroit entre le fait d'avoir été confié au système de protection de l'enfance et l'itinérance.

- Le manque de logements abordables constituait un obstacle à la réduction de l'itinérance. Selon Statistique Canada, un logement est jugé abordable si l'on n'y consacre pas plus de 30 % de son revenu avant impôt. L'aide sociale est la principale source de revenu des personnes sans abri ou à risque imminent de le devenir; les prestations d'aide sociale sont versées dans le cadre du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Or, l'aide sociale ne couvrait généralement pas le coût moyen d'un appartement d'une chambre à coucher dans la province – 1 241 \$ par mois en octobre 2020 selon les données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Ce chiffre dépassait de 72 \$ le paiement mensuel maximal accordé dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées pour une personne seule, et de 508 \$ le paiement mensuel maximal versé par le programme Ontario au travail aux prestataires admissibles.
- Le Ministère n'évaluait pas l'efficacité des programmes et des services fournis aux personnes sans abri ou à risque de le devenir. Nous avons constaté que le Ministère ne recueillait pas suffisamment de données pour pouvoir surveiller et évaluer la qualité des services et des mesures de soutien qu'offraient les municipalités et les administrateurs de programmes autochtones. Cela tenait au fait que tous les rapports étaient fondés sur les extraits; que les niveaux de service ne faisaient pas l'objet d'un suivi au niveau de chaque ménage, de sorte que des personnes étaient comptabilisées plusieurs fois pour un même service; que les rapports sur les niveaux de service étaient incohérents et fluctuaient considérablement d'une année à l'autre; et qu'il n'existait pas de

- cibles ou de niveaux de référence applicables aux services prévus en regard des fonds fournis.
- Certaines municipalités n'avaient pas établi de normes applicables aux activités des refuges, et aucune n'effectuait suffisamment d'inspections des refuges pour s'assurer que les normes de santé et de sécurité y étaient respectées. Des quatre municipalités que nous avons rencontrées, seulement deux (Ottawa et Toronto) avaient mis en place des normes pour les refuges, et une seule (Ottawa) avait effectué des inspections régulières de tous les refuges d'urgence conformément à un calendrier d'inspection établi et à un processus qu'elle avait défini. Toutefois, au cours de la période de trois ans allant de 2018 à 2020, les rapports d'inspection n'avaient été fournis aux gestionnaires des refuges qu'après un délai pouvant aller de 99 à 471 jours suivant les inspections.
 - Les campements de sans-abri ont été nombreux tout au long de la pandémie de COVID-19. Certaines personnes ont choisi de vivre dans des campements plutôt que dans des refuges d'urgence. Ces campements ont eu des répercussions sur d'autres membres de la collectivité, qui auraient voulu profiter des parcs, mais qui n'ont pas pu le faire parce qu'on y vendait et qu'on y consommait des drogues en plein jour, sans compter l'augmentation du volume de déchets et le désordre social général. Il existait aussi un risque pour la sécurité des personnes vivant dans les campements. La Ville de Toronto a indiqué que, en 2020, le service des incendies avait été appelé à intervenir à la suite de 253 incendies survenus dans des campements; cela représente une hausse de 250 % par rapport à la même période de l'année précédente. Bien que ces campements aient contrevenu à la loi municipale, les municipalités nous ont dit qu'elles avaient choisi d'éliminer les campements uniquement en dernier recours, et ce, une fois qu'un hébergement avait été offert à tous.

Nous avons formulé 12 recommandations préconisant 30 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit. Le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre avril et juillet 2023. Nous avons obtenu du ministère des Affaires municipales et du Logement une déclaration écrite selon laquelle, au 14 novembre 2023, il avait fourni à notre Bureau une mise à jour complète sur l'état des recommandations que nous avons formulées dans notre audit initial il y a deux ans.

Prévenir et réduire l'itinérance

Recommandation 1

Afin d'adopter une approche plus coordonnée, plus cohérente et axée sur l'action pour prévenir et réduire l'itinérance en Ontario, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit jouer un rôle de premier plan, en collaboration avec d'autres ministères qui financent ou qui fournissent directement des services et un soutien aux personnes sans abri ou à risque de le devenir, en vue d'élaborer une stratégie provinciale comportant des mesures, des cibles et des échéanciers précis qui visent globalement à s'attaquer aux facteurs qui concourent à l'itinérance.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2025.

Détails

Nous avons noté lors de notre audit de 2021 que, depuis 2010, cinq ministères différents avaient mis de l'avant au moins 14 stratégies en vue d'assurer la prestation de services de soutien et d'autres services destinés aux groupes vulnérables. Certaines de ces stratégies pouvaient être utiles notamment aux personnes en situation d'itinérance ou à risque de le

devenir. Toutefois, la province n'avait pas élaboré de stratégie provinciale globale qui visait expressément à prévenir ou à réduire l'itinérance.

Lors de notre suivi, nous avons appris que le Ministère avait commencé à prendre des mesures pour obtenir les renseignements nécessaires à l'élaboration d'une stratégie provinciale globale en exigeant que, à compter de janvier 2022, chaque municipalité tienne une liste nominative des personnes sans logement et des services de soutien dont elles ont besoin. Des exigences mises à jour sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2023. L'information recueillie à partir des listes nominatives, comme les besoins des personnes en situation d'itinérance, devrait aider les municipalités et le Ministère à mieux comprendre les facteurs qui concourent à l'itinérance, de manière à améliorer la prestation des services et à lutter contre l'itinérance dans leurs collectivités. Le Ministère a demandé aux municipalités d'utiliser les données et l'information tirées des listes (plans de logement et de lutte contre l'itinérance) pour étayer leurs stratégies, celles-ci devant obtenir l'approbation ministérielle à compter de l'exercice 2024-2025. Ces plans serviront à alimenter les discussions avec d'autres ministères provinciaux en vue d'élaborer une stratégie provinciale de lutte contre l'itinérance, ce que le Ministère prévoit achever d'ici mars 2025.

De plus, dans le cadre de l'Initiative multiministérielle pour le logement avec services de soutien (dont il est question dans les commentaires sur la première mesure que prévoit la **recommandation 3**), le Ministère collabore avec les ministères de la Santé, du Procureur général, du Solliciteur général ainsi que des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires afin d'améliorer la situation en matière de logement avec services de soutien en Ontario. Ces travaux comprennent l'élaboration d'une approche intégrée de planification locale pour donner suite aux besoins locaux en matière de logement avec services de soutien.

En novembre 2022, le ministre associé du Logement a également tenu une série de tables rondes de mobilisation sur le logement avec services de

soutien auxquelles ont participé 150 représentants d'organismes de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle et d'organismes axés sur la justice, les affaires francophones, les aînés et les soins de longue durée, les jeunes, la santé, la violence faite aux femmes et la traite des personnes, de même que des municipalités et des partenaires autochtones, afin de mieux déterminer comment améliorer le système de logement avec services de soutien de l'Ontario. Au moment de notre suivi, le Ministère analysait les résultats de ces tables rondes de mobilisation afin de déterminer les travaux nécessaires pour améliorer le système de logement avec services de soutien de l'Ontario. Cela dit, il ne disposait pas encore d'un rapport provisoire que nous aurions pu examiner aux fins de notre examen.

Recommandation 2

Afin d'être plus à même de mesurer l'ampleur du phénomène de l'itinérance, de faire le suivi des progrès pour déterminer si les initiatives en cours permettent de réduire l'itinérance, et de toujours être informé des pratiques exemplaires en matière de mise en oeuvre, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit :

- *procéder à la mise à jour des travaux effectués en 2015 par le Comité consultatif d'experts pour la prévention de l'itinérance, et mettre en oeuvre toutes les recommandations du Comité auxquelles on n'a pas encore donné suite;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2024.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2021, nous avons mentionné que le Ministère avait mis sur pied en 2014 un Comité consultatif d'experts pour la prévention de l'itinérance, dont le mandat était de formuler des conseils sur la façon de définir et de mesurer l'itinérance, d'établir des priorités et des objectifs pour y mettre fin, et de constituer une base de données probantes ainsi que les capacités requises pour mettre en oeuvre des pratiques exemplaires dans la province. Nous avons cependant déterminé que 10 des 23 recommandations formulées par le Comité consultatif

d'experts pour la prévention de l'itinérance dans son rapport de 2015, intitulé *À chacun son chez-soi*, n'avaient pas été mises en oeuvre. Nous avons souligné que la mise en oeuvre de ces recommandations donnerait au Ministère les moyens de mieux comprendre l'itinérance dans la province et d'avoir une meilleure connaissance des mesures prises par les municipalités ainsi que de l'efficacité de ces mesures.

Lors de notre suivi, nous avons déterminé que le Ministère avait mis en oeuvre huit autres recommandations formulées par le Comité consultatif d'experts. Toutefois, deux recommandations n'avaient pas encore été mises en oeuvre. Ces recommandations consistaient pour les municipalités à effectuer des évaluations de l'impact sur l'équité à l'échelon local afin que les résultats des plans et des politiques de logement et de lutte contre l'itinérance soient équitables; et pour le Ministère à fournir aux municipalités locales les outils, les ressources et le financement nécessaires pour que ces dernières puissent mener des évaluations de l'impact sur l'équité.

Le Ministère prévoit que les deux dernières recommandations seront mises en oeuvre d'ici décembre 2024.

- *définir des mesures précises en vue de la prestation des services se rapportant aux causes profondes de l'itinérance.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Nous avons constaté en 2021 que les recommandations formulées en 2015 par le Comité consultatif d'experts pour la prévention de l'itinérance (dont il est question dans la première mesure que prévoit la **recommandation 2**) portaient sur la mesure et l'étude de l'itinérance, mais non sur la prise de mesures directes pour apporter des solutions immédiates afin de s'attaquer aux causes profondes de l'itinérance.

Lors de notre suivi, nous avons pu noter que le Ministère faisait des efforts pour recueillir l'information nécessaire afin de discerner les causes profondes de l'itinérance et les besoins en matière de prestation de services, mais qu'il n'avait pas encore élaboré de

mesures précises que les municipalités devraient prendre pour s'attaquer à ces causes.

En mars 2022, le Ministère a publié des lignes directrices techniques sur les indicateurs de rendement des programmes de prévention de l'itinérance, qui énumèrent les résultats et les indicateurs de rendement connexes qui serviront à mesurer les progrès. Ces lignes directrices fournissent aux municipalités des renseignements et des définitions de données en vue de la collecte et de la déclaration d'information à partir de leurs listes nominatives. L'information recueillie sur les listes nominatives, notamment au sujet des besoins des personnes en situation d'itinérance, devrait aider les municipalités et le Ministère à mieux comprendre les facteurs qui concourent à l'itinérance, afin d'améliorer la prestation des services et de lutter contre l'itinérance dans leurs collectivités.

Le Ministère est d'avis que les causes de l'itinérance et les solutions nécessaires pour s'attaquer à ces causes profondes peuvent varier d'une collectivité à l'autre, de sorte que les municipalités utiliseront les listes nominatives pour élaborer leurs propres stratégies de lutte contre lesdites causes profondes dans leurs collectivités. Ces stratégies locales commenceront à être mises à jour en avril 2024. Toutefois, le Ministère n'a pas élaboré de stratégie à l'intention de toutes les municipalités pour s'attaquer aux causes profondes systémiques et communes de l'itinérance.

Transition des personnes qui sortent d'établissements provinciaux

Recommandation 3

Afin de réduire et de prévenir l'itinérance chez les personnes en transition à la suite de leur sortie d'établissements et d'institutions de la province, comme les établissements correctionnels, les établissements de santé et les organismes de protection de l'enfance, le ministère des Affaires municipales et du Logement, en collaboration avec le ministère du Solliciteur général, le ministère de la Santé et le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires, doit :

- *déterminer quelles sont les données dont il faut disposer au sujet des personnes dans les établissements provinciaux qui ne disposeront pas d'un logement stable au moment de leur transition, pour pouvoir évaluer l'ampleur du problème de l'itinérance et pour étayer les décisions stratégiques;*
- *lorsque les données ne sont pas d'ores et déjà recueillies, collaborer avec le ministère compétent pour procéder à leur collecte;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2025.

Détails

Nous avons noté en 2021 que le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) avait fait peu d'efforts pour élaborer ou mettre en application une approche de dénombrement systématique afin de savoir combien de personnes sans abri ont quitté des établissements et des institutions de la province, comme les hôpitaux (y compris les hôpitaux psychiatriques), les établissements correctionnels et les organismes de protection de l'enfance. Les ministères qui supervisent ces services sont responsables de la planification des congés des établissements ainsi que de la collecte de données au sujet des personnes quittant ces établissements provinciaux sans avoir d'adresse permanente. Durant notre audit, nous avons constaté que les établissements provinciaux dont sortent des personnes ne recueillaient pas toujours et ne disposaient pas toujours de renseignements accessibles qui pourraient faciliter l'établissement de politiques et la mise en oeuvre de programmes pour aider ces personnes à trouver un logement lorsqu'elles quittent les établissements.

Lors de notre suivi, nous avons appris que le Ministère avait pris des mesures en collaboration avec les ministères du Solliciteur général, de la Santé ainsi que des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires pour déterminer quelles données étaient nécessaires et pour collaborer avec les ministères concernés à l'élaboration de processus de collecte de ces données dans le cadre de l'Initiative multiministérielle pour le logement avec services de soutien. En avril 2022, les trois ministères ont tenu sept séances de mobilisation communautaire à l'échelle de

la province pour discuter des besoins locaux en matière de planification du logement avec services de soutien. Au moment de notre suivi, le ministère de la Santé dirigeait ces travaux et collaborait avec le ministère des Affaires municipales et du Logement et le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires afin d'examiner la rétroaction reçue, et d'élaborer et de peaufiner des options pour faciliter la planification de l'offre de logements avec services de soutien au niveau local. De plus, en novembre 2022, le ministre associé du Logement a tenu une série de tables rondes de mobilisation sur le logement avec services de soutien (dont il est question dans les commentaires relatifs à la **recommandation 1**), et il a relevé des lacunes dans les données, notamment au chapitre de la nécessité d'intégrer les données des ministères et des municipalités, en raison des défis posés par la gestion de listes nominatives distinctes – coordonnées au niveau des municipalités – et des listes d'attente de services. Il a aussi souligné la nécessité d'appliquer les exigences redditionnelles existantes et de les rationaliser dans la mesure du possible.

En septembre 2022, le ministère du Solliciteur général a publié un cadre exigeant que les établissements correctionnels (avec le consentement de la personne concernée) utilisent un formulaire normalisé de réinsertion sociale afin de déterminer les mesures de soutien nécessaires pour toutes les personnes sous la garde et les soins du Solliciteur général, et ce, à chaque étape de leur cheminement, pour faciliter leur réinsertion sociale dans leur collectivité. La collecte de ces données, notamment sur les besoins (autodéclarés) des personnes, comme le logement, et sur la question de savoir si ces personnes ont été aiguillées vers des services de soutien communautaire, devrait faciliter l'élaboration de politiques futures.

De plus, depuis que le Ministère a publié les *Lignes directrices 2022 sur les listes nominatives des gestionnaires de services* en avril 2022, les municipalités sont tenues de faire le suivi du nombre de personnes en situation d'itinérance qui quittent les établissements provinciaux, ce qui inclut les établissements correctionnels, les établissements de

santé et les établissements d'aide à l'enfance, et de faire rapport à ce sujet afin que l'on puisse connaître l'ampleur du phénomène de l'itinérance au sein de ce sous-groupe. Les municipalités doivent rendre compte de ces résultats au Ministère à compter de l'exercice 2022-2023. Au moment de notre suivi, les rapports de fin d'exercice n'étaient pas disponibles. Le Ministère a indiqué que, au lendemain de la première année de production de ces rapports, il veillera à ce que toutes les données soient recueillies comme il se doit afin de cerner les lacunes éventuelles d'ici la fin de l'exercice 2024-2025.

- *établir des processus pour qu'un hébergement dans un milieu approprié soit immédiatement disponible à l'intention des personnes qui sortent des établissements et des institutions de la province;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2025.

Détails

L'un de nos constats en 2021 était que, même si le gouvernement provincial avait mis sur pied en 2015 un groupe de travail sur l'amélioration de la planification de la transition et des services connexes dans le but de réduire l'itinérance, afin de déterminer les pratiques nécessaires pour réduire et prévenir l'itinérance chez les personnes qui sortent d'établissements correctionnels, d'établissements de soins de santé ou d'organismes de protection de l'enfance, il n'y avait pas de politiques officielles de planification des sorties pour exiger l'établissement de plans de logement à l'égard des personnes sans logement stable qui quittaient ces établissements.

Lors de notre suivi, nous avons appris que le ministère des Affaires municipales et du Logement, en collaboration avec le ministère du Solliciteur général, le ministère de la Santé et le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires, avait commencé à établir des processus pour que des logements appropriés soient immédiatement disponibles à l'intention des personnes qui quittent des établissements provinciaux. En novembre 2022, le ministre associé du Logement a tenu une série de sept tables rondes de mobilisation sur le logement

avec services de soutien dans six régions (Toronto, London, Kingston, Sudbury, Thunder Bay et Richmond Hill), ainsi qu'une séance à l'intention d'associations provinciales, afin de recueillir de l'information et des commentaires pour mieux savoir comment améliorer le système de logement avec services de soutien en Ontario. Les types de fournisseurs de services et d'organismes qui ont participé aux tables rondes sont mentionnés dans nos commentaires relatifs à la **recommandation 1**.

Au moment de notre suivi, le ministère des Affaires municipales et du Logement analysait les résultats des travaux des tables rondes de mobilisation de novembre 2022. Le Ministère nous a fait savoir qu'il utiliserait les commentaires recueillis lors de ces séances de mobilisation pour élaborer un cadre stratégique. Ainsi que cela est indiqué dans les commentaires relatifs à la deuxième mesure que prévoit la **recommandation 3**, le Ministère s'attend à recueillir de meilleures données d'ici avril 2024, après quoi il compte établir des processus pour que des mesures d'adaptation appropriées soient offertes aux personnes qui quittent les établissements provinciaux. Il s'attend à ce que ce système soit en place d'ici avril 2025.

- *lorsque des pratiques efficaces sont observées (comme l'initiative du Réseau universitaire de santé et le Targeted Engagement and Diversion Program), mettre en application les leçons apprises et en informer toutes les municipalités.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2021, nous avons observé que des initiatives utiles étaient en cours pour aider à fournir des logements et des services de soutien aux personnes à risque d'itinérance qui quittent les établissements provinciaux. Cela incluait notamment l'initiative de médecine sociale lancée par le Réseau universitaire de santé de Toronto. Les approches qui nous avaient été décrites comprenaient la livraison de nourriture aux patients ayant obtenu leur congé d'un service de médecine interne, ou encore l'établissement

de contacts entre un conseiller financier et les patients à faible revenu pour aider ces derniers à obtenir un soutien financier. Le Targeted Engagement and Diversion Program était une autre initiative utile : ce programme est géré par l'un des refuges d'urgence d'Ottawa, en partenariat avec une association locale de santé, l'Ottawa Inner City Health. Dans le cadre de ce programme, les personnes sans abri qui ont des besoins en matière de soins de santé (toxicomanie, etc.) sont amenées par des ambulanciers paramédicaux, des policiers ou des travailleurs d'approche dans des infirmeries spéciales aménagées dans des refuges pour sans-abri plutôt que dans des salles d'urgence. Nous avons toutefois relevé que l'information sur ces initiatives et pratiques positives n'était pas toujours mise en commun entre les municipalités.

Lors de notre suivi, nous avons appris que le Ministère s'était associé à l'Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance dans le but d'élaborer un guide de pratiques exemplaires relatives aux listes nominatives afin d'aider les municipalités à tenir ces listes (ce dont il est question dans les commentaires sur les deux premières mesures que prévoit la **recommandation 2**). Le guide des pratiques exemplaires que le Ministère a communiqué aux municipalités en avril 2022 comprend des exemples de travaux menés par les collectivités dans l'ensemble des secteurs pour améliorer la réinsertion sociale et l'aiguillage des personnes après leur congé des établissements provinciaux. Ce document décrit des pratiques exemplaires dans six domaines : participation communautaire; utilisation et stockage des données; tenue à jour de listes nominatives; utilisation de données au niveau de la personne; utilisation de données au niveau du système; et amélioration continue.

Le Ministère nous a dit qu'il continuera de chercher des moyens de mettre en application les leçons apprises et de communiquer ces dernières aux municipalités.

Logement et services de soutien

Recommandation 4

Afin d'offrir un placement en logement aux personnes ayant le plus besoin de mesures de soutien au logement, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit :

- *exiger que les municipalités disposent d'un processus cohérent, équitable, efficace et documenté pour établir l'ordre de priorité des personnes ayant besoin d'un logement et de services de soutien connexes en fonction des besoins évalués;*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Nous avons noté en 2021 que le Ministère avait exigé de toutes les municipalités qu'elles établissent une liste nominative et qu'elles commencent à la tenir à jour d'ici la fin de 2021. Il s'agit d'une liste, tenue à jour en temps réel, des noms des personnes en situation d'itinérance et de leurs besoins au niveau de la municipalité, afin qu'elles puissent accéder aux services de logement et aux services de soutien connexes. Au moment de notre audit, trois des quatre municipalités que nous avons contactées utilisaient un outil d'évaluation commun pour déterminer le niveau de soutien dont avaient besoin les particuliers ou les ménages. La quatrième municipalité avait mis au point son propre outil. Nous avons examiné les listes et les processus en vigueur dans les quatre municipalités en question, et constaté que leurs processus ne permettaient pas de déterminer si les premières personnes obtenant un placement en logement étaient bien celles ayant le plus besoin de ce service.

Lors de notre suivi, nous avons appris que, conformément aux *Lignes directrices 2022 sur les listes nominatives des gestionnaires de services* publiées en avril 2022, le Ministère avait fait savoir que les municipalités devaient avoir établi et documenté des critères et des procédures en bonne et due forme pour déterminer à qui donner la priorité en ce qui touche les placements en logement ou les services connexes une fois ces ressources disponibles. Les directives précisent

en outre que même si les critères et les processus d'établissement de l'ordre de priorité des offres de services et de soutien varient d'une municipalité à l'autre en fonction des besoins locaux, les processus d'établissement de l'ordre de priorité et de jumelage à partir de la liste nominative doivent être clairs, transparents et appliqués de façon uniforme.

Nous avons toutefois remarqué que le Ministère n'avait pris aucune mesure pour s'assurer que les municipalités avaient mis en place des procédures et des critères officiels et documentés pour déterminer à qui donner la priorité au chapitre des placements en logement et des services, une fois ces ressources disponibles.

- *confirmer que les municipalités se conforment à leur processus dûment documenté, et que les personnes sont logées en concordance avec l'évaluation de leurs besoins.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au cours de notre suivi, nous avons déterminé que le Ministère n'avait pas mis en place de processus de surveillance pour s'assurer que les municipalités ont instauré et qu'elles appliquent un processus uniforme, équitable, efficace et documenté pour établir l'ordre de priorité des personnes ayant besoin d'un logement et de services de soutien connexes.

Recommandation 5

Afin de pouvoir mieux étayer les politiques et la prise de décisions concernant le niveau et le type de services nécessaires ainsi que le financement connexe, et afin de fournir des services rapidement et de façon économique, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit exiger que les municipalités, de concert avec les refuges dont les fonds de fonctionnement sont fournis par la province :

- *fassent le suivi des types de soutien requis par les personnes qui séjournent dans les refuges, de manière qu'il soit possible d'effectuer une analyse systémique;*

- *consignent des données permettant de savoir si les personnes aiguillées vers des services ont bien eu accès aux services en question;*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans toutes les municipalités que nous avons visitées en 2021, les notes rédigées par le personnel des refuges au sujet des cas particuliers constituaient la seule source d'information permettant de déterminer si une personne avait été aiguillée vers des fournisseurs de services de soutien et si elle avait obtenu les services requis. Ces renseignements étaient enregistrés sous forme électronique ou étaient consignés dans des dossiers papier au refuge par le préposé au cas. Les municipalités que nous avons contactées ne pouvaient pas nous fournir, à partir de leurs systèmes, des renseignements sur la santé et la situation de logement des personnes, comme la nature de leurs problèmes de santé mentale et de toxicomanie, leur état de santé ou leurs incapacités physiques, le fait que ces personnes avaient reçu ou non des services de soutien et d'autres services appropriés pour les aider à gérer ou à surmonter leurs difficultés, ou leur placement dans un logement permanent avec services de soutien pour répondre à leurs besoins, le cas échéant.

Nous avons constaté lors de notre suivi que, en avril 2022, le Ministère avait mis de l'avant le Guide des pratiques exemplaires concernant les listes nominatives en Ontario (se reporter aux commentaires sur les deux premières mesures que prévoit la **recommandation 2**), conformément auquel les municipalités doivent recueillir des renseignements sur les personnes en situation d'itinérance (avec le consentement de ces dernières), y compris celles qui résident dans des refuges d'urgence, ainsi que sur leurs besoins en matière de soutien et les services qu'elles ont reçus ou vers lesquels elles ont été aiguillées. Toutefois, le Ministère n'a pas rendu obligatoire la collecte de renseignements sur les types de soutien offerts aux personnes résidant dans un refuge d'urgence et sur le fait que ces personnes ont ou non rencontré les personnes ou entités vers lesquelles elles ont été aiguillées et reçu le soutien dont elles avaient besoin.

- *fassent le suivi du temps qui a été nécessaire pour qu'une personne aiguillée vers des services de soutien reçoive ces services.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Nous avons déterminé durant notre audit de 2021 qu'aucune des quatre municipalités que nous avons contactées n'avait recueilli ou tenu à jour de renseignements sur les listes d'attente pour les services de soutien en santé mentale et en toxicomanie. Nous avons donc obtenu de Connex Ontario (organisme financé par le ministère de la Santé et qui a comme tâche de fournir des renseignements sur les ressources en matière de toxicomanie et de santé mentale dont le coût est assumé par le gouvernement et qui sont à la disposition de la population ontarienne) les temps d'attente moyens pour les programmes de santé mentale ou de traitement des dépendances. En 2020-2021, le temps d'attente moyen en Ontario pour obtenir ces services était de 102 jours (soit une hausse de 52 % par rapport aux 67 jours en moyenne lors de l'exercice 2018-2019).

Au cours de notre suivi, nous avons noté que le Ministère n'avait pas imposé aux gestionnaires de services une exigence de suivi du temps requis pour qu'une personne aiguillée vers des services de soutien reçoive ces services.

Inspection et sécurité des refuges

Recommandation 6

Afin de protéger la santé et la sécurité des résidents et du personnel des refuges pour sans-abri, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit :

- *élaborer et publier des normes provinciales sur les refuges, auxquelles devront se conformer toutes les municipalités ainsi que leurs fournisseurs de services tiers;*
- *exiger que les municipalités effectuent périodiquement et à l'improviste des inspections de refuges, incluant les lieux d'hébergement hors site et les refuges temporaires;*

- *exiger que les municipalités produisent des données consolidées sur le nombre d'inspections faites et sur leurs résultats, et qu'elles lui fournissent un résumé de ces données afin qu'il puisse prendre des décisions éclairées sur le financement futur destiné au soutien des sans-abri ainsi que sur les politiques relatives aux refuges.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Nous avons constaté en 2021 que le Ministère n'avait pas élaboré de normes provinciales applicables aux refuges ou de directives en matière de services auxquelles les municipalités et les tiers qui gèrent des refuges devaient se conformer. Parmi les quatre municipalités avec lesquelles nous avons communiqué, seulement deux (Ottawa et Toronto) avaient mis en place des normes auxquelles devaient se conformer les refuges de leur région. Nous avons cependant observé que seule la Ville d'Ottawa avait effectué des inspections régulières de tous ses refuges, conformément à un calendrier d'inspection établi et à un processus qu'elle avait défini.

Lors de notre suivi, nous avons établi que le Ministère n'avait pas fait de progrès dans l'élaboration de normes provinciales relatives aux refuges, ni en ce qui touche l'exigence faite aux municipalités de mener des inspections périodiques et de lui communiquer le nombre d'inspections qu'elles avaient effectuées ainsi que leurs résultats. Le Ministère a déclaré qu'il avait l'intention de consulter les municipalités au sujet des normes et des inspections relatives aux refuges, et qu'il allait décider des prochaines étapes à la lumière des résultats de ces consultations.

Financement

Recommandation 7

Afin d'affecter équitablement les ressources financières aux municipalités en fonction des besoins, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit :

- *réexaminer les options mises de l'avant lors des examens antérieurs et réévaluer le modèle de*

financement rattaché à l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités;

- *apporter des changements au modèle de financement;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2021 que le financement ministériel destiné à l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (qui assurait le versement d'environ 84 % du financement ministériel de lutte contre l'itinérance au titre des dépenses de fonctionnement) n'avait pas été affecté en fonction des besoins actuels. Une proportion importante de ces fonds avait plutôt été distribuée en fonction des dépenses de programmes engagées en 2013 et de données de Statistique Canada qui remontaient à 2011 et qui n'étaient donc plus à jour. Le Ministère avait effectué des examens en 2014 et en 2016 sur la façon d'affecter les fonds aux municipalités; néanmoins, au moment de notre audit, il attribuait encore 50 % du financement en fonction des dépenses de programmes passées.

Notre suivi nous a permis d'apprendre que, afin d'élaborer une approche pour fonder son financement sur des indicateurs plus actuels des besoins, le Ministère a mené à terme un examen du modèle de financement en septembre 2021 et que, en novembre 2022, il a consulté les municipalités à propos du modèle de financement du nouveau programme de prévention de l'itinérance, qui regroupe les trois principaux programmes de financement du Ministère visant à lutter contre l'itinérance (l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités, le programme Logements pour de bon et le Programme de supplément au loyer pour l'épanouissement communautaire). Les changements apportés au modèle de financement dans la foulée de ces travaux ont été approuvés et sont mis en oeuvre pour l'exercice 2023-2024. Parmi les changements apportés, mentionnons le remplacement des dépenses historiques par des mesures de l'itinérance et du logement avec services de soutien tirées des données sur la charge de travail du programme Ontario au travail et du Programme

ontarien de soutien aux personnes handicapées, de pair avec des paramètres de mesure des logements avec service de soutien reposant sur une enquête menée auprès des municipalités, et des données à jour de Statistique Canada. Tous les indicateurs ont été mis à jour de manière à utiliser les données les plus récentes disponibles.

- *utiliser les données de recensement les plus récentes fournies par Statistique Canada pour recalculer l'affectation des fonds de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Notre audit de 2021 avait mis en lumière le fait que l'information utilisée pour calculer l'affectation des fonds dans le cadre de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités n'était plus à jour. Plus précisément, même si la dernière mise à jour de Statistique Canada était disponible depuis 2016, le Ministère utilisait encore les données du Recensement de 2011.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que, dans le cadre du nouveau Programme de prévention de l'itinérance (se reporter aux commentaires sur la première mesure que prévoit la **recommandation 2**), le modèle de financement mis à jour repose sur quatre indicateurs socioéconomiques (besoins impérieux en matière de logement, mesure de faible revenu, population autochtone, population de jeunes), qui servent de fondement pour le calcul de la moitié de l'affectation. Ces quatre indicateurs ont été mis à jour à partir des données du Recensement de 2021. Les changements apportés au modèle de financement ont été mis en oeuvre en 2023-2024.

Recommandation 8

Afin que les décisions relatives à l'affectation du financement soient objectives et transparentes, et reposent sur les demandes soumissionnées, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit :

- *consigner en détail les raisons justifiant toutes les décisions finales en matière de financement;*

- *se conformer à la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert aux fins de sélectionner les destinataires du financement.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2021, nous avons mentionné que, en 2017, lorsque le Ministère avait lancé le programme Logements pour de bon (qui vise à fournir des fonds de fonctionnement et des fonds d'immobilisations afin d'aider les groupes prioritaires, soit les personnes en situation d'itinérance chronique, les jeunes, les membres des peuples autochtones et les personnes qui sortent d'établissements provinciaux), les municipalités devaient lui soumettre une analyse de rentabilisation. Or, en dépit de l'existence d'un processus d'examen rigoureux assorti de critères bien définis afin de noter et de classer les propositions soumises, nous avons relevé que cinq municipalités n'avaient pas été sélectionnées, même si elles avaient obtenu globalement des notes plus élevées que certaines autres qui, elles, avaient pourtant eu droit à des fonds. Nous avons également constaté que les décisions des cadres supérieurs du Ministère concernant la sélection définitive des bénéficiaires du programme Logements pour de bon n'étaient pas documentées. On nous avait indiqué que des hauts fonctionnaires du Ministère avaient donné des directives pour que des fonds soient accordés aux municipalités qui, selon leurs prévisions, seraient en mesure d'aider le plus grand nombre de personnes en situation d'itinérance chronique dans leurs collectivités. Cette façon de faire contrevenait à la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert, aux termes de laquelle il faut expliquer les décisions prises en matière de financement.

Lors de notre suivi, nous avons déterminé que le Ministère avait affecté à deux reprises des fonds en fonction des demandes présentées. Dans le cadre d'un appel de propositions englobant l'ensemble des municipalités ainsi que les administrateurs de programmes autochtones, il a affecté 30,3 millions de

dollars aux municipalités dans le cadre de l'Initiative Canada-Ontario de logement communautaire, et 16 millions de dollars devenus disponibles en raison d'économies budgétaires attribuables à la sous-utilisation de fonds par les programmes. Le Ministère a créé un modèle d'analyse de rentabilisation pour les propositions et a évalué toutes les présentations reçues en fonction de critères préétablis. Étant donné que le Ministère a fondé entièrement ses recommandations sur l'évaluation des critères établis, il a pu démontrer qu'il avait documenté les raisons pour lesquelles il recommandait des projets de bénéficiaires de subventions aux fins de l'affectation des fonds.

Recommandation 9

Afin de pouvoir produire des rapports cohérents et pertinents sur l'utilisation du financement provincial accordé, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit :

- *définir des catégories de services bien délimitées;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2021 que les municipalités étaient tenues de faire rapport au Ministère sur la façon dont elles avaient utilisé les fonds qui leur avaient été accordés pour lutter contre l'itinérance, et ce, en fonction de cinq catégories de services. Le Ministère avait fourni certaines lignes directrices sur la façon dont le financement pouvait être utilisé dans chaque catégorie de dépenses, ces catégories étaient larges et mal définies, et certains types de dépenses pouvaient être comptabilisés dans différentes catégories. Cela avait entraîné des incohérences dans la catégorisation des dépenses, à la fois entre municipalités et dans une même région, ce qui avait comme effet de limiter l'utilité des renseignements communiqués au Ministère à propos des dépenses.

Lors de notre suivi, nous avons pu constater que le Ministère avait instauré des catégories de services révisées en 2022-2023 dans le cadre de la mise en oeuvre du Programme de prévention de l'itinérance

sous sa forme consolidée ainsi que des mises à jour du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones. Plus précisément, dans le contexte du Programme de prévention de l'itinérance, le Ministère a établi des catégories de services plus détaillées qui correspondent à trois domaines : fonctionnement (ce qui comprend les logements avec services de soutien, les services d'approche et de soutien communautaires, l'aide au logement et les solutions d'hébergement d'urgence); immobilisations (nouvelles installations et rénovations pour les logements avec services de soutien et les refuges d'urgence); et administration. Pour ce qui est du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones, le Ministère a établi les catégories de services suivantes : aide au logement, services de soutien, administration, et immobilisations (nouvelles installations et rénovations).

- *fournir des directives précises aux municipalités et aux administrateurs de programmes autochtones sur la façon de classer les coûts des programmes dans la catégorie de services applicable.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Nous avons noté en 2021 que les directives sur la manière de classer les coûts que le Ministère transmettait aux municipalités indiquaient que certaines activités pouvaient correspondre à plus d'une catégorie de services. De plus, pour chacune des catégories de services, ces directives, tout en fournissant des exemples de services permis, précisaient que l'utilisation des fonds n'avait pas à se limiter à ces exemples. Il était donc plus difficile de savoir quels étaient les services faisant bel et bien partie de chaque catégorie.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait défini des dépenses particulières pour chaque catégorie de services. Des précisions et des directives sont fournies dans les directives du Programme de prévention de l'itinérance et du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones. Ces directives fournissent une définition servant à savoir ce qui doit être inclus dans

chaque catégorie, ainsi qu'une liste donnant des exemples de dépenses admissibles.

Recommandation 10

Pour obtenir l'assurance que le financement provincial destiné à venir en aide aux personnes en situation d'itinérance est utilisé de façon appropriée et efficace, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit exiger que les municipalités et les administrateurs de programmes autochtones élaborent et mettent en application des processus afin de vérifier que les fonds accordés à des tiers pour la prestation de services sont utilisés conformément à la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert de la province.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2025.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2021 que les quatre municipalités que nous avons examinées avaient versé à des fournisseurs de services tiers entre 44 % et 91 % de leur financement reçu de la province en 2020-2021 au titre de programmes liés à l'itinérance. Ces fournisseurs tiers offrent des programmes, des services et un soutien aux personnes qui sont en situation d'itinérance ou à risque de le devenir dans leur municipalité. Nous avons constaté que les quatre municipalités avec lesquelles nous avons communiqué recueillaient des rapports financiers, et notamment des états financiers audités, auprès de chaque organisme financé, et qu'elles recueillaient aussi des données portant sur des indicateurs de rendement afin de se conformer aux exigences redditionnelles du Ministère. Par contre, nous avons aussi noté que les municipalités utilisaient rarement ces données à d'autres fins que la présentation de rapports au Ministère. De plus, parmi ces quatre municipalités, seule Ottawa disposait d'un processus de vérification et de validation de l'information reçue des organismes de services afin d'obtenir un certain degré d'assurance quant à l'exactitude et à la qualité de ce qui lui avait été communiqué.

Nous avons appris lors de notre suivi que, en octobre 2022, le Ministère avait conclu une entente avec un expert-conseil externe (KPMG) pour obtenir des conseils et une orientation sur le renforcement de la responsabilisation en matière financière. Cela devait comprendre la vérification du financement des tiers au moyen d'activités indépendantes, comme l'audit des dépenses, des visites sur place et des contrôles ponctuels, et la prise de mesures pour s'assurer que des processus sont en place pour vérifier que les fonds versés à des tiers au titre de la prestation de services sont utilisés conformément aux exigences de surveillance énoncées dans la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert de la province. Au début de mai 2023, KPMG a demandé à trois municipalités (York, Toronto et Brantford) de fournir des réponses à un ensemble de questions normalisées concernant leur gestion des contrats avec des tiers et les mécanismes de responsabilisation financière connexes. Le rapport final de l'expert-conseil n'était pas encore disponible au moment de notre suivi. Le Ministère a déclaré qu'il prévoit tirer parti des conclusions du rapport de l'expert-conseil pour consulter les municipalités et les administrateurs de programmes autochtones vers la fin de 2023, de même que pour élaborer et mettre en oeuvre des mesures de responsabilisation améliorées dans le cadre des programmes de lutte contre l'itinérance d'ici avril 2025.

Limites des données

Recommandation 11

Pour mieux comprendre les changements touchant la progression, la distribution et les caractéristiques démographiques de l'itinérance à l'échelle provinciale et au niveau des municipalités, et pour axer davantage les politiques sur les groupes en situation d'itinérance et sur les causes qui sous-tendent leur situation, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit :

- *se servir des données recueillies dans le cadre du processus de dénombrement à compter de 2021 pour établir une base de données de référence qui*

lui permettra d'évaluer périodiquement les progrès réalisés en vue de réduire l'itinérance chronique;

État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2025.

Détails

Nous avons appris au cours de notre audit de 2021 que le premier et seul dénombrement effectué à l'échelle de la province pour recueillir des données sur les personnes en situation d'itinérance avait été mené en 2018. Ce dénombrement visait à fournir au Ministère et aux municipalités des données de base sur la population de sans-abri, données qui pourraient être utilisées afin de mesurer l'itinérance et de faire rapport à ce sujet par la suite. Toutefois, le Ministère avait relevé des lacunes et des limites dans les données du dénombrement de 2018. Puis, le 19 mars 2021, le Ministère avait donné instruction aux municipalités d'effectuer un dénombrement ponctuel des personnes sans abri dans leur région avant le 15 décembre 2021.

Lors de notre suivi, nous avons établi que les 47 municipalités avaient procédé à ce dénombrement en 2021 afin de fournir un aperçu et une estimation du nombre de personnes en situation d'itinérance, ainsi que des renseignements sur certaines caractéristiques et circonstances propres à ces personnes. (On se reportera à la section Conclusion globale pour connaître le sens donné au terme « municipalité » dans le rapport d'audit.) Le Ministère a compilé les chiffres du dénombrement de 2021 et les a comparés à ceux de 2018. Cependant, bien qu'il n'ait pas relevé de lacunes ou de limites dans les données du dénombrement, il n'a pas établi de niveau de référence en matière d'itinérance chronique. Le Ministère nous a déclaré qu'il établirait une base de référence d'ici avril 2025.

- *établir des indicateurs de rendement communs et exiger des municipalités qu'elles fassent un suivi fondé sur ces indicateurs afin de pouvoir mesurer les causes profondes de l'itinérance et déterminer les groupes de personnes en situation d'itinérance auxquels accorder la priorité, conformément aux recommandations du Comité consultatif d'experts pour la prévention de l'itinérance;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2021 que le Ministère exigeait des municipalités qu'elles élaborent des plans de logement et de lutte contre l'itinérance, et qu'elles incluent dans ces plans des buts, des objectifs et des cibles mesurables ayant pour objet de réduire l'itinérance et d'améliorer la situation des personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir. Toutefois, le Ministère n'avait pas mentionné ou prescrit de buts, d'objectifs ou de cibles communs à toutes les municipalités. Il permettait plutôt aux municipalités d'établir elles-mêmes les paramètres de mesure du rendement qu'elles jugeaient être les plus appropriés pour leurs collectivités. Le Ministère était donc incapable d'effectuer une analyse vraiment pertinente des données.

Lors de notre suivi, nous avons noté que le Ministère avait élaboré un ensemble d'indicateurs de rendement pour exercer une surveillance et faire le suivi des progrès réalisés en vue de l'atteinte des résultats visés, notamment en ce qui touche l'objectif consistant à mesurer les réductions de l'itinérance et de l'itinérance chronique. À titre de condition du financement accordé dans le cadre du Programme de prévention de l'itinérance, les municipalités sont tenues de présenter des rapports annuels faisant état d'indicateurs de rendement communs par groupe prioritaire provincial. Voici des exemples d'indicateurs de rendement à mesurer et à communiquer par groupe prioritaire :

- le nombre et le pourcentage de ménages à risque (ou de ménages en situation d'itinérance) qui ont reçu une aide afin de pouvoir conserver un logement, par groupe prioritaire provincial et par type de logement;
- le nombre et le pourcentage de ménages à risque (ou de ménages en situation d'itinérance) ayant obtenu une aide et qui ont conservé un logement pendant 12 mois ou plus;
- le nombre et le pourcentage de ménages à risque (ou de ménages en situation d'itinérance) qui ont reçu des services d'approche et de soutien communautaires;
- le nombre et le pourcentage de logements avec services de soutien préservés et créés;

- la capacité des refuges d'urgence et le recours à ces refuges;
- le nombre et le pourcentage de personnes en situation d'itinérance par groupe prioritaire provincial, incluant l'itinérance chronique;
- le nombre de personnes qui deviennent ou redeviennent sans abri.

Les municipalités rendent compte de chaque indicateur de rendement dans leur rapport annuel de fin d'exercice au Ministère.

- *établir des cibles à l'égard des indicateurs de rendement communs dont feront état toutes les municipalités dans leurs plans de logement et de lutte contre l'itinérance.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Ainsi que cela est mentionné relativement à la deuxième mesure que prévoit la **recommandation 11**, nous avons constaté en 2021 que le Ministère n'avait pas prescrit ou précisé de buts, d'objectifs ou de cibles communs à toutes les municipalités lorsqu'elles élaborent leurs plans de logement et de lutte contre l'itinérance.

Lors de notre suivi, nous avons appris que le Ministère avait amorcé la planification interne du prochain cycle de plans de logement et de lutte contre l'itinérance, ce qui comprenait l'utilisation de cibles et d'indicateurs de rendement communs. Une note d'information préparée en mars 2023 par le Ministère soulignait que les plans actuels de logement et de lutte contre l'itinérance soulevaient un problème en raison du fait que les municipalités ne sont pas tenues d'utiliser un même ensemble de cibles, de paramètres de mesure du rendement et de résultats bien précis. On indiquait aussi que les municipalités estimaient qu'il serait utile d'instaurer une approche normalisée comprenant des résultats et des paramètres de mesure du rendement communs.

Dans le cadre de l'option qu'il a recommandée au ministre, le Ministère a envisagé la possibilité de rendre compte des résultats communs assortis de cibles afin de réduire l'itinérance, d'accroître la responsabilisation et de produire des données en complément des rapports

de fin d'exercice. Toutefois, au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas pris d'engagement à aller de l'avant à cet égard.

Recommandation 12

Afin de surveiller et d'évaluer adéquatement la qualité des services et du soutien offerts aux sans-abri par les municipalités, le ministère des Affaires municipales et du Logement, en collaboration avec les municipalités, doit :

- *élaborer les indicateurs normalisés qui sont nécessaires pour mesurer des résultats bien définis et normalisés se rapportant aux personnes qui ont accès aux services financés dans le cadre des programmes provinciaux de lutte contre l'itinérance, et faire rapport sur ces indicateurs et ces résultats chaque année;*
- *exiger que les municipalités produisent des rapports consolidés faisant état des résultats définis et normalisés relativement à chaque personne recevant des services et un soutien;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Nous avons pu apprendre en 2021 que les municipalités devaient soumettre au Ministère un rapport annuel faisant état des niveaux de service atteints au cours de l'année écoulée en contrepartie du financement fourni dans le cadre des trois programmes ministériels clés – l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (IPIC), le programme Logements pour de bon, et le Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones. Nous avons cependant constaté que les données recueillies par le Ministère dans le cadre de ces trois programmes n'étaient pas suffisantes pour permettre de surveiller et d'évaluer la qualité des services de soutien et des autres services fournis par les municipalités, ni pour bien étayer l'élaboration de politiques et de programmes. De plus, les indicateurs de rendement du programme le plus important (l'IPIC) mesuraient le nombre de ménages ayant reçu des services dans le cadre de programmes financés par le Ministère, mais non les

résultats à long terme des personnes qui avaient reçu des services.

Lors de notre suivi, nous avons appris que, dans le cadre du Programme de prévention de l'itinérance, le Ministère avait élaboré des indicateurs normalisés dont les municipalités doivent faire le suivi pour évaluer certains résultats précis ayant trait aux personnes qui ont accès aux services financés dans le cadre des programmes provinciaux de lutte contre l'itinérance, et qu'elles doivent faire rapport sur ces indicateurs chaque année, comme cela est expliqué dans les commentaires relatifs à la deuxième mesure que prévoit la **recommandation 11**.

En outre, le Ministère a exigé des municipalités qu'elles rendent compte de résultats précis touchant les personnes qui reçoivent des services de soutien et d'autres services, à titre de condition du financement accordé dans le cadre du Programme de prévention de l'itinérance. Les municipalités sont tenues de présenter des rapports annuels sur les indicateurs de rendement communs par groupe prioritaire provincial; ces groupes prioritaires sont décrits dans le guide technique sur les indicateurs de rendement du Programme de prévention de l'itinérance, publié par le Ministère en mars 2022. Pour chaque indicateur de rendement, les municipalités doivent présenter de multiples éléments de données dans un rapport de fin d'exercice soumis au Ministère, et ce, à compter de l'exercice 2022-2023. Par exemple, chaque municipalité doit indiquer dans son rapport si les personnes à risque d'itinérance ont conservé ou non leur logement. L'un des indicateurs de rendement utilisés à cette fin est le nombre et le pourcentage de ménages à risque (ou de ménages en situation d'itinérance) qui ont obtenu de l'aide et qui ont conservé leur logement pendant 12 mois ou plus.

Le Ministère prévoit examiner les rapports de fin d'exercice et analyser les données déclarées afin d'étayer les travaux futurs de lutte contre l'itinérance.

- *établir un processus servant à valider efficacement l'exactitude des données qui sous-tendent les indicateurs normalisés;*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

L'un de nos constats en 2021 était que le Ministère n'avait pas établi de procédure pour valider la qualité et la fiabilité des renseignements qu'il recevait des municipalités. Nous avons noté lors de notre analyse des données déclarées par les municipalités au Ministère que le nombre de ménages qui étaient en mesure d'obtenir des services et un soutien de leur municipalité variait considérablement d'une année à l'autre. Le Ministère nous avait déclaré qu'il avait évalué le caractère raisonnable des données des municipalités uniquement lors de communications avec ces dernières au cours de l'année, et qu'il comptait sur elles pour valider les données provenant de tiers qu'elles soumettent. Toutefois, trois des quatre municipalités ainsi que l'administrateur de programmes autochtones que nous avons contactés n'avaient pas de procédure de validation des rapports des tiers. Le Ministère avait lui-même établi qu'un processus d'examen plus régulier et plus robuste permettrait de cerner et de résoudre ce genre de situation plus tôt.

Lors de notre suivi, nous avons déterminé que le Ministère n'avait pas encore commencé à élaborer un processus de validation des données déclarées par les municipalités. Le Ministère a dit que, à la suite de l'examen des rapports de fin d'exercice reçus des municipalités, il procédera à l'analyse des données pour établir un processus de validation des données. Le Ministère s'attend à avoir terminé cette analyse d'ici mars 2024.

- *utiliser l'information ainsi fournie pour mettre en lumière les tendances provinciales et régionales touchant les services et pour savoir quelles sont les régions auxquelles il convient de porter attention et d'offrir un soutien.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Nous avons observé lors de notre audit de 2021 que le Ministère n'avait pas analysé les raisons des écarts importants dans les données contenues dans les rapports annuels des municipalités, que ce soit entre les municipalités ou d'une année à l'autre pour une même municipalité. Le Ministère nous avait dit que la raison pour laquelle il ne comparait pas les données recueillies par les municipalités d'un exercice à l'autre, et pour laquelle il n'utilisait pas ces données afin d'effectuer des analyses régulières, était que les municipalités avaient la latitude et la souplesse nécessaires pour apporter des changements en ce qui touche les programmes qu'elles finançaient au moyen des fonds provinciaux ainsi que pour modifier les programmes offerts chaque année.

Il est ressorti de notre suivi que le Ministère n'avait pas effectué d'analyse pour cerner les tendances provinciales et régionales en matière de services et pour savoir quelles sont les régions qui nécessitent une attention et un soutien accrus. Le Ministère a dit que, à la suite de l'examen des rapports de fin d'exercice reçus des municipalités, il procédera à l'analyse des données sur les tendances provinciales et les aspects auxquels porter davantage attention. Le Ministère prévoit terminer cette analyse d'ici mars 2024.