



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Audit de l'optimisation
des ressources :
Itinérance



Décembre 2021

Itinérance

1.0 Résumé

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

La plupart du temps, les efforts visant à lutter contre l'itinérance sont particuliers à chaque ville, et les données à ce sujet sont donc fragmentées; par conséquent, il est plus difficile de se faire une idée du phénomène de l'itinérance en Ontario selon une perspective systémique. Le premier et le seul dénombrement effectué à l'échelle de la province pour recueillir des données sur les personnes en situation d'itinérance a été mené en 2018 par les municipalités (se reporter à la définition présentée à la **section 2.2.1**). Ce dénombrement a permis de recenser plus de 21 000 personnes en situation d'itinérance en Ontario.

Selon un rapport publié par l'Association des municipalités de l'Ontario en 2019, on dénombre chaque nuit environ 9 600 Ontariennes et Ontariens en situation d'itinérance « visible », soit notamment les personnes qui ont recours aux services des refuges. Environ 90 000 personnes vivent ce type d'itinérance à un moment ou à un autre dans la province au cours d'une année donnée. On estimait en outre dans le rapport que

jusqu'à 80 % des sans-abri en Ontario étaient en situation d'itinérance « cachée »; cela comprend les personnes qui sont hébergées temporairement chez des connaissances, qui dorment dans des bâtiments abandonnés, ou qui campent sous des ponts ou dans des endroits éloignés.

D'après les données les plus récentes dont on dispose sur le nombre de personnes sans abri (c'est-à-dire les résultats du dénombrement de 2018) et les données démographiques de Statistique Canada pour 2016, nous avons calculé qu'il y avait 16 personnes en situation d'itinérance par tranche de 10 000 résidents de l'Ontario. Comparativement à d'autres villes d'Amérique du Nord, les grandes villes de la province, comme Toronto et Ottawa, affichent des taux peu élevés de personnes sans abri. Toutefois, d'autres administrations ont réussi à réduire l'itinérance; c'est le cas de la Finlande, qui a haussé l'offre de logements abordables et a adopté une approche donnant la priorité au logement (« Logement d'abord ») en 2007, ce qui fait en sorte que les sans-abri ont accès à un logement permanent ainsi qu'à des services de soutien adaptés à leur situation particulière. Selon l'organisme Housing First Europe Hub, la Finlande a été le seul pays de l'Union européenne où le nombre de sans-abri a diminué au cours des dernières années. De fait, entre 2008 et 2020, le nombre d'itinérants en Finlande est passé de 8 260 à 4 341, soit une diminution de 47 %.

En 2014, le gouvernement de l'Ontario a fait part, dans le cadre de sa Stratégie de réduction de la pauvreté, de son engagement à mettre fin à l'itinérance. Dans sa stratégie à long terme de logement abordable publiée en 2016, la province a aussi fait part de son objectif consistant à mettre fin à l'itinérance chronique sur un horizon de 10 ans, soit d'ici 2025. On parle d'itinérance chronique lorsqu'une personne vit pendant plus de 180 nuits en tout au cours d'une même année dans un refuge ou dans un endroit impropre à l'habitation. La plus récente version de la Stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement, publiée le 16 décembre 2020, ne comporte pas d'objectif consistant à mettre fin à l'itinérance et ne traite qu'indirectement d'aspects susceptibles d'aider à prévenir et à réduire l'itinérance, par exemple mettre les gens en contact avec des fournisseurs de services de soutien et d'autres services pour résoudre certains problèmes qui font obstacle à l'emploi, et assurer un aiguillage vers d'autres initiatives gouvernementales dont pourraient se prévaloir les personnes sans abri.

Les mesures prises par la province au cours des 10 dernières années pour prévenir et réduire l'itinérance manquaient de cohésion. Ainsi, 5 ministères ont mis de l'avant au moins 14 stratégies axées sur différents facteurs liés à l'itinérance, comme la pauvreté, la santé mentale, les dépendances et la violence faite aux femmes. Par contre, la province n'a pas produit de plan de mise en oeuvre global et coordonné qui soit axé directement sur la prévention et la réduction de l'itinérance.

Le financement annuel consacré par les trois ordres de gouvernement à des initiatives de lutte contre l'itinérance a augmenté au cours des cinq dernières années. Toutefois, ainsi que les municipalités et le gouvernement du Canada l'ont indiqué au Ministère, c'est la province qui continue de fournir l'apport le plus important. De fait, en 2020-2021, 68 % du financement de ces initiatives provenait du gouvernement de l'Ontario; venaient ensuite les municipalités (23 %) et le gouvernement du Canada (9 %).

Ces 5 dernières années, le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) a affecté 1,8 milliard de dollars au total (ou 356 millions par année en moyenne) à des programmes reliés à l'itinérance pour appuyer des activités opérationnelles; cela inclut l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités, le programme Logements pour de bon et le Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones.

La prestation de services de logement et de services reliés à l'itinérance est une responsabilité locale, qui incombe principalement aux municipalités. Des services additionnels à l'intention des membres des peuples autochtones en situation d'itinérance sont fournis par deux administrateurs de programmes autochtones.

Les 47 municipalités et les 2 administrateurs de programmes autochtones fournissent directement certains services, mais ils transfèrent la plus grande partie du financement reçu de la province à des tiers qui offrent des services de soutien et d'autres services aux personnes qui n'ont pas de logement ou qui risquent de perdre leur logement. Nous avons cependant constaté que le Ministère ne recueillait pas suffisamment de données pour pouvoir surveiller et évaluer la qualité des services et des mesures de soutien que fournissent les municipalités, les administrateurs de programmes autochtones ainsi que les tiers avec lesquels ils ont conclu un contrat.

Les personnes en situation d'itinérance ont été durement touchées par la pandémie de COVID-19. En septembre 2021, le taux d'incidence cumulatif chez les personnes résidant dans un refuge pour sans-abri était d'un peu plus de 33 %. Pendant la pandémie, le nombre de places normalement disponibles dans les refuges a été réduit, pour pouvoir se conformer aux règles de distanciation physique. De plus, les espaces intérieurs ouverts au public, comme les centres d'accueil, les centres commerciaux et les bibliothèques, ont été fermés à divers moments. Les municipalités ont fourni des places d'hébergement temporaire dans des endroits comme des motels et des hôtels, mais certaines d'entre elles ont signalé une augmentation du nombre de personnes qui restaient

à l'extérieur, souvent parce qu'elles avaient peur de contracter la COVID-19. La gestion des campements de sans-abri – dont la taille pouvait aller d'une ou deux personnes à des dizaines de gens – par les municipalités a pris différentes formes, incluant le démantèlement de certains campements situés dans des parcs publics en raison de préoccupations relatives à la santé et à la sécurité des personnes qui y vivaient et des collectivités où ils se trouvaient.

Voici ce que nous avons constaté dans le cadre de notre audit :

Ministère des Affaires municipales et du Logement

- **L'Ontario n'a pas de stratégie provinciale globale et coordonnée pour prévenir et réduire l'itinérance.** Le Ministère estime que son rôle consiste à investir dans la protection des Ontariennes et des Ontariens vulnérables qui sont en situation d'itinérance ou qui risquent de le devenir, de même qu'à donner suite aux besoins de la population en matière de logement et à contribuer à la viabilité financière des municipalités à cet égard. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement de l'Ontario a publié différentes stratégies visant à élargir l'accès au logement abordable et aux services de soutien, ainsi qu'à s'attaquer à des facteurs qui peuvent être les causes profondes de l'itinérance, comme la violence familiale, la maladie mentale et la toxicomanie. Toutefois, la province n'a pas établi de stratégie globale et coordonnée visant spécifiquement à lutter contre l'itinérance.
- **L'inaction de la province en vue de soutenir les personnes qui quittent les établissements correctionnels, les établissements de soins de santé et les organismes de protection de l'enfance est l'un des facteurs amenant des personnes à se retrouver sans abri.** Selon des données fournies par le ministère du Solliciteur général, au cours des exercices 2018-2019 à 2020-2021, près de 3 900 personnes sans logement stable ont été mises en liberté en moyenne chaque année. Dans le cas du système de santé, plus de 5 000 personnes en situation d'itinérance avaient reçu leur congé après avoir été hospitalisées en 2019-2020. Le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires ne recueille pas de données sur le nombre d'adolescents qui sont sans abri ou qui courent un risque imminent de le devenir lorsqu'ils quittent un organisme de protection de l'enfance, à l'âge de 18 ans; toutefois, le Ministère a déterminé qu'il existe un lien étroit entre le fait d'avoir été confié au système de protection de l'enfance et l'itinérance. Les travaux de différents groupes de travail ainsi que les recherches menées au cours des cinq dernières années par le Ministère, conjointement avec d'autres ministères responsables, ont mis en lumière la nécessité d'établir des processus coordonnés pour prévenir l'itinérance chez les personnes qui quittent des établissements provinciaux rattachés aux services correctionnels, au système de soins de santé et au système de protection de l'enfance. Toutefois, il n'y a aucun plan, aucune procédure ni aucun processus officiel en vigueur. Cela a fait en sorte que des personnes quittent ces établissements et cessent d'être prises en charge par ces systèmes sans avoir de logement stable où vivre.
- **Le manque de logements abordables fait obstacle à la réduction de l'itinérance.** Selon Statistique Canada, un logement est considéré comme étant abordable si son coût n'excède pas 30 % du revenu avant impôt d'une personne. L'aide sociale est la principale source de revenu des personnes sans abri ou à risque imminent de le devenir; les prestations d'aide sociale sont versées dans le cadre du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Or, en règle générale, le montant de ces prestations ne couvre pas le loyer moyen d'un appartement d'une chambre à coucher en Ontario. Selon les données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le loyer moyen d'un appartement d'une chambre à coucher dans la

province en octobre 2020 était de 1 241 \$ par mois. Cela représente 72 \$ de plus que le paiement mensuel maximal accordé dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées pour une personne seule, et 508 \$ de plus que le paiement mensuel maximal versé par le programme Ontario au travail à un prestataire admissible. Selon les chiffres cumulatifs fournis par les municipalités, en décembre 2020, 211 419 ménages étaient en attente d'un logement social en Ontario; les temps d'attente moyens dans les 47 régions municipales allaient de 2 mois à près de 12 ans.

- **Le Ministère n'évalue pas l'efficacité des programmes et des services fournis aux personnes sans abri ou à risque de le devenir.** Pour continuer de recevoir des fonds provinciaux dans le cadre des trois programmes de financement du Ministère – l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités, le programme Logements pour de bon et le Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones –, les municipalités et les administrateurs de programmes autochtones doivent présenter au Ministère un rapport annuel faisant état des niveaux de service atteints au cours de l'année. Nous avons constaté que les données recueillies par le Ministère n'étaient pas suffisantes pour qu'il puisse surveiller et évaluer la qualité des services de soutien et des autres services fournis par les municipalités et les administrateurs de programmes autochtones, ce qui tient au fait que tous les rapports sont fondés sur les extrants; les niveaux de service ne font pas l'objet d'un suivi au niveau de chaque ménage, de sorte que, pour un même service, certaines personnes peuvent être comptabilisées plusieurs fois; les niveaux de service déclarés manquaient d'uniformité et fluctuaient considérablement d'une année à l'autre; en outre, il n'existe pas de cibles ou de niveaux de référence applicables aux services prévus en regard des fonds fournis.
- **Depuis 2013, la méthode de financement utilisée par le Ministère pour son programme**

de lutte contre l'itinérance le plus important (l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités) repose principalement sur les dépenses historiques plutôt que sur les besoins locaux. Depuis le lancement de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités, en 2013 – cette initiative ayant servi à acheminer en moyenne 84 % des fonds de fonctionnement accordés par le Ministère aux municipalités à des fins de lutte contre l'itinérance au cours des cinq années s'étant terminées en 2020-2021 –, le Ministère a attribué au moins la moitié des fonds en fonction des montants historiques. De plus, les variables utilisées dans le modèle de financement sont anachroniques, car elles sont principalement fondées sur des données de Statistique Canada qui datent d'au moins 10 ans. Entre 2016-2017 et 2020-2021, seulement 3 des 47 municipalités ont vu leur part proportionnelle du financement changer de plus de 1 %.

- **En 2017, cinq municipalités n'ont pas été sélectionnées par le Ministère pour l'octroi de financement dans le cadre du programme Logements pour de bon, même si elles avaient obtenu des notes plus élevées que certaines autres qui ont reçu des fonds.** En effet, les municipalités de Kingston, de Windsor, de Wellington, du comté de Grey et de London n'ont pas été sélectionnées par le Ministère pour recevoir un financement dans le cadre du programme Logements pour de bon, bien qu'elles aient présenté une analyse de rentabilisation ayant obtenu une note globalement supérieure à celle de certaines autres municipalités qui, elles, ont eu droit à des fonds. Les hauts fonctionnaires du Ministère qui procèdent à la sélection définitive des municipalités recevant des fonds ne documentent pas leurs décisions, et ils n'ont pas pu nous fournir d'explication à ce sujet. Une telle approche n'est pas conforme à la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert, qui exige que les décisions de financement soient documentées.

Municipalités

- **Le Ministère exige que toutes les municipalités commencent, d'ici la fin de 2021, à tenir une liste des personnes en situation d'itinérance et de leurs besoins (liste nominative), mais cette nouvelle liste ne garantit pas que ce sont les personnes ayant les besoins les plus grands qui seront les premiers à obtenir un logement.** Les personnes dont le nom est inscrit sur cette liste par les municipalités n'ont aucune garantie de recevoir un soutien, l'aide d'un programme, ou des services particuliers. Nous avons examiné les processus en vigueur dans les quatre municipalités dont nous avons rencontré des représentants, et constaté que leurs processus ne permettaient pas de déterminer si les premières personnes obtenant un placement en hébergement étaient bien celles ayant le plus besoin de ce service. Par exemple, à Toronto, l'importance des besoins d'une personne – notamment le type de soutien requis ainsi que la fréquence et l'intensité de ces besoins – ne figure pas parmi les facteurs servant à évaluer sa situation par rapport à d'autres personnes ayant aussi besoin d'un logement.
- **Les municipalités ne disposent pas d'une somme suffisante de renseignements consolidés pour pouvoir confirmer si les personnes sans abri reçoivent les services de soutien et les autres services nécessaires.** Dans toutes les municipalités que nous avons visitées, les notes rédigées par le personnel des refuges au sujet des cas particuliers constituaient la seule source d'information permettant de savoir si une personne avait été aiguillée vers des fournisseurs de services de soutien et si elle avait obtenu les services nécessaires. Par contre, les municipalités que nous avons contactées ne pouvaient pas nous fournir, à partir de leurs systèmes, des renseignements sur la santé et la situation de logement des personnes, comme la nature de leurs problèmes de santé mentale et de toxicomanie, leur état de santé ou leurs incapacités physiques, le fait que ces personnes avaient reçu ou non des services de soutien et

d'autres services appropriés pour les aider à gérer ou à surmonter leurs difficultés, ou leur placement dans un logement permanent avec services de soutien pour répondre à leurs besoins, le cas échéant. Les temps d'attente moyens pour les programmes de santé mentale et de traitement des dépendances en établissement ont augmenté de 52 %, passant de 67 jours en 2018-2019 à 102 jours en 2020-2021.

- **Certaines municipalités n'ont pas établi de normes applicables aux activités des refuges, et aucune n'effectue suffisamment d'inspections des refuges pour s'assurer que les normes en vigueur sont respectées de manière à garantir la santé et la sécurité des résidents.** Le Ministère n'a pas élaboré de normes de service ou de directives de portée provinciale applicables à toutes les municipalités et à toutes les tierces parties qui gèrent des refuges. Il est important d'instaurer des normes et d'évaluer si les responsables des refuges s'y conforment afin d'assurer une prestation uniforme des services dans l'ensemble du réseau des refuges, et de confirmer que les services sont sécuritaires et d'une qualité suffisante pour améliorer la vie des personnes en situation d'itinérance. Des quatre municipalités que nous avons rencontrées, seulement deux (Ottawa et Toronto) avaient mis en place des normes pour les refuges, et une seule (Ottawa) avait effectué des inspections régulières de tous les refuges d'urgence conformément à un calendrier d'inspection établi et à un processus qu'elle avait défini. Toutefois, au cours de la période de trois ans allant de 2018 à 2020, les rapports n'ont été fournis aux gestionnaires des refuges qu'après un délai oscillant entre 99 et 471 jours suivant les inspections.
- **Les campements de sans-abri ont été nombreux tout au long de la pandémie de COVID-19.** Certaines personnes sans abri ont choisi de vivre dans des campements plutôt que dans des refuges d'urgence. Ces campements ont eu des répercussions sur d'autres membres

de la collectivité, qui auraient voulu profiter des parcs, mais qui n'ont pas pu le faire parce qu'on y vendait et qu'on y consommait des drogues en plein jour, sans compter l'augmentation du volume de déchets et le désordre social général. Il existait aussi un risque pour la sécurité des personnes vivant dans les campements. La Ville de Toronto a indiqué que, en 2020, le service des incendies a été appelé à intervenir à la suite de 253 incendies survenus dans des campements; cela représente une hausse de 250 % par rapport à la même période de l'année précédente. Bien que les campements ne soient pas autorisés aux termes de la réglementation municipale, des municipalités nous ont dit que leur démantèlement constituait une mesure de dernier recours, et que cela avait lieu seulement une fois que l'on avait confirmé la disponibilité d'un hébergement pour chaque personne qui y vivait.

Le présent rapport renferme 12 recommandations préconisant 30 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

Toutes les recommandations s'adressent au ministère des Affaires municipales et du Logement, qui est responsable de la surveillance des dépenses de programmes. Nous encourageons toutes les municipalités à lire le rapport et à mettre en application les recommandations qu'il contient dans le contexte de leurs activités.

Conclusion globale

Il ressort de notre audit que le Ministère ne dispose pas d'une stratégie globale lui permettant de coordonner efficacement les initiatives de réduction de l'itinérance avec les autres ministères provinciaux, les municipalités et les fournisseurs de services tiers. De plus, le Ministère ne recueille pas suffisamment de renseignements à l'échelle de la province ou n'effectue pas les analyses nécessaires pour pouvoir déterminer si les objectifs des programmes ont été atteints et s'il y a eu des progrès dans la prévention et la réduction de l'itinérance, particulièrement par rapport à l'objectif

de 2016 consistant à éliminer l'itinérance chronique d'ici 2025. Lorsque le Ministère a voulu recueillir des renseignements provinciaux sur l'itinérance en 2018 au moyen d'un dénombrement, les données obtenues manquaient de cohérence en raison de la méthodologie utilisée, ce qui a eu comme effet d'en limiter l'utilité.

En outre, le Ministère n'a pas pris l'initiative de coordonner les politiques, les lignes directrices et la mise en oeuvre de programmes en vue d'aider les personnes qui sortent des établissements et des institutions de la province – dont les établissements correctionnels, les établissements de soins de santé et les organismes de protection de l'enfance – pour leur éviter de se retrouver en situation d'itinérance, bien qu'il ait reconnu lui-même que de nombreuses personnes seront sans abri lorsqu'elles quitteront ces établissements.

La méthode utilisée par le Ministère pour procéder à l'affectation du financement dans le cadre de son programme de lutte contre l'itinérance le plus important, soit l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités, repose sur les niveaux de financement historiques plutôt que sur les besoins de la population, et les données de Statistique Canada utilisées à cette fin ne sont plus à jour. Cela a créé des iniquités dans les sommes accordées aux 47 municipalités de la province. En 2017, le financement dans le cadre du programme Logements pour de bon devait être accordé sur la base des analyses de rentabilisation soumises par les municipalités; or, rien ne justifiait que cinq municipalités (Kingston, Windsor, Wellington, comté de Grey et London) n'aient pas été sélectionnées pour recevoir des fonds, considérant le fait qu'elles avaient obtenu une note plus élevée, sur la base des critères d'évaluation, que certaines autres municipalités qui, elles, ont eu droit à des fonds.

Le Ministère ne dispose pas de renseignements permettant de savoir si les municipalités utilisent le financement aux fins prévues, quels programmes sont offerts, et dans quelle mesure ces programmes ont aidé à obtenir des résultats positifs en matière

de logement pour les personnes qui reçoivent des services de soutien et d'autres services.

Les municipalités n'avaient pas mis en place de processus pour déterminer si les premières personnes obtenant un placement en hébergement sont bien celles ayant le plus besoin de ce service. En général, les municipalités ne disposaient pas de processus efficaces pour surveiller les activités des fournisseurs de services tiers, ni non plus d'une somme suffisante de renseignements consolidés pour pouvoir confirmer si les personnes sans abri reçoivent les services de soutien et les autres services qui leur sont nécessaires. Nous avons aussi noté que certaines municipalités n'avaient pas établi de normes applicables aux activités des refuges, et qu'elles n'effectuaient pas d'inspections adéquates des refuges pour pouvoir s'assurer que les normes de santé et de sécurité étaient respectées.

Enfin, notre audit a révélé que les contrats conclus avec des tiers par les municipalités et les administrateurs de programmes autochtones n'étaient pas toujours gérés conformément aux pratiques provinciales énoncées dans la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert, notamment en ce qui touche l'établissement et le suivi d'objectifs de service dans le cadre des programmes exécutés par des tiers.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère des Affaires municipales et du Logement remercie la vérificatrice générale de son rapport et est disposé à collaborer avec d'autres ministères et avec ses partenaires municipaux afin de mettre en oeuvre les recommandations faisant suite à l'audit et de pouvoir faire plus de progrès en vue de prévenir et de réduire l'itinérance.

Le gouvernement de l'Ontario est la principale source de financement des programmes de lutte contre l'itinérance et joue un rôle central dans la prévention et la réduction de l'itinérance à l'échelle de la province. Le Ministère accorde beaucoup d'importance à ce rôle, et il collabore étroitement avec ses partenaires municipaux

et avec l'Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance dans le but de mieux comprendre les enjeux qui concourent à l'itinérance et de mieux aiguiller les gens vers des logements et des services de soutien locaux qui répondent à leurs besoins. Cela exige notamment ce qui suit :

- améliorer la collecte de données en misant notamment sur les dénombrements ponctuels de 2021 et sur les listes nominatives afin d'avoir une meilleure compréhension des besoins des personnes en situation d'itinérance, et d'aiguiller ces personnes vers les services de soutien et les autres services qui peuvent combler leurs besoins;
- collaborer étroitement avec les ministères partenaires dans le cadre d'un examen exhaustif mobilisant de multiples ministères afin de cerner les améliorations à apporter aux systèmes de logement avec services de soutien de l'Ontario.

Nous souhaitons miser sur ces travaux menés en partenariat avec des gestionnaires de services afin de renforcer les plans locaux en matière de logement et de lutte contre l'itinérance, et continuer de faire des progrès afin de prévenir et de réduire l'itinérance.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu

Selon un document de recherche préparé en 2012 par la Division des affaires sociales de l'administration fédérale et intitulé *Facteurs de risque de l'itinérance*, les voies qui mènent à l'itinérance sont complexes, variées et difficiles à catégoriser. Les facteurs de risque de l'itinérance comprennent la maladie mentale et la toxicomanie; l'éclatement de la famille et le fait d'avoir vécu des relations abusives; la sortie d'établissements de soins; les problèmes de revenu et d'abordabilité du logement; la réduction des

prestations d'aide sociale et le manque de logements sociaux; et les conditions économiques générales.

Dans son rapport de 2016 intitulé *L'état de l'itinérance au Canada*, l'Observatoire canadien sur l'itinérance indique que le problème posé par l'itinérance s'est aggravé dans l'ensemble du Canada à partir de la fin des années 1980, en raison du désinvestissement dans le logement abordable, de la diminution du nombre d'emplois permanents bien rémunérés et de la baisse des dépenses consacrées aux services de soutien social et de soutien en matière de santé. Depuis, l'itinérance à l'échelle du Canada, qui touchait à l'époque un nombre relativement peu élevé de personnes – principalement des hommes célibataires –, en est venue à être le lot d'au moins 235 000 personnes, qui composent une population diversifiée.

L'itinérance a des répercussions sur l'ensemble de la société, incluant les gens qui ne la vivent pas eux-mêmes; ces répercussions comprennent une hausse des coûts des administrations publiques et un risque accru au chapitre de la santé publique, sans oublier les enjeux liés à la sécurité publique.

À titre d'exemple, la Commission de la santé mentale du Canada a mené en 2014 une étude nationale sur le coût associé à l'itinérance dans cinq villes canadiennes (Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montréal et Moncton). L'étude a révélé que le coût annuel moyen par personne pour fournir un logement et les services de soutien nécessaires aux personnes en situation d'itinérance ayant les besoins les plus importants se chiffrait à 19 600 \$. Ce montant était toutefois contrebalancé par d'autres coûts qui n'avaient plus à être engagés et qu'on estimait en moyenne à 42 500 \$. Les coûts pouvant ainsi être évités avaient trait principalement aux hospitalisations en psychiatrie et dans un hôpital général, aux visites à l'urgence, aux consultations auprès de fournisseurs de soins de santé communautaires, aux incarcérations et aux contacts avec la police. De même, dans une analyse des coûts qu'elle a réalisée en 2020 en se fondant sur les coûts d'hébergement observés avant la pandémie de COVID-19, la Ville de Toronto estimait

pouvoir économiser 60 millions de dollars par année en fournissant des logements permanents (logements avec services de soutien et logements locatifs abordables) à 3 000 personnes ayant recours aux refuges d'urgence.

Les sans-abri sont susceptibles de contracter des maladies contagieuses, comme on a pu le constater tout au long de la pandémie de COVID-19 (se reporter à la **section 4.4.2**). Également, le fait de dormir dans la rue, de vivre dans des conditions insalubres, d'être exposé aux intempéries ou de se trouver à proximité d'autres personnes dans des milieux collectifs peut compromettre la santé physique des gens.

L'itinérance a aussi des conséquences au chapitre de la sécurité publique, tant pour les sans-abri eux-mêmes que pour les autres membres de la collectivité. Nos recherches ont révélé que les sans-abri sont plus susceptibles d'être accusés de crimes comme le cambriolage, le vol à l'étalage et le vol d'automobiles, mais moins susceptibles d'être arrêtés pour des infractions avec violence. D'autre part, comme le souligne l'Observatoire canadien sur l'itinérance, de nombreuses études montrent que les personnes sans abri sont victimes de violence et de victimisation, souvent sous forme d'agression physique et sexuelle.

2.1.1 Législation

La *Loi de 2011 sur les services de logement* (la Loi) établit le cadre qui sous-tend les programmes et services de logement et de lutte contre l'itinérance en Ontario. Ainsi que l'énonce la Loi, « constitue une question d'intérêt provincial la mise en place d'un système de services liés au logement et à l'itinérance » qui vise à produire des résultats positifs pour les particuliers et les familles, répond à leurs besoins en matière de logement, est coordonné avec d'autres services communautaires, tient compte des besoins locaux et favorise la prospérité économique.

Aux termes de la Loi, les municipalités doivent élaborer un plan de logement et de lutte contre l'itinérance dans leur région, et elles peuvent

établir, gérer et financer des programmes et des services de lutte contre l'itinérance.

2.1.2 Catégories de personnes en situation d'itinérance

Le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) classe les personnes en situation d'itinérance dans quatre grandes catégories; ces catégories, telles que définies par l'Observatoire canadien sur l'itinérance (**figure 1**), sont les suivantes :

- **À risque d'itinérance** : personnes qui ne sont pas sans abri, mais dont la situation économique ou la situation de logement courante est précaire ou ne satisfait pas aux normes de santé et de sécurité publiques.
- **Hébergement provisoire** : personnes dont l'hébergement est temporaire et qui ne possèdent pas le droit au maintien dans les lieux. Cela inclut les types d'hébergement suivants :
 - logement de transition – étape intermédiaire entre un refuge d'urgence et un logement permanent;
 - logement locatif à court terme (par exemple, hébergement dans un motel, un foyer ou une maison de chambres);
 - soins en établissement (établissement pénitentiaire, établissement de santé, programme de traitement en établissement, foyer de groupe, etc.);
 - séjour temporaire chez d'autres personnes, sans garantie de lieu de résidence stable ou de possibilité immédiate d'accès au logement (par exemple, dormir sur le

sofa d'une connaissance, ce que l'on appelle souvent le « couch surfing »).

- **Refuge d'urgence** : séjour dans des refuges pour sans-abri de nuit ainsi que dans des refuges pour personnes touchées par la violence familiale.
- **Hors refuge** : personnes absolument sans abri qui vivent dans la rue ou dans des endroits qui ne sont pas conçus pour le logement des êtres humains. Cela comprend par exemple les personnes qui vivent dans des lieux publics, comme des trottoirs, des parcs, des forêts ou des lieux privés, entre autres des bâtiments abandonnés, ou encore dans des véhicules, des greniers ou des placards.

L'**annexe 1** contient un glossaire des termes liés à l'itinérance qui sont utilisés par le Ministère.

Ainsi que l'illustre la **figure 2**, la situation de logement peut varier beaucoup, depuis l'itinérance jusqu'à la location d'un logement aux prix du marché ou à la propriété de son propre logement. Certaines personnes connaîtront des changements marqués et fréquents de leur situation de logement au cours de leur vie.

2.1.3 Taux d'itinérance

C'est en 2018 que l'Ontario a effectué son premier, et son seul, dénombrement systématique des personnes en situation d'itinérance. Ce dénombrement, qui visait à recenser les personnes visiblement sans abri, c'est-à-dire les personnes hébergées dans des refuges ou vivant dans la rue, a permis d'apprendre que plus de 21 000 personnes étaient en situation d'itinérance à travers la province. Dans le cadre de ce dénombrement, un sondage a été mené auprès

Figure 1 : Catégories de personnes en situation d'itinérance

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

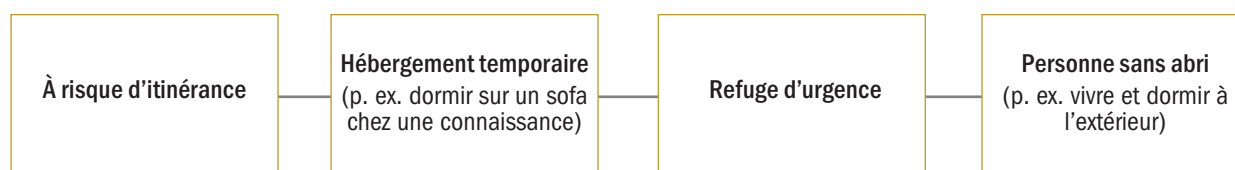
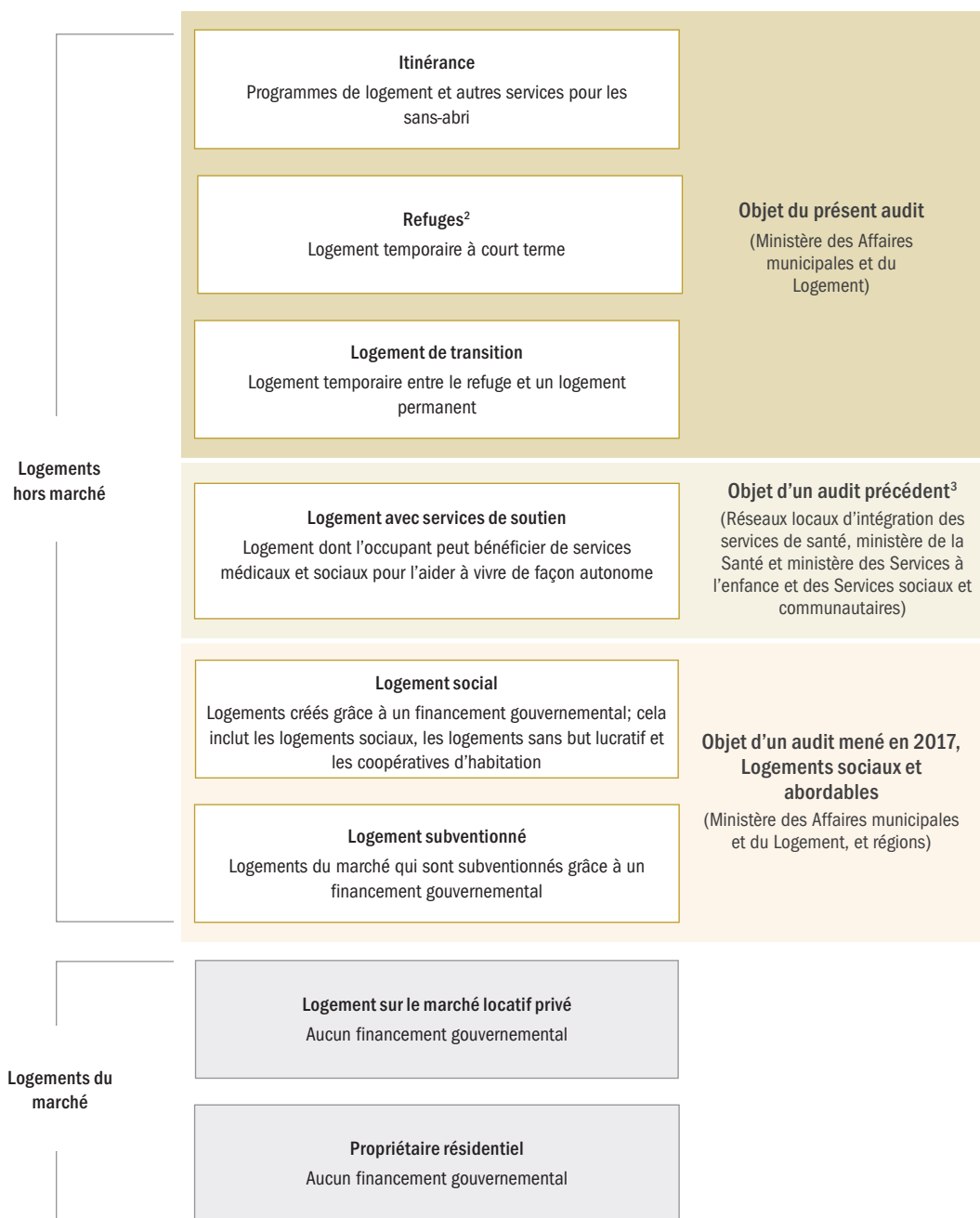


Figure 2 : Le continuum du logement en Ontario¹

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement



1. Il peut exister des chevauchements entre les programmes.
2. On parlera simplement de refuges pour désigner les refuges d'urgence. Les refuges offrent un hébergement temporaire aux personnes en situation d'itinérance. Le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires fournit un financement direct aux refuges pour les femmes qui sont victimes de violence familiale et qui désirent se soustraire à une telle situation et protéger leurs enfants.
3. Certains programmes de logement avec services de soutien importants ont déjà fait l'objet d'un audit par notre Bureau – Services de logement et de soutien pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale (ministère de la Santé et réseaux locaux d'intégration des services de santé, 2016); Services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle (ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires, 2014). Certains autres aspects associés au logement avec services de soutien sont abordés dans le présent audit, relativement au programme Logements pour de bon et au Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones ainsi qu'au volet logement avec services de soutien de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités.

des sans-abri. Parmi les personnes qui ont répondu à ce sondage :

- 79 % vivaient seules;
- 55 % étaient en situation d'itinérance chronique (c'est-à-dire sans abri depuis au moins six mois);
- environ 50 % avaient des problèmes de toxicomanie ou de santé mentale;
- 35 % étaient membres des peuples autochtones.

Selon un rapport publié par l'Association des municipalités de l'Ontario en 2019, on dénombre chaque nuit environ 9 600 Ontariennes et Ontariens en situation d'itinérance « visible », soit notamment les personnes qui ont recours aux services des refuges. Environ 90 000 personnes vivent ce type d'itinérance à un moment ou à un autre dans la province au cours d'une année donnée. On estimait en outre dans le rapport que jusqu'à 80 % des sans-abri en Ontario étaient en situation d'itinérance « cachée »; cela comprend les personnes qui sont hébergées temporairement chez des connaissances, qui dorment dans des bâtiments abandonnés ou qui campent sous des ponts ou dans des endroits éloignés.

D'après les données les plus récentes dont on dispose sur le nombre de personnes sans abri (c'est-à-dire les résultats du dénombrement de 2018) et les données démographiques de Statistique Canada pour 2016, nous avons calculé qu'il y avait 16 personnes en situation d'itinérance par tranche de 10 000 résidents de l'Ontario.

Comparativement à d'autres villes d'Amérique du Nord, les grandes villes de la province, comme Toronto et Ottawa, affichent des taux peu élevés de personnes sans abri. Dans les 5 villes des États-Unis où le problème de l'itinérance est le plus aigu, les taux d'itinérance vont de 60 à 103 personnes sans abri par tranche de 10 000 résidents.

L'Ontario pourrait s'inspirer de la Finlande pour trouver des exemples de pratiques efficaces. De fait, entre 2008 et 2020, le nombre d'itinérants en Finlande est passé de 8 260 à 4 341, soit une diminution de 47 %. Selon le Housing First Europe Hub, une organisation réunissant plus de 15 organismes partenaires en Europe qui mènent des

recherches visant à réduire l'itinérance et à mettre de l'avant une approche de lutte contre l'itinérance axée d'abord et avant tout sur le logement (« Logement d'abord »), la Finlande a été, au cours des dernières années, le seul pays de l'Union européenne où le nombre de sans-abri a diminué. La Finlande a adopté l'approche Logement d'abord en 2007; conformément à cette approche, les sans-abri ont accès à un logement permanent ainsi qu'à des services de soutien adaptés à leur situation. Le gouvernement finlandais a commencé par accroître l'offre de logements abordables en convertissant des foyers en logements avec services de soutien. Il a travaillé en partenariat avec des organismes de logement social afin d'aménager et d'offrir des logements abordables.

L'un des principaux promoteurs nationaux du principe Logement d'abord est la Fondation Y, qui se classe au quatrième rang parmi les principaux propriétaires et fournisseurs de logements sociaux sans but lucratif en Finlande. Les appartements qui appartiennent à cette fondation sont loués à des organismes communautaires et à des municipalités, qui les louent ensuite aux personnes qui ont le plus besoin de logement. Les logements sont offerts principalement à des personnes qui sont en situation d'itinérance, qui ont perdu leur cote de solvabilité ou qui, pour d'autres raisons, se sont retrouvées exclues du marché du logement locatif.

Le gouvernement de l'Ontario a lui aussi encouragé l'utilisation d'un modèle Logement d'abord dans sa Stratégie de réduction de la pauvreté 2014-2019, et il a pris des engagements à l'égard de cette approche dans le contexte de la mise à jour de 2016 de sa Stratégie à long terme de logement abordable.

2.2 Programmes, services et mesures de soutien

2.2.1 Exécution et prestation

La Division du logement du ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) dirige les efforts du gouvernement provincial en vue d'élaborer des politiques et de financer

des programmes en vue de prévenir, de réduire et, ultimement, d'éliminer l'itinérance.

La prestation de services de logement et de lutte contre l'itinérance est une responsabilité exercée à l'échelon local par 47 gestionnaires de services municipaux, en collaboration avec de nombreux organismes offrant des services de première ligne. Les gestionnaires de services municipaux comprennent :

- les gestionnaires de services municipaux regroupés – 37 gestionnaires de services, qui peuvent être des administrations régionales, des comtés ou des villes;
- les conseils d'administration de district des services sociaux – 10 conseils municipaux établis pour autant de districts du Nord de l'Ontario et qui représentent les diverses municipalités de leurs régions respectives.

Dans le présent rapport, les gestionnaires de services municipaux regroupés et les conseils d'administration de district des services sociaux sont appelés collectivement les « **municipalités** ».

En outre, deux **administrateurs de programmes autochtones** reçoivent des fonds provinciaux pour aider les membres des peuples autochtones qui sont sans abri ou à risque de le devenir à obtenir et à conserver un logement dans le cadre du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones (**section 2.3.1**). Les administrateurs de programmes autochtones sont des organismes sans but lucratif qui collaborent avec des organismes communautaires autochtones locaux. Différents organismes, comme les fournisseurs de logements avec services de soutien, les refuges d'urgence, les services d'approche dans la rue et les centres d'accueil, élaborent et mettent en oeuvre des programmes pour offrir des services de logement avec soutien et des services liés à l'itinérance. Cela comprend l'identification des personnes pouvant recevoir des services et la facilitation des processus d'aiguillage, de logement et de soutien continu qui pourraient être nécessaires.

La Miziwe Biik Development Corporation (MBDC) exerce ses activités dans la région du Grand Toronto (Durham, Halton, Peel, Toronto et

York), tandis que l'organisme Ontario Aboriginal Housing Services (OAHS) offre ses services dans le reste de la province. La MBDC et OAHS ont reçu respectivement 25 % et 75 % des fonds réservés aux organisations autochtones.

Il incombe aux municipalités de surveiller et de superviser les fournisseurs de programmes et de services avec lesquels elles collaborent pour offrir de l'aide et un logement aux sans-abri. L'**annexe 2** décrit les cheminements les plus courants que suivent les personnes en situation d'itinérance pour avoir accès aux services et aux mesures de soutien.

Dans les municipalités que nous avons contactées, les descriptions de travail du personnel fournissant des services de première ligne, notamment le personnel des refuges, les gestionnaires de cas et les travailleurs d'approche (qui offrent des services aux personnes vivant hors des refuges) exigent dans chaque cas que le titulaire ait fait des études postsecondaires en travail social, en services sociaux ou dans un domaine connexe.

2.2.2 Principaux ministères et organismes offrant des services et un soutien aux sans-abri

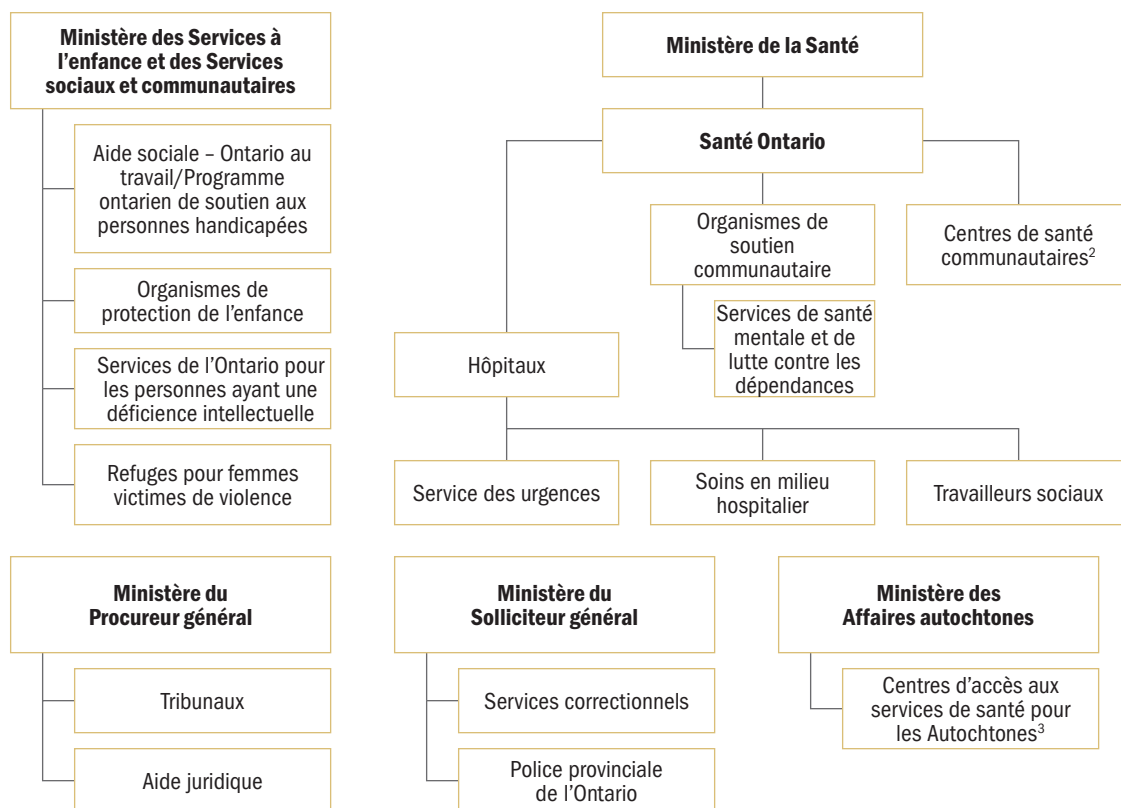
Les personnes sans abri ou à risque de le devenir ont généralement accès à des programmes et services offerts par d'autres ministères et organismes, notamment le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires, le ministère de la Santé, le ministère du Solliciteur général, le Bureau du procureur général et le ministère des Affaires autochtones. La **figure 3** présente les principaux ministères, organismes et programmes auxquels ont accès les personnes sans abri ou à risque de le devenir.

2.3 Financement

En 2019-2020, 63 % des fonds destinés aux services de logement et de lutte contre l'itinérance ont été fournis par le gouvernement de l'Ontario; venaient ensuite les municipalités (28 %) et le gouvernement

Figure 3 : Principaux ministères et programmes auxquels ont accès les personnes sans abri ou à risque de le devenir¹

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



1. Exclut les programmes destinés aux sans-abri qui sont offerts par le ministère des Affaires municipales et du Logement, car ces programmes sont mentionnés à la figure 2.
2. Les clients ont accès à un large éventail de services de santé offerts par des médecins, des infirmières, des conseillers, des travailleurs communautaires et d'autres professionnels. Les centres ont le mandat d'offrir des services à des populations qui se sont heurtées par le passé à des obstacles au chapitre de l'accès aux services de santé; cela inclut les sans-abri, les aînés, les réfugiés, les nouveaux immigrants et les personnes à faible revenu. Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario a effectué un audit de l'optimisation des ressources portant sur les centres de santé communautaires en 2017.
3. Les clients ont accès à des médecins, à des infirmières praticiennes, à des guérisseurs traditionnels, à des diététistes, à des travailleurs sociaux, à des services de soutien en santé mentale et en toxicomanie, ainsi qu'à des services de traitement du diabète, tous ces services étant conçus de manière à combler les besoins des Autochtones.

du Canada (9 %). La figure 4 fait état de l'apport annuel de chaque ordre de gouvernement au cours de la période de quatre ans s'étant terminée en 2019-2020. L'annexe 3 indique le financement provincial annuel total accordé à chaque municipalité et à chacun des administrateurs de programmes autochtones pendant la période de cinq ans s'étant terminée en 2020-2021, de même que le financement annuel moyen par habitant durant cette période.

2.3.1 Financement des principaux programmes

Le Ministère fournit des fonds aux municipalités et aux administrateurs de programmes autochtones principalement par l'entremise de deux programmes :

Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (IPIC)

Le financement provincial affecté à l'IPIC en 2020-2021 s'est élevé à 338,7 millions de dollars. L'IPIC est mise en oeuvre aux termes d'ententes de paiement de transfert conclues entre le Ministère et chacune des 47 municipalités de la

Figure 4 : Financement de fonctionnement annuel destiné aux programmes et services de lutte contre l'itinérance par ordre de gouvernement, 2016-2017 à 2019-2020 (millions de dollars)¹

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

	Financement provincial	Financement municipal ²	Financement fédéral – Itinérance ³	Financement total
2016-2017	294	110	42	446
2017-2018	321	133	42	496
2018-2019	377	169	50	596
2019-2020	387	175	54	616
Total sur quatre ans	1 379	587	188	2 154
Moyenne sur quatre ans	345	147	47	539
Variation sur quatre ans (%)	32	59	29	38

1. Les chiffres sur le financement pour l'exercice 2020-2021 ne sont pas présentés, parce que les renseignements fournis concernant le financement accordé sont incomplets dans le cas de 28 des 47 municipalités. Le financement provincial accordé en 2020-2021 s'est chiffré à 402 millions de dollars et le financement fédéral, à 54 millions.

2. Montant du financement local ayant été communiqué au ministère des Affaires municipales et du Logement par les municipalités.

3. Les dépenses fédérales au titre de la lutte contre l'itinérance reflètent seulement le financement dont le ministère des Affaires municipales et du Logement a connaissance, d'après les renseignements qui lui ont été communiqués par l'administration fédérale dans le cadre du programme Vers un chez-soi. L'administration fédérale verse des fonds aux collectivités à l'appui de la Stratégie nationale sur le logement. L'objectif de cette stratégie fédérale consiste à réduire l'itinérance de 50 % à l'échelle nationale d'ici l'exercice 2027-2028.

province. Les municipalités disposent de la marge de manoeuvre nécessaire pour financer un large éventail de services aux sans-abri en fonction des priorités et des besoins locaux. On ne fournit pas de fonds d'immobilisations par l'entremise de l'IPIC.

Si l'on exclut le financement d'aide accordé en raison de la COVID-19 (section 2.3.2), l'IPIC est le plus important programme du Ministère, étant à l'origine de 84 % des paiements de transfert effectués en 2020-2021 à des fins de fonctionnement. Dans l'optique des personnes en situation d'itinérance, l'IPIC finance principalement des logements temporaires, soit des refuges, des logements de transition et des logements avec services de soutien. Elle sert également à financer des activités d'approche dans la rue et différentes mesures de soutien, comme la fourniture de repas, de services de nettoyage et de services d'aide pour les soins personnels. Pour ce qui est des personnes à risque d'itinérance, l'IPIC peut offrir une aide financière d'urgence pour le loyer ou les factures

de services publics en souffrance, afin d'éviter que ces personnes perdent leur logement.

La mise en oeuvre de l'IPIC a débuté en janvier 2013 à la suite du regroupement de cinq programmes provinciaux qui relevaient de deux ministères différents. Parmi les programmes ainsi regroupés, on retrouvait le Programme de banques d'aide au loyer, géré par le ministère des Affaires municipales et du Logement, qui accordait des prêts ou des subventions d'urgence aux locataires qui risquaient d'être expulsés de leur logement en raison d'arriérés de loyer à court terme. Les quatre autres programmes étaient gérés par le ministère des Services sociaux et communautaires de l'époque, soit le Programme intégré de prévention de l'itinérance, le Fonds d'aide d'urgence aux impayés d'énergie, les services d'hébergement d'urgence, et le Programme de financement des loyers.

Investissements axés sur le logement avec services de soutien

Les fonds de fonctionnement accordés en 2020-2021 se sont établis à 63,1 millions de dollars et les fonds d'immobilisations, à 8,2 millions; ces sommes ont été entièrement versées par la province. Cette initiative, qui a été mise en oeuvre en 2017-2018, se compose de deux programmes : le programme **Logements pour de bon**, et le **Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones**. Ces deux programmes fournissent des fonds de fonctionnement et d'immobilisations qui sont administrés dans le cadre d'ententes de paiement de transfert conclues par le Ministère avec les municipalités (Logements pour de bon) et avec les deux administrateurs de programmes autochtones (Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones).

Les fonds de fonctionnement constituent un soutien financier accordé pour qu'il soit possible d'aider les personnes sans abri ou à risque de le devenir à obtenir et à conserver un logement. Ces fonds peuvent servir à fournir une aide au logement (suppléments au loyer et allocations de logement) ainsi que différents services de soutien (consultation psychologique, traitement des maladies mentales et des dépendances, etc.).

Pour leur part, les fonds d'immobilisations servent à accroître l'offre de logements avec services de soutien, qui peuvent être aussi bien des logements de transition que des logements à long terme. Les fonds d'immobilisations sont accordés sous forme de paiements initiaux fondés sur les jalons des projets, ou sont répartis sur une période de 20 ans pour faciliter les paiements hypothécaires une fois les nouveaux logements avec services de soutien aménagés et occupés.

Dans le cadre du programme Logements pour de bon, 21 municipalités reçoivent des fonds de fonctionnement, et 15 reçoivent des fonds d'immobilisations. Les gestionnaires de programmes autochtones reçoivent chacun un financement dans le cadre du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones.

Lorsque le programme Logements pour de bon a été lancé, en 2017, le Ministère a sélectionné les municipalités auxquelles il allait fournir des fonds de fonctionnement et d'immobilisations en se fondant sur un examen des présentations préparées par les municipalités ayant manifesté leur intérêt.

La **figure 5** montre l'utilisation du financement fourni par l'IPIC ainsi que les fonds de fonctionnement fournis par le Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones, par catégorie de services, au cours des cinq derniers exercices. Les catégories ne sont pas totalement distinctes les unes des autres, car certaines activités peuvent entrer dans plus d'une catégorie.

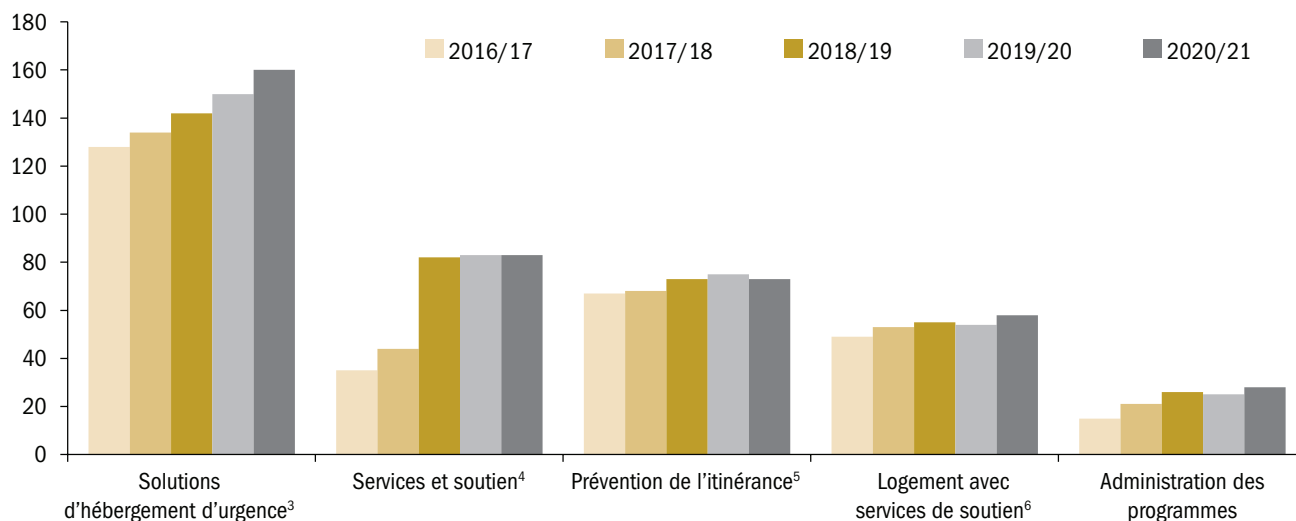
2.3.2 Financement rattaché à la pandémie de COVID-19

En mars 2020, la province a lancé le **Fonds de secours pour les services sociaux** dans le but d'aider les populations vulnérables, et notamment les personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir, pendant la pandémie de COVID-19. Les personnes sans abri couraient davantage le risque de contracter le virus. Selon une étude publiée dans le *Canadian Medical Association Journal* en janvier 2021, les personnes vivant en Ontario qui avaient connu récemment un épisode d'itinérance étaient plus de 20 fois plus susceptibles que la population générale d'être admises à l'hôpital en raison de la COVID-19, plus de 10 fois plus susceptibles de nécessiter des soins intensifs pour traiter cette maladie, et plus de 5 fois plus susceptibles de mourir dans les 21 jours suivant leur premier résultat positif au test dépiçage.

Au cours de l'exercice 2020-2021, la province a effectué une affectation ponctuelle de fonds d'immobilisations et de fonctionnement de 292 millions de dollars à l'intention des municipalités et des deux administrateurs de programmes autochtones. Un financement provincial additionnel de 255 millions de dollars a été annoncé en mars 2021; les fonds serviront à composer avec

Figure 5 : Fonds utilisés par les municipalités dans le cadre de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités, du programme Logements pour de bon et du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones, par catégorie de service, 2016- 2017 à 2020-2021^{1,2} (millions de dollars)

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement



1. Le Fonds de secours pour les services sociaux n'est pas inclus, parce qu'il s'agissait d'un programme de financement ponctuel et qu'il ne reflétait donc pas les tendances normales en matière de financement.
2. Les fonds accordés pour les dépenses en immobilisations, qui ont été passés en charges dans le cadre du programme Logements pour de bon et du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones, et qui ont commencé à être versés en 2017-2018, ne sont pas inclus. Les dépenses en immobilisations ont totalisé 3,5 millions de dollars en 2017-2018, 11,0 millions en 2018-2019, 7,1 millions en 2019-2020 et 8,2 millions en 2020-2021. La province a aussi pris des engagements à l'égard de fonds d'immobilisations qui se sont chiffrés à 47,5 millions de dollars en 2017-2018 et à 55,5 millions en 2018-2019 pour assurer l'abordabilité des paiements hypothécaires sur un horizon de 20 ans, une fois différents projets terminés.
3. Comprend des services temporaires, par exemple un endroit sûr où dormir, et des services pour combler les besoins essentiels.
4. Cela inclut divers services de soutien et autres services, notamment des services d'intervention de milieu (identification, gestion de cas, nourriture, vêtements), des services de soutien en santé mentale et en toxicomanie axés sur le rétablissement, et des services de soutien aux familles.
5. Services qui aident les ménages à risque d'itinérance afin qu'ils puissent conserver leur logement (comme la médiation auprès des propriétaires et le paiement des arriérés de loyer ou des factures de services publics en souffrance).
6. Solutions de logement qui comprennent la prestation de services de soutien sur place ou hors site. Cela inclut notamment les allocations de logement et les suppléments au loyer, de même que des services d'aide à l'appui des activités quotidiennes et de l'autonomie fonctionnelle, et des mesures de soutien au titre des besoins médicaux, de la formation à l'emploi ou des études pour les personnes bénéficiant d'un soutien au logement.

les répercussions de la COVID-19 de mars à décembre 2021.

Ce financement avait pour but d'aider les municipalités et d'autres fournisseurs de services sociaux à continuer de fournir des services essentiels, à embaucher du personnel supplémentaire et à trouver des moyens de favoriser la distanciation physique et le confinement volontaire. Les fonds peuvent servir à apporter des modifications mineures aux refuges pour accroître leur capacité, à recourir à des motels ou à des hôtels, à accorder des allocations de logement, à assumer les coûts de transport de nourriture et de fournitures, à appuyer

les banques alimentaires, et à offrir des services de nettoyage améliorés.

Ils peuvent aussi être affectés à des projets d'immobilisations, comme des travaux majeurs de rénovation et de modernisation de refuges d'urgence, la prise de mesures pour composer avec un dépassement des capacités des refuges, l'aménagement d'espaces de vie collective pour assurer le respect des directives de santé publique (par exemple des ajouts dans des installations existantes pour assurer un certain espacement entre les lits, ou l'aménagement de chambres et de toilettes indépendantes). Dans la

mesure du possible, les projets devraient également permettre d'offrir des logements indépendants qui servent à un hébergement plus permanent, ou consister à acheter un hôtel, un motel ou un autre bâtiment pouvant être converti ou modernisé pour offrir des solutions de logement à plus long terme, à moderniser un établissement fournissant des logements de transition ou avec services de soutien, ou à créer de nouveaux modèles novateurs pour offrir de tels logements.

L'annexe 4 contient de plus amples renseignements sur l'IPIC, le programme Logements pour de bon et le Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones, de même que sur le Fonds de secours pour les services sociaux.

2.3.3 Surveillance des programmes financés

Le Ministère exige que les municipalités et les administrateurs de programmes autochtones soumettent des rapports sur l'utilisation du financement accordé dans le cadre de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités, du programme Logements pour de bon, du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones et du Fonds de secours pour les services sociaux. Au total, les frais engagés pour exécuter ces programmes en 2020-2021, incluant les mesures de dotation, se sont élevés à 40,8 millions de dollars, ce qui a représenté 5 % des dépenses de programmes.

De plus, les municipalités soumettent des plans de logement et de lutte contre l'itinérance portant sur un horizon de 10 ans.

Les municipalités et les administrateurs de programmes autochtones soumettent des rapports à la province en utilisant le système d'information et de gestion des dossiers de Paiements de transfert Ontario (auparavant appelé le Système des subventions de l'Ontario). Concernant les programmes de financement annuels réguliers, les municipalités sont tenues de présenter :

- des rapports d'étape sur les dépenses réelles et de nouvelles prévisions concernant les dépenses restantes;
- un rapport de fin d'exercice faisant état des dépenses réelles et des niveaux de service atteints, tels que mesurés par rapport aux indicateurs de rendement établis par le Ministère.

Dans le cas du Fonds de secours pour les services sociaux, instauré en raison de la pandémie de COVID-19 (**section 2.3.2**), les municipalités doivent soumettre des rapports trimestriels et un rapport en fin d'exercice sur les résultats rattachés au financement.

Le personnel du Ministère examine et approuve tous les rapports préalablement à l'affectation des fonds pour le trimestre suivant. Il doit utiliser à cette fin des listes de contrôle préétablies pour confirmer que les renseignements fournis sont complets et raisonnables. Les listes de contrôle sont approuvées et saisies dans le système de Paiements de transfert Ontario. Le personnel ministériel doit aussi faire un suivi auprès des municipalités et des administrateurs de programmes autochtones si les renseignements fournis ne semblent pas raisonnables ou ne sont pas suffisamment détaillés.

Les annexes 5a, b, c et d fournissent des précisions sur les niveaux de service associés à l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités au cours des cinq dernières années, et au cours des trois dernières années dans le cas du programme Logements pour de bon et du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones, étant donné que ces deux programmes ont été établis en 2017-2018. Les renseignements relatifs au Fonds de secours pour les services sociaux sont fournis pour l'exercice 2020-2021, car ce programme temporaire a été lancé en 2020. Ainsi que cela est indiqué à la **section 4.7.3**, les données fournies concernant ces programmes présentent une utilité limitée aux fins d'évaluer le volume ou la qualité des services de soutien et des autres services fournis.

En raison de la pandémie de COVID-19, le Ministère a commencé en avril 2020 à

- un plan exposant la façon dont les fonds seront utilisés;

mener un sondage auprès des refuges de toutes les municipalités. Les répondants ont fourni des renseignements sur le nombre de lits disponibles et sur le nombre de clients par établissement, ainsi que des données rattachées à la COVID-19, comme le nombre de cas actifs parmi la clientèle et le personnel des établissements, le nombre cumulatif de cas et le nombre de décès imputables à la COVID-19.

2.4 Stratégie ontarienne de réduction de la pauvreté

Aux termes de la *Loi de 2009 sur la réduction de la pauvreté*, la province doit élaborer une stratégie quinquennale de réduction de la pauvreté pour orienter les initiatives provinciales visant à réduire la pauvreté et pour mesurer leurs résultats. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires a publié trois stratégies quinquennales de réduction de la pauvreté.

Dans sa *Stratégie de réduction de la pauvreté 2014–2019*, le gouvernement de l'Ontario faisait part de son engagement à mettre fin à l'itinérance. La *Stratégie de réduction de la pauvreté 2020–2025*, rendue publique le 16 décembre 2020, ne mentionne plus l'élimination de l'itinérance. Cette nouvelle version de la stratégie décrit un plan dont l'objectif global est de faire passer de 35 000 en 2019 à 60 000 d'ici 2024 le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale qui obtiennent un emploi chaque année. Les initiatives de la stratégie qui sont directement reliées à l'itinérance comprennent l'examen des programmes de logement avec services de soutien pour améliorer les services offerts, et la création d'un système de soutien et de services mieux coordonné, intégré et numérique, qui aide les gens à combler plus adéquatement leurs besoins quels qu'ils soient, depuis le logement jusqu'à la santé mentale.

2.5 Comité consultatif d'experts pour la prévention de l'itinérance

Dans sa *Stratégie de réduction de la pauvreté 2014–2019*, publiée en septembre 2014, le gouvernement de l'Ontario s'engageait à mettre fin à l'itinérance. L'une des mesures prévues dans cette stratégie consistait à faire appel aux conseils d'experts, y compris des personnes ayant connu l'itinérance, pour mieux définir le problème, comprendre comment le mesurer et recueillir des données aux fins de fixer une cible en vue d'éliminer l'itinérance. C'est ce qui a amené le Ministère à mettre sur pied, en 2014, le Comité consultatif d'experts pour la prévention de l'itinérance, dont le mandat était le suivant :

- formuler des conseils sur la façon de définir et de mesurer l'itinérance;
- fixer des priorités et des objectifs pour mettre fin à l'itinérance;
- constituer une base de données probantes et se doter de la capacité de mettre en oeuvre des pratiques exemplaires à l'échelle de la province.

En 2015, le Comité consultatif d'experts a publié son rapport intitulé *À chacun son chez-soi*, qui contenait 23 recommandations (commentées à la **section 4.1.2**).

Par suite des recommandations formulées par le Comité consultatif d'experts, la province a pris l'engagement, dans le cadre de sa Stratégie à long terme de logement abordable de 2016, de mettre fin à l'itinérance chronique d'ici 10 ans, soit d'ici la fin de 2025.

3.0 Objectifs et étendue de l'audit

Notre audit avait comme objectif de déterminer si le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère), les gestionnaires de services municipaux (les municipalités) et les administrateurs de programmes autochtones disposent de stratégies, de

systèmes et de processus efficaces pour donner suite aux besoins des sans-abri et pour prévenir, réduire et mesurer l'itinérance :

- en coordonnant et en supervisant efficacement la prestation de services d'hébergement et de soutien aux personnes sans abri ou à risque de le devenir, conformément aux lois, aux règlements, aux plans, aux politiques et aux pratiques exemplaires applicables;
- en mesurant l'efficacité de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités, du programme Logements pour de bon, du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones et du Fonds de secours pour les services sociaux en vue d'atteindre leurs objectifs, et en publiant des rapports à ce sujet.

Avant d'entreprendre nos travaux, nous avons défini les critères d'audit que nous utiliserions pour atteindre les objectifs de notre audit. Ces critères sont fondés sur un examen des lois, des politiques et des procédures applicables, ainsi que sur des études internes et externes et des pratiques exemplaires. La haute direction du Ministère ainsi que les municipalités que nous avons contactées ont examiné les objectifs de notre audit et les critères connexes, qui sont présentés à l'**annexe 6**, et ont convenu de leur pertinence.

Nous avons mené notre audit de janvier à août 2021, et entre le 22 et le 25 novembre 2021, nous avons obtenu du Ministère ainsi que des municipalités et de l'administrateur de programmes autochtones que nous avons contactés une déclaration écrite selon laquelle, ils avaient fourni à notre Bureau toute l'information qui, à leur connaissance, pourrait avoir une incidence importante sur les constatations ou sur les conclusions du présent rapport.

L'audit a porté sur trois programmes financés et sur certaines dépenses supplémentaires liées à la COVID-19 qui visaient directement à répondre aux besoins immédiats des personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir, de même que sur les stratégies en vigueur pour prévenir, réduire et mesurer l'itinérance. Il s'agit plus précisément des

initiatives et des paiements de transfert financés dans le cadre de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités, du programme Logements pour de bon, du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones et du financement supplémentaire fourni par le Ministère pour lutter contre l'itinérance dans le contexte de la COVID-19. Nous avons également examiné les stratégies provinciales visant à prévenir, à réduire et à mesurer l'itinérance.

Nous avons mené nos travaux principalement dans les bureaux de la Division du logement du Ministère ainsi que dans quatre municipalités : la Ville de Toronto, la Ville d'Ottawa, la Ville du Grand Sudbury, et le Conseil d'administration des services sociaux du district de Cochrane. Nous avons choisi ces municipalités pour des raisons bien précises, notamment parce qu'elles comptaient le plus grand nombre de personnes en situation d'itinérance, en termes à la fois absolus et relatifs, ou encore parce qu'il y avait un nombre élevé de cas de COVID-19 dans leurs refuges. On retrouvait dans ces quatre municipalités 59 % de la population de sans-abri de l'Ontario selon les résultats du dernier dénombrement provincial, en 2018; de plus, elles avaient reçu 47 % du financement total accordé par le Ministère en 2020-2021 dans le cadre d'initiatives de lutte contre l'itinérance. La **figure 6** présente les données les plus récentes sur le nombre de personnes sans abri dans chacune de ces municipalités, le montant du financement provincial accordé à ces dernières dans le cadre de chaque programme et le pourcentage du financement provincial qu'elles ont utilisé pour faire appel à des fournisseurs de services tiers. On trouvera à l'**annexe 7** la liste de toutes les municipalités ayant reçu un financement ainsi que différents renseignements clés.

Pour chacune des quatre municipalités, nous avons examiné l'information communiquée au Ministère, les données internes et les dossiers tenus, et nous avons eu des discussions avec leur personnel pour mieux comprendre la façon dont le financement accordé en 2020-2021 a été utilisé et pour savoir quels types de services et de mesures de soutien ont été fournis

Figure 6 : Fonds de fonctionnement accordés à certaines municipalités et proportion de ces fonds affectée à des contrats avec des fournisseurs tiers

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Municipalité	Population de sans-abri, 2018 ¹	Financement accordé en 2020-2021 dans le cadre de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (millions de dollars)	Financement accordé en 2020-2021 dans le cadre du programme Logements pour de bon (millions de dollars)	Financement accordé en 2020-2021 dans le cadre du Fonds de secours pour les services sociaux (millions de dollars) ²	% du financement affecté à des contrats avec des fournisseurs tiers pour la prestation de services
Toronto	8 598	117,6	24,5	189,4	44
Ottawa	1 654	38,6	4,7	32,4	76
Sudbury	1 714	3,1	0,5	2,7	82
Cochrane	605	1,3	0,4	1,5	91

1. Selon l'analyse des résultats du dénombrement par le ministère des Affaires municipales et du Logement.

2. Comprend les phases de financement 1 et 2 seulement. Les fonds accordés en mars 2021 dans le cadre de la phase 3 ne sont pas pris en compte, car ils doivent être utilisés entre mars et décembre 2021. Le financement lors de cette troisième et dernière phase a totalisé 119 millions de dollars pour les 4 municipalités susmentionnées, et 255 millions pour l'ensemble des municipalités.

par ces municipalités aux personnes en situation d'itinérance ou à risque d'itinérance grâce aux fonds provinciaux. Nous avons également communiqué avec certains fournisseurs de services pour en savoir plus sur les processus servant à la prestation des services, et nous avons visité des refuges dans une municipalité.

Pour savoir comment les fonds ont été dépensés par les municipalités, nous avons examiné des listes de versements aux fournisseurs de services tiers ainsi que les dépenses engagées au titre des services fournis directement aux sans-abri dans chaque municipalité visitée. Nous avons aussi étudié les processus de gestion des contrats en vigueur entre les municipalités et leurs fournisseurs de services tiers. De même, pour l'un des administrateurs de programmes autochtones (Ontario Aboriginal Housing Services), nous avons examiné le processus de gestion des contrats avec des fournisseurs tiers offrant des services dans le cadre du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones.

Nous avons obtenu des données et d'autres renseignements du ministère de la Santé, du ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires, du ministère du

Solliciteur général et du Tuteur et curateur public de l'Ontario, et nous avons rencontré des membres de leur personnel pour discuter des services fournis, des données recueillies et de la coordination des services destinés aux personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir.

Nous avons en outre mené des travaux de recherche portant sur d'autres administrations (d'autres provinces canadiennes, l'Angleterre, la Finlande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande) afin de voir si elles avaient mis en place des processus ou des stratégies ayant fait leurs preuves en vue de prévenir et de réduire l'itinérance, et de découvrir quels indicateurs de rendement elles utilisent pour mesurer les résultats.

Nous n'avons pas vérifié l'utilisation des fonds par les fournisseurs de services tiers auxquels font appel les municipalités ou les administrateurs de programmes autochtones. Nous n'avons pas non plus examiné les dépenses en immobilisations, puisque notre audit portait principalement sur les fonds de fonctionnement.

Nous avons réalisé nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions

d'appréciation directe publiées par le Conseil des normes d'audit et de certification des Comptables professionnels agréés du Canada. Cela comprenait l'obtention d'un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des consignes documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des critères législatifs et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario, qui est fondé sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Prévenir et réduire l'itinérance

4.1.1 La province n'a pas de stratégie coordonnée et cohérente axée sur l'action et assortie d'objectifs et de cibles réalisables en matière de lutte contre l'itinérance

Depuis 2010, 5 ministères différents ont mis de l'avant au moins 14 stratégies en vue d'assurer la prestation de services de soutien et d'autres services destinés aux groupes vulnérables. Certaines de ces stratégies pouvaient être utiles notamment aux personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir. Toutefois, la province n'a pas élaboré de stratégie provinciale globale qui vise expressément à prévenir ou à réduire l'itinérance. On note entre autres qu'aucun intitulé des stratégies de la

dernière décennie n'inclut les mots « sans-abri » ou « itinérance ».

Ces stratégies sont axées sur certains facteurs qui peuvent causer ou prolonger les situations d'itinérance (**annexe 8**), ainsi que cela est indiqué dans le rapport final de 2015 du Comité consultatif d'experts pour la prévention de l'itinérance mis sur pied par le Ministère, dont il est question à la **section 2.5**. Bon nombre de ces stratégies ne comportaient pas d'indicateurs de rendement mesurables, de sorte qu'on ne peut évaluer leur efficacité au chapitre de la prévention ou de la réduction de l'itinérance.

L'Alberta a établi une stratégie provinciale en 2008 dans le but de mettre fin à l'itinérance à l'intérieur de la province d'ici 2019. Dans son plus récent rapport d'étape sur le logement et l'itinérance disponible, qui remonte à 2014-2015, l'Alberta indiquait que l'itinérance avait reculé de 15 % dans ses 7 grandes villes entre 2008 et 2014. La stratégie albertaine était axée sur cinq enjeux prioritaires : la collecte de meilleurs renseignements; des mesures d'aide énergiques pour s'assurer que les Albertaines et les Albertains disposent des ressources nécessaires; des systèmes coordonnés permettant aux administrations publiques, aux organismes et aux collectivités de travailler ensemble de façon intégrée; l'offre de plus d'options de logement; et l'instauration de politiques efficaces, notamment pour que les efforts des organismes, des collectivités et des administrations publiques ne se limitent plus à la gestion de l'itinérance, mais visent plutôt l'élimination de l'itinérance en conformité avec une philosophie reposant sur l'approche Logement d'abord. En d'autres termes, on vise d'abord et avant tout à venir en aide aux personnes sans abri ou à risque de le devenir, à assurer un accès rapide à un logement sûr, abordable et stable, et à combiner l'offre d'un logement permanent avec les services de soutien globaux pouvant être requis.

RECOMMANDATION 1

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

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et continuera de travailler en partenariat avec d'autres ministères et avec les parties prenantes sectorielles en vue d'élaborer une stratégie axée sur la prévention et la réduction de l'itinérance. À cette fin, il tirera parti des plans de logement et de lutte contre l'itinérance élaborés à l'échelon local, des listes nominatives établies et du processus d'examen multiministériel portant sur le logement avec services de soutien.

4.1.2 De nombreuses recommandations du Comité consultatif d'experts pour la prévention de l'itinérance n'ont toujours pas été mises en oeuvre au bout de six ans

Le Comité consultatif d'experts pour la prévention de l'itinérance (**section 2.5**) a publié en 2015 un rapport intitulé *À chacun son chez-soi*, dans lequel il formulait 23 recommandations. Nous avons observé que les recommandations visaient principalement à mesurer et à étudier l'itinérance, mais non à prendre des mesures directes pour fournir des solutions immédiates. L'**annexe 9** présente un résumé des recommandations du Comité consultatif d'experts

ainsi que notre évaluation concernant l'état de leur mise en oeuvre en date de juillet 2021.

Au moins cinq de ces recommandations doivent être mises en oeuvre par les municipalités. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas pris de mesures pour confirmer que toutes les municipalités avaient bien donné suite à ces recommandations. La mise en oeuvre des recommandations donnerait au Ministère les moyens de mieux comprendre l'itinérance dans la province et d'avoir une meilleure connaissance des mesures prises par les municipalités ainsi que de l'efficacité de ces mesures. Cela serait utile afin d'élaborer une stratégie provinciale globale, coordonnée et axée sur l'action pour venir en aide aux personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir.

RECOMMANDATION 2

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

- procéder à la mise à jour des travaux effectués en 2015 par le Comité consultatif d'experts pour la prévention de l'itinérance, et mettre en oeuvre toutes les recommandations du Comité auxquelles on n'a pas encore donné suite;
- définir des mesures précises en vue de la prestation des services se rapportant aux causes profondes de l'itinérance.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et pose dès maintenant des gestes mieux mesurer l'itinérance et pour s'attaquer à ses causes profondes, en conformité avec les recommandations du Comité consultatif d'experts pour la prévention de l'itinérance.

Les listes nominatives qui seront établies par tous les gestionnaires de services d'ici la

fin de 2021 fourniront des données plus à jour qui serviront à faire le suivi des progrès dans la lutte contre l'itinérance au sein des collectivités de la province. Un dénombrement, qui doit être mené à bien d'ici le 15 décembre 2021, servira de complément à ces renseignements. Les listes nominatives et le dénombrement fourniront des renseignements sur les personnes qui deviennent en situation d'itinérance et aideront à définir des mesures précises pour s'attaquer aux causes profondes de l'itinérance.

Dans le cadre de l'Initiative multiministérielle pour le logement avec services de soutien, le Ministère travaille à consolider ses programmes de lutte contre l'itinérance afin d'en hausser l'efficacité et l'efficience, et d'obtenir de meilleurs résultats dans l'optique des personnes. Le Ministère mènera des consultations sur d'autres cibles et sur des indicateurs en vue de surveiller les progrès réalisés par les gestionnaires de services au chapitre de la lutte contre l'itinérance. De plus, d'autres indicateurs provinciaux seront utilisés pour faire le suivi des progrès en matière de prévention et d'élimination de l'itinérance, dans le cadre du processus de production de rapports réguliers aux termes de l'approche consolidée.

Le Ministère collaborera avec le ministère de la Santé, le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires, le ministère du Solliciteur général et le Bureau du procureur général pour appuyer ces travaux continus, et il rendra compte dans la mesure du possible de différentes mesures connexes, comme les évaluations de l'équité, ainsi que d'indicateurs, de cibles et d'autres éléments prioritaires des plans de logement et de lutte contre l'itinérance des gestionnaires de services à l'horizon 2024.

4.2 Transition des personnes qui sortent d'établissements provinciaux

4.2.1 La planification lacunaire des sorties a comme effet de concourir à l'itinérance

Nous avons noté qu'il n'existait aucune politique officielle de planification des sorties pour exiger l'établissement de plans de logement lorsque des personnes sans logement stable quittent des établissements correctionnels, des établissements de soins de santé ou des organismes de protection de l'enfance. Nous avons passé en revue les données disponibles pour savoir quels sont les renseignements recueillis qui pourraient aider à élaborer des politiques et à mettre en oeuvre des programmes afin d'aider les personnes à trouver un logement lorsqu'elles sortent d'établissements provinciaux, et nous avons constaté qu'il était parfois difficile d'avoir accès à l'information pertinente.

Établissements correctionnels

Le ministère du Solliciteur général est responsable des personnes qui sont en attente de procès ou qui ont été reconnues coupables. Il recueille certains renseignements permettant de savoir si les détenus avaient une adresse fixe au moment de leur admission dans un établissement correctionnel. Les données disponibles sont limitées parce que la province n'a pas établi d'exigence consistant à demander aux détenus où ils iront vivre à leur libération. On dispose uniquement des renseignements autodéclarés par le détenu, et ces renseignements ne sont pas vérifiés. Selon des données fournies par le ministère du Solliciteur général, de 2018-2019 à 2020-2021, près de 3 900 personnes sans logement stable ont été mises en liberté en moyenne chaque année. Le ministère du Solliciteur général n'avait aucune preuve que ces personnes avaient participé à la planification de leur mise en liberté.

L'une des observations faites lors de notre audit de 2019 portant sur les établissements correctionnels pour adultes était que la planification de la mise en

liberté dans les établissements correctionnels laissait à désirer, car elle n'aidait pas à augmenter les chances de réinsertion sociale des détenus. Le ministre du Solliciteur général n'exigeait pas que le personnel des établissements prépare un plan de libération pour les accusés en détention provisoire (c'est-à-dire les personnes qui sont accusées d'un crime, mais qui n'ont pas encore été reconnues coupables ou acquittées), en raison de la courte durée de leur détention et des incertitudes entourant la date de leur libération. La planification de la mise en liberté mettait surtout l'accent sur les détenus purgeant une peine. Pourtant, les accusés en détention provisoire représentaient 71 % de la population carcérale.

L'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) a également souligné la nécessité de prendre des mesures pour remédier à l'absence de processus provincial coordonné de planification des mises en liberté dans les établissements correctionnels. Dans une lettre envoyée en août 2020 au ministre des Affaires municipales et du Logement, au solliciteur général et au procureur général ainsi qu'au médecin-hygiéniste en chef, l'AMO soulignait ce qui suit [traduction] : « Le processus de mise en liberté ainsi que l'insuffisance des options de logement et des services communautaires et sanitaires pouvant favoriser la réinsertion sociale continuent de soulever des problèmes et des défis, à la fois pour les détenus et pour les collectivités. Cette situation contribue à perpétuer le cycle de l'itinérance chronique chez ces personnes. Dans ces conditions, il est encore plus difficile pour les municipalités de prévenir l'itinérance parmi ce groupe. »

Nous avons recommandé en 2019 que les chefs de tous les établissements correctionnels donnent pour directive au personnel chargé de planifier la mise en liberté de recueillir des renseignements sur les besoins – logement, transport, emploi, etc. – des détenus afin d'identifier et d'aider ceux qui en ont besoin, et de planifier proactivement la mise en liberté des accusés en détention provisoire.

Lors de notre suivi, en 2021, nous avons constaté qu'aucune stratégie ou politique provinciale de planification des mises en liberté n'avait encore

été mise de l'avant. Toutefois, le ministre du Solliciteur général a rédigé une politique provinciale de réinsertion pour tous les accusés en détention provisoire et tous les détenus purgeant une peine; cette politique doit être mise en œuvre d'ici le 31 mars 2022. Aux termes de cette politique, qui est encore sous forme d'ébauche, un responsable de la planification de la mise en liberté dûment assigné doit remplir une liste de contrôle pour tous les détenus afin de déterminer les besoins de ces derniers et d'y donner suite au moment de leur libération. Cela comprend l'hébergement, le transport, et l'aiguillage vers les services sociaux nécessaires.

Toujours selon cette politique, dans le responsable de la planification de la mise en liberté doit notamment examiner les options de logement qui pourraient être offertes dans le cadre de partenariats communautaires (par exemple des logements avec services de soutien), et incorporer au plan de réinsertion sociale les services de soutien au logement. Avant la mise en liberté, si le détenu indique qu'il n'a pas d'adresse fixe, il faut se pencher sur les possibilités de lui assurer un logement sûr et abordable. Dans la mesure du possible, il faut confirmer au préalable le nombre de places disponibles si un détenu indique qu'il prévoit résider dans un refuge ou dans un établissement où l'on offre des programmes de réadaptation ou des ressources d'aide à la transition.

Établissements de santé

Nous avons communiqué avec le ministre de la Santé pour savoir s'il existe des politiques et des processus visant à prévenir l'itinérance chez les personnes sans logement stable qui quittent le système de soins de santé. Le ministre de la Santé nous a dit que, en principe, chaque hôpital devrait avoir mis en place des politiques appropriées concernant les sorties, mais qu'il ne savait pas jusqu'à quel point les situations de ce genre étaient courantes.

Le ministre de la Santé ne recueille pas de données directement auprès des hôpitaux concernant les patients qui sortent du système hospitalier; toutefois, certains renseignements

peuvent être obtenus auprès de l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS). L'ICIS est un organisme autonome sans but lucratif, établi en vertu d'une entente conjointe entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Il recueille et fournit des renseignements sur le système de santé du Canada et sur la santé des Canadiennes et des Canadiens. L'ICIS possède de nombreuses bases de données, dont la Base de données sur les congés des patients, qui recueille des renseignements sur les personnes obtenant leur congé de l'hôpital, et le Système national d'information sur les soins ambulatoires, qui contient des données sur les personnes ayant reçu des services de consultation externe dans un hôpital. Depuis 2018-2019, ces bases de données comportent un champ de données obligatoire servant à indiquer si un patient est sans abri. Le ministère de la Santé reçoit des données trimestrielles extraites de ces deux bases de données de l'ICIS. Selon les données recueillies par l'ICIS, en 2019-2020 :

- il y a eu 61 761 services de consultation externe fournis à des personnes sans abri, dont 98 % à l'urgence;
- il y a eu aussi 5 061 congés de l'hôpital donnés à des personnes sans abri à la suite d'une hospitalisation.

En 2018, l'Association des hôpitaux de l'Ontario a produit un guide général intitulé *Managing Transitions* pour aider les hôpitaux, les Services de soutien à domicile et en milieu communautaire (auparavant, les réseaux locaux d'intégration des services de santé) et d'autres intervenants à bien comprendre les exigences énoncées dans différentes lois de l'Ontario concernant la transition d'un établissement de soins de santé à un autre établissement, entre autres un établissement communautaire. Cependant, le guide n'aborde pas la question de la transition de patients sans-abri vers un logement.

Nous avons discuté avec le directeur général du Gattuso Centre for Social Medicine, du Réseau universitaire de santé de Toronto (le Réseau), au sujet de la nécessité de prévoir des mesures de soutien pour

les sans-abri qui obtiennent leur congé de l'hôpital sans avoir de logement stable, et des initiatives mises de l'avant par le Réseau à cet égard. Nous avons appris que le Réseau avait lancé récemment une initiative de médecine sociale. Les mesures prévues comprennent la livraison de nourriture aux patients qui ont obtenu leur congé du service de médecine interne, ou encore l'établissement de contacts entre les patients à faible revenu et un conseiller financier pour les aider à obtenir un soutien financier.

Le Réseau a également collaboré avec la Ville de Toronto et des partenaires communautaires pour mettre en place un système de « pairs intervenants », en poste d'abord aux hôtels réservés aux personnes qui se remettent de la COVID-19, puis dans les salles d'urgence des deux hôpitaux du Réseau afin de soutenir les personnes vulnérables qui traversent une crise. Un « pair intervenant » n'a pas de formation médicale, mais il a vécu lui-même des problèmes d'itinérance, de toxicomanie ou de santé mentale, ce qui l'aide à établir des liens avec les patients. On nous a dit que la capacité des pairs intervenants à désamorcer la situation chez les patients en situation de crise permet aux infirmières de prendre en compte les traumatismes dans l'exercice de leur travail, et que cela sert aussi à créer une atmosphère plus calme dans les salles d'urgence.

En août 2019, le Réseau, en partenariat avec la Ville de Toronto et avec Centraide, a signé un protocole d'entente pour coordonner l'accès des patients à des services qui tiennent compte de leurs besoins particuliers. Le Réseau a réservé un terrain situé à Parkdale (un quartier de Toronto) pour un projet de logement abordable ayant comme but de réduire la surpopulation dans ses deux hôpitaux de soins actifs. Les logements seront offerts à des personnes qui n'ont pas besoin de séjourner à l'hôpital, mais qui n'ont pas de logement stable. On prévoyait aménager 51 logements modulaires d'ici 2022 dans le cadre de la première phase du projet.

Le Targeted Engagement and Diversion Program est une autre initiative utile qu'il convient de mentionner; ce programme est géré par l'un des

refuges d'urgence d'Ottawa en partenariat avec une association locale de santé, l'Ottawa Inner City Health. Dans le cadre de ce programme, les personnes sans abri qui ont des besoins en matière de soins de santé (toxicomanie, etc.) sont amenées par des ambulanciers paramédicaux, des policiers ou des travailleurs d'approche dans des infirmeries spéciales aménagées dans des refuges pour sans-abri plutôt que dans des salles d'urgence. On retrouve dans ces infirmeries des préposés aux services de soutien à la personne, qui sont appuyés par des infirmières et des médecins invités. En 2020, le programme a pu aider 755 personnes, dont 266 qui ont eu recours à ses services à plus de 10 reprises durant l'année.

Organismes de protection de l'enfance

Nous avons constaté que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires ne disposait que de renseignements limités sur les jeunes qui ne sont plus pris en charge par une société d'aide à l'enfance lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans. Il ne sait donc pas combien de ces jeunes se retrouvent sans abri ou courent le risque imminent de le devenir.

En 2017, des membres du personnel du Ministère des Affaires municipales et du Logement se sont rendus à Ottawa, à Hamilton et à Timmins pour discuter directement avec les jeunes qui avaient connu l'itinérance et pour en apprendre davantage sur leurs interactions avec les services et programmes destinés aux sans-abri. L'un des principaux thèmes mentionnés par les participants était le lien entre la prise en charge par des organismes de protection de l'enfance et l'itinérance. Ces participants ont mentionné le manque de soutien lorsque les jeunes atteignent l'âge où ils cessent d'être pris en charge, ce qui inclut entre autres les études et le perfectionnement professionnel, d'où une plus grande difficulté à conserver un emploi stable et un logement.

En vertu de la *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille*, les sociétés d'aide à l'enfance doivent élaborer un programme de soins pour chaque enfant qui est confié à leurs soins. Le ministère des Services à l'enfance et des Services

sociaux et communautaires exige que les sociétés d'aide à l'enfance utilisent un outil d'évaluation du développement, appelé cahier d'évaluation et de suivi, pour évaluer les besoins des enfants ou des jeunes. L'un des aspects à évaluer est la mesure dans laquelle le jeune est prêt à faire cette transition. Bien que l'évaluation permette de recueillir beaucoup de renseignements sur l'enfant ou le jeune pris en charge (par exemple son état de santé, sa scolarité, ses relations familiales et sociales, son développement émotionnel et comportemental, et sa capacité d'autonomie), elle n'englobe pas la planification de l'endroit où le jeune adulte sera logé une fois qu'il aura quitté son organisme de protection de l'enfance, à l'âge de 18 ans.

Tout comme le cahier d'évaluation et de suivi, le programme de soins n'englobe pas la détermination du logement dont un jeune disposera à 18 ans lorsqu'il ne sera plus sous la garde d'un organisme de protection de l'enfance. De manière générale, le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires n'a pas établi de directive pour exiger que les sociétés d'aide à l'enfance prévoient certaines mesures avant que les jeunes cessent d'être sous leur garde, notamment un plan en vue de leur assurer un logement approprié.

Le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires finance le Programme des intervenants auprès des jeunes en transition ainsi que le Programme des intervenants en soutien au logement, qui peuvent aider en principe les jeunes, notamment ceux qui quittent les organismes de protection de l'enfance, à accéder à des services et à des mesures de soutien, y compris en ce qui touche le logement. Ce ministère ne disposait pas de données à jour sur le nombre de jeunes qui ont obtenu un logement ou qui ont reçu de l'aide pour s'en procurer un dans le cadre de ces programmes.

Lors de notre audit de 2015 intitulé « Services de protection de l'enfance – Sociétés d'aide à l'enfance », nous avons noté que les jeunes pris en charge par les sociétés d'aide à l'enfance étaient confrontés à d'importants défis au cours de la transition vers l'autonomie. Dans le cadre du

présent audit, nous avons discuté avec le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires de la question de savoir si ces problèmes étaient toujours présents, et s'il existait des politiques ou des directives à l'intention des sociétés d'aide à l'enfance pour éviter que les jeunes qui cessent d'être confiés à leur garde se retrouvent en situation d'itinérance. Le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires a confirmé qu'aucune politique de ce genre n'avait été établie et qu'il n'y avait pas de processus de coordination particulier avec le ministère des Affaires municipales et du Logement pour s'assurer que ces jeunes adultes puissent disposer d'un logement ou d'un refuge au moment de leur transition.

4.2.2 Le Ministère a pris peu de mesures pour donner suite à la nécessité d'assurer une coordination interministérielle à l'appui de la transition pour prévenir l'itinérance

En décembre 2015, le gouvernement provincial a mis sur pied un groupe de travail sur l'amélioration de la planification de la transition et des services connexes dans le but de réduire l'itinérance. Le mandat de ce groupe de travail interministériel était de déterminer les pratiques requises pour réduire et prévenir l'itinérance chez les personnes qui ne sont plus prises en charge par des institutions provinciales – protection de l'enfance, justice pour la jeunesse, services correctionnels et santé. Le groupe était dirigé par le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires, par l'entremise du Bureau de la stratégie de réduction de la pauvreté. Il a mené des consultations auprès de personnes en situation d'itinérance et des fournisseurs de services de première ligne afin de bien cerner les problèmes qui peuvent faire obstacle à la bonne transition des personnes qui sortent des établissements provinciaux. Voici quelques-uns des principaux problèmes relevés :

- Les établissements d'où sortent les personnes en transition ne considèrent pas que l'itinérance

est un enjeu qui relève de leur responsabilité – du moins, pas en ce sens qu'ils doivent aider ces personnes à obtenir un logement stable et permanent.

- Il est très difficile aux personnes ayant de graves problèmes de santé mentale et de toxicomanie de trouver un logement lorsqu'elles ne sont plus prises en charge par un établissement ou une institution.
- Les membres des peuples autochtones vivant dans de petites collectivités risquent fort d'être transférés ailleurs s'ils sont accusés ou reconnus coupables d'une infraction, parce que les établissements correctionnels sont habituellement situés dans des centres urbains.

À la suite des consultations, en

mars 2017, le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires a formulé huit recommandations axées sur quatre enjeux prioritaires : i) améliorer les processus de planification de la transition; ii) éliminer les obstacles à la transition; iii) renforcer les partenariats intersectoriels; iv) favoriser une culture de responsabilité partagée. Pour chaque recommandation, il précisait les mesures à prendre relativement à chaque système. Sur les 32 mesures mises de l'avant, 11 devaient être mises en oeuvre à court terme, 14 étaient des mesures à moyen terme et 7, des mesures à long terme.

Ces recommandations ont aidé à définir les prochaines étapes de la Stratégie à long terme de logement abordable, au terme d'un examen de cette stratégie ayant été mené au printemps de 2017. Toutefois, les recommandations n'ont pas été officialisées ni mises en oeuvre, et aucun suivi n'a été effectué. L'une de ces recommandations consistait à élaborer une stratégie pour composer avec la portée des changements requis afin de réaliser des progrès dans l'atteinte de l'objectif provincial de réduction de l'itinérance chez les personnes en transition à la suite de leur sortie d'un établissement. Aucun rapport n'a été produit sur les progrès réalisés dans l'élaboration de cette stratégie. Le groupe de travail a cessé de se réunir au printemps de 2017.

4.2.3 Le Ministère ne recueille pas de données et ne fournit pas d'instructions concernant la planification de la transition des personnes sans logement stable qui reçoivent leur congé d'un établissement

Nous avons noté que le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) avait fait peu d'efforts pour élaborer ou mettre en application une approche de dénombrement systématique afin de savoir combien de personnes sans abri ont quitté des établissements et des institutions de la province, comme les hôpitaux, y compris les hôpitaux psychiatriques, les établissements correctionnels et les organismes de protection de l'enfance. Les différents ministères qui supervisent ces services sont responsables de la planification des congés des établissements ainsi que de toutes les données recueillies au sujet des personnes quittant ces établissements provinciaux sans avoir d'adresse permanente. Or, comme nous l'avons mentionné aux sections 4.2.1 et 4.2.2, ils ne recueillent pas ces renseignements. Faute de tels renseignements, le Ministère ne peut pas savoir dans quelle mesure il serait possible de prévenir l'itinérance au moyen de stratégies appropriées à l'égard des personnes qui reçoivent leur congé d'établissements financés par la province.

RECOMMANDATION 3

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

- déterminer quelles sont les données dont il faut disposer au sujet des personnes dans les

établissements provinciaux qui ne disposeront pas d'un logement stable au moment de leur transition, pour pouvoir évaluer l'ampleur du problème de l'itinérance et pour étayer les décisions stratégiques;

- lorsque les données ne sont pas d'ores et déjà recueillies, collaborer avec le ministère compétent pour procéder à leur collecte;
- établir des processus pour qu'un hébergement dans un milieu approprié soit immédiatement disponible à l'intention des personnes qui sortent des établissements et des institutions de la province;
- lorsque des pratiques efficaces sont observées (comme l'initiative du Réseau universitaire de santé et le Targeted Engagement and Diversion Program), mettre en application les leçons apprises et en informer toutes les municipalités.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation, et il poursuivra ses efforts pour mettre en oeuvre toutes les mesures recommandées.

Le logement avec services de soutien est généralement considéré comme étant un élément clé de la lutte contre l'itinérance. Le ministère des Affaires municipales et du Logement, le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires et le ministère de la Santé mènent en étroite collaboration un examen multiministériel exhaustif visant à cerner les améliorations devant être apportées aux systèmes de logement avec services de soutien de l'Ontario.

Dans le cadre de ces travaux, nous avons mobilisé un large éventail de secteurs et de ministères pour favoriser une meilleure transition des personnes qui quittent d'autres établissements et milieux, comme les hôpitaux, les établissements correctionnels et les organismes de protection de l'enfance. Nous poursuivons nos efforts dans le cadre de cette approche multiministérielle afin d'orienter les gens vers les options de logement

qui conviennent le mieux pendant ces périodes de transition cruciales; cela comprend la collecte des données nécessaires pour mieux planifier la transition au niveau des établissements et des milieux.

4.3 Logement et services de soutien

4.3.1 Le logement et la Stratégie de réduction de la pauvreté

Selon différentes recherches, menées notamment par l'Association canadienne pour la santé mentale, le logement est un déterminant social de la santé. Les personnes en situation d'itinérance chronique sont confrontées à des taux beaucoup plus élevés de maladie tant physique que mentale, et leur espérance de vie est plus courte.

La *Stratégie de réduction de la pauvreté 2020-2025* fait état de deux indicateurs liés au logement :

- Le premier est le nombre de ménages bénéficiant des différents programmes de logement communautaire, en proportion de tous les ménages ontariens dont le revenu est inférieur au seuil de la mesure de faible revenu. Le pourcentage de référence pour cet indicateur était de 23,5 % en 2018-2019.
- Le second est le pourcentage de ménages vivant dans un logement inadéquat, inabordable ou d'une taille non convenable, et dont 30 % du revenu total avant impôt serait insuffisant pour payer le loyer médian des logements acceptables situés dans sa localité. Les pourcentages de référence remontent à 2016 (année pour laquelle on dispose des données les plus récentes) et sont de 15,3 % pour l'ensemble des ménages et de 18,8 % pour les membres des peuples autochtones vivant hors réserve.

Le Ministère a simplement établi des niveaux de référence à l'égard de ces indicateurs liés au logement, et non des cibles.

Nous avons vérifié si d'autres provinces canadiennes avaient elles aussi établi des indicateurs

liés au logement pour rendre compte des progrès réalisés dans la réduction de l'itinérance. Nous avons ainsi pu apprendre que la Colombie-Britannique avait récemment établi un paramètre de mesure dans son plan en matière de logement (« BC Housing Service Plan »), soit le pourcentage de sans-abri qui ont accès à un logement et qui conservent un logement six mois après leur placement. Cette province a établi comme point de référence un taux de 80 % pour 2020-2021 et a fixé des cibles de 83 %, 85 % et 87 % en 2021-2022, 2022-2023 et 2023-2024, respectivement.

Selon Statistique Canada, un logement est considéré comme étant abordable si son coût n'excède pas 30 % du revenu avant impôt d'une personne. Les prestations d'aide sociale, versées dans le cadre du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, constituent la principale source de revenu des personnes sans abri ou à risque imminent de le devenir.

Une personne seule qui est admissible au programme Ontario au travail peut recevoir jusqu'à 733 \$ par mois pour ses besoins essentiels et son logement. Une personne handicapée vivant seule peut pour sa part recevoir jusqu'à 1 169 \$ par mois (672 \$ pour les besoins essentiels et 497 \$ pour le logement).

Or, en règle générale, le montant de ces prestations ne couvre pas le loyer moyen d'un appartement d'une chambre à coucher en Ontario. Selon les données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le loyer moyen d'un appartement d'une chambre à coucher dans la province en octobre 2020 était de 1 241 \$ par mois. Cela représente 72 \$ de plus que le paiement mensuel maximal accordé dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées pour une personne seule, et 508 \$ de plus que le paiement mensuel maximal versé à un prestataire admissible du programme Ontario au travail. Les produits de première nécessité, comme la nourriture, constituent des coûts additionnels.

Selon les données tenues par la Société canadienne d'hypothèques et de logement à l'égard de trois municipalités que nous avons

examinées et pour lesquelles des données étaient disponibles, le loyer mensuel moyen d'un appartement d'une chambre à coucher en octobre 2020 variait entre 921 \$ à 1 421 \$. La Société canadienne d'hypothèques et de logement fait uniquement le suivi du coût des logements du marché locatif primaire, soit les immeubles d'habitation. Les logements du marché locatif secondaire, qui ne sont pas inclus, comprennent les logements en copropriété et les autres logements non destinés au départ au marché locatif.

Selon les données les plus récentes dont dispose le Ministère, en décembre 2020, les municipalités de l'Ontario faisaient état au total de 211 419 ménages en attente d'un logement social dans la province (il faut préciser qu'un même ménage peut être inscrit sur les listes d'attente de plus d'une municipalité), et les temps d'attente moyens dans les 47 municipalités allaient de 2 mois à près de 12 ans. En septembre 2021, le temps d'attente moyen des ménages pour obtenir un logement dans les 4 municipalités que nous avons visitées allait de 1,7 an à Sudbury à 5,9 ans à Ottawa et à Toronto. Dans ces 4 municipalités combinées, environ 92 600 ménages attendaient un logement social, leur nombre allant de 778 à Sudbury à 78 750 à Toronto.

4.3.2 Les personnes dont les besoins sont les plus grands ne sont pas nécessairement les premières à obtenir un placement en logement

Dans le but d'aider les personnes sans abri à trouver un logement qui répond le mieux possible à leurs besoins, le Ministère a exigé que toutes les municipalités établissent une liste nominative d'ici la fin de 2021 et tiennent ensuite cette liste à jour. Il s'agit d'une liste tenue à jour en temps réel des noms des personnes en situation d'itinérance et de leurs besoins au niveau de la municipalité pour pouvoir accéder aux services de logement et aux services de soutien connexes.

Chaque municipalité utilise un outil d'évaluation commun, comme l'outil d'aide à la décision

pour l'établissement des priorités en matière de services, afin d'évaluer le niveau de soutien dont ont besoin les personnes ou les ménages. De tels outils ont été utilisés par trois des quatre municipalités que nous avons contactées. Pour sa part, Toronto a mis au point son propre outil.

Les municipalités ont indiqué que la liste nominative ne constitue pas une liste d'attente permettant aux gens de savoir à quel moment ce sera leur tour de recevoir des services. Il s'agit plutôt d'une liste exhaustive de personnes en situation d'itinérance qui est utilisée par les municipalités pour déterminer l'ordre de priorité des personnes à qui fournir des services et jumeler ces personnes aux services de gestion de cas ou à des logements appropriés lorsque de tels logements deviennent vacants.

Les personnes dont le nom figure sur la liste établie par les municipalités n'ont aucune garantie de recevoir un soutien ou l'aide d'un programme, ou des services particuliers. Nous avons examiné les listes et les processus en vigueur dans les quatre municipalités dont nous avons rencontré des représentants, et constaté que leurs processus ne permettaient pas de déterminer si les premières personnes obtenant un placement en hébergement étaient bien celles ayant le plus besoin de ce service.

Nous avons relevé des obstacles et des limites touchant les processus d'établissement des priorités dans chacune des municipalités en question.

Par exemple, à Toronto, l'importance des besoins d'une personne, notamment le type de soutien requis ainsi que la fréquence et l'intensité de ces besoins, n'est pas un facteur servant à évaluer sa situation par rapport à d'autres personnes ayant aussi besoin d'un logement. Au moment de notre audit, l'outil d'évaluation utilisé n'attribuait pas de note pour indiquer l'intensité des mesures de soutien qui étaient requises par les personnes figurant sur la liste et pour permettre de classer ces personnes par ordre de priorité. Le niveau de soutien dont avait besoin une personne était simplement jugé faible, moyen ou élevé. La politique en vigueur à Toronto consiste à répartir de manière égale les possibilités de logement entre les membres des

quatre groupes prioritaires : les personnes en situation d'itinérance chronique; les jeunes (24 ans et moins); les membres des peuples autochtones; et les aînés en situation d'itinérance chronique (55 ans et plus). De plus, la municipalité tente d'affecter un logement disponible sur trois à des personnes qui dorment à l'extérieur, même si ces personnes ne figurent pas sur la liste établie. Elle n'avait toutefois pas de méthode normalisée pour assurer une distribution égale.

Toronto a élaboré un nouvel outil commun d'évaluation des besoins des occupants des refuges; cet outil est mis à l'essai dans certains refuges, mais n'a pas encore été entièrement mis en oeuvre. Le personnel de la Ville et les préposés aux cas des refuges doivent l'utiliser pour catégoriser le niveau des besoins des gens en fonction de plusieurs aspects, comme les antécédents d'itinérance, la santé physique et mentale ainsi que la toxicomanie, afin de déterminer les besoins à combler, depuis la nécessité de disposer d'un soutien sur place 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, à l'absence de tout soutien nécessaire, et d'attribuer en conséquence un niveau de soutien (élevé, modéré, ou faible). La municipalité nous a dit que l'évaluation servirait principalement à jumeler les personnes aux logements disponibles, selon le type et l'intensité à la fois du soutien requis et du soutien disponible. Toronto prévoit intégrer l'outil à son système d'information sur la gestion des refuges au début de 2022. Toutefois, la Ville de Toronto n'a pas encore décidé de la manière dont l'outil servira à établir les priorités.

À Ottawa, les personnes figurant sur la liste nominative ont été classées par ordre de priorité et ont été jumelées à des gestionnaires de cas spécialisés en logement, au lieu de faire directement l'objet d'un placement en logement. Les gestionnaires de cas fournissent des services de soutien personnalisés pour aider les sans-abri à obtenir un logement stable et sûr à long terme. Également, ils aiguillent les gens vers d'autres ressources et d'autres services qui favorisent le maintien en logement (soutien par les pairs, éducation, aide à l'emploi, santé mentale, traitement de la

toxicomanie, loisirs, etc.). Ils aident les gens pendant une période pouvant aller jusqu'à deux ans, et ils leur permettent d'acquérir des connaissances, des outils et des compétences pour vivre de façon autonome. Cette municipalité a aussi utilisé un outil d'évaluation commun pour déterminer les besoins des gens et pour mesurer le degré de gravité connexe.

Nous avons analysé la plus récente liste nominative disponible (juin 2021), qui inclut toutes les personnes ayant obtenu un logement depuis avril 2015, date à laquelle Ottawa a commencé à utiliser cette liste pour établir des priorités et jumeler les personnes. Nous avons constaté qu'il n'était pas toujours possible de savoir clairement pourquoi un logement était offert à certaines personnes adultes avant d'autres personnes qui figuraient sur la liste depuis plus longtemps et qui présentaient un degré de gravité plus élevé. Par exemple, certaines personnes adultes inscrites dans le système de lutte contre l'itinérance de la Ville depuis au moins 5 ans et jusqu'à plus de 10 ans et qui avaient un degré de gravité élevé n'avaient toujours pas obtenu un logement. Par contre, des personnes qui avaient été inscrites sur la liste plus récemment (entre un et trois ans) et dont le degré de gravité était moindre avaient pu se procurer un logement. Il se peut que des personnes aient été enregistrées dans le système de lutte contre l'itinérance de la Ville avant 2015, lorsque la liste de priorité a été établie. Au moins 40 personnes ayant été inscrites sur la liste par la municipalité depuis 2012 ou avant (la liste remonte jusqu'en 2002) et qui affichaient un degré de gravité élevé, n'avaient toujours pas été logées. À l'opposé, au moins 40 personnes affichant un degré de gravité modéré ou faible et qui avaient été inscrites sur la liste après 2012 (et aussi récemment qu'en 2020 dans certains cas) avaient obtenu un logement.

Sudbury, la troisième municipalité, commençait à peine, en juin 2021, à jumeler les personnes aux services et à déterminer le degré de priorité de leurs cas à partir d'une liste nominative, en se servant d'un processus central normalisé qui est géré et coordonné par la municipalité. Au moment de notre audit, Sudbury avait jumelé une personne figurant sur la liste à un logement disponible. Préalablement à

l'établissement de la liste nominative, des personnes ont été sélectionnées et jumelées à des possibilités de logement par des organismes tiers qui assurent l'exécution de programmes à l'intention des sans-abri. Pour être admissible, une personne doit avoir vécu en situation d'itinérance chronique. Ces personnes ont été classées par ordre de priorité au moyen d'un outil commun d'évaluation préalable fondé sur les besoins les plus grands.

Cochrane, la quatrième municipalité, n'avait pas encore établi de liste nominative ni de politique sur la façon d'établir le degré de priorité à accorder aux personnes et de les jumeler aux logements disponibles. Cette municipalité nous a indiqué qu'une liste nominative était en cours d'élaboration, et qu'elle devrait être prête et utilisable d'ici décembre 2021.

RECOMMANDATION 4

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

- exiger que les municipalités disposent d'un processus cohérent, équitable, efficace et documenté pour établir l'ordre de priorité des personnes ayant besoin d'un logement et de services de soutien connexes en fonction des besoins évalués;
- confirmer que les municipalités se conforment à leur processus dûment documenté, et que les personnes sont logées en concordance avec l'évaluation de leurs besoins.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Les listes nominatives peuvent servir à mieux s'assurer que les gens obtiennent les services dont ils ont besoin. Les lignes directrices à l'intention des gestionnaires de services sur la mise en oeuvre de la liste nominative encouragent ces derniers à élaborer des critères et des procédures afin de prendre des décisions éclairées concernant les personnes auxquelles accorder

la priorité au chapitre des logements et des services. Le Ministère continuera de collaborer avec les gestionnaires de services pour mettre en place des procédures appropriées en vue de déterminer le degré de priorité des personnes ayant besoin de mesures de soutien au logement en fonction des besoins évalués, puis pour s'assurer que ces procédures sont suivies.

En outre, le Ministère se penche activement sur des moyens d'améliorer la façon dont les ménages ont accès à diverses formes d'aide au logement et de jumeler ces ménages aux services de soutien dont ils ont besoin.

4.3.3 Les municipalités ne disposent pas de renseignements suffisants pour pouvoir confirmer que les sans-abri reçoivent le soutien et les services dont ils ont besoin

Les personnes sans abri doivent surmonter de nombreux obstacles pour se loger. Les problèmes de santé mentale et de toxicomanie ont notamment été mentionnés à titre d'obstacles importants à cet égard. Il est essentiel de veiller à ce que ces personnes aient accès aux services de santé mentale et de traitement de la toxicomanie dont elles ont besoin pour les aider à obtenir un logement et à le conserver à long terme. Les personnes en situation d'itinérance ont souvent besoin aussi d'un certain nombre d'autres services et mesures de soutien, par exemple la formation professionnelle et la recherche d'emploi, les études et l'acquisition d'aptitudes à la vie quotidienne, sans oublier les services juridiques et les services d'immigration, pour qu'elles puissent stabiliser leur situation ainsi que trouver un logement permanent et le conserver.

Selon un sondage mené parallèlement au dénombrement provincial des sans-abri en 2018, 51 % (5 359) de tous les répondants ont déclaré avoir des problèmes de santé mentale, 47 % (5 005) ont dit avoir des problèmes de toxicomanie, et 28 % (3 139) ont fait état de problèmes à la fois de santé mentale et de toxicomanie. Il convient de noter qu'une

même personne pouvait être incluse dans plus d'une des catégories.

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

Dans trois des quatre municipalités que nous avons contactées (Toronto, Ottawa et Cochrane), on exige que le personnel du refuge effectue une évaluation et recueille notamment des renseignements sur le logement, la santé, les dépendances et la santé mentale, les compétences sociales et l'autonomie fonctionnelle ainsi que les besoins en matière d'emploi et de finances. La municipalité de Sudbury nous a dit que, même si une évaluation formelle n'est pas requise, le personnel du refuge discute du soutien et des services nécessaires avec la personne et lui propose d'effectuer une évaluation si elle le souhaite; cela dit, il ne s'agit pas d'une pratique courante. À partir des résultats de l'évaluation, le personnel du refuge aiguille la personne vers des services de soutien offerts sur place, le cas échéant, ou vers des services de soutien et d'autres services communautaires, et il fait un suivi par la suite. Nous avons été informés que les aiguillages et les suivis effectués sont consignés par le préposé dans ses notes relatives au cas. Toutefois, ces renseignements

n'ont pas fait l'objet d'un suivi uniforme et normalisé pour permettre aux municipalités de recueillir des renseignements à un niveau systémique.

Aucune des quatre municipalités que nous avons contactées n'a recueilli ou tenu à jour des renseignements concernant les listes d'attente pour les services de soutien en santé mentale et en toxicomanie. Nous avons obtenu de Connex Ontario (organisme financé par le ministère de la Santé et qui a comme tâche de fournir des renseignements sur les ressources en matière de toxicomanie et de santé mentale dont le coût est assumé par le gouvernement et qui sont à la disposition de la population ontarienne) les temps d'attente moyens pour les programmes de santé mentale ou de traitement des dépendances. Les temps d'attente moyens pour ces services à l'échelle de la province ont augmenté de 52 %, passant de 67 jours en 2018-2019 à 102 jours en 2020-2021.

Au moment de notre audit, le Ministère examinait les programmes de lutte contre l'itinérance financés dans le cadre de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités et du programme Logements pour de bon. En décembre 2020, le Ministère a organisé des groupes de discussion avec les municipalités pour cerner et comprendre les besoins locaux de la population sans abri et les lacunes dans les services. Les services de soutien aux personnes ayant des besoins importants, la coordination avec d'autres secteurs et l'augmentation du nombre de cas d'itinérance sont au nombre des aspects à l'égard desquels des lacunes ont été évoquées dans la plupart des municipalités. Le Ministère a appris dans le cadre des travaux de groupes de discussion que, selon l'opinion des municipalités, il y avait de nombreux endroits où l'on n'était pas en mesure de fournir des services de soutien en santé mentale et en toxicomanie. Les municipalités ont également souligné que, faute de tels services de soutien, les personnes ayant des besoins importants risquent davantage de redevenir sans-abri. Plusieurs municipalités ont décrit une situation récurrente où des personnes ayant obtenu un logement sont redevenues sans abri peu de temps

après en raison de l'absence de services de soutien en matière de santé mentale et de traitement de la toxicomanie.

RECOMMANDATION 5

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

- fassent le suivi des types de soutien requis par les personnes qui séjournent dans les refuges, de manière qu'il soit possible d'effectuer une analyse systémique;
- consignent des données permettant de savoir si les personnes aiguillées vers des services ont bien eu accès aux services en question;
- fassent le suivi du temps qui a été nécessaire pour qu'une personne aiguillée vers des services de soutien reçoive ces services.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et est conscient de l'importance de jumeler les personnes vulnérables aux mesures de soutien dont elles ont besoin. Il collaborera avec les gestionnaires de services partenaires ainsi qu'avec le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la province concernant les prochaines étapes en vue de faire un meilleur suivi de l'information sur les services qui sont requis, et utilisés, par les personnes figurant sur la liste nominative.

Ces prochaines étapes s'inscriront dans la continuité des progrès réalisés au chapitre de l'établissement des listes nominatives. La province exige que les gestionnaires de services mettent à jour tous les trois mois l'information que contient leur liste nominative à l'égard des

groupes prioritaires afin d'aider à jumeler les personnes aux services de soutien et aux autres services dont elles ont besoin lorsque ces services deviennent disponibles. Le fait de disposer de renseignements mis à jour de façon régulière peut aider les gestionnaires de services à mieux comprendre l'évolution des besoins et la façon dont les personnes se retrouvent en situation d'itinérance et dont ils parviennent à en sortir au fil du temps; cela permet aussi de faire le suivi d'autres indicateurs clés.

4.4 Incidence de la pandémie de COVID-19 sur les personnes en situation d'itinérance

La pandémie de COVID-19 a mis en lumière les risques qui planent sur les personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir. Selon une étude de recherche publiée en juin 2020 dans le *Canadian Medical Association Journal*, on observe une prévalence élevée de problèmes de santé chroniques chez les personnes en situation d'itinérance, ce qui fait augmenter le risque de complications si ces personnes contractent la COVID-19. De plus, on a déterminé que les refuges pour sans-abri constituent un milieu où le risque d'éclosion de COVID-19 est particulièrement élevé, en raison des espaces de vie partagés, de l'engorgement, de la difficulté à respecter les règles de distanciation physique et du fort roulement de la population qui fréquente ces établissements.

En décembre 2020, un rapport commandé par le ministère de l'Emploi et du Développement social du Canada, qui est responsable des programmes sociaux et du marché du travail au niveau fédéral, indiquait que de nombreux services utilisés par les personnes en situation d'itinérance (par exemple les centres d'accueil) avaient été fermés, tout comme de nombreux espaces publics, comme les bibliothèques, où les gens ont accès à des toilettes. La pandémie a également engendré des coûts supplémentaires et des pressions opérationnelles pour les refuges, ce qui comprend

notamment les coûts liés au nettoyage, à l'équipement de protection individuelle et à l'augmentation des effectifs.

4.4.1 Le nombre de places régulières dans les refuges a diminué pendant la pandémie, tandis que le nombre de places temporaires a augmenté de 192 %

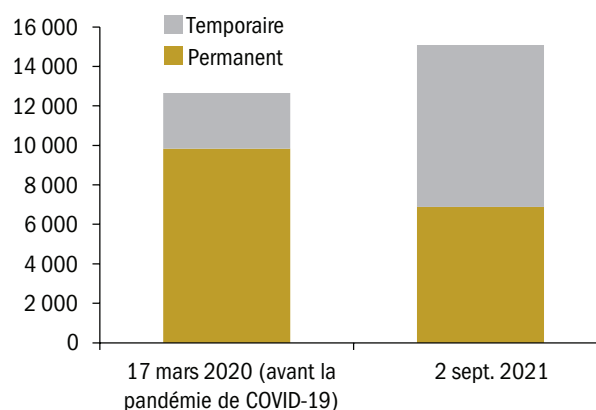
À partir du début de la pandémie (le 17 mars 2020, date de la première annonce de l'entrée en vigueur de mesures d'urgence en Ontario) jusqu'au 2 septembre 2021, le nombre total de places dans les refuges a augmenté de 19 %, soit environ 2 400 places. D'après les données qui sont recueillies par le Ministère toutes les deux semaines auprès des municipalités, le nombre de places régulières dans les refuges existants pour les personnes en situation d'itinérance a diminué de 31 % (ou environ 3 000 places), de manière à appliquer les règles de distanciation physique (**figure 7**). Par contre, le nombre de places dans les refuges temporaires à l'échelle de la province a augmenté de 192 % (ou 5 400 places environ) afin de pallier cette baisse des places régulières et de pouvoir héberger les personnes et les familles sans abri, dont le nombre s'est accru entre mars 2020 et septembre 2021. Les refuges temporaires étaient généralement situés dans des hôtels et des motels. Ces espaces doivent être disponibles tant que les mesures de distanciation physique sont en vigueur et que la demande existe.

Avant avril 2020, le Ministère ne faisait pas de suivi des taux d'occupation des refuges; par conséquent, nous n'avons pas pu savoir quelle a été la hausse réelle des taux d'occupation des refuges à l'échelle de la province pendant cette même période.

En l'absence de données historiques sur les taux d'occupation des refuges, la hausse globale de l'occupation des places disponibles dans les refuges, et notamment l'augmentation nette du nombre de places – environ 2 400 – dans l'ensemble de la province, est un indicateur de la hausse de l'itinérance pendant la pandémie de COVID-19. De plus, on

Figure 7 : Places régulières et temporaires dans les refuges, 17 mars 2020 et 2 septembre 2021

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement



dispose seulement de données empiriques concernant les hausses du nombre de personnes vivant hors refuge, parce que l'on n'a pas recueilli de données au niveau provincial à ce sujet. Cette question est examinée plus en détail à la **section 4.4.3**.

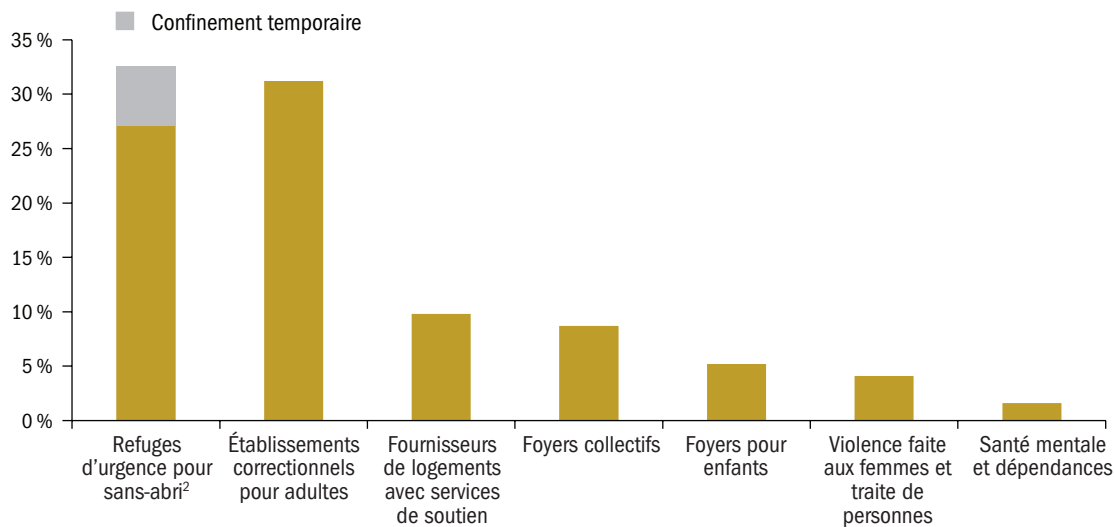
4.4.2 Le taux d'incidence de la COVID-19 dans les refuges pour sans-abri s'est élevé à 33 %

De tous les types de milieux de vie collectifs dans la province, si l'on fait exception des foyers de soins de longue durée et des maisons de retraite, ce sont les refuges pour sans-abri qui ont été, et de loin, les plus touchés par la COVID-19. Au 2 septembre 2021, on recensait au total 3 878 cas de COVID-19 et 11 décès parmi les clients des refuges pour sans-abri, et 355 cas supplémentaires, mais aucun décès, parmi le personnel des refuges. Cela représentait un taux d'incidence cumulatif d'un peu plus de 33 %. Des précisions à ce sujet sont présentées à la **figure 8**.

Dans les municipalités que nous avons contactées, les répercussions de la pandémie sur leurs systèmes de refuges et sur l'itinérance ont varié. La **figure 9** fournit des données concernant l'utilisation des refuges par les personnes en situation d'itinérance avant et pendant la pandémie de COVID-19. Nous avons constaté que, de manière générale, les municipalités ont réagi à la pandémie en grande

Figure 8 : Taux d'incidence cumulatif de la COVID-19 chez les clients, selon le milieu de vie collectif¹, 2 septembre 2021

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement



1. Les cas survenus dans les foyers de soins de longue durée et les maisons de retraite ne sont pas pris en compte dans cette comparaison.
2. Les refuges d'urgence pour sans-abri comprennent les installations d'isolement temporaire, soit des lieux d'hébergement obtenus aux termes de contrats pour fournir un hébergement temporaire, comme des hôtels et des motels, ce qui a été rendu nécessaire en raison de la réduction du nombre de places régulières dans les refuges. Ils comprennent aussi des centres aménagés en raison de la pandémie pour offrir un endroit chauffé où passer la nuit, de même que des lieux d'hébergement servant au confinement des personnes hébergées dans des refuges qui ont contracté la COVID-19 et qui doivent être isolées des autres.

partie en instaurant une plus grande distanciation physique dans les refuges existants, en ouvrant de nouvelles installations temporaires, en louant des chambres d'hôtel au besoin, et en utilisant des installations municipales pour le confinement et la quarantaine des personnes de manière à conserver l'espace nécessaire dans les refuges.

Ainsi que le montre la **figure 9**, les places régulières disponibles dans les refuges ont diminué dans toutes les municipalités avec lesquelles nous avons communiqué, à l'exception de Sudbury, qui a été en mesure de hausser le nombre de places régulières en créant un refuge pour jeunes de quatre lits en novembre 2020. En outre, le nombre de places régulières dans les refuges n'a pas changé, car la municipalité a pu aménager des barrières physiques entre les lits afin de respecter les règles de distanciation physique.

Ottawa a observé que, en raison des mesures de nettoyage en profondeur et des protocoles de distanciation physique dans les aires communes des refuges, il a fallu demander aux clients de quitter les

refuges pendant certaines périodes de la journée. Des personnes en situation d'itinérance se sont alors regroupées dans des stationnements, des routes secondaires, des parcs et des mini-parcs. Ottawa a aussi indiqué qu'il y avait eu des signalements de consommation et de trafic de drogue à la vue de tous, de même que des aiguilles jetées sans précaution, une augmentation de l'activité criminelle, des cas d'intrusion ou d'intimidation des résidents du quartier ainsi que de désordre social général en raison du regroupement au centre-ville de personnes en situation d'itinérance.

4.4.3 La peur de la COVID-19 et certains autres facteurs sont à l'origine de la multiplication des campements de sans-abri

Sur les quatre municipalités avec lesquelles nous avons communiqué, trois (Toronto, Ottawa et Sudbury) ont noté que, durant la pandémie, certaines personnes qui résidaient

Figure 9 : Utilisation des refuges et hébergement avant et pendant la pandémie de COVID-19 dans certaines municipalités*

Source des données : Systèmes d'information des quatre régions examinées

Municipalité	Avant la pandémie			Pendant la pandémie			Nombre d'hôtels, de centres d'isolement et de centres avec distanciation physique utilisés (2020-2021)
	Places dans les refuges (16 mars 2020)			Places dans les refuges (2 septembre 2021)			
	Régulières	Temporaires	Total	Régulières	Temporaires	Total	
Toronto	4 376	1 138	5 514	2 511	3 138	5 649	43
Ottawa	1 551	1 266	2 817	954	1 195	2 149	41
Sudbury	57	0	57	61	17	78	2
Cochrane	68	0	68	33	90	123	4

* Selon les données recueillies toutes les deux semaines par le ministère des Affaires municipales et du Logement auprès des municipalités.

normalement dans des refuges ou de façon temporaire chez des connaissances avaient décidé de vivre dans la rue, parce qu'elles voulaient assurer leur sécurité personnelle et qu'elles avaient peur d'être exposées à la COVID-19.

Selon Toronto, le nombre de campements détectés dans les parcs de la ville a augmenté pendant la pandémie. Les médias ont rapporté que le réseau de transport en commun affichait une augmentation du nombre de personnes sans abri qui se rassemblaient sur les plateformes du métro et qui circulaient dans des voitures de métro. D'après un rapport soumis au conseil municipal de Toronto, les facteurs expliquant cette augmentation sont notamment les suivants :

- les personnes sans abri qui se tenaient dans des ravins et des lieux plus éloignés se rendent maintenant à des endroits plus visibles de la ville, parce que les parcs et les autres espaces ouverts, notamment au centre-ville, ne sont plus aussi fréquentés par le public;
- en raison de la pandémie, les personnes en situation d'itinérance ont moins de possibilités de demeurer chez des amis ou des membres de leur famille, ou de tirer parti d'autres hébergements temporaires;

- il existe des craintes liées à la COVID-19 à l'intérieur du réseau des refuges;
- il est plus difficile d'avoir accès à des programmes et services provinciaux comme les centres de désintoxication et les établissements de santé mentale, en raison de la réduction des capacités au niveau de ces programmes et services, ainsi que cela est indiqué à la **section 4.4.4**.

Toronto a mentionné que, en juin 2021, 40 % des personnes vivant dans des campements qui avaient été aiguillées vers des refuges n'avaient jamais eu recours aux services de refuges situés dans la ville avant le début de la pandémie, ce qui pourrait signifier que ces personnes n'étaient pas en situation d'itinérance ou ne se trouvaient pas dans la ville jusque-là.

En mars 2021, Toronto a mené un sondage auprès de 72 résidents et anciens résidents de 36 campements distincts érigés à différents endroits de la ville, dans le but de comprendre les raisons pour lesquelles ils vivaient à l'extérieur. Parmi les répondants à ce sondage, 57 % ont dit qu'on leur avait offert un accès à un lit dans un refuge pendant la pandémie de COVID-19. Voici les raisons fournies par les répondants pour expliquer pourquoi ils ne se sont pas rendus dans les refuges :

- le manque de sécurité (35 %);
- le fait qu'ils se sentaient plus en sécurité à l'extérieur (30 %);
- le manque d'intimité (23 %);
- une expérience négative vécue lors de séjours précédents dans un refuge (23 %);
- le fait que les refuges constituent un milieu inhospitalier (21 %);
- des craintes pour leur santé en raison de la COVID-19 (18 %).

Les trois principales raisons invoquées lors de ce sondage par les répondants qui préféraient rester dans un campement plutôt que dans un refuge sont les suivantes : 1) le sentiment d'appartenance, et la capacité de vivre avec des conjoints, des amis et des membres de la famille (44 %); 2) la vie privée, et le contrôle de son horaire et de son espace de vie (44 %); 3) la perte d'un logement (29 %). (Remarque : les participants au sondage pouvaient fournir plus d'une réponse.)

Nous avons constaté que, en général, les campements contreviennent aux règlements administratifs de nombreuses municipalités qui interdisent d'ériger sans permis des tentes, des abris ou d'autres types d'habitation dans un parc. Toronto nous a dit que sa politique consiste à ne démanteler les campements qu'en dernier recours, et seulement une fois qu'un hébergement intérieur est offert à chaque personne qui y réside et qu'un avis à cet égard a été donné. La Ville de Toronto a signalé que, du début de la pandémie jusqu'en août 2021, elle a aiguillé plus de 1 850 personnes vers des espaces intérieurs. Entre janvier et août 2021, Toronto a indiqué avoir démantelé plus de 1 190 campements; dans 7 cas, le démantèlement a été effectué aux termes des règlements administratifs et un avis d'intrusion a été délivré. Selon les estimations de la Ville, en août 2021, de 200 à 250 personnes vivaient encore dans des tentes et des campements aménagés dans des parcs de la ville.

Ottawa a indiqué que, en règle générale, les campements étaient signalés par les résidents et par des travailleurs municipaux comme les policiers et les employés des travaux publics, ainsi que par les

fournisseurs de services d'approche. Conformément à la politique de la Ville, il fallait, d'une part, que l'on ait essayé toutes les autres options possibles, et d'autre part que les occupants des campements ne veuillent pas collaborer en vue de trouver un logement ou une place dans un refuge et ne veuillent pas non plus respecter les protocoles de santé et de sécurité, avant que la Ville ne démantèle les campements dans le cadre d'une intervention coordonnée avec des fournisseurs de services.

Tant à Ottawa qu'à Toronto, on a souligné que le fait de dormir à l'extérieur ou dans un campement entraîne une hausse des risques. Les lieux extérieurs peuvent permettre une plus grande distanciation physique; toutefois, ils n'offrent pas de protection contre les conditions environnementales, ni un accès adéquat à des installations d'hygiène personnelle ou à des soins de santé et à d'autres services. Selon des données de la Ville de Toronto, en 2020, le service des incendies a été appelé à intervenir à la suite de 253 incendies survenus dans des campements, soit une augmentation de 250 % par rapport à la même période de l'année précédente. Cela est une indication du risque important que les campements peuvent représenter pour les personnes vivant à l'extérieur ainsi que pour la collectivité en général.

4.4.4 Les décès causés par la consommation d'opioïdes chez les personnes en situation d'itinérance ont plus que doublé pendant la pandémie

Les opioïdes constituent une catégorie de médicaments couramment prescrits pour soulager la douleur; toutefois, ils peuvent engendrer une dépendance physique et mentale. La morphine, l'héroïne et la codéine sont certains des types d'opioïdes. La puissance des opioïdes varie d'un type à l'autre. Par exemple, l'oxycodone (prescrit pour des douleurs pouvant aller de modérées à aiguës) est 1,5 fois plus puissant que la morphine, tandis que le fentanyl (servant à soulager des douleurs persistantes à long terme) est de 50 à 100 fois plus puissant que la morphine. Tout dépendant de la quantité et de

la puissance des opioïdes qu'elle consomme, une personne peut ressentir de la somnolence, se retrouver en état de suppression respiratoire, tomber dans le coma ou même mourir.

Selon un rapport publié en mai 2021 et intitulé *Évolution des circonstances entourant les décès liés aux opioïdes en Ontario durant la pandémie de COVID-19*, il y a eu une augmentation de 79 % du nombre de décès liés aux opioïdes au sein de la population en général dans la province du 16 mars au 31 décembre 2020 comparativement à la même période en 2019, soit avant la pandémie. Ce rapport a été publié pour le compte de l'Ontario Drug Policy Research Network, du Bureau du coroner en chef de l'Ontario, du Service de médecine légale de l'Ontario et de Santé publique Ontario.

On y indique que le nombre de décès liés aux opioïdes chez les personnes en situation d'itinérance a plus que doublé (139 %), passant de 135 à 323. Ces morts ont représenté 16,0 % de tous les décès liés aux opioïdes dans la province durant la pandémie, contre 11,6 % au cours de la même période de l'année ayant précédé la pandémie.

Sur les 66 décès liés aux opioïdes dans des hôtels pendant la période de pandémie, 43 (65,2 %) sont survenus dans un hôtel désigné en vue de fournir un hébergement avec distanciation physique ou des services de confinement liés à la COVID-19. La **figure 10** présente de plus amples renseignements sur les décès liés aux opioïdes chez les personnes en situation d'itinérance.

D'après le rapport, les facteurs suivants ont contribué à l'augmentation des décès liés aux opioïdes en Ontario à la fois avant et pendant la pandémie :

- Des changements reliés à l'accès aux services de soins de santé et aux programmes et services de soutien communautaire, et les perturbations que ces changements ont entraînées sur le plan des relations sociales et du soutien – Ainsi, selon des données fournies par Connex Ontario, le temps d'attente moyen pour les programmes de santé mentale ou de traitement de la toxicomanie en établissement en 2020-2021 était de 102 jours.

- La mise en liberté anticipée de personnes incarcérées – En mars 2020, la province a commencé à accélérer le processus de mise en liberté sous caution à l'égard de nombreuses personnes en détention provisoire (c'est-à-dire des personnes accusées d'un crime, mais qui n'ont pas encore été acquittées ou qui n'ont pas encore été reconnues coupables et n'ont pas reçu leur sentence).
- L'évolution des habitudes de consommation de substances, ce que l'on a attribué à une hausse généralisée de l'anxiété à l'échelle du pays pendant la pandémie – Dans un rapport publié en juillet 2021 dans l'*International Journal of Drug Policy* sur les changements touchant l'approvisionnement de drogues (principalement en raison de la fermeture de la frontière canado-américaine) ainsi que la consommation abusive de drogues au Canada, on mentionnait que les perturbations ayant trait à l'approvisionnement de drogues avaient conduit à une plus forte consommation ainsi qu'à l'utilisation de substances de substitution pouvant être toxiques et frelatées, ce qui a fini par amplifier le risque de subir des conséquences nuisibles, par exemple des surdoses.

4.5 Inspection et sécurité des refuges

4.5.1 L'absence de normes provinciales applicables aux refuges et la diversité des normes qui existent par ailleurs empêchent le Ministère de garantir que des services suffisants sont fournis

Le Ministère n'a pas élaboré de normes relatives aux refuges ou de directives sur les services ayant une portée provinciale et s'appliquant à toutes les municipalités et à tous les tiers qui gèrent des refuges. En l'absence d'un processus d'inspection normalisé, le Ministère ne peut être assuré que les fournisseurs de services de refuge offrent des services suffisants à leurs clients.

Figure 10 : Données démographiques sur les personnes en situation d'itinérance dont le décès est lié aux opioïdes et lieu des décès, avant et pendant la pandémie de COVID-19

Source : Évolution de la situation entourant les décès liés aux opioïdes en Ontario durant la pandémie de COVID-19, mai 2021

	Cohorte pré-pandémie (nombre) ¹	Cohorte de la pandémie (nombre) ²	Variation (%)
Groupe d'âge			
Moins de 24 ans	20	22	10
25 à 44 ans	81	194	140
45 à 64 ans	32	106	231
65 ans et plus	2	1	(50)
Total	135	323	139
Sexe³			
Hommes	107	257	140
Femmes	28	66	136
Total	135	323	139
Lieu géographique⁴			
Grands centres urbains	95	256	169
Centres urbains de taille moyenne	18	32	78
Petits centres urbains	8	9	13
Régions rurales	5	20	300
Total	126	317	152
Lieu du décès			
Résidence privée	57	96	68
Lieu extérieur	32	87	172
Hôtel/motel/auberge ⁵	8	66	725
Refuge/logement avec services de soutien	15	28	87
Espace public intérieur	8	15	88
Maison de chambres	3	16	433
Autre	11	14	27
Inconnu	1	1	-
Total	135	323	139

1. Nombre de personnes décédées d'une cause liée aux opioïdes entre le 16 mars et le 31 décembre 2019.

2. Nombre de personnes décédées d'une cause liée aux opioïdes entre le 16 mars et le 31 décembre 2020.

3. Le rapport ne comportait pas de catégorie « autre » ou « non binaire ».

4. Rural : moins de 1 000 résidents; petit centre urbain : 1 000 à 29 999 résidents; centre urbain de taille moyenne : 30 000 à 99 999 résidents; grand centre urbain : 100 000 résidents ou plus. Exclut neuf personnes de la cohorte pré-pandémie et six de la cohorte de la pandémie pour lesquelles des données étaient manquantes.

5. Inclut les décès survenus dans les hôtels utilisés pour servir de refuges temporaires et pour faciliter la distanciation physique et le confinement pendant la pandémie de COVID-19.

Étant donné que les municipalités peuvent élaborer leurs propres normes à l'égard des refuges, les normes en vigueur et les exigences en matière d'inspection pour assurer le respect de ces normes varient à l'échelle de la province, ainsi que cela est expliqué plus en détail à la **section 4.5.2**. La mise en place de normes provinciales sur les refuges et la tenue d'inspections périodiques permettraient au Ministère de s'assurer que toute préoccupation systémique en matière de santé et de sécurité fait l'objet d'une surveillance et d'un suivi constants.

4.5.2 Les municipalités n'ont pas toutes établi de normes relatives aux refuges et ne procèdent pas toutes à des inspections des refuges

Nous avons noté des différences entre Toronto, Ottawa, Sudbury et Cochrane concernant les normes relatives aux refuges et les exigences d'inspection en vue d'assurer la santé et la sécurité des résidents et du personnel des refuges. Ainsi que le montre la **figure 11**, des quatre municipalités avec lesquelles nous avons communiqué, seulement deux (Ottawa et Toronto) avaient mis en place des normes auxquelles devaient se conformer les refuges de leur région. Nous avons cependant observé que seule la Ville d'Ottawa avait effectué des inspections régulières de tous ses refuges, conformément à un

calendrier d'inspection établi et à un processus qu'elle avait défini.

Selon le Canadian Shelter Transformation Network – organisme qui met en commun des ressources, des travaux de recherche et des trousseaux d'outils ainsi que des pratiques exemplaires –, les normes relatives aux refuges qui ont été instaurées par Toronto constituent une pratique exemplaire. En 2020, Ottawa a mis à jour ses normes applicables aux refuges et mis en place des normes à l'égard des programmes de logement de transition; dans les deux cas, ces normes correspondent étroitement à celles de Toronto.

Notre évaluation du processus d'inspection et notre examen des résultats des inspections et du suivi des mesures correctives dans les quatre municipalités contactées ont révélé qu'Ottawa effectuait deux types d'inspection des refuges : des examens sur place, et des examens de la conformité, chaque examen étant effectué selon un calendrier préétabli. Les examens sur place portent sur les plans d'urgence et d'entretien, les dossiers d'inspection et les certificats applicables, par exemple aux termes de la réglementation sur la sécurité alimentaire et les incendies. Ces examens doivent être menés tous les ans lorsqu'aucun examen de la conformité n'est effectué. Les examens de la conformité englobent les politiques et les procédures en vigueur, de pair avec un processus d'examen du site; ils doivent être

Figure 11 : Normes relatives aux refuges et inspections, certaines municipalités

Source des données : municipalités

Municipalité	Ottawa	Toronto	Cochrane	Sudbury
Normes relatives aux refuges en vigueur	Oui	Oui	Non ¹	Non ²
Liste de contrôle pour les inspections	Oui	Oui	Non	Non
Inspections régulières	Oui	Non ³	Non	Non
Nombre de refuges	10	77 ⁴	2	4
Refuges inspectés à des fins de conformité aux normes applicables en 2020-2021	9	0	0	0
Nombre d'infractions constatées	0	s.o.	s.o.	s.o.

1. Des normes provisoires ont été élaborées et devraient être communiquées aux refuges à l'automne de 2021.

2. Normes en cours d'élaboration.

3. Des inspections visant des fins particulières (par exemple, prévention et contrôle des infections) ont été effectuées.

4. Comprend les refuges et les sites de relève. Un site de relève offre un espace intérieur sécuritaire où l'on peut retrouver des espaces de repos et obtenir des repas et des services d'aiguillage.

effectués tous les 30 mois. Le plus récent de ces examens remonte à 2018. Toutes les inspections sont menées conjointement par des employés municipaux et par un inspecteur local de la santé publique. Nous avons noté que tous les refuges réguliers ont été inspectés selon le cycle établi au cours de la période de trois ans allant de 2018 à 2020. Par contre, les lieux d'hébergement temporaire hors site, comme les hôtels et les motels, n'ont pas été inspectés.

Selon la version de 2019 des lignes directrices d'Ottawa sur l'inspection des refuges, dans l'éventualité où un refuge est jugé non conforme lors d'un l'examen, une nouvelle inspection doit être effectuée ou une confirmation de la prise de mesures correctives doit être obtenue dans les 60 jours suivant l'inspection, sauf s'il y a des circonstances atténuantes. Nous avons noté que, dans le cas de toutes les inspections effectuées au cours de la période de 3 ans examinée, des rapports n'ont été fournis aux gestionnaires des refuges qu'après un délai de 99 à 471 jours suivant les inspections. Nous avons toutefois appris que les responsables des refuges reçoivent un compte rendu verbal des résultats de l'inspection. Ottawa nous a dit que le retard dans la communication des rapports les plus récents tenait à une réorientation des efforts par suite de la pandémie de COVID-19.

En ce qui concerne les examens de la conformité effectués en 2018, 5 des 10 refuges ont eu à apporter des mesures correctives. Le suivi des mesures correctives dans ces refuges a été fait de 168 à 354 jours après la date de l'inspection; dans certains cas, les mesures correctives avaient été prises avant même la communication du rapport d'inspection, à la suite du compte rendu verbal.

Toronto a établi des normes pour les refuges en 2015; ces normes prévoient l'obligation pour les refuges réguliers et les refuges transitoires d'effectuer une variété d'examen et d'inspections à des fins d'assurance de la qualité. Des normes additionnelles, comportant notamment l'inspection des sites de relève de 24 heures (centres d'accueil pour femmes qui offrent des espaces de repos, des repas et un aiguillage vers des services), ont été

élaborées en 2018. Cependant, les normes relatives aux refuges (et aux sites de relève) ne précisent pas de fréquence des inspections.

L'équipe d'assurance de la qualité de Toronto a assumé la responsabilité d'effectuer des inspections à compter de 2019, mais elle n'a mené aucune inspection exhaustive de la conformité aux normes relatives aux refuges. En 2019, soit la première année où cette équipe a mené des inspections, l'accent a été mis sur les 13 sites de relève de 24 heures relevant d'organismes. En 2020, en raison de la COVID-19, les évaluations ont porté principalement sur la distanciation physique, la prévention des infections et le respect des mesures de contrôle; on a aussi effectué des évaluations, préalablement à leur ouverture, des refuges temporaires requis; ces évaluations se sont poursuivies en 2021. Les évaluations visent à s'assurer que des mesures appropriées, y compris en matière d'hygiène, de nettoyage et de surveillance, ont été mises en place pour réduire les risques de propagation de virus comme la COVID-19 et d'autres maladies contagieuses.

Cochrane avait élaboré des normes provisoires pour les refuges et prévoyait les communiquer aux refuges à l'automne de 2021. La municipalité n'a pas effectué d'inspection des refuges de sa région, à l'exception d'une inspection annuelle de prévention des incendies. Les fournisseurs de services qui gèrent les refuges doivent plutôt mener leurs propres inspections, et Cochrane ne recueille pas les résultats de ces inspections. Faute de disposer des résultats des inspections, la municipalité n'est pas informée des problèmes ou des enjeux pouvant poser un risque pour la santé et la sécurité des personnes qui ont recours aux services des refuges.

De même, la municipalité de Sudbury n'avait pas de normes documentées à l'égard des refuges, bien qu'elle nous ait dit être en train de les élaborer; elle a aussi indiqué que son personnel se rend dans les refuges pour examiner la situation sur une base ponctuelle et pour discuter des préoccupations éventuelles. Aux termes des contrats avec les fournisseurs de services d'hébergement, les

responsables de refuges doivent élaborer leurs propres politiques et procédures opérationnelles ayant trait aux exigences, aux normes et aux lignes directrices en matière de santé et de sécurité, et ils doivent assurer la surveillance et l'application de leur programme de sécurité. Toutefois, Sudbury n'a recueilli ni examiné aucun renseignement ou document à ce sujet.

RECOMMANDATION 6

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

- élaborer et publier des normes provinciales sur les refuges, auxquelles devront se conformer toutes les municipalités ainsi que leurs fournisseurs de services tiers;
- exiger que les municipalités effectuent périodiquement et à l'improviste des inspections de refuges, incluant les lieux d'hébergement hors site et les refuges temporaires;
- exiger que les municipalités produisent des données consolidées sur le nombre d'inspections faites et sur leurs résultats, et qu'elles lui fournissent un résumé de ces données afin qu'il puisse prendre des décisions éclairées sur le financement futur destiné au soutien des sans-abri ainsi que sur les politiques relatives aux refuges.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation, et il collaborera avec les gestionnaires de services et d'autres partenaires de prestation afin de se pencher sur la conceptualisation des normes sur les refuges et des inspections connexes, dans le cadre des prochaines étapes visant à mieux surveiller l'efficacité, l'efficience et les résultats des programmes de lutte contre l'itinérance ainsi qu'à prendre les mesures pouvant s'imposer.

4.6 Financement

4.6.1 La méthode ministérielle d'affectation des fonds de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités ne tient pas compte des besoins actuels des municipalités

Nous avons noté que le modèle de financement de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (IPIC) n'aboutit pas à une affectation des fonds qui reflète les besoins actuels, parce qu'une proportion importante de ces fonds est encore affectée en fonction des dépenses de programmes engagées en 2013 et de données de Statistique Canada qui remontent à 2011 et sont de ce fait dépassées.

L'IPIC (**section 2.3.1**) octroie environ 84 % des fonds du Ministère destinés à la lutte contre l'itinérance; ces fonds doivent être utilisés au titre des dépenses de fonctionnement. La **figure 12** présente une description de la méthode d'affectation du financement de l'IPIC en vigueur depuis 2017-2018. Au cours des neuf années ayant suivi la création de l'IPIC, le Ministère a effectué des examens à deux reprises, en 2014 et en 2016, sur la façon d'affecter les fonds aux municipalités, mais il continue tout de même d'affecter 50 % du financement en fonction de niveaux de dépenses de programme observés avant le lancement de l'Initiative.

Dans le cadre de l'examen mené en 2014, différents indicateurs ont été pris en compte, comme des indicateurs de faible revenu, les taux de chômage chronique, le niveau de scolarité, le nombre de clients d'Ontario au travail, les changements démographiques et les changements relatifs au revenu. Le Ministère a cependant décidé de maintenir le statu quo et de conserver la même formule de financement des municipalités jusqu'à la fin de 2016-2017, en attendant l'achèvement des travaux du Comité consultatif d'experts pour la prévention de l'itinérance.

L'examen de 2016, dans le cadre duquel on a fait appel à un groupe de travail externe, a permis

Figure 12 : Modèle d'affectation des fonds de l'initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Personnes en situation d'itinérance	50	Dépenses de programmes engagées dans chaque région en 2013	Niveaux des dépenses de programme en 2013
Personnes à risque d'itinérance	25	Besoins impérieux en matière de logement ¹	Recensement de 2011 (Statistique Canada)
	25	Personnes faisant partie des groupes prioritaires de la province (personnes en situation d'itinérance chronique, personnes âgées de 16 à 24 ans ou personnes ayant une identité autochtone) ²	Recensement de 2011 (Statistique Canada)

1. Besoins impérieux en matière de logement – Mesure compilée par Statistique Canada, qui sert à déterminer le nombre de ménages dont l'habitation n'est pas conforme à au moins une des normes d'acceptabilité suivantes : la qualité (lorsque le résident indique qu'il n'y a pas de travaux majeurs requis), l'abordabilité (si le coût du logement représente moins de 50 % du revenu total du ménage avant impôt), et la taille (lorsque le logement compte un nombre suffisant de chambres pour répondre aux besoins des membres du ménage, selon la Norme nationale d'occupation). De plus, le ménage devrait avoir à dépenser au moins 50 % de son revenu total avant impôt pour payer le loyer médian d'un autre logement dans la région.
2. Itinérance chronique – Proportion de ménages de la région qui sont en situation de faible revenu selon la mesure de faible revenu après impôt de Statistique Canada. Cette mesure permet de déterminer le pourcentage de ménages dont le revenu est de 50 % inférieur au revenu médian des ménages dans la région. Le Ministère tient aussi compte de facteurs comme la proportion de chômeurs dans la région, la proportion de jeunes de la province (16 à 25 ans) et la proportion de la population ayant une identité autochtone dans la province.

de définir des indicateurs reflétant les priorités provinciales telles que mises en lumière par le Comité consultatif d'experts. Toutefois, le Ministère a constaté que le remplacement du point de référence utilisé – les dépenses de programmes historiques – par des facteurs fondés sur les besoins modifierait substantiellement la répartition des fonds entre les municipalités, de sorte qu'il a choisi de ne pas recourir à cette information pour réviser la façon dont il affecte le financement. Le Ministère a décidé que, à partir de 2017-2018, seuls les nouveaux fonds injectés dans l'IPIC ainsi qu'une affectation existante de 42 millions de dollars émanant à l'origine du ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires seraient distribués en fonction des populations prioritaires pour le Ministère, soit les sans-abri chroniques, les jeunes, les membres des peuples autochtones et les personnes qui sortent des établissements provinciaux (**figure 12**).

Nous avons analysé le financement accordé aux municipalités postérieurement à l'examen de 2016, et

observé que seulement 3 des 47 municipalités avaient vu leur part proportionnelle du financement changer de plus de 1 %, Toronto affichant la variation la plus élevée, soit une diminution de 3,3 %.

Nous avons également constaté que l'information utilisée pour calculer l'affectation actuelle du financement est dépassée. Même si la dernière mise à jour de Statistique Canada est disponible depuis 2016, le Ministère utilise encore les données du Recensement de 2011.

Nous avons recalculé les montants qui auraient été versés aux municipalités en 2020-2021 selon la formule de financement actuelle, mais en excluant la composante historique – en d'autres termes, en fonction des personnes en situation d'itinérance chronique (incluant les besoins impérieux en matière de logement) et de la proportion de jeunes et de membres des peuples autochtones parmi la population de la municipalité. Nous avons aussi utilisé des données plus à jour, c'est-à-dire celles du Recensement de 2016 de Statistique Canada. Ainsi

que le montre l'**annexe 10**, dans ce scénario, un nombre important de municipalités (37 sur 47) verraient leur financement être modifié de plus de 30 % en 2020-2021; plus précisément, le financement augmenterait dans une proportion de 32 % à 146 % pour 33 municipalités, et il diminuerait de 10 % à 49 % pour 6 municipalités. Pour placer ces chiffres en perspective, on peut préciser que, entre 2016 et 2020, 22 des 47 municipalités ont enregistré une hausse d'au moins 30 % du nombre de ménages inscrits sur leur liste d'attente pour l'obtention d'un logement social.

En 2017, la municipalité régionale de Niagara a fait savoir au Ministère qu'elle estimait que le modèle de financement ne permettait pas de donner suite aux besoins locaux. Selon cette municipalité, certains facteurs importants – dont une diminution du nombre de logements abordables encore vacants, une augmentation du nombre d'enfants qui avaient recours au réseau des refuges d'urgence, et une hausse du nombre de clients du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées – n'étaient pas pris en compte dans ce modèle de financement. Ottawa mentionnait en outre qu'il fallait tenir compte de la demande à l'égard des services de refuge et des temps d'attente pour les services de santé mentale et de traitement de la toxicomanie aux fins de l'affectation des fonds aux municipalités.

RECOMMANDATION 7

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

- réexaminer les options mises de l'avant lors des examens antérieurs et réévaluer le modèle de financement rattaché à l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités;
- apporter des changements au modèle de financement;
- utiliser les données de recensement les plus récentes fournies par Statistique Canada

pour recalculer l'affectation des fonds de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Il entend examiner la méthodologie qui sous-tend le modèle de financement rattaché à l'IPIC afin de répartir les fonds de façon plus équitable, en fonction des besoins locaux actuels. Cet examen comprendra la réévaluation des options mises de l'avant lors des examens antérieurs, par exemple remplacer la composante reposant sur des dépenses de programmes anachroniques, et se fonder à la place sur des données plus à jour. Le Ministère consultera les gestionnaires de services avant d'apporter au modèle de financement des modifications qui auront une incidence sur l'affectation des fonds de l'IPIC.

4.6.2 Il n'y a aucune justification écrite de l'affectation, par le Ministère, des fonds du programme Logements pour de bon

Le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) a lancé le programme Logements pour de bon en 2017 (**section 2.3.1**). Nous avons noté que cinq municipalités n'avaient pas été sélectionnées pour l'octroi de financement, même si elles avaient obtenu globalement des notes plus élevées que cinq autres municipalités, qui, elles, avaient pourtant eu droit à des fonds. De plus, les décisions des hauts fonctionnaires ministériels pour la sélection définitive des municipalités recevant des fonds n'ont pas été documentées.

Le programme Logements pour de bon et le Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones accordent à la fois des fonds de fonctionnement et des fonds d'immobilisations afin d'aider les groupes auxquels le Ministère accorde la priorité, soit les personnes en situation d'itinérance chronique, les jeunes, les membres

des peuples autochtones et les personnes qui sortent d'établissements provinciaux. Nous nous sommes penchés sur l'affectation des fonds de fonctionnement, qui se chiffraient à 192 millions de dollars sur 4 ans (de 2017-2018 à 2020-2021) et représentaient 59 % du financement total du programme. Les fonds de fonctionnement doivent permettre d'accorder des suppléments au loyer et des allocations de logement, et également de fournir un soutien aux ménages à risque qui vivent encore de façon autonome au sein de la collectivité afin de leur éviter de se retrouver en situation d'itinérance.

Les municipalités devaient soumettre une analyse de rentabilisation au Ministère avant le mois de mai 2017; les fonds ont été versés en octobre 2017.

Plus précisément, pour obtenir des fonds de fonctionnement du programme Logements pour de bon, les municipalités devaient présenter une analyse de rentabilisation au Ministère au lancement du programme. Les analyses de rentabilisation soumises ont été notées et classées par des équipes comptant des représentants du ministère des Affaires municipales et du Logement, du ministère des Services sociaux et communautaires et du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (ce dernier a depuis été scindé en deux ministères distincts). Les équipes ont évalué les soumissions des municipalités au moyen d'une feuille de notation standard et en fonction de cinq facteurs préétablis faisant l'objet d'une pondération égale. Au total, 46 des 47 municipalités, ont présenté une analyse de rentabilisation. Les analyses de rentabilisation ont d'abord été évaluées par des examinateurs individuels, puis elles ont fait l'objet d'une évaluation par les équipes interministérielles, ce qui a permis de dégager un consensus concernant les notes et le classement des municipalités. À la suite des discussions des équipes, les notes ont été compilées et consignées sur une feuille de calcul principale, et elles ont été présentées aux cadres supérieurs du Ministère et au personnel du cabinet du ministre. Il y a eu 21 municipalités choisies en vue de recevoir un financement.

Bien qu'on ait prévu un processus d'examen rigoureux assorti de critères bien définis afin de noter et de classer les analyses de rentabilisation soumises, nous avons relevé que cinq municipalités n'avaient pas été sélectionnées, même si elles avaient obtenu globalement des notes plus élevées que certaines autres qui, elles, avaient pourtant eu droit à des fonds. Lorsque nous en avons demandé la raison au Ministère, ce dernier nous a dit que les notes établies par consensus avaient été révisées par la haute direction en fonction d'instructions reçues lors des séances d'information avec le cabinet du ministre. Le Ministère a ajouté qu'il ne connaissait pas le nom ou le poste des fonctionnaires concernés, étant donné que les personnes occupant des postes de hauts fonctionnaires au sein de son organisation ont changé depuis 2017.

Le fait demeure qu'il n'y avait aucune information consignée à propos de la méthodologie utilisée pour procéder à ces dernières révisions. On nous a indiqué que des hauts fonctionnaires du Ministère avaient donné des directives pour que des fonds soient accordés aux municipalités qui, selon leurs prévisions, seraient en mesure d'aider le plus grand nombre de personnes en situation d'itinérance chronique dans leurs collectivités. Une telle approche n'est pas conforme à la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert, qui exige que les décisions de financement soient documentées.

Le Ministère a déclaré qu'il prévoyait faire en sorte que le programme Logements pour de bon octroie des fonds à davantage de municipalités que les 21 qui ont eu droit à un financement au départ; toutefois, au moment de notre audit, il ne pouvait préciser quand cela se ferait.

RECOMMANDATION 8

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

- consigner en détail les raisons justifiant toutes les décisions finales en matière de financement;
- se conformer à la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert aux fins de sélectionner les destinataires du financement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation; il veillera à ce que la justification des décisions de financement soit entièrement documentée et à ce que la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert soit respectée.

4.6.3 La manière dont les municipalités utilisent le financement provincial au titre de l'itinérance varie de façon substantielle

Le Ministère verse des fonds aux municipalités dans le cadre de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (IPIC), du programme Logements pour de bon (**section 2.3.1**) et, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, du Fonds de secours pour les services sociaux (**section 2.3.2**). Dans le cas de l'IPIC et du Fonds de secours pour les services sociaux, les municipalités sont tenues de faire rapport au Ministère sur la façon dont elles ont utilisé les fonds reçus au titre de la lutte contre l'itinérance, en fonction des cinq catégories de services autorisées par le Ministère :

- solutions d'hébergement d'urgence;
- prévention de l'itinérance;
- logement avec services de soutien;
- services de soutien et autres services;
- administration.

Pour ce qui est du programme Logements pour de bon et du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones, les municipalités et les administrateurs de programmes autochtones doivent faire rapport sur leur utilisation des fonds en fonction de trois catégories :

- allocations de logement/suppléments au loyer (prévention de l'itinérance);
- services de soutien et autres services;
- administration.

Ainsi que le montre la **figure 13a**, les quatre municipalités ayant fait l'objet d'un examen de notre part ont affecté aux refuges la majeure partie du financement provincial de lutte contre l'itinérance. La proportion des fonds dépensés par les municipalités variait sensiblement d'une catégorie à l'autre. Par exemple, la proportion des dépenses entrant dans la catégorie des services de soutien et des autres services oscillait entre 15 % à 31 % selon la municipalité. En ce qui concerne le financement accordé à titre d'aide en raison de la pandémie de COVID-19 par l'entremise du Fonds de secours pour les services sociaux, la **figure 13b** montre que, exception faite de Toronto, où la principale catégorie de dépenses a été celle des refuges (42 %), les trois autres municipalités que nous avons contactées ont consacré la plus grande partie des fonds aux services de soutien et aux autres services, dans une proportion allant de 64 % à 69 %.

Même si le Ministère fournit certaines lignes directrices sur la façon dont le financement peut être utilisé dans chaque catégorie de dépenses, ces catégories sont larges et mal définies. De plus, certains types de dépenses peuvent entrer dans différentes catégories. Cela explique les incohérences que nous avons notées dans la catégorisation des dépenses, à la fois entre municipalités et dans une même région, ce qui a comme effet de limiter l'utilité des renseignements communiqués au Ministère à propos des dépenses.

Les lignes directrices du Ministère transmises aux municipalités indiquent que certaines activités peuvent correspondre à plus d'une catégorie de services. De plus, pour chacune des catégories de

Figure 13a : Pourcentage des dépenses de programmes axées sur la lutte contre l'itinérance dans certaines municipalités, par catégorie de dépenses, Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités et programme Logements pour de bon, 2020-2021

Source des données : Dossiers des programmes tenus par les municipalités

Catégorie de services	Toronto	Ottawa	Sudbury	Cochrane*	Fourchette
Solutions d'hébergement d'urgence	55	49	37	39	37 à 55
Services de soutien et autres services	21	15	31	21	15 à 31
Prévention de l'itinérance	14	12	24	14	12 à 24
Logement avec services de soutien	4	19	-	20	0 à 20
Administration	6	5	8	6	5 à 8
Total	100	100	100	100	-

* Les chiffres sur les dépenses rattachées au programme Logements pour de bon sont fondés sur l'information figurant dans le rapport de fin d'année présenté au Ministère. La municipalité de Cochrane n'a pu fournir de renseignements sur la façon dont les fonds avaient été utilisés parce qu'elle n'avait pas reçu d'information du fournisseur de services à ce sujet.

Figure 13b : Pourcentage des dépenses du Fonds de secours pour les services sociaux dans certaines municipalités, par catégorie de dépenses, 2020-2021

Source des données : Dossiers du programme tenus par les municipalités

Catégorie de services	Toronto	Ottawa	Sudbury	Cochrane	Fourchette
Solutions d'hébergement d'urgence	42	31	20	16	16 à 42
Services de soutien et autres services	32	66	64	69	32 à 69
Prévention de l'itinérance	21	-	10	-	0 à 21
Logement avec services de soutien	3	-	-	15	0 à 15
Administration	2	3	6	-	0 à 6
Total	100	100	100	100	-

services, ces lignes directrices, tout en fournissant des exemples de services permis, précisent que l'utilisation des fonds n'a pas à se limiter à ces exemples. Il est donc plus difficile de savoir quels sont les services faisant bel et bien partie de chaque catégorie.

Il y a eu des cas où des municipalités ont classé des services de soutien et autres de nature semblable dans des catégories différentes; notamment, Ottawa classait les fonds de l'IPIC qu'il versait aux centres d'aide générale au logement dans la catégorie

des « activités de prévention de l'itinérance ». À Toronto, où des fonds de l'IPIC ont servi à des services similaires (centres d'aide au logement), ces dépenses ont été classées dans la catégorie des « services de soutien et autres services ». Autre exemple : nous avons observé que Toronto avait classé les salaires et les avantages sociaux du personnel travaillant à l'extérieur des refuges dans des locaux utilisés en lien avec la COVID-19 (comme des hôtels et des motels, afin de respecter les exigences de distanciation physique), qui avaient été assumés à

même les ressources du Fonds de secours pour les services sociaux, dans la catégorie des « solutions d'hébergement d'urgence », tandis que Cochrane avait classé des dépenses similaires dans la catégorie « services de soutien et autres services ».

Enfin, nous avons relevé des cas où une municipalité donnée classait elle-même des dépenses reliées à des services identiques ou similaires dans différentes catégories, et où les catégories de services choisies n'étaient pas toujours les plus appropriées.

RECOMMANDATION 9

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

- définir des catégories de services bien délimitées;
- fournir des directives précises aux municipalités et aux administrateurs de programmes autochtones sur la façon de classer les coûts des programmes dans la catégorie de services applicable.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Il va mieux définir et circonscrire les catégories de services, et il préparera de la documentation afin de fournir une orientation aux gestionnaires de services et aux administrateurs de programmes autochtones sur la façon de classer leurs dépenses de programmes.

4.6.4 La gestion des fournisseurs tiers par les municipalités ne respecte pas toujours les pratiques provinciales

Les quatre municipalités que nous avons contactées ont versé à des fournisseurs de services tiers entre 44 % et 91 % du financement provincial total qui leur a été accordé en 2020-2021 dans le cadre de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les

collectivités (IPIC), du programme Logements pour de bon et du Fonds de secours pour les services sociaux (**figure 6**). Ces fournisseurs tiers offrent des programmes, des services et un soutien aux personnes qui sont en situation d'itinérance ou à risque de le devenir dans leur municipalité.

Nous avons examiné les procédures qu'utilisent quatre municipalités et un administrateur de programmes autochtones pour superviser les contrats avec des fournisseurs tiers. Ainsi que le montre la **figure 14**, les pratiques de chaque municipalité et de l'administrateur de programmes autochtones manquent de cohérence, et nous avons constaté qu'Ottawa parvenait plus efficacement que les autres à assurer la responsabilisation des organismes tiers.

La Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert établit le cadre de responsabilisation servant à la surveillance des activités financées par des paiements de transfert ainsi que les politiques de gestion financière et les pratiques exemplaires recommandées pour exercer une surveillance efficace des fournisseurs tiers. Voici certains des principaux éléments qui sous-tendent la surveillance et la reddition de comptes :

- l'établissement de paramètres de mesure du rendement clairement associés aux extrants ou aux résultats faisant l'objet du financement;
- des exigences redditionnelles applicables à l'entité qui reçoit le financement, ce qui inclut la manière dont elle réalise des progrès en vue d'obtenir les extrants ou les résultats qui sont attendus de l'activité financée.

Nous avons constaté que les quatre municipalités avec lesquelles nous avons communiqué recueillaient des rapports financiers, et notamment des états financiers audités, auprès de chaque organisme financé, et qu'elles recueillaient aussi des données portant sur des indicateurs de rendement afin de se conformer aux exigences redditionnelles du Ministère. Par contre, nous avons aussi noté que les municipalités utilisaient rarement ces données à d'autres fins que la présentation de rapports au Ministère. Par exemple, nous avons examiné un

Figure 14 : Comparaison des processus de gestion des contrats

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

	Toronto	Ottawa	Sudbury	Cochrane	Ontario Aboriginal Housing Services
Les contrats énoncent les services à exécuter	✓	✓	✓	×	×
Les contrats énoncent des objectifs de service mesurables	✓	✓	✓	×	×
Les contrats comportent des indicateurs de résultats mesurables à l'égard des services à fournir	✓	✓	×	×	×
Des examens des programmes ont été effectués, et les résultats ont été consignés	×*	✓	×	×	×
Des procédures de vérification des données ont servi à assurer l'intégralité et l'exactitude de l'information communiquée par les fournisseurs de services.	×	✓	×	×	×

* Toronto recueille et examine des rapports sur les programmes chaque semestre, et les examens prennent parfois la forme de visites sur place. Toutefois, il n'y a pas eu de suivi systématique des visites, ce qui nous aurait permis de déterminer quels sites avaient été visités ou ne l'avaient pas été.

échantillon de contrats conclus entre les municipalités et des organismes, et observé que 44 % de ces contrats n'énonçaient pas d'objectifs de prestation de services pouvant servir à confirmer l'atteinte des résultats attendus de l'activité financée.

Nous avons constaté par ailleurs que Toronto et Ottawa avaient établi des objectifs de service et en avaient fait le suivi à l'égard des programmes exécutés par des tiers aux termes de contrats. Les municipalités de Sudbury et de Cochrane ainsi que l'administrateur de programmes autochtones contacté ne disposaient d'aucun moyen efficace d'évaluer si les tiers atteignaient les objectifs de base au chapitre des services et s'ils obtenaient les résultats attendus des programmes.

Nous avons établi que Cochrane avait versé plus de 90 % des fonds reçus de l'IPIC en 2020-2021 à différents organismes pour l'exécution de programmes axés sur l'itinérance. Cependant, cette municipalité n'avait pas énoncé d'attentes claires au sujet des types de services à fournir par ces organismes. Elle n'établissait pas non plus d'objectifs opérationnels, de cibles de prestation

de services ou de directives sur le type de données que les organismes devaient recueillir afin que l'on puisse déterminer si leurs activités concourent à la réduction ou à la prévention de l'itinérance chez sa population.

Nous avons examiné les rapports que doivent soumettre les organismes financés par Cochrane, ce qui nous a permis d'apprendre que ces rapports devaient uniquement faire état du nombre de personnes ayant reçu des services. Cette information à elle seule ne permet pas de surveiller l'incidence des dépenses de programmes sur la réduction et la prévention de l'itinérance.

Nous avons observé une situation similaire lorsque nous avons examiné les ententes conclues entre l'administrateur de programmes autochtones que nous avons contacté et les organismes qu'il finance au moyen des fonds fournis par la province dans le cadre du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones. Les propositions reçues de fournisseurs de services tiers faisaient état d'objectifs et de résultats attendus dans le cadre du Programme, mais elles n'ont pas été utilisées par la suite pour mesurer le

rendement aux termes des contrats conclus entre l'administrateur de programmes autochtones et le fournisseur de services. Nous avons constaté que les rapports de fin d'exercice soumis par les organismes font tous le suivi des mêmes paramètres de mesure des extrants, peu importe le type de programme exécuté. L'administrateur de programmes autochtones nous a dit que sa philosophie consiste à habiliter les collectivités autochtones et locales pour qu'elles puissent donner suite aux besoins particuliers des personnes en situation d'itinérance; cette façon de faire limite toutefois sa capacité d'évaluer si les organismes respectent leurs obligations contractuelles et de savoir dans quelle mesure leurs activités permettent d'améliorer les résultats au niveau des clients.

La municipalité de Cochrane a indiqué que la collecte de données avait pour but de répondre aux besoins d'ordre administratif du Ministère, et que cette information ne servait pas à évaluer dans quelle mesure les programmes avaient une incidence sur l'itinérance dans la région.

Toronto et Ottawa ont procédé à un examen des programmes pour déterminer si les obligations contractuelles étaient respectées. Toutefois, seule la Ville d'Ottawa avait mis en place un processus pour évaluer l'efficacité des organismes financés et des programmes qu'ils offrent. Ottawa effectue une évaluation annuelle des risques à l'égard de chaque organisme, examine les dépenses admissibles et effectue des visites annuelles aux responsables de chacun des programmes financés pour s'assurer que les objectifs de ces programmes sont atteints. Ottawa a aussi fait un suivi centralisé pour vérifier que toutes les procédures de surveillance avaient été exécutées et que les jalons prévus aux contrats avaient été atteints avant d'effectuer des versements.

De plus, seule la Ville d'Ottawa disposait d'un processus de vérification et de validation de l'information reçue des organismes de services pour avoir un certain degré d'assurance quant à l'exactitude et à la qualité de cette information. Des données exactes et de grande qualité sont essentielles

pour qu'il soit possible d'évaluer si les organismes financés atteignent les objectifs rattachés à leurs programmes et si les services ainsi financés contribuent collectivement à l'atteinte des objectifs globaux de la municipalité. À cette fin, Ottawa vérifie l'exactitude d'un échantillon de données ayant trait aux clients et aux programmes, comme les dossiers de gestion des cas, les chèques délivrés et les registres comptables.

RECOMMANDATION 10

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

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation, et il travaillera en collaboration avec les gestionnaires de services et les administrateurs de programmes autochtones en vue d'élaborer et de mettre en application des processus visant à vérifier que l'octroi de fonds à des organismes locaux est effectué conformément à la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert.

4.7 Limites des données

4.7.1 Les données recueillies lors du seul dénombrement des sans-abri mené dans la province présentaient des lacunes

La plupart du temps, les activités visant à lutter contre l'itinérance sont particulières à chaque ville, et les

données qui s'y rapportent sont donc fragmentées; par conséquent, il est plus difficile de se faire une idée du phénomène de l'itinérance en Ontario dans une perspective systémique.

Le premier et le seul dénombrement effectué à l'échelle de la province pour recueillir des données sur les personnes en situation d'itinérance a été mené en 2018. Par suite d'une modification apportée en 2016 à la *Loi de 2011 sur les services de logement*, les 47 municipalités de la province doivent procéder à un dénombrement local des personnes sans abri; de plus, une directive ministérielle exigeait que les dénombrements soient effectués tous les deux ans à compter de 2018. Le premier dénombrement a permis de recenser plus de 21 000 personnes en situation d'itinérance en Ontario.

Parallèlement au dénombrement, on a mené un sondage qui a servi à recueillir des renseignements auprès de plus de 12 500 personnes en situation d'itinérance afin d'en apprendre davantage sur leur situation. Toutefois, le Ministère a constaté que les données du dénombrement de 2018 présentaient des lacunes et des limites, de sorte qu'il a demandé aux municipalités de différer le dénombrement suivant, qui devait avoir lieu en 2020. Puis, le 19 mars 2021, le Ministère a donné instruction aux municipalités d'effectuer un dénombrement ponctuel des personnes sans abri dans leur région avant le 15 décembre 2021.

Le dénombrement de 2018 visait à fournir au Ministère et aux municipalités des données de base sur la population de sans-abri, données qui pourraient être utilisées afin de mesurer l'itinérance et de faire rapport à ce sujet par la suite. Toutefois, on a constaté que les données recueillies présentaient les lacunes et les limites suivantes :

- Les résultats du dénombrement ont probablement donné lieu à une sous-estimation du nombre total de personnes en situation d'itinérance chronique, parce que les activités de dénombrement des municipalités n'ont pas couvert la totalité de leur territoire. Les municipalités devaient mener le dénombrement dans des régions où l'on retrouvait au moins

30 % de leur population. Selon l'estimation du Ministère, 72 % de la population de la province avait été couverte par le dénombrement.

- Le Ministère a autorisé l'utilisation de trois méthodes de dénombrement différentes, ou d'une combinaison de ces méthodes, soit la méthode de dénombrement dans le cadre d'une semaine d'enregistrement, la méthode de dénombrement ponctuel, et la méthode de dénombrement de la prévalence au cours d'une période donnée (le glossaire présenté à l'**annexe 1** contient une définition de chaque méthode). L'utilisation de méthodes différentes ne permet pas de produire un ensemble de données se prêtant à des comparaisons à l'échelle de la province, et cela peut donner une idée fautive de l'ampleur de la situation dans une région par rapport à une autre.

Le Comité consultatif d'experts pour la prévention de l'itinérance avait recommandé, dans son rapport de 2015, d'utiliser différentes méthodes de dénombrement des personnes sans abri, en raison du fait que les municipalités n'avaient pas toutes les mêmes capacités et les mêmes ressources. Voici quelques chiffres sur la manière dont les 47 municipalités ont utilisé les différentes méthodes autorisées : Dénombrement de la prévalence au cours d'une période donnée – 36 %; combinaison des méthodes de dénombrement ponctuel et de dénombrement dans le cadre d'une semaine d'enregistrement – 30 %; dénombrement dans le cadre d'une semaine d'enregistrement – 12 %; dénombrement ponctuel – 11 %; combinaison des méthodes de dénombrement de la prévalence au cours d'une période donnée et de dénombrement ponctuel – 11 %.

Dans le cadre du dénombrement de 2018, un sondage a été mené pour recueillir des renseignements additionnels sur les personnes sans abri. Toutefois, ce sondage n'a pas été mené auprès de toutes les personnes sans abri ayant été recensées. En effet, environ 40 % de ces personnes ne se sont pas fait poser de questions sur elles-mêmes ou sur leur situation, ou ont choisi de ne pas répondre.

La **figure 15** présente des statistiques clés tirées du sondage mené pendant le dénombrement de 2018. Selon les réponses recueillies auprès des personnes en situation d'itinérance, 51 % de ces personnes ont dit avoir des problèmes de santé mentale, et 47 % ont déclaré avoir des problèmes de dépendances. Également, 35 % ont dit être membres des peuples autochtones. Près de 40 % des répondants ont cité les circonstances économiques ou les mauvais traitements subis à titre de cause de leur itinérance. Enfin, 80 % des répondants ont mentionné les prestations gouvernementales à titre de source de revenu.

4.7.2 Le Ministère ne dispose pas de données sur les plans de lutte contre l'itinérance des municipalités qui se prêteraient à des comparaisons pour pouvoir évaluer les progrès réalisés dans la réduction de l'itinérance

À compter du 1^{er} janvier 2014, les municipalités ont commencé à soumettre au Ministère des plans de logement et de lutte contre l'itinérance sur un horizon de 10 ans (les plans de lutte contre l'itinérance), conformément à la *Loi de 2011 sur les services de logement*. Au moment de notre audit, toutes les municipalités avaient élaboré des plans de logement et de lutte contre l'itinérance comme elles y sont tenues. Les municipalités présentent également au Ministère des rapports annuels sur les réalisations et les progrès en vue d'atteindre les objectifs et les cibles de leurs plans. Dans le guide d'examen des plans de lutte contre l'itinérance qu'il a publié en avril 2018, le Ministère exige que les municipalités établissent des buts, des objectifs et des cibles mesurables ayant pour objet de réduire l'itinérance et d'améliorer la situation des personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir. Toutefois, le Ministère n'a pas mentionné ou prescrit de buts, d'objectifs ou de cibles communs à toutes les municipalités. Il permet plutôt aux municipalités d'établir elles-mêmes les paramètres de mesure du rendement qu'elles jugent être les plus appropriés

pour leurs collectivités. Le Ministère est donc incapable d'effectuer une analyse vraiment pertinente des données.

Nous nous sommes penchés sur l'examen des plans de lutte contre l'itinérance et des rapports annuels par le Ministère; cependant, en raison du manque d'uniformité du contenu de ces rapports, le Ministère n'a pas effectué d'analyse portant sur les résultats attendus ou les paramètres de mesure du rendement, que ce soit à l'échelle provinciale ou à l'échelle régionale. Le Ministère a lui-même conclu que cette situation soulevait un problème par suite de la présentation des rapports d'étape annuels de 2016 par les municipalités. Il a souligné lors d'une séance d'information à l'intention de la haute direction que l'examen avait pour but de communiquer des sommaires régionaux à la fois à l'interne et entre les municipalités. Or, en raison du manque d'uniformité du format des rapports ainsi que des paramètres de mesure du rendement qu'ils contiennent, il n'a pas pu effectuer l'analyse nécessaire.

Le personnel du Ministère qui a examiné les rapports a pour sa part eu du mal à évaluer les progrès réalisés par les municipalités dans l'atteinte des objectifs énoncés dans leurs plans de lutte contre l'itinérance, parce que les rapports annuels tendaient à mesurer les extrants – par exemple le nombre de personnes qui ont reçu un hébergement ou d'autres services – plutôt que les résultats.

En 2020, le Ministère a mené un examen afin de déterminer quelles sont les municipalités dont le plan de lutte contre l'itinérance devait faire l'objet d'une mise à jour au bout de cinq ans. Selon le Ministère, cet examen ne consistait pas à évaluer les plans et ne visait pas à fournir une rétroaction personnalisée aux municipalités, mais plutôt à donner un aperçu des mises à jour à apporter aux plans en fonction de thèmes clés, comme le logement abordable, l'accès coordonné aux programmes de logement, la prévention de l'itinérance et l'utilisation des données recueillies lors des dénombrements. Là encore, le Ministère a noté que, faute de format commun prescrit pour les plans de lutte contre

Figure 15 : Données démographiques et caractéristiques des personnes en situation d'itinérance, dénombrement de 2018

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Caractéristiques	% des répondants ¹
Groupe d'âge (années)	
Moins de 26 ans	21
26 à 35 ans	26
36 à 49 ans	29
50 à 64 ans	21
65 ans et plus	3
Itinérance chronique²	
Chronique (>=180 jours)	55
Non chronique (<180 jours)	45
Causes de l'itinérance³	
Situation économique	38
Conflit/mauvais traitements	37
Santé	32
Incarcération	9
Autre	19
Identité autochtone	
Non autochtone	65
Membres des peuples autochtones	35
Problème de santé aigu/chronique⁴	
Non	61
Oui	39
Incapacité physique⁴	
Non	70
Oui	30
Situation familiale	
Sans-abri vivant seul	79
Sans-abri avec des enfants	13
Sans-abri avec un autre adulte, mais sans enfants	8

l'itinérance, l'information manquait d'uniformité à l'échelle provinciale. Cette situation explique pourquoi il n'a pas été possible de produire des données au niveau régional et au niveau provincial.

Caractéristiques	% des répondants ¹
Situation de logement (au moment du sondage)	
Hébergement provisoire	46
Refuge d'urgence	45
Hors refuge/autre	9
Nombre de fois où le répondant a été sans abri au cours de l'année précédente⁵	
Une fois	60
Deux fois	16
Trois fois ou plus	24
Problèmes de dépendance	
Non	53
Oui	47
Problèmes de santé mentale	
Non	49
Oui	51
Sources de revenu³	
Prestations gouvernementales	80
Emploi	16
Autre source de revenu/aucun revenu	15

1. Le nombre de répondants à chacune des 15 questions du sondage variait entre 10 181 et 12 327, car il arrivait souvent que les répondants ne répondent pas à toutes les questions.
2. Au total, 19 % des personnes interrogées n'ont pas indiqué depuis combien de temps elles étaient sans abri; par conséquent, il se peut fort que les résultats du dénombrement donnent lieu à une sous-estimation du nombre total de personnes en situation d'itinérance chronique. On parle d'itinérance chronique lorsqu'une personne vit pendant plus de 180 nuits en tout au cours d'une même année dans un refuge ou dans un endroit impropre à l'habitation.
3. Il était possible de choisir de multiples causes ou sources.
4. Il y a six régions où cette question n'a pas été posée.
5. L'interprétation de cette question a donné lieu à certaines incohérences, car il y a des personnes qui ont indiqué un épisode d'itinérance distinct pour chaque jour passé en situation d'itinérance.

RECOMMANDATION 11

Pour mieux comprendre les changements touchant la progression, la distribution et les caractéristiques démographiques de

l'itinérance à l'échelle provinciale et au niveau des municipalités, et pour axer davantage les politiques sur les groupes en situation d'itinérance et sur les causes qui sous-tendent leur situation, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit :

- se servir des données recueillies dans le cadre du processus de dénombrement à compter de 2021 pour établir une base de données de référence qui lui permettra d'évaluer périodiquement les progrès réalisés en vue de réduire l'itinérance chronique;
- établir des indicateurs de rendement communs et exiger des municipalités qu'elles fassent un suivi fondé sur ces indicateurs afin de pouvoir mesurer les causes profondes de l'itinérance et déterminer les groupes de personnes en situation d'itinérance auxquels accorder la priorité, conformément aux recommandations du Comité consultatif d'experts pour la prévention de l'itinérance;
- établir des cibles à l'égard des indicateurs de rendement communs dont feront état toutes les municipalités dans leurs plans de logement et de lutte contre l'itinérance.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Les gestionnaires de services sont tenus de procéder à un dénombrement ponctuel et de dresser une liste nominative d'ici la fin de 2021. Ces deux activités permettront de disposer de données de référence à l'appui de l'amélioration continue.

Dans le cadre de l'Initiative multiministérielle pour le logement avec services de soutien, le Ministère travaille à consolider ses programmes de lutte contre l'itinérance afin d'en hausser l'efficacité et l'efficience, et d'obtenir de meilleurs résultats dans l'optique des personnes. Le Ministère examinera différents indicateurs de rendement et mènera des consultations sur d'autres cibles et d'autres indicateurs en vue de surveiller les progrès réalisés

par les gestionnaires de services au chapitre de la lutte contre l'itinérance et ses causes profondes. Il collaborera avec les gestionnaires de services pour déterminer comment intégrer les conclusions de la vérificatrice générale aux plans de logement et de lutte contre l'itinérance lors de leur mise à jour en 2024 conformément à la *Loi de 2011 sur les services de logement*.

4.7.3 Le Ministère ne recueille pas suffisamment de renseignements auprès des municipalités pour pouvoir évaluer l'efficacité des programmes et des services

Les municipalités doivent soumettre au Ministère un rapport annuel faisant état des niveaux de service atteints au cours de l'année écoulée en contrepartie du financement fourni dans le cadre des trois programmes ministériels clés – l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (IPIC), le programme Logements pour de bon, et le Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones. Les données sur les niveaux de service sont recueillies relativement à deux types de ménages : les personnes en situation d'itinérance, et les personnes à risque de le devenir. De plus, en avril 2020, le Ministère a commencé à effectuer la collecte de renseignements sur l'utilisation des services des refuges.

Les **annexes 5a, b et c** fournissent des données cumulatives sur les niveaux de service pour chaque programme faisant l'objet d'une reddition de comptes.

Nous avons examiné les données recueillies par le Ministère concernant les trois programmes de financement, et constaté que ces données n'étaient pas suffisantes pour permettre de surveiller et d'évaluer la qualité des services et du soutien fournis par les municipalités. Nous avons aussi constaté que l'information devant être communiquée n'était pas suffisante pour étayer l'élaboration des politiques et des programmes. Elle ne permet pas non plus au Ministère d'évaluer si l'utilisation des deniers publics dans le cadre de ces programmes et services avait

une incidence positive à court et à long termes. Nos préoccupations concernant les données recueillies sont précisées ci-après.

Les rapports exigés mettent l'accent sur les objectifs et les résultats à court terme, et ils portent principalement sur les extrants

Les indicateurs de rendement du programme le plus important (l'IPIC) mesurent le nombre de ménages qui ont reçu des services dans le cadre de programmes financés par le Ministère; autrement dit, il s'agit d'une comptabilisation directe des activités des programmes, ce qui comprend habituellement les types de services fournis par les programmes ou le nombre de personnes ayant reçu les services.

Par exemple, le Ministère recueille auprès des municipalités des données sur le nombre de ménages qui ont fait la transition de l'itinérance à un logement à long terme ainsi que sur le nombre de ménages qui ont conservé leur logement pendant au moins six mois. Toutefois, on ne recueille pas de renseignements qui permettraient de calculer le pourcentage de personnes ayant besoin d'un logement ou le pourcentage de ménages qui conservent leur logement à long terme, c'est-à-dire 6 mois, 12 mois et 24 mois.

Parmi les quatre municipalités avec lesquelles nous avons communiqué, trois ont cherché à recueillir des renseignements pour déterminer pendant combien de temps les personnes faisant la transition d'un refuge à un logement conservaient ce dernier. Toutefois, la collecte de ces renseignements ne s'était pas étendue à tous les résidents des refuges. De plus, dans au moins un tiers des cas, on ne savait pas où se trouvaient les personnes ayant quitté les refuges.

Le fait de connaître la situation à plus long terme des personnes qui ont reçu des services, au lieu de savoir seulement combien de personnes passent par le système de lutte contre l'itinérance permettrait au Ministère de mieux déterminer quelles sont les municipalités ayant des services, des programmes et des fournisseurs de services efficaces, cette information pouvant par la suite être communiquée aux municipalités qui obtiennent de moins bons résultats.

Des personnes recevant des services peuvent faire l'objet d'un double compte dans les rapports

Les indicateurs de rendement (niveaux de service) sur lesquels les municipalités doivent faire rapport ne font pas l'objet d'un suivi au niveau de chaque ménage particulier. Par conséquent, les ménages qui reçoivent plus d'un service ou qui reçoivent le même service plusieurs fois au cours de l'année sont comptés plusieurs fois pendant la même période. Cela entraîne une surestimation des niveaux de services déclarés par les municipalités et limite la capacité du Ministère à effectuer une analyse utile des données qu'il obtient.

Les rapports exigés ne fournissent pas des renseignements utiles à des fins d'analyse

Le Ministère n'a pas établi de procédure pour valider la qualité et la fiabilité des renseignements qu'il reçoit des municipalités. Nous avons noté lors de notre analyse des données déclarées par les municipalités au Ministère que le nombre de ménages qui étaient en mesure d'obtenir des services et un soutien de la municipalité variait considérablement d'une année à l'autre. Par exemple, d'après les chiffres sur le nombre de personnes en situation d'itinérance qui ont reçu de l'aide afin d'obtenir ou de conserver un logement dans les rapports de 2019-2020 et de 2020-2021, les écarts entre ces deux exercices allaient d'une diminution de 94 % à une augmentation de 4 300 %.

Le nombre de ménages à risque d'itinérance qui ont reçu de l'aide pour conserver leur logement a également fluctué de façon marquée entre 2019-2020 et 2020-2021, avec, à un extrême, une baisse de 81 %, et à l'autre, une augmentation de 217 % des niveaux de service déclarés. Lorsque nous avons demandé au Ministère s'il avait analysé les écarts importants entre les municipalités et les écarts pour une même municipalité d'une année à l'autre afin d'en connaître la raison, il nous a répondu que les données ne devraient pas être comparées d'un exercice à l'autre. Le Ministère nous a dit que la raison pour laquelle il ne compare pas les données recueillies par les municipalités d'un exercice à l'autre, et pour laquelle il n'utilise pas ces données afin d'effectuer

des analyses régulières, est que les municipalités ont la latitude et la souplesse nécessaires pour apporter des changements en ce qui touche les programmes qu'elles financent au moyen des fonds provinciaux ainsi que pour modifier les programmes offerts chaque année.

On ne procède pas à une validation des données pour en garantir l'exactitude

Le personnel du Ministère nous a déclaré qu'il évalue le caractère raisonnable des données des municipalités uniquement lors des communications avec ces dernières au cours de l'année.

Lorsque nous avons demandé au Ministère comment il pouvait obtenir une assurance concernant la validité des données de fin d'exercice fournies par les municipalités au regard des indicateurs de rendement, en particulier les résultats agrégés des fournisseurs de services tiers, il a répondu qu'il comptait sur les municipalités pour valider les données des tiers qui lui sont transmises. Toutefois, trois des quatre municipalités ainsi que l'administrateur de programmes autochtones que nous avons contactés n'avaient pas de procédure de validation des rapports des tiers.

En février 2020, le Ministère a procédé à un examen des données des programmes et a noté que, dans le cas du programme Logements pour de bon et du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones en particulier, il y avait des incohérences dans la façon dont les données étaient saisies par les municipalités, entre autres quand les ménages cessaient de participer aux programmes. Plus précisément, une analyse effectuée par le Ministère a révélé que 3 des 47 municipalités et 1 des 2 administrateurs de programmes autochtones avaient signalé que certains ménages étaient peut-être encore pris en compte à titre de participants aux programmes même s'ils n'avaient plus recours à aucun service. Par suite de cette analyse, le Ministère a lui-même établi qu'un processus d'examen plus régulier et plus robuste permettrait de cerner et de résoudre ce genre de situation plus tôt.

RECOMMANDATION 12

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

- élaborer les indicateurs normalisés qui sont nécessaires pour mesurer des résultats bien définis et normalisés se rapportant aux personnes qui ont accès aux services financés dans le cadre des programmes provinciaux de lutte contre l'itinérance, et faire rapport sur ces indicateurs et ces résultats chaque année;
- exiger que les municipalités produisent des rapports consolidés faisant état des résultats définis et normalisés relativement à chaque personne recevant des services et un soutien;
- établir un processus servant à valider efficacement l'exactitude des données qui sous-tendent les indicateurs normalisés;
- utiliser l'information ainsi fournie pour mettre en lumière les tendances provinciales et régionales touchant les services et pour savoir quelles sont les régions auxquelles il convient de porter attention et d'offrir un soutien.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Dans le cadre de ses travaux visant à consolider ses programmes de lutte contre l'itinérance, le Ministère examine les indicateurs de rendement des programmes afin d'en hausser l'efficacité et l'efficience, et d'obtenir de meilleurs résultats au niveau des personnes qui reçoivent de l'aide et des services. Les travaux porteront également sur l'amélioration des processus afin de valider efficacement l'exactitude des données en fonction de définitions plus claires, et ils aideront à mener une analyse annuelle des tendances provinciales et régionales révélées par les données, afin de cerner les aspects qui nécessitent un soutien ou une attention supplémentaires à des fins d'amélioration continue.

Annexe 1 : Glossaire

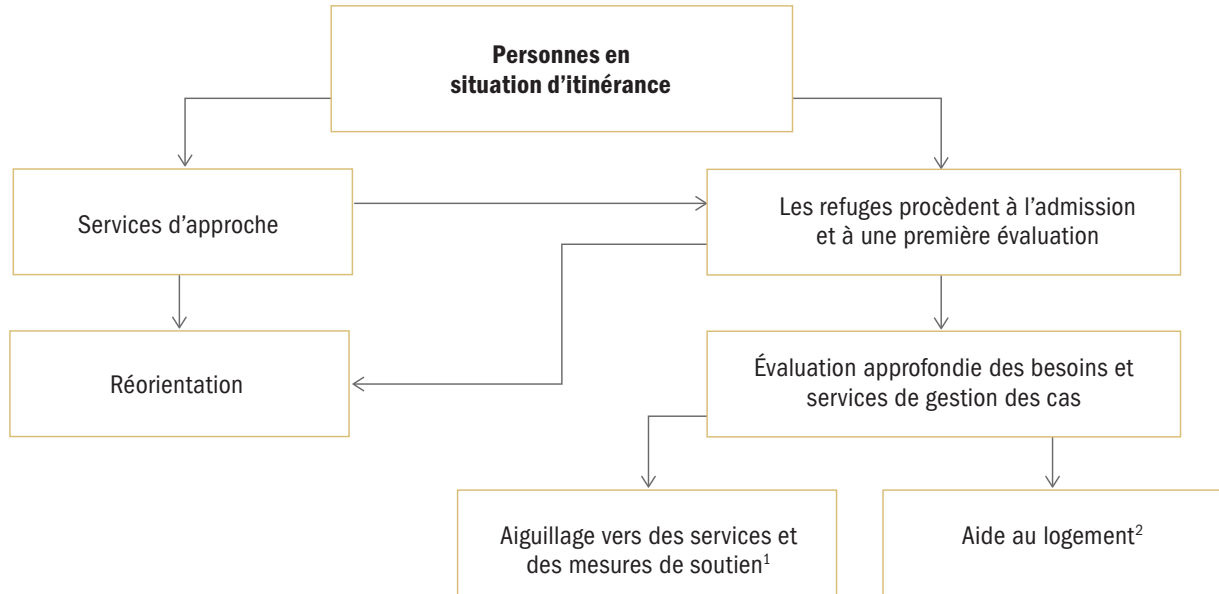
Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Terme	Définition
À risque d'itinérance	Situation des ménages qui ne sont pas sans abri, mais dont la situation économique ou la situation de logement courante est précaire ou ne satisfait pas aux normes de santé et de sécurité publiques.
Liste nominative	Liste de personnes dont la situation d'itinérance est connue, qui souhaitent recevoir des services de logement et qui consentent à ce que leur nom et leurs réponses au sondage soient versés dans une base de données. On demande à ces personnes de donner leur nom, de répondre à des questions courantes et de consentir à ce que leurs noms et leurs réponses soient utilisés par des organismes en vue de leur offrir l'accès à un logement et à des services de soutien.
Itinérance chronique	Situation de personnes ayant souvent des problèmes invalidants (p. ex. maladie physique ou mentale chronique, problèmes de toxicomanie), qui sont sans abri et qui ont été en situation d'itinérance pendant au moins six mois ou plus au cours de la dernière année (c'est-à-dire qui ont passé plus de 180 nuits en tout dans un refuge ou un endroit impropre à l'habitation).
Besoins impérieux en matière de logement	Un ménage éprouve des besoins impérieux en matière de logement si son habitation n'est pas conforme à au moins une des normes d'acceptabilité (qualité, taille et abordabilité) et si 50 % de son revenu total avant impôt serait insuffisant pour payer le loyer médian des logements acceptables (c'est-à-dire satisfaisant aux trois normes d'acceptabilité) situés dans sa localité.
Dénombrement des sans-abri	Exercice servant à déterminer le nombre de personnes en situation d'itinérance au cours d'une période ou à un moment en particulier.
Itinérance	Situation d'une personne ou d'une famille qui n'a pas de logement stable, permanent et approprié, ni la possibilité immédiate, les moyens et la capacité de s'en procurer un.
Ménage	Peut désigner un groupe familial, un couple ou une personne vivant seule.
Logement d'abord	Approche axée sur le rétablissement pour mettre fin à l'itinérance, qui consiste à placer le plus rapidement possible les personnes en situation d'itinérance dans des logements indépendants et permanents, puis à leur fournir des services de soutien adaptés afin qu'elles puissent conserver leur logement.
Logement à long terme	Logement fourni pour une période de plus d'un an. Cela comprend les logements locatifs du marché, les habitations coopératives, les logements subventionnés, les foyers collectifs, les logements que l'on appelait auparavant « domiciliary hostels » (« foyers »), les logements avec services de soutien et les logements dont l'occupant est propriétaire.
Méthode de dénombrement de la prévalence au cours d'une période donnée	Méthode comportant un dénombrement coordonné, sur une période de plusieurs jours, des personnes sans abri qui font appel à différents organismes dont les services sont susceptibles d'être utilisés par des personnes en situation d'itinérance, par exemple des programmes de repas communautaires et des centres d'accueil, en plus des refuges.
Méthode de dénombrement ponctuel	Dénombrement des sans-abri dans les refuges et hors refuge, effectué au cours d'une seule nuit. Un tel dénombrement vise à recueillir des données sur le nombre de personnes en situation d'itinérance à un moment précis ainsi que des données démographiques de base sur ces personnes.

Terme	Définition
Hébergement provisoire	<p>Situation des personnes dont l'hébergement est temporaire et qui ne possèdent pas le droit au maintien dans les lieux. Cela inclut notamment les types d'hébergement suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • logement de transition – étape intermédiaire entre un refuge d'urgence et un logement permanent; • logement locatif à court terme (par exemple, hébergement dans un motel, un foyer ou une maison de chambres); • soins en établissement (établissement pénitentiaire, établissement de santé, programme de traitement en établissement, foyer de groupe, etc.); • séjour temporaire chez d'autres personnes, sans garantie de lieu de résidence stable ou de possibilité immédiate d'accès au logement (ce qui est une forme d'itinérance cachée).
Méthode de dénombrement dans le cadre d'une semaine d'enregistrement	<p>Méthode comportant un dénombrement coordonné, sur une période de plusieurs jours, des personnes en situation d'itinérance dans la rue, dans les refuges et dans d'autres lieux fréquentés par les sans-abri. La méthode de dénombrement dans le cadre d'une semaine d'enregistrement est un processus coordonné d'approche et d'évaluation visant à recueillir des renseignements qui aideront à trouver un logement aux personnes en situation d'itinérance, en commençant par les personnes les plus vulnérables.</p>
Refuge	<p>Établissement conçu pour répondre aux besoins immédiats des personnes sans abri.</p> <p>Les refuges peuvent cibler des sous-populations particulières, comme les femmes, les familles, les jeunes ou les membres des peuples autochtones. Ces refuges appliquent généralement très peu de critères d'admissibilité; ils peuvent offrir des dortoirs et des commodités communes, et ils peuvent s'attendre à ce que les clients partent le matin venu. Ils peuvent aussi offrir de la nourriture, des vêtements ou d'autres services.</p> <p>Cela n'inclut pas les refuges en cas de conditions météorologiques extrêmes, comme les centres d'hébergement par temps froid et les lits d'appoint.</p>
Logement avec services de soutien	<p>Logement permanent assorti de services d'aide au logement et d'autres services de soutien qui permettent à des personnes de vivre de façon aussi autonome que possible dans la collectivité.</p>
Logement de transition	<p>Logement temporaire avec services de soutien servant à faire la transition entre l'itinérance et le logement permanent en offrant différentes mesures d'aide (organisation, supervision, soutien, acquisition d'aptitudes à la vie quotidienne, éducation).</p>
Hors refuge	<p>Situation des personnes qui vivent dans la rue ou dans des endroits qui ne sont pas conçus pour le logement des êtres humains.</p>
Jeunes	<p>Personnes âgées de moins de 25 ans.</p>

Annexe 2 : Cheminements courants des personnes en situation d'itinérance pour avoir accès aux services et aux mesures de soutien

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



Services d'approche Fournisseurs de services municipaux ou tiers qui établissent le contact avec des personnes vivant à l'extérieur pour les aiguiller vers un refuge sûr et des services de soutien, et pour leur offrir des possibilités de logement.

Refuges Le personnel des refuges explore les possibilités de réorientation des personnes qui se présentent à un refuge parce qu'ils viennent de perdre leur logement, et il effectue une évaluation initiale des besoins des clients.

Réorientation Personnes qui peuvent être orientées vers un hébergement hors des refuges avec un soutien minime (par exemple, possibilité de rester chez des membres de la famille ou des amis; soutien offert pour leur permettre de reprendre leur logement).

Évaluation approfondie des besoins, et services de gestion des cas	<ul style="list-style-type: none">• Évaluation approfondie du client et de ses besoins.• Élaboration d'un plan de logement qui précise les obstacles, les solutions, les mesures à prendre et les objectifs à atteindre pour trouver et conserver un logement.• Rencontres régulières avec le client pour mesurer les progrès réalisés en vue de l'atteinte des objectifs en matière de logement et pour réévaluer les besoins.• Prestation de services d'aide en vue de trouver un logement (par exemple, demande auprès du centre d'enregistrement pour les logements sociaux, suppléments au loyer, allocations de logement, recherche de logement, signature de bail).
Services de soutien et autres services	Exemples : <ul style="list-style-type: none">• Santé mentale et traitement des dépendances• Emploi, revenu et aptitudes à la vie quotidienne• Santé et soins médicaux• Questions juridiques et règlement• Obtention de pièces d'identité
Logement	<ul style="list-style-type: none">• Logement sur le marché locatif privé ou propriété• Logement social et logement abordable• Logement avec services de soutien• Logement de transition

1. Dans certains cas, ces services et ces mesures de soutien peuvent être disponibles dans un refuge et être fournis par celui-ci. S'ils ne sont pas disponibles dans un refuge, on procède à un aiguillage vers un autre fournisseur de services.

2. Des logements de transition peuvent être disponibles dans certains refuges.

Annexe 3 : Fonds de fonctionnement accordés aux municipalités et aux administrateurs de programmes autochtones, 2016-2017 à 2020-2021¹

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Municipalité	Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités, programme Logements pour de bon, Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones (millions de dollars)					Fonds de secours pour les services sociaux, phases 1 et 2 (millions de dollars) ²	Financement par habitant ³ (dollars)
	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2020-2021	
Kenora	0,87	1,97	4,43	4,43	4,81	3,48	50,38
Toronto	111,57	116,41	140,06	140,06	142,10	189,37	47,61
Ottawa	35,62	37,23	42,35	42,35	43,36	32,40	43,01
Prescott et Russell	3,51	3,58	3,64	3,64	3,71	2,27	40,47
Hamilton	19,07	20,09	20,46	20,46	20,65	18,36	37,52
Cornwall	3,44	3,48	3,51	3,51	3,55	4,40	30,83
Peterborough	3,31	3,60	4,36	4,36	4,40	2,46	29,00
Kingston	4,08	4,12	4,16	4,16	4,20	3,50	27,52
Thunder Bay	2,70	3,34	4,19	4,53	4,81	1,91	26,80
Brantford	2,73	2,84	3,58	4,04	4,30	2,68	25,94
Windsor	9,09	9,63	10,17	10,17	10,70	4,09	24,94
Lambton	2,23	3,12	3,14	3,14	3,16	4,55	23,36
London	9,59	10,16	10,73	10,73	11,29	5,59	23,05
Chatham-Kent	1,75	2,05	2,45	2,45	2,46	3,39	21,89
Stratford	0,55	0,98	1,75	2,31	2,42	1,76	20,87
Waterloo	9,31	9,92	11,78	11,78	12,24	9,73	20,57
Grand Sudbury	2,67	2,96	3,41	3,48	3,61	2,73	19,96
Nipissing	1,50	1,59	1,68	1,68	1,77	3,19	19,77
Grey	1,67	1,74	1,82	1,82	1,89	2,83	19,05
Hastings	2,01	2,24	2,83	2,83	2,92	1,55	18,81
Lanark	1,22	1,25	1,28	1,28	1,31	2,15	18,41
Cochrane	1,00	1,33	1,60	1,60	1,71	1,47	18,14
Sault Ste. Marie	1,32	1,38	1,44	1,44	1,50	0,77	18,09
Simcoe	6,44	8,66	9,23	9,21	9,78	7,22	18,07
Kawartha	1,36	1,42	1,82	1,82	1,87	2,11	17,75
Algoma	0,61	0,63	0,64	0,64	0,66	1,82	17,71
Niagara	6,91	7,36	8,05	8,29	8,60	3,54	17,51
Muskoka	0,98	1,01	1,04	1,04	1,07	1,74	17,00
Timiskaming	0,41	0,50	0,56	0,56	0,58	0,59	16,19
Rainy River	0,17	0,27	0,37	0,37	0,46	0,11	16,18
Manitoulin-Sudbury	0,32	0,47	0,62	0,62	0,77	0,98	16,10
Wellington	2,98	3,32	3,66	3,66	4,00	2,16	15,84

Municipalité	Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités, programme Logements pour de bon, Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones (millions de dollars)					Fonds de secours pour les services sociaux, phases 1 et 2 (millions de dollars) ²	Financement par habitant ³ (dollars)
	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2020-2021	
St. Thomas	1,22	1,30	1,38	1,38	1,46	2,14	15,16
Parry Sound	0,54	0,59	0,65	0,65	0,70	1,90	14,59
Peel	12,84	16,02	20,46	20,53	23,03	13,65	13,44
Norfolk	1,17	1,33	1,49	1,49	1,65	1,75	12,99
Oxford	1,33	1,35	1,37	1,37	1,39	1,73	12,29
York	10,53	12,30	14,52	14,52	16,24	13,39	12,28
Leeds et Grenville	1,13	1,17	1,22	1,22	1,27	1,59	11,96
Dufferin	0,57	0,67	0,77	0,77	0,86	1,26	11,77
Durham	5,89	6,95	8,01	8,01	9,07	5,71	11,75
Renfrew	0,89	1,07	1,26	1,26	1,45	2,51	11,59
Northumberland	0,88	0,97	1,05	1,05	0,99	1,91	11,57
Lennox et Addington	0,62	0,71	0,80	0,80	0,88	1,29	11,24
Halton	4,28	5,29	6,80	6,80	7,56	2,71	11,21
Huron	0,49	0,52	0,55	0,55	0,58	1,37	9,05
Bruce	0,42	0,52	0,63	0,63	0,73	1,74	8,56
Administrateur de programmes autochtones							
Ontario Aboriginal Housing Social Services Corporation	-	1,31	3,98	9,99	9,99	7,05	s.o.
Miziwe Biik Development Corporation	-	0,18	1,57	3,33	3,33	4,08	s.o.
Total	293,82	320,89	377,29	386,79	401,83	390,69	s.o.

1. Les montants indiqués n'incluent pas les fonds accordés pour les dépenses en immobilisations dans le cadre du programme Logements pour de bon et du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones; ces fonds ont commencé à être versés en 2017-2018. Les dépenses en immobilisations ont totalisé 3,5 millions de dollars en 2017-2018, 11,0 millions en 2018-2019, 7,1 millions en 2019-2020 et 8,2 millions en 2020-2021. Les fonds d'immobilisations ayant fait l'objet d'engagements de la part de la province en 2017-2018 et en 2018-2019 en vue d'effectuer des paiements pour assurer l'abordabilité des ententes de gestion des prêts hypothécaires une fois les projets terminés se sont élevés à 47,5 millions et à 55,5 millions de dollars, respectivement. Les fonds d'immobilisations fournis par l'entremise du Fonds de secours pour les services sociaux en 2020-2021 ne sont pas inclus. Les dépenses en immobilisations rattachées au Fonds de secours pour les services sociaux se sont élevées à 113,6 millions de dollars en 2020-2021.
2. Comprend 212 millions de dollars versés par le gouvernement du Canada. À partir des données sur les dépenses qui ont été communiquées au Ministère par les municipalités et les administrateurs de programmes autochtones, nous avons calculé que les dépenses de fonctionnement se sont chiffrées à 164,2 millions de dollars et les dépenses en immobilisations, à 47,8 millions. Chaque municipalité et chaque administrateur de programmes autochtones ont reçu un montant global, et le Ministère n'était pas en mesure de préciser la part de ces montants provenant de l'administration fédérale et celle provenant de la province au niveau de chaque municipalité.
3. Le financement par habitant a été calculé d'après la moyenne sur cinq ans du financement annuel au titre de l'itinérance dans le cadre de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités, du programme Logements pour de bon et du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones. Le calcul a été effectué à partir des plus récentes données démographiques de Statistique Canada (2016).

Annexe 4 : Renseignements sur les programmes de lutte contre l'itinérance

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

	Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (IPIC), 2013	Programme Logements pour de bon/Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones, 2017-2018	Fonds de secours pour les services sociaux, 2020-2021
Objectifs du programme	<ul style="list-style-type: none"> • Appuyer l'atteinte de l'objectif provincial consistant à mettre fin à l'itinérance chronique d'ici 2025 • Réduire le recours aux refuges et aux services • Faciliter l'élaboration de programmes et de services homogènes qui mettent les particuliers et les familles en contact avec des ressources communautaires • Favoriser une approche axée sur les résultats et sur les personnes, tout en reconnaissant la complexité de l'itinérance et des enjeux qui s'y rattachent • Aider les municipalités à élaborer des approches créatives et novatrices pour aborder la problématique de l'itinérance, en concordance avec leurs plans locaux de logement et de lutte contre l'itinérance 	<p>Réaliser des progrès tangibles en vue de mettre fin à l'itinérance chronique, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Améliorer l'accès aux services d'aide au logement • Améliorer aussi l'accès à d'autres services de soutien afin d'atteindre des objectifs particuliers • Assurer une plus grande stabilité du logement • Cultiver un plus fort sentiment d'inclusion et de connexion avec la collectivité • Contribuer à un plus grand bien-être physique, mental et émotionnel 	<p>Fonctionnement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Établir des modèles de prestation de services à plus long terme qui permettent de mieux se préparer en vue d'éclipsions ou d'urgences éventuelles • Fournir des services de soutien et d'autres services pour atténuer les répercussions de la COVID-19 sur les Ontariennes et les Ontariens vulnérables, notamment les personnes vivant dans des logements collectifs, les personnes à faible revenu, les bénéficiaires de l'aide sociale et les personnes en situation d'itinérance • Favoriser des solutions de logement à plus long terme pour les personnes en situation d'itinérance au lendemain de la pandémie de COVID-19 • Bonifier l'aide au loyer offerte aux ménages qui ne parviennent pas à payer leur loyer en raison de la COVID-19 <p>Immobilisations</p> <ul style="list-style-type: none"> • Offrir des solutions de logement à plus long terme pour les personnes en situation d'itinérance au lendemain de la pandémie de COVID-19 • Modifier l'aménagement des logements collectifs, comme les refuges, pour permettre la distanciation physique ainsi que la disponibilité de chambres et de toilettes indépendantes

	Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (IPIC), 2013	Programme Logements pour de bon/Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones, 2017-2018	Fonds de secours pour les services sociaux, 2020-2021
Groupes cibles	<p>Bénéficiaires faisant partie des groupes prioritaires pour la province dans le contexte de l'itinérance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personnes en situation d'itinérance • Personnes à risque d'itinérance 	<p>Bénéficiaires faisant partie des groupes prioritaires pour la province dans le contexte de l'itinérance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Itinérance chronique • Itinérance chez les jeunes • Itinérance chez les membres des peuples autochtones • Itinérance chez les personnes qui sortent d'établissements financés par la province 	<p>Populations vulnérables</p> <ul style="list-style-type: none"> • Membres des peuples autochtones • Personnes vivant dans des logements communautaires • Personnes vivant dans des logements avec services de soutien • Personnes à faible revenu • Bénéficiaires de l'aide sociale • Personnes ayant besoin d'autres services sociaux • Personnes en situation d'itinérance
Éléments du programme	<ul style="list-style-type: none"> • Solutions d'hébergement d'urgence et services de soutien connexes (p. ex. refuge, lit dans un hôtel, nourriture et vêtements, aide pour trouver un refuge) • Logement et services de soutien connexes (p. ex. allocation de logement, subvention au logement, soins médicaux, aide au transport) <ul style="list-style-type: none"> • Comprend les fonds de fonctionnement pour des logements de transition et des logements de longue durée, comme des appartements, des chambres dans des résidences, ainsi que des maisons de chambres et des pensions (logements collectifs) • Prévention de l'itinérance (p. ex. aide financière pour les arriérés de loyers ou les factures de services publics en souffrance, sensibilisation des propriétaires et médiation) • Autres services et mesures de soutien, le cas échéant, déterminés au niveau des régions en fonction des besoins locaux 	<p>Fonctionnement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suppléments au loyer (subventions rattachées à un logement locatif et versées directement aux propriétaires, au nom des bénéficiaires) • Allocations de logement (subventions versées directement aux bénéficiaires) • Les fonds peuvent également être utilisés pour des services de soutien admissibles – consultation psychologique, soutien personnel, gestion de cas, gestion des médicaments, formation axée sur les aptitudes de vie, etc. <p>Immobilisations</p> <p>Soutien au titre des paiements hypothécaires sur un horizon de 20 ans afin d'appuyer la création de nouveaux logements avec services de soutien¹</p>	<p>Fonctionnement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Éléments de programme décrits aux termes de l'IPIC • Autres services et mesures de soutien, déterminés au niveau des régions en fonction des besoins locaux (équipement de protection individuelle, assistance médicale, rénovations liées à la COVID et coûts associés aux exigences de distanciation physique dans les refuges) <p>Immobilisations</p> <ul style="list-style-type: none"> • Travaux majeurs de rénovation ou de modernisation d'un refuge d'urgence • Achat de propriétés en vue de les convertir ou de les aménager pour pouvoir offrir des solutions de logement à plus long terme • Rénovation de logements de transition ou de logements avec services de soutien

	Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (IPIIC), 2013	Programme Logements pour de bon/Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones, 2017-2018	Fonds de secours pour les services sociaux, 2020-2021
Méthode d'affectation des fonds	<ul style="list-style-type: none"> • Environ 50 % du financement total du programme affecté en fonction des dépenses historiques de chaque municipalité • Environ 25 % du financement total affecté en fonction de la proportion de ménages dans la municipalité qui ont des besoins impérieux en matière de logement² • Environ 25 % du financement total affecté en fonction de la proportion de résidents de la municipalité qui font partie des groupes considérés comme étant prioritaires par la province • Jusqu'à 10 % du financement annuel affecté aux coûts d'exécution du programme; cette proportion peut atteindre 15 % si un dénombrement est effectué 	Affectation déterminée d'après l'évaluation d'analyses de rentabilisation selon certains critères établis	<p>Phase 1 – 5 % des fonds sont affectés aux administrateurs de programmes autochtones; le reste est distribué conformément au modèle de financement utilisé pour l'IPIIC</p> <p>Phase 2 (financement initial) – 50 % des fonds sont affectés en concordance avec l'affectation du financement de l'IPIIC, et les autres 50 %, en fonction des projections relatives aux dépenses requises de la part de la municipalité en raison de la COVID-19</p> <p>Phase 2 (fonds retenus) – Affectation de fonds ciblés aux administrateurs de programmes autochtones en fonction des besoins mis en lumière. Le reste des fonds est réparti en concordance avec l'affectation du financement de l'IPIIC (50 %) ainsi que selon l'incidence de la COVID-19 et du taux de cas positifs au-dessus des seuils (50 %)</p> <p>Phase 3 – Affectation des fonds en fonction de la part proportionnelle du financement du FSSS ayant été affectée lors des phases 1 et 2.</p>

Des listes d'indicateurs de rendement pour chaque programme sont présentées aux **annexes 5a, b, c et d**.

1. Les projets d'immobilisations ont été approuvés par le Ministère en 2017-2018 et en 2018-2019, et des engagements ont été pris en vue du versement des fonds en fonction de l'atteinte de jalons dans le cadre des projets ou pour assurer l'abordabilité des paiements hypothécaires sur un horizon de 20 ans, une fois les projets d'immobilisations terminés et les logements occupés.
2. On considère qu'un ménage éprouve des « besoins impérieux en matière de logement » si son habitation n'est pas conforme à au moins une des normes d'acceptabilité (qualité, taille et abordabilité) et si 50 % de son revenu total avant impôt serait insuffisant pour payer le loyer médian des logements acceptables (c'est-à-dire satisfaisant aux trois normes d'acceptabilité) situés dans sa localité. Cet indicateur a été élaboré par la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Annexe 5a : Renseignements sur les niveaux de service à l'échelle de la province, Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités, 2016-2017 à 2020-2021¹

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Personnes en situation d'itinérance qui obtiennent et conservent un logement (nombre de ménages)					
Personnes hors refuge ou hébergées temporairement qui obtiennent l'accès à un logement de transition	2 569	2 978	4 300	3 782	2 100
Personnes hors refuge ou hébergées temporairement qui obtiennent l'accès à un logement à long terme	10 952	13 166	8 295	7 377	4 838
Personnes dans un refuge d'urgence qui obtiennent l'accès à un logement de transition	2 453	2 467	3 147	3 183	1 973
Personnes dans un refuge d'urgence qui obtiennent l'accès à un logement à long terme	16 479	14 814	13 591	13 038	10 900
Services de soutien et autres services fournis aux ménages en situation d'itinérance ²	1 041 733	998 786	1 673 139	122 629	208 472
Services visant à obtenir un logement (p. ex. aide à la recherche d'un logement, dépôts au titre des frais de services publics/loyers)	s.o.	116 505	293 944	73 202	135 629
Services d'éducation (p. ex. établissement d'un budget, droits des locataires, formation axée sur les aptitudes à la vie quotidienne)	38 794	42 030	247 806	46 964	47 850
Aiguillages vers des services d'aide à l'emploi ³ (p. ex. services d'emploi de la région, services d'emploi et de formation d'Emploi Ontario, et programmes communautaires d'aide à l'emploi)	s.o.	s.o.	s.o.	21 517	34 571
Personnes à risque d'itinérance qui conservent un logement (nombre de ménages)					
Personnes qui passent d'un logement de transition à un logement à long terme	2 613	2 181	2 102	2 222	1 549
Prévention de la perte du logement (p. ex. services de prévention des expulsions, aide au loyer)	102 580	96 416	126 178	110 717	95 134
Maintien en logement (c.-à-d. conservation d'un logement à long terme pendant au moins six mois)	20 138	19 278	28 134	22 308	19 772
Services de soutien et autres services aux ménages à risque d'itinérance ²	1 138 804	870 435	909 950	250 085	255 569
Services d'éducation	57 641	72 489	90 279	210 821	160 680
Aiguillages vers des services d'aide à l'emploi ³	s.o.	s.o.	s.o.	70 664	40 867

Recours aux refuges d'urgence					
Recours aux refuges d'urgence, pour l'ensemble des refuges	79 621	109 088	126 876	148 026	112 495
Recours aux refuges d'urgence, adultes (personnes en général) ^{3,4}	s.o.	s.o.	s.o.	121 562	101 889
Recours aux refuges d'urgence, jeunes ^{3,4}	s.o.	s.o.	s.o.	6 923	5 859
Utilisation des refuges d'urgence, familles ^{3,4}	s.o.	s.o.	s.o.	10 503	10 854
Nombre de nuits passées dans un refuge (places occupées) ³	s.o.	s.o.	s.o.	2 555 371	2 797 790
Nombre de places dans les refuges/lits d'urgence (places disponibles) ³	s.o.	s.o.	s.o.	1 367 025	1 435 797

Note : Les sections ombrées correspondent aux indicateurs utilisés par le ministère des Affaires municipales et du Logement pour faire le suivi des résultats des programmes.

1. Les variations d'une année sur l'autre sont principalement attribuables au fait que les municipalités ont la marge de manoeuvre nécessaire pour pouvoir à leur discrétion modifier les programmes qu'elles financent chaque année. Par conséquent, les niveaux de service varieront si de nouveaux programmes sont instaurés ou si des programmes sont supprimés, ce qui, dans ce dernier cas, entraînera une baisse du nombre de personnes qui reçoivent des services.
2. Les baisses notables des niveaux de service en 2019-2020 s'expliquent par le fait que le Ministère a réduit le nombre d'indicateurs relatifs aux niveaux de service à l'égard desquels les municipalités devaient fournir des renseignements.
3. Cet indicateur a été établi au cours de la période de déclaration 2019-2020, et la collecte des données qui s'y rapportent a commencé au cours de ce même exercice.
4. Nombre de personnes ou de ménages qui ont séjourné dans un refuge.

Annexe 5b : Renseignements sur les niveaux de service à l'échelle de la province, programme Logements pour de bon, 2017-2018 à 2020-2021

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

		2017-2018 et 2018-2019*	2019-2020	2020-2021
Nombre de ménages	Ayant obtenu de l'aide dans le cadre du programme Logements pour de bon	5 133	5 899	5 276
	Recevant une allocation de logement financée par le programme	853	537	896
	Recevant un supplément au loyer financé par le programme	619	478	546
	Recevant des services de soutien financés par le programme	4 575	4 712	3 047
	Recevant des services d'aide au logement et des services de soutien financés par le programme	1 339	1 474	2 128
	Recevant une aide au logement financée à même d'autres sources de fonds	1 677	3 087	2 207
	Recevant des services de soutien financés à même d'autres sources de fonds	682	914	1 238
	Ayant occupé un logement pendant un an ou plus	834	2 517	1 441

* Le Ministère n'a pas pu faire de distinction entre les indicateurs relatifs à 2017-2018 et ceux relatifs à 2018-2019 en raison de certaines difficultés liées à la collecte de données auprès des municipalités en 2017-2018, soit la première année du programme.

Annexe 5c : Renseignements sur les niveaux de service à l'échelle de la province, Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones, 2017-2018 à 2020-2021

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

		2017-2018 et 2018-2019*	2019-2020	2020-2021
Nombre de ménages	Recevant une aide dans le cadre du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones	571	3 703	3 357
	Recevant une allocation de logement financée par le programme	34	68	66
	Recevant un supplément au loyer financé par le programme	381	1 523	1 362
	Recevant des services de soutien financés par le programme	571	3 703	3 319
	Recevant des services d'aide au logement et des services de soutien financés par le programme	415	1 591	1 027
	Recevant une aide au logement financée à même d'autres sources de fonds	20	295	462
	Recevant des services de soutien financés à même d'autres sources de fonds	119	431	847
	Ayant occupé un logement pendant un an ou plus	277	278	419

* Le Ministère n'a pas pu faire de distinction entre les indicateurs relatifs à 2017-2018 et ceux relatifs à 2018-2019 en raison de certaines difficultés liées à la collecte de données auprès des municipalités en 2017-2018, soit la première année du programme.

Annexe 5d : Renseignements sur les niveaux de service à l'échelle de la province, Fonds de secours pour les services sociaux, phases 1 et 2, 2020-2021

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Refuges d'urgence	
Établissements recevant des fonds pour servir à des fins de confinement, de rétablissement et de refuge d'urgence	506
Places/lits/logements faisant l'objet d'un financement pour servir à des fins de confinement, de rétablissement et de refuge d'urgence	42 775
Ménages uniques ayant séjourné dans un refuge d'urgence, un hôtel, un motel ou un autre endroit à des fins de confinement	50 318
Ménages uniques qui sont passés d'un refuge d'urgence à un logement à plus long terme (p. ex. un logement de transition ou un logement avec services de soutien)	8 351
Ménages uniques vivant hors refuge qui ont obtenu un logement à plus long terme (p. ex. un logement de transition ou un logement avec services de soutien)	9 746
Services et mesures de soutien	
Organismes ayant obtenu un financement au titre de dépenses rattachées à la pandémie (p. ex. nettoyage, sécurité, matériel, équipement de protection individuelle (EPI), rénovations liées à la COVID-19 d'un coût inférieur à 50 000 \$, coûts d'aménagement des centres pour l'application des règles de distanciation)	1 694
Organismes ayant obtenu un financement au titre de la prestation de services de soutien et d'autres services (p. ex. sécurité alimentaire, services médicaux, EPI, transport, services de santé mentale et de traitement des dépendances)	2 077
Ménages ayant obtenu des services de sécurité alimentaire	1 097 143
Ménages ayant obtenu des services médicaux	63 099
Ménages ayant obtenu de l'équipement de protection individuelle	313 442
Ménages ayant obtenu de l'aide au chapitre du transport	308 506
Ménages ayant obtenu des services de santé mentale et de traitement des dépendances	328 805
Prévention de l'itinérance⁵	
Ménages uniques ayant obtenu l'aide de banques d'aide au loyer (p. ex. pour les arriérés de loyers)	7 510
Ménages uniques ayant obtenu de l'aide du Fonds d'aide d'urgence aux impayés d'énergie ou une aide au titre des frais des services publics	3 511
Ménages uniques ayant obtenu une aide d'autres sources pour conserver leur logement	55 307
Logement avec services de soutien connexes	
Ménages uniques ayant reçu des allocations de logement	1 128
Ménages uniques ayant reçu des suppléments au loyer	5 578

Annexe 6 : Critères d'audit

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

Ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère)

1. Le Ministère dispose d'une stratégie globale de lutte contre l'itinérance et assure une coordination efficace avec d'autres ministères et organismes provinciaux, d'autres ordres de gouvernement et les bénéficiaires de paiements de transfert (c'est-à-dire les gestionnaires de services municipaux et les administrateurs de programmes autochtones) afin de lutter contre l'itinérance.
2. Le financement est attribué aux gestionnaires de services municipaux et aux administrateurs de programmes autochtones en temps utile et de manière équitable, en fonction des besoins.
3. Les gestionnaires de services municipaux et les administrateurs de programmes autochtones font l'objet d'une supervision adéquate, et les ententes comportent des dispositions de responsabilisation appropriées pour garantir que le financement ayant pour but de lutter contre l'itinérance et d'atténuer les risques d'itinérance est utilisé aux fins prévues.
4. Les systèmes d'information financière et d'information de gestion fournissent des renseignements pertinents, fiables et suffisamment détaillés pour permettre au Ministère de déterminer si les gestionnaires de services municipaux et les administrateurs de programmes autochtones ainsi que leurs fournisseurs de services répondent de manière efficace et efficiente aux besoins des personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir. Des mesures sont prises rapidement pour donner suite aux préoccupations mises en lumière.
5. Le Ministère recueille des données financières et des données sur le rendement à la fois pertinentes et suffisantes, et il effectue les analyses nécessaires, pour pouvoir déterminer si les buts et les objectifs des programmes sont atteints et pour en rendre compte publiquement. Le cas échéant, des mesures correctives appropriées sont prises en temps utile.

Gestionnaires de services municipaux et administrateurs de programmes autochtones

1. Les gestionnaires de services municipaux et les administrateurs de programmes autochtones exécutent des programmes et affectent les fonds provinciaux à des mesures de soutien et à des services fournis par des tiers à la lumière de leur évaluation des besoins des personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir dans leur région.
2. Des processus efficaces sont en place pour vérifier si les refuges et les services de soutien fournis directement par les municipalités ou par des tiers aux sans-abri sont conformes aux exigences législatives et aux politiques du ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère), et pour permettre au Ministère de disposer de renseignements exacts sur le fonctionnement, le rendement et les finances.
3. Les gestionnaires de services municipaux et les administrateurs de programmes autochtones mesurent et évaluent l'efficacité de leurs programmes en vue de lutter contre l'itinérance dans leur région, et ils font rapport à ce sujet.

Annexe 7 : Statistiques sur l'itinérance et places disponibles dans les refuges, par municipalité

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Municipalité	Itinérance			Places/lits dans les refuges d'urgence ¹	
	Population (Recensement de 2016)	Dénombrement des sans-abri (2018) ²	Nombre de personnes sans abri par tranche de 10 000 habitants.	Avant la COVID-19	Au 2 septembre 2021
1 Toronto	2 731 571	8 598	31	3 130	5 649
2 Grand Sudbury	161 647	1 714	106	61	78
3 Ottawa	934 243	1 654	18	2 002	2 149
4 Peel	1 381 739	918	7	530	770
5 Niagara	447 888	662	15	198	294
6 Cochrane	79 682	605	76	33	123
7 Simcoe	479 650	540	11	126	312
8 Thunder Bay	146 048	537	37	104	132
9 Hamilton	536 917	473	9	363	600
10 London	455 526	432	9	365	487
11 York	1 109 909	389	4	138	242
12 Lambton	126 638	345	27	48	478
13 Waterloo	535 154	340	6	252	540
14 Kenora	65 533	327	50	74	150
15 Halton	548 435	319	6	45	105
16 Wellington	222 726	288	13	7	86
17 Peterborough	138 236	259	19	76	144
18 Windsor	398 953	220	6	403	805
19 Durham	645 862	213	3	54	168
20 Hastings	136 445	187	14	21	34
21 Brantford	134	182	14	78	131
22 Nipissing	83	182	22	37	62
23 Kingston	150	173	11	72	97
24 Parry Sound	42 824	142	33	44	46
25 Renfrew	102 394	139	14	0	0
26 Lennox et Addington	67 623	131	19	133	133
27 Muskoka	60 599	131	22	54	54
28 St. Thomas	88 978	119	13	40	140
29 Stratford	76 796	110	14	37	120
30 Sault Ste. Marie	78 159	102	13	23	37
31 Huron	59 297	100	17	0	2
32 Rainy River	20 110	86	43	0	0

Municipalité	Itinérance			Places/lits dans les refuges d'urgence ¹	
	Population (Recensement de 2016)	Dénombrement des sans-abri (2018) ²	Nombre de personnes sans abri par tranche de 10 000 habitants.	Avant la COVID-19	Au 2 septembre 2021
33 Manitoulin-Sudbury	34 801	82	24	0	5
34 Chatham-Kent	102 042	80	8	193	235
35 Norfolk	109 787	77	7	17	17
36 Kawartha	93 485	75	8	-	41
37 Oxford	110 862	63	6	25	105
38 Northumberland	85 598	62	7	21	33
39 Timiskaming	32 251	60	19	9	9
40 Dufferin	61 735	52	8	29	29
41 Algoma	35 935	44	12	7	7
42 Cornwall	113 429	39	3	122	154
43 Grey	93 830	35	4	46	81
44 Leeds et Greenville	100 546	30	3	13	13
45 Lanark	68 698	26	4	0	3
46 Prescott et Russell	89 333	19	2	2	2
47 Bruce	68 147	17	2	92	172
Total	13 448 494	21 378	16	9 124	15 074

Note : Les zones ombrées correspondent aux quatre municipalités que nous avons contactées.

1. Données obtenues dans le cadre de sondages bimensuels sur les refuges, menés par le ministère des Affaires municipales et du Logement auprès des municipalités. Comprend les refuges permanents et les refuges temporaires. Places disponibles dans les refuges avant la pandémie de COVID-19, après ajustement pour rendre compte des exigences de distanciation physique.
2. Des lacunes et limites statistiques rattachées au dénombrement ont été relevées. Par exemple, les résultats ne peuvent faire l'objet de comparaisons entre régions, parce que des méthodes de dénombrement différentes ont été utilisées.

Annexe 8 : Stratégies provinciales axées sur les facteurs qui sous-tendent l'itinérance

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement, ministère de la Santé, Ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires, et ministère du Solliciteur général

Stratégie et ministère responsable	Facteurs contribuant à l'itinérance							
	Chômage	Violence familiale ou mauvais traitements	Éclatement de la famille ou protection de l'enfance	Problèmes de santé mentale	Toxicomanie	Manque de logements abordables	Besoin d'avoir un logement avec services de soutien	Membres des peuples autochtones ou personnes racialisées
Affaires municipales et Logement								
Stratégie à long terme de logement abordable, 2010	✓					✓	✓	
Mise à jour de la Stratégie à long terme de logement abordable, 2016	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Cadre stratégique du logement avec services de soutien, 2017	✓		✓	✓	✓			✓
Stratégie de renouvellement du secteur du logement communautaire, 2019	✓					✓		✓
Plan d'action de l'Ontario pour l'offre de logements, 2019						✓		
Services à l'enfance et Services sociaux et communautaires								
Stratégie de réduction de la pauvreté 2014-2019	✓		✓	✓	✓	✓		✓
Stratégie de réduction de la pauvreté 2020-2025	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Stratégie de modernisation du système de bien-être de l'enfance de l'Ontario, 2020	✓		✓	✓				✓

Facteurs contribuant à l'itinérance								
Stratégie et ministère responsable	Chômage	Violence familiale ou mauvais traitements	Éclatement de la famille ou protection de l'enfance	Problèmes de santé mentale	Toxicomanie	Manque de logements abordables	Besoin d'avoir un logement avec services de soutien	Membres des peuples autochtones ou personnes racialisées
Santé								
Esprit ouvert, esprit sain - Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances, 2011	✓			✓	✓		✓	
Feuille de route vers le mieux-être - un plan pour bâtir le système de santé mentale et de lutte contre les dépendances de l'Ontario, 2020				✓	✓		✓	✓
Affaires autochtones								
Pas à pas ensemble : Stratégie à long terme de l'Ontario contre la violence envers les femmes autochtones, 2016		✓		✓				✓
Parcours vers la sécurité : Stratégie de l'Ontario en réponse au rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, 2021		✓		✓	✓	✓	✓	✓
Solliciteur général								
Stratégie sur la santé mentale en milieu correctionnel au Canada, 2016 (partenariat fédéral-provincial-territorial)				✓				✓
Santé mentale des femmes incarcérées, 2019				✓				

Annexe 9 : Recommandations formulées en 2015 par le Comité consultatif d'experts pour la prévention de l'itinérance, selon la priorité clé et l'état de mise en oeuvre en juillet 2021

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Priorité	Recommandation	Mise en oeuvre	Mise en oeuvre et en cours	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès
Adopter une définition de l'itinérance pour l'Ontario	1. La province devrait adopter une définition exhaustive et technique de l'itinérance adaptée de celle de l'Observatoire canadien sur l'itinérance	✓			
	2. La province devrait adopter la définition d'« itinérance chronique » de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance du gouvernement fédéral	✓			
Établir des priorités et des objectifs pour mettre fin à l'itinérance en Ontario	3. La province devrait orienter ses mesures visant à mettre fin à l'itinérance vers quatre priorités : itinérance chronique; itinérance chez les jeunes; itinérance chez les Autochtones; itinérance suivant la transition hors d'établissements ou de réseaux de services financés par la province	✓			
	4. Les municipalités devraient adopter d'autres priorités locales au besoin		✓		
	5. La province devrait établir un objectif ambitieux : mettre fin à l'itinérance chronique d'ici 10 ans		✓		
	6. La province devrait investir dans la tenue d'autres études, le renforcement des capacités et la mise en oeuvre de programmes afin d'éclairer l'établissement d'objectifs supplémentaires pour mettre fin à l'itinérance en Ontario				✓

Priorité	Recommandation	Mise en oeuvre	Mise en oeuvre et en cours	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès
Mesurer l'itinérance et recueillir des données pour suivre les progrès	7. La province devrait assurer la normalisation progressive de la collecte des données			✓	
	8. Les indicateurs provinciaux de suivi des progrès sur l'itinérance devraient s'appuyer sur les activités de collecte de données qui sont déjà en cours ou qui sont prévues en Ontario			✓	
	9. La province devrait faire le suivi des progrès réalisés [et] un tableau de bord d'indicateurs devrait être élaboré pour mesurer les progrès réalisés en vue de prévenir l'itinérance et d'y mettre fin			✓	
	10. La province devrait élaborer une nouvelle méthode de mesure de l'itinérance suivant la transition hors d'établissements et de réseaux de services qu'elle finance			✓	
	11. Les [régions] devraient faire des dénombrements locaux au moyen d'une ou de plusieurs méthodes tirées d'une liste de méthodes normalisées	✓			
	12. Les [régions] devraient élaborer des indicateurs locaux concernant 1) le nombre global de personnes itinérantes et 2) les progrès réalisés relativement à la priorité provinciale de réduire l'itinérance [au niveau de certaines populations]			✓	
	13. Les collectivités locales devraient être tenues de recueillir un ensemble minimum de données normalisées et de données sociodémographiques courantes. La province devrait dresser une liste détaillée des données minimales à recueillir après la tenue d'études	✓			
	14. Les municipalités devraient être tenues de mener des évaluations de l'impact sur l'équité afin que les résultats des plans et politiques de logement et de lutte contre l'itinérance soient équitables				✓

Priorité	Recommandation	Mise en oeuvre	Mise en oeuvre et en cours	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	
Élargir la base de données probantes et renforcer les capacités pour lutter contre l'itinérance	15. La province devrait créer un cadre de mobilisation des connaissances afin de partager des études et des pratiques exemplaires.		✓			
	16. Le Centre d'excellence pour le soutien à la prise de décision fondée sur des données probantes [...] devrait consacrer des ressources à l'itinérance	✓				
	17. La province devrait partager des exemples de réussites locales et tenir un sommet provincial sur l'itinérance [...]	✓				
	18. La province devrait favoriser l'intégration et l'échange de données sur l'itinérance dans tout l'Ontario, et envisager la possibilité pour les organismes qui sont au service des personnes itinérantes d'utiliser des systèmes d'admission communs				✓	
	19. La province devrait favoriser la cohésion de ses politiques en invitant ses partenaires à examiner ses programmes et politiques, et en s'engageant à apporter des améliorations continues aux politiques afin qu'elles soient mieux axées sur la personne [incluant l'élimination des règles « stupides »]	✓				
	20. La province devrait renforcer la capacité locale de promouvoir la sensibilisation aux réalités culturelles en fournissant de l'éducation, de la formation et du soutien [...]		✓			
	21. La province devrait fournir aux municipalités les outils, les ressources et les fonds nécessaires pour mener des évaluations de l'impact sur l'équité					✓
	22. La province devrait affecter des fonds supplémentaires au renforcement des capacités et à la transformation des systèmes locaux, et s'engager à accorder un financement stable et à long terme, et non un financement annuel, pour la création de logements abordables et les programmes destinés aux personnes itinérantes					✓
	23. La province devrait collaborer avec tous ses partenaires clés et poursuivre ses pourparlers avec le gouvernement fédéral en vue d'élaborer une stratégie nationale de logement, [et] s'engager à procurer un financement à long terme pour la création de logements abordables permanents [...]			✓		
Nombre de recommandations		8	5	7	3	
% des recommandations		35	22	30	13	

Annexe 10 : Affectations de fonds aux municipalités selon des données à jour sur les indicateurs et groupes prioritaires de la province, 2020-2021

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Municipalité	Fonds réels affectés en 2020-2021 (\$)	Fonds affectés en 2020-2021 selon des données à jour sur les indicateurs et les groupes provinciaux prioritaires (\$)	Variation du financement affecté (\$)	Variation du financement affecté (%)
Timiskaming	466 729	1 147 132	680 403	146
Cochrane	1 345 185	2 989 057	1 643 872	122
Algoma	657 297	1 436 791	779 494	119
Renfrew	1 447 608	3 120 871	1 673 263	116
Leeds et Grenville	1 267 909	2 568 045	1 300 136	103
Huron	578 131	1 151 273	573 142	99
Nipissing	1 771 340	3 526 620	1 755 280	99
Bruce	729 553	1 427 153	697 600	96
Sault Ste. Marie	1 495 440	2 928 384	1 432 944	96
Lennox et Addington	884 096	1 622 859	738 763	84
Grand Sudbury	3 059 602	5 584 315	2 524 713	83
Parry Sound	702 477	1 273 115	570 638	81
Hastings	2 272 835	4 079 731	1 806 896	79
Northumberland	1 141 104	1 993 071	851 967	75
Rainy River	463 830	764 145	300 315	65
Stratford	851 608	1 346 552	494 944	58
Durham	9 066 779	14 365 879	5 299 100	58
Kawartha	1 521 153	2 352 298	831 145	55
Manitoulin-Sudbury	766 183	1 190 168	423 985	55
Simcoe	8 097 053	12 446 578	4 349 525	54
Oxford	1 388 277	2 113 949	725 672	52
Chatham-Kent	1 807 547	2 740 161	932 614	52
Peel	20 362 752	30 758 699	10 395 947	51
Thunder Bay	3 542 466	5 344 145	1 801 679	51
Norfolk	1 646 955	2 474 223	827 268	50
Muskoka	1 071 453	1 590 925	519 472	48
Halton	6 555 275	9 558 953	3 003 678	46
Niagara	7 847 786	11 462 913	3 615 127	46
York	15 692 604	22 459 278	6 766 674	43
Dufferin	861 461	1 210 904	349 443	41
Lambton	2 299 063	3 130 849	831 786	36
St. Thomas	1 458 954	1 949 678	490 724	34
Lanark	1 307 907	1 728 423	420 516	32
Grey	1 888 303	2 261 174	372 871	20

Municipalité	Fonds réels affectés en 2020-2021 (\$)	Fonds affectés en 2020-2021 selon des données à jour sur les indicateurs et les groupes provinciaux prioritaires (\$)	Variation du financement affecté (\$)	Variation du financement affecté (%)
Brantford	3 045 056	3 561 143	516 087	17
Peterborough	3 413 935	3 905 064	491 129	14
Kenora	1 908 267	2 080 035	171 768	9
Waterloo	10 682 886	11 496 084	813 198	8
London	11 290 770	12 113 635	822 865	7
Wellington	4 002 383	4 249 725	247 342	6
Kingston	4 198 383	4 178 614	(19 769)	0
Windsor	10 703 752	9 647 915	(1 055 837)	(10)
Cornwall	3 545 054	3 058 763	(486 291)	(14)
Hamilton	19 645 911	13 603 341	(6 042 570)	(31)
Toronto	117 619 934	80 590 663	(37 029 271)	(31)
Ottawa	38 626 981	22 220 321	(16 406 660)	(42)
Prescott et Russell	3 707 118	1 903 532	(1 803 586)	(49)
Total	338 707 145	338 707 145	-	



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
www.auditor.on.ca

ISSN 1911-7078 (En ligne)
ISBN 978-1-4868-5671-8
(PDF, 2021 ed.)

Photos en couverture :
© iStockphoto.com/Srdjanns74