

Logement à but non lucratif – réserves

Le ministère des Affaires municipales et du Logement est responsable de l'administration des programmes de logement social de la province, dont le programme de logement à but non lucratif. À la suite de l'adoption de la *Loi de 1997 sur le financement du logement social*, et dans le cadre du remaniement des services locaux, la responsabilité du financement des coûts des programmes de logement social a été cédée aux municipalités le 1^{er} janvier 1998. Sous réserve de l'approbation de l'Assemblée législative et de la conclusion d'une nouvelle entente en matière de logement social avec le gouvernement fédéral, la responsabilité de l'administration des programmes sera confiée aux administrations municipales.

Voici les objectifs clés du ministère en matière de logement social, lesquels figurent dans son plan d'activités de 1998-1999 :

- gestion efficace des logements à but non lucratif actuels durant la transition à l'administration municipale;
- programmes de logement social améliorés et simplifiés pour faciliter la gestion par les municipalités;
- établissement d'un ensemble de normes et de méthodes provinciales et fédérales pour la prestation des services par les municipalités.

Les recommandations relatives à l'amélioration et à la simplification de l'administration du programme de logement social en vue de son transfert aux municipalités ont été émises par le comité sur le logement social du ministre en novembre 1998.

Dans l'attente du transfert de la responsabilité de l'administration du programme, la Division des activités relatives au logement du ministère, par l'entremise de ses sept bureaux régionaux, continue de superviser le financement et le fonctionnement de plus de 1 100 fournisseurs de logement coopératif, privé et municipal à but non lucratif (fournisseurs) et de facturer aux municipalités les frais de subvention et d'administration. Globalement, ces fournisseurs touchent des subventions annuelles de près de 800 millions de dollars pour s'occuper de la location et de l'entretien de quelque 2 200 immeubles contenant près de 100 000 logements destinés aux célibataires, aux personnes âgées et aux familles. Plus des trois quarts de ces logements ont été construits entre 1988 et 1994.

En vertu des ententes en matière de fonctionnement conclues avec chaque fournisseur, le ministère exige qu'une partie de la subvention de fonctionnement annuelle soit versée dans

3.11

un fonds de réserve distinct constitué par le fournisseur et précise de quelle façon celui-ci peut placer et dépenser les fonds de la réserve. Toutefois, entre juin 1992 et la fin de 1997, le financement des réserves a été soumis à un moratoire qui suspendait la contribution annuelle du ministère aux réserves afin de freiner l'augmentation des coûts de subvention. Au cours de cette période, les fournisseurs ont touché uniquement des montants servant à couvrir les réparations urgentes de certains ensembles résidentiels.

Dans le cadre du remaniement des services locaux, le gouvernement actuel a décidé de verser un montant forfaitaire spécial pour rétablir les réserves. Le ministère a versé 173 millions de dollars aux fournisseurs vers la fin de 1997; pour sa part, le gouvernement fédéral a versé 31 millions de dollars aux fournisseurs d'ensembles résidentiels à frais partagés au printemps de 1998. Le ministère a également rétabli sa contribution annuelle aux réserves; cette contribution fait partie de la subvention de fonctionnement annuelle octroyée aux fournisseurs et récupérée auprès des municipalités. Pour l'exercice 1998-1999, la contribution du ministère aux réserves dépassait 42 millions de dollars. À la fin de 1998, le montant estimatif des réserves des fournisseurs s'élevait à 340 millions de dollars.

En date du 31 mars 1999, la part provinciale des garanties d'hypothèques sur les ensembles d'habitation à but non lucratif était d'environ 7,5 milliards de dollars. Ces garanties demeureront en vigueur après la cession des responsabilités administratives aux municipalités. Par conséquent, la province continuera d'assumer des risques financiers importants et aura un intérêt financier permanent dans la santé financière des fournisseurs de logement à but non lucratif et l'état de leurs biens immeubles.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à déterminer si le ministère avait instauré des systèmes et des procédures satisfaisants pour assurer que les fonds des réserves étaient gérés de façon prudente et conformément aux ententes en matière de fonctionnement et aux exigences du ministère, notamment des procédures pour rendre compte de l'utilisation efficace des fonds pour préserver l'état des ensembles d'habitation à but non lucratif.

Notre évaluation reposait sur des critères de vérification que la direction du ministère a jugé pertinents pour évaluer la gestion prudente et efficace des fonds des réserves. Il est surtout important pour le ministère de s'assurer que :

- les fonds sont octroyés et dépensés d'après une évaluation fiable des besoins;
- les fonds sont gérés et placés de façon judicieuse en attendant qu'on en ait besoin;
- les fournisseurs surveillent et préservent l'état de leurs biens immeubles;
- les modalités du financement sont strictement respectées.

Nous avons mené notre vérification dans le respect des normes relatives aux missions de certification, notamment l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, nous avons eu recours à des contrôles par sondages et autres procédés de vérification jugés nécessaires dans les

circonstances. Plus précisément, nous avons rendu visite au personnel de l'administration centrale du ministère et à trois bureaux régionaux responsables de la supervision de plus de la moitié des fournisseurs de logement qui reçoivent des subventions. Nous avons également visité un certain nombre d'ensembles d'habitation. Notre vérification, qui s'est déroulée entre septembre 1998 et février 1999, portait principalement sur les activités de 1998.

Nous avons examiné les résultats de la vérification effectuée récemment par la Direction des services de vérification du ministère pour éviter la répétition inutile des activités de vérification. Nous nous en sommes remis dans une certaine mesure à ces résultats pour déterminer la nature et l'étendue de notre travail de vérification. En ce qui a trait aux programmes de logement à but non lucratif, la Direction, au cours de sa récente vérification, s'est penchée principalement sur les frais encourus et sur les procédures suivies par les quatre principaux fournisseurs municipaux et par les fournisseurs éprouvant des problèmes importants.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Nous avons constaté que les mesures prises n'étaient pas suffisantes pour assurer la gestion prudente des réserves et la préservation de l'état des immeubles d'habitation à but non lucratif. Le ministère doit prendre rapidement les mesures qui s'imposent pour que les fonds octroyés pour les réserves soient gérés et dépensés de façon prudente conformément aux exigences et que les immeubles d'habitation soient entretenus de manière efficiente. Plus précisément, le ministère doit :

- surveiller les progrès réalisés pour remédier aux lacunes courantes relevées chez les fournisseurs, telles que le sous-financement des réserves, la faiblesse générale des pratiques de placement, l'absence de plans d'entretien préventif et d'inspections de l'état des bâtiments et le recours à des pratiques d'achat qui laissent à désirer;
- exiger que les fournisseurs préparent et respectent des plans d'immobilisations à long terme énonçant la nature, le moment et le montant des dépenses en immobilisations futures, fondés sur des évaluations fiables de l'état de leurs immeubles d'habitation;
- exiger un regroupement accru des réserves et autres stratégies de placement parmi les fournisseurs pour accroître de plusieurs millions de dollars le rendement des fonds placés et pour diminuer le recours aux emprunts aux réserves à des fins de fonctionnement.

Dans son rapport de novembre 1998, le comité sur le logement social déclarait que la gestion et le placement adéquats des réserves revêtent une importance cruciale pour la viabilité à long terme du logement social. Le comité a fait deux recommandations visant à assurer que les logements sociaux sont bien entretenus et que les fonds des réserves sont placés et utilisés de façon judicieuse. Certains aspects de ses recommandations s'apparentent aux nôtres.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

SURVEILLANCE DE LA PERFORMANCE ET DE LA CONFORMITÉ DES FOURNISSEURS

3.11

En juin 1998, les bureaux régionaux du ministère comptaient quelque 175 agents financiers, administrateurs de logements et membres du personnel technique et de soutien, dont la responsabilité principale consistait à conseiller les fournisseurs de logement à but non lucratif et à surveiller leurs activités et leur situation financière. La surveillance comprend l'examen et l'approbation des budgets, états financiers vérifiés et déclarations de renseignements annuels déposés par chaque fournisseur, ainsi que le calcul des rajustements de subvention fondé sur les renseignements reçus, qui comprennent notamment des détails sur les réserves et sur les transactions.

Nos visites dans les bureaux régionaux et l'examen d'un échantillon de leurs dossiers ont fait ressortir un manque d'uniformité en ce qui concerne l'étendue de l'examen des renseignements reçus des fournisseurs. En effet, dans certains bureaux régionaux, le personnel effectuait un examen beaucoup plus approfondi. En avril 1998, afin d'améliorer la qualité et l'uniformité des examens, le ministère a fourni aux bureaux régionaux des lignes directrices supplémentaires sur la marche à suivre pour effectuer l'examen des renseignements financiers. Au moment de nos visites, toutefois, peu d'employés observaient ces lignes directrices dans les bureaux régionaux.

Les bureaux régionaux soumettent tous les deux mois à l'administration centrale du ministère un rapport sur les renseignements à recevoir des fournisseurs ainsi que sur les renseignements reçus mais non encore examinés. En date du 31 janvier 1999, le retard dans les renseignements à recevoir ou à examiner était beaucoup moins considérable qu'au cours des années précédentes.

Le personnel des bureaux régionaux effectue également des examens sur place des fournisseurs et de la mesure dans laquelle ceux-ci respectent leur entente en matière de fonctionnement et les directives du ministère. Depuis notre vérification intégrale du programme en 1995, la quasi-totalité des fournisseurs ont fait l'objet d'un examen sur place à au moins une reprise. À la suite de l'effort spécial déployé pour terminer le premier cycle des examens en 1997 et 1998, le personnel a dressé la liste des lacunes les plus courantes, et un comité composé d'employés des bureaux régionaux a reçu le mandat de proposer des mesures correctrices cohérentes pour remédier à ces lacunes. Le personnel régional soumettait aussi des rapports à intervalles réguliers à l'administration centrale du ministère sur la situation des fournisseurs éprouvant des problèmes afin qu'elle puisse prendre les mesures nécessaires pour corriger la situation.

Les résultats de nos visites à un échantillon de fournisseurs dans les régions où nous nous sommes rendus correspondaient dans la plupart des cas à ceux des examens opérationnels menés par le personnel des bureaux régionaux. En général, les bureaux régionaux s'en remettaient au vérificateur externe nommé par le fournisseur pour déterminer si celui-ci respectait les modalités de l'entente en matière de fonctionnement pour l'établissement et

l'utilisation des réserves. Plus précisément, ces vérificateurs examinaient si les fonds prélevés sur les réserves étaient affectés à des dépenses en immobilisations correspondant à la définition du ministère, et si les réserves étaient entièrement capitalisées et leur solde exact.

Les lettres de recommandations émises par les vérificateurs externes semblent indiquer que ces aspects étaient examinés et qu'un rapport à leur effet était soumis au conseil d'administration du fournisseur et au ministère, mais donnaient parfois peu de précisions à ce sujet.

Le ministère possède un système d'information sur le logement à but non lucratif qui saisit les renseignements financiers transmis par tous les fournisseurs de logements après qu'ils ont été examinés et approuvés par les bureaux régionaux. Le système saisit aussi la progression des renseignements devant être fournis et examinés. Malgré l'impossibilité de saisir suffisamment à temps les renseignements provenant des fournisseurs pour faciliter la surveillance opportune des fournisseurs individuels, le système peut servir à évaluer le succès remporté par les mesures prises au fil du temps par les bureaux régionaux pour corriger les problèmes relevés au cours de leurs examens. Toutefois, l'administration centrale du ministère n'utilisait pas le système à cette fin au moment de notre vérification. Le ministère devrait utiliser le système pour surveiller les progrès réalisés dans la correction des lacunes telles que celles indiquées dans le reste de notre rapport, et pour en rendre compte.

Recommandation

Pour s'assurer que la situation financière des fournisseurs de logement à but non lucratif est saine et qu'ils respectent les modalités de leur entente en matière de fonctionnement et les directives connexes, le ministère doit utiliser les renseignements à sa disposition pour surveiller les progrès réalisés par les bureaux régionaux dans la correction des lacunes repérées chez les fournisseurs de logement à but non lucratif.

Réponse du ministère

En raison d'autres priorités comme la cession de certaines responsabilités aux municipalités et les efforts de conformité à l'an 2000, aucune amélioration du système d'information n'est recommandée pour l'instant. Toutefois, dans la mesure où l'on peut facilement extraire les renseignements nécessaires, le ministère s'en servira pour surveiller les progrès réalisés. En outre, le ministère :

- continuera de surveiller les fournisseurs qui éprouvent de graves problèmes au moyen du processus de suivi des ensembles résidentiels en difficulté et des examens opérationnels permanents;***
- instaurera des politiques et des procédures pour les fournisseurs qui manquent à leurs engagements et recommandera la marche à suivre au cours de la période de transition et après le transfert des responsabilités aux municipalités dans le cas des ensembles résidentiels qui éprouvent des difficultés.***

ÉTABLISSEMENT DE PLANS ET DE PRIORITÉS EN MATIÈRE D'IMMOBILISATIONS

Afin de maintenir les ensembles d'habitation en bon état et de prolonger leur durée de vie utile, il est important de les inspecter à intervalles réguliers et d'établir un ordre de priorité pour les réparations à effectuer. Étant donné que les réparations d'immobilisations entraînent souvent des débours importants, il est préférable de dresser des plans et des budgets à long terme prévoyant la nature, le montant et le moment des dépenses futures en immobilisations. Selon la définition du ministère, ces dépenses comprennent :

- les améliorations qui augmentent de façon sensible la capacité, la qualité, l'efficacité ou la durée de vie utile d'un bien immobilisé au-delà de ce qui était prévu à l'achat;
- l'achat de nouveaux éléments d'actif;
- le remplacement de biens immobilisés ou de composantes importantes d'un édifice.

3.11

Les ententes en matière de fonctionnement conclues avec les fournisseurs qui possèdent et exploitent des biens immeubles construits après 1985 n'exigent pas que ceux-ci préparent des plans d'immobilisations ou fassent approuver par le ministère les dépenses en immobilisations individuelles. En revanche, les ententes en matière de fonctionnement conclues dans le cadre d'un programme fédéral-provincial précédent stipulent que la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) n'exigera pas que les fournisseurs fassent approuver les dépenses en immobilisations individuelles lorsque celles-ci font partie d'un plan d'immobilisations triennal préalablement approuvé par la SCHL et par le conseil d'administration du fournisseur. Toutefois, ce programme ne s'applique qu'à environ 10 pour 100 des logements à but non lucratif.

Nous avons constaté que moins de 10 pour 100 des fournisseurs auxquels nous avons rendu visite possédaient des plans d'immobilisations et que seulement 10 pour 100 des fournisseurs restants étaient en train d'élaborer de tels plans. Les bureaux régionaux auxquels nous avons posé la question ont indiqué que l'utilisation de plans d'immobilisations n'était pas très répandue parmi les fournisseurs qu'ils supervisaient.

L'un des fournisseurs de logement auxquels nous avons rendu visite n'avait pas encore de plan même si l'un de ses édifices avait été construit il y a 14 ans. Le ministère lui avait versé plus de 900 000 \$ vers la fin de 1997 pour couvrir ses besoins en matière d'immobilisations, et sa réserve s'élevait à 1,7 million de dollars au mois d'octobre 1998. Au cours des dernières années, ce fournisseur avait dépensé 150 000 \$ pour remplacer des fenêtres de 14 ans, 112 000 \$ pour remplacer des appareils ménagers de 11 ans et 120 000 \$ pour remplacer des moquettes posées 8 ans auparavant. Aucune de ces dépenses n'était appuyée par un dossier solide permettant de justifier leur nécessité et leur priorité devant le conseil d'administration. En l'absence de plans d'immobilisations et de dossiers solides à l'appui, le fournisseur ne pouvait démontrer la nécessité de ces dépenses à l'époque. En outre, tous ces remplacements ont été effectués avant la publication des lignes directrices du ministère concernant la durée de vie utile prévue de ces éléments.

Plus des deux tiers des biens immeubles exploités par les fournisseurs de logement à but non lucratif avaient moins de dix ans; par conséquent, très peu avaient nécessité des réparations importantes jusqu'à maintenant. On peut s'attendre cependant à une hausse importante des dépenses en immobilisations au cours des prochaines années. Bien que

nous ne disposons pas de données à jour exactes, nous avons estimé que les dépenses en immobilisations des fournisseurs étaient passées de quelque 5 millions de dollars en 1997 à près de 18 millions de dollars en 1998. On peut sans doute attribuer une partie de cette augmentation au retard accumulé dans les travaux à effectuer à la suite du moratoire imposé au financement des réserves.

Le calcul des montants forfaitaires versés par le ministère dans les réserves des fournisseurs reposait sur un modèle de prévision des dépenses en immobilisations élaboré par des conseillers techniques qui ont tenu compte de la catégorie, de l'âge et de l'emplacement des ensembles d'habitation. On utilisait aussi ce modèle pour établir les contributions annuelles permanentes du ministère. Bien que le modèle ait fourni une méthode raisonnable et rapide pour rétablir le financement des réserves de remplacement retenu au cours des années précédentes, on ne peut pas évaluer son efficacité pour préserver l'état du stock de logements à but non lucratif sans avoir en main des évaluations fiables de l'état des logements et des plans d'immobilisations adéquats.

À cet égard, même si le ministère se proposait d'effectuer des vérifications techniques des ensembles d'habitation à but non lucratif, aucune n'était prévue au moment de notre vérification. De même, le comité sur le logement social a recommandé d'effectuer des vérifications techniques pour déterminer l'état du stock de logements sociaux en Ontario afin de disposer de paramètres pour établir le niveau de financement adéquat des réserves.

Parmi les raisons importantes justifiant l'élaboration de plans d'immobilisations, mentionnons aussi le fait de pouvoir prévoir à quel moment il faudra affecter des ressources monétaires importantes dans le futur. Des prévisions de trésorerie adéquates permettraient d'utiliser des stratégies efficaces pour placer les sommes importantes que les fournisseurs ont touchées récemment.

Recommandation

Pour que les réserves répondent aux besoins prioritaires et soient dépensées de façon prudente, le ministère doit :

- **exiger que les fournisseurs de logement à but non lucratif préparent des plans d'immobilisations pluriannuels fondés sur des évaluations fiables de l'état de leurs biens immeubles;**
- **fournir des lignes directrices claires aux fournisseurs de logement à but non lucratif sur les pratiques à adopter pour établir un ordre de priorité parmi les dépenses en immobilisations et pour monter des dossiers solides pour justifier les dépenses en immobilisations importantes.**

Réponse du ministère

Les ententes actuelles en matière de fonctionnement ne renferment pas de telles exigences; par conséquent, il n'est pas certain que le ministère puisse obliger les fournisseurs de logement à respecter de telles lignes directrices. Toutefois, le ministère appuie cette approche sans réserve et reconnaît que l'élaboration de plans d'immobilisations pluriannuels, l'établissement de priorités et la préparation de dossiers solides constituent de bonnes pratiques.

3.11

Le ministère :

- **examinera les approches/pratiques efficaces adoptées par certains fournisseurs de logement social d'expérience (y compris dans d'autres territoires de compétence) et dont les autres fournisseurs pourraient s'inspirer;**
- **mettra au point un plan de communication pertinent pour faire comprendre aux fournisseurs de logement à but non lucratif l'importance d'élaborer de tels plans et pour les renseigner sur les outils à utiliser à cet effet;**
- **reliera cette recommandation aux réformes proposées du programme qui font présentement l'objet d'une évaluation/analyse par le ministère.**

PLACEMENT DES RÉSERVES

Les ententes en matière de fonctionnement conclues entre le ministère et chaque fournisseur de logement de même que les exigences comptables et administratives imposées aux fournisseurs par le ministère précisent la nature des comptes bancaires et des instruments de placement que les fournisseurs peuvent utiliser. En vertu des ententes, le ministère a aussi le droit d'obliger les fournisseurs à regrouper les fonds de leurs réserves et à faire approuver tout autre placement qu'ils souhaitent effectuer.

Nous avons évalué le taux de rendement moyen global des fonds détenus par les fournisseurs de logement sur une période de trois ans, soit de 1995 à la fin de 1997. Comme en témoigne le tableau suivant, les fournisseurs de logement tirent en moyenne de leurs réserves un rendement beaucoup moins élevé que les taux de rendement moyens des placements prudents autorisés par le ministère.

Rendement des placements des fournisseurs de logement

	Pour l'année		
	1995 %	1996 %	1997** %
Fourchette de rendement des placements autorisés par le ministère*	7,0 à 7,3	4,3 à 5,7	3,5 à 4,7
Taux de rendement moyen tiré des réserves par les fournisseurs de logement	5,7	4,1	4,0

Source : Bureau du vérificateur provincial

* Les taux fournis aux fins de comparaison proviennent des statistiques de la Banque du Canada. Il s'agit des taux de rendement moyens de placements prudents allant des acceptations bancaires d'un mois aux certificats de placement garantis de cinq ans offerts par les sociétés de fiducie.

** Le taux de rendement moyen obtenu par les fournisseurs de logement en 1997 est fondé sur les états financiers vérifiés déposés par 70 pour 100 des fournisseurs, qui avaient été examinés et approuvés par le ministère au moment de notre vérification.

Dans le cadre de nos visites aux fournisseurs, nous avons constaté qu'au moins 60 pour 100 d'entre eux auraient pu obtenir des rendements plus élevés s'ils avaient observé de meilleures stratégies de placement. Dans un cas, entre autres, le vérificateur externe du fournisseur avait indiqué qu'une somme de 200 000 \$ avait été laissée dans un compte bancaire non productif d'intérêt pendant une longue période.

Les dix années suivant la construction d'un édifice constituent la meilleure période pour maximiser les rendements de placement et augmenter les fonds dans les réserves. Les dépenses en immobilisations sont rares et le jeu précoce du rendement composé a un effet déterminant sur les sommes disponibles en bout de ligne pour répondre aux besoins de remplacement futurs des immobilisations. Environ 65 pour 100 des ensembles d'habitation à but non lucratif ont moins de dix ans. Le sondage d'un échantillon de fournisseurs ayant des biens immeubles de moins de dix ans nous a permis de constater que le rendement moyen obtenu par ces fournisseurs était même inférieur à celui obtenu par l'ensemble des fournisseurs au cours des trois dernières années.

Une façon d'améliorer les taux de rendement des réserves des fournisseurs est de regrouper les fonds de manière à rentabiliser les services d'un gestionnaire de fonds professionnel. Nous avons constaté cependant que le regroupement des fonds n'était pas une pratique courante. En fait, seuls quelques fournisseurs municipaux regroupent leurs fonds avec ceux de la municipalité ou d'autres fournisseurs locaux pour améliorer les rendements. De plus, parmi les fournisseurs qui ont regroupé leurs fonds ou qui ont des sommes importantes à placer, on note chez certains une tendance à investir dans des valeurs mobilières à court terme offrant un faible rendement, même s'ils n'ont pas vraiment besoin de leurs fonds à court terme.

Un fournisseur municipal important, entre autres, avait regroupé ses fonds avec ceux d'autres fournisseurs locaux et de la municipalité régionale. Les fonds faisaient partie des placements regroupés de la municipalité. En 1997, ce fournisseur a obtenu un taux de rendement supérieur à 7,3 pour 100, soit près de 2 millions de dollars, par rapport au taux de rendement moyen le plus élevé (4,7 pour 100) obtenu la même année sur les placements autorisés par le ministère.

Dans un autre cas, un fournisseur municipal avait regroupé ses fonds et obtenu du ministère l'autorisation de constituer un portefeuille de placements moins prudents, composé au tiers d'actions et aux deux tiers de titres à revenu fixe. Son conseil d'administration se réunissait en outre à intervalles réguliers avec le gestionnaire de fonds pour examiner et approuver la stratégie de placement. Ce fournisseur a obtenu un taux de rendement de 9,6 pour 100 sur ses placements en 1997, soit plus de 5,6 pour 100 de plus que le rendement moyen obtenu par l'ensemble des fournisseurs cette année-là. Aux fins d'illustration, chaque augmentation de 1 pour 100 du rendement de placement correspond à un revenu supplémentaire annuel de plus de 3 millions de dollars, d'après les soldes estimatifs des fonds en date du 31 décembre 1998. Par conséquent, une amélioration de l'ordre de 5,6 pour 100 se traduirait par un revenu supplémentaire de quelque 17 millions de dollars, et ce, sans tenir compte de l'effet du rendement composé au cours des années subséquentes.

Comme l'indique le tableau suivant, les rendements des fonds regroupés ont dépassé constamment, et souvent de façon importante, au cours des trois dernières années les rendements obtenus sur les placements autorisés par le ministère.

Rendement des placements des fournisseurs municipaux importants

	Pour l'année budgétaire		
	1995 %	1996 %	1997 %
Fourchette de rendement des placements autorisés par le ministère	7,0 à 7,3	4,3 à 5,7	3,5 à 4,7
Taux de rendement moyen obtenu par les fournisseurs municipaux importants qui ont regroupé leurs fonds*	8,2 à 8,4	8,5 à 12,0	7,2 à 9,6

Source : Bureau du vérificateur provincial

3.11

* Le taux de rendement moyen obtenu par les fournisseurs de logement municipaux importants est fondé sur les états financiers vérifiés des années en question.

Les fournisseurs de logement municipaux à but non lucratif ne sont pas les seuls à regrouper leurs fonds. Dans une autre région, 13 petits fournisseurs de logement à but non lucratif avaient autorisé une entreprise de gestion immobilière à regrouper les fonds. Au moment de notre vérification, cette entreprise négociait la gestion des fonds avec une institution financière importante.

Recommandation

Afin d'augmenter les rendements de placement des fonds des réserves et de réduire ainsi le besoin de fonds publics supplémentaires dans le futur pour apporter des améliorations au stock de logements à but non lucratif, le ministère doit, dès que possible :

- **obliger les fournisseurs de logement à but non lucratif à regrouper les fonds de leurs réserves, si ce n'est déjà fait, et à les confier à des gestionnaires professionnels;**
- **inciter les fournisseurs de logement à but non lucratif à utiliser des plans d'immobilisations pour établir les prévisions de trésorerie aux fins des dépenses en immobilisations futures afin d'optimiser la combinaison de placements et d'échéances possibles.**

Réponse du ministère

Le ministère convient que tous les fournisseurs n'obtiennent pas le rendement maximum possible de leurs placements et que le regroupement et la gestion professionnelle des réserves pourraient améliorer les taux de rendement.

Le ministère se penche activement sur le regroupement des réserves de remplacement à la suite des observations du vérificateur provincial et d'une recommandation dans le même sens émise par le comité sur le logement social.

Les organismes du secteur du logement à but non lucratif sont censés soumettre sous peu une proposition de regroupement des fonds au ministère aux fins d'approbation. Le ministère étudiera cette proposition au fur et à mesure et formulera sa réponse en tenant compte du transfert de la responsabilité du logement social aux municipalités et des intérêts de celles-ci.

Le regroupement des fonds et le recours à un gestionnaire de fonds professionnel renforceront l'obligation pour les fournisseurs de logement d'établir un plan d'immobilisations et des prévisions de trésorerie. Le ministère tiendra compte de ces besoins et de sa capacité d'imposer ces exigences lorsqu'il étudiera la proposition des organismes sectoriels.

UTILISATION NON AUTORISÉE DES RÉSERVES

En vertu des ententes en matière de fonctionnement conclues entre le ministère et les fournisseurs de logement, les réserves sont tenues séparées des autres fonds. Les fonds des réserves et tout revenu tiré de ces fonds doivent être affectés aux dépenses futures en immobilisations.

D'après notre analyse des renseignements disponibles au moment de notre vérification, au moins 30 pour 100 des fournisseurs auraient emprunté des fonds à leurs réserves en 1997. Une proportion identique de fournisseurs a aussi déclaré des liquidités et des placements moindres que les montants devant figurer dans leurs réserves en 1995 et en 1996.

Afin d'établir dans quelle mesure les fournisseurs avaient contrevenu à leurs ententes et emprunté à leurs réserves, nous avons soumis à un sondage un échantillon de fournisseurs ayant déclaré des réserves sous-provisionnées dans trois régions. Dans 60 pour 100 des cas environ, les fournisseurs avaient emprunté des fonds à leurs réserves pour des périodes de un à trois ans. Certains avaient augmenté leurs emprunts au cours de la période. Étant donné que les fonds empruntés ne produisaient pas de revenu de placement, les fournisseurs concernés ont obtenu des rendements inférieurs aux placements prudents.

Par exemple, nous avons constaté que les sommes empruntées par un fournisseur à sa réserve étaient passées de 47 000 \$ en 1996 à 100 000 \$ en 1997 et à 139 000 \$ en 1998. Le bureau régional ne lui a demandé de soumettre un plan de rétablissement de sa réserve qu'en juin 1998. Le fournisseur n'a donné suite à la demande qu'en novembre 1998. D'après ce qu'on nous a dit, des réunions étaient prévues en 1999 avec le fournisseur parce que le bureau régional n'était pas satisfait du plan.

Dans une autre région, un fournisseur avait emprunté une somme de 260 000 \$ à sa réserve en date de septembre 1995. Le bureau régional lui a demandé de fournir un plan de rétablissement de sa réserve en juin 1996, en février 1997 et de nouveau en avril 1998. En septembre 1998, la réserve était toujours à court de 139 000 \$. En 1999, le bureau régional a demandé un fois de plus au fournisseur de soumettre un plan.

Au moins la moitié des fournisseurs dont les réserves sont sous-provisionnées, y compris les deux fournisseurs susmentionnés, ont des biens immeubles construits depuis plus de dix ans, qui vont donc probablement nécessiter sous peu des dépenses en immobilisations.

3.11

Le personnel des bureaux régionaux a tenté de remédier au problème en exigeant des fournisseurs qu'ils soumettent des plans de rétablissement de leurs réserves, mais nous avons constaté que ses efforts n'avaient pas été très fructueux.

L'un des bureaux régionaux auxquels nous avons rendu visite avait adopté une approche plus proactive avec ce genre de fournisseurs. Des employés expérimentés ont fait une évaluation plus approfondie des pratiques et de la situation des fournisseurs et ont élaboré de concert avec eux des plans d'action réalisables comportant des délais à respecter et des objectifs à atteindre. Le personnel de ce bureau estimait qu'il fallait adopter une telle approche, car certains fournisseurs de logement ou leurs conseils d'administration n'avaient pas les compétences voulues en matière de gestion et de finances pour résoudre leurs problèmes de manière efficace. Les interventions précoces de ce genre peuvent permettre aux fournisseurs d'éviter des problèmes financiers encore plus graves.

Les nouvelles procédures instaurées par le ministère vers la fin de janvier 1999 permettent aux fournisseurs de logement de demander des avances sur leurs subventions dans les cas urgents. En vertu de ces nouvelles procédures, les fournisseurs doivent démontrer qu'ils ont besoin des fonds demandés et expliquer les options qu'ils ont envisagées. Le bureau régional étudie ensuite la demande et la soumet au sous-ministre adjoint aux fins d'approbation. Les nouvelles procédures vont permettre au ministère de repérer et d'évaluer les fournisseurs qui éprouvent des problèmes financiers, ce qui pourrait contribuer à réduire le recours aux emprunts dans les réserves.

Recommandation

Afin de réduire le recours aux emprunts aux réserves qui mettent en péril la capacité des fournisseurs de logement à but non lucratif de payer les réparations futures des immobilisations, le ministère doit :

- **évaluer de manière plus approfondie les raisons pour lesquelles les fournisseurs de logement à but non lucratif empruntent à leurs réserves et ne rétablissent pas celles-ci;**
- **veiller à ce que les fournisseurs de logement à but non lucratif qui ont emprunté à leurs réserves élaborent et mettent en oeuvre des plans de rétablissement rapide de leurs réserves.**

Réponse du ministère

Le ministère est d'accord avec la recommandation et avec l'objectif consistant à mettre au point une stratégie favorisant un suivi et une gestion plus efficaces des ensembles résidentiels qui affichent des déficits pouvant aboutir à des emprunts aux réserves.

Le ministère instaurera d'ici le 15 octobre 1999 une nouvelle procédure de suivi et de nouvelles lignes directrices pour aider les bureaux régionaux à gérer les ensembles résidentiels déficitaires.

ENTRETIEN PRÉVENTIF ET INSPECTIONS

Au nombre des avantages que comporte un programme d'entretien préventif efficace, on note l'augmentation de la durée de vie utile des immeubles, la constatation et la correction précoces des problèmes et la diminution des frais de fonctionnement pendant le cycle de vie de l'immeuble. Les ententes en matière de fonctionnement conclues entre le ministère et les fournisseurs exigent donc que ceux-ci mettent sur pied un tel programme.

La mesure dans laquelle les fournisseurs possédaient des plans d'entretien préventif formels pour chacun de leurs immeubles a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des quelque 770 examens des fournisseurs effectués par tous les bureaux régionaux en 1997 et en 1998. Normalement, ces plans indiquent la fréquence des travaux d'entretien nécessaires pour divers immeubles. Les examens ont révélé qu'entre 20 et 50 pour 100 des fournisseurs situés dans les trois régions que nous avons visitées ne possédaient pas de plan d'entretien préventif.

Dans le cadre de nos visites, nous avons constaté que près de la moitié des fournisseurs ne possédaient pas de plan d'entretien préventif et que plusieurs n'avaient pas établi de procédures d'inspection régulière pour repérer les problèmes le plus tôt possible et s'assurer de la conformité des immeubles au *Code de prévention des incendies de l'Ontario* et autres exigences. Dans certains immeubles, nous avons remarqué des infractions au Code de prévention des incendies et en avons fait part au fournisseur concerné et au bureau régional aux fins de suivi. L'entretien préventif aux fins de la santé et de la sécurité est obligatoire.

Nos visites sur place ont révélé que l'entretien préventif des toitures était constamment négligé. Un grand nombre des fournisseurs auxquels nous avons rendu visite avaient omis de mener et de documenter des inspections des toitures, et plusieurs avaient effectué des remplacements prématurés de toiture ou entrepris des réparations de toiture importantes. Un fournisseur important auquel nous avons rendu visite n'avait pas instauré de processus formel d'inspection des toitures, mais il avait confié récemment à des conseillers en toiture la tâche d'évaluer l'état de la toiture de cinq de ses édifices. Les conseillers ont constaté que deux toitures nécessitaient des réparations importantes de l'ordre d'environ 600 000 \$. Ils avaient aussi relevé le besoin de réparations supplémentaires correspondant à un débours de 300 000 \$ mais celles-ci devaient être reportées. Alors que les toitures sont censées durer 20 ans selon les lignes directrices du ministère, les toitures remplacées n'avaient que 11 ans et 15 ans. Des inspections et des travaux d'entretien précoces, effectués à intervalles réguliers, auraient pu éviter le remplacement prématuré des toitures ou auraient pu permettre de déceler des défauts de construction qui relevaient du constructeur.

La Société de logement de l'Ontario pourrait transmettre aux fournisseurs de logement la liste de vérification complète qu'elle a élaborée pour l'entretien des toitures. À l'aide de cette liste, les fournisseurs pourraient effectuer l'inspection des toitures et en consigner les résultats et sauraient à quoi s'attendre de la part des conseillers en toiture.

Nous avons aussi constaté à quelques endroits que l'on remplaçait les fenêtres plus tôt que prévu. Entre autres, un fournisseur examiné par un bureau régional en 1997 avait remplacé toutes les fenêtres d'un édifice en 1997 après neuf ans seulement, à un coût de plus de 160 000 \$. Un conseiller technique avait indiqué un an plus tôt que le calfeutrage, les joints

3.11

et les surfaces de bois des fenêtres étaient en très mauvais état. Le personnel technique du ministère a également souligné que la tenue d'inspections à intervalles réguliers aurait permis de déceler ces problèmes plus tôt et qu'un entretien opportun aurait pu éviter le remplacement prématuré des fenêtres. Dans son rapport émis au fournisseur en novembre 1997, le bureau régional soulignait que celui-ci n'avait pas de plan d'entretien préventif.

Recommandation

Pour assurer que les fournisseurs de logement à but non lucratif prennent les mesures nécessaires pour préserver l'état de leurs biens immeubles et éviter d'effectuer prématurément des réparations importantes ou des remplacements coûteux, le ministère doit :

- **rappeler aux fournisseurs de logement à but non lucratif qu'ils sont censés, dans le cadre de leur entente en matière de fonctionnement, établir des normes et des pratiques visant à préserver l'état de leurs biens immeubles, y compris des programmes d'entretien préventif;**
- **fournir des conseils supplémentaires aux fournisseurs de logement à but non lucratif sur les meilleures pratiques à adopter telles que l'utilisation de la liste de vérification préparée par la Société de logement de l'Ontario pour l'inspection et l'entretien des toitures;**
- **s'assurer que toutes les vérifications techniques des biens immeubles des fournisseurs de logement à but non lucratif prévoient l'évaluation de la conformité des édifices au *Code de prévention des incendies de l'Ontario* et en rendent compte.**

Réponse du ministère

Le ministère convient de la nécessité de promouvoir l'entretien préventif et de fournir un appui à cet effet.

Bien que les vérifications techniques ne faisaient pas partie des examens opérationnels, les fournisseurs de logement ont reçu les outils nécessaires (par exemple, le registre de la sécurité incendie et le plan de sécurité incendie ainsi que les feuillets de renseignements du Bureau du commissaire des incendies) pour s'acquitter de leur obligation de vérifier le matériel et de respecter les normes de sécurité incendie.

Le ministère :

- ***rappellera aux groupes la nécessité d'établir des programmes d'entretien préventif dans le cadre d'examens opérationnels réguliers. Il en tiendra aussi compte dans la stratégie de communication mise au point pour souligner l'importance de la planification des dépenses en immobilisations, mentionnée précédemment;***
- ***continuera d'orienter les fournisseurs vers les ressources disponibles en matière d'entretien préventif, notamment les guides sur l'entretien publiés par la Société de logement de l'Ontario et le matériel de formation préparé par les associations sectorielles.***