
MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DU LOGEMENT ET SOCIÉTÉ DE LOGEMENT DE L'ONTARIO

Programmes de supplément au loyer

3.07

Le ministère des Affaires municipales et du Logement est responsable de l'administration des programmes de logement social qui ont été conçus dans le but d'augmenter le stock de logements à loyer abordable dans la province. Ces programmes de logement locatif se répartissent en trois grandes catégories : les programmes de logements à but non lucratif, les programmes de logements publics gérés par la Société de logement de l'Ontario (SLO) et les programmes de supplément au loyer, administrés par le ministère et par la SLO.

En vertu des programmes de supplément au loyer, les locataires bénéficient d'une subvention pour habiter dans des logements appartenant à des propriétaires privés et à certains groupes de logement à but non lucratif et de logement coopératif. Conformément à une entente globale en matière de fonctionnement, la SLO et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) partagent les coûts relatifs à la subvention d'environ 85 pour 100 des quelque 21 300 logements offerts dans le cadre de divers programmes de supplément au loyer. La dernière tranche de 15 pour 100 est subventionnée uniquement par la SLO.

Par l'intermédiaire de son réseau de 54 commissions locales de logement (CLL), la SLO collabore de près avec le secteur privé pour offrir des logements convenables aux ménages et aux personnes seules qui sont admissibles à une aide financière au logement. Les candidats admissibles choisis dans les listes d'attente des CLL signent une lettre d'entente avec la commission locale de logement concernée, suivant laquelle ils bénéficieront d'un logement subventionné convenable tant et aussi longtemps qu'ils y auront droit en vertu des programmes. Les locataires subventionnés signent en outre un bail avec le propriétaire, selon lequel ils sont tenus de verser leur partie du loyer, calculée par la SLO, directement au propriétaire.

Conformément aux modalités d'une entente de supplément au loyer, le propriétaire doit fournir un nombre précis de logements subventionnés pour lesquels la SLO lui verse la différence entre le loyer proportionné au revenu et le loyer négocié avec le propriétaire.

Les bureaux régionaux du ministère supervisent certains groupes de logement à but non lucratif et de logement coopératif subventionnés par la SCHL qui fournissent des logements subventionnés. Contrairement aux programmes s'appliquant aux propriétaires privés, ces groupes sont chargés de déterminer l'admissibilité des requérants et de calculer

le loyer proportionné au revenu des locataires subventionnés; ils sont aussi tenus de louer la moitié seulement de leurs logements subventionnés inoccupés à des candidats inscrits sur les listes d'attente des commissions locales de logement.

Les tableaux suivants résument le nombre de logements et le total des dépenses pour chacun des programmes de supplément au loyer administrés par les commissions locales de logement et les bureaux régionaux au cours des deux derniers exercices.

Logements subventionnés et dépenses

Programme et part de subvention (féd./prov.)		Logements subventionnés		Dépenses de la SLO pour les exercices terminés les 31 décembre 1996 et 1997*					
				Part fédérale En milliers de \$		Part provinciale En milliers de \$		Total En milliers de \$	
		1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996
<i>Administré par les commissions locales de logement</i>									
Commercial (50/50)		10 244	10 852	26 650	27 962	26 649	27 962	53 299	55 924
Fédéral/provincial (60/40)		1 635	1 735	6 308	6 605	4 206	4 403	10 514	11 008
Provincial (0/100)		3 160	3 440	—	—	20 900	24 205	20 900	24 205
<i>Administré par les bureaux régionaux</i>									
Programme de logement communautaire (50/50)		4 362	4 362	11 537	11 339	11 537	11 339	23 074	22 678
Programme Cooperative Tenure Support (60/40)		1 920	1 920	6 417	6 389	4 278	4 259	10 695	10 648
Supplément au loyer – Total		21 321	22 309	50 912	52 295	67 570	72 168	118 482	124 463

Logements subventionnés		Dépenses du ministère pour les exercices terminés les 31 mars 1997 et 1998							
		Part fédérale En milliers de \$		Part provinciale En milliers de \$		Total En milliers de \$			
		1998	1997	1998	1997	1998	1997		
Programme d'aide au logement communautaire de l'Ontario – voir remarque**		3 928	3 928	—	—	12 568	14 687	12 568	14 687

Sources : Société de logement de l'Ontario, Section de la planification des ressources et de la gestion du budget et ministère des Affaires municipales et du Logement

* Les dépenses de la SLO tiennent compte des frais d'administration de 3,8 millions de dollars pour 1997 (3,9 millions de dollars pour 1996). Par logement et par mois, la moyenne des subventions locatives était de 431 \$ en 1996 et en 1997.

** Remarque : Ce programme est considéré comme un programme de logement à but non lucratif aux fins d'administration et, par conséquent, comme une dépense du ministère. La totalité des subventions locatives est fournie par le ministère par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux et a fait l'objet de notre vérification. La SCHL subventionne les frais de fonctionnement annuels des groupes de logement à but non lucratif et de logement coopératif dans une proportion correspondant à 2 pour 100 des coûts d'immobilisations originaux de chaque ensemble résidentiel.

3.07

En 1994, la SLO a commencé à résilier toutes les ententes conclues avec des propriétaires dans le cadre du programme provincial, et les logements subventionnés cessent de l'être lorsque les locataires concernés déménagent. En 1996, cette stratégie de compression des coûts s'est étendue aux programmes à frais partagés, mais a été suspendue en 1997 dans l'attente des résultats des négociations fédérales-provinciales sur les programmes de logement social. Néanmoins, lorsque les ententes conclues avec les propriétaires ont été résiliées, les logements à frais partagés cessent d'être subventionnés lorsque les locataires concernés déménagent.

En janvier 1997, le Conseil des ministres a annoncé qu'il se proposait de confier aux municipalités le financement et l'administration des logements sociaux, y compris les programmes de supplément au loyer. Le Conseil des ministres a approuvé une stratégie de cession en trois étapes prévoyant :

- le transfert du financement le 1^{er} janvier 1998;
- l'approbation de la réforme et la cession de l'administration des logements sociaux à l'été 1998;
- la mise en oeuvre intégrale de la stratégie d'ici le 1^{er} janvier 2000.

Afin de réduire tous les risques pouvant découler de cette cession des responsabilités pour les contribuables et pour les autres intervenants des programmes, le ministère et la SLO doivent s'assurer que les programmes sont administrés de façon satisfaisante avant la cession intégrale des responsabilités aux municipalités.

OBJECTIFS ET PORTÉE

Notre vérification visait à déterminer si le ministère et la SLO avaient instauré des systèmes et des procédures satisfaisants pour gérer les programmes de supplément au loyer de façon efficiente et efficace et conformément aux exigences, notamment des procédures pour mesurer les résultats des programmes et en rendre compte.

Notre évaluation reposait sur des critères de vérification que la direction a jugé pertinents pour évaluer l'efficacité de l'administration des programmes de supplément au loyer. Il est surtout important pour la direction de s'assurer que :

- les subventions sont accordées uniquement aux ménages admissibles et suivant les montants auxquels ils ont droit;
- l'on a établi des procédures équitables pour l'octroi des logements et qu'on les respecte;
- les loyers versés aux propriétaires ne sont pas supérieurs au loyer légal et au loyer du marché;
- les propriétaires respectent les modalités des ententes de supplément au loyer.

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

circonstances. Plus précisément, nous avons rendu visite au bureau central de la SLO, à quatre commissions locales de logement et à trois bureaux régionaux du ministère, qui gèrent ensemble la majorité des logements subventionnés. Nous avons également fait enquête sur les pratiques observées par la plupart des autres commissions locales de logement et bureaux régionaux qui gèrent des logements subventionnés. Notre vérification, qui s'est déroulée entre septembre 1997 et février 1998, portait principalement sur les activités de 1997.

Nous avons examiné les résultats de la vérification effectuée récemment par la Direction des services de vérification du ministère pour éviter la répétition inutile des activités de vérification et pour nous assurer de tenir compte des points importants soulevés dans ses rapports.

Nous examinons tous les ans les contrôles financiers relatifs au versement et à la comptabilisation des subventions locatives et aux frais d'administration connexes dans le cadre de notre vérification des états financiers de la SLO. Nous avons soumis un rapport distinct au conseil de la SLO sur ces états financiers et fait part à la direction des problèmes de contrôle que nous avons relevés au cours de la vérification des états financiers.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Nous avons constaté que le ministère et la SLO doivent prendre des mesures pour veiller à ce que la prestation des programmes de supplément au loyer soit plus efficiente, plus efficace et davantage conforme aux exigences. Les procédures adoptées pour mesurer les résultats et en rendre compte doivent également faire l'objet d'améliorations. Parmi les mesures que doivent prendre le ministère et la SLO, mentionnons :

- renforcer les responsabilités locales en matière de supervision et de présentation de l'information dans le cadre des programmes avant de confier aux municipalités les responsabilités relatives à la prestation des programmes;
- inclure les plans et les résultats des programmes de supplément au loyer dans les plans d'activités et les rapports annuels publiés;
- utiliser davantage les renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu pour vérifier l'admissibilité aux subventions et calculer celles-ci;
- charger les bureaux régionaux de surveiller si les groupes de logement à but non lucratif et de logement coopératif se conforment aux exigences des ententes en matière d'admissibilité, de sélection des locataires et de calcul des loyers;
- obtenir des renseignements auprès du ministère des Services sociaux et communautaires pour déterminer l'admissibilité continue des locataires aux subventions locatives ainsi que la pertinence des montants accordés;
- négocier avec les intervenants l'élimination des restrictions inhérentes aux programmes et aux ententes qui limitent la capacité des commissions locales de

3.07

logement de réduire les subventions locatives au moyen de négociations plus rigoureuses des loyers avec les propriétaires;

- imposer des sanctions lorsque les propriétaires ne respectent pas les ordonnances leur intimant de se conformer au *Code de prévention des incendies de l'Ontario* et aux exigences en matière d'entretien.

Réponse globale du ministère et de la SLO

Le gouvernement a confié aux municipalités en date du 1^{er} janvier 1998 la responsabilité financière de l'ancien programme de subvention provincial du logement social. En vue du transfert de cette responsabilité aux administrations locales, le ministère s'est engagé à réformer les programmes de logement social, bien qu'aucune décision finale n'ait été prise à cet égard. Dans l'état actuel des choses, il serait prématuré d'entreprendre un examen en profondeur du programme ou d'y apporter des changements importants avant de connaître l'orientation de l'examen du programme. Par ailleurs, la Société de logement de l'Ontario doit assurer la prestation du programme dans le respect des dispositions de l'entente globale entre le Canada et l'Ontario.

Néanmoins, le ministère et la Société de logement de l'Ontario prendront les mesures nécessaires pour améliorer l'administration du programme de supplément au loyer et continueront de s'acquitter de leurs responsabilités dans le cadre du programme en faisant preuve de diligence raisonnable.

La Société de logement de l'Ontario, par exemple, a entrepris plusieurs initiatives, comme la comparaison et le partage des meilleures pratiques en vigueur dans d'autres secteurs d'activités, et intégrera le programme de supplément au loyer dans ces initiatives lorsque cela sera possible.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

RESPONSABILISATION ET COMMUNICATION DES RÉSULTATS DANS LE CADRE DES PROGRAMMES

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la responsabilité de l'administration des programmes de supplément au loyer à frais partagés avec le gouvernement fédéral a été déléguée à la province dans le cadre d'ententes conclues avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement. La responsabilité administrative provinciale est partagée entre les bureaux régionaux du ministère, qui traitent avec les groupes de logement à but

non lucratif et de logement coopératif, et les commissions locales de logement de la SLO, qui traitent avec les propriétaires privés.

La diversité des programmes et la répartition des responsabilités entre gouvernements et organismes compliquent la prestation des programmes de supplément au loyer; il est également plus difficile de déterminer qui doit rendre des comptes à cet égard. Nous avons relevé les anomalies et écarts suivants dans la structure de gestion et de rapports hiérarchiques des programmes, auxquels il faut remédier avant de confier aux municipalités la responsabilité de l'administration des programmes :

- En ce qui concerne l'information budgétaire et financière, la SLO déclarait toutes les dépenses relatives aux programmes de supplément au loyer, sauf les subventions locatives du Programme d'aide au logement communautaire de l'Ontario, qui faisaient partie des dépenses du programme de logement à but non lucratif du ministère. Toutefois, dans son plan d'activités pour 1997-1998, le ministère fixait des objectifs pour les subventions accordées pour les immeubles de la SLO, mais ne faisait pas mention des programmes de supplément au loyer.
- Les budgets et les résultats financiers des programmes gérés par les CLL étaient soumis au conseil de la SLO mais non aux commissions locales. Celles-ci n'exerçaient aucun rôle véritable dans la supervision des programmes, même si leur personnel en assumait en bonne partie la responsabilité administrative. Les commissions ou leurs successeurs auront encore plus de responsabilités lorsque le transfert aux municipalités sera terminé.
- La communication des renseignements financiers et l'établissement des politiques étaient centralisés, mais les procédures adoptées ne permettaient pas de s'assurer que les CLL et les bureaux régionaux se conformaient aux politiques, ni de repérer et de communiquer les meilleures pratiques. Nous avons également relevé des incohérences et des lacunes dans les procédures observées par les CLL pour la prestation des programmes, notamment sur le plan de la vérification du revenu des requérants, de la négociation des loyers, de l'inspection des logements et des pratiques d'octroi des logements. Nous avons également constaté l'existence d'incohérences et de lacunes dans les procédures observées par les bureaux régionaux pour s'assurer que les groupes de logement à but non lucratif et de logement coopératif se conformaient aux ententes de supplément au loyer. Nous discutons plus en détail de ces incohérences et de ces lacunes plus loin dans le rapport.
- Les frais d'administration des programmes ne faisaient pas l'objet d'une surveillance distincte de celle des autres frais d'administration des CLL. En outre, la méthode de répartition des frais donnait lieu à des écarts importants dans les frais par logement. Parmi les CLL gérant un grand nombre de logements subventionnés, les frais s'évaluaient entre 50 \$ et 376 \$ par logement en 1997. Il était donc plus difficile pour la direction de comparer l'efficacité et l'efficacités de la prestation des programmes et d'en assurer le suivi.

3.07

Recommandation

Pour renforcer la responsabilisation relative à la prestation efficiente et efficace des programmes de supplément au loyer avant de confier la responsabilité administrative de ces programmes aux municipalités, la Société de logement de l'Ontario doit s'assurer que :

- les plans et résultats des programmes de supplément au loyer sont intégrés tous les ans dans les plans d'activités et rapports annuels combinés de la Société de logement de l'Ontario et du ministère;
- les commissions locales de logement et les bureaux régionaux du ministère observent les politiques et procédures approuvées ainsi que les meilleures pratiques pour la prestation des programmes;
- les processus de planification et d'information regroupent à l'échelle locale les activités et les résultats de tous les programmes de supplément au loyer gérés par les commissions locales de logement et les bureaux régionaux du ministère;
- l'on comptabilise de façon uniforme les frais d'administration et que l'on établit des points de référence cohérents pour ceux-ci afin de pouvoir en faire une évaluation et une comparaison significatives.

Réponse du ministère et de la Société

- *La Société de logement de l'Ontario et le ministère étudieront la possibilité d'intégrer les plans et résultats des programmes de supplément au loyer dans leurs plans d'activités et leurs rapports annuels.*
- *La Société de logement de l'Ontario examinera ses mécanismes de communication des politiques et procédures approuvées et des meilleures pratiques pour s'assurer qu'ils sont pertinents et efficaces.*
- *La Société de logement de l'Ontario intégrera le programme de supplément au loyer dans ses processus de planification et d'information. De concert avec le ministère, la Société de logement de l'Ontario étudiera la possibilité de regrouper les activités et les résultats locaux et régionaux pour tous les programmes de supplément au loyer.*
- *Le ministère a incorporé des objectifs d'examen opérationnel dans ses plans d'activités et dans ses engagements en matière de performance et établira des processus pour surveiller les résultats atteints.*
- *À l'heure actuelle, la plupart des commissions de logement comptabilisent les frais d'administration indirects des programmes de supplément au loyer comme une proportion du budget. La méthode de répartition des frais d'administration fera l'objet d'un examen. La Société de logement de l'Ontario tiendra également compte des coûts du supplément au loyer dans le cadre de son initiative visant à établir des points de référence.*

DÉTERMINATION DE L'ADMISSIBILITÉ ET CALCUL DU LOYER

PROGRAMMES GÉRÉS PAR LES COMMISSIONS LOCALES DE LOGEMENT

Les critères d'admissibilité pour l'obtention d'un logement sont les mêmes pour tous les requérants, qu'il s'agisse des logements de la SLO ou des logements subventionnés dans le secteur privé. Les requérants doivent être âgés de plus de 16 ans, être résidents permanents du Canada et avoir besoin d'un logement en Ontario. Les CLL déterminent l'admissibilité, choisissent les locataires lorsque des logements sont disponibles, calculent le montant du loyer et de la subvention et vérifient tous les ans le revenu des ménages.

Notre contrôle par sondages de l'admissibilité des requérants et des méthodes de sélection des locataires dans les CLL auxquelles nous avons rendu visite a révélé l'existence de procédures satisfaisantes et le fait que les CLL respectaient les procédures en vigueur pour tous les aspects importants. À part quelques exceptions mineures, le calcul du loyer respectait la procédure établie.

Le revenu des locataires fait l'objet d'une vérification annuelle afin de calculer le montant de la subvention et du loyer. En août 1997, le conseil de la SLO a décidé d'obliger les CLL à tenir compte des renseignements sur l'impôt sur le revenu dans le cadre du processus de vérification du revenu. Toutefois, certaines des CLL auxquelles nous avons rendu visite et 72 pour 100 des grandes CLL auprès desquelles nous avons fait enquête ne demandaient pas de renseignements de nature fiscale dans le cadre du processus de vérification annuelle. Les CLL auxquelles nous avons rendu visite ont affirmé qu'il n'était ni pratique ni efficient de demander tous les ans à tous les ménages de fournir des renseignements de nature fiscale. L'une d'entre elles a élaboré une démarche axée sur le risque pour se procurer ces renseignements auprès des ménages. Or, au cours des trois dernières années, elle avait détecté plusieurs cas où des locataires avaient fourni des renseignements inexacts sur leur revenu ou sur leur situation.

Recommandation

Pour s'assurer de ne pas accorder de subventions locatives trop élevées parce que des locataires n'ont pas déclaré tous leurs revenus ou qu'ils ont fourni des renseignements inexacts, la Société de logement de l'Ontario doit adopter une démarche efficace pour vérifier le revenu, qui s'inspire des meilleures pratiques en vigueur dans certaines commissions locales de logement, notamment l'utilisation sélective des déclarations de revenus et des avis de cotisation.

Réponse de la Société

La Société de logement de l'Ontario examinera ses pratiques de vérification du revenu afin de mettre en oeuvre un processus rationalisé de vérification du revenu dans les commissions locales de logement, qui comprendra la diffusion des meilleures pratiques parmi lesdites commissions. Cette mesure sera prise dans le cadre de la réforme du logement social et du remaniement des administrations locales.

PROGRAMMES GÉRÉS PAR LES BUREAUX RÉGIONAUX

Plusieurs groupes de logement à but non lucratif et de logement coopératif gérés par les sept bureaux régionaux du ministère reçoivent des subventions de fonctionnement uniquement de la SCHL, alors que le ministère partage les frais et gère les subventions du programme de supplément au loyer pour un nombre convenu de logements appartenant à ces groupes. La détermination de l'admissibilité, le calcul du loyer et la vérification du revenu incombent aux groupes concernés. Ceux-ci sont tenus de déposer des états financiers vérifiés annuels auprès de la SCHL et des bureaux régionaux du ministère. Le bureau régional de la communauté urbaine de Toronto gère plus de 6 000 logements, soit environ 60 pour 100 des logements qui relèvent des bureaux régionaux du ministère.

3.07

EXAMENS DE LA CONFORMITÉ

Tant le personnel de la SCHL que celui des bureaux régionaux rendent visite à ces groupes à intervalles réguliers pour déterminer s'ils respectent leurs ententes respectives en matière de fonctionnement et de supplément au loyer. Les bureaux régionaux auxquels nous avons rendu visite ou avec lesquels nous avons communiqué nous ont déclaré qu'ils ne recevaient pas en général les résultats des examens effectués par la SCHL ni aucun exemplaire des lettres envoyées à la direction par les vérificateurs externes après les vérifications annuelles.

L'examen des dossiers et nos discussions avec le personnel des bureaux régionaux nous ont permis de relever des écarts importants dans le nombre et la fréquence des examens de la conformité. Par exemple, dans l'un des bureaux avec lesquels nous avons communiqué, le personnel effectuait des examens de la conformité de tous les groupes selon un cycle de trois ans, tandis que dans un autre bureau, le personnel effectuait ces examens seulement quand il recevait des plaintes au sujet d'un groupe en particulier. De même, dans un autre bureau, on effectuait des examens de la conformité seulement lorsque venait le temps de renouveler une entente de supplément au loyer, ce qui, dans certains cas, ne se produisait qu'une fois tous les 15 ans.

Parmi les programmes gérés par les bureaux régionaux, le Programme d'aide au logement communautaire de l'Ontario, géré par le personnel des programmes de logement à but non lucratif, avait fait l'objet d'examens de la conformité à intervalles suffisamment réguliers et de façon suffisamment approfondie pour assurer une surveillance efficace de la conformité des groupes aux modalités de leurs ententes. Toutefois, ces examens se faisaient plus rares dans le cas du programme *Cooperative Tenure Support* et du Programme de logement communautaire visant des suppléments au loyer. Les bureaux régionaux ne pouvaient donc pas être aussi certains que les groupes subventionnés dans le cadre de ces programmes respectaient les modalités de leurs ententes de supplément au loyer.

Notre examen des dossiers a confirmé l'importance des examens de la conformité. Par exemple, le bureau régional de la communauté urbaine de Toronto, qui faisait preuve de la plus grande assiduité en matière d'examens de la conformité parmi les bureaux régionaux auxquels nous avons rendu visite, a découvert l'existence de problèmes dans plusieurs ensembles résidentiels soumis à un tel examen en 1997. Dans le cadre de nos visites à un échantillon d'ensembles résidentiels dans chaque région qui n'avaient pas reçu la visite du personnel du ministère dernièrement, nous avons repéré des problèmes de même nature, notamment des lacunes dans la vérification du revenu, des erreurs dans le calcul des loyers

qui ont donné lieu à l'octroi de subventions plus élevées que nécessaire et, dans certains cas, à l'occupation de logements plus spacieux que ce auquel les locataires avaient droit. Parmi les groupes visités, un seul utilisait les renseignements fiscaux pour vérifier le revenu des locataires.

Deux exemples en particulier ont attiré notre attention. Le personnel de la SCHL avait découvert récemment qu'un groupe subventionné dans le cadre du programme *Cooperative Tenure Support*, qui n'avait pas reçu la visite du personnel du bureau régional central depuis des années, présentait plusieurs problèmes, comme le fait de ne pas vérifier le revenu des locataires et de toucher des subventions locatives pour des logements dont les locataires concernés avaient déménagé depuis longtemps. Un autre groupe subventionné dans le cadre de ce programme, qui avait connu des taux d'inoccupation très élevés, avait permis à des locataires subventionnés d'occuper des logements plus grands que ce auquel ils avaient droit. Il avait fallu retenir les services d'une entreprise de gestion immobilière pour corriger les problèmes.

CONFORMITÉ AUX EXIGENCES EN MATIÈRE DE SÉLECTION DES LOCATAIRES

Conformément aux ententes de supplément au loyer, au moins la moitié des logements inoccupés et subventionnés dans le cadre de ces programmes doivent être octroyés à des locataires sélectionnés dans les listes d'attentes des CLL. Toutefois, la majorité des groupes auxquels nous avons rendu visite dans trois régions utilisaient leurs propres listes d'attente pour combler la plupart des logements inoccupés. Par exemple, nous avons passé en revue la liste des locataires sélectionnés en 1997 par les groupes auxquels nous avons rendu visite dans la grande région de la communauté urbaine de Toronto et constaté que 83 pour 100 des locataires choisis provenaient de leurs propres listes d'attente.

Un groupe, notamment, avait laissés inoccupés 15 logements pendant des périodes de 8 à 12 mois en 1996 et 1997 plutôt que de demander à la Commission de logement de la communauté urbaine de Toronto de lui adresser des locataires. Un autre groupe disposant de 55 logements subventionnés avait laissés inoccupés 40 pour 100 de ces logements entre janvier 1996 et août 1997.

La Commission de logement de la communauté urbaine de Toronto ne subventionnait pas ces logements inoccupés; toutefois, on privait ainsi les requérants de la possibilité d'accéder aux logements disponibles. Dans la région de la communauté urbaine de Toronto, la conformité aux exigences en matière de sélection des locataires est particulièrement importante car en décembre 1997, le registre des logements disponibles de la région de la communauté urbaine de Toronto comptait plus de 40 000 requérants admissibles, dont un grand nombre avait un urgent besoin de logement. Par exemple, plus de 100 requérants étaient victimes de violence au foyer.

3.07

Recommandation

Pour vraiment s'assurer que les groupes de logement à but non lucratif et de logement coopératif respectent les ententes de supplément au loyer, le ministère doit :

- veiller à ce que les résultats des examens menés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et les observations faites à ces groupes par les vérificateurs externes sont communiqués en temps opportun aux bureaux régionaux;
- élaborer une stratégie axée sur le risque qui tienne compte des renseignements non fournis à l'heure actuelle par les vérificateurs externes et la Société canadienne d'hypothèques et de logement pour planifier et effectuer les examens de la conformité pour tous les programmes de supplément au loyer;
- examiner les mesures correctrices à prendre lorsque les groupes ne se conforment pas aux exigences importantes prévues dans leurs ententes.

Réponse du ministère

- *Le ministère conclura une entente avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement pour qu'elle communique les résultats des vérifications aux bureaux régionaux. Le ministère examinera également les ententes en matière de fonctionnement qu'il a conclues avec les groupes de logement à but non lucratif et de logement coopératif, en ce qui concerne la question des résultats des vérifications, dans le but de se faire envoyer directement des exemplaires des rapports établis par les vérificateurs externes des groupes.*
- *Le ministère incorporera ces renseignements dans l'élaboration d'une stratégie relative aux examens de la conformité des programmes de supplément au loyer.*
- *Le ministère examinera les exigences des programmes et les ententes connexes afin d'élaborer des mécanismes supplémentaires pour remédier à la non-conformité.*

COORDINATION AVEC LE MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES

Le ministère des Services sociaux et communautaires, dans le cadre de son engagement de réformer le système d'aide sociale de l'Ontario, a entrepris plusieurs initiatives pour contrer la fraude. Les résultats initiaux de l'une de ces initiatives ont été publiés en octobre 1997.

Globalement, le ministère a déclaré que parmi les quelque 18 000 cas qui ont fait l'objet d'une enquête à la suite d'allégations, plus de 2 000 avaient abouti à la réduction ou à la cessation de l'aide accordée. Les principales catégories d'allégations reçues et prouvées

concernaient des conjoints non déclarés (42 pour 100 des cas) et des sources de revenu non déclarées (30 pour 100 des cas).

Près de la moitié des ménages bénéficiant d'un logement subventionné dans le secteur privé recevaient une forme quelconque d'aide sociale en 1997. En général, les CLL s'en remettent au ministère des Services sociaux et communautaires pour vérifier le revenu et la situation des bénéficiaires de l'aide sociale. Il est donc important de communiquer rapidement aux CLL les détails des cas confirmés de fausse déclaration de façon qu'elles puissent en déterminer l'impact sur les subventions locatives.

Recommandation

Pour s'assurer que les ménages ne touchent pas des subventions plus élevées que celles auxquelles ils ont droit, la Société de logement de l'Ontario doit conclure des ententes sur l'échange de renseignements avec le ministère des Services sociaux et communautaires.

Les commissions locales de logement doivent utiliser ces renseignements pour établir si les personnes qui ont fait l'objet d'une enquête et qui ont vu leur aide sociale réduite ou éliminée sont également non admissibles à une subvention locative ou au paiement d'un loyer inférieur à celui exigé.

Réponse de la Société

- **Les possibilités d'échange de renseignements ont fait l'objet de discussions avec le ministère des Services sociaux et communautaires. Toutefois, la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée restreint l'échange de renseignements.**
- **Il faudra que la cession de l'administration de l'aide sociale aux municipalités, notamment l'administration des programmes de logement social, soit coordonnée avec le ministère des Services sociaux et communautaires et les municipalités.**

NÉGOCIATIONS ET ENTENTES AVEC LES PROPRIÉTAIRES

NÉGOCIATION DES LOYERS GARANTIS

La négociation des loyers avec les groupes de logement à but non lucratif et de logement coopératif ne relève pas des bureaux régionaux, car les loyers du marché sont négociés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement à titre de bailleur de fonds principal de ces ensembles résidentiels et reposent sur les études de marché faites par la SCHL. D'après le personnel de la SCHL, les loyers font également l'objet d'une surveillance au moment de l'examen des états financiers pour assurer que les frais de logement correspondent aux frais du marché pour le même genre de logement.

3.07

En vertu des modalités de l'entente de supplément au loyer conclue avec un propriétaire privé, la CLL et le propriétaire peuvent renégocier tous les ans le plein montant du loyer mensuel des logements subventionnés pour tenir compte du loyer qui prévaut sur le marché pour des logements semblables dans le secteur.

Toutefois, les programmes de supplément au loyer sont sérieusement désavantagés du fait que seul le programme fédéral-provincial de moindre importance, qui s'applique à quelque 1 600 logements, permet de remplacer un logement subventionné par un autre lorsqu'un tel logement cesse d'être subventionné. Cette restriction empêche les CLL d'exercer une influence sur les négociations avec les propriétaires actuels ou d'obtenir des logements qui sont moins chers ou qui conviennent davantage aux besoins des locataires lorsque le marché offre un bon choix de logements. La négociation des loyers favorise considérablement les propriétaires dans de telles circonstances puisque l'unique solution de rechange consiste à cesser de subventionner les loyers lorsque la CLL n'est pas satisfaite de l'état des logements ou de celui des immeubles.

Même s'il existe des logements moins chers ou convenant davantage aux besoins des locataires dans une collectivité, on ne peut pas obliger légalement les locataires à déménager, conformément aux modalités de leurs lettres d'entente avec la CLL. Pour avoir plus de poids dans les négociations, les CLL doivent jouir d'une plus grande latitude pour obliger les locataires à déménager. Il s'agirait de limiter ce pouvoir à des circonstances précises afin de réduire au minimum les inconvénients d'une telle mesure pour les locataires.

On nous informe qu'il est possible que les négociations reprennent avec la SCHL au sujet du transfert à la province de la responsabilité de l'administration de tous les programmes d'aide au logement en Ontario qui relèvent de la SCHL. À tout le moins, ces négociations doivent permettre de remplacer par un autre logement un logement qui cesse d'être subventionné et d'obliger les locataires à déménager s'il est nécessaire ou avantageux de le faire.

En 1995, pour renforcer l'efficacité des négociations de loyer, le ministère a rédigé une nouvelle entente de supplément au loyer comprenant une disposition d'arbitrage plus rigoureuse pouvant être exercée en cas de différend au sujet des loyers du marché. Dans le cadre de l'entente précédente, l'une ou l'autre partie pouvait refuser les ajustements de loyer sans que l'autre puisse exercer un recours quelconque.

Toutefois, à cause de la stratégie de compression des coûts, les CLL ont reçu l'instruction de mettre en oeuvre les nouvelles ententes uniquement dans les cas où elles souhaitent remettre en vigueur une entente résiliée auparavant. Cette restriction pourrait empêcher les CLL situées dans des secteurs où il existe un choix suffisant de logements locatifs et, par conséquent, la possibilité de réduire les loyers, de réaliser des économies au cours des négociations.

D'après notre analyse, il est possible de réaliser des économies au moyen de négociations de loyer plus rigoureuses si on élimine les restrictions inhérentes aux programmes et aux ententes. Plus précisément, nous avons comparé aux loyers moyens du marché local publiés par la SCHL les loyers payés par les grandes commissions locales de logement. Parmi celles ayant un grand stock de logements subventionnés, cinq avaient maintenu les loyers négociés au niveau de la moyenne du marché ou sous cette moyenne, et sept payaient des loyers dépassant largement les moyennes locales malgré des taux

d'inoccupation dans le secteur qui se traduisaient par un choix suffisant de logements et des loyers concurrentiels. Si les loyers moyens du marché publiés sont un indice des loyers à payer dans les immeubles comparables aux logements loués par les CLL et si les CLL étaient libres de négocier avec d'autres propriétaires, il serait possible de réduire les subventions versées par certaines CLL d'un montant pouvant aller jusqu'à 3 millions de dollars par année.

Nous croyons également qu'il est possible de réaliser des économies au moyen de négociations de loyer plus rigoureuses malgré les restrictions actuelles. Par exemple, dans 36 pour 100 des immeubles que nous avons soumis à un examen des loyers dans les CLL auxquelles nous avons rendu visite, le loyer garanti était supérieur au loyer du marché. Nous en sommes venus à cette conclusion après avoir communiqué avec les responsables des immeubles, fait enquête sur les immeubles situés dans le secteur et examiné les annonces dans les journaux locaux. Selon nos estimations, la renégociation des loyers dans ces immeubles pour obtenir les loyers actuels du marché permettrait de réaliser des économies annuelles de l'ordre de 450 000 \$. Les coordinateurs des programmes de supplément au loyer dans les CLL auxquelles nous avons rendu visite ont indiqué qu'ils vérifiaient les journaux locaux, les registres des loyers des immeubles et les loyers à payer dans les immeubles situés dans le secteur avant de négocier les loyers avec les propriétaires. Toutefois, nous n'avons pu établir si cette recherche était effectuée pour les immeubles que nous avons soumis à un contrôle par sondages parce que celle-ci, en général, n'était pas documentée.

Recommandation

Pour s'assurer que les loyers garantis sont équivalents ou inférieurs aux loyers du marché local et pour donner plus de poids aux commissions locales de logement dans les négociations, la Société de logement de l'Ontario doit :

- **négocier des ententes plus souples de façon que, dans certaines circonstances, elles puissent remplacer des logements subventionnés par d'autres logements et obliger les locataires à déménager;**
- **exiger que les commissions locales de logement, situées dans des secteurs où les taux d'inoccupation se traduisent par un choix suffisant de logements et des loyers concurrentiels, négocient d'après les termes de la nouvelle entente de supplément au loyer lors du renouvellement des ententes;**
- **recueillir et échanger des renseignements sur les meilleures méthodes de négociation avec les propriétaires et rappeler aux commissions locales de logement de documenter les résultats de leur étude de marché en vue des négociations.**

Réponse de la Société

- ***Le remplacement des logements est restreint dans le cadre des ententes fédérales-provinciales actuelles et de la politique provinciale relative aux nouveaux logements subventionnés. La nouvelle entente***

3.07

fédérale-provinciale, lorsqu'elle sera négociée, offrira une plus grande latitude, comme recommandé.

- ***La formulation de la plupart des ententes conclues avec les propriétaires fait en sorte que l'entente est renouvelée selon les mêmes modalités, sauf si les parties conviennent d'une nouvelle entente ou que l'une des parties donne un avis de résiliation. Les modifications apportées aux ententes en vigueur doivent obtenir l'agrément des propriétaires.***
- ***Les commissions de logement recevront l'instruction de documenter intégralement la recherche sur les loyers du marché.***
- ***La Société de logement de l'Ontario a entrepris plusieurs initiatives, comme l'établissement de points de référence, prévoyant le partage des meilleures pratiques. Nous y intégrerons le programme de supplément au loyer lorsque c'est possible.***

IMMEUBLES À SUBVENTIONS ÉLEVÉES

En décembre 1997, quatre immeubles comptant pour environ 300 logements dans les portefeuilles du programme de supplément au loyer de deux CLL auxquelles nous avons rendu visite demandaient des loyers considérablement plus élevés que le loyer moyen dans leur secteur en raison de la qualité élevée de leurs logements. La SLO subventionnait intégralement ces logements. Les ententes originales avaient été conclues en 1989 et 1990, alors que la demande de logements était à son maximum dans la région du Grand Toronto. À cette époque, les subventions de logements étaient beaucoup moins élevées que celles accordées pour les ensembles de logements à but non lucratif et de logements coopératifs nouvellement construits.

Dans ces quatre immeubles, les locataires occupaient non seulement des logements de qualité élevée, mais ils avaient aussi accès, à un coût nominal, à des installations dont ne bénéficiaient pas la plupart des ménages qui occupaient un logement au loyer proportionné au revenu. Par exemple, un grand nombre de logements comprenaient une laveuse, une sècheuse, un lave-vaisselle, un four à micro-ondes et l'air climatisé, ainsi que l'accès à une piscine et à un sauna.

En 1994, la SLO a renégocié un grand nombre des loyers versés pour ces logements. Il en est résulté une réduction de l'ordre de 116 000 \$ des subventions mensuelles. Malgré ces efforts, au moment de notre vérification, les loyers mensuels versés pour ces logements se situaient entre 900 \$ et plus de 1 300 \$ pour un logement de deux chambres à coucher. La subvention mensuelle moyenne par logement était supérieure à 700 \$, par rapport à 431 \$ pour tout le portefeuille de logements subventionnés. À titre de comparaison, les loyers élevés exigés sur le marché pour ces logements se sont traduits par des subventions annuelles supérieures de plus de 1,3 million de dollars à celles accordées pour les logements loués aux loyers moyens du marché à Toronto.

En 1994 également, dans le cadre d'une stratégie de compression des coûts, le conseil de la SLO a décidé de résilier les ententes conclues avec les propriétaires et de réduire le nombre de logements subventionnés au fur et à mesure du départ des locataires concernés. Depuis 1994, environ la moitié des logements subventionnés ont cessé de l'être. Toutefois,

les ententes officielles prises avec les locataires ne peuvent pas être résiliées tant et aussi longtemps que le locataire est admissible et qu'il respecte l'entente. Rares sont les locataires qui quittent de leur plein gré des logements de qualité supérieure.

À tout le moins, la politique relative au calcul des loyers devrait prévoir une majoration du loyer plus élevée que celle prévue actuellement pour des logements auxquels n'ont pas accès la majorité des locataires occupant un logement au loyer proportionné au revenu. Cette mesure, plus équitable, permettrait aussi de réduire le montant excessif des subventions tout en permettant aux locataires de continuer à occuper ces logements s'ils acceptent de payer la différence exigée.

Recommandation

Pour réduire encore davantage les subventions locatives et s'assurer de traiter de façon équitable tous les locataires occupant un logement au loyer proportionné au revenu, la Société de logement de l'Ontario doit examiner la possibilité de majorer davantage la partie du loyer payée par les locataires dans un immeuble offrant des logements de qualité supérieure.

Réponse de la Société

La Société de logement de l'Ontario examine déjà des façons de réduire les subventions pour les logements à loyer élevé. La Société examinera, à la lumière de cette recommandation, les frais de services publics et les allocations utilisés dans le calcul des loyers proportionnés au revenu. Les stratégies devront être mises en oeuvre dans le cadre des ententes actuelles conclues avec les locataires parce que la plupart de ces logements cessent d'être subventionnés à mesure que les locataires déménagent.

CONFORMITÉ AUX EXIGENCES SUR LE PLAN LÉGAL ET SUR LE PLAN DE L'ENTRETIEN

Les ententes de supplément au loyer précisent que le propriétaire doit maintenir les logements et l'immeuble en bon état, propres et habitables. L'ancienne *Loi sur le contrôle des loyers* et la nouvelle *Loi sur la protection des locataires* renferment aussi des dispositions qui obligent les propriétaires à assurer l'entretien en bonne et due forme de leurs immeubles.

L'inspection à intervalles réguliers des logements par les CLL permet de s'assurer que les propriétaires se conforment aux exigences en matière d'entretien. Nous avons constaté toutefois que certaines CLL inspectaient tous les logements inoccupés alors que d'autres inspectaient uniquement les logements si elles recevaient une plainte ou si un propriétaire soumettait une réclamation pour les dommages causés par un locataire.

Nous avons relevé l'existence de logements mal entretenus dans le portefeuille de logements subventionnés de la Commission de logement de la communauté urbaine de

3.07

Toronto. L'entretien inadéquat des logements contribuait à l'inoccupation prolongée de ceux-ci du fait que les locataires potentiels refusaient invariablement ces logements qui leur avaient été proposés. Par exemple, un immeuble comportant cinq logements inoccupés s'est vu adresser entre quatre et neuf candidats, selon le logement. Les candidats refusaient en disant notamment que le logement avait besoin d'être nettoyé et réparé ou qu'il ne convenait tout simplement pas. Quatre des cinq logements sont demeurés inoccupés pendant plus de trois mois avant d'être loués à des locataires subventionnés.

En vertu de l'entente de supplément au loyer, les propriétaires ont le droit de toucher le plein loyer négocié par la CLL même si les logements sont inoccupés, à la condition que le propriétaire ne retarde pas indûment l'affichage du logement à combler ou la sélection d'un locataire. Bien que les ententes prévoient la suspension des subventions lorsque l'on constate que les propriétaires ne respectent pas leur entente, notamment les normes d'entretien, cette sanction n'était pas appliquée par la Commission de logement de la communauté urbaine de Toronto. La résiliation de l'entente n'était pas envisagée à cause de la demande élevée de logements à loyer abordable dans la région.

Les commissions locales de logement, avant de renouveler les ententes conclues avec les propriétaires, ne communiquaient pas systématiquement avec les services du bâtiment ou les services d'incendie des municipalités pour s'informer de l'existence possible d'ordonnances de réparation visant à corriger des infractions au *Code du bâtiment de l'Ontario*, au *Code de prévention des incendies de l'Ontario* ou aux normes relatives aux immeubles. Les CLL auxquelles nous avons rendu visite ont déclaré que les municipalités n'étaient pas tenues de leur fournir ce genre de renseignement et, par conséquent, qu'elles hésitaient à le leur demander. Nos discussions avec deux municipalités nous ont permis de découvrir que certains immeubles abritant des locataires subventionnés enfreignaient gravement le *Code de prévention des incendies de l'Ontario*.

Recommandation

Pour s'assurer que les propriétaires respectent les exigences relatives à l'entretien des immeubles prévues dans les ententes de supplément au loyer, la Société de logement de l'Ontario doit :

- adopter une démarche axée sur le risque suivant laquelle, dans certains immeubles, les logements font l'objet d'une inspection toutes les fois qu'un locataire déménage, ou plus souvent si la chose est jugée nécessaire;
- aider les commissions locales de logement à obtenir tous les renseignements concernant la non-conformité des propriétaires au *Code de prévention des incendies de l'Ontario* ou au *Code du bâtiment de l'Ontario* avant de renouveler les ententes de supplément au loyer;
- suspendre les paiements aux propriétaires qui ne respectent pas les normes en matière d'entretien.

Réponse de la Société

- ***La Société de logement de l'Ontario examinera sa politique et ses procédures en matière d'inspection afin d'améliorer son efficacité.***
- ***La Société de logement de l'Ontario collaborera avec les commissions locales de logement à l'élaboration d'une stratégie pour obtenir ces renseignements.***
- ***En vertu des modalités de l'entente conclue avec les propriétaires, la Société de logement de l'Ontario déploiera tous les efforts nécessaires pour faire appliquer l'entente et s'assurer que les propriétaires concernés respectent les normes d'entretien et les codes. La Société envisagera notamment de suspendre les paiements aux propriétaires concernés lorsque des ordonnances de réparation sont en vigueur ou que les propriétaires ne respectent pas les codes.***