



Bureau du vérificateur général

**Examen du Programme d'aide et d'hébergement
d'urgence – Hébergement dans l'hôtel visé**

**Déposé devant le Comité de la vérification
Le 4 juillet 2019**

Table des matières

Résumé.....	1
Objectif.....	1
Contexte et justification.....	1
Constatations.....	2
Conclusion.....	4
Recommandations et réponses.....	5
Rapport détaillé.....	10
Examen du Programme d'aide et d'hébergement d'urgence – Hébergement dans l'hôtel visé.....	10
Introduction.....	10
Renseignements généraux et contexte.....	10
Modifications récentes.....	13
Réaction à la hausse de la demande.....	14
Objectif et portée de l'examen.....	15
Approche et méthodologie.....	17
Observations et recommandations de l'examen.....	17

Remerciements

L'équipe responsable de cet examen, constituée de Chantal Amyot, d'Abhishek Gangwal et de Louise Proulx, du Bureau du vérificateur général (BVG), et placée sous la supervision d'Ed Miner, vérificateur général adjoint, et sous les ordres de Ken Hughes, vérificateur général, tient à remercier les personnes qui ont participé à ce projet, en particulier ceux et celles qui ont exprimé des avis et fait des commentaires dans le cadre de cet examen.

Original signé par :

Le vérificateur général

Résumé

Objectif

Pour donner suite aux préoccupations portées à l'attention du Bureau du vérificateur général (BVG) relativement à l'utilisation que fait la Ville de certaines propriétés pour assurer les services d'hébergement d'urgence temporaire, le BVG a lancé cet examen. L'objectif de notre examen consistait à évaluer les préoccupations exprimées et la conformité aux lois, aux règlements, aux politiques et aux procédures applicables.

Contexte et justification

La Direction des services du logement (les « Services du logement ») de la Ville finance les organismes communautaires qui viennent en aide à ceux et celles qui vivent dans l'itinérance ou qui risquent de devenir itinérants. Les services offerts consistent à offrir l'hébergement d'urgence et à aider ceux et celles qui sont hébergés dans les refuges d'urgence ou qui ne sont pas hébergés, afin de trouver des logements qui leur conviennent. Dans les cas où tous les refuges sont complets, la Ville a pris des dispositions pour l'hébergement hors site. Elle fait essentiellement appel à l'hébergement hors site pour les familles, qui sont notamment hébergées dans des hôtels, des motels et, dans certains cas limités, dans les résidences de certains établissements d'enseignement postsecondaire. Les hôtels, les motels et les résidences des établissements d'enseignement postsecondaire sont destinés à servir de refuges temporaires.

La direction a fait savoir que la Ville a constaté, dans les dernières années, un accroissement de la demande des services d'hébergement d'urgence pour un certain nombre de raisons, dont une baisse du taux d'occupation, une hausse des loyers, une augmentation de l'immigration depuis l'extérieur du Canada et la migration à partir d'autres villes et provinces canadiennes. Puisque les refuges existants de la Ville n'ont pas pu répondre à ce surcroît de la demande, il a fallu faire de plus en plus appel à l'hébergement hors site. En 2018, les dépenses consacrées par la Ville à des hôtels et à des motels pour l'hébergement d'urgence se sont élevées à 9,3 millions de dollars, ce qui représente une hausse de 29 % par rapport à 2017. En 2018, 219 familles ont été hébergées hors site chaque nuit en moyenne, ce qui représente une augmentation par rapport à 181 familles hébergées en 2017 et à 92 familles hébergées en 2016.

En 2018, des préoccupations ont été portées à l'attention du BVG en ce qui concerne l'utilisation que fait la Ville de certaines propriétés résidentielles mises à sa disposition par un certain fournisseur de refuges d'urgence (appelé ci-après le fournisseur de l'« hôtel visé »). En 2018, les sommes versées au fournisseur de l'hôtel visé se sont établies à 41 % du montant total payé à tous les hôtels et motels dans le cadre de ce programme. Pour donner suite à ces allégations, le BVG a lancé un examen du programme d'hébergement d'urgence, consacré essentiellement au fournisseur de l'hôtel visé.

Constatations

- Bien que la Ville n'ait pas de stratégie à moyen et à long termes et qu'elle ait mis en œuvre un certain nombre de mesures pour réduire la demande et accroître l'offre de refuges d'urgence, en particulier pour les familles, elle doit déployer des efforts plus vastes, puisque l'utilisation qu'elle a faite des motels et des hôtels a continué de progresser en 2018.
- La convention actuelle conclue avec le fournisseur de l'hôtel visé ne respecte pas parfaitement les exigences du *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs* (DP) de la Ville. Cette convention, comme celles qui sont conclues avec d'autres fournisseurs, ne prévoit pas de clause pour l'assurance et la sécurité en milieu de travail, comme l'exige le *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs*.
- Les conventions de la Ville avec les fournisseurs d'hôtels ne prévoient pas de clause sur le « droit de vérification ». Une clause sur le droit de vérification pourrait être avantageuse, puisqu'elle permettrait d'avoir accès au personnel, aux dossiers et aux pièces justificatives du fournisseur. Elle donne aussi à la Ville le droit de mener des vérifications et d'examiner le rendement des services des fournisseurs.
- Nous n'avons observé aucun parti pris dans la sélection du fournisseur de l'hôtel visé dans le cadre du processus d'hébergement dans les hôtels. Dans l'hébergement des ménages ou des familles, chaque dossier a été traité distinctement, et chaque ménage ou famille a été hébergé en fonction de ses besoins particuliers et de la disponibilité des hôtels.
- Les tarifs comptés par le fournisseur de l'hôtel visé pour les chambres d'hôtel étaient concurrentiels par rapport aux tarifs convenus entre la Ville et des hôtels comparables. Le fournisseur de l'hôtel visé est le seul fournisseur de la Ville qui

offre aussi d'autres propriétés résidentielles (par exemple, des immeubles d'appartements). Conformément à la convention, le fournisseur de l'hôtel visé compte les mêmes tarifs que les chambres d'hôtel pour ces autres propriétés résidentielles. La convention ne prévoit pas de tarifs réduits pour les séjours de longue durée.

- Puisque la plupart des familles ont été hébergées dans ces appartements pendant plus d'un mois, le coût à supporter par la Ville a été nettement supérieur (de l'ordre de 3 000 \$ par mois) aux tarifs mensuels moyens du marché pour des appartements comparables. Or, ces tarifs ne sont généralement offerts que lorsqu'on s'est engagé à conclure un bail. Nous avons discuté, avec les Services du logement, de la possibilité que la Ville conclue des baux à long terme pour louer un parc d'appartements aux tarifs du marché. La direction des Services du logement a décidé de ne pas se prévaloir de cette option en raison des incidences des Règles de la Commission de la location immobilière et de la *Loi sur la location à usage d'habitation* et parce qu'elle ne voulait pas mettre hors marché un parc locatif supplémentaire pour l'hébergement provisoire.
- Le personnel de la Ville a exercé à intervalles réguliers une surveillance des ménages pour s'assurer qu'ils étaient hébergés dans les refuges qu'elle leur avait attribués. Or, il y a eu des exceptions. Le fournisseur de l'hôtel visé devait apporter les réparations nécessaires à des logements occupés par des ménages hébergés par la Ville. Ces logements faisaient partie de la Lettre de convention. Les Services du logement ont autorisé le transfert de quatre ménages, pour une durée provisoire, dans des logements qui n'étaient pas inscrits dans la Lettre de convention. À l'insu de la Ville, le fournisseur de l'hôtel visé a réinstallé les ménages dans d'autres propriétés non approuvées dont il était le propriétaire. Quand le personnel de la Ville en a eu connaissance, il est rapidement intervenu, et les familles ont été réinstallées dans des propriétés approuvées. Nous avons aussi constaté que le fournisseur de l'hôtel visé a effectué certains travaux de rénovation et de modification sans permis de construire.
- On avait mis en place un rigoureux processus de vérification des factures afin de s'assurer que les sommes versées au fournisseur de l'hôtel visé se rapportaient à des personnes autorisées et à des durées également autorisées. Or, nous avons relevé les écarts suivants entre le processus actuel de paiement des Services du logement et la politique et les procédures sur les cartes d'achat de la Ville :

Examen du Programme d'aide et d'hébergement d'urgence – Hébergement dans l'hôtel visé

- la carte d'achat attribuée à un employé a été utilisée par un autre employé pour autoriser des dépenses;
 - les frais portés à la carte d'achat ont été fractionnés à intervalles réguliers afin de respecter la limite de transaction de 100 000 \$ de la carte;
 - l'Unité des services financiers ne revoyait pas les contrôles de concordance de la carte d'achat préparés par les Services du logement.
- La convention de la Ville avec le fournisseur de l'hôtel visé faisait état de huit propriétés résidentielles, en plus de l'hôtel en cause. Nous avons observé ce qui suit :
 - une propriété inscrite dans la convention avait subi des travaux de modification sans le permis de construire obligatoire;
 - deux propriétés inscrites dans la convention paraissaient avoir subi des travaux d'agrandissement ou de modification qui n'étaient peut-être pas conformes au Code du bâtiment ni aux règlements de zonage. Le personnel des Services du Code du bâtiment a fait savoir qu'il devrait inspecter ces propriétés pour en évaluer la conformité.
 - Les accords conclus à l'heure actuelle avec la Ville pour l'utilisation des propriétés distinctes des hôtels du fournisseur de l'hôtel visé laissent entendre qu'on pourrait éventuellement s'en servir à des fins commerciales; or, les impôts fonciers portant sur ces propriétés sont calculés, à l'heure actuelle, d'après la vocation résidentielle de ces propriétés.

Conclusion

Bien que la Ville ait effectivement une stratégie à moyen et à long termes et qu'elle ait mis en œuvre un certain nombre de mesures pour réduire la demande et accroître l'offre des refuges d'urgence, surtout pour les familles, il faut déployer des efforts plus vastes afin de savoir s'il est justifié de faire appel à d'autres refuges d'urgence à but non lucratif ou permanents et appartenant à la Ville. En outre, bien que la Ville ne soit pas tenue de lancer des demandes de propositions pour l'hébergement dans les hôtels et les motels, elle pourrait le faire afin de réaliser d'autres économies de coûts, en particulier pour les séjours de longue durée.

Même si dans certains cas, des familles ont été réinstallées dans des propriétés non approuvées, dans l'ensemble, les Services du logement ont mis en place des

processus et des pratiques pour s'assurer que les ménages sont installés dans des propriétés approuvées, dans le cadre d'un processus ouvert, transparent, équitable et économique. Nous avons également constaté qu'il existe des processus permettant de s'assurer que les clauses et les conditions des conventions signées sont respectées et que les sommes versées au fournisseur de l'hôtel visé le sont pour des personnes et des durées autorisées. Or, il faut corriger les écarts relevés entre le processus actuel de paiement des Services du logement et les politiques et procédures sur les cartes d'achat de la Ville.

Enfin, une plus grande intervention du personnel des Services du Code du bâtiment permettrait d'améliorer la conformité du fournisseur de l'hôtel visé et, éventuellement, des autres fournisseurs.

Recommandations et réponses

Recommandation n° 1

Que la Ville détermine si le coût de la demande de refuges pour l'hébergement de moyenne et de longue durées, en particulier pour les familles, justifie l'acquisition d'autres refuges d'urgence à but non lucratif ou permanents et appartenant à la Ville.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La direction mènera une analyse de rentabilisation pour connaître les dépenses en immobilisations et les frais de fonctionnement à consacrer à l'acquisition d'une capacité supplémentaire d'hébergement temporaire, surtout pour les familles, dans le secteur des organismes à but non lucratif et dans les installations permanentes appartenant à la Ville. Ce travail sera achevé d'ici la fin du quatrième trimestre de 2019.

Recommandation n° 2

Que la Ville ajoute, dans le modèle révisé de la Lettre de convention, une clause sur le « droit de vérification » avant de signer les lettres révisées de convention avec les nouveaux fournisseurs et les fournisseurs existants.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le modèle de la Lettre de convention a été révisé en avril 2019 et prévoit désormais une clause sur le « droit de vérification ». La mise à jour de cette lettre de convention sera utilisée pour tous les nouveaux fournisseurs. Les Services du logement font actuellement signer la version à jour de la Lettre de convention par tous les fournisseurs existants. Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le troisième trimestre de 2019.

Recommandation n° 3

Que la Ville adopte l'approche de l'analyse de rentabilité afin d'évaluer les solutions de rechange pour les séjours de longue durée dans les hôtels, les motels et les appartements, en prévoyant :

- des tarifs réduits pour les séjours prolongés;
- le lancement d'un appel d'offres en régime de concurrence, par exemple une demande de propositions en bonne et due forme, pour enrichir sa liste d'hôtels disponibles.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les Services du logement lanceront, au troisième trimestre de 2019, une demande d'offres en bonne et due forme pour des services d'hébergement hors site; les nouvelles conventions entreront en vigueur d'ici le quatrième trimestre de 2019.

Recommandation n° 4

Que la Ville conclue, dans la mesure du possible, une lettre de convention avec chacun des hôtels auxquels elle fait appel à intervalles réguliers pour que les responsabilités de toutes les parties soient bien définies et communiquées.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation et l'a mise en œuvre.

La direction conclut une convention avec chaque hôtel à intervalles réguliers pour veiller à ce que les responsabilités de toutes les parties en cause soient bien définies et communiquées. Dans certains cas, on a fait appel à un hôtel qui n'était pas inscrit dans

la Lettre de convention afin de répondre aux besoins en capacités ou aux besoins exceptionnels d'un ménage, notamment en ce qui a trait à l'accessibilité, aux mesures de sécurité urgentes ou au prolongement du séjour d'un ménage hébergé à l'origine pour des raisons d'urgence, par exemple un incendie ou une inondation. Les Services du logement ont conclu des conventions avec tous les hôtels auxquels ils font appel à intervalles réguliers. La direction considère que cette recommandation a été appliquée.

Recommandation n° 5

Que la Ville s'assure que toutes les propriétés distinctes des hôtels et des motels et utilisées pour l'hébergement temporaire sont énumérées dans la Lettre de convention et qu'avant d'y ajouter des propriétés, les Services du Code du bâtiment procèdent à une inspection et confirment que ces propriétés ne contreviennent pas aux règlements sur le bâtiment ni aux règlements municipaux et qu'il n'y a pas d'ordonnance de conformité en instance.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Bien que les Services du logement ne s'attendent pas à établir ni à conclure de nouvelles conventions avec des propriétés distinctes des hôtels pour les services d'hébergement temporaire, si la direction devait le faire, les Services du logement demanderont aux Services du Code du bâtiment de rédiger un rapport de synthèse de la conformité pour réunir l'information sur le statut des permis de construire délivrés et des inspections et sur les ordonnances et les plaintes en instance en ce qui a trait au Code du bâtiment de l'Ontario, au règlement de zonage et au règlement sur les normes du bâtiment.

La direction actuellement met à jour son modèle actuel de Lettre de convention avec le seul fournisseur qui offre des propriétés distinctes des hôtels et des motels et veillera à ce que toutes les propriétés distinctes des hôtels et des motels et utilisées pour l'hébergement temporaire soient inscrites dans la Lettre de convention. Ce travail sera terminé d'ici le deuxième trimestre de 2019.

Recommandation n° 6

Que la Ville se conforme à la politique et aux procédures sur les cartes d'achat lorsqu'elle se sert d'une carte d'achat pour régler les factures des fournisseurs d'hôtels.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les Services du logement ont modifié leurs pratiques pour s'assurer que les dépenses sont autorisées par le titulaire de la carte, et non une personne désignée. En outre, les limites mensuelles fixées pour les cartes d'achat ont été augmentées conformément à la Politique sur les cartes d'achat.

Les Services du logement et l'Unité des services financiers travailleront de concert avec le Service de l'approvisionnement pour consigner l'approbation d'un autre processus de contrôle de concordance des paiements pour les factures des fournisseurs d'hôtels conformément à la Politique sur les cartes d'achat. Ce travail sera terminé d'ici le quatrième trimestre de 2019.

Recommandation n° 7

Que les Services du logement de la Ville se concertent avec les Services du Code du bâtiment d'Ottawa pour faire une évaluation afin de savoir si toutes les propriétés énumérées dans la Lettre de convention respectent le Code du bâtiment de l'Ontario et les règlements de zonage municipaux.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation et a lancé les travaux.

Les Services du Code du bâtiment procéderont à une évaluation pour savoir si toutes les propriétés distinctes des hôtels et énumérées dans la Lettre de convention sont conformes au Code du bâtiment de l'Ontario et aux règlements de zonage d'ici au troisième trimestre de 2019.

Depuis le 1^{er} juin 2019, les Services du logement ne font plus appel aux propriétés dont les adresses sont indiquées dans ce rapport d'examen et qui ont ou qui pourraient avoir subi des modifications, des travaux de rénovation ou autres ou des changements sans que le permis de construire obligatoire ait été délivré ou qui ne respectent peut-être pas le Code du bâtiment de l'Ontario et le règlement de zonage.

Recommandation n° 8

Que la Ville demande à la Société d'évaluation foncière des municipalités (SÉFM) d'examiner la classification fiscale de chacune des propriétés distinctes des hôtels énumérées dans la Lettre de convention avec le fournisseur de l'hôtel visé pour s'assurer que cette classification est exacte.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation et l'a mise en œuvre.

Le personnel a demandé à la SÉFM d'examiner la classification fiscale de chacune des propriétés distinctes des hôtels énumérées dans la Lettre de convention.

Recommandation n° 9

Que la Ville s'assure que le Code du bâtiment de l'Ontario et les règlements de zonage municipaux sont respectés avant de passer ou de modifier des lettres de convention afin d'y ajouter d'autres propriétés distinctes des hôtels.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation et l'a mise en œuvre.

Désormais, s'ils concluent ou modifient des conventions avec des fournisseurs pour y ajouter des propriétés distinctes des hôtels, les Services du logement travailleront en collaboration avec le secteur de service compétent pour s'assurer de respecter le Code du bâtiment de l'Ontario, les règlements de zonage, le règlement sur les normes du bâtiment et le Code de prévention des incendies avant de signer la Lettre de convention.

Bien que la direction n'ait pas l'intention de conclure de nouvelles conventions pour d'autres propriétés distinctes des hôtels, les Services du logement ont modifié leur Protocole d'approvisionnement : processus des services hors site dans sa version actuelle et y ont intégré cette exigence. La direction considère que cette recommandation est appliquée.

Rapport détaillé

Examen du Programme d'aide et d'hébergement d'urgence – Hébergement dans l'hôtel visé

Introduction

L'Examen du Programme d'aide et d'hébergement d'urgence – Hébergement dans l'hôtel visé est un projet qui a été mené par le Bureau du vérificateur général (BVG) afin de donner suite à l'information qui lui a été communiquée en juillet 2018.

Renseignements généraux et contexte

En 2018, des préoccupations ont été portées à l'attention du BVG relativement à des allégations sur l'utilisation que fait la Ville de certaines propriétés qui appartiennent au fournisseur de l'hôtel visé (appelé ci-après le *fournisseur de l'hôtel visé*) pour l'hébergement d'urgence temporaire. Le BVG a lancé cet examen en s'en remettant à ces préoccupations et aux rapports adressés à la Ligne directe de fraude et d'abus.

La Direction des services du logement (les « Services du logement ») de la Ville finance les organismes communautaires qui viennent en aide à ceux et celles qui vivent dans l'itinérance ou qui risquent de devenir itinérants. Cet effort de collaboration a donné lieu à un réseau de services qui vise aussi bien à prévenir l'itinérance qu'à aider ceux qui ont besoin d'un logement permanent. Ces services consistent à offrir des refuges d'urgence et à aider ceux qui sont logés dans ces refuges ou qui ne sont pas hébergés à trouver des logements adéquats.

Différentes raisons peuvent expliquer que quelqu'un ait besoin d'un refuge d'urgence. Selon la situation, les personnes qui ont besoin d'un refuge d'urgence peuvent être seules ou faire partie d'une unité familiale. Les unités familiales peuvent varier en importance. La taille d'un ménage et d'autres facteurs ont une incidence sur le type d'habitation ou de refuge adapté. On peut offrir à ces personnes des services d'hébergement d'urgence temporaires dans des refuges communautaires, des refuges familiaux ou, lorsque l'offre est insuffisante, dans des logements hors site, dont des motels.

Examen du Programme d'aide et d'hébergement d'urgence –
Hébergement dans l'hôtel visé

La Ville subventionne environ 950 refuges permanents dans un établissement familial qu'elle exploite et finance huit refuges communautaires exploités par des organismes. La Ville offre également, dans les cas nécessaires, des services d'hébergement d'urgence dans des installations hors site lorsque l'offre est insuffisante. Les ménages logés dans le refuge familial de la Ville ou dans des logements hors site ont droit à des services de gestion de dossiers et sont invités à s'adresser, au besoin, à des services sociaux et de santé.

Le dossier de chaque ménage logé dans le cadre du réseau de refuges familiaux est confié à un travailleur de soutien au logement de la Ville pour qu'il puisse trouver un logement permanent abordable. Dans l'éventualité où tous les refuges sont complets, la Ville a pris des dispositions pour loger les ménages hors site. Ces refuges hors site comprennent notamment des hôtels, des motels et, dans certains cas limités, des résidences d'établissements d'enseignement postsecondaire. Les refuges d'urgence, les hôtels, les motels et les résidences des établissements d'enseignement postsecondaire sont destinés à servir de refuges temporaires. Le tableau ci-après donne la synthèse des hôtels et des motels auxquels la Ville a fait appel pour l'hébergement temporaire hors site dans la période comprise entre 2015 et 2018.

Tableau 1 : Statistiques sur les hôtels, les motels et les établissements d'enseignement postsecondaire utilisés, dans les quatre dernières années, pour l'hébergement hors site temporaire

	2015	2016	2017	2018
Somme versée pour tous les hôtels, les motels, et les établissements d'enseignement postsecondaire en millions (\$)	3,7 \$	4,3 \$	7,2 \$	9,3 \$
Somme versée au fournisseur de l'hôtel visé, en millions (\$)	1,4 \$	1,5 \$	2,5 \$	3,8 \$
Pourcentage de la somme totale versée au fournisseur de l'hôtel visé	38 %	35 %	35 %	41 %
Nombre d'hôtels, de motels et d'établissements	18	17	21	18

	2015	2016	2017	2018
d'enseignement postsecondaire auxquels la Ville a fait appel				
Nombre d'hôtels et de motels utilisés sans convention	6	4	6	3
Somme maximum versée à un hôtel ou motel utilisé sans convention	174 000 \$	9 400 \$	360 000 \$	910 000 \$

Les conventions conclues avec ces hôtels et motels sont conclues dans le cadre du *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs* (n° 2016-369)¹ de la Ville, qui autorise la Direction générale des services sociaux et communautaires (DGSSC) à approuver, modifier, proroger et signer les conventions de services.

On fait appel au besoin aux conventions que signent les Services du logement avec les fournisseurs d'hôtels et qui portent sur tous les ménages logés. Ces conventions produisent leurs effets pour la durée qui y est prévue, et il n'est pas nécessaire de signer de nouvelles conventions chaque fois qu'un ménage est logé. Ces conventions font état des clauses, des conditions et des attentes de la Ville par rapport aux services à fournir.

Toutes les conventions signées en 2016 et dans les années suivantes peuvent être automatiquement reconduites après la durée initiale d'un an, sauf si l'une des deux parties adresse par écrit à l'autre un préavis de son intention de ne pas la reconduire ou qu'il y a un changement dans les tarifs. Les Services du logement ont des conventions de longue durée avec la majorité de ces exploitants d'hôtels et de motels. Au printemps 2017, un groupe de travail interne constitué d'employés des Services du logement a été mis sur pied pour faire appel à d'autres hôtels et motels, dans une certaine fourchette de prix, afin d'accroître la capacité d'hébergement. À l'époque, la Ville devait répondre à

¹ Le Règlement n° 2016-369 a été révisé dans la foulée de la signature des lettres de convention. Toutefois, aucune modification n'a été apportée à l'autorisation qui permet à la Direction générale des services sociaux et communautaires d'approuver, de modifier, de proroger et de signer des conventions de services. La version la plus récente de ce règlement porte le numéro 2018-397.

une demande importante, soutenue et sans précédent de services d'hébergement familial, essentiellement en raison de l'arrivée, de la migration depuis d'autres régions du Canada et de l'immigration au départ des États-Unis, de demandeurs du statut de réfugié. Pendant certaines nuits, la capacité était limitée ou nulle dans les refuges permanents de la Ville pour les familles.

En 2018, 7 937 personnes distinctes (soit des personnes seules, des couples et des familles) ont séjourné, à un moment ou à un autre de l'année, dans un refuge d'urgence nocturne à Ottawa. Ce chiffre représente une augmentation de 6,5 %, par rapport à 7 453 personnes en 2017. Toutefois, l'augmentation du taux d'utilisation des hôtels et des motels hors site s'explique davantage par la hausse du nombre de familles. Pendant une nuit moyenne en 2018, 219 familles ont été hébergées hors site, ce qui représente une augmentation de 21 % par rapport à 2017 (181 familles). Le nombre de familles hébergé chaque nuit en 2017 inscrivait déjà une hausse de 97 % par rapport à 2016 (92 familles). En moyenne, la durée d'hébergement des familles en 2018 a été de 123 nuits; ce chiffre n'a presque pas varié, puisqu'il s'établissait à 124 nuits en 2017.

Sur la somme totale versée aux hôtels et aux motels, le fournisseur de l'hôtel visé, qui fait l'objet des déclarations déposées grâce à la Ligne directe de fraude et d'abus, a reçu 2 544 838 \$ en 2017 et 3 752 740 \$ en 2018. La convention la plus récente conclue avec le fournisseur de l'hôtel visé, et datée du 28 juin 2017, prévoit des services d'hébergement dans un certain nombre d'établissements, dont un hôtel-motel, ainsi que des appartements et des maisons.

Modifications récentes

Avant 2019, la Ville exploitait deux refuges familiaux qui lui appartenaient, soit les refuges pour familles de l'avenue Carling et de l'avenue Forward. En novembre 2018, la Ville a décidé de fermer le refuge de l'avenue Forward, en raison des vastes travaux de réparation à apporter au bâtiment pour corriger des problèmes de structures. Les Services du logement ont pour mandat de fournir des logements sécuritaires, accessibles et appropriés aux familles en situation d'itinérance, et l'âge et l'état du refuge de l'avenue Forward a obligé les Services du logement à cesser d'exploiter cet établissement. Les 14 familles hébergées dans le refuge de l'avenue Forward à l'époque ont été réinstallées dans d'autres logements, et le 8 février 2019, le personnel de la Ville a cessé de travailler dans ce refuge.

Réaction à la hausse de la demande

Bien que nous n'ayons pas vérifié les détails, la direction des Services du logement fait savoir qu'elle a pris les mesures suivantes pour réagir à la demande :

- elle a consacré des fonds prévus pour les dépenses en immobilisations au financement de l'exploitation afin de créer d'autres suppléments de loyers et des indemnités de logement complémentaires pour les familles dans le cadre du réseau d'hébergement;
- depuis 2016, elle offre à tous les ménages du réseau des maisons d'hébergement des indemnités de logement à plusieurs niveaux, ainsi que des subventions transférables pour améliorer le choix et l'abordabilité du logement, surtout sur le marché de location privée;
- elle prévoit le financement des dépenses en immobilisations et des frais d'exploitation pour un nouvel établissement d'hébergement transitionnel de 20 chambres pour les familles sans abri depuis décembre 2018;
- elle a fait appel, en 2017 et en 2018, par l'entremise d'un groupe de travail interne à des entreprises locales afin de savoir si ces dernières étaient disposées à fournir au besoin des logements temporaires. En vertu des dispositions du Règlement 2018-397, la Ville n'est pas tenue de lancer d'appel d'offres en régime de concurrence pour faire appel à des fournisseurs de services;
- elle négocie actuellement avec un partenaire dans ce secteur d'activité afin d'accroître la capacité des logements temporaires pour les familles;
- elle a mené d'autres activités de promotion et de marketing des options relatives aux indemnités de logement pour les familles dans le cadre du réseau d'hébergement;
- elle a continué de promouvoir le programme de suppléments de loyers auprès des propriétaires du marché de location privée afin d'encourager l'adoption de ce programme;
- elle a modifié les règles locales dans l'établissement des priorités pour que toutes les familles ou personnes seules qui ont le statut local prioritaire de « sans-abri » soient automatiquement admissibles à tous les logements dont les loyers sont indexés sur les revenus (LIR) en fonction de la taille de l'unité familiale, par rapport à certaines communautés seulement;
- elle a appliqué les lignes directrices sur l'hébergement d'urgence, qui obligent à accepter la première offre de logements à loyers indexés sur le revenu;

- elle a augmenté le nombre de travailleurs engagés par contrat, pour le porter de trois à quatre, afin d'accroître l'aide au logement pour les familles auxquelles on offre des services d'hébergement.

Objectif et portée de l'examen

Dans l'ensemble, l'objectif de cet examen consistait à analyser les préoccupations adressées au BVG et à faire le compte rendu factuel des circonstances de l'utilisation de l'hôtel visé pour offrir des services d'hébergement d'urgence temporaires et pour évaluer la conformité aux lois, aux règlements, aux politiques et aux procédures applicables.

La période prévue pour l'étendue des travaux était comprise entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2018. Notre examen a porté sur les critères suivants, qui ont été élaborés à partir de l'information réunie à l'occasion des entrevues de planification, de l'examen des documents et des travaux de recherche.

1. Gouvernance	
1.1	Pour répondre à la demande de services d'hébergement d'urgence, la direction a élaboré une stratégie à moyen et à long termes qui réduit la dépendance à l'endroit des hôtels et des motels lorsque l'offre est insuffisante.
2. Approvisionnement	
2.1	La convention conclue par la Ville avec le fournisseur de l'hôtel visé respecte les règlements, les politiques et les procédures pertinents.
2.2	Le processus qui permet de faire appel à un nouveau fournisseur d'hôtels pour assurer des services d'hébergement temporaire est ouvert, transparent, équitable et économique.
2.3	Le processus de sélection d'un fournisseur d'hôtels en particulier pour loger un ménage dans un refuge temporaire est ouvert, transparent, équitable et économique.

3. Administration des contrats et gestion du rendement des fournisseurs	
3.1	La Ville a institué des processus pour donner l'assurance raisonnable que les fournisseurs de services d'hébergement temporaire respectent les clauses et les conditions des conventions signées.
3.2	La Ville surveille à intervalles réguliers les clients des refuges pour s'assurer qu'ils sont logés dans des refuges approuvés d'avance par la Ville.
4. Achats (paiement des services)	
4.1	La Ville a institué des contrôles adéquats pour s'assurer que les sommes versées au fournisseur de l'hôtel visé le sont pour des personnes autorisées.
4.2	Le processus adopté par la Ville pour le paiement des services d'hébergement temporaire respecte ses politiques et procédures.
5. Conformité de l'immeuble du fournisseur	
5.1	Les propriétés louées à bail par le fournisseur de l'hôtel visé ou lui appartenant et qui ont été rénovées ou converties respectent les exigences de la Ville dans le domaine du bâtiment et des travaux de rénovation, ainsi que les lois pertinentes.
5.2	Les propriétés louées à bail par le fournisseur de l'hôtel visé ou lui appartenant et utilisées pour héberger temporairement des ménages respectent les exigences des règlements de zonage de la Ville d'après l'utilisation qui en est faite.
5.3	La classification fiscale de la propriété louée à bail par le fournisseur de l'hôtel visé ou lui appartenant est exacte d'après le zonage et la vocation actuelle de la propriété, ce qui permet à la Ville de percevoir les recettes fiscales correspondant exactement à cette classification.

Approche et méthodologie

L'approche adoptée dans le cadre de cet examen a consisté à réunir les faits portant sur l'utilisation de l'hôtel visé pour assurer des services d'hébergement d'urgence temporaire. Cet examen prévoyait les activités suivantes :

- des entrevues avec des membres du personnel appelés à intervenir dans l'administration du Programme d'aide et d'hébergement d'urgence;
- des entrevues avec d'autres membres du personnel de la Ville dans les cas jugés nécessaires;
- l'examen des règlements, des politiques et des procédures pertinents et d'autres documents de référence;
- l'examen de documents comme les dossiers d'analyse, les dossiers de clients, la correspondance, les conventions, les factures et les relevés municipaux;
- des entrevues avec des membres du personnel d'autres municipalités afin de connaître l'approche adoptée pour répondre à la demande de services d'hébergement d'urgence;
- les autres procédures d'examen jugées nécessaires pour permettre de tirer une conclusion sur les objectifs de l'examen.

Nous avons lancé des activités de planification en décembre 2018 et terminé nos travaux sur le terrain en avril 2019.

Observations et recommandations de l'examen

Objectif n° 1 de l'examen :

Évaluer la stratégie à moyen et à long termes de la Ville pour répondre à la hausse de la demande de services d'hébergement d'urgence.

1.1 Stratégie à moyen et à long termes

Comme d'autres municipalités en Ontario, la Ville a constaté une hausse de la demande de services d'hébergement d'urgence dans les dernières années pour un certain nombre de raisons, dont la réduction des taux d'inoccupation, la hausse des loyers moyens du marché, la perte de logements sur le marché de la location privée, la diminution du roulement des logements du parc communautaire et la réduction du nombre de logements dotés de grandes chambres. En outre, on a relevé une hausse considérable des demandes de services d'hébergement en raison de la migration à

Examen du Programme d'aide et d'hébergement d'urgence – Hébergement dans l'hôtel visé

partir d'autres régions du Canada, et de l'augmentation de l'immigration, dont les demandes du statut de réfugié en provenance des États-Unis. La capacité d'hébergement (lits permanents destinés aux familles) existante de la Ville n'a pas permis de répondre à cette hausse de la demande; c'est pourquoi la Ville a dû faire plus massivement appel à des hôtels et à des motels comme refuges d'urgence pour assurer les services d'hébergement temporaire.

Ainsi, dans le cadre de notre examen, nous nous attendions à constater que la Ville s'était dotée d'une stratégie à moyen et à long termes pour répondre à cette hausse de la demande de services d'hébergement d'urgence.

D'après l'examen de la stratégie et du plan de la direction, nous avons constaté que la direction des Services du logement n'a pas de stratégie à moyen et à long termes pour répondre à la hausse de la demande de services d'hébergement d'urgence. Elle procède actuellement à une réactualisation de son Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance (2014-2024) (qu'elle doit déposer auprès du gouvernement provincial au plus tard le 31 décembre 2019), qui fait état de la stratégie de la Ville. En outre, cette dernière est en train de négocier un accord avec un organisme partenaire communautaire pour accroître la capacité d'hébergement afin de réduire sa dépendance à l'endroit des motels et des hôtels. La direction espère que cette capacité supplémentaire sera en place d'ici 2020.

Nous avons également consulté trois autres municipalités de l'Ontario (Toronto, la région de Peel et Hamilton) afin de comparer leurs processus et de cerner les cas dans lesquels la Ville pourrait profiter de leur expérience et de leurs pratiques. Deux des trois municipalités consultées ont fait savoir que leur stratégie à moyen et à long termes consistait en partie à faire moins appel à des hôtels, en augmentant la capacité de leur réseau de refuges distincts des hôtels.

La Ville a également mis en œuvre un certain nombre de mesures afin de réduire la demande et d'accroître l'offre de refuges d'urgence, surtout pour les familles. Malgré ces mesures, elle doit toutefois déployer des efforts plus vastes, puisque le nombre de séjours nocturnes dans les refuges et l'utilisation qui est faite des motels et des hôtels ont augmenté en 2018 par rapport à 2017.

Recommandation n° 1

Que la Ville détermine si le coût de la demande de refuges pour l'hébergement de moyenne et de longue durées, en particulier pour les familles, justifie l'acquisition d'autres refuges d'urgence à but non lucratif ou permanents et appartenant à la Ville.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La direction mènera une analyse de rentabilisation pour connaître les dépenses en immobilisations et les frais de fonctionnement à consacrer à l'acquisition d'une capacité supplémentaire d'hébergement temporaire, surtout pour les familles, dans le secteur des organismes à but non lucratif et dans les installations permanentes appartenant à la Ville. Ce travail sera achevé d'ici la fin du quatrième trimestre de 2019.

Objectif n° 2 de l'examen :

Évaluer le processus d'approvisionnement de la Ville afin de savoir s'il est ouvert, transparent, équitable et économique, en plus de respecter les règlements pertinents.

2.1 Lettres de convention

Le *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs* permet aux Services du logement de conclure des conventions pour louer des chambres d'hôtel comme refuges temporaires et précise les dispositions qui doivent faire partie de ces conventions. Ces dispositions se rapportent aux assurances, à la résiliation, à la sécurité dans le milieu de travail et à l'indemnisation.

La Ville et le fournisseur d'hôtels concluent une lettre de convention (LC) lorsque ce fournisseur respecte les exigences de la Ville et s'engage à offrir des chambres comme refuges temporaires pour les besoins de l'hébergement d'urgence. Puisque la LC précise les principales dispositions, ainsi que les responsabilités des deux parties dans le cadre de la convention, elle doit être passée conformément aux dispositions du *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs*.

C'est pourquoi nous nous attendions, dans le cadre de notre examen, à constater que la LC signée avec le fournisseur de l'hôtel visé respecte toutes les exigences du *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs*. Toutefois, nous avons constaté que la LC conclue avec les fournisseurs d'hôtels ne comprenait pas de clause pour l'assurance et la sécurité en milieu de travail, comme l'exige le *Règlement municipal sur*

la délégation de pouvoirs. Le groupe des Services juridiques de la Ville a révisé, en février 2019, le modèle type de la LC, qui comprend désormais des dispositions pour la sécurité en milieu de travail et les assurances. Or, les fournisseurs existants n'ont pas encore signé la nouvelle version de la convention. Par conséquent, la convention actuelle, en vigueur avec le fournisseur de l'hôtel visé qui fait l'objet de cet examen, ne respectait pas parfaitement les exigences du *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs.*

Le personnel des Services du logement de la Ville affirme qu'il a l'intention de faire signer le modèle révisé de LC par tous les nouveaux fournisseurs et par tous les fournisseurs existants.

Nous avons également noté que même s'il ne s'agit pas d'une exigence du *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs*, le nouveau modèle de LC ne prévoit pas de clause sur le « droit de vérification ». Une clause sur le droit de vérification pourrait être avantageuse pour la Ville, puisqu'elle permettrait d'avoir accès au personnel, aux dossiers et aux pièces justificatives des fournisseurs. Elle donnerait aussi à la Ville le droit de mener des vérifications afin d'examiner le rendement des services des fournisseurs.

Nous avons également comparé la version actuelle de la convention passée avec le fournisseur de l'hôtel visé qui fait l'objet de cet examen et les LC de deux autres fournisseurs d'hôtels afin de savoir s'il y avait des différences importantes entre les LC. Nous n'avons relevé aucune différence importante.

Recommandation n° 2

Que la Ville ajoute, dans le modèle révisé de la Lettre de convention, une clause sur le « droit de vérification » avant de signer les lettres révisées de convention avec les nouveaux fournisseurs et les fournisseurs existants.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le modèle de la Lettre de convention a été révisé en avril 2019 et prévoit désormais une clause sur le « droit de vérification ». La mise à jour de cette lettre de convention sera utilisée pour tous les nouveaux fournisseurs. Les Services du logement font actuellement signer la version à jour de la Lettre de convention par tous les fournisseurs

existants. Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le troisième trimestre de 2019.

2.2 Processus permettant de faire appel à de nouveaux fournisseurs d'hôtels

À l'heure actuelle, la Ville a des conventions avec un certain nombre d'hôtels qui fournissent des chambres afin d'assurer des services d'hébergement temporaire. Nous nous attendions à constater que le processus actuel permettant à la Ville de faire appel à de nouveaux fournisseurs d'hôtels était ouvert, transparent, équitable et économique. Nous nous attendions également à ce que les tarifs comptés par le fournisseur de l'hôtel visé soient économiques pour tous les types de services d'hébergement. Enfin, nous nous attendions à constater que tous les efforts de lobbying menés par le fournisseur de l'hôtel visé soient conformes aux règles de la Ville sur l'enregistrement des lobbyistes.

Le processus permettant d'inscrire de nouveaux hôtels dans la liste des fournisseurs d'hôtels de la Ville n'était pas fondé sur un régime de concurrence. La Ville a des accords de longue date avec de nombreux hôtels et motels auxquels elle fait actuellement appel. L'équipe des Services du logement avait mis sur pied, en 2017, un groupe de travail pour corriger les problèmes potentiels de capacité en raison du nombre de demandes d'hébergement qui a commencé à augmenter à l'automne 2016 et pour pallier l'indisponibilité prévue des hôtels en raison d'Ottawa 150. Ce groupe de travail a élaboré un processus d'approvisionnement pour inscrire de nouveaux hôtels dans la liste et avait communiqué avec différents hôtels et institutions d'enseignement postsecondaire dans la région d'Ottawa. Ce groupe de travail a cessé ses activités au milieu de 2017. Les Services du logement ont continué de faire appel à d'autres hôtels en se servant des processus et des outils mis au point par le groupe de travail afin d'accroître la capacité d'hébergement au début et à la fin de 2018.

Après avoir été contactés, les hôtels intéressés qui répondaient aux exigences de la Ville, dont une fourchette de tarifs, étaient inscrits dans la liste des fournisseurs d'hôtels de la Ville, et la Ville passait avec eux de nouvelles LC. La Ville continue de faire appel à ces hôtels pour les besoins des services d'hébergement d'urgence, en plus du fournisseur de l'hôtel visé. En outre, certains hôtels se sont engagés à fournir à la Ville des chambres pour assurer des services d'hébergement temporaire, sans toutefois signer de LC. Le personnel fait savoir que cette situation s'expliquait par différentes raisons, notamment les cas où certains hôtels exigent un dépôt et les cas dans lesquels

Examen du Programme d'aide et d'hébergement d'urgence – Hébergement dans l'hôtel visé

la Ville a besoin de chambres pour des séjours de longue durée, sans dates de départ précises.

Bien que la Ville n'ait pas lancé de demandes de propositions (DDP) en régime de concurrence pour faire appel à des hôtels afin d'assurer des services d'hébergement d'urgence, elle n'était pas tenue de le faire en vertu du *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs*. Toutefois, nous avons constaté qu'une des trois municipalités que nous avons consultées avait lancé un processus de DDP pour faire directement appel à des hôtels. Une autre municipalité avait lancé un processus de DDP pour confier à un fournisseur le soin d'administrer les services d'hébergement municipaux, notamment en faisant appel à des hôtels. En outre, nous sommes favorables, en règle générale, au recours à la concurrence, puisqu'il s'agit d'un processus qui permet d'optimiser les ressources financières et d'assurer la transparence. Dans ce cas, nous reconnaissons effectivement qu'il pourrait se révéler difficile d'y faire participer les exploitants d'hôtels, qui pourraient ne pas être habitués à ce processus. En outre, les demandes précédentes de la Ville ont permis de constater que le nombre d'hôtels et de motels intéressés à assurer ce service au nom de la Ville est limité.

Nous avons constaté que les tarifs comptés par le fournisseur de l'hôtel visé pour les chambres d'hôtel étaient concurrentiels par rapport aux tarifs des LC pour des hôtels comparables.

Le fournisseur de l'hôtel visé compte à la Ville le même tarif journalier pour les appartements résidentiels (et les autres propriétés résidentielles) et pour ses chambres d'hôtel (109 \$ la nuit). Puisque la plupart des familles séjournaient dans ces propriétés pendant plus d'un mois, le coût de ces appartements pour la Ville était nettement supérieur (d'environ 3 000 \$ par mois) aux tarifs mensuels moyens du marché pour des appartements comparables. D'après l'information publiée par différents organismes², nous avons constaté que lorsque la Ville s'engageait dans des baux d'un an, les loyers mensuels étaient de l'ordre de 827 \$ pour un studio et de 1 507 \$ pour un appartement de trois chambres à coucher. Rien n'était prévu, dans les LC, pour les tarifs réduits correspondant à des séjours de longue durée.

² Moyenne compilée à partir de l'information fournie par l'Alliance pour mettre un terme à l'itinérance à Ottawa, par l'Indice du logement locatif canadien et par la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Toutefois, le coût de ces appartements peut être inférieur à celui des chambres d'hôtel. Les familles plus nombreuses occuperaient souvent normalement plus d'une chambre dans un hôtel, et chacune de ces chambres serait comptée à la Ville. En outre, le personnel de la Ville fait savoir que puisque les appartements sont dotés de cuisines, bien des familles, en particulier celles qui ont de jeunes enfants, préfèrent les habiter. Aucune des trois autres municipalités que nous avons consultées ne fait appel à des appartements ni à d'autres propriétés résidentielles dans les cas où l'offre de refuges d'urgence est insuffisante.

Nous avons discuté, avec les Services du logement, de la possibilité que la Ville conclue des baux à long terme pour louer un parc d'appartements selon les tarifs du marché. La direction des Services du logement a décidé de ne pas faire appel à cette option en raison des incidences des Règles de la Commission de la location immobilière et de la *Loi sur la location à usage d'habitation*. De plus, les Services de logement ne veulent conclure des conventions qui auraient pour effet de mettre hors marché des logements locatifs privés supplémentaires.

Si le ou les propriétaires du fournisseur de l'hôtel visé ou les personnes qui les représentent communiquaient avec un membre du Conseil municipal ou du personnel de la Ville pour influencer une décision sur une question gouvernementale, on s'attendrait à ce qu'ils respectent le *Règlement sur le registre des lobbyistes*. Ils devraient notamment inscrire leurs activités de lobbying dans le Registre des lobbyistes de la Ville. Nous avons procédé à une recherche limitée dans le Registre des lobbyistes et confirmé que les activités de lobbying y étaient effectivement inscrites en ce qui a trait à l'hôtel visé. La nature de nos travaux ne nous aurait pas permis d'apprendre s'il y a eu d'autres activités de lobbying qui n'étaient pas inscrites dans le Registre des lobbyistes.

Recommandation n° 3

Que la Ville adopte l'approche de l'analyse de rentabilité afin d'évaluer les solutions de rechange pour les séjours de longue durée dans les hôtels, les motels et les appartements, en prévoyant :

- des tarifs réduits pour les séjours prolongés;
- le lancement d'un appel d'offres en régime de concurrence, par exemple une demande de propositions en bonne et due forme, pour enrichir sa liste d'hôtels disponibles.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les Services du logement lanceront, au troisième trimestre de 2019, une demande d'offres en bonne et due forme pour des services d'hébergement hors site; les nouvelles conventions entreront en vigueur d'ici le quatrième trimestre de 2019.

2.3 Processus de sélection de certains hôtels

Les Services du logement tiennent la liste des refuges et des hôtels qui se sont engagés à fournir des services d'hébergement temporaire excédentaire à titre de refuges d'urgence. Les travailleurs de soutien de l'hébergement de la Ville mettent à jour cette liste à partir de l'information sur la disponibilité des chambres en appelant chaque jour les hôtels et les refuges communautaires. Lorsque le refuge pour familles de l'avenue Carling est complet et qu'il n'y a plus de places dans les établissements de nos partenaires contractuels, l'information sur la disponibilité des chambres est transmise aux chargés de cas de la Ville et est consultée lorsqu'il s'agit d'héberger des ménages. Cette liste n'est pas consultée pour établir la disponibilité des refuges communautaires d'hommes et de femmes seuls. Ces organismes ont leur propre processus d'évaluation et de prise en charge. Les hommes et les femmes seuls sont généralement invités à s'adresser à ces organismes pour se loger.

Les chargés de cas de la Ville évaluent les besoins de chaque ménage et sélectionnent les chambres adaptées à leur situation. De nombreux facteurs influent sur le choix d'une chambre d'hôtel visé, notamment les dates de disponibilité, l'emplacement, la situation familiale, la taille de la famille, la superficie de la chambre et les besoins spéciaux, entre autres.

Dans le cadre de notre examen, nous nous attendions à constater que le processus de sélection des fournisseurs d'hôtel visé pour loger des ménages dans le cadre des services d'hébergement temporaire est ouvert, transparent, équitable et économique.

Dans le cadre de notre examen, nous avons observé que lorsqu'il y avait de la place, on donnait comme il se doit la priorité aux refuges appartenant à la Ville ou parrainés par la communauté, plutôt qu'aux hôtels, quand il s'agissait de loger des ménages. Nous n'avons observé aucun parti pris dans la sélection du fournisseur de l'hôtel visé dans le cadre du processus d'hébergement dans les hôtels. Dans l'hébergement des ménages ou des familles, chaque dossier a été traité distinctement, et chaque ménage

ou famille a été hébergé en fonction de ses besoins particuliers et de la disponibilité des hôtels.

Comme nous l'avons noté, le processus qui permet de suivre la disponibilité des chambres dans les hôtels était manuel. Dans nos entretiens avec d'autres municipalités, nous avons appris que Toronto et la région de Peel ont des systèmes qui leur permettent de suivre en temps réel la disponibilité des chambres dans différents hôtels. La Ville de Toronto fait appel au *Shelter Management Information System*, alors que la région de Peel fait appel à la *Housing Transformation Initiative*. Chacune de ces deux municipalités a fait appel à des organismes communautaires (soit le COSTI à Toronto et l'Armée du Salut dans la région de Peel) pour mettre à jour l'information sur les chambres libres dans les hôtels. Ces organismes offrent également aux clients des services de surveillance dans les établissements hors site au nom de ces municipalités.

À la différence de certaines autres municipalités, la Ville n'a pas conclu d'accords pour occuper toutes les chambres d'un hôtel ou d'un motel ni d'entente avec des organismes communautaires pour gérer les services hors site. La Lettre de convention de la Ville ne l'oblige pas à payer un certain nombre de chambres, et n'oblige pas non plus les hôtels et les motels à lui réserver un certain nombre de chambres.

Les gestionnaires des Services du logement de la Ville nous ont expliqué que l'on suit déjà la disponibilité des chambres dans différents refuges grâce au Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (SISA) du gouvernement fédéral et que le suivi de la disponibilité des chambres dans les petits refuges et hôtels ne prend pas vraiment beaucoup de temps, puisqu'il s'agit seulement de passer quelques appels téléphoniques. C'est pourquoi la mise en service d'un nouveau système pour enregistrer les résultats de ces appels paraîtrait inutile. L'option qui consiste à confier à un organisme à but non lucratif la surveillance des établissements hors site pour les clients déborde aussi le périmètre de cet examen.

Objectif n° 3 de l'examen

Faire une évaluation pour savoir si la Ville surveille les services offerts par les hôtels afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux contrats signés et qu'on ne fait appel qu'à des hôtels approuvés pour loger les sans-abris.

3.1 Clauses et conditions des conventions signées

La LC fait état des responsabilités de chacun des fournisseurs d'hôtels, qui consistent à offrir des commodités minimums aux ménages dans chacune des chambres. Ces commodités comprenaient un four micro-ondes fonctionnel, un mini réfrigérateur, les services hebdomadaires d'entretien ménager et de literie, les savons, le shampoing et le petit-déjeuner continental lorsque ce service est offert par l'hôtel. De plus, la Lettre de convention exige que chaque hôtel ait un programme de lutte contre la vermine.

C'est pourquoi nous nous attendions à constater, dans le cadre de notre examen, que la Ville était dotée de processus permettant de s'assurer que les fournisseurs de services d'hébergement temporaire offrent les commodités prévues dans les conventions signées.

Avant d'établir une Lettre de convention avec un hôtel, un membre désigné du personnel et un membre de l'équipe de direction des Services du logement visitent l'hôtel et tiennent des entrevues avec le propriétaire pour confirmer que l'hôtel offre les commodités nécessaires. Les visites d'hôtels précédant la LC étaient enregistrées dans des rapports, qui comprenaient des photos des chambres et des commodités, entre autres; ces rapports étaient revus par la direction des Services du logement.

En outre, dans le cadre de la gestion des dossiers, les chargés de cas et le superviseur hors site visitaient les hôtels et les propriétés pour confirmer que les commodités étaient effectivement offertes conformément à la LC. Les visites des chargés de cas étaient enregistrées dans un registre des dossiers classés avec les dossiers des cas. Les chargés de cas faisaient également un suivi à intervalles réguliers auprès des ménages en les appelant par téléphone pour savoir s'ils avaient des besoins particuliers dans le cadre du processus de gestion des cas et de soutien au logement continu.

Lorsqu'un ménage ou le personnel de l'hôtel dépose une plainte, le superviseur hors site se rend à l'hôtel pour corriger les problèmes. Le superviseur hors site et les chargés de cas ont fait savoir que les problèmes liés à l'hôtel visé ont été rapidement corrigés par le propriétaire de l'hôtel et qu'on avait fait appel, dans les cas nécessaires, à d'autres groupes de la Ville comme Santé publique Ottawa et les Services des règlements municipaux.

Le personnel a fait savoir que la plupart des plaintes adressées par les ménages hébergés dans l'hôtel visé et dans des appartements se rapportaient à des infestations de parasites, aux rats, aux coquerelles et aux fuites d'eau de la toiture. Dans ces cas,

on faisait appel au personnel de Santé publique Ottawa et des Services des règlements municipaux et on invitait le propriétaire de l'hôtel à prendre des mesures correctives. Ces mesures consistaient parfois à déposer des rapports sur le déverminage lorsque les problèmes étaient corrigés. Différents propriétaires d'hôtels ont aussi déposé des plaintes à propos du comportement des résidents. Généralement, dans ces cas, la Ville essayait d'aider les familles à continuer d'être hébergées ou les réinstallait dans d'autres hôtels, dans des logements offerts par des partenaires contractuels ou dans le refuge pour familles de l'avenue Carling, selon le cas.

Les chargés de cas et le superviseur hors site ont fait savoir que le niveau de service offert aux ménages est différent dans les hôtels hors site par rapport aux refuges appartenant à la Ville ou parrainés par les communautés. En règle générale, les refuges offrent aux ménages plus de services, de ressources et d'aide en raison du personnel sur place dans les refuges, à raison de 24 heures sur 24 et de sept jours sur sept. Or, ils ont aussi fait savoir que les familles qui ont des enfants préféraient généralement les appartements fournis par l'hôtel visé, puisque ces appartements sont dotés de cuisines complètes.

3.2 Approbation des services d'hébergement

Pour s'assurer que les ménages ou les familles qui ont besoin de services d'hébergement d'urgence ont droit au niveau de service précisé et au soutien voulu pendant leur séjour dans le réseau des refuges d'urgence de la Ville, cette dernière a conclu des accords préapprouvés avec différents refuges et hôtels parrainés par les communautés.

C'est pourquoi nous nous attendions à constater, dans le cadre de notre examen, que les établissements auxquels font appel les chargés de cas pour loger les sans-abris étaient approuvés d'avance par la Ville.

Nous avons constaté que bien que la Ville surveille les ménages à intervalles réguliers afin de s'assurer qu'ils restaient dans les logements dans lesquels ils étaient hébergés, il y avait des exceptions. Nous avons relevé des cas dans lesquels le fournisseur de l'hôtel visé a procédé à des travaux de rénovation et à des réparations dans des établissements préapprouvés faisant l'objet de la Lettre de convention. Dans ces cas, les clients des services d'hébergement logés dans ces propriétés ont été réinstallés, par le propriétaire de l'hôtel, dans d'autres propriétés non approuvées qui lui appartenaient. Dans certains cas, la Ville a reçu un préavis et a approuvé le déménagement

temporaire. Toutefois, il s'est produit d'autres cas dans lesquels le même fournisseur a déménagé des familles sans approbation préalable. Quand il en a eu connaissance, le personnel est rapidement intervenu et a réinstallé les familles dans des propriétés approuvées. La Ville n'a pas payé de frais pour les séjours des familles dans les propriétés non approuvées.

Certaines propriétés qui appartenaient au fournisseur de l'hôtel visé, qui ne faisaient pas partie de la LC et qui ont servi de refuges d'urgence avaient subi des travaux de rénovation ou de modification. Nous avons confirmé que certains de ces travaux de rénovation ou de modification ont été effectués sans permis de construire.

Comme nous l'expliquons ci-dessus dans la section Renseignements généraux et contexte, on faisait également appel à quelques hôtels qui ne faisaient pas l'objet d'une LC (soit six hôtels en 2017 et trois en 2018). Toutefois, la direction des Services du logement avait approuvé la sélection de ces hôtels.

Recommandation n° 4

Que la Ville conclue, dans la mesure du possible, une lettre de convention avec chacun des hôtels auxquels elle fait appel à intervalles réguliers pour que les responsabilités de toutes les parties soient bien définies et communiquées.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation et l'a mise en œuvre.

La direction conclut une convention avec chaque hôtel à intervalles réguliers pour veiller à ce que les responsabilités de toutes les parties en cause soient bien définies et communiquées. Dans certains cas, on a fait appel à un hôtel qui n'était pas inscrit dans la Lettre de convention afin de répondre aux besoins en capacités ou aux besoins exceptionnels d'un ménage, notamment en ce qui a trait à l'accessibilité, aux mesures de sécurité urgentes ou au prolongement du séjour d'un ménage hébergé à l'origine pour des raisons d'urgence, par exemple un incendie ou une inondation. Les Services du logement ont conclu des conventions avec tous les hôtels auxquels ils font appel à intervalles réguliers. La direction considère que cette recommandation a été appliquée.

Recommandation n° 5

Que la Ville s'assure que toutes les propriétés distinctes des hôtels et des motels et utilisées pour l'hébergement temporaire sont énumérées dans la Lettre de convention et qu'avant d'y ajouter des propriétés, les Services du Code du bâtiment procèdent à une inspection et confirment que ces propriétés ne contreviennent pas aux règlements sur le bâtiment ni aux règlements municipaux et qu'il n'y a pas d'ordonnance de conformité en instance.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Bien que les Services du logement ne s'attendent pas à établir ni à conclure de nouvelles conventions avec des propriétés distinctes des hôtels pour les services d'hébergement temporaire, si la direction devait le faire, les Services du logement demanderont aux Services du Code du bâtiment de rédiger un rapport de synthèse de la conformité pour réunir l'information sur le statut des permis de construire délivrés et des inspections et sur les ordonnances et les plaintes en instance en ce qui a trait au Code du bâtiment de l'Ontario, au règlement de zonage et au règlement sur les normes du bâtiment.

La direction actuellement met à jour son modèle actuel de Lettre de convention avec le seul fournisseur qui offre des propriétés distinctes des hôtels et des motels et veillera à ce que toutes les propriétés distinctes des hôtels et des motels et utilisées pour l'hébergement temporaire soient inscrites dans la Lettre de convention. Ce travail sera terminé d'ici le deuxième trimestre de 2019.

Objectif n° 4 de l'examen :

Faire une évaluation pour savoir si les sommes versées aux fournisseurs de l'hôtel visé l'ont été pour des personnes autorisées et que le processus de paiement respecte les politiques et les procédures.

4.1 Factures et dossiers de cas

Chaque fois qu'un ménage est logé dans le réseau d'hébergement d'urgence de la Ville ou qu'il sort du réseau, les chargés de cas enregistrent cette information dans la base de données du SISA du gouvernement fédéral. Par conséquent, on tient dans la base de données du SISA un relevé de chaque ménage enregistré dans le réseau

Examen du Programme d'aide et d'hébergement d'urgence – Hébergement dans l'hôtel visé

d'hébergement d'urgence, en précisant les dates des séjours. Les chargés de cas enregistrent également cette information dans les dossiers de cas qu'ils tiennent pour chaque ménage ou chaque cas. À la fin du mois, les hôtels adressent à la Ville des factures qui comprennent les noms des ménages, les numéros des chambres, les dates d'arrivée et de départ et les tarifs facturés.

Par conséquent, nous nous attendions à constater, dans le cadre de notre examen, que la Ville était dotée d'un processus permettant de confirmer que les factures des hôtels étaient exactes et que l'information reproduite dans ces factures correspondait à la base de données du SISA et à la LC.

Nous avons constaté qu'il existait un processus rigoureux de vérification des factures. Un membre du personnel des Services du logement qui n'est pas un chargé de cas examine les factures mensuelles pour s'assurer qu'elles sont exactes et que l'information reproduite dans les factures pour chaque ménage concorde avec l'information reproduite dans la base de données du SISA. On contrôle la concordance des tarifs comptés dans les factures avec la LC. Tous les écarts notés pendant ce processus de contrôle de concordance sont redressés avec les hôtels et les factures sont corrigées avant que les sommes facturées soient réglées.

Nous avons prélevé un échantillon des factures de 2017 et de 2018 soumises par le fournisseur de l'hôtel visé. Nous avons constaté que l'information reproduite dans ces factures concordait avec les noms des ménages, les dates d'arrivée et de départ dans la base de données du SISA ainsi qu'avec l'information dans les dossiers de cas tenus par les chargés de cas. Les tarifs comptés par le fournisseur de l'hôtel visé concordaient également avec la LC.

En outre, nous avons noté que les copies des documents essentiels comme les documents confirmant l'identité des ménages, les renseignements personnels, les confirmations d'hébergement dans les hôtels et les demandes de commodités spéciales, entre autres, et se rapportant à chaque cas avaient été versées dans les dossiers de cas.

4.2 Politiques et procédures d'approvisionnement

Le groupe des Services du logement de la Ville fait appel à une carte de crédit de la Ville (la « carte d'achat ») pour régler les factures des hôtels. Par conséquent, le processus de paiement doit respecter la politique et les procédures sur les cartes d'achat de la Ville. Il est important de respecter la politique et les procédures sur les

cartes d'achat de la Ville, ce qui permet de donner à la Ville l'assurance que les paiements sont justifiés et qu'ils sont comptabilisés comme il se doit dans le système financier.

En outre, pour s'assurer que les différentes transactions portées sur une carte d'achat ont été autorisées, étaient étayées par des preuves d'achat et respectaient la politique et les procédures sur les cartes d'achat de la Ville, un examinateur indépendant doit vérifier chaque transaction³. L'utilisateur de la carte dresse la liste de toutes ses transactions du mois dans un formulaire de contrôle de concordance et fait suivre ce formulaire, ainsi que les pièces justificatives, à l'Unité des services financiers. Le personnel de l'Unité des services financiers doit examiner le contrôle de concordance pour s'assurer qu'il est conforme, confirmer qu'il a procédé à un examen et faire suivre les pièces justificatives à l'administrateur des cartes d'achat qui fait partie du groupe des Services de l'approvisionnement.

C'est pourquoi nous nous attendions à constater, dans le cadre de notre vérification, que le processus de paiement respecte la politique et les procédures sur les cartes d'achat de la Ville et qu'un examinateur indépendant confirme chaque mois que les sommes portées à la carte d'achat étaient autorisées.

Nous avons relevé un certain nombre de problèmes dans le processus de paiement des factures des hôtels qui offrent des services d'hébergement :

- la carte d'achat attribuée à un employé était utilisée par un autre employé désigné pour autoriser des dépenses. La politique sur les cartes d'achat précise que « *Les titulaires de carte d'achat ne doivent jamais partager celle-ci ni le numéro de la carte avec d'autres employés* »;
- les paiements portés aux cartes d'achat étaient fractionnés à intervalles réguliers pour respecter la limite de transaction de 100 000 \$ par carte. Les procédures sur les cartes d'achat précisent qu'« *un achat ne doit pas être réparti sur plusieurs factures dans le but de contourner le montant maximal permis par transaction* »;
- le personnel de l'Unité des services financiers (USF) a fait savoir qu'il ne menait pas d'examen des contrôles de concordance préparés par les Services du logement. L'USF estampillait la date sur les relevés de contrôle de concordance

³ Il est possible de se prévaloir d'une exception à cette obligation si le chef de l'approvisionnement a approuvé un autre processus. Au moment où nous avons mené notre vérification, cet autre processus applicable n'avait été approuvé.

des paiements sans faire d'examen et les faisait suivre à l'administrateur des cartes d'achat du groupe des Services d'approvisionnement. Or, les procédures sur les cartes d'achat précisent que « *l'USF vérifie chaque relevé pour s'assurer qu'il est exact, complet et autorisé et qu'il constitue une piste de vérification et pour veiller à ce que les politiques et les procédures municipales pertinentes soient respectées* ».

Recommandation n° 6

Que la Ville se conforme à la politique et aux procédures sur les cartes d'achat lorsqu'elle se sert d'une carte d'achat pour régler les factures des fournisseurs d'hôtels.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les Services du logement ont modifié leurs pratiques pour s'assurer que les dépenses sont autorisées par le titulaire de la carte, et non une personne désignée. En outre, les limites mensuelles fixées pour les cartes d'achat ont été augmentées conformément à la Politique sur les cartes d'achat.

Les Services du logement et l'Unité des services financiers travailleront de concert avec le Service de l'approvisionnement pour consigner l'approbation d'un autre processus de contrôle de concordance des paiements pour les factures des fournisseurs d'hôtels conformément à la Politique sur les cartes d'achat. Ce travail sera terminé d'ici le quatrième trimestre de 2019.

Objectif n° 5 de l'examen

Procéder à une évaluation pour s'assurer que les propriétés résidentielles pour lesquelles la Ville a conclu une LC avec le fournisseur de l'hôtel visé respectent le Code du bâtiment et les règlements municipaux applicables.

5.0 Conformité des bâtiments

La Ville a conclu une LC avec le fournisseur de l'hôtel visé pour fournir les appartements résidentiels précisés et d'autres propriétés résidentielles dans le cadre des services d'hébergement temporaire pour les besoins des refuges d'urgence.

Pour la sécurité et la protection des ménages et des familles logés dans ces propriétés résidentielles, nous croyons que la Ville devrait s'assurer que ces propriétés respectent les règlements sur le Code du bâtiment applicables. Les règlements sur le Code du

bâtiment et les règlements municipaux prévoient les normes minimums à respecter pour tous les bâtiments.

Certaines propriétés résidentielles inscrites dans la LC ont subi des travaux de rénovation et de modification, qui ont obligé la Ville à mener des inspections et à délivrer les permis voulus pour s'assurer que ces modifications ont été apportées conformément aux règlements sur le Code du bâtiment et aux règlements municipaux pertinents.

C'est pourquoi nous nous attendions à constater, dans le cadre de notre examen, que les propriétés résidentielles, distinctes de l'hôtel, pour lesquelles la Ville a signé une LC avec le fournisseur de l'hôtel visé respectent les règlements sur le Code du bâtiment et les règlements municipaux applicables.

Il y avait huit propriétés résidentielles, distinctes de l'hôtel, inscrites dans la LC passée avec le fournisseur de l'hôtel visé. Nous avons constaté ce qui suit :

- une propriété inscrite dans la LC avait subi d'importants travaux de modification sans le permis de construire obligatoire;
- deux propriétés inscrites dans la LC semblent avoir subi des travaux d'agrandissement ou de modification, qui pourraient ne pas être conformes au Code du bâtiment ni aux règlements de zonage. Toutefois, le personnel des Services du Code du bâtiment a fait savoir qu'il devrait inspecter les propriétés pour le confirmer, puisqu'il a besoin de plus amples renseignements sur l'intérieur de ces bâtiments afin de rendre une décision;
- toutes les autres propriétés résidentielles inscrites dans la LC faisaient l'objet des permis obligatoires.

En Ontario, toutes les propriétés sont affectées à une classification ou à des classifications foncières, pour les besoins de l'impôt foncier, par la Société d'évaluation foncière des municipalités (SÉFM). La classification fiscale d'une propriété est l'un des facteurs qui déterminent le montant des impôts fonciers à verser à la municipalité.

Si une propriété résidentielle est utilisée pour des activités professionnelles ou commerciales, elle pourrait changer de classification foncière. Les impôts fonciers sur les propriétés commerciales sont généralement supérieurs à ceux des propriétés résidentielles de même valeur.

C'est pourquoi nous nous attendions à constater que la Ville avait déterminé que les classifications fiscales de la SÉFM pour les propriétés inscrites dans la LC passée avec le fournisseur de l'hôtel visé sont raisonnables compte tenu de ce qu'elle savait de leur vocation à ce moment.

Les dispositions prises à l'heure actuelle avec la Ville pour l'utilisation des propriétés distinctes des hôtels laissent entendre que ces propriétés pourraient avoir une vocation commerciale. Or, certaines de ces propriétés sont affectées à une classification fiscale résidentielle, et les impôts fonciers sont calculés d'après cette classification.

Recommandation n° 7

Que les Services du logement de la Ville se concertent avec les Services du Code du bâtiment d'Ottawa pour faire une évaluation afin de savoir si toutes les propriétés énumérées dans la Lettre de convention respectent le Code du bâtiment de l'Ontario et les règlements de zonage municipaux.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation et a lancé les travaux.

Les Services du Code du bâtiment procéderont à une évaluation pour savoir si toutes les propriétés distinctes des hôtels et énumérées dans la Lettre de convention sont conformes au Code du bâtiment de l'Ontario et aux règlements de zonage d'ici au troisième trimestre de 2019.

Depuis le 1^{er} juin 2019, les Services du logement ne font plus appel aux propriétés dont les adresses sont indiquées dans ce rapport d'examen et qui ont ou qui pourraient avoir subi des modifications, des travaux de rénovation ou autres ou des changements sans que le permis de construire obligatoire ait été délivré ou qui ne respectent peut-être pas le Code du bâtiment de l'Ontario et le règlement de zonage.

Recommandation n° 8

Que la Ville détermine si la classification fiscale de chacune des propriétés distinctes des hôtels énumérées dans la Lettre de convention avec le fournisseur de l'hôtel visé est exacte.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation et l'a mise en œuvre.

Le personnel a demandé à la SÉFM d'examiner la classification fiscale de chacune des propriétés distinctes des hôtels énumérées dans la Lettre de convention.

Recommandation n° 9

Que la Ville s'assure que le Code du bâtiment de l'Ontario et les règlements de zonage municipaux sont respectés avant de passer ou de modifier des lettres de convention afin d'y ajouter d'autres propriétés distinctes des hôtels.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation et l'a mise en œuvre.

Désormais, s'ils concluent ou modifient des conventions avec des fournisseurs pour y ajouter des propriétés distinctes des hôtels, les Services du logement travailleront en collaboration avec le secteur de service compétent pour s'assurer de respecter le Code du bâtiment de l'Ontario, les règlements de zonage, le règlement sur les normes du bâtiment et le Code de prévention des incendies avant de signer la Lettre de convention.

Bien que la direction n'ait pas l'intention de conclure de nouvelles conventions pour d'autres propriétés distinctes des hôtels, les Services du logement ont modifié leur Protocole d'approvisionnement : processus des services hors site dans sa version actuelle et y ont intégré cette exigence. La direction considère que cette recommandation est appliquée.