



**Bureau du vérificateur général : Examen de la
gestion des responsables des refuges d'urgence
– Gestion des contrats, déposé devant le Comité
de la vérification – Le 30 novembre 2017**

Table des matières

Résumé	1
Objet	1
Contexte et justification	1
Constatations	2
Conclusion	3
Recommandations et réponses.....	4
Rapport d'examen détaillé.....	10
Examen de la gestion des fournisseurs de refuges d'urgence.....	10
Introduction	10
Renseignements généraux et contexte.....	10
Objectifs et critères de l'examen	12
Portée	13
Approche et méthodologie	13
Observations et recommandations.....	13
Annexe A – Objectifs et critères de l'examen.....	25

Remerciements

L'équipe responsable du présent examen, composée de Mario Ferrante de Virtus Consulting Inc. et de Janet Onyango du Bureau du vérificateur général (BVG), sous la supervision d'Ed Miner, vérificateur général adjoint, et sous la direction de Ken Hughes, vérificateur général, tient à remercier les personnes qui ont contribué à ce projet, et plus particulièrement celles qui ont fourni des éclaircissements et des commentaires dans le cadre de l'examen.

Original signé par :

Vérificateur général

Résumé

Objet

Le présent examen a été effectué à la suite d'un signalement fait à la Ligne directe de fraude et d'abus. Il évalue l'efficacité des contrôles mis en place par la Ville pour s'assurer que les tiers responsables de refuges d'urgence se conforment à certaines exigences contractuelles. L'examen porte sur le cycle d'examen annuel 2015-2016.

Contexte et justification

La Ville a conclu d'une entente de service avec le ministère du Logement pour l'administration du financement fourni aux exploitants de refuges d'urgence provenant de fonds de l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (IPIC). On dénombre environ 950 places permanentes réparties dans 8 refuges exploités par des responsables communautaires et 2 refuges gérés par la Ville. La Ville verse environ 15,3 millions de dollars annuellement aux exploitants de refuges pour fournir des services d'hébergement d'urgence aux personnes et aux familles sans abri.

En tant qu'administratrice des fonds de l'IPIC, la Ville doit s'assurer que les services d'hébergement d'urgence sont équitables pour tous les clients, qu'ils sont dispensés conformément à l'entente d'achat de services que la Ville a conclue avec les responsables de refuges et que le financement pour les indemnités journalières n'est versé qu'à l'égard des clients et des services admissibles. La Ville assume également la responsabilité d'inspecter les refuges et de partager l'information et les ressources qui soutiennent les services à la clientèle et le développement de la capacité organisationnelle des exploitants de refuges. Il importe que des processus de contrôle efficaces soient en place pour que la Ville puisse remplir son rôle de surveillance et veiller à ce que les refuges offrent un service d'un niveau minimal acceptable et reçoivent le financement requis.

Constatations

Voici les principales constatations relatives aux deux aspects des mesures de contrôle mises en place par la Ville pour assurer la gestion des ententes concernant les refuges d'urgence.

1. Conformité des responsables des refuges d'urgence aux normes sur les refuges d'urgence

L'examen révèle que la Ville a établi des *Normes sur les refuges d'urgence* qui encadrent les exploitants de refuges dans la prestation de services d'un niveau minimal acceptable. L'examen indique également que la Ville dispose d'ententes à jour avec chaque responsable de refuge. Les ententes exigent que ceux-ci se conforment aux *Normes sur les refuges d'urgence*, qu'ils rendent compte chaque année de leurs résultats financiers et des services dispensés et qu'ils permettent à la Ville d'accéder aux refuges afin qu'elle puisse s'acquitter de sa responsabilité de surveillance.

Les *Normes sur les refuges d'urgence* de la Ville n'ont pas été révisées ni mises à jour depuis 2005. Elles ne couvrent pas non plus certains secteurs qui le sont par les normes d'autres municipalités de l'Ontario que nous avons consultées. Ces secteurs comprennent notamment la collecte et la divulgation de renseignements personnels, la destruction de biens personnels et la gestion de l'abstinence chez les toxicomanes. De plus, dans un certain nombre de secteurs, les normes de la Ville ne contiennent aucun mécanisme qui permettrait de définir clairement ce qui constitue un service minimal acceptable.

Nous avons constaté que les inspections de la Ville sont effectuées en temps opportun. Cependant, nous avons noté qu'il n'y avait pas de cadre général pour les inspections et qu'il existait des lacunes dans certains outils et processus utilisés pour mener les inspections et les examens. Aucun suivi des exigences énoncées dans les ententes et les résultats d'inspection correspondants n'est effectué sur une base consolidée et aucun dossier sur les mesures correctives prises à la suite des inspections n'est tenu.

2. Paiement de montants précis aux responsables des refuges d'urgence pour les services fournis

Afin d'évaluer l'exactitude des paiements versés aux responsables de refuges, nous avons examiné les mesures de contrôle mises en place pour déterminer la contribution des clients au coût de leur logement et les contrôles relatifs au traitement des factures mensuelles des responsables de refuges.

Examen de la gestion des responsables des refuges d'urgence Gestion des contrats

Les clients des refuges sont tenus de contribuer au coût de leur hébergement d'après une évaluation de leur revenu. Pour déterminer dans quelle mesure les sources de revenus ont été identifiées dans les processus d'admission des refuges, nous avons examiné l'information sur l'aide sociale d'un échantillon de 10 clients de refuge. Nous avons constaté que, dans les quatre cas où les clients avaient un revenu du programme Ontario au travail, le système national de lutte contre l'itinérance utilisé pour faire le suivi les contributions des clients l'indiquait. Toutefois, nous avons constaté que la Ville ne procède pas périodiquement à des vérifications similaires ni ne passe en revue les procédures d'admission des responsables de refuges au cours des inspections.

Nous avons examiné un échantillon des dossiers de paiement de la Ville pour les exploitants de refuges et constaté que les factures mensuelles des refuges respectaient les montants des indemnités journalières prévues dans les ententes et que le nombre de nuits d'hébergement fourni concordait avec les données du système national de lutte contre l'itinérance. Toutefois, la Ville n'a pas de politiques ni de procédures documentées pour orienter le personnel dans l'exécution d'un certain nombre de processus financiers clés.

Nous avons également constaté que la Ville a adopté une politique officielle pour indemniser les refuges dans les cas où ceux-ci fournissent des services de longue durée ou intensifs aux clients, même si ces derniers ne restent pas pour la nuit. Les factures mensuelles de certains refuges présentent séparément les détails concernant les clients qui reçoivent ces services, la durée de leur séjour au refuge et le montant facturé pour les services. Les contrôles sur ces paiements sont limités, ce qui reflète leur nature officielle.

Conclusion

L'objectif général de l'examen consistait à évaluer la façon dont la Ville assumait sa responsabilité de veiller à ce que les responsables de refuges d'urgence respectent les modalités de leurs ententes. Nous avons constaté que, même si certaines améliorations sont nécessaires, en particulier l'actualisation des *Normes sur les refuges d'urgence* de la Ville, dans l'ensemble, l'administration municipale s'acquitte de ses responsabilités.

Des ententes à jour ont été signées avec chaque responsable de refuge, lesquelles ententes renvoient à des normes. Le personnel de la Ville mène des inspections pour assurer la conformité. Ces inspections pourraient toutefois être améliorées, car le

personnel ne consigne pas avec suffisamment de détails la portée et la profondeur des activités d'inspection entreprises.

Les processus de vérification des factures garantissent que les factures de refuges mensuelles sont calculées correctement en fonction des montants des indemnités journalières prévues dans les ententes. Des améliorations peuvent toutefois être apportées en consignait les processus de vérification des factures et en clarifiant, à l'aide de politiques officielles, certaines pratiques de facturation qui ont été acceptées par la Ville.

Recommandations et réponses

Recommandation n° 1

Que la Ville révise et mette à jour ses *Normes sur les refuges* afin de les rendre plus complètes, détaillées et mesurables.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Les Services du logement examineront les normes sur les refuges d'autres municipalités afin d'en tirer des pratiques exemplaires et de veiller à l'établissement d'un ensemble complet de normes détaillées pour guider les activités des exploitants de refuges. Un groupe de travail composé de représentants des refuges et d'autres partenaires connexes sera formé et examinera, révisera et mettra à jour les *Normes sur les refuges* de 2005.

Les normes révisées proposées feront l'objet d'un rapport, qui sera présenté au Comité des services communautaires et de protection et au Conseil municipal durant le premier trimestre de 2019.

Recommandation n° 2

Que la Ville poursuive ses efforts dans l'objectif de consolider le suivi des exigences énoncées dans les ententes relatives aux refuges et les activités de supervision afférentes.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

De nouveaux processus de suivi ont été instaurés durant le troisième trimestre de 2017 en vue de consolider la surveillance des exigences énoncées dans les

ententes relatives aux refuges et les activités de supervision afférentes. La feuille directrice de suivi des refuges regroupe les renseignements suivants :

- Liste de vérification des documents requis – Consigner la réception de tous les documents requis annuellement par l'entente de prestation de service conclue entre chaque organisme et la Ville d'Ottawa.
- Suivi des inspections – Consigner la date, type d'inspection, détails, mesures correctives et suivis effectués pour chacune des inspections de refuge (inspections annuelles et vérifications de la conformité).
- Facturation – Consigner les détails des factures mensuelles pour indemnité journalière de chaque organisme, vérifications des données du Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (SISA), et dates et remarques pour le processus de vérification.
- Contributions et bons de commande – Consigner les contributions annuelles de la clientèle et montants approuvés des bons de commande pour chaque organisme.
- Nuitées dans les refuges pour familles – Consigner les nuitées enregistrées dans le SISA pour les deux refuges pour famille de la Ville et emplacements hors refuge utilisés chaque mois.

Recommandation n° 3

Que la Ville améliore son processus d'inspection des refuges grâce aux mesures suivantes :

- a. Tenir à jour une liste des mesures correctives mises en place ainsi que de leur date de confirmation.
- b. Rédiger des documents qui décrivent le cadre général du processus d'inspection et expliquent quoi faire lorsqu'un rapport sur les résultats doit être produit et qu'une nouvelle inspection doit être faite.
- c. Créer des outils d'inspection qui se rapportent directement aux normes sur les refuges et qui permettent de consigner précisément la nature et la portée des éléments inspectés ainsi que d'appuyer le verdict de conformité ou de non-conformité à des normes en particulier.
- d. Confier au personnel de la Ville la gestion de tout le processus d'enquête mené dans le cadre des inspections.

- e. Élaborer et consigner une méthode d'enquête dans laquelle la Ville gère tout le processus, dans un souci d'objectivité. Cette méthode devrait être conçue et mise en œuvre de façon à pouvoir tirer des conclusions raisonnables des résultats obtenus. Elle devrait également prévoir des directives pour la création de questions, le choix et la taille des échantillons de même que la façon de poser les questions et de recueillir les réponses.
- f. Faire signer aux exploitants de refuges des documents attestant qu'ils ont compris les résultats des inspections.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

- a. Un outil de suivi des inspections a été créé au troisième trimestre de 2017 pour consigner les mesures correctives et de suivi de toutes les inspections de refuge (inspections annuelles et vérifications de la conformité).
- b. D'ici le quatrième trimestre de 2018, les Services du logement élaboreront des lignes directrices et des procédures pour guider les processus d'inspection et de réinspection.
- c. Les outils servant actuellement pour les inspections se rapportent aux *Normes sur les refuges* de 2005. On les révisera pour qu'ils précisent la nature et la portée des éléments inspectés, ainsi que les exigences minimales attendues et les documents à l'appui requis. Une fois que la révision et la mise à jour des *Normes sur les refuges* de 2005 auront été approuvées par le Conseil municipal, au premier trimestre de 2019, on modifiera l'outil d'inspection en fonction des modifications apportées aux normes. Cette révision sera terminée avant la fin du deuxième trimestre de 2019.
- d. Les Services du logement étudieront les objectifs et le processus d'enquête avant le prochain cycle annuel d'examen des inspections, qui aura lieu au deuxième trimestre de 2018, ainsi que les autres méthodes déjà instaurées ou pouvant l'être, l'objectif étant d'évaluer le service à la clientèle à la lumière des normes. Si l'enquête s'avère toujours utile pour mesurer la satisfaction de la clientèle et recueillir des commentaires sur les services, les Services du logement superviseront le processus du début à la fin.
- e. Si l'on adopte les enquêtes, les Services du logement examineront les méthodes et les pratiques exemplaires d'autres municipalités relatives aux

enquêtes auprès des clients et du personnel. Des enjeux comme le recrutement de participants, l'accès aux technologies en ligne et l'accès aux participants durant la journée seront pris en considération pour élaborer le processus d'enquête. La méthode sera étayée et axée sur les façons de veiller à ce que le nombre de personnes sondées soit suffisant pour pouvoir tirer des conclusions valables. Ce travail sera terminé d'ici le deuxième trimestre de 2018.

- f. À partir du troisième trimestre de 2018, les exploitants de refuges devront signer le rapport et les résultats des inspections pour confirmer qu'ils ont pris connaissance et ont compris ces résultats ainsi que les éventuelles mesures correctives requises.

Recommandation n° 4

Que la Ville mette en place des mesures de contrôle pour vérifier si les exploitants de refuges évaluent correctement les besoins financiers de leurs clients avant de déterminer s'ils doivent apporter une contribution. Les modifications pourraient notamment comprendre les mesures suivantes :

- a. Ajouter les activités d'admission au processus d'inspection des Services du logement.
- b. En procédant par échantillonnage, comparer le revenu de clients indiqué dans le SISA au revenu déclaré ou à l'aide financière reçue selon le système du programme Ontario au travail.

Réponse de la direction

Pour favoriser davantage les contributions et le suivi, les mesures suivantes seront prises :

- a. Les Services du logement examineront les pratiques exemplaires et les normes sur les refuges d'autres municipalités concernant le processus d'admission, notamment en ce qui a trait aux contributions des clients. Les changements approuvés seront intégrés aux éventuelles révisions des *Normes sur les refuges* de 2005 et concorderont avec la liste de vérification pour les inspections annuelles et les vérifications de la conformité. On élaborera des lignes directrices normalisées pour le processus d'admission dans un souci d'uniformité et en vue de renforcer les attentes relatives à la contribution. Le tout sera terminé d'ici le deuxième trimestre de 2018.

- b. Chaque année, les Services du logement compareront les revenus figurant dans le SISA d'un échantillon de clients au revenu déclaré ou à l'aide financière qu'ils reçoivent selon le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS). Cette mesure prendra effet durant le quatrième trimestre de 2018.

Recommandation n° 5

Que la Ville améliore les processus de vérification des factures des refuges d'urgence grâce aux mesures suivantes :

- a. Rédiger des documents qui encadrent les processus de vérification mensuelle des factures et les expliquent.
- b. Conserver au dossier les originaux des rapports qui appuient la vérification de factures.
- c. À intervalles prédéterminés, comparer les données avec celles du SISA et s'assurer que les modifications apportées au système après l'approbation des factures sont bien comptabilisées.
- d. Rédiger une politique officielle relative aux services de longue durée ou intensifs fournis à des clients qui ne restent pas pour la nuit, et transmettre cette politique aux refuges.
- e. Élaborer des procédures pour vérifier l'exactitude des montants facturés par les refuges pour des services de longue durée ou intensifs fournis à des clients qui ne restent pas pour la nuit.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

- a. D'ici le deuxième trimestre de 2018, les Services du logement élaboreront des procédures qui encadreront les processus mensuels liés aux factures et les expliqueront.
- b. Depuis le troisième trimestre de 2017, on conserve les originaux des rapports appuyant la vérification du revenu.
- c. À partir du deuxième trimestre de 2018, deux fois par année, les Services du logement compareront les données à celles du SISA pour s'assurer que les modifications apportées au système après l'approbation des factures sont bien comptabilisées.

- d. On examinera les pratiques de facturation des refuges d'urgence pour les dépenses en indemnités journalières dans les cas où des services de longue durée ou intensifs ont été fournis à des clients qui ne sont pas restés pour la nuit. Si ces pratiques devaient continuer, une politique officielle sera rédigée et transmise à tous les refuges d'urgence d'ici le deuxième trimestre de 2018.
- e. Conformément à la réponse ci-dessus, si ces pratiques devaient continuer, on élaborera d'ici le troisième trimestre de 2018 des procédures pour faire le suivi des montants facturés par les refuges pour ces services et en vérifier l'exactitude.

Rapport d'examen détaillé

Examen de la gestion des fournisseurs de refuges d'urgence

Introduction

À la suite d'un signalement fait à la Ligne directe de fraude et d'abus, le Bureau du vérificateur général (BVG) a entrepris un examen de la gestion municipale des fournisseurs de refuges d'urgence.

Renseignements généraux et contexte

Les refuges d'urgence viennent en aide aux personnes et aux familles sans abri. La Ville subventionne environ 950 places permanentes dans deux refuges pour familles municipaux, huit refuges communautaires et d'autres installations de dépannage en fonction de la demande. Elle offre ce service essentiel pour le gouvernement provincial et en partenariat avec celui-ci.

La Ville d'Ottawa doit, en rendant des comptes au ministère du Logement¹, veiller à ce que :

- Les clients bénéficient d'un accès équitable aux services de base;
- Les services soient fournis conformément à l'accord d'achat de services, qui comprend les normes sur les refuges;
- Le système de services de refuge bénéficie d'une coordination et d'un soutien et que les allocations quotidiennes ne soient dépensées que pour des clients et services admissibles.

À cette fin, la Ville doit :

- Visiter régulièrement les refuges;
- Communiquer l'information, les ressources, etc., afin de soutenir les services à la clientèle et de renforcer la capacité de l'organisation;
- Effectuer un examen complet, au moins une fois tous les 30 mois, pour vérifier si les normes sur les refuges sont respectées;

¹ Normes sur les refuges de la Ville d'Ottawa

Examen de la gestion des responsables des refuges d'urgence

Gestion des contrats

- Effectuer des examens partiels lorsque la Ville ou le Ministère le juge nécessaire ou lorsque l'exploitant d'un refuge le demande;
- Soutenir chacun des exploitants de refuge, étant donné qu'ils font partie du système de prestation de services aux sans-abri et à la population à risque d'Ottawa;
- Verser aux exploitants environ 15,3 millions de dollars par année pour l'administration de refuges d'urgence.

La Ville a conclu des ententes avec huit exploitants de refuge d'urgence responsables de la plupart des refuges d'Ottawa :

- Les Bergers de l'espoir;
- La Mission d'Ottawa;
- Centre catholique pour immigrants d'Ottawa;
- Armée du Salut;
- YMCA;
- Bureau des services à la jeunesse – refuge pour femmes;
- Bureau des services à la jeunesse – refuge pour hommes;
- Cornerstone/Le Pilier.

L'un d'entre eux (Cornerstone/Le Pilier) est géré par un fournisseur externe dans un édifice appartenant à la Ville. Aux refuges exploités par les organismes susmentionnés viennent s'ajouter les refuges pour familles de l'avenue Carling et de l'avenue Forward, deux refuges appartenant à la Ville et exploités par celle-ci.

Auparavant, la Ville avait le pouvoir de conclure des ententes avec les refuges à titre d'agent de prestation des services en vertu de l'article 6 du Règlement de l'Ontario 135/98, pris en application de la *Loi sur le programme Ontario au travail*, L.O. 1997, chap. 25, annexe A, mais cela a changé en 2013 lorsque la responsabilité du financement provincial des services de refuge d'urgence est passée du ministère des Services sociaux et communautaires au ministère des Affaires municipales et du Logement (aujourd'hui le ministère du Logement). Ce dernier a fusionné le réseau des refuges d'urgence à d'autres fonds alloués à la lutte contre l'itinérance, créant ainsi l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (IPIC). Financée par le gouvernement provincial, l'IPIC prévoit des allocations pour quatre catégories de services, dont « création de refuges ». À titre d'administratrice, la Direction du logement de la Ville a maintenant le pouvoir de modifier, de prolonger et de signer des ententes

Examen de la gestion des responsables des refuges d'urgence Gestion des contrats

de financement de l'IPIC en vertu du paragraphe 7(2) de l'annexe B du *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs*.

Du point de vue financier, les huit ententes établissent essentiellement le versement d'allocations quotidiennes aux fournisseurs (à partir du fonds de l'IPIC) pour la prestation de services aux personnes sans abri ou ayant besoin d'un refuge d'urgence. Ces allocations sont ensuite réduites si la situation financière du client lui permet de payer sa part. Pour garantir l'uniformité des évaluations de la capacité des clients à assumer les frais de service d'un fournisseur à l'autre, la Direction du logement a créé des lignes directrices s'appliquant aux clients bénéficiant de l'aide sociale ou touchant un autre revenu. Celles-ci sont distribuées aux fournisseurs.

Le système utilisé dans le cadre des activités des refuges est le Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (SISA). Créé par le gouvernement du Canada en partenariat avec les collectivités et les exploitants de refuges du pays, ce logiciel vise à aider les fournisseurs dans leurs tâches quotidiennes, comme la collecte de données démographiques, la saisie de renseignements sur les services et la production de rapports financiers et statistiques. Les fournisseurs de refuges d'urgence d'Ottawa l'utilisent depuis 1997. Afin d'améliorer la qualité des services et les capacités de planification opérationnelle et systémique, la Ville d'Ottawa et les refuges d'urgence ont déterminé qu'il était nécessaire de rassembler leurs données du SISA dans une seule base de données. C'est donc ce qu'ils ont fait en 2007; la Ville d'Ottawa est alors devenue l'organisation hôte du SISA.

Objectifs et critères de l'examen

L'objectif général de l'examen est d'évaluer la façon dont la Ville s'assure que les fournisseurs de refuges respectent les modalités de leur entente. Plus précisément, cette évaluation portera sur l'efficacité des mécanismes utilisés pour que les fournisseurs de refuges :

1. Respectent les normes sur les refuges;
2. Reçoivent des rétributions appropriées pour les services fournis.

Les critères détaillés de l'examen pour chacun des objectifs sont présentés à l'annexe A.

Portée

L'examen visait à évaluer la gestion municipale des fournisseurs de refuges d'urgence, le cycle d'évaluation de la conformité de 2015 et le cycle d'inspections annuelles de 2016. Les refuges pour familles de l'avenue Carling et de l'avenue Forward n'ont pas été évalués puisqu'ils appartiennent à la Ville et sont exploités par celle-ci.

Approche et méthodologie

L'examen comportait les volets suivants :

- Entrevues et démonstration des processus étape par étape avec le personnel de la Ville participant à la gestion des fournisseurs de refuges d'urgence;
- Examen de la documentation pertinente, comme l'organigramme, les rapports d'inspection, les factures mensuelles, etc.

Nous avons examiné les cycles d'inspection les plus récemment menés par les Services du logement et Santé publique Ottawa (SPO), effectué un suivi de la résolution des lacunes observées lors de ces inspections, passé en revue l'information obtenue dans les rapports annuels obligatoires des refuges, contrôlé un échantillon de factures mensuelles et analysé la documentation à l'appui.

Nous n'avons pas visité les refuges.

Observations et recommandations

Objectif n° 1 de l'examen

Évaluer l'efficacité des mécanismes utilisés pour que les fournisseurs de refuges respectent les normes sur les refuges.

1.1 Clarté et définition des normes sur les refuges

L'examen visait à vérifier si des normes ont été fixées pour les secteurs clés et si elles sont clairement définies. Nous avons constaté que la Ville a défini ses normes en la matière dans le document *Normes sur les refuges*. Elles ont été élaborées pour :

- Offrir un cadre pour la prestation de services de refuge uniformes aux personnes et aux familles sans abri à Ottawa;
- Assurer que la prestation de ces services respecte un niveau minimal acceptable;

Examen de la gestion des responsables des refuges d'urgence
Gestion des contrats

- Procurer un outil permettant de rendre compte de l'achat de tels services par la Ville d'Ottawa.

Ces normes n'ont pas été révisées ou mises à jour depuis 2005. Nous avons constaté que celles d'autres municipalités d'Ontario étaient plus à jour (p. ex., la Ville de Toronto a mis les siennes à jour en 2015 et la Ville de London, en 2011) et que leur portée était plus vaste. En effet, les normes de la Ville de Toronto couvrent un certain nombre de thèmes que celles de la Ville d'Ottawa ne couvrent pas, par exemple la diversité, la continuité des activités, les armes, les articles interdits, la gestion de l'abstinence chez les toxicomanes, le signalement des incidents et la planification des immobilisations.

Plusieurs allégations formulées dans le rapport de la Ligne directe de fraude et d'abus portent sur des questions qui ne sont pas traitées dans les normes de la Ville ou qui n'y sont pas suffisamment détaillées, comme la collecte, l'utilisation et la divulgation illégales de renseignements personnels, les expulsions déraisonnables ou inappropriées, la destruction des biens personnels et l'absence de processus officiel de gestion des plaintes.

Nous sommes d'avis que les normes de la Ville pourraient fixer plus en détail les exigences minimales que doivent respecter les fournisseurs de refuges. Plusieurs normes n'établissent pas de repères clairs. Par exemple, on demande aux refuges d'avoir un plan de préparation aux situations d'urgence, mais on ne donne pas d'indication quant à ce qu'il doit contenir au minimum. Par comparaison, les normes de la Ville de Toronto sont plus prescriptives et définissent clairement les exigences minimales auxquelles doivent se conformer les refuges. En l'absence d'exigences minimales et de repères clairs, il est difficile de garantir l'uniformité des niveaux de service minimaux des refuges.

Tous les refuges subventionnés par la Ville d'Ottawa doivent se conformer aux normes. Durant l'examen, nous voulions vérifier si chaque fournisseur de refuge disposait d'une entente à jour faisant référence aux normes, et si la Ville effectuait un suivi pour s'assurer qu'il en respecte les modalités. Nous avons constaté que :

- Les ententes dûment signées sont à jour et appliquées par chaque fournisseur de refuge externe;
- Elles contiennent des clauses obligeant les fournisseurs à se conformer aux normes et à répondre aux exigences en matière de rapport, ainsi qu'une clause autorisant la Ville à leur demander des renseignements et à mener des inspections, au besoin;

- Les fournisseurs de refuges présentent des rapports annuels à la Ville, conformément aux modalités de leur entente;
- Le personnel des Services du logement mène des activités de supervision visant à vérifier que les fournisseurs respectent les modalités des ententes. Cependant, ces activités sont réalisées à l'aide de mécanismes officiels et officieux, et le suivi de tous les volets des exigences contractuelles des refuges n'est pas consolidé. Les Services du logement jugent aussi qu'il y a matière à amélioration et prévoient mettre en œuvre un processus de suivi centralisé. Le suivi consolidé de toutes les exigences des ententes et la documentation officielle des activités de supervision réduiront le risque qu'on omette de faire le suivi de certaines exigences contractuelles et feront en sorte que la Ville assume son rôle de supervision avec diligence raisonnable.

Recommandation n° 1

Que la Ville révise et mette à jour ses *Normes sur les refuges* afin de les rendre plus complètes, détaillées et mesurables.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Les Services du logement examineront les normes sur les refuges d'autres municipalités afin d'en tirer des pratiques exemplaires et de veiller à l'établissement d'un ensemble complet de normes détaillées pour guider les activités des exploitants de refuges. Un groupe de travail composé de représentants des refuges et d'autres partenaires connexes sera formé et examinera, révisera et mettra à jour les *Normes sur les refuges* de 2005.

Les normes révisées proposées feront l'objet d'un rapport, qui sera présenté au Comité des services communautaires et de protection et au Conseil municipal durant le premier trimestre de 2019.

Recommandation n° 2

Que la Ville poursuive ses efforts dans l'objectif de consolider le suivi des exigences énoncées dans les ententes relatives aux refuges et les activités de supervision afférentes.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

De nouveaux processus de suivi ont été instaurés durant le troisième trimestre de 2017 en vue de consolider la surveillance des exigences énoncées dans les ententes relatives aux refuges et les activités de supervision afférentes. La feuille directrice de suivi des refuges regroupe les renseignements suivants :

- Liste de vérification des documents requis – Consigner la réception de tous les documents requis annuellement par l'entente de prestation de service conclue entre chaque organisme et la Ville d'Ottawa.
- Suivi des inspections – Consigner la date, type d'inspection, détails, mesures correctives et suivis effectués pour chacune des inspections de refuge (inspections annuelles et vérifications de la conformité).
- Facturation – Consigner les détails des factures mensuelles pour indemnité journalière de chaque organisme, vérifications des données du Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (SISA), et dates et remarques pour le processus de vérification.
- Contributions et bons de commande – Consigner les contributions annuelles de la clientèle et montants approuvés des bons de commande pour chaque organisme.
- Nuitées dans les refuges pour familles – Consigner les nuitées enregistrées dans le SISA pour les deux refuges pour famille de la Ville et emplacements hors refuge utilisés chaque mois.

1.2 Processus d'inspection des fournisseurs de refuges et suivi des conclusions

L'examen visait à vérifier si des processus efficaces étaient en place pour l'inspection des fournisseurs de refuges d'urgence et le suivi des lacunes afin de garantir leur résolution rapide. Nous avons constaté que :

- La Ville mène diverses inspections des refuges. Les inspections suivantes sont effectuées en temps opportun :
 - Examen de conformité de 30 mois des Services du logement;
 - Inspection annuelle des Services du logement;
 - Inspection annuelle de la salubrité des aliments de Santé publique Ottawa;
 - Inspection annuelle des établissements résidentiels de Santé publique Ottawa;
 - Inspection annuelle de sécurité-incendie;

- Les mesures correctives exigées à la suite des inspections sont consignées et font l'objet d'un suivi. Toutefois, seules les mesures non réalisées sont conservées dans le tableau de suivi municipal. Celles qui ont été mises en place de manière satisfaisante sont supprimées, et seule la dernière version du tableau est enregistrée. Par conséquent, il a été impossible de vérifier que toutes les mesures correctives y ont été consignées, puis adoptées;
- Aucune documentation, comme un manuel d'inspection des refuges, n'encadre le processus général d'inspection. Un tel manuel pourrait définir les attentes à l'égard de certains points, comme le dépôt de rapports d'étape relatifs aux conclusions d'une inspection et la date de la prochaine inspection;
- Il existe des listes de vérification pour les inspections et celles-ci sont utilisées; cela dit, elles sont très vagues et il est uniquement possible de répondre « Oui », « Non » ou « S.O. ». Elles ne contiennent pas d'indication sur la portée et la profondeur exactes de l'inspection réalisée pour déterminer si les normes précises étaient satisfaites ou non. Par exemple, l'un des critères est « Matelas ». Dans la liste remplie que nous avons examinée, il n'y avait aucune indication sur ce qui avait été inspecté ni sur le nombre de matelas examinés;
- Comme les normes n'établissent pas entièrement les exigences minimales de la Ville, et que parfois leur libellé ne permet pas de les mesurer facilement (voir l'objectif n° 1), il n'y a parfois aucun repère clair sur lequel appuyer l'inspection, ce qui peut nuire à l'uniformité des inspections et des niveaux de services qu'offrent les refuges. Par exemple, les activités d'inspection liées à la lutte antiparasitaire ne sont pas clairement définies. Les inspecteurs municipaux doivent-ils discuter des pratiques en la matière avec les employés des refuges, examiner leur plan de gestion des parasites ou vérifier si les refuges mettent leur plan en œuvre? En conséquence, l'exhaustivité des inspections peut varier d'un inspecteur à l'autre et d'un refuge à l'autre;
- Nous avons comparé les listes de vérification des Services du logement et de SPO pour l'inspection de la salubrité des aliments et des établissements. Nous avons constaté que les outils de SPO détaillent plus en profondeur les activités d'inspection à réaliser et les repères d'évaluation;
- En règle générale, les listes de vérification utilisées par les Services du logement font référence aux normes; toutefois, certaines sections des normes n'ont pu être liées directement à un point précis des listes. Par exemple, le processus d'accueil,

les procédures du refuge, le soutien personnel et les refus de services ne figurent pas sur les listes de vérification;

- Au cours des dernières années, le temps consacré par les Services du logement aux inspections dans les refuges est passé de deux jours à une demi-journée par refuge. Cette diminution est en grande partie due au fait que les entrevues ont été remplacées par une enquête en ligne. Cependant, nous avons constaté que le processus d'enquête actuel n'est pas totalement objectif;
- Chaque refuge sélectionne les répondants (trois clients, trois employés et un cadre) et organise l'enquête auprès de ces derniers. Bien qu'il s'agisse du même nombre de personnes interviewées que par le passé, le fait que les refuges choisissent eux-mêmes les participants accroît le risque qu'ils ne sélectionnent que les personnes ayant une opinion favorable;
- L'enquête n'est pas fondée sur une méthodologie mise par écrit qui garantirait que l'échantillon est assez grand pour permettre de tirer des conclusions valables;
- Une enquête électronique peut exclure les clients difficiles à joindre ou ceux ayant des besoins particuliers;
- Nous avons observé un manque d'uniformité dans l'attestation de compréhension des résultats des inspections. Il n'est pas obligatoire d'obtenir la signature des fournisseurs de refuges pour un rapport d'inspection des Services du logement, contrairement à ceux de SPO; cela dit, nous avons constaté à plusieurs reprises que des rapports de SPO ne portaient pas la signature du fournisseur concerné.

L'amélioration des processus d'inspection contribuera à assurer l'exhaustivité et l'uniformité des activités de supervision de la Ville et la compréhension et le respect des normes dans les refuges.

Recommandation n° 3

Que la Ville améliore son processus d'inspection des refuges grâce aux mesures suivantes :

- a. Tenir à jour une liste des mesures correctives mises en place ainsi que de leur date de confirmation.
- b. Rédiger des documents qui décrivent le cadre général du processus d'inspection et expliquent quoi faire lorsqu'un rapport sur les résultats doit être produit et qu'une nouvelle inspection doit être faite.

- c. Créer des outils d'inspection qui se rapportent directement aux normes sur les refuges et qui permettent de consigner précisément la nature et la portée des éléments inspectés ainsi que d'appuyer le verdict de conformité ou de non-conformité à des normes en particulier.
- d. Confier au personnel de la Ville la gestion de tout le processus d'enquête mené dans le cadre des inspections.
- e. Élaborer et consigner une méthode d'enquête dans laquelle la Ville gère tout le processus, dans un souci d'objectivité. Cette méthode devrait être conçue et mise en œuvre de façon à pouvoir tirer des conclusions raisonnables des résultats obtenus. Elle devrait également prévoir des directives pour la création de questions, le choix et la taille des échantillons de même que la façon de poser les questions et de recueillir les réponses.
- f. Faire signer aux exploitants de refuges des documents attestant qu'ils ont compris les résultats des inspections.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

- a. Un outil de suivi des inspections a été créé au troisième trimestre de 2017 pour consigner les mesures correctives et de suivi de toutes les inspections de refuge (inspections annuelles et vérifications de la conformité).
- b. D'ici le quatrième trimestre de 2018, les Services du logement élaboreront des lignes directrices et des procédures pour guider les processus d'inspection et de réinspection.
- c. Les outils servant actuellement pour les inspections se rapportent aux *Normes sur les refuges* de 2005. On les révisera pour qu'ils précisent la nature et la portée des éléments inspectés, ainsi que les exigences minimales attendues et les documents à l'appui requis. Une fois que la révision et la mise à jour des *Normes sur les refuges* de 2005 auront été approuvées par le Conseil municipal, au premier trimestre de 2019, on modifiera l'outil d'inspection en fonction des modifications apportées aux normes. Cette révision sera terminée avant la fin du deuxième trimestre de 2019.
- d. Les Services du logement étudieront les objectifs et le processus d'enquête avant le prochain cycle annuel d'examen des inspections, qui aura lieu au deuxième trimestre de 2018, ainsi que les autres méthodes déjà instaurées

ou pouvant l'être, l'objectif étant d'évaluer le service à la clientèle à la lumière des normes. Si l'enquête s'avère toujours utile pour mesurer la satisfaction de la clientèle et recueillir des commentaires sur les services, les Services du logement superviseront le processus du début à la fin.

- e. Si l'on adopte les enquêtes, les Services du logement examineront les méthodes et les pratiques exemplaires d'autres municipalités relatives aux enquêtes auprès des clients et du personnel. Des enjeux comme le recrutement de participants, l'accès aux technologies en ligne et l'accès aux participants durant la journée seront pris en considération pour élaborer le processus d'enquête. La méthode sera étayée et axée sur les façons de veiller à ce que le nombre de personnes sondées soit suffisant pour pouvoir tirer des conclusions valables. Ce travail sera terminé d'ici le deuxième trimestre de 2018.
- f. À partir du troisième trimestre de 2018, les exploitants de refuges devront signer le rapport et les résultats des inspections pour confirmer qu'ils ont pris connaissance et ont compris ces résultats ainsi que les éventuelles mesures correctives requises.

Objectif n° 2 de l'examen

Évaluer l'efficacité des mécanismes utilisés pour que les fournisseurs de refuges reçoivent des rétributions appropriées pour les services fournis.

2.1 Évaluation des besoins financiers des clients des refuges

L'examen visait à vérifier si la Ville s'assure que les besoins financiers des clients des refuges sont correctement évalués. Nous avons constaté que le processus d'accueil est décrit dans les normes; cependant, la Ville ne dispose d'aucune procédure pour confirmer que les fournisseurs de refuges évaluent correctement le revenu des clients afin de déterminer le montant de leur contribution, le cas échéant. Par exemple, les Services du logement ne vérifient pas les factures mensuelles et ne s'assurent pas qu'elles correspondent aux données du Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) de l'Ontario pour confirmer que l'aide sociale que reçoit le client est entrée dans le SISA.

Dans le cadre de nos vérifications, nous avons sélectionné au hasard 10 clients de refuges pour vérifier si leur revenu était enregistré dans le SISA. Nous avons ensuite consulté le SAGAS pour voir s'ils avaient reçu des prestations du programme Ontario

au travail (programme OT) ou s'ils avaient un revenu. Nous avons constaté que quatre d'entre eux avaient reçu des prestations du programme OT, et cette information était indiquée dans le SISA pour chacun d'eux.

Pour la période allant de mars 2016 à février 2017, les contributions des clients s'élevaient à 440 779 \$. Ces contributions réduisent le montant que la Ville doit verser aux fournisseurs de refuges, et même si aucune erreur n'a été décelée, il y a toujours un risque que la Ville en verse trop.

Recommandation n° 4

Que la Ville mette en place des mesures de contrôle pour vérifier si les exploitants de refuges évaluent correctement les besoins financiers de leurs clients avant de déterminer s'ils doivent apporter une contribution. Les modifications pourraient notamment comprendre les mesures suivantes :

- a. Ajouter les activités d'admission au processus d'inspection des Services du logement.
- b. En procédant par échantillonnage, comparer le revenu de clients indiqué dans le SISA au revenu déclaré ou à l'aide financière reçue selon le système du programme Ontario au travail.

Réponse de la direction

Pour favoriser davantage les contributions et le suivi, les mesures suivantes seront prises :

- a. Les Services du logement examineront les pratiques exemplaires et les normes sur les refuges d'autres municipalités concernant le processus d'admission, notamment en ce qui a trait aux contributions des clients. Les changements approuvés seront intégrés aux éventuelles révisions des *Normes sur les refuges* de 2005 et concorderont avec la liste de vérification pour les inspections annuelles et les vérifications de la conformité. On élaborera des lignes directrices normalisées pour le processus d'admission dans un souci d'uniformité et en vue de renforcer les attentes relatives à la contribution. Le tout sera terminé d'ici le deuxième trimestre de 2018.
- b. Chaque année, les Services du logement compareront les revenus figurant dans le SISA d'un échantillon de clients au revenu déclaré ou à l'aide financière qu'ils reçoivent selon le Système automatisé de gestion de l'aide

sociale (SAGAS). Cette mesure prendra effet durant le quatrième trimestre de 2018.

2.2 Versements aux fournisseurs de refuges d'urgence

L'examen visait à vérifier si des factures sont rattachées aux paiements des fournisseurs de refuges d'urgence et si elles sont :

- conformes aux dispositions relatives aux allocations quotidiennes des ententes avec les refuges et des lignes directrices de la Ville;
- calculées correctement;
- émises uniquement pour les services fournis;
- vérifiées par le personnel de la Ville.

Nous avons examiné un échantillon de factures payées et avons constaté que :

- Les factures mensuelles étaient conformes aux dispositions relatives aux allocations quotidiennes des ententes avec les refuges et des lignes directrices de la Ville, et qu'elles ont été calculées correctement (nombre de nuitées du client multiplié par le tarif journalier, moins les contributions du client);
- Essentiellement, le personnel des Services du logement vérifie les factures en les comparant aux rapports produits par le SISA. Toutefois, il n'existe aucune documentation pour encadrer ou expliquer ce processus;
- Le personnel des Services du logement ne conserve pas de trace de ses examens des factures mensuelles des fournisseurs de refuges. Il ne conserve pas non plus les rapports du SISA avec lesquels il les a comparées. Par conséquent, pour que nous puissions valider les vérifications des factures mensuelles, il a fallu régénérer les rapports à partir du SISA;
- La vérification des factures mensuelles à partir des nouveaux rapports du SISA a permis de repérer des écarts mineurs dus à la modification rétroactive du nombre de nuitées par client dans le SISA, effectuée par le personnel des refuges à la suite de l'approbation des factures par les Services du logement. Nous avons remarqué que la plupart des changements, mais pas tous, ont été corrigés par les refuges dans les factures suivantes. Lorsque nous avons présenté ces écarts au personnel des Services du logement, il a décidé de prendre les devants et de resserrer ses mesures de contrôles. Il prévoit créer un nouveau processus de rapprochement des factures des refuges et des données du SISA à intervalle régulier (semestriel ou annuel) pour veiller à ce qu'on tienne compte correctement des changements apportés dans le SISA après l'approbation des factures;

- Les ententes avec les fournisseurs de refuges d'urgence établissent que la facturation doit être effectuée par séjour journalier et par nuitée; toutefois, le personnel de la Ville fait des exceptions et autorise les refuges qui offrent des services de longue durée ou intensifs à facturer la Ville même si le client ne reste pas pour la nuit. Certains refuges présentent séparément les clients qui reçoivent ces services, la durée de leur séjour et le coût total des services sur leurs factures mensuelles.

Bien qu'il soit compréhensible de facturer ces services, aucune politique officielle n'autorise cette pratique. La situation est inéquitable puisque les refuges qui fournissent de tels services ne les facturent pas tous à la Ville. En outre, les Services du logement sont incapables de vérifier précisément l'exactitude de ces montants supplémentaires, car le SISA ne recense que les refuges où les clients ont passé la nuit. Cela dit, le personnel des Services consigne les montants totaux et affirme qu'il fait un suivi auprès des refuges si le volume est inhabituel.

Il est nécessaire d'améliorer les pratiques en matière de facturation et de vérification des factures pour veiller à ce que les fournisseurs de refuges reçoivent une rétribution adéquate pour les services fournis.

Recommandation n° 5

Que la Ville améliore les processus de vérification des factures des refuges d'urgence grâce aux mesures suivantes :

- a. Rédiger des documents qui encadrent les processus de vérification mensuelle des factures et les expliquent.
- b. Conserver au dossier les originaux des rapports qui appuient la vérification de factures.
- c. À intervalles prédéterminés, comparer les données avec celles du SISA et s'assurer que les modifications apportées au système après l'approbation des factures sont bien comptabilisées.
- d. Rédiger une politique officielle relative aux services de longue durée ou intensifs fournis à des clients qui ne restent pas pour la nuit, et transmettre cette politique aux refuges.
- e. Élaborer des procédures pour vérifier l'exactitude des montants facturés par les refuges pour des services de longue durée ou intensifs fournis à des clients qui ne restent pas pour la nuit.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

- a. D'ici le deuxième trimestre de 2018, les Services du logement élaboreront des procédures qui encadreront les processus mensuels liés aux factures et les expliqueront.
- b. Depuis le troisième trimestre de 2017, on conserve les originaux des rapports appuyant la vérification du revenu.
- c. À partir du deuxième trimestre de 2018, deux fois par année, les Services du logement compareront les données à celles du SISA pour s'assurer que les modifications apportées au système après l'approbation des factures sont bien comptabilisées.
- d. On examinera les pratiques de facturation des refuges d'urgence pour les dépenses en indemnités journalières dans les cas où des services de longue durée ou intensifs ont été fournis à des clients qui ne sont pas restés pour la nuit. Si ces pratiques devaient continuer, une politique officielle sera rédigée et transmise à tous les refuges d'urgence d'ici le deuxième trimestre de 2018.
- e. Conformément à la réponse ci-dessus, si ces pratiques devaient continuer, on élaborera d'ici le troisième trimestre de 2018 des procédures pour faire le suivi des montants facturés par les refuges pour ces services et en vérifier l'exactitude.

Annexe A – Objectifs et critères de l'examen

Résumé des objectifs et des critères de l'examen.

Objectif n° 1 : Évaluer l'efficacité des mécanismes utilisés pour que les fournisseurs de refuges respectent les normes sur les refuges.	
1.1	Vérifier si des normes sur les refuges d'urgence ont été fixées pour les secteurs clés et si elles sont clairement définies.
1.2	Vérifier si les ententes conclues avec les fournisseurs de refuges font mention des <i>Normes sur les refuges</i> .
1.3	Vérifier si des processus efficaces (c.-à-d. des processus clairement définis et mis en œuvre de façon rigoureuse et uniforme et dans des délais raisonnables) sont en place pour l'inspection des fournisseurs de refuges d'urgence et le suivi des lacunes afin de garantir leur résolution rapide.
Objectif n° 2 : Évaluer l'efficacité des mécanismes utilisés pour que les fournisseurs de refuges reçoivent des rétributions appropriées pour les services fournis.	
2.1	Vérifier si les besoins financiers des clients des refuges sont correctement évalués.
2.2	Vérifier si des factures sont rattachées aux paiements des fournisseurs de refuges d'urgence et si elles sont : <ul style="list-style-type: none">• conformes aux dispositions relatives aux allocations quotidiennes des ententes avec les refuges et des lignes directrices de la Ville;• calculées correctement;• émises uniquement pour les services fournis;• vérifiées par le personnel de la Ville.