



Bureau du vérificateur général

**Suivi de l'examen de 2017 de la gestion des
fournisseurs de refuges d'urgence – Gestion des
contrats**

Déposé devant le Comité de la vérification

Le 30 septembre 2020

Table des matières

Résumé	1
Conclusion	2
Remerciements	2
Rapport détaillé – Avancement de la mise en œuvre	3

Résumé

Le suivi de l'examen de 2017 de la gestion des fournisseurs de refuges d'urgence – Gestion des contrats figurait dans le plan de vérification 2019 du Bureau du vérificateur général (BVG).

Les principales constatations de l'examen de 2017 étaient les suivantes :

- Les normes sur les refuges de la Ville fournissent aux exploitants de refuges un cadre de prestation à respecter pour offrir un niveau de service acceptable. Cependant, celles-ci n'ont pas été mises à jour depuis 2005, omettent des éléments visés par les normes d'autres municipalités de l'Ontario et manquent de clarté quant à ce qui constitue un niveau de service acceptable.
- La Ville avait des ententes dûment signées et à jour avec chaque fournisseur de refuge.
- Si les inspections de la Ville requises étaient effectuées dans les délais voulus, on a remarqué des lacunes dans certains outils et processus employés.
- Les exigences décrites dans les ententes et les résultats des inspections n'étaient pas tous suivis de manière consolidée.
- Aucun dossier consignait les mesures correctives prises à la suite des inspections n'a été tenu.
- Lorsqu'on a examiné les données sur l'aide sociale d'un échantillon de clients des refuges qui recevaient de l'aide au revenu du programme Ontario au travail, il a été constaté que l'information était consignée dans le système national sur les personnes sans abri, qui sert à faire le suivi des contributions des clients. Toutefois, la Ville ne procédait pas périodiquement à des vérifications similaires ni n'examinait les processus d'admission des fournisseurs de refuges au cours des inspections.
- D'après l'examen d'un échantillon des dossiers de paiement de la Ville pour les exploitants de refuges, les factures mensuelles des refuges respectaient les allocations quotidiennes des ententes. De plus, le nombre de nuits offertes dans les refuges concordait avec le système national sur les personnes sans abri. Toutefois, la Ville n'avait aucune procédure écrite pour orienter le personnel dans l'exécution de plusieurs processus financiers clés.

Suivi de l'examen de 2017 de la gestion des fournisseurs de refuges d'urgence – Gestion des contrats

- La Ville avait adopté une politique officielle pour indemniser les refuges dans les cas où ceux-ci fournissaient des services de longue durée ou intensifs aux clients, même si ces derniers ne restaient pas pour la nuit. Les contrôles de ces paiements étaient limités.

Tableau 1 : Sommaire de l'état de la mise en œuvre des recommandations

Recommandations	Total	Achevées	Partiellement achevées	À venir	Ne s'appliquent plus
Nombre	5	2	3	0	0
Pourcentage	100 %	40 %	60 %	0 %	0 %

Conclusion

La direction a réalisé des progrès dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen. Trois d'entre elles demeurent partiellement achevées, essentiellement parce que les mises à jour des normes sur les refuges sont en attente de parachèvement et d'approbation par le Comité et le Conseil. Lorsque ce sera chose faite, la direction sera en mesure de mettre en œuvre d'autres mesures à venir, dont l'actualisation des processus d'inspection et des listes de contrôle connexes. Les Services du logement souhaitent également élaborer et mener un sondage sur la satisfaction de la clientèle, indépendamment des processus d'inspection.

Remerciements

Nous tenons à remercier la direction pour la collaboration et l'assistance accordées à l'équipe de vérification.

Rapport détaillé – Avancement de la mise en œuvre

Le présent rapport résume l'évaluation de la direction concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre de chacune des recommandations, en date du 30 septembre 2019, ainsi que l'évaluation du Bureau du vérificateur général (BVG) en date de février 2020.

Recommandation n° 1

Tableau 2 : Avancement

Mise à jour de la direction	Évaluation du BVG
Partiellement achevée	Partiellement achevée

Recommandation de la vérification

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

Réponse initiale de la direction

La direction accepte 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.

Mise à jour de la direction

La mise en œuvre de cette recommandation est partiellement achevée.

Les Services du logement l'achèveront pendant le premier trimestre de 2020, compte tenu de l'examen de mi-parcours du Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance demandé par le gouvernement provincial.

Les Services du logement effectuent cet examen en consultation avec le secteur du logement et de la lutte contre l'itinérance ainsi que d'autres intervenants. Les renseignements recueillis pendant le processus serviront à dresser le portrait de ce milieu changeant et à éclairer les nouvelles normes sur les refuges.

Suivi de l'examen de 2017 de la gestion des fournisseurs de refuges d'urgence – Gestion des contrats

Les Services du logement ont mené un examen approfondi des normes sur les refuges utilisées dans d'autres municipalités afin d'en tirer des pratiques exemplaires, et l'on a presque terminé de rédiger le projet de mise à jour. Une consultation avec les intervenants clés et les partenaires connexes est en cours de planification.

Évaluation du BVG

Le personnel de la Ville a examiné les normes sur les refuges de 2005 et rédigé une version mise à jour. La direction indique que cette version est utilisée dans les consultations avec les intervenants clés et les partenaires connexes et qu'il est prévu qu'une version finale sera présentée à une future réunion du Comité des services communautaires et de protection.

Recommandation n° 2

Tableau 3 : Avancement

Mise à jour de la direction	Évaluation du BVG
Achevée	Achevée

Recommandation de la vérification

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

Réponse initiale de la direction

La direction accepte 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 et les activités de supervision afférentes. La feuille directrice de suivi des refuges regroupe les renseignements suivants :

- Liste de vérification des documents requis – Suivi de 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 – Date, type d'inspection, détails, mesures correctives et suivis effectués pour chacune des inspections de refuge (inspections annuelles et examens de la conformité).
- Facturation – 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 – Contributions annuelles de la clientèle et montants approuvés des bons de commande pour chaque organisme.
- Nuitées dans les refuges pour familles – Nuitées enregistrées dans le SISA pour les deux refuges pour famille de la Ville et les emplacements hors refuge utilisés chaque mois.

Mise à jour de la direction

La mise en œuvre de cette recommandation est achevée.

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

- Liste de vérification des documents requis – Suivi de 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 – Date, type d'inspection, détails, mesures correctives et suivis effectués pour chacune des inspections de refuge (inspections annuelles et examens de la conformité).
- Facturation – 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 – Contributions annuelles de la clientèle et montants approuvés des bons de commande pour chaque organisme.
- Nuitées dans les refuges pour familles – Nuitées enregistrées dans le SISA pour le refuge municipal pour familles de l'avenue Carling et chacun des emplacements hors refuge utilisés chaque mois.

Évaluation du BVG

Une feuille de calcul est maintenant utilisée pour vérifier la conformité aux exigences contractuelles des refuges et pour les activités de supervision connexes. La feuille de suivi complète de 2018 a été étudiée.

Recommandation n° 3

Tableau 4 : Avancement

Mise à jour de la direction	Évaluation du BVG
Partiellement achevée	Partiellement achevée

Recommandation de la vérification

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 initiale de la direction

La direction accepte cette recommandation.

- a. Un outil de suivi des inspections a été créé au troisième trimestre de 2017 pour consigner les mesures correctives et les suivis effectués pour 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'elles 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 les normes sur les refuges de 2005 auront été revues, mises à jour et approuvées par le Conseil municipal au premier trimestre de 2019, on modifiera l'outil d'inspection en conséquence. 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 de A à Z.
- 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 de ces résultats et des éventuelles mesures correctives requises et les ont compris.

Mise à jour de la direction

La mise en œuvre des recommandations 3a, 3b, 3d, 3e et 3f est achevée, et celle de la recommandation 3c est partiellement achevée.

- a. Un outil de suivi des inspections a été créé au troisième trimestre de 2017 pour consigner les mesures correctives et les suivis effectués pour toutes les inspections de refuge (inspections annuelles et vérifications de la conformité).
- b. Les Services du logement ont élaboré des lignes directrices et des procédures pour orienter les processus d'inspection et de réinspection et expliquer quand un rapport sur les résultats doit être produit et quand une nouvelle inspection doit être faite.
- c. Les outils d'inspection actuels se rapportent aux normes sur les refuges de 2005, qui sont présentement mises à jour par les Services du logement. Des consultations sont en cours de planification. L'achèvement de la révision des normes sur les refuges a été reporté vu la mise à jour du Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance demandée par le gouvernement provincial, à présenter au Comité et au Conseil au premier trimestre de 2020. Il sera ainsi possible d'intégrer aux normes les commentaires au sujet du Plan. Les outils d'inspection seront ensuite renouvelés pour correspondre aux normes sur les refuges de 2020. L'achèvement est maintenant prévu pour le premier trimestre de 2020.
- d. À la suite d'un examen approfondi du processus actuel d'enquête et de ses objectifs, les Services du logement ont conclu qu'un sondage sur la satisfaction de la clientèle, indépendant du processus d'examen de la conformité, serait conçu pour être réalisé pendant le quatrième trimestre de 2020. Les Services du logement chapeauteront le tout du début à la fin.
- e. Les Services du logement ne réaliseront plus d'enquêtes auprès des employés et de la direction dans le cadre du processus d'examen de la conformité. Ils sonderont les clients et recueilleront les commentaires par un moyen différent, dont l'élaboration est mentionnée au point 3d ci-dessus.
- f. Depuis 2017, les Services du logement demandent aux fournisseurs de refuges de signer le rapport et les résultats des inspections pour confirmer qu'ils ont pris connaissance de ces résultats ainsi que des éventuelles mesures correctives requises et qu'ils les ont compris.

Évaluation du BVG

La Ville a amélioré son processus d'inspection des refuges d'urgence en créant des documents pour encadrer les inspections et les réinspections. Elle fait maintenant signer aux exploitants de refuges des documents attestant qu'ils ont compris les résultats des inspections. Nous avons examiné les lignes directrices et le document de procédures et étudié les rapports d'inspection annuels de 2018 des refuges pour confirmer qu'ils étaient tous signés par l'exploitant.

Cela dit, tous les aspects de la recommandation n'ont pas été mis en œuvre. Par exemple, les listes de vérification des inspections et les réponses restent générales. De plus, les Services du logement ont établi que le sondage sur la satisfaction de la clientèle, qui devrait être mené à la fin 2020, sera effectué indépendamment des processus d'inspection.

Recommandation n° 4

Tableau 5 : Avancement

Mise à jour de la direction	Évaluation du BVG
Partiellement achevée	Partiellement achevée

Recommandation de la vérification

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 si ces derniers 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 initiale 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 examens 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. Ce travail 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.

Mise à jour de la direction

La mise en œuvre de la recommandation 4a est partiellement achevée, et celle de la recommandation 4b est achevée.

- a. Les Services du logement ont effectué un examen approfondi des processus d'admission et de contribution à Ottawa et mené une analyse sur six autres municipalités, ce qui a guidé l'élaboration de lignes directrices préliminaires pour ces processus. Ces lignes directrices seront examinées et modifiées lors de consultations avec les intervenants, puis seront intégrées aux nouvelles normes sur les refuges qui seront présentées au Comité et au Conseil au premier trimestre de 2020.
- b. Les Services du logement ont mis au point un processus selon lequel chaque année, un échantillon de dossiers de clients dans le SISA sont comparés au Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) pour assurer un contrôle supplémentaire dans l'examen des contributions financières des clients et de l'intégrité des données. La comparaison du SISA et du SAGAS de 2018 est achevée.

Évaluation du BVG

Nous avons analysé les versions préliminaires des normes sur les refuges et des lignes directrices pour les processus d'admission et de contribution. Les attentes à l'égard des exploitants en ce qui a trait à l'évaluation des besoins financiers des clients des refuges d'urgence ont été clarifiés. Toutefois, les activités d'admission n'ont pas encore été ajoutées aux processus d'inspection de la Ville.

Un document sur le processus et un modèle ont été élaborés pour comparer les données du SISA et du SAGAS. Cette comparaison a été effectuée en 2018. Ce ne sont cependant pas tous les refuges qui utilisent le SISA pour consigner le revenu de leurs clients : la valeur de la comparaison était donc limitée.

Les nouvelles normes sur les refuges préliminaires exigent que tous les refuges utilisent le SISA pour consigner les données sur le revenu des clients. Si les normes sont adoptées telles quelles, la comparaison du SISA et du SAGAS gagnera en utilité.

Recommandation n° 5

Tableau 6 : Avancement

Mise à jour de la direction	Évaluation du BVG
Achevée	Achevée

Recommandation de la vérification

Que la Ville améliore les processus de vérification des factures des refuges 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 initiale de la direction

La direction accepte 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 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'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.

Mise à jour de la direction

La mise en œuvre de cette recommandation est achevée.

- a. Les Services du logement ont élaboré la version finale de la procédure de facturation mensuelle, qui explique le processus de vérification des factures.
- b. Depuis le troisième trimestre de 2017, on conserve les originaux des rapports appuyant la vérification du revenu.
- c. Les Services du logement ont élaboré et consigné la procédure de comparaison de la facturation des refuges aux données du SISA. Les Services du logement ont terminé la comparaison du SISA pour les troisième et quatrième trimestres de 2017, les premier et deuxième trimestres de 2018 et les troisième et quatrième trimestres de 2018. La comparaison sera effectuée deux fois par année civile. Conformément à la procédure, la comparaison des premier et deuxième trimestres de 2019 sera faite en décembre 2019.
- d. Les Services du logement ont examiné la pratique de facturation employée lorsque des services de longue durée ou intensifs ont été fournis à des clients qui ne restaient pas pour la nuit. Cette pratique a cessé le 31 août 2018. Le refuge touché a été avisé du changement.
- e. À compter du 31 août 2018, la Ville d'Ottawa a fait cesser la pratique qui permettait la facturation des séjours sans nuitée. Le refuge touché a été avisé du changement.

Évaluation du BVG

Tel qu'il a été recommandé, la Ville a amélioré son processus de vérification de la facturation des refuges d'urgence. Nous avons analysé la nouvelle procédure ainsi qu'un échantillon des comparaisons des factures au SISA. Nous avons aussi examiné une facture mensuelle du refuge concerné pour confirmer que les services fournis à des clients qui ne restent pas pour la nuit ne sont plus facturés.

Tableau 7 : Légende des degrés d'achèvement

Achèvement	Définition
À venir	Aucun progrès tangible n'a été réalisé. L'élaboration de plans non officiels n'est pas considérée comme un progrès tangible.
Partiellement achevée	La Ville a entamé la mise en œuvre, mais celle-ci n'est pas encore terminée.
Achevée	La mesure a été prise, ou les structures et les processus fonctionnent comme il se doit et ont été entièrement adoptés dans tous les secteurs concernés de la Ville.
Ne s'applique plus	La recommandation est désuète en raison de l'écoulement d'un délai, de l'adoption de nouvelles politiques, etc.