



Bureau de la
vérificatrice générale
Ville d'Ottawa

LA VÉRIFICATION DU LOGEMENT AVEC SERVICES DE SOUTIEN



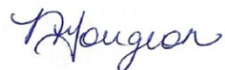
Table des matières

Remerciements.....	3
Introduction.....	4
Renseignements généraux et contexte	4
Objectif et portée de cette mission de vérification.....	9
Conclusion.....	9
Constatations et recommandations des vérificateurs	12
Appendice 1 – Profils des experts consultés	29
Appendice 2 – À propos de cette mission de vérification.....	30
Appendice 3 – Barème de cotation des constatations de la vérification	34

Remerciements

Cette mission de vérification a été menée par Rhea Khanna et Mary Anne Patrice Malenab du Bureau de la vérificatrice générale, ainsi que par des experts-conseils indépendants et des experts du logement (cf. l'[appendice 1](#)), sous la supervision de Joanne Gorenstein, vérificatrice générale adjointe, et sous ma direction. Mes collègues et moi tenons à remercier ceux et celles qui ont participé à ce projet.

Cordialement,



Nathalie Gougeon, CPA, CA, CIA, CRMA, B. Comm.

Vérificatrice générale

La **Ligne directe de fraude et d'abus** est un service confidentiel et anonyme, grâce auquel les employés de la Ville d'Ottawa et le grand public peuvent signaler les cas présumés ou constatés de fraude, d'abus ou d'acte répréhensible grave à raison de 24 heures sur 24 et de sept jours sur sept.

www.ottawa.fraudwaste-fraudeabus.ca/1-866-959-9309

Introduction

La Vérification des services offerts dans le domaine du logement et de l'itinérance faisait partie du Plan de travail de vérification 2024-2025 déposé par le Bureau de la vérificatrice générale (BVG) et approuvé par le Conseil municipal le 6 décembre 2023. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité de ce portefeuille, l'équipe de vérificateurs aurait pu prioriser plusieurs secteurs importants. Afin de permettre de mener cette vérification dans les délais, et puisque la portée de la mission était ciblée et pouvait apporter une valeur ajoutée, nous avons pris la décision de prioriser le logement avec services de soutien dans le cadre de cette vérification.

Renseignements généraux et contexte

Le Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance de la Ville d'Ottawa

La [*Loi de 2011 sur les services de logement*](#) définit la politique-cadre de la planification et de la réalisation des services de logement et d'itinérance pour les gestionnaires de services et les fournisseurs de logements de l'Ontario. Aux termes de la *Loi de 2011 sur les services de logement*, la Ville d'Ottawa (la Ville) porte le titre de gestionnaire de services et est ainsi « chargée d'administrer les programmes de logements »¹.

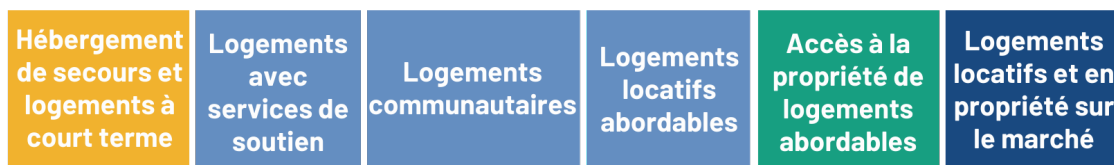
Conformément à la *Loi de 2011 sur les services de logement*, la Ville a dû élaborer et mettre en œuvre, avant le 1^{er} janvier 2014, le Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance (le Plan) pour guider les efforts qu'elle consacre à répondre aux besoins locaux dans le domaine du logement et de l'itinérance. Les municipalités doivent revoir leurs plans et les modifier dans les cas nécessaires une fois tous les cinq ans. Le Plan de la Ville a été mis à jour en 2020 et les travaux se déroulent à l'heure actuelle afin de mettre à jour le Plan pour 2025.

Le logement à Ottawa

Le réseau du logement d'Ottawa permet d'offrir différentes options de logement dans la collectivité afin de répondre aux besoins des résidents (cf. la **figure 1** ci-après). Il est important de noter que les personnes n'évoluent pas linéairement dans ce réseau, qui se veut souple et adapté afin d'offrir au moment voulu les options de logement et l'aide qu'il faut.

¹ [Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance de la Ville d'Ottawa](#) – 2020-2030.

Figure 1 : Réseau du logement d'Ottawa



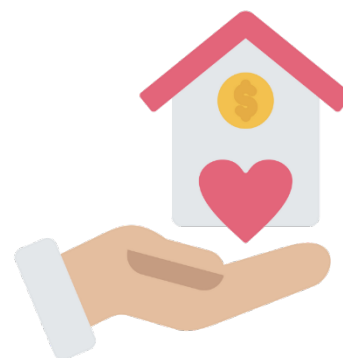
Les logements avec services de soutien

Comme l'indique le Plan, le logement avec services de soutien constitue « un modèle communautaire axé sur la personne qui offre un hébergement permanent abordable assorti de divers services et aide personnalisés ». Dans le logement avec services de soutien, on offre à la fois un logement et un soutien; ce sont les membres du personnel de la Ville qui assurent à différents niveaux le soutien offert dans les établissements.

Bien qu'elle n'offre pas elle-même de logements avec services de soutien, la Ville administre le financement versé par les trois ordres de gouvernement afin de financer les organismes fournisseurs de logements avec services de soutien. Voici en quoi consistent la construction et l'exploitation d'un immeuble de logements avec services de soutien.

1. Financement des dépenses en immobilisations

- À l'heure actuelle, le financement des dépenses en immobilisation est versé essentiellement par le gouvernement fédéral (dans le cadre de programmes comme Vers un chez-soi, l'Initiative pour la création rapide de logements et le Fonds pour accélérer la construction de logements) ainsi que par le gouvernement de l'Ontario (dans le cadre de programmes comme le Fonds pour l'accélération de la construction et l'Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement).
- Les programmes de financement évoqués ci-dessus visent essentiellement à accroître, dans les municipalités, les stocks de logements abordables, dont les logements avec services de soutien constituent un type.
- Le financement des stocks de logements abordables relève de la compétence du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial. En sa qualité de gestionnaire de services, la Ville doit déterminer la répartition du financement pour pouvoir réaliser ses objectifs et projets décrits dans son [Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance](#) et dans sa [Stratégie d'investissement pour le logement abordable](#).



- La Ville distribue des fonds consacrés aux logements abordables parmi les organismes fournisseurs de services de logements avec services de soutien pour construire ces logements à Ottawa. Les organismes fournisseurs de services deviennent les locateurs pour des résidents et offrent les services de soutien nécessaires à l'entretien et à la rétention des logements grâce au financement opérationnel annuel.

2. *Financement opérationnel*

- La Ville verse à certains organismes fournisseurs de services des fonds opérationnels pour les frais de personnel, les frais d'entretien des bâtiments et la programmation, afin qu'ils puissent offrir un ensemble de services de soutien aux résidents des logements en milieu de soutien.
- Les services de soutien comprennent aussi bien l'aide par contacts légers ou moyens (dans laquelle le personnel chargé des services de soutien visite chaque semaine les résidents) que les services de soutien offerts sur les lieux à raison de 24 heures sur 24 et de sept jours sur sept et peuvent comprendre, sans toutefois s'y limiter, l'aide dans les aptitudes à la vie quotidienne, l'aide dans le maintien du logement ainsi que les services de santé et de bien-être.

La Ville a conclu avec certains organismes fournisseurs de services des accords d'exploitation pour certains immeubles de logements avec services de soutien (dans la plupart des cas parce qu'elle verse le financement des dépenses en immobilisations pour ces immeubles). Il faut noter que la Ville ne finance pas tous les organismes fournisseurs de services de logements avec services de soutien à Ottawa.

Le [Rapport sur la Mise à jour du Plan financier à long terme pour les services de logement 2025-2030](#) décrit dans leurs grandes lignes les projections du financement infrastructurel et opérationnel et les investissements à consacrer au maintien des services existants et à la réalisation des cibles définies dans le Plan 2020-2030 de la Ville dont la création de 50 logements avec services de soutien par an. Le **tableau 1** ci-après donne la répartition du financement infrastructurel et opérationnel que la Ville a administré ou attribué aux organismes fournisseurs de logements avec services de soutien pour la période comprise entre 2022 et 2024² :

² Ces chiffres sont établis d'après les données fournies par les Services du logement et de la lutte contre l'itinérance; nous n'en avons pas vérifié l'exactitude, ni l'exhaustivité.

Tableau 1 : Financement infrastructurel et opérationnel consacré aux logements avec services de soutien dans la période comprise entre 2022 et 2024

Sources	2024 ³		2023		2022	
	Infrastructurel	Opérationnel	Infrastructurel	Opérationnel	Infrastructurel	Opérationnel
Fédéral	6 671 052 \$	4 488 012 \$	18 553 914 \$	3 494 214 \$	-	3 556 353 \$
Provincial	2 416 717 \$	8 281 236 \$	-	3 826 472 \$	-	2 841 892 \$
Ville	1 645 551 \$	2 537 658 \$	6 269 701 \$	4 000 767 \$	11 490 556 \$	2 875 699 \$
Total	10 733 320 \$	15 306 906 \$	24 823 615 \$	11 321 453 \$	11 490 556 \$	9 273 944 \$

La Ville a atteint, dans les trois (3) années indiquées dans le **Tableau 1** ci-dessus, sa cible dans la création de 50 logements avec services de soutien par an.

L'accès aux logements avec services de soutien

À l'heure actuelle, plusieurs moyens différents permettent aux résidents d'avoir accès à des logements avec services de soutien à Ottawa, à savoir :

- La Liste de l'accès coordonné à des logements avec services de soutien de la Ville : grâce à cette liste, la Ville reçoit des recommandations et fait ensuite concorder les personnes en situation d'itinérance chronique et les logements avec services de soutien pour lesquels elle a conclu des accords d'exploitation. Pour pouvoir être inscrits dans cette liste, les particuliers doivent répondre à la définition de l'itinérance chronique du programme Vers un chez-soi, soit 180 séjours d'itinérance⁴ dans l'année écoulée ou 546 dans les trois dernières années, vivre dans la rue ou appartenir à un groupe démographique spécifique comme les jeunes et les Autochtones, entre autres.
- La Liste d'attente centralisée (LAC), qui est gérée par le Registre du logement social au nom de la Ville. Bien que cette liste serve essentiellement à gérer les logements communautaires, elle fait aussi état des organismes fournisseurs de logements avec services de soutien et des établissements dans lesquels sont aménagés ces logements (et qu'ils

³ La direction a fait savoir qu'en 2024, la Ville a fait appel au financement ponctuel offert par le gouvernement fédéral et par le gouvernement provincial afin de compenser l'apport de la municipalité aux frais d'exploitation. Au terme de ce financement ponctuel, la Ville s'attend à atteindre à nouveau les niveaux de financement municipal de 2023.

⁴ On entend par séjour une nuit passée dans un refuge.

soient ou non financés par la Ville). L'itinérance chronique n'est pas une condition d'admission; tous ceux et toutes celles qui ont besoin de logements avec services de soutien peuvent déposer une demande, et c'est à l'organisme fournisseur de services qu'il appartient de déterminer s'ils y ont droit ou non.

- Dans certains cas, on peut déposer directement des demandes auprès de l'organisme fournisseur de logements avec services de soutien.

L'évolution du paysage

Dans les dernières années, Ottawa a été confrontée, comme d'autres municipalités canadiennes, à différentes crises (dont l'offre de drogues toxiques, la multiplication des surdoses, l'abordabilité du logement et l'augmentation de la complexité des problèmes de santé mentale) qui ont changé le paysage de l'itinérance. Les personnes en situation d'itinérance sont aux prises avec des enjeux plus complexes et épineux et ont besoin de meilleurs programmes d'aide liés à la santé en général, à la santé mentale et à la consommation de substances, pour pouvoir conserver et entretenir leur logement. En raison de l'évolution des niveaux de gravité⁵ des personnes vivant dans l'itinérance, l'intégration du logement et de la santé dans les logements avec services de soutien est encore plus essentielle.

La responsabilité et le financement des services d'aide dans le domaine de la santé ne relèvent pas de la compétence ni du mandat de la Ville. Le financement lié à la santé est versé par le gouvernement de l'Ontario (soit essentiellement par le ministère de la Santé) directement aux organismes du secteur de la santé. Les organismes fournisseurs de logements avec services de soutien doivent, pour leur financement, s'adresser directement au gouvernement provincial (si leur mandat est lié à la santé) ou nouer un partenariat avec des organismes du secteur de la santé pour avoir accès à ce financement et offrir des services de soutien liés à la santé dans les immeubles de logements avec services de soutien. Ce financement est généralement consacré au personnel (soit les travailleurs de soins cliniques et les infirmières et infirmiers autorisés) chargé d'assurer les services de soutien en soins de santé primaires, les services de santé mentale internes et les programmes de lutte contre l'accoutumance, entre autres.

Conscients de la nécessité d'instituer un réseau intégré pour l'ensemble de ce secteur, la Ville et le Secteur du logement et de la lutte contre l'itinérance ont mis au point la Table de leadership sur le logement et l'itinérance. Ce mécanisme de gouvernance servira de

⁵ La gravité d'un cas détermine le niveau, l'intensité, la durée et la fréquence des services de soutien nécessaires pour mettre fin à l'itinérance d'une famille ou d'une personne.

comité consultatif avec l'approbation du Conseil municipal et aura pour mission de planifier, de concevoir et d'encadrer la mise en œuvre continue d'un réseau intégré de logements et de lutte contre l'itinérance et des secteurs liés afin d'offrir des choix de logements abordables, convenables et adéquats et de permettre de réduire l'itinérance. La mise en œuvre de ce comité consultatif en est à ses premiers balbutiements.

Objectif et portée de cette mission de vérification

L'objectif de cette mission de vérification consistait à donner l'assurance raisonnable que la Ville a des programmes et des services efficaces pour surveiller, coordonner et réaliser des logements avec services de soutien.

Cette mission a essentiellement porté sur les moyens permettant aux résidents d'Ottawa d'avoir accès à des logements avec services de soutien et sur les moyens grâce auxquels ils sont pris en charge dans ce type de logement, ce qui a consisté à évaluer :

3. la gouvernance et la surveillance des logements avec services de soutien;
4. les processus institués pour évaluer les besoins, puis pour prioriser et loger les particuliers dans les logements avec services de soutien;
5. les services généraux et de soutien permanents offerts aux résidents pour qu'ils puissent conserver leur logement.

Pour les besoins de cette mission de vérification, les logements avec services de soutien comprenaient les établissements qui étaient expressément aménagés pour offrir des services de soutien en interne, dans ce qu'il est convenu d'appeler les bâtiments autonomes. Il ne s'agit pas des sites éparpillés, dans lesquels on offre aux clients, dans leur logement existant, différents services de soutien.

Le lecteur est invité à consulter l'[appendice 2](#) pour de plus amples renseignements sur l'objectif, les critères et l'approche de cette mission de vérification, qui s'est déroulée conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des auditeurs internes⁶.

Nous avons attribué à chacune des constatations dont fait état ce rapport une cote qui priorise les mesures correctives correspondantes. Les cotes sont définies dans l'[appendice 3](#).

Conclusion

Dans le paysage actuel, les personnes en situation d'itinérance sont aux prises avec des enjeux plus complexes et épineux, ce qui donne lieu à une augmentation considérable

⁶ <https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/mandatory-guidance/ippf/2017/ippf-standards-2017-french.pdf>.

des besoins en services de soutien pour leur permettre d'entretenir et de conserver leur logement. Il est important de savoir que le logement avec services de soutien est un mécanisme ou un outil qui permet de lutter contre l'itinérance chronique. Il est nécessaire, pour soutenir le réseau, de continuer de consacrer des investissements à des solutions à long terme comme le logement abordable et aux activités liées à la prévention et au réacheminement.

Nous avons constaté que d'importants travaux se déroulent à la Ville et dans l'ensemble du secteur afin de venir en aide aux clients qui ont besoin de logements avec services de soutien. Dans la mesure du possible, la Ville et les organismes fournisseurs de services recherchent des solutions innovantes et des occasions de préconiser les changements à apporter au réseau et d'offrir le financement nécessaire pour résoudre les difficultés de logements à Ottawa. À l'heure actuelle, la Ville et les organismes fournisseurs de services ont un surcroît de travail lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins et aux difficultés complexes de leurs clients. La demande de logements et de services de soutien est supérieure à la capacité de la Ville et du secteur d'assurer ce service critique.

Le succès des logements avec services de soutien dépend de la collaboration entre la Ville, les organismes fournisseurs de services, les résidents et les conseillers municipaux, ainsi que de la coordination de tous les ordres de gouvernement.



Nous avons constaté qu'il existe des silos qui séparent le financement infrastructurel, le financement opérationnel et le financement lié à la santé pour offrir des logements avec services de soutien. La Ville touche le financement infrastructurel versé par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial; or, ces ordres de gouvernement n'offrent pas le financement opérationnel complémentaire lié aux projets d'infrastructures. La Ville se retrouve donc constamment dans une situation dans laquelle elle doit réagir pour tâcher de se faire verser le financement opérationnel permettant d'assurer ce type essentiel de logements. En outre, la Ville n'a pas la compétence liée au financement de la santé, et compte tenu des difficultés de santé auxquelles sont confrontés les résidents, l'offre de services d'aide dans le domaine de la santé est un aspect essentiel des efforts destinés à offrir des logements durables à ceux et à celles qui vivent dans des logements avec services de soutien. Nous avons aussi constaté que compte tenu des niveaux actuels du financement opérationnel et de la marge de manœuvre dont disposent les organismes fournisseurs de services dans la sélection de leurs clients, certaines

personnes dont les besoins sont plus complexes peuvent continuer de vivre dans l'itinérance parce que les organismes fournisseurs de logements avec services de soutien ne sont pas en mesure de les soutenir.

Jusqu'à maintenant, la Ville n'a pas établi de normes référentielles pour les services de soutien à offrir dans ces logements, ce qui a donné lieu à des incohérences et à différents degrés de formalité parmi les organismes fournisseurs de services. Enfin, nous avons constaté que la Ville est limitée dans sa capacité à savoir globalement, en analysant la situation, si ces investissements dans les logements avec services de soutien « améliorent concrètement la situation ». La Ville n'a pas établi de résultat et dispose d'indicateurs limités pour évaluer les progrès accomplis; elle n'a pas non plus, dans l'ensemble, les données nécessaires pour justifier les décisions se rapportant aux logements avec services de soutien.

Puisque le Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance sera bientôt mis à jour et qu'on a créé la Table de leadership sur le logement et l'itinérance, la Ville a l'occasion de faire un retour sur le portefeuille des logements avec services de soutien pour s'assurer que les priorités et l'affectation des ressources cadrent avec son objectif global qui consiste à réduire l'itinérance chronique, grâce à des logements avec services de soutien et à d'autres types de solutions de logement.

Valeur de la mission de vérification : Cette mission a mis en lumière l'importance du logement avec services de soutien, qui constitue l'un des mécanismes qui permettront de mettre fin à l'itinérance chronique.

Les recommandations déposées dans ce rapport de vérification devraient permettre d'instituer une approche mieux définie et résolue dans la gestion du programme de logements avec services de soutien et dans l'évaluation des résultats de ce programme.

Constatations et recommandations des vérificateurs

1. Gouvernance et coordination

1.1 Les programmes de logements avec services de soutien ne permettent pas de répondre aux besoins des personnes qui vivent dans l'itinérance chronique si on ne coordonne pas mieux le financement infrastructurel, le financement opérationnel et le financement sanitaire.

Cote de priorité :
Élevée

Compte tenu du paysage actuel, le logement avec services de soutien est considéré comme une solution de logement essentielle pour aider les personnes qui vivent dans l'itinérance chronique et les autres personnes vulnérables qui ont des besoins aigus en services de soutien. Compte tenu des différentes crises qu'elle connaît, la Ville a pris en connaissance de cause la décision, dans les dernières années, de concert avec son Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance, d'investir dans le logement avec services de soutien.

Au cours de notre mission de vérification, nous avons constaté une lacune dans la coordination du financement infrastructurel, du financement opérationnel et du financement sanitaire, ce qui donne lieu à des difficultés considérables pour l'établissement et la durabilité de l'exploitation des immeubles de logements avec services de soutien. Nous décrivons ci-après ces difficultés dans les détails.

Le financement infrastructurel et le financement opérationnel

Lorsque le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial offrent à la Ville le financement infrastructurel des logements abordables, la Direction générale des initiatives stratégiques lance un processus pour établir la liste des projets de logements potentiels. Pour respecter la cible exposée dans le Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance et selon laquelle il faut « construire 10 % des nouveaux logements abordables avec services de soutien », la Ville a approuvé, dans les dernières années, le financement infrastructurel permettant de construire chaque année un (1) immeuble de logements avec services de soutien (ce qui permettra de créer une cinquantaine de logements).

Dans le cadre de notre mission, nous avons appris que le financement infrastructurel ne s'accompagne pas d'un financement opérationnel ou sanitaire continu (le cas échéant) pour permettre d'offrir les services de soutien dans les logements avec services de soutien lorsqu'ils sont construits. Parce qu'elle ne veut pas se priver du financement infrastructurel qui lui est offert parce que les besoins en logements abordables sont très

considérables, la Ville se lancera dans le financement des immeubles, et c'est à elle (soit essentiellement les Services du logement et de la lutte contre l'itinérance de la Direction générale des services sociaux et communautaires) que reviendra la responsabilité de faire des démarches pour réunir le financement opérationnel annuel lié au logement afin d'offrir les services de soutien continus nécessaires. Les organismes fournisseurs de services de logements mènent les projets de logement avec services de soutien en s'attendant à ce que le financement opérationnel et le financement sanitaire (le cas échéant) soient disponibles.

Compte tenu du financement limité et des différentes priorités à respecter de front dans le portefeuille du logement, la direction a fait savoir qu'elle tâche constamment de remanier les budgets ou de faire des démarches, dans la mesure du possible, pour avoir accès au financement opérationnel permettant de mettre en service de nouveaux immeubles de logements avec services de soutien. Or, cette approche réactive n'est pas viable. Comme l'indique le Plan financier à long terme, la Ville a estimé qu'il lui fallait un financement opérationnel de 1,5 million de dollars par an pour chaque immeuble de 50 logements avec services de soutien exploité. La Ville fait déjà appel à la totalité des budgets opérationnels disponibles et n'a pas la capacité de continuer de financer les immeubles de logements avec services de soutien existants ni de mettre en service de nouveaux immeubles sans financement complémentaire.

En outre, en raison de la complexité grandissante des besoins en santé mentale et des problèmes de consommation de substances, les organismes fournisseurs de logements avec services de soutien et les membres du personnel de la Ville ont fait savoir que le niveau actuel du financement opérationnel ne suffit pas à répondre aux besoins des personnes dont les niveaux de gravité sont plus élevés ou dont les besoins sont plus complexes. Le financement opérationnel ne couvre qu'un nombre limité d'employés, et les organismes fournisseurs de services ont fait savoir que la charge de travail peut être difficile à gérer, ce qui a pour effet de diminuer le nombre de points de contact avec les clients et de causer des retards dans les services d'aide dont ils ont besoin.

Les organismes fournisseurs de services ont fait savoir que selon les niveaux actuels du financement opérationnel, ils ne sont pas en mesure de soutenir adéquatement leurs résidents et de leur fournir les services essentiels pour assurer la sécurité et le bien-être des résidents et de la collectivité.

Le financement sanitaire

Comme nous l'avons mentionné, on fait appel à une source de financement distincte pour le portefeuille des logements et celui de la santé. Le gouvernement provincial ne verse pas de financement sanitaire à la Ville; les organismes fournisseurs de logements avec services de soutien doivent nouer des partenariats avec les organismes du secteur de la santé pour avoir accès à ce financement, qui est versé directement par le ministère de la Santé. Bien qu'il n'offre pas de financement ni de services liés aux logements avec services de soutien, nous croyons savoir que Santé publique Ottawa (SPO) cherche à influencer la planification du système municipal en matière de santé et de logement afin d'améliorer la stabilité du logement et l'utilisation des soins de santé pour les personnes qui sont en situation de logement précaire ou qui vivent dans des logements avec services de soutien.

Dans le cadre de cette mission de vérification, nous avons appris que le financement sanitaire attendu et recherché n'était pas versé pour les immeubles de logements avec services de soutien et qu'il a fallu modifier leurs demandes dans le cadre des programmes pour qu'elles cadrent avec le financement offert. Plus précisément, il a fallu remplacer le niveau de gravité cible « élevé » pour l'abaisser au niveau « faible/modéré » parce qu'on ne versait pas, pour ces immeubles, le financement voulu pour permettre d'assurer les services de soutien en santé nécessaires à l'intention des clients dont les besoins sont plus complexes. Alors que ces immeubles servaient en définitive à loger les personnes qui avaient besoin de services de soutien, on ne pouvait pas servir la clientèle visée dont les cas étaient plus aigus.

Les clients dont les cas sont très aigus sont parfois les plus difficiles à loger et sont ceux qui ont le plus tendance à avoir besoin de services de soutien. Les immeubles de logements avec services de soutien destinés à loger les clients dont les cas sont très aigus, mais qui en définitive ne permettent que de loger les personnes dont les cas sont moins aigus ou dont les cas sont modérés pourraient mener à l'itinérance chronique de ce groupe démographique.

L'entretien et la réparation des infrastructures

Dans le cadre de l'accord infrastructurel conclu avec la Ville pour construire de nouveaux immeubles de logements avec services de soutien, les organismes fournisseurs de services doivent constituer une réserve pour l'entretien éventuel des infrastructures. Il y a par le fait même plus de dommages causés à ces



logements ou à ces immeubles de logements avec services de soutien qui réclament d'autres travaux de réparation et d'entretien. Les organismes fournisseurs de services nous ont fait savoir qu'on ne leur verse pas toujours suffisamment de fonds pour effectuer les travaux de réparation nécessaires dans leurs immeubles et que parfois, ils ont dû s'adresser à la Ville pour demander un financement supplémentaire afin de corriger les dommages causés à ces immeubles, ce qui impose à la Ville l'obligation supplémentaire de trouver le financement voulu dans ses budgets déjà tendus.

Les organismes fournisseurs de logements communautaires

Bien que cette mission ait été consacrée exclusivement aux logements avec services de soutien, nous avons constaté, pendant son déroulement, que la hausse de la demande exprimée pour les services de soutien ne se limitait pas aux organismes fournisseurs de logements avec services de soutien. Les organismes fournisseurs de logements communautaires sont aux prises avec des clients et des besoins plus complexes, qui ont besoin de services de soutien pour entretenir et conserver leurs logements.

Les logements communautaires sont subventionnés et financés par le gouvernement provincial. (Autrement dit, le financement des logements communautaires est versé par l'entremise de la Ville essentiellement par le gouvernement provincial.) À la différence des organismes fournisseurs de logements avec services de soutien, on attribue aux fournisseurs de logements communautaires les dossiers des personnes inscrites dans la Liste d'attente centralisée, et ces derniers doivent loger des clients d'après les exigences de la [Loi de 2011 sur les services de logement](#). Lorsqu'on leur attribue les dossiers des particuliers et des ménages inscrits dans la Liste d'attente centralisée, on ne donne pas aux organismes fournisseurs de logements communautaires d'information sur les antécédents et le passé de ces particuliers ou ménages, sur leurs besoins ni sur les services de soutien nécessaires, ni non plus sur leur capacité à vivre dans l'autonomie. Les besoins de certains clients à la recherche de logements communautaires ont changé, comme les besoins de ceux qui vivent dans des logements avec services de soutien, en ce qu'il leur faut de l'aide à un certain niveau (liée au logement ou à la santé) pour conserver leur logement, ce que les organismes fournisseurs de services de logements communautaires ne sont pas en mesure de fournir parce qu'ils n'ont pas les moyens ni le financement voulus. Puisqu'il n'y a pas de mécanisme permettant d'offrir ces services de soutien, nous croyons savoir que cette situation a donné lieu à des problèmes comme :

- les inconvénients causés aux résidents eux-mêmes;
- les difficultés ou les répercussions pour les voisins et les résidents de la collectivité;
- les dommages causés dans les logements et dans les immeubles;

- l'augmentation du nombre d'appels destinés aux policiers et aux ambulanciers.

Pour certaines personnes, ces difficultés ont finalement donné lieu à l'expulsion et les ont obligées à intégrer ou à réintégrer le réseau de l'itinérance.

Conclusion

L'approche cloisonnée adoptée pour le financement par les autres ordres de gouvernement oblige à mettre au point des programmes et des services de logements avec services de soutien discontinus, ce qui explique :

- qu'on ne réponde pas constamment aux besoins des clients;
- qu'on ne puisse pas loger ni aider les personnes dont les cas sont plus aigus et celles qui vivent depuis plus longtemps dans l'itinérance chronique, ce qui suscite d'autres motifs d'inquiétude sur l'équité du logement de ces personnes;
- que les pressions se multiplient sur les autres services de première ligne (dont les services de surveillance policière, les services paramédicaux et les hôpitaux).

Si on ne leur offre pas des services de soutien adéquats, les résidents risquent plus de ne pas pouvoir entretenir et conserver leur logement, ce qui pourrait mener à leur expulsion et les obliger à réintégrer le réseau de l'itinérance. À ce stade, de nombreuses difficultés sont indépendantes de la volonté de la municipalité, ce qui explique que la Ville soit dans une situation où elle doit constamment réagir sans pouvoir répondre globalement aux besoins des résidents d'Ottawa.

RECOMMANDATION 1 – DÉFINIR L'APPROCHE GLOBALE À ADOPTER DANS LA GESTION DES LOGEMENTS AVEC SERVICES DE SOUTIEN.

Le directeur des Services du logement et de la lutte contre l'itinérance devrait définir l'approche globale à adopter dans la gestion des logements avec services de soutien dans le cadre du Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance. Plus précisément, il devrait établir les modalités selon lesquelles les logements avec services de soutien cadrent avec les options de logements (soit leurs destinataires). Il faudra ensuite établir les résultats attendus relativement au portefeuille de logements avec services de soutien.

RÉPONSE 1 DE LA DIRECTION

La direction est d'accord avec cette recommandation. Elle fera état, dans la version à jour du Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance, des priorités, des buts, des cibles et des résultats attendus pour ce qui est des logements avec services de soutien. Le Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance établit l'orientation stratégique des moyens à prendre pour veiller à ce que les logements avec services de soutien concordent avec le continuum du logement; ce plan sera réalisé au premier trimestre de 2026.

RECOMMANDATION 2 – ASSURER L'INTÉGRATION DU PLAN DE TRAVAIL POUR LES LOGEMENTS AVEC SERVICES DE SOUTIEN.

Le directeur des Services du logement et de la lutte contre l'itinérance devrait mettre au point un plan de travail intégré pour construire et exploiter des immeubles de logements avec services de soutien qui cadrent avec le Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance. Ce plan de travail, à établir en collaboration avec la Direction générale des initiatives stratégiques et Santé publique Ottawa, devrait :

- définir les lignes de conduite que la Ville applique pour gérer le portefeuille de logements avec services de soutien et les décisions correspondantes;
- établir une approche pour assurer la collaboration et la coordination du portefeuille de logements avec services de soutien, dont les démarches à mener auprès des autres ordres de gouvernement, en établissant des partenariats et en consultant les organismes fournisseurs de services et les autres parties prenantes;
- instituer des baromètres de rendement et les rapports obligatoires liés aux résultats des logements avec services de soutien (conformément à la recommandation 1);
- évaluer et intégrer, le cas échéant, les modèles et approches complémentaires afin d'aider les clients qui se situent à différents niveaux de gravité;
- établir les modalités selon lesquelles le financement des logements avec services de soutien sera priorisé et attribué en fonction des différents niveaux de gravité d'après les besoins.

RÉPONSE 2 DE LA DIRECTION

La direction est d'accord avec cette recommandation. Elle mettra sur pied, d'ici au quatrième trimestre de 2025, un groupe de travail dont la durée sera limitée et qui sera constitué de représentants sectoriels compétents, en interne et en externe, pour encadrer l'élaboration et la surveillance d'un plan de travail intégré. Ce groupe de travail mettra au point un plan de travail pour donner suite aux interventions recommandées d'ici au premier trimestre de 2026.

2. Placement et services de soutien permanents dans les logements avec services de soutien

La Liste de l'accès coordonné à des logements avec services de soutien gérée par la Ville est destinée à aider ceux qui vivent dans l'itinérance chronique à trouver et à garder les logements et les services de soutien voulus. Cette liste est constituée de trois (3) paliers de logements avec services de soutien (qui sont définis en interne par la Ville) :

Palier 1	Palier 2	Palier 3
• Personnel sur les lieux à raison de 24 heures sur 24 et de sept jours sur sept • Soins de santé primaires sur les lieux • Services de gestion des cas	• Personnel sur les lieux à raison de 24 heures sur 24 et de sept jours sur sept • Services de gestion des cas • Services de gestion des médicaments	• Services de gestion des cas

La Ville s'attend à ce que le personnel de première ligne appelé à intervenir auprès des personnes qui vivent actuellement dans l'itinérance (dans les refuges, les haltes-accueil ou dans les établissements des organismes partenaires) mène une évaluation en faisant appel à l'outil d'aide à la décision pour l'établissement des priorités dans les services (SPDAT) pour établir le placement des clients d'après l'importance des besoins. La note calculée grâce à l'outil SPDAT fixe le niveau de gravité du cas de la personne, qui sert à déterminer le niveau d'intervention approprié, l'intensité, la durée et la fréquence de l'aide à apporter à la personne dans la gestion des cas⁷. Il faut noter que ce ne sont pas toutes les municipalités du Canada qui font appel à l'outil SPDAT.

⁷ La gestion des cas est une approche centrée sur la personne et qui permet d'expertiser, de planifier, de coordonner, de surveiller et d'évaluer les ressources et les programmes d'aide nécessaires pour aider les individus; l'objectif consiste à leur permettre d'avoir accès à des logements stables et à conserver ces logements.

Le **tableau 2** ci-après donne la répartition des niveaux de gravité des personnes inscrites dans la Liste de l'accès coordonné à des logements avec services de soutien de la Ville en date du 31 décembre 2024.

Tableau 2 : Répartition des niveaux de gravité

Gravité				
Faible	Modérée	Élevée	Sans objet ⁸	Inconnue
12 % (47)	6 % (22)	24 % (97)	35 % (141)	23 % (91)

2.1 Les processus d'expertise actuels pour l'accès aux logements avec services de soutien sont subjectifs et ne permettent peut-être pas de tenir compte des personnes qui sont le plus chroniquement itinérantes.

Cote de priorité :
Élevée

Pour pouvoir être logé dans un immeuble de logements avec services de soutien géré dans le cadre de la Liste de l'accès coordonné à des logements avec services de soutien de la Ville, il faut d'abord recommander d'inscrire l'individu dans cette liste, puis demander à un organisme fournisseur de services de l'évaluer pour savoir s'il répond aux conditions.

Expertises et recommandations pour inscrire des individus dans la Liste de l'accès coordonné

Pour avoir accès à la Liste de l'accès coordonné à des logements avec services de soutien gérée par la Ville, les travailleurs de première ligne ou les gestionnaires de cas soumettent à la Ville un formulaire de recommandation établi d'après la note attribuée aux clients par l'outil SPDAT, leur passé d'itinérant et les types de services d'aide nécessaires. Nous avons noté que la Liste de l'accès coordonné à des logements avec services de soutien de la Ville n'est pas une liste d'attente priorisée : on n'attribue pas de priorité aux clients d'après la date à partir de laquelle ils sont inscrits dans cette liste ni selon les besoins. Il s'agit d'une liste d'admissibilité qui est destinée à établir la concordance entre les individus qui y sont inscrits et les logements d'après leurs besoins. Tant que l'individu répond aux critères d'admission lorsqu'il est recommandé (surtout s'il est itinérant chronique depuis plus de 180 jours, qu'il vit dans la rue ou qu'il appartient à un groupe démographique spécifique comme les jeunes et les Autochtones), il est inscrit sur cette liste.

⁸ Les clients et organismes autochtones ne font pas appel à l'outil SPDAT, mais font partie de la Liste de l'accès coordonné à des logements avec services de soutien de la Ville.

Notre mission nous a permis de relever plusieurs difficultés sur les processus et les outils en place qui permettent d'expertiser les dossiers des clients et de recommander de les inscrire dans la Liste de l'accès coordonné à des logements avec services de soutien, à savoir :

- Les clients apportent des réponses au questionnaire de l'outil SPDAT et au formulaire de recommandation pour les logements avec services de soutien. Bien qu'on s'attende à ce qu'ils répondent au questionnaire de cet outil, on peut inscrire les individus dans la Liste de l'accès coordonné à des logements avec services de soutien de la Ville sans note ni évaluation de l'outil SPDAT. Comme l'indique le **tableau 2** ci-dessus, la direction a fait savoir que 23 % des clients inscrits dans la Liste de l'accès coordonné aux logements avec services de soutien ont été soumis à une évaluation dont le niveau de gravité est inconnu, ce qui veut dire qu'on ne répond pas toujours au questionnaire de l'outil SPDAT.
- Nous avons appris que les expertises sont parfois subjectives et qu'elles ne sont pas toujours exactes, puisqu'elles sont menées à un moment donné d'après la situation du dossier du client à ce moment. Les expertises peuvent manquer d'uniformité et dépendre étroitement de la volonté du client à donner de l'information et à livrer son état d'esprit. Nous avons aussi appris que l'expertise effectuée grâce à l'outil SPDAT s'est révélée empreinte de biais genrés et racisés puisque certains groupes démographiques obtiennent des notes démesurément inférieures, ce qui se répercute sur les interventions dans l'attribution des logements. En outre, la communauté autochtone ne fait pas appel à l'expertise de l'outil SPDAT puisqu'elle ne considère pas que cette expertise est culturellement adaptée ou sensible. Dans l'ensemble, ces motifs d'inquiétude se répercutent sur la validité et la fiabilité des notes obtenues dans l'expertise de l'outil SPDAT et servant à déterminer les besoins en services de soutien de l'individu.
- En s'en remettant à l'information donnée par les travailleurs de première ligne dans le formulaire, un membre du personnel de la Ville détermine si les clients sont admissibles et les inscrit dans la Liste de l'accès coordonné à des logements avec services de soutien, notamment en les jumelant avec le palier des logements avec services de soutien qui correspond le mieux à leurs besoins d'après l'information disponible.
- Nous avons appris que le personnel des refuges et des haltes-accueil est en sous-nombre et que parfois, ces établissements ont à leur service du

personnel à temps partiel qui n'a pas toujours la capacité ni la compétence voulues pour mener les expertises, ce qui se répercute sur la fiabilité de ces expertises et des formulaires de recommandation.

- On a indiqué que dans certains cas, on recommande des personnes pour des logements avec services de soutien dont elles ne veulent pas nécessairement ou elles n'ont pas nécessairement besoin, en espérant qu'elles auront accès à des logements abordables plus rapidement que si elles sont inscrites dans la Liste d'attente centralisée.

Prise en charge et expertise de l'organisme fournisseur de services

Lorsqu'un organisme fournisseur de logements avec services de soutien a un logement inoccupé dans un immeuble qui relève de lui et qui est géré dans le cadre de la Liste de l'accès coordonné à des logements avec services de soutien de la Ville, il se met en rapport avec la Ville pour se procurer la liste des noms des éventuels locataires. La Ville lui fait parvenir les noms de tous les locataires admissibles pour cet immeuble, d'après le programme et les services de soutien offerts. D'après les entrevues avec les organismes fournisseurs de services, cette liste peut parfois comprendre des centaines de noms, et ces organismes ne peuvent pas parcourir toute la liste pour déterminer les candidats locataires à évaluer et à sélectionner.

Les organismes fournisseurs de logements avec services de soutien ont fait savoir que l'information qu'on leur donnait à propos des candidats locataires, lorsque la Ville leur communique la liste des candidats, était limitée. Ils se sont donc dotés de leurs propres processus d'expertise internes pour connaître les antécédents des clients et pour savoir s'ils peuvent les prendre en charge et répondre à leurs besoins. En définitive, l'organisme fournisseur de services peut à sa discrétion déterminer les clients pour lesquels il veut procéder à une expertise de prise en charge et a le droit de refuser des clients s'il ne croit pas qu'il existe une complémentarité satisfaisante.

Il est important de noter que les organismes fournisseurs de services deviennent les locateurs de leurs clients (c'est-à-dire qu'ils concluent un bail exécutoire avec le



locataire), en plus de leur offrir des services de soutien continus. Les organismes fournisseurs de services ont fait savoir qu'ils devaient assurer l'équilibre dans l'ensemble des immeubles (autrement dit, un immeuble occupé entièrement par des clients dont le cas est très grave n'est pas viable compte tenu du niveau existant du financement opérationnel par immeuble); ils doivent essentiellement savoir :

- si le locataire éventuel peut être pris en charge d'après les services de soutien offerts sur les lieux;
- s'il peut nuire à d'autres résidents de l'immeuble;
- et en définitive, s'il peut garder et entretenir un logement, puisque l'expulser en aval peut être difficile, ardu et coûteux.

Nous avons constaté ce qui suit d'après les travaux réalisés dans un échantillon de six (6) immeubles avec services de soutien :

- La Ville n'oblige pas les organismes fournisseurs de services à appliquer une structure-cadre ou des critères communs dans leur expertise pour savoir qui sélectionner. Ces organismes déterminent, d'après leur propre processus d'expertise, s'il y a une complémentarité satisfaisante entre le candidat et l'immeuble, et ils ne sont pas tenus de justifier dans les détails les cas dans lesquels ils ne sélectionnent pas des candidats inscrits dans la Liste de l'accès coordonné à des logements avec services de soutien. La décision est fondée sur leur jugement, et parfois, les organismes fournisseurs peuvent prendre des décisions d'après l'expérience vécue avec des locataires qu'ils connaissent déjà ou dans les cas où un client a quelqu'un qui se porte à sa défense.
- Les sondages menés dans les dossiers et les entrevues ont permis de constater que le niveau de formalité et de rigueur dans les prises en charge et dans les expertises variait considérablement parmi les organismes fournisseurs de services. Par exemple, certains organismes fournisseurs de services avaient des formulaires d'expertise de la prise en charge qui étaient très détaillés et qui démontraient clairement les raisons pour lesquelles un candidat avait été sélectionné ou non, tandis que d'autres organismes fournisseurs avaient versé au dossier des justifications limitées ou n'en avaient pas versées du tout pour indiquer qu'ils avaient procédé à une expertise de la prise en charge.

Conclusion

Compte tenu des processus et des outils existants, il se peut que des personnes à la recherche de logements avec services de soutien ne soient pas adéquatement évaluées et ne soient donc pas éventuellement inscrites pour avoir accès à la solution de logement la mieux adaptée à leurs besoins.

En sachant que les organismes fournisseurs de logements avec services de soutien évaluent les candidats pour s'assurer qu'ils peuvent répondre à leurs besoins, la marge de manœuvre dont ils disposent, les normes référentielles limitées et le pouvoir discrétionnaire de choisir leurs clients peuvent causer des inégalités dans le réseau. C'est pourquoi les personnes qui font partie du réseau depuis le plus longtemps ou qui ont besoin de services de soutien intensifs ou spécialisés pourraient ne jamais être logées parce qu'on juge que leurs besoins sont trop considérables pour les services de soutien offerts.

Dans l'ensemble, cette situation fait peser une pression plus forte sur le réseau de l'itinérance et sur d'autres services de première ligne.

2.2 La Ville n'a pas encore établi de normes référentielles pour les organismes fournisseurs de logements avec services de soutien.

Cote de priorité :
modérée

Les accords d'exploitation conclus entre la Ville et les organismes fournisseurs de logements avec services de soutien prévoient des attentes générales d'ensemble du point de vue de l'élaboration du régime de soins destinés aux clients et des services de soutien à assurer en continu, notamment la gestion des cas.

La Ville n'a toutefois pas établi de normes référentielles pour les organismes fournisseurs de logements avec services de soutien dans les services de soutien à offrir aux résidents. Il s'agit entre autres du niveau de formalité des régimes de soins. D'après les dossiers examinés et les entrevues menées auprès des organismes fournisseurs de services retenus dans l'échantillon, nous avons noté qu'il y a différents niveaux de rigueur et de formalité dans l'élaboration des régimes de soins et dans l'actualisation continue de ces régimes. En sachant que différents niveaux de services de soutien sont offerts, nous nous attendions à ce que chaque client fasse l'objet d'un régime de soins décrivant dans leurs grandes lignes les services de soutien qui leur sont offerts. Certains organismes fournisseurs de services ont créé des régimes de soins détaillés qui décrivent dans leurs grandes lignes les services de soutien liés aux comportements, aux soins médicaux et aux crises et à offrir aux locataires, tandis que d'autres organismes fournisseurs n'avaient pas de régime de soins en bonne et due forme et captaient plutôt les détails liés aux

objectifs et aux services de soutien dans les notes permanentes versées dans les dossiers des cas.

En outre, nous avons noté qu'il n'y a pas de mécanismes formels ou standards en place dans les activités des organismes fournisseurs de services, ni d'attentes de base de la Ville pour réévaluer les besoins des clients afin de savoir :

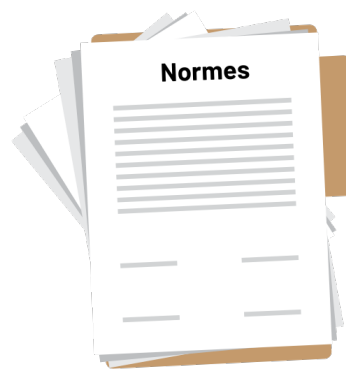
- ce qui donne ou non de bons résultats pour les clients;
- s'il y a des secteurs dans lesquels les clients ont besoin de services de soutien plus ou moins importants;
- si les logements avec services de soutien ou les immeubles abritant ces logements sont toujours la solution adaptée aux besoins des clients.

Certains organismes fournisseurs de services ont informellement fait savoir qu'ils s'attendaient à mettre à jour les régimes de soins une fois tous les six (6) mois ou une fois par an, ou encore, si des changements importants intervenaient dans la vie de quelqu'un, à s'assurer que ces régimes correspondent aux besoins des clients. Dans le cadre des sondages qui ont porté sur les dossiers, certains organismes fournisseurs de services avaient des discussions informelles avec leurs clients pour savoir s'ils souhaitaient s'installer dans des logements indépendants, pour savoir ce dont ils avaient besoin pour mieux réussir ou pour connaître les aspects dans lesquels ils pourraient avoir besoin de plus de services de soutien; nous n'avons toutefois pas constaté, dans l'ensemble des dossiers, qu'il s'agissait d'une pratique constante.

Nous croyons savoir qu'il existe des tensions, pour les organismes fournisseurs de services, entre le respect des droits de l'individu au logement et le jumelage des personnes avec le niveau de soutien voulu. Plus précisément, même si on juge que quelqu'un peut être plus autonome, en raison de la pénurie de logements abordables et du délai d'attente de la Liste d'attente centralisée, il est difficile de trouver une solution de rechange pour quelqu'un qui souhaite avoir accès à un logement assorti de services de soutien moins nombreux.

Conclusion

Sans normes formalisées pour les logements avec services de soutien, on ne peut pas donner l'assurance d'un niveau référentiel de qualité dans l'ensemble des immeubles de logements avec services de soutien que la Ville finance. Les travaux de vérification qui ont porté sur un échantillon d'immeubles de logements avec services de soutien ont



confirmé les incohérences dans la formalité de certains aspects des services de soutien offerts, dont :

- les régimes de soins : Sans l'éclairage apporté par les régimes de soins formels, il se peut qu'il soit difficile de dépister les lacunes dans les services offerts, de connaître les services de soutien qui pourraient être plus ou moins nécessaires et de justifier les décisions à prendre;
- l'expertise continue des services de soutien nécessaires : Sans l'expertise périodique des besoins des clients, il y a un risque, puisqu'on pourrait ne pas identifier rapidement ceux qui n'ont peut-être plus besoin de logements avec services de soutien ou ceux qui ont besoin de services de soutien supplémentaires ou moins nombreux, ce qui pourrait créer des situations dans lesquelles les organismes fournisseurs de services ne peuvent pas offrir de logements à des clients potentiels qui ont besoin des services de soutien offerts dans les immeubles.

RECOMMANDATION 3 : METTRE AU POINT DES NORMES SUR LES LOGEMENTS AVEC SERVICES DE SOUTIEN.

Le directeur des Services du logement et de la lutte contre l'itinérance devrait mettre au point des normes pour régir les processus de gestion des logements avec services de soutien, ce qui devrait consister à :

- revoir, de concert avec le secteur du logement et de la lutte contre l'itinérance, les processus et les outils existants de prise en charge et d'expertise;
- instituer un processus pour apporter les solutions dans le cas des personnes qui ont des besoins plus complexes et qu'il est plus difficile de loger, ce qui pourrait donner lieu à des conférences sur les cas avec les organismes fournisseurs de services compétents et les autres parties prenantes;
- cerner les moyens auxquels il faut faire appel pour les clients qui ont besoin de services de soutien pendant la durée de la location et réévaluer périodiquement les besoins et les services de soutien nécessaires, notamment en adoptant un processus pour reloger ceux qui n'ont plus besoin de ces services ou qui en ont besoin à un niveau différent (en tenant compte des choix des clients);
- se pencher sur les données à réunir auprès des organismes fournisseurs de services pour permettre de mesurer le rendement.

RÉPONSE 3 DE LA DIRECTION

La direction est d'accord avec cette recommandation. Elle mettra au point, en collaboration avec le secteur et les partenaires internes, des normes sur les logements avec services de soutien d'ici au quatrième trimestre de 2026. Ces travaux cadreront avec le plan de travail intégré de la recommandation 2.

3. Gestion des données et prise de décisions

3. 1 La Ville dispose de données limitées pour évaluer les impacts des investissements consacrés aux logements avec services de soutien et pour justifier les décisions à prendre continuellement.

Cote de priorité :
modérée

La Ville publie chaque année un rapport d'étape pour faire le point sur les activités liées au logement et à la lutte contre l'itinérance, en tenant compte des investissements qui y sont consacrés ainsi que des principaux résultats et indicateurs. Le [Rapport d'étape 2023](#) faisait état du nombre de logements avec services de soutien construits et financés ainsi que du pourcentage des personnes qui continuaient d'occuper ces logements (depuis un (1) an ou plus et depuis deux (2) ans ou plus). La Ville s'en remet à l'information apportée par les organismes fournisseurs de services afin de s'acquitter de ses obligations dans le dépôt des rapports sur le financement que lui versent le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial.

Même si la Ville consacre des investissements considérables aux logements avec services de soutien, nous avons noté qu'il y a peu de données pour lui permettre de savoir si elle accomplit des progrès dans ses investissements, et si oui, dans quelle mesure elle le fait. En outre, nous avons constaté qu'il n'y a pas de résultats escomptés, d'indicateurs de rendement clés, ni de cibles établis relativement aux logements avec services de soutien, hormis la cible décrite dans le Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance, selon laquelle « 10 % de tous les logements abordables devraient être constitués de logements avec services de soutien ». Nous reconnaissons qu'il s'agit d'une difficulté commune à l'ensemble des municipalités et qu'il n'y a pas de résultats ni de baromètres standards liés aux logements avec services de soutien.

Compte tenu des résultats établis limités et des données correspondantes également limitées qu'elle réunit, la Ville n'est pas en mesure de se doter d'une vue d'ensemble du portefeuille pour mieux prendre les décisions stratégiques compte tenu du financement limité. Il s'agit entre autres de connaître et de cerner les lacunes dans les services de soutien, les niveaux de gravité des cas des clients qui ne sont pas servis et de ce qui donne ou non de bons résultats dans le secteur.

Une raison qui explique la visibilité limitée et le manque de données recueillies sur les logements avec services de soutien est que la Ville essaie de ne pas demander aux organismes fournisseurs de services de déposer des données et des baromètres en plus de ceux dont elle a besoin pour établir les rapports à déposer auprès du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial, et ce, pour éviter d'alourdir inconsiderablement le fardeau de l'administration. Il existe également un risque lié à des problèmes potentiels de qualité et d'intégrité des données.

Les examens annuels que mène la Ville sur ce programme avec ses organismes fournisseurs de services sont une autre source d'information à laquelle elle a accès. Chaque organisme fournisseur de logements avec services de soutien qui a un accord d'exploitation avec la Ville est tenu de se soumettre à un examen du programme. Cet examen constitue le principal mécanisme d'encadrement dont dispose la Ville pour s'assurer que les organismes fournisseurs assurent les services exposés dans ces accords, que les dépenses sont recevables et aussi pour réunir l'information sur les difficultés et les risques auxquels sont confrontés les organismes fournisseurs de services. Les entrevues qui ont eu lieu avec la direction de la Ville ont permis de constater que jusqu'à maintenant, la Ville n'a pas analysé globalement les examens du programme et qu'elle ne les a pas utilisés comme source d'information pour connaître les besoins et les lacunes dans les services de soutien de l'ensemble de ce secteur, pour éclairer les décisions à prendre ou pour miser sur l'éclairage apporté afin d'étayer l'analyse de rentabilité effectuée avec d'autres ordres de gouvernement.

Conclusion

Hormis le nombre de logements construits chaque année, la Ville n'a pas établi les résultats ni les baromètres liés aux logements avec services de soutien. Sans ces résultats escomptés formalisés, la Ville ne peut pas prioriser comme il se doit, ni prendre des décisions efficaces relativement à l'affectation des ressources limitées. En outre, sans indicateurs ni baromètres appliqués à intervalles réguliers, la Ville ne peut pas démontrer qu'elle accomplit des progrès par rapport aux résultats escomptés ni qu'elle dispose de données afin d'établir l'analyse de rentabilité à l'intention des organismes de financement lorsqu'il s'agit de demander des ressources supplémentaires. Les recommandations 1 à 3 ci-dessus consistent à établir des résultats et des indicateurs de rendement qui concordent avec cette observation.

RECOMMANDATION 4 : FAIRE FRUCTIFIER LES EXAMENS ANNUELS DU PROGRAMME.

Le directeur des Services du logement et de la lutte contre l'itinérance devrait instituer un processus formel pour résumer, analyser et faire fructifier les résultats des examens annuels du programme afin de pouvoir évaluer les progrès accomplis dans les résultats se rapportant aux logements avec services de soutien.

RÉPONSE 4 DE LA DIRECTION

La direction est d'accord avec cette recommandation. Elle instituera un processus formel pour faire fructifier les résultats des examens annuels du programme d'ici au premier trimestre de 2026. En établissant les résultats, les cibles et les normes du programme de logements avec services de soutien, la direction s'assurera qu'ils sont intégrés dans le déroulement des examens formels du programme.

Appendice 1 – Profils des experts consultés

Dans cette mission de vérification, nous avons fait appel à des experts de la question pendant le déroulement du projet. Nous leurs sommes reconnaissants de l'aide qu'ils nous ont apportée, grâce à leur vaste connaissance du logement et de l'itinérance au Canada. Le lecteur trouvera ci-après le profil de nos experts de la question.

Tim Aubry, Ph. D., C. Psych., CE

Tim Aubry est professeur émérite à l'École de psychologie et chercheur au Centre de recherche sur les services éducatifs et communautaires de l'Université d'Ottawa. Psychologue clinicien communautaire de formation, il consacre ses travaux de recherche aux services en santé mentale communautaire, à l'itinérance et au Logement d'abord. Pendant toute sa carrière, il a collaboré à des projets de recherche avec des organismes communautaires et différents ordres de gouvernement, en participant à l'élaboration de programmes et de politiques sur les services sociaux et la santé.

Nick Falvo, Ph. D.

Expert-conseil en recherche titulaire d'un doctorat dans les politiques publiques, Nick Falvo consacre ses travaux au logement abordable et à l'itinérance. Il a été auparavant directeur de la recherche et des données de la Calgary Homeless Foundation et avait auparavant passé 10 ans à intervenir directement auprès des personnes en situation d'itinérance. Il est le rédacteur en chef, pour l'Amérique du Nord, de l'*International Journal on Homelessness* et a mérité en 2021 la Médaille de la présidence de la SCHL pour ses travaux de recherche exceptionnels sur le logement.

Appendice 2 – À propos de cette mission de vérification

L'objectif et la portée de la vérification

L'objectif de cette mission de vérification consistait à donner l'assurance raisonnable que la Ville a des programmes et des services efficaces pour surveiller, coordonner et réaliser son programme de logements avec services de soutien.

Cette mission de vérification a surtout porté sur les moyens qui permettent aux résidents d'Ottawa d'avoir accès à des logements avec services de soutien et sur les moyens grâce auxquels ils sont pris en charge dans ce type de logement. Il s'agissait d'évaluer :

6. la gouvernance et l'encadrement des logements avec services de soutien;
7. les processus mis en place pour évaluer les besoins, puis pour établir les priorités et accueillir ces personnes dans des logements avec services de soutien;
8. les services permanents et les services de soutien offerts aux résidents pour leur permettre de garder leurs logements.

Compte tenu de l'ampleur et de la complexité du portefeuille des logements et de la lutte contre l'itinérance, ainsi que des recoupements entre les logements avec services de soutien et les autres types de logements dans tout le réseau de logements d'Ottawa, nous décrivons ci-après dans leurs grandes lignes la portée de notre mission pour permettre au lecteur de connaître les éléments dont il a été tenu compte ou les éléments qui ne sont pas entrés en ligne de compte :

9. Refuges d'urgence : Cette mission de vérification a été limitée aux activités des refuges d'urgence en ce qui a trait à l'évaluation des besoins les services de soutien à offrir aux clients pour leur permettre d'avoir accès à des logements avec services de soutien.
10. Services de soutien dans le domaine de la santé : Puisque le financement des services de soutien et des autres services liés à la santé est versé et surveillé directement par le gouvernement provincial, ces activités ne sont pas du ressort de la Ville. Nous n'avons pas pu inclure par défaut le financement de la santé dans la portée de notre mission de vérification. Toutefois, en raison de la complexité des besoins de ceux qui sont actuellement en situation d'itinérance, la coordination et la collaboration entre les responsables du logement et les responsables de la santé à l'intention de ceux qui ont besoin de logements avec services de soutien ont fait partie de la portée de notre mission de vérification.

11. Prévention : Bien qu'il existe différentes approches pour éviter que des résidents sombrent dans l'itinérance (par exemple le réacheminement, la prévention de la perte des logements grâce à l'aide financière offerte, dont les prestations ou les indemnités de logement), compte tenu des crises actuelles dans l'itinérance, les efforts de la Ville portent essentiellement sur les services de soutien liés au logement à l'intention de celles et de ceux qui vivent actuellement dans l'itinérance. Hormis la question même des logements avec services de soutien, qui constituent une mesure préventive, notre mission de vérification n'a pas consisté à examiner d'autres outils de prévention.

12. Financement infrastructurel : La portée de cette mission de vérification ne consistait pas à évaluer l'ensemble du financement des infrastructures des logements abordables (dont les logements avec services de soutien), ce qui faisait plutôt l'objet du rapport sur la [Vérification du logement abordable](#) déposé en mars 2024; nous avons toutefois examiné les liens entre le financement infrastructurel et le financement opérationnel.

Critères

Nous avons mis au point les critères listés ci-après à partir de notre expertise des risques principaux liés aux activités de la Ville se rapportant aux logements avec services de soutien et de concert avec les experts de la question.

1. Gouvernance	
1.1	La Ville se consulte avec les autres financiers et les organismes de surveillance (par exemple dans le domaine de la santé) dans l'offre de logements avec services de soutien.
1.2	La Ville (dont le Conseil municipal) a des mécanismes ainsi que des réseaux et des tribunes formels pour : - mettre en lumière les difficultés et les besoins des organismes fournisseurs de logements avec services de soutien pour orienter les progrès accomplis et les changements; - faire des démarches auprès des autres ordres de gouvernement pour financer les logements avec services de soutien.
1.3	La Ville exerce la surveillance voulue auprès des organismes fournisseurs de logements avec services de soutien.
1.4	La Ville se penche sur les approches et les mécanismes permettant d'assurer l'intégration des logements avec services de soutien dans la collectivité.

2. Évaluation, priorisation et placement	
2.1	La méthode et les outils permettant d'évaluer les clients, de leur attribuer des priorités et de les placer dans des logements avec services de soutien : • sont complets et tiennent compte des besoins actuels des résidents; • sont justes, équitables et transparents; • font intervenir le savoir-faire et les compétences voulus.
3. Soutien permanent des résidents	
3.1	Les attentes en ce qui a trait aux services de soutien offerts aux clients pendant la durée de la location sont formalisées pour chaque immeuble de logements avec services de soutien que finance la Ville, notamment en offrant les services de soutien du logement dont chaque client a besoin.
3.2	Les services de soutien offerts par les organismes fournisseurs de logements (en faisant appel au financement offert par la Ville) et le statut de chaque résident sont évalués et révisés à intervalles réguliers d'après les besoins.
4. Gestion des données et prise de décisions	
4.1	La Ville a établi et communiqué les résultats et les indicateurs spécifiques liés aux logements avec services de soutien.
4.2	On communique à intervalles réguliers au Conseil municipal et aux autres parties prenantes les progrès accomplis et les résultats liés aux logements avec services de soutien, ainsi que des rapports clairs sur les résultats établis.
4.3	Les données auxquelles la Ville fait appel sont complètes et exactes, et elle peut s'en remettre à ces données pour prendre des décisions.

Approche et méthodologie de la vérification

Le personnel de vérificateurs a appliqué les procédures suivantes pour mener cette mission :

- 13. il a pris connaissance des documents pertinents;
- 14. il a mené des entrevues auprès des membres du personnel clé de la Ville, de conseillers municipaux, des organismes fournisseurs de logements avec services de soutien ainsi que des partenaires et des organismes communautaires compétents;

15. il a procédé à des visites sur les lieux et à des sondages dans les dossiers auprès des organismes fournisseurs de logements avec services de soutien sélectionnés;
16. il a fait appel à des compétences spécialisées dans le domaine du logement et de l'itinérance dans les municipalités;
17. il a établi des comparaisons avec d'autres municipalités canadiennes et des administrations internationales dans les cas pertinents;
18. il a mené d'autres analyses et sondages dans les cas jugés nécessaires.

Appendice 3 – Barème de cotation des constatations de la vérification

Nous nous sommes inspirés des définitions ci-après pour les cotes de risque afin d'attribuer des cotes de priorité aux constatations liées à cette mission de vérification.

Cotes de priorité	Description
Risque critique	Cette constatation représente une lacune de contrôle, un cas de non-conformité ou un risque stratégique majeur, ou encore un risque ou un point stratégique majeur, qu'il faut corriger immédiatement. Si des lacunes ne sont pas corrigées, l'impact pourrait être catastrophique pour la réalisation des priorités stratégiques de la Ville, pour ses opérations organisationnelles continues, de même que sur les risques de perte, de détournement de biens, de compromission des données ou d'interruption, en plus des amendes et des pénalités, des examens réglementaires plus rigoureux ou du risque de ternir la réputation de la Ville.
Risque élevé	Cette constatation représente une lacune de contrôle, un cas de non-conformité ou un risque stratégique majeur ou encore une occasion importante, auxquels il faut porter rapidement attention. Si des lacunes ne sont pas corrigées, l'impact pourrait être considérable pour la réalisation des priorités stratégiques de la Ville et pour ses opérations organisationnelles continues, de même que sur les risques de perte, de détournement de biens, de compromission des données ou d'interruption, en plus des amendes et des pénalités, des examens réglementaires plus rigoureux ou du risque de ternir la réputation de la Ville.
Risque modéré	Cette constatation représente une lacune de contrôle interne, un cas de non-conformité ou un risque majeur ou encore une occasion modérée pour les opérations organisationnelles; il faut intervenir dans les plus brefs délais. Si des lacunes ne sont pas corrigées, elles pourraient avoir un impact partiel sur les opérations organisationnelles, ce qui pourrait donner lieu à la perte ou au détournement de biens organisationnels, à la compromission de données, à des amendes et à des pénalités ou à des examens réglementaires plus rigoureux. Il faut généralement résoudre

	ces problèmes après s'être penché sur toutes les constatations absolument prioritaires.
Risque faible	Il faut se pencher sur cette constatation pour atteindre les grands objectifs relatifs aux pratiques ou à l'efficacité. On doit intervenir pour maîtriser les risques lorsque le calendrier et les ressources le permettent. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un risque important ou immédiat, les opérations de surveillance exercées à maintes reprises sans prendre de mesures correctives ni adopter de contrôles compensatoires pourraient avoir pour effet d'accroître l'exposition ou d'obliger à se soumettre à un examen plus rigoureux.