

# Logement social

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.12 du *Rapport annuel 2009*

## Contexte

Les logements sociaux sont des logements locatifs aménagés avec l'aide de l'État à l'intention des ménages à faible revenu et à revenu moyen, y compris les familles avec enfants, les couples, les célibataires et les personnes âgées. Ils peuvent appartenir à des gouvernements, comme dans le cas des logements publics, à des organismes sans but lucratif ou à des coopératives. En Ontario, les ménages qui occupent un logement social et reçoivent une subvention au titre du loyer paient généralement un loyer maximal correspondant à environ 30 % de leur revenu total avant impôt.

Dans la majorité des cas, les logements sociaux ont été construits en Ontario entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1990 par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et le gouvernement provincial. En décembre 2000, la province a adopté la *Loi de 2 000 sur la réforme du logement social* (la Loi), qui exigeait des municipalités qu'elles assument la responsabilité des programmes de logements sociaux auparavant administrés par la SCHL et la province. La province a confié à 47 gestionnaires des services municipaux regroupés régionaux (les gestionnaires de services) la responsabilité d'administrer les programmes de logements sociaux à l'échelle locale. À la fin de l'exercice 2010-2011, il y avait environ

260 000 logements sociaux en Ontario, dont 100 000 logements subventionnés et 160 000 logements coopératifs ou sans but lucratif, soit essentiellement les mêmes chiffres qu'au moment de notre *Rapport annuel 2009*.

Pour assurer l'optimisation des ressources et favoriser le bien-être des personnes qui y habitent, il est essentiel que les logements sociaux soient maintenus en bon état. Des logements sociaux en nombre suffisant et à prix abordable peuvent d'ailleurs avoir un impact important sur la santé et la sécurité des Ontariennes et Ontariens qui dépendent des logements subventionnés. Nous faisons toutefois remarquer dans notre *Rapport annuel 2009* que le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) recueillait très peu de renseignements qui lui permettraient de déterminer si le parc immobilier social, dont la valeur s'élevait à 40 milliards de dollars, était bien entretenu ou s'il y avait suffisamment de logements pour répondre aux besoins locaux. Les constatations suivantes ressortaient de cet examen :

- Au 31 décembre 2008, le nombre de ménages en attente d'un logement social à l'échelle de la province s'élevait à quelque 137 000. Dans de nombreux centres urbains, les gens devaient attendre en moyenne plus de cinq ans avant d'avoir accès à un tel logement – et une municipalité avait fait état d'une période d'attente de 21 ans pour toutes les catégories

de locataires, à l'exception des personnes âgées.

- La détérioration du parc immobilier social, particulièrement le portefeuille des logements publics, dont l'âge moyen était de 40 ans, était de plus en plus préoccupante pour les municipalités. Par exemple, en 2006, la Toronto Community Housing Corporation a déterminé que ses 60 000 logements publics nécessitaient des travaux de réparation immédiats s'élevant à 300 millions de dollars. Le Ministère n'avait toutefois aucune donnée fiable et à jour sur l'état général du parc de logements sociaux à l'échelle de la province.
- Une grande partie des ententes de financement conclues entre le gouvernement fédéral et les fournisseurs de logements viendront à expiration à compter de 2015, et rien ne garantit qu'elles seront renouvelées. Sans financement continu, certains projets de logement social ne seront pas financièrement viables. Les gestionnaires de services seront néanmoins tenus par la loi de maintenir le nombre minimum prescrit d'unités de logement. Le Ministère n'avait pas élaboré de plans fermes pour répondre aux préoccupations des gestionnaires de services concernant la disparition possible du financement fédéral.
- En partenariat avec le gouvernement fédéral, l'Ontario avait versé des fonds additionnels aux gestionnaires de services au cours des dernières années pour les nouveaux programmes de logement. Le Ministère ne rendait généralement pas compte du succès de ces programmes. Par exemple, un de ces programmes avait permis d'augmenter le nombre de logements disponibles, mais les loyers prévus mettaient plus de la moitié de ces logements hors de la portée des ménages inscrits ou admissibles à être inscrits sur les listes d'attente. Une meilleure reddition de comptes et une surveillance plus étroite étaient nécessaires pour veiller à ce que ces investissements

de stimulation soient rentables et qu'ils permettent d'obtenir les résultats désirés.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations au Ministère et celui-ci s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

## État des mesures prises en réponse aux recommandations

L'information fournie par le Ministère nous a amenés à conclure que des progrès avaient été faits dans la mise en oeuvre de toutes nos recommandations, particulièrement la première. Au moment de notre suivi, les mesures suivantes avaient été prises en réponse à chacune des recommandations du *Rapport annuel 2009* :

### STRATÉGIE PROVINCIALE EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL

#### Recommandation 1

*Pour mieux définir et remplir les rôles de la province dans la fourniture de logements sociaux durables et bien entretenus, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit :*

- élaborer un plan stratégique détaillé incluant des objectifs et mesures de rendement;
- travailler avec les municipalités à élaborer une stratégie de logement coordonnée et intégrée à l'échelle de la province et recueillir les renseignements nécessaires pour surveiller les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la stratégie et la réalisation des objectifs établis;
- envisager de demander à tous les gestionnaires des services municipaux regroupés d'élaborer des plans stratégiques locaux, et encourager la mise en commun des pratiques exemplaires dans l'élaboration de ces plans.

## État

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous avons constaté que, malgré les changements importants survenus dans l'attribution des responsabilités pour la mise en oeuvre des programmes de logement social, il n'y avait pas de stratégie provinciale en vue de la fourniture continue de logements sociaux durables et bien entretenus. Nous avons également remarqué que le plus récent plan axé sur les résultats du Ministère, document que tous les ministères du gouvernement ontarien doivent soumettre pour confirmer que leurs programmes produisent les résultats souhaités, ne prévoyait pas d'indicateurs de succès mesurables.

Le Ministère était d'accord avec notre recommandation et indiquait dans sa réponse à notre *Rapport annuel 2009* qu'il avait mené « plus de 13 » consultations publiques avec des intervenants clés de toute la province afin d'entreprendre l'élaboration d'une stratégie de logement détaillée, d'établir des mesures de rendement en matière de logement social et d'obliger toutes les municipalités à présenter des rapports annuels sur l'atteinte des objectifs.

Le Ministère a publié sa nouvelle Stratégie à long terme de logement abordable (la Stratégie) en novembre 2010. La Stratégie prévoyait l'adoption d'une loi qui appuierait une approche axée sur la collectivité, offrirait une plus grande souplesse permettant de tenir compte des différents besoins des collectivités locales et simplifierait le calcul du loyer indexé sur le revenu.

La Stratégie englobait également un engagement à travailler avec l'Agence du revenu du Canada pour créer un système automatisé fondé sur les déclarations de revenus pour établir le revenu des locataires et demandeurs de logement social. Le Ministère a ajouté que la Stratégie serait appuyée par des mesures de rendement, dont des mesures de logement, des indicateurs de l'abordabilité, des sondages sur la satisfaction des locataires ainsi que des mesures qui permettraient aux gestionnaires de services de surveiller les progrès réalisés dans la satisfaction des besoins locaux.

Des indicateurs provisoires de logement social à prix abordable avaient été élaborés pour le Programme de mesure de la performance des services municipaux du Ministère au moment de notre suivi, mais on continuait de les évaluer afin d'assurer l'harmonisation avec la nouvelle Stratégie et de réduire les doubles emplois. Le Ministère a également reconnu que plusieurs autres mesures étaient en voie d'élaboration et qu'il faudrait travailler avec les gestionnaires de services pendant un certain temps pour mener à bien cet exercice.

La *Loi favorisant des collectivités fortes grâce au logement abordable* (la Loi) a reçu la sanction royale en mai 2011, et la plupart de ses dispositions devraient entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Le Ministère nous a informés qu'après l'entrée en vigueur de la Loi, les gestionnaires de services locaux devraient élaborer des plans de logement et d'aide aux sans-abri tenant compte des priorités locales et axant davantage les ressources en logement sur les gens dans le besoin. Le Ministère nous a informés qu'il avait mis au point un nouveau cadre pour que les plans de logement et d'aide aux sans-abri répondent aux besoins des collectivités locales. Un règlement pris en application de la Loi stipule que de tels plans doivent être mis en place d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

## FOURNITURE DE LOGEMENTS SOCIAUX BIEN ENTRETENUS EN QUANTITÉ SUFFISANTE

### Recommandation 2

*Pour aider à fournir des logements sociaux suffisants de façon efficace et tirer le maximum des fonds disponibles, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit travailler avec les gestionnaires des services municipaux regroupés à :*

- *établir des rapports plus détaillés sur les portefeuilles de logements sociaux et les périodes d'attente pour que ces facteurs puissent être pris en considération dans la satisfaction des besoins en logement de chaque municipalité;*

- *trouver des solutions plus satisfaisantes et plus équitables au problème des longues périodes d'attente dans de nombreuses municipalités;*
- *mieux coordonner les services de logement et autres services de soutien avec les intervenants provinciaux et municipaux.*

### État

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous notions que, depuis le transfert des responsabilités en matière de logement aux municipalités, le Ministère avait réduit ses activités de surveillance et qu'il avait peu de renseignements sur les périodes d'attente souvent prolongées, les taux de vacance locaux et l'état du parc de logements. Nous avons également remarqué que trois ministères provinciaux administraient plus de 20 programmes de logement et programmes connexes, et que l'absence fréquente de coordination entre ces programmes se traduisait par une approche fragmentée et souvent inefficace pour répondre aux besoins des clients.

Dans sa réponse à notre *Rapport annuel 2009*, le Ministère a indiqué qu'il était d'accord avec notre recommandation et qu'il en tiendrait compte dans l'élaboration d'une nouvelle stratégie de logement. Le Ministère nous a informés qu'il travaillerait avec les municipalités à identifier d'autres secteurs dans lesquels des renseignements cohérents additionnels sont disponibles et pourraient lui être utiles. Le Ministère nous a également avisés à ce moment-là qu'il s'efforcerait de regrouper les services de logement de façon à mieux coordonner ses services de logement et de soutien avec les autres intervenants provinciaux et municipaux.

Durant notre suivi, le Ministère nous a informés qu'après l'entrée en vigueur de la *Loi favorisant des collectivités fortes grâce au logement abordable*, chaque gestionnaire des services serait tenu d'établir un système de sélection des locataires. La Loi donne plus de souplesse aux gestionnaires des services et leur permet d'adopter des solutions de rechange à l'approche actuellement prédominante du premier arrivé, premier servi. En février 2011, lorsque le Ministère a organisé une réunion entre

les intervenants afin d'envisager d'autres systèmes de sélection, certains intervenants ont suggéré de nouvelles exigences en matière d'information et de rapports à l'appui de ces solutions de rechange. Le Ministère a dit qu'il tiendrait compte des suggestions des intervenants.

### Recommandation 3

*Pour s'assurer que le parc immobilier est sécuritaire et de qualité acceptable et que sa durée de vie utile sera conforme aux prévisions, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit travailler avec les gestionnaires des services municipaux regroupés à :*

- *mener des évaluations périodiques sur l'état des immeubles et veiller à ce que cette information soit résumée à l'échelle de la province;*
- *élaborer une stratégie de financement efficace qui permettrait de recueillir les fonds requis pour réduire l'arriéré d'entretien et assurer un entretien approprié du parc immobilier, en tenant compte de la nécessité d'établir une réserve en capital pour le parc immobilier public.*

*Le Ministère doit aussi continuer de travailler avec la Société des services de logement social à évaluer les coûts et avantages des mesures d'efficacité énergétique modernes et à faciliter l'adoption de telles mesures par les fournisseurs de logements.*

### État

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous faisons remarquer que le Ministère ne disposait pas de renseignements fiables et à jour sur l'état du parc de logements sociaux de la province ou les pratiques en matière d'entretien et de gestion des biens de ses gestionnaires de services. Nous ajoutons que l'état du parc de logements s'était détérioré au cours des dix années écoulées depuis le transfert des responsabilités aux municipalités.

Dans sa réponse à notre *Rapport annuel 2009*, le Ministère indiquait qu'en 2008 il avait aidé à établir un Centre d'excellence en gestion des biens capable d'offrir un soutien et une expertise que les fournisseurs de logements sociaux pourraient mettre à profit pour entretenir leurs immeubles.

Il ajoutait que la plupart des fournisseurs de logements sociaux pourraient demander des prêts économiques à Infrastructure Ontario dans le cadre de la Stratégie de réduction de la pauvreté annoncée par le gouvernement en 2008. En ce qui concerne la mise en oeuvre des mesures d'efficacité énergétique, le Ministère avait déclaré à ce moment-là que 70 millions de dollars avaient été mis de côté pour des initiatives d'énergie renouvelable en vertu du nouveau Programme de rénovation et de modernisation des logements sociaux, financé à hauteur de 704 millions de dollars par les gouvernements fédéral et provincial.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés que son Groupe de travail sur l'exploitation des actifs envisageait encore la faisabilité et les mérites de certaines propositions de refinancement et de renouvellement du parc de logements sociaux en détérioration de la province. Entre-temps, le Ministère a affecté 352 millions de dollars en 2009-2010 et 352 millions de dollars additionnels en 2010-2011 à des travaux de rénovation et de modernisation. Il a indiqué que ces fonds, combinés aux 100 millions de dollars alloués aux investissements en immobilisations en 2008-2009, devraient avoir un impact marqué sur l'arriéré de réparation des logements sociaux. Le Ministère a également fait le point sur les initiatives d'énergie renouvelable et souligné que près de 73 millions de dollars avaient été mis de côté pour l'installation de systèmes héliovoltaïques, géothermiques et héliothermiques.

## FINANCEMENT FÉDÉRAL DES LOGEMENTS SOCIAUX

### Recommandation 4

*Pour atténuer l'impact possible de la réduction progressive du financement fédéral sur le parc immobilier social, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit :*

- élaborer un plan de rechange en cas d'échec des négociations entreprises avec le gouvernement

*fédéral pour qu'il assure le financement continu du portefeuille du logement social;*

- en collaboration avec les gestionnaires des services municipaux regroupés, concevoir des solutions de rechange au système actuel consistant à maintenir le nombre requis d'unités de logement afin de mieux harmoniser le parc immobilier social avec la demande dans chaque municipalité;
- examiner sa méthodologie actuelle pour s'assurer que l'allocation des fonds est équitable et que les fonds fédéraux sont affectés aux programmes de logement admissibles;
- rendre pleinement compte au public de la façon dont les fonds fédéraux destinés au logement social ont été dépensés.

### État

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous faisons remarquer que les accords de fonctionnement du gouvernement fédéral avec certains fournisseurs de logements étaient venus à expiration et que beaucoup d'autres accords viendraient à expiration à compter de 2015. Le gouvernement fédéral fournissait alors (et continue de fournir) la plupart des fonds destinés au logement social, et il ne s'est pas engagé à renouveler ce financement lorsque les accords viendront à expiration. Nous avons également noté que le Ministère n'avait pas de plan de secours pour combler le manque à gagner et qu'en vertu de la *Loi sur la réforme du logement social* de l'Ontario, les gestionnaires de services devaient maintenir le minimum prescrit de logements à loyer indexé sur le revenu quels que soient les fonds disponibles. Certains gestionnaires de services étaient également préoccupés par le fait que le nombre et la composition des unités d'habitation dont ils étaient responsables n'avaient jamais reflété les réalités démographiques ni la demande locale, et que l'écart s'était élargi au cours de la décennie écoulée depuis le transfert, par la province, des responsabilités en matière de logement social aux municipalités. Nous nous demandions également si tous les fonds fédéraux avaient réellement été

affectés au logement social comme l'exige l'entente fédérale-provinciale sur le logement social.

Dans sa réponse à notre *Rapport annuel 2009*, le Ministère indiquait que le transfert de certaines dépenses municipales à la province libérerait un montant estimatif de 1,5 milliard de dollars par an qui pourrait servir à répondre aux besoins en logement social et à d'autres besoins prioritaires locaux. Le Ministère avait indiqué qu'il aiderait les gestionnaires de services à comprendre dans quelle mesure ils peuvent modifier la composition des logements sociaux et qu'il passerait en revue sa méthodologie actuelle de répartition des fonds fédéraux. Le Ministère s'était également engagé à réfléchir à la meilleure façon de rendre compte de l'affectation des fonds accordés par le gouvernement fédéral aux termes de l'Entente sur le logement social.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il avait collaboré aux travaux d'un groupe de travail mixte avec des organismes homologues de niveau fédéral et municipal afin d'évaluer la viabilité du parc de logements existant du Canada. Le rapport préliminaire du groupe de travail, achevé à l'automne 2010, soulignait les préoccupations touchant la viabilité du parc de logements existant en cas d'expiration du financement fédéral et contenait une analyse de rentabilisation invitant le gouvernement fédéral à envisager d'autres investissements dans le logement social. Entre-temps, la nouvelle Stratégie du Ministère engage l'Ontario à participer avec d'autres provinces, les territoires et le gouvernement fédéral à la mise sur pied d'un cadre d'action prévoyant un financement souple et à long terme des logements à prix abordable.

En ce qui concerne la répartition des fonds fédéraux, le Ministère nous a informés qu'il était en train d'examiner la méthodologie employée à cette fin. Cet examen est censé prendre fin en mars 2012, date où le montant des fonds prévus par l'Entente sur le logement social pour les exercices 2012-2013 à 2017-2018 sera finalisé et publié dans *La Gazette de l'Ontario*.

## FUTURES INITIATIVES DE FINANCEMENT

### Recommandation 5

*Pour que le financement fourni ait l'impact désiré sur le logement social, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit exiger que :*

- chaque nouveau programme de financement soit appuyé par une analyse de rentabilisation détaillée;
- des mécanismes adéquats de reddition de comptes sur les résultats obtenus par les gestionnaires de services en contrepartie des fonds fournis soient mis en place pour tous les programmes de financement.

*Le Ministère doit aussi se doter des ressources et de la capacité organisationnelle nécessaires pour surveiller de façon appropriée l'efficacité du financement octroyé aux gestionnaires de services.*

### État

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous faisons remarquer que la province avait commencé à financer certains nouveaux programmes de logement, mais qu'aucun de ces programmes n'avait fait l'objet d'une analyse de rentabilisation détaillant tous ses coûts et avantages. Nous ajoutions qu'il n'y avait pratiquement pas d'exigences à respecter en matière de rapports qui permettraient de mesurer l'impact du financement octroyé.

Dans sa réponse à notre *Rapport annuel 2009*, le Ministère indiquait qu'il examinerait ses pratiques d'élaboration des analyses de rentabilisation, afin de cerner et d'apporter les améliorations requises. Il s'engageait également à examiner les mécanismes établis pour que les municipalités rendent compte des résultats et à évaluer les ressources actuellement requises pour vérifier l'efficacité du financement octroyé aux gestionnaires de services.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il avait examiné le guide provincial de mesure du rendement et les présentations au Conseil du Trésor concernant les nouvelles initiatives de financement, ainsi que les ententes et les lignes directrices sur les programmes. À la suite de cet examen, le Ministère nous a avisés que des

mécanismes suffisants avaient été mis en place qui soulignent les obligations en matière de reddition de comptes et de mesure du rendement pour ces programmes.

Le Ministère a ajouté que des pratiques exemplaires avaient été établies pour les lignes directrices sur les programmes et la mesure du rendement qui reconnaissent les différences de taille et de

capacité entre les gestionnaires de services. Il était en train de réviser les lignes directrices concernant le Programme de supplément au loyer à la lumière de ces pratiques exemplaires. Le Ministère nous a également informés que des mesures de rendement pour les initiatives et programmes prévus par la nouvelle Stratégie à long terme étaient en voie d'élaboration.