

Rapport 5

Rapports de la vérificatrice générale du Canada
au Parlement du Canada

L'itinérance chronique



Rapport de l'auditeur
indépendant | 2022



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur le bien-fondé de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

La publication est également diffusée sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This publication is also available in English.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la vérificatrice générale du Canada, 2022

Les icônes des objectifs de développement durable des Nations Unies sont utilisées avec leur permission.

Le contenu de cette publication n'a pas été approuvé par les Nations Unies et ne reflète pas le point de vue des Nations Unies ou de ses représentantes et représentants.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>

N° de catalogue FA1-27/2022-1-5F-PDF

ISBN 978-0-660-45990-5

ISSN 2561-3456

Photo de la page couverture : Patrick Andre/Shutterstock.com

Table des matières

Introduction	1
Information générale	1
Objet de l’audit	7
Constatations et recommandations	8
Lutte contre l’itinérance chronique	9
Infrastructure Canada et Emploi et Développement social Canada ne savaient pas si leurs efforts de prévention et de réduction de l’itinérance chronique amélioreraient les résultats	9
Le fait qu’on ignore si l’itinérance chronique et l’itinérance étaient en augmentation ou en diminution.....	12
La collecte et l’analyse incomplètes des données sur les résultats du projet Vers un chez-soi et l’utilisation du financement de la pandémie.....	14
L’atteinte peu probable des cibles de mise en œuvre de l’accès coordonné.....	17
La Société canadienne d’hypothèques et de logement ne savait pas qui bénéficiait de ses initiatives.....	18
Des mesures minimales des conditions de logement des groupes vulnérables prioritaires.....	19
Les logements locatifs considérés comme abordables et approuvés dans le cadre du Fonds national de co-investissement pour le logement qui étaient souvent inabordables pour les ménages à faible revenu	25
L’imputabilité fédérale en ce qui concerne l’atteinte de la cible de la Stratégie nationale sur le logement visant à réduire l’itinérance chronique de 50 % d’ici l’exercice 2027-2028 était minimale..	28
L’imputabilité fédérale minimale en ce qui concerne la cible de la Stratégie nationale sur le logement visant à réduire l’itinérance chronique	29
Les initiatives fédérales en matière de logement et de lutte contre l’itinérance qui n’étaient pas bien intégrées ou coordonnées	30

Conclusion	31
À propos de l'audit	33
Recommandations et réponses	38

Introduction

Information générale

L'itinérance chronique

5.1 L'accès au logement est difficile pour un grand nombre de Canadiennes et de Canadiens, particulièrement pour les personnes vulnérables, notamment celles qui risquent de se retrouver en situation d'**itinérance** ou celles qui sont en situation d'**itinérance chronique** (voir la pièce 5.1). Les personnes en situation d'itinérance ont souvent des besoins complexes en matière de logement et de services. Une personne peut se retrouver en situation d'itinérance chronique pour plusieurs raisons, y compris la pauvreté, la pénurie de logements, le manque de logements à prix abordable, l'absence de soutien et de services pour les personnes qui risquent de perdre leur logement et des circonstances personnelles, comme la perte d'un emploi.

5.2 Il existe un continuum du logement au sein duquel des personnes au Canada peuvent se déplacer, pouvant aller de l'itinérance à l'achat d'une maison (voir la pièce 5.2). L'accès au logement tout au long de ce continuum a une incidence sur de nombreux aspects de la qualité de vie d'une personne, notamment l'état de santé, la réussite scolaire et la capacité à intégrer le marché du travail. Certaines mesures de lutte contre l'itinérance, comme les refuges d'urgence, sont conçues pour offrir un soutien temporaire, à court terme, jusqu'à ce que d'autres types de logements deviennent des options viables.

5.3 Les personnes dont le logement est jugé inadéquat sur le plan de la taille ou de la qualité ou inabordable et qui n'ont pas les moyens de payer un autre logement dans leur collectivité sont considérées comme ayant des besoins impérieux en matière de logement. La Société canadienne d'hypothèques et de logement définit le logement de qualité convenable, de taille convenable et abordable comme suit :

- **Logement de qualité convenable** – Logement n'ayant pas besoin de réparations majeures, comme des travaux visant à réparer la plomberie ou le câblage électrique ou des travaux structurels visant à réparer les murs, le plancher ou le plafond.
- **Logement de taille convenable** – Logement ayant assez de chambres pour la taille et la composition du ménage qui l'occupe, conformément aux exigences de la Norme nationale d'occupation.
- **Logement abordable** – Logement auquel le ménage qui l'occupe consacre moins de 30 % de son revenu avant impôt.

Pièce 5.1 – Définitions de l'itinérance et de l'itinérance chronique

Itinérance – La condition des personnes qui n'ont pas de logement stable, permanent et adéquat ou qui n'ont pas la possibilité, les moyens ou la capacité immédiate de s'en procurer un. Les personnes qui sont en situation d'itinérance peuvent être sans abri, vivre en refuge d'urgence ou en logement provisoire et risquer de se retrouver en situation d'itinérance. L'itinérance est une expérience fluide où les circonstances et options de logement d'une personne peuvent varier et changer fréquemment.

Itinérance chronique – La condition des personnes qui sont en situation d'itinérance et qui répondent à au moins un des critères suivants :

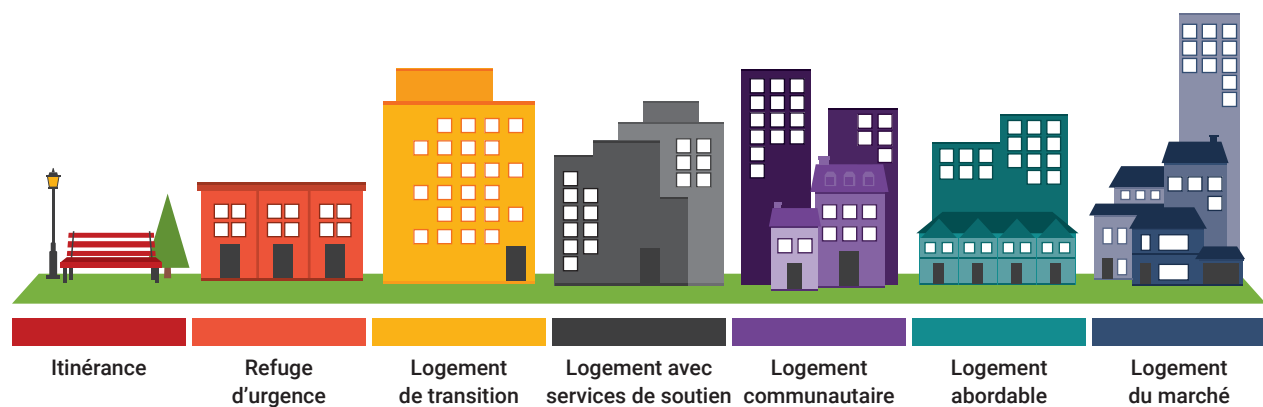
- avoir été en situation d'itinérance pendant 6 mois (180 jours) ou plus au cours de la dernière année;
- avoir été en situation d'itinérance récurrente pendant un total de 18 mois ou plus au cours des 3 dernières années.

Ces personnes se sont également trouvées dans n'importe laquelle des situations suivantes :

- demeurer dans des lieux extérieurs sans autorisation ni contrat ou dans des endroits non conçus pour l'habitation humaine permanente;
- demeurer dans des refuges d'urgence;
- demeurer temporairement chez quelqu'un ou en hébergement de courte durée sans garantie de résidence prolongée ou sans possibilité d'accès à un logement permanent.

Sources : D'après Infrastructure Canada, Directives de Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance, et l'Observatoire canadien sur l'itinérance, La Définition canadienne de l'itinérance

Pièce 5.2 – Le continuum du logement



Source : D'après la Société canadienne d'hypothèques et de logement, À propos du logement abordable au Canada, 2018

5.4 Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a déclaré une pandémie à la suite de la propagation rapide de la **maladie à coronavirus (COVID-19)**¹. La pandémie de COVID-19 a entraîné des difficultés supplémentaires pour les personnes en situation d'itinérance ou à risque de se trouver dans cette situation, comme l'accès limité à certains espaces publics qui ont été fermés ultérieurement. Les gouvernements et les fournisseurs de services ont dû adapter leur façon de fournir des logements et des services à la population canadienne en situation d'itinérance. La pandémie a aussi engendré des coûts supplémentaires et créé des pressions opérationnelles pour les refuges d'urgence et les autres fournisseurs de services, par exemple les coûts liés à la nécessité de respecter la distanciation physique et de porter de l'équipement de protection individuelle. De plus, la pandémie a eu des répercussions sur le coût et la disponibilité des matériaux pour la construction et la réparation des logements.

Stratégie nationale sur le logement

5.5 Au Canada, de nombreux partenaires, notamment les gouvernements fédéral et provinciaux, les administrations municipales, les gouvernements et organisations autochtones ainsi que d'autres partenaires, dont les organisations à but non lucratif, doivent travailler ensemble pour lutter contre l'itinérance et l'itinérance chronique.

5.6 Lancée en 2017, la Stratégie nationale sur le logement est une stratégie fédérale de 78,5 milliards de dollars échelonnée sur 10 ans qui vise à améliorer les conditions de logement et l'abordabilité pour les Canadiennes et Canadiens dans le besoin, ce qui comprend la réduction de 50 % de l'itinérance chronique d'ici l'exercice 2027-2028. La Stratégie repose sur des consultations nationales tenues en 2016 avec des partenaires et des parties prenantes.

5.7 La Stratégie nationale sur le logement vise à combler les besoins en matière de logement et à améliorer les conditions de logement des Canadiennes et des Canadiens les plus vulnérables, notamment les 11 groupes suivants :

- les survivantes et survivants de violence familiale (particulièrement les femmes et les enfants);
- les personnes âgées;
- les personnes en situation de handicap;

¹ **Maladie à coronavirus (COVID-19)** – La maladie causée par le coronavirus du syndrome respiratoire aigu sévère de type 2 (SRAS-CoV-2).

- les personnes ayant des problèmes de santé mentale et de dépendance;
- les personnes ou les groupes racialisés;
- les personnes ayant récemment immigré au pays (y compris les personnes réfugiées);
- les personnes membres des la communauté LGBTQ2+ (lesbiennes, gaies, bisexuelles, transgenres, queers et bispirituelles, et autres communautés);
- les anciennes combattantes et anciens combattants;
- les Autochtones;
- les jeunes adultes;
- les personnes en situation d'itinérance.

5.8 Les besoins en matière de logement des groupes vulnérables prioritaires, dont les personnes en situation d'itinérance ou en situation d'itinérance chronique, varient d'une personne à l'autre. Toutefois, certains types de logements, comme les **logements de transition**² et les **logements avec services de soutien**³, peuvent aider ces groupes à atteindre la stabilité.

Rôles et responsabilités

5.9 **Société canadienne d'hypothèques et de logement** – La Société dirige la Stratégie nationale sur le logement. Elle administre la majeure partie des 78,5 milliards de dollars de financement pour la Stratégie (voir la pièce 5.3), qui sont principalement alloués à la construction, à la réparation et à l'octroi de subventions pour le logement. La Société est chargée de rendre compte de l'état d'avancement de la Stratégie et de la réalisation des principales cibles de celle-ci. Ces cibles à atteindre d'ici l'exercice 2027-2028 comprennent :

- l'élimination des besoins en matière de logement pour 530 000 ménages;

2 **Logement de transition** – Logement qui vise à offrir un milieu de vie positif à ses résidentes et résidents pour les aider à devenir plus autonomes. Il s'agit d'une étape intermédiaire entre les refuges d'urgence et les logements avec services de soutien. Il comporte des limites quant à la durée du séjour d'une personne ou d'une famille.

Source : D'après Directives de Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance, Infrastructure Canada

3 **Logement avec services de soutien** – Logement qui allie l'aide au loyer et au logement avec des services de soutien, ce qui peut comprendre des services destinés aux personnes ayant des besoins importants liés à des problèmes de santé physique ou mentale, à une déficience intellectuelle, à la toxicomanie ou à d'autres circonstances souvent associées à l'itinérance et à l'itinérance chronique.

Source : D'après Directives de Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance, Infrastructure Canada

- la protection de 385 000 **logements communautaires**⁴ (au moyen de mesures de soutien à l'abordabilité et de travaux de réparation, de rénovation ou d'adaptation) et la création de 50 000 logements communautaires supplémentaires;
- l'offre d'un soutien à l'abordabilité à 300 000 ménages par l'intermédiaire de l'Allocation canadienne pour le logement;
- la réduction de l'itinérance chronique de 50 %;
- la réparation et la rénovation de 300 000 logements existants;
- la création de 100 000 nouveaux logements.

5.10 Dans la Stratégie nationale sur le logement, certaines initiatives visant à combler les besoins en matière de logement des groupes vulnérables prioritaires se veulent un complément de Vers un chez-soi, le programme fédéral de lutte contre l'itinérance. Les membres des groupes vulnérables, y compris certains groupes désignés dans la Stratégie nationale sur le logement, sont plus susceptibles de se retrouver en situation d'itinérance. En offrant des programmes et des services fédéraux en matière de logement, la Société joue un rôle clé dans la prévention et la réduction de l'itinérance chronique.

5.11 **Emploi et Développement social Canada** — Lancé en 2019 par Emploi et Développement social Canada, Vers un chez-soi est le programme de lutte contre l'itinérance de la Stratégie nationale sur le logement. Constituant la toute dernière version du programme fédéral de lutte contre l'itinérance, qui existe depuis 1999, ce programme de 3,4 milliards de dollars échelonné sur 9 ans relève de la Stratégie nationale sur le logement (voir la pièce 5.3). Son objectif ultime est de prévenir et de réduire l'itinérance. Vers un chez-soi s'appuie aussi sur l'engagement de la Stratégie nationale sur le logement, qui vise à réduire l'itinérance chronique, de 50 % au Canada d'ici 2027-2028, comme mesure de succès.

5.12 À l'automne 2021, la responsabilité du programme Vers un chez-soi a été transférée à Infrastructure Canada. Malgré ce transfert, Emploi et Développement social Canada conserve certaines responsabilités relatives à l'exécution et à la surveillance régionales du programme, comme la surveillance des ententes de financement par l'entremise de Service Canada.

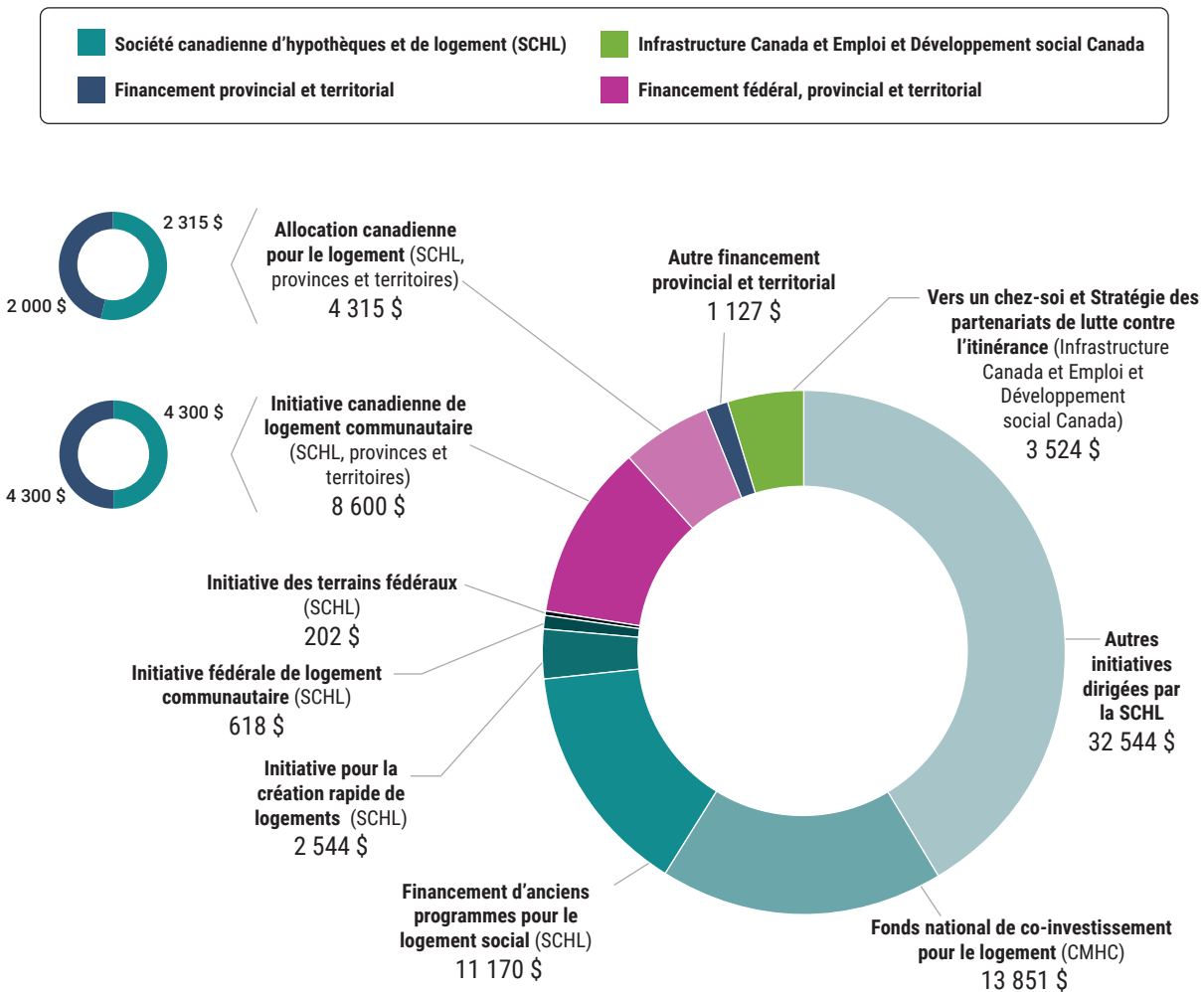
5.13 **Infrastructure Canada** — Ce ministère dirige actuellement le programme Vers un chez-soi et est responsable de mesurer le rendement et de communiquer les résultats nationaux en matière

4 **Logements communautaires** — Ensembles de logements subventionnés destinés à des locataires à faible revenu. Les logements communautaires comprennent les ensembles appartenant à des organismes à but non lucratif, à des coopératives d'habitation et à des gouvernements.

Source : Société canadienne d'hypothèques et de logement, Stratégie nationale sur le logement – Glossaire des termes courants

d'itinérance. Il doit également diffuser l'information et les pratiques exemplaires aux partenaires qui viennent en aide aux personnes en situation d'itinérance partout au Canada. Il est notamment chargé de rendre compte des progrès réalisés dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement visant à réduire l'itinérance chronique au Canada de 50 % d'ici l'exercice 2027-2028 et d'assurer la coordination avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement relativement à l'approche fédérale à l'égard du logement et de la lutte contre l'itinérance.

Pièce 5.3 – Ventilation des dépenses prévues de 78,5 milliards de dollars dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement (montants indiqués en millions de dollars)



Remarque : Dans le cadre du Budget de 2022, il a été annoncé qu'un financement supplémentaire de 580 millions de dollars sera accordé au programme Vers un chez-soi et qu'un financement supplémentaire de 2 milliards de dollars sera versé aux initiatives dirigées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Ce financement n'est pas compris dans les montants présentés ci-dessus.

Source : D'après diverses sources publiques et divers documents fournis par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Infrastructure Canada

5.14 Infrastructure Canada fournit un soutien et un financement directs à 64 collectivités désignées (des centres urbains situés à l'extérieur des territoires et devant faire face à d'importants problèmes d'itinérance) et à des collectivités autochtones, territoriales et rurales ou éloignées partout au Canada par l'entremise du programme Vers un chez-soi. Les collectivités utilisent ce financement pour soutenir des activités, notamment :

- donner accès à un logement plus stable et à des services de soutien aux personnes en situation d'itinérance;
- empêcher les personnes qui courent un risque imminent de se retrouver en situation d'itinérance de devenir sans-abri;
- favoriser la coordination des services au sein de la collectivité.

5.15 **Autres organisations fédérales** – D'autres organisations fédérales, comme Anciens Combattants Canada et Services aux Autochtones Canada, ont également des responsabilités en matière d'itinérance. De même, plusieurs organisations fédérales ont aussi des responsabilités à l'égard des groupes vulnérables prioritaires désignés dans la Stratégie nationale sur le logement.

5.16 **Autres ordres de gouvernement et partenaires** – Les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales, ainsi que d'autres organisations non gouvernementales, fournissent également des fonds et des services aux personnes en situation d'itinérance, comme l'accès à des refuges et à une gamme de services médicaux, sociaux et de soutien. Ces partenaires réalisent et administrent aussi des projets de construction et de réparation de logements et fournissent des mesures de soutien connexes dans leurs régions. Si certains de ces services peuvent être financés en partie par l'entremise du programme Vers un chez-soi et d'autres initiatives de la Stratégie nationale sur le logement, ces groupes peuvent également fournir des services financés par d'autres moyens, indépendamment du gouvernement fédéral.

Objet de l'audit

5.17 Cet audit visait à déterminer si Emploi et Développement social Canada et Infrastructure Canada avaient prévenu et réduit l'itinérance chronique au Canada en mettant en œuvre des mesures qui ont aidé les personnes en situation d'itinérance ou risquant de se retrouver en situation d'itinérance ou d'itinérance chronique à obtenir un logement et le soutien nécessaire pour le conserver.

5.18 Cet audit visait également à déterminer si la Société canadienne d'hypothèques et de logement avait contribué à la prévention et à la réduction de l'itinérance chronique dans le cadre des programmes et des

services fédéraux en matière de logement qu'elle offre et administre et qui visent à combler les besoins en matière de logement et à améliorer les conditions de logement des groupes vulnérables au Canada.

5.19 Cet audit est important parce que le fait de vivre en situation d'itinérance, y compris en situation d'itinérance chronique, a une incidence sur la santé, la sécurité, la stabilité et la participation à la société et à l'économie d'une personne.

5.20 Dans la lutte contre l'itinérance chronique, l'amélioration des conditions de logement et l'aide fournie aux personnes, comme les services de planification des sorties pour appuyer les personnes qui quittent les systèmes publics (par exemple, les systèmes de santé, carcéral ou de protection de l'enfance) sont d'une égale importance. En effet, sans option de logement permanent, sans mesure de soutien pour prévenir les situations d'itinérance et sans mesure de soutien pour aider les personnes en situation d'itinérance chronique à passer d'un logement temporaire à un logement permanent, il est impossible de réduire l'itinérance chronique.

5.21 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations et recommandations

Message général

5.22 Dans l'ensemble, Infrastructure Canada, Emploi et Développement social Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement ne savaient pas si leurs efforts avaient permis d'améliorer les conditions de logement des personnes en situation d'itinérance ou d'itinérance chronique et d'autres groupes vulnérables.

5.23 En tant que responsable de Vers un chez-soi, programme offert dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement, Infrastructure Canada a dépensé environ 1,36 milliard de dollars entre 2019 et 2021 — soit environ 40 % du financement total affecté au programme — pour prévenir et réduire l'itinérance. Cependant, le Ministère ne savait pas si cet investissement avait entraîné une augmentation ou une diminution de l'itinérance chronique et de l'itinérance depuis 2019.

5.24 Pour sa part, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, en tant que responsable de la Stratégie nationale sur le logement, a dépensé environ 4,5 milliards de dollars et s'est engagée à en dépenser environ 9 milliards, mais ignorait l'identité des bénéficiaires de ses initiatives, car elle n'avait pas mesuré les changements à l'égard

des conditions de logement pour les groupes vulnérables prioritaires, notamment les personnes en situation d'itinérance. Nous avons également constaté que des logements locatifs approuvés dans le cadre du Fonds national de co-investissement pour le logement que la Société considérait comme abordables étaient souvent inabordables pour les ménages à faible revenu, lesquels appartiennent fréquemment à des groupes vulnérables prioritaires aux termes de la Stratégie.

5.25 Bien qu'elle dirige la Stratégie nationale sur le logement et qu'elle surveille la plus grande partie de son financement, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a fait valoir qu'elle n'était pas directement responsable de la lutte contre l'itinérance chronique. Infrastructure Canada était également d'avis que, bien qu'il ait contribué à réduire l'itinérance chronique, il n'était pas le seul responsable de l'atteinte de la cible de la Stratégie visant à réduire l'itinérance chronique. Cela signifie que, même s'il s'agissait d'une cible établie par le gouvernement fédéral, le niveau d'imputabilité à l'égard de son atteinte était faible au sein de l'administration fédérale.

5.26 De plus, les initiatives prévues dans le cadre de la Stratégie n'étaient pas intégrées, et la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Infrastructure Canada ne travaillaient pas de façon coordonnée. À notre avis, sans une meilleure harmonisation de leurs efforts, il est peu probable qu'Infrastructure Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement atteignent la cible de la Stratégie nationale sur le logement, qui consiste à réduire l'itinérance chronique de 50 % d'ici l'exercice 2027-2028.

Lutte contre l'itinérance chronique

Infrastructure Canada et Emploi et Développement social Canada ne savaient pas si leurs efforts de prévention et de réduction de l'itinérance chronique amélioreraient les résultats

Ce que nous avons constaté

5.27 Nous avons constaté qu'Emploi et Développement social Canada et Infrastructure Canada ne savaient pas si l'itinérance chronique et l'itinérance en général avaient augmenté ou diminué depuis 2019. Les ministères n'avaient pas analysé les données nationales à jour sur la fréquentation des refuges d'urgence ni d'autres données pour comprendre les changements au sein de la population en situation d'itinérance. Les ministères n'avaient pas non plus de données à jour et complètes des résultats du programme pour déterminer si des modifications étaient nécessaires pour mieux soutenir les

personnes en situation d'itinérance. En outre, il était improbable qu'Infrastructure Canada atteigne ses cibles de mise en œuvre d'un **accès coordonné**⁵ dans les collectivités.

5.28 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- le fait qu'on ignore si l'itinérance chronique et l'itinérance étaient en augmentation ou en diminution;
- la collecte et l'analyse incomplètes des données sur les résultats du projet Vers un chez-soi et l'utilisation du financement de la pandémie;
- l'atteinte peu probable des cibles de mise en œuvre de l'accès coordonné.

Importance de cette constatation

5.29 Cette constatation est importante parce que si les ministères ne disposent pas de données et d'analyses à jour sur l'itinérance et l'itinérance chronique, ils ne peuvent pas savoir s'il y a eu des progrès ou quelles modifications aux programmes pourraient être requises pour soutenir les efforts des collectivités. De plus, des données nationales sur l'itinérance contribueraient à renforcer la capacité des collectivités en matière de lutte contre l'itinérance et l'itinérance chronique, car elles permettraient de mieux comprendre le problème à l'échelle du Canada. Elles favoriseraient également l'adoption d'approches fondées sur les données pour remédier à l'itinérance et à l'itinérance chronique partout au pays sous le leadership du gouvernement fédéral.

Contexte

5.30 Les ministères ont dépensé environ 1,4 milliard de dollars dans le cadre du programme Vers un chez-soi de l'exercice 2019-2020 à l'exercice 2020-2021 (environ 40 % des dépenses prévues de 3,4 milliards de dollars liées au programme) afin d'appuyer les projets qui avaient pour objectif de prévenir et de réduire l'itinérance. Ces projets visaient notamment à aider les collectivités à offrir des mesures d'urgence en matière d'itinérance pour faire face à la pandémie de COVID-19. En tant que chef de file, Infrastructure Canada fournit aux

5 **Accès coordonné** – Processus par lequel les personnes ou les familles en situation d'itinérance ou qui risquent de l'être sont dirigées vers des points d'accès communautaires où les travailleuses et travailleurs formés utilisent un outil d'évaluation pour mesurer l'ampleur des besoins de la personne ou de la famille, pour leur accorder un ordre de priorité dans l'accès aux services de soutien au logement et pour aider à les jumeler aux logements disponibles.

Source : D'après Infrastructure Canada, Directives de Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance

collectivités des outils et du financement pour la lutte contre l'itinérance et l'itinérance chronique. En retour, les collectivités fournissent au Ministère des données, notamment :

- des données nationales sur la fréquentation des refuges d'urgence;
- des données relatives aux dénombrements ponctuels semestriels dirigés par les collectivités qui servent au dénombrement des personnes qui vivent dans des refuges d'urgence, dans des logements de transition ou dans des endroits extérieurs;
- les résultats des projets financés dans le cadre du programme Vers un chez-soi.

Ces données servent à mesurer le rendement des programmes par rapport aux indicateurs nationaux. Elles servent également à évaluer si les conditions s'améliorent pour la population en situation d'itinérance ou d'itinérance chronique, à accroître la compréhension de l'itinérance à l'échelle nationale et à appuyer l'élaboration de politiques et de programmes.

5.31 Le programme Vers un chez-soi a introduit un système d'accès coordonné visant à placer les personnes dans un logement approprié en temps opportun ainsi qu'à fournir des services aux personnes qui en ont le plus besoin. L'accès coordonné représente une transformation de la façon dont les collectivités offrent des services de lutte contre l'itinérance. Infrastructure Canada est chargé de fournir du financement, de la formation et de l'aide technique aux collectivités pour leur permettre d'offrir un accès coordonné. Selon Infrastructure Canada, les collectivités qui ont réussi à réduire l'itinérance chronique y sont parvenues en partie grâce à la prise de décisions fondées sur des données et à l'élaboration d'un système local coordonné de lutte contre l'itinérance.

5.32 L'accès coordonné vise aussi à aider les collectivités à élaborer des interventions ciblées et fondées sur des données probantes pour lutter contre l'itinérance à l'échelle locale. Il s'agit notamment de combler les besoins des groupes vulnérables comme les Autochtones, les jeunes et les personnes en situation de handicap. Selon Infrastructure Canada, sans une approche coordonnée, les personnes en situation d'itinérance doivent naviguer dans un réseau complexe de services interreliés, mais non coordonnés. Elles doivent souvent répéter leur histoire et s'inscrire sur de nombreuses listes d'attente pour obtenir les ressources en logement dont elles ont besoin.

Le fait qu'on ignore si l'itinérance chronique et l'itinérance étaient en augmentation ou en diminution

5.33 Infrastructure Canada a établi trois cibles pour mesurer les progrès vers l'atteinte de l'objectif du programme Vers un chez-soi visant à prévenir et à réduire l'itinérance (voir la pièce 5.4). L'une de ces cibles visait à réduire de 31 % le nombre d'utilisatrices et d'utilisateurs des refuges d'urgence qui sont en situation d'itinérance chronique d'ici l'exercice 2023-2024 et de 50 % d'ici l'exercice 2027-2028. Pour mesurer les progrès réalisés par rapport à cette cible, le Ministère a utilisé les données nationales sur la fréquentation des refuges d'urgence et a comparé ses estimations annuelles sur l'itinérance chronique aux estimations de référence établies en 2016.

5.34 Nous avons constaté qu'Infrastructure Canada ne pouvait pas mesurer les progrès réalisés vers l'atteinte de sa cible de prévention en raison de problèmes en matière de données. En ce qui concerne les objectifs de réduction de l'itinérance et de l'itinérance chronique, les plus récentes données sur les refuges d'urgence présentées par le Ministère datent de 2019. Le Ministère nous a dit qu'il disposait de données de 2020 et de 2021, mais qu'elles n'étaient pas assez complètes aux fins d'estimation des résultats. Nous avons constaté que le Ministère avait retenu les services d'un spécialiste pour examiner les défis liés à la collecte, à la gestion et au traitement des données nationales sur l'utilisation des refuges d'urgence. L'analyse de 2019 du Ministère a révélé une disparité entre l'itinérance — une diminution de 8 % — et l'itinérance chronique — une augmentation de 11 %. L'absence de résultats récents signifiait que le Ministère ignorait si l'itinérance et l'itinérance chronique avaient augmenté ou diminué depuis 2019 et quelles répercussions la pandémie de COVID-19 avait eues sur les taux d'itinérance et d'itinérance chronique.

5.35 Bien qu'il ait cerné les tendances changeantes en matière d'itinérance et d'itinérance chronique, le Ministère n'a pas examiné les raisons de ces situations. Même si les données sur la fréquentation des refuges d'urgence à elles seules ne dépeignaient pas nécessairement avec exactitude l'état de l'itinérance à l'échelle nationale parce qu'elles excluaient les personnes se trouvant à l'extérieur du réseau de refuges d'urgence, des données supplémentaires, comme celles tirées de l'analyse des dénombrements ponctuels, auraient pu aider à expliquer certaines des raisons de ces changements. Cela s'explique par le fait que ces recensements comprenaient des personnes vivant dans des logements de transition et des endroits à l'extérieur. Selon l'analyse d'Infrastructure Canada, les résultats de 58 % des collectivités visées par le programme Vers un chez-soi ayant effectué des dénombrements ponctuels en 2020 et en 2021 suggéraient que l'itinérance avait

augmenté de 6,6 % à l'échelle nationale depuis 2018. Cependant, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas effectué d'analyse plus poussée de ces sources de données et d'autres sources de données pour comprendre pourquoi ces résultats ne concordaient pas avec la diminution du nombre de personnes qui utilisent les refuges d'urgence.

Pièce 5.4 – Résultats incertains concernant les indicateurs clés utilisés pour mesurer les progrès réalisés dans la prévention et la réduction de l'itinérance

Indicateur	Cibles et échéances	Données de référence	Résultats (exercice)		
			2019-2020	2020-2021	2021-2022
Pourcentage des collectivités désignées où le nombre de nouvelles personnes en situation d'itinérance diminue	66 % d'ici l'exercice 2023-2024	Les données de référence varient selon les collectivités	Non disponible*	Non disponible*	Résultats non attendus avant l'automne 2022
Nombre estimatif de personnes qui fréquentent des refuges d'urgence	Réduction de 15 % d'ici l'exercice 2027-2028	Approximativement 129 127 personnes auraient fréquenté des refuges d'urgence en 2016.	118 759 (diminution de 8 %)	Non disponible**	Non disponible**
Nombre estimatif d'utilisatrices et d'utilisateurs de refuges d'urgence qui sont en situation d'itinérance chronique	Réduction de 31 % d'ici l'exercice 2023-2024 et de 50 % d'ici l'exercice 2027-2028	Approximativement 26 900 utilisatrices et utilisateurs de refuges étaient en situation d'itinérance chronique en 2016.	29 927 (hausse de 11,3 %)	Non disponible**	Non disponible**

* Les résultats pour les exercices 2019-2020 et 2020-2021 n'étaient pas disponibles pour le premier indicateur parce que la majorité des collectivités n'ont pas été en mesure d'établir une base de référence au cours des première et deuxième années du Programme.

** Les résultats pour les exercices 2020-2021 et 2021-2022 n'étaient pas disponibles parce qu'Infrastructure Canada estimait que les données disponibles n'étaient pas assez complètes à des fins d'estimation.

5.36 Nous avons également constaté que, dans son analyse des données de 2019 sur la fréquentation des refuges d'urgence, Infrastructure Canada avait relevé des tendances et des changements au sein de la population en situation d'itinérance, y compris au sein de ses sous-populations. Par exemple, l'analyse a montré que les taux d'occupation dans les refuges d'urgence qui servaient les familles



Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables

Source : Nations Unies

avaient augmenté de façon constante depuis 2016 et que le nombre de personnes réfugiées ou de personnes revendiquant le statut de réfugié fréquentant les refuges d'urgence était quatre fois plus élevé qu'en 2014. L'analyse du Ministère n'a pas fourni d'explication quant à la hausse du taux de fréquentation des refuges d'urgence chez les familles, les personnes réfugiées et les personnes revendiquant le statut de réfugié.

5.37 En raison de l'insuffisance d'estimations récentes relatives à l'itinérance chronique, le Ministère n'a pas pu fournir d'information à jour ou apporter de modifications pour que le programme Vers un chez-soi atteigne ses objectifs et contribue aux objectifs de développement durable des Nations Unies, en particulier l'objectif n° 11, « faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ». Une cible canadienne liée à cet objectif est de réduire l'itinérance chronique d'au moins 31 % d'ici mars 2024. À notre avis, compte tenu des résultats de 2019, il est peu probable que cette cible soit atteinte à moins que des mesures importantes soient prises.

5.38 Sans analyse de données à jour et rapports exhaustifs et opportuns sur la fréquentation à l'échelle nationale des refuges d'urgence et en l'absence d'autres sources de données, la capacité du Ministère à diriger la prise de mesures nationales pour contrer les nouvelles tendances en matière d'itinérance, à fournir un soutien ciblé dans le cadre des mesures locales et à modifier ses programmes au besoin était limitée. Notre recommandation à cet égard se trouve au paragraphe 5.45.

La collecte et l'analyse incomplètes des données sur les résultats du projet Vers un chez-soi et l'utilisation du financement de la pandémie

5.39 Nous avons constaté qu'Infrastructure Canada n'avait pas achevé son analyse des résultats des projets financés par l'entremise du programme Vers un chez-soi. De l'exercice 2019-2020 à l'exercice 2020-2021, les collectivités ont alloué environ 356 millions de dollars en financement de programme à des projets pour lesquels les résultats devaient être communiqués chaque année. Le Ministère devait utiliser ces résultats pour mesurer ses progrès par rapport à divers indicateurs de rendement. Au moment de l'audit, le Ministère nous a indiqué qu'il avait recueilli et analysé environ 70 % des résultats de cette période. Les résultats des projets financés pendant l'exercice 2021-2022 n'étaient pas attendus avant la fin de notre période d'audit. Nous avons constaté que le retard dans la collecte et l'analyse des résultats par le Ministère était en partie attribuable à la décision de prolonger les échéances pour les rapports des collectivités et retarder la mise en œuvre d'une plateforme de déclaration en ligne. Même si ces décisions ont été prises pour faciliter l'intervention en réponse à la pandémie, elles ont limité la capacité du Ministère d'évaluer la contribution du

programme à l'amélioration des conditions des personnes en situation d'itinérance ou d'itinérance chronique et celles risquant de se trouver en situation d'itinérance.

5.40 Nous avons constaté que l'analyse effectuée par le Ministère d'après les résultats de projets qu'il avait recueillis a démontré qu'environ 128 millions de dollars en financement au titre des activités de placement en logement entre les exercices 2019-2020 et 2020-2021 avaient aidé à placer environ 21 500 personnes dans des logements plus stables. Cela représente environ 30 % de la cible du programme qui consistait à placer 71 500 personnes dans des logements stables avant le 31 mars 2022. Comme ses données et son analyse pour ces deux exercices étaient incomplètes, le Ministère ne savait pas s'il était sur la bonne voie pour atteindre la cible pour 2022. Il ne pouvait pas non plus déterminer s'il était en voie d'atteindre sa cible visant à placer 115 850 personnes dans un logement plus stable avant la fin de mars 2024.

5.41 Nous avons constaté qu'Emploi et Développement social Canada avait pris en compte l'**analyse comparative entre les sexes plus**⁶ dans la conception du programme Vers un chez-soi. Par exemple, le programme exigeait que les collectivités fournissent des données démographiques désagrégées, décomposées selon la population et le genre, afin de mesurer l'effet du programme sur les populations cibles. Le programme Vers un chez-soi a désigné 18 sous-populations vulnérables qui pouvaient être ciblées par les projets financés, qui correspondaient aux 11 groupes prioritaires dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement, comme les anciennes combattantes et anciens combattants, les personnes en situation de handicap et les membres de la communauté LGBTQ2+.

5.42 Toutefois, nous avons constaté que les ministères ne recueillaient pas de données sur les résultats de projet pour toutes les populations ciblées et qu'ils n'obtenaient pas systématiquement les renseignements sur le genre et l'identité des bénéficiaires du programme. Par exemple, Infrastructure Canada ne connaissait pas le genre de 20 % des personnes qui avaient été placées dans un logement plus stable parce que cette information n'avait pas été soumise par certains bénéficiaires du financement de l'exercice 2019-2020 à l'exercice 2020-2021. Sans cette information, le Ministère ne pouvait

6 **Analyse comparative entre les sexes plus** – Processus analytique qui fournit une méthode rigoureuse pour évaluer les inégalités systémiques ainsi qu'un moyen de déterminer les répercussions potentielles des politiques, des programmes et des initiatives sur divers groupes de personnes, dont les femmes, les hommes et les personnes de diverses identités de genre. L'indication « plus » dans la désignation reconnaît que l'analyse comparative entre les sexes ne se limite pas aux différences biologiques (sexe) et socioculturelles (genre) et prend en compte de nombreux autres facteurs identitaires comme la race, l'origine ethnique, la religion, l'âge et les habiletés physiques ou mentales.

Source : D'après une définition tirée de Femmes et Égalité des genres Canada

pas déterminer si les conditions de logement s'amélioreraient pour des groupes en particulier (selon le genre et d'autres facteurs d'identité) ni voir s'il y avait lieu d'adopter différentes approches.

5.43 Nous avons aussi constaté qu'en dépit des circonstances difficiles découlant de la pandémie de COVID-19, les ministères avaient rapidement versé près de 709 millions de dollars aux collectivités entre l'exercice 2019-2020 et l'exercice 2021-2022 dans le cadre de l'intervention économique en réponse à la COVID-19 pour soutenir leur lutte contre l'itinérance en contexte de pandémie. Pour aider les collectivités à gérer les risques sanitaires auxquels la population en situation d'itinérance était exposée, les ministères leur ont laissé de la latitude quant à l'utilisation du financement existant du programme Vers un chez-soi. Par exemple, les restrictions sur le financement des services de santé et des services médicaux ont été levées de façon à ce que les collectivités puissent embaucher des professionnelles et des professionnels de la santé pour fournir des services aux personnes en situation d'itinérance et en situation d'itinérance chronique.

5.44 Infrastructure Canada a reçu des rapports de la plupart des collectivités concernant le financement qu'elles avaient reçu en réponse à la COVID-19. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas terminé son analyse pour déterminer quels résultats avaient été atteints. Selon l'analyse du Ministère effectuée à ce jour, le programme avait excédé sa cible quant à la création de nouveaux logements temporaires en réponse à la pandémie. Toutefois, le Ministère n'avait pas achevé l'analyse d'autres cibles liées à la pandémie et des rapports des collectivités sur l'utilisation des fonds versés en réponse à la pandémie. Il est important que les ministères et les collectivités comprennent les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur l'itinérance afin d'adapter les programmes, s'il y a lieu, et ainsi permettre une utilisation optimale des ressources et combler les nouveaux besoins découlant de la pandémie.

5.45 **Recommandation** – Infrastructure Canada devrait :

- recueillir et analyser les données en temps opportun afin de communiquer des résultats à jour sur l'itinérance et l'itinérance chronique;
- finaliser la mise en œuvre de sa plateforme de déclaration en ligne;
- utiliser l'information et les données qu'il recueille pour comprendre l'émergence des tendances en matière d'itinérance et déterminer comment ses programmes répondent aux besoins de la population en situation d'itinérance et d'itinérance chronique;
- utiliser l'information qu'il recueille et l'analyse qui s'ensuit pour adapter ses programmes, s'il y a lieu.

Réponse d'Infrastructure Canada – *Recommandation acceptée.*

Les **Recommandations et réponses**, à la fin du rapport, présentent les réponses détaillées du Ministère.

L'atteinte peu probable des cibles de mise en œuvre de l'accès coordonné

5.46 La mise en œuvre de l'accès coordonné représentait une initiative transformatrice qui visait à fournir aux collectivités les outils et le soutien nécessaires pour établir des mesures locales de lutte contre l'itinérance fondées sur des données probantes. Elle s'inscrivait également dans l'approche fondée sur les données recommandée lors des consultations nationales en matière de lutte contre l'itinérance. Même si la pandémie de COVID-19 a nui à la mise en œuvre, Infrastructure Canada n'a pas revu ses échéanciers.

5.47 Pour l'exercice 2021-2022, le programme Vers un chez-soi exigeait la mise en œuvre de l'accès coordonné dans 29 (66 %) des 44 collectivités désignées admissibles. D'ici l'exercice 2023-2024, la totalité des 64 collectivités désignées devait l'avoir mis en œuvre. Nous avons constaté qu'en mars 2021, 9 collectivités (environ 20 %) sur les 44 collectivités admissibles avaient signalé l'avoir pleinement mis en œuvre, soit un an avant l'échéance requise.

5.48 Infrastructure Canada avait effectué une analyse des progrès déclarés jusque-là par les collectivités et avait formulé des recommandations pour les aider à mettre en œuvre l'accès coordonné. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas de plan d'action ni de calendrier établi en vue d'aider les collectivités à atteindre la cible de 2023-2024. Comme l'accès coordonné vise à améliorer les conditions de logement des personnes en situation d'itinérance et d'itinérance chronique en jumelant des personnes dont les besoins sont les plus criants à des logements disponibles, Infrastructure Canada doit absolument travailler auprès des collectivités afin de comprendre leurs défis et de fournir les mesures de soutien nécessaires pour favoriser une mise en œuvre rapide.

5.49 **Recommandation** — Infrastructure Canada devrait collaborer avec les collectivités désignées et d'autres partenaires pour élaborer un plan d'action assorti d'échéanciers visant à éliminer les obstacles à la mise en œuvre de l'accès coordonné qui ont été relevés dans son analyse des rapports des collectivités.

Réponse d'Infrastructure Canada — *Recommandation acceptée.*

Les **Recommandations et réponses**, à la fin du rapport, présentent les réponses détaillées du Ministère.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement ne savait pas qui bénéficiait de ses initiatives

Ce que nous avons constaté

5.50 Nous avons constaté que la Société canadienne d'hypothèques et de logement ne savait pas qui bénéficiait de ses initiatives. Alors que la Société savait que ces dernières étaient conçues pour que les personnes issues des groupes vulnérables en bénéficient, elle ne savait pas si ces personnes occupaient réellement les logements appuyés par ses initiatives. De plus, elle ne mesurait pas les changements survenus dans les conditions de logement des groupes vulnérables prioritaires. Nous avons aussi constaté que les logements locatifs approuvés dans le cadre du Fonds national de co-investissement pour le logement que la Société jugeait abordables étaient souvent inabordables pour les ménages à faible revenu.

5.51 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- les mesures minimales des conditions de logement des groupes vulnérables prioritaires;
- les logements locatifs considérés comme abordables et approuvés dans le cadre du Fonds national de co-investissement pour le logement qui étaient souvent inabordables pour les ménages à faible revenu.

Importance de cette constatation

5.52 Cette constatation est importante parce que combler les besoins en matière de logement des groupes les plus vulnérables au Canada, dont les personnes en situation d'itinérance, favorise l'inclusion sociale et économique des personnes et des familles, réduit le nombre de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement et contribue à prévenir et à réduire l'itinérance chronique.

Contexte

5.53 La Stratégie nationale sur le logement comporte des initiatives de construction et de réparation ainsi que de soutien et de subvention, qui sont gérées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Certaines de ces initiatives se veulent un complément du programme Vers un chez-soi (le programme de soutien à la lutte contre l'itinérance prévu dans la Stratégie) en répondant aux besoins en matière de logement des groupes vulnérables prioritaires, y compris les personnes en situation d'itinérance et risquant de se trouver dans cette situation.

5.54 Nous avons examiné six initiatives s'inscrivant dans la Stratégie nationale sur le logement de la Société qui avaient pour but de combler les besoins en matière de logement :

- des groupes vulnérables prioritaires, y compris les personnes en situation d'itinérance;
- des personnes risquant de se trouver en situation d'itinérance;
- des ménages à faible revenu.

Dans l'ensemble, ces six initiatives (voir la pièce 5.5) représentaient environ 38 % des 78,5 milliards de dollars affectés à la Stratégie nationale sur le logement sur dix ans.

Analyse à l'appui de la constatation

Des mesures minimales des conditions de logement des groupes vulnérables prioritaires

5.55 Nous avons constaté que la Société canadienne d'hypothèques et de logement avait réalisé une analyse comparative entre les sexes plus lors de l'élaboration de la Stratégie nationale sur le logement. Dans le cadre de son analyse, la Société avait tenu compte de la façon dont certains groupes démographiques éprouvaient des besoins en matière de logement, y compris des difficultés d'accès au logement abordable. Toutefois, nous avons aussi constaté que la Société n'avait pas recueilli les données démographiques ventilées par groupe et par genre dont elle avait besoin pour mesurer l'incidence des initiatives de la Stratégie sur certains groupes d'identités de genre au sein des populations vulnérables prioritaires. Cela signifie qu'elle ne savait pas si les conditions de logement s'amélioreraient pour ces groupes précis de personnes ou si différentes approches étaient requises pour combler les besoins de certaines sous-populations.

5.56 Nous avons constaté que la Société avait analysé les données et rendu compte des progrès réalisés par rapport aux cibles globales de la Stratégie nationale sur le logement (voir la pièce 5.5), mais qu'elle n'avait pas analysé l'incidence de la Stratégie sur les groupes vulnérables. Alors que la Société mesurait les résultats, par exemple, le nombre total de logements bâtis, et en rendait compte, elle ne mesurait pas les résultats pour les groupes vulnérables, comme le nombre de personnes hébergées ou la détermination des groupes vulnérables qui avaient bénéficié de ses initiatives. En outre, la Société n'a pas non plus défini ce qu'elle entendait par un établissement efficace des priorités relatives aux groupes vulnérables. Par conséquent, la Société ne pouvait pas déterminer si les initiatives bénéficiaient comme prévu aux groupes vulnérables et aux groupes les plus démunis. Bien que la Stratégie réponde aux besoins en matière de logement dans l'ensemble du continuum du logement, l'objectif premier de la Stratégie nationale sur le

logement est de faire en sorte que les Canadiennes et les Canadiens les plus vulnérables et les personnes qui ont du mal à joindre les deux bouts aient accès à des logements sûrs et abordables.

Pièce 5.5 – Les cibles des initiatives de la Stratégie nationale sur le logement mesuraient seulement les résultats

Programmes d'allègement des loyers et de subventions de la Société canadienne d'hypothèques et de logement	Type de logement et cible	Financement au 31 mars 2022	Progrès réalisés au 31 mars 2022
<p>Allocation canadienne pour le logement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il s'agit d'un programme de soutien à l'abordabilité du logement qui aide à combler l'écart entre le coût réel du loyer et le coût d'un loyer abordable pour un ménage. • Le programme offre de l'aide financière aux ménages à faible revenu et accorde la priorité aux groupes vulnérables, y compris les personnes risquant de se retrouver en situation d'itinérance. • Il est administré par les provinces et les territoires dans le cadre d'ententes bilatérales conclues avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement. • La Société canadienne d'hypothèques et de logement est responsable d'assurer le suivi des ententes et de produire des rapports sur les résultats. • Le programme a été lancé en 2020 et devrait prendre fin au cours de l'exercice 2027-2028. 	<p>Logements communautaires</p> <p>Logements abordables</p> <p>Cible : Réduire ou éliminer les besoins en matière de logement de 300 000 ménages d'ici l'exercice 2027-2028</p>	<p>Montant prévu au budget : 4,3 milliards de dollars en subventions, y compris les frais d'administration du financement provincial et territorial par contributions équivalentes (voir la pièce 5.3)</p> <p>Montant engagé : 297 millions de dollars</p> <p>Montant dépensé : 135 millions de dollars</p>	<p>Les provinces et territoires se sont engagés à fournir un soutien financier à plus de 133 100 ménages.</p>

Programmes d'allégement des loyers et de subventions de la Société canadienne d'hypothèques et de logement	Type de logement et cible	Financement au 31 mars 2022	Progrès réalisés au 31 mars 2022
<p>Initiative canadienne de logement communautaire</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'initiative offre un soutien aux personnes vivant dans des logements communautaires, y compris les populations vulnérables. • Le financement accordé vise à protéger et à réparer les logements communautaires, provinciaux et territoriaux, et à en accroître le nombre. • L'initiative est administrée par les provinces et les territoires dans le cadre d'ententes bilatérales conclues avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement. • La Société canadienne d'hypothèques et de logement est responsable d'assurer le suivi des ententes et de produire des rapports sur les résultats. • L'initiative a été lancée en 2019 et devrait prendre fin au cours de l'exercice 2027-2028. 	<p>Logements communautaires</p> <p>Cible : Protéger 330 000 logements communautaires jusqu'à l'exercice 2027-2028</p>	<p>Montant prévu au budget : 8,6 milliards en investissements conjoints, y compris le financement provincial et territorial par contributions équivalentes (voir la pièce 5.3)</p> <p>Montant engagé : 839 millions de dollars</p> <p>Montant dépensé : 490 millions de dollars</p>	<p>Les provinces et territoires se sont engagés à offrir un soutien visant plus de 146 900 logements.</p>

Programmes d'allégement des loyers et de subventions de la Société canadienne d'hypothèques et de logement	Type de logement et cible	Financement au 31 mars 2022	Progrès réalisés au 31 mars 2022
<p>Initiative fédérale de logement communautaire</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'initiative soutient les personnes vivant dans des logements communautaires, y compris les populations vulnérables. • Elle fournit du financement visant à protéger les locataires et à stabiliser l'exploitation des logements communautaires administrés par le gouvernement fédéral. • L'initiative est administrée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement dans le cadre d'ententes conclues avec des fournisseurs de logement communautaire. • L'initiative a été lancée en 2018 et devrait prendre fin au cours de l'exercice 2027-2028. 	<p>Logements communautaires</p> <p>Cible : Protéger 55 000 logements communautaires en fournissant des suppléments au loyer à un nombre maximal de 13 700 ménages à faible revenu jusqu'à l'exercice 2027 2028</p>	<p>Montant prévu au budget : 618 millions de dollars en prolongations de subventions et en aide au loyer, y compris les frais d'administration</p> <p>Montant engagé : 217 millions de dollars</p> <p>Montant dépensé : 87,5 millions de dollars</p>	<p>Des subventions ont été versées afin de soutenir plus de 32 900 logements communautaires, y compris 6 100 logements destinés aux ménages à faible revenu.</p>

Programmes d'allégement des loyers et de subventions de la Société canadienne d'hypothèques et de logement	Type de logement et cible	Financement au 31 mars 2022	Progrès réalisés au 31 mars 2022
<p>Fonds national de co-investissement pour le logement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construire de nouveaux logements abordables et réparer ou rénover des logements abordables existants dans l'ensemble du continuum du logement. • La priorité est accordée aux projets qui soutiennent les populations vulnérables, y compris aux personnes en situation d'itinérance chronique. • L'initiative a été lancée en 2018 et devrait prendre fin au cours de l'exercice 2027-2028. 	<p>Refuges d'urgence</p> <p>Logements de transition</p> <p>Logements avec services de soutien</p> <p>Logements communautaires</p> <p>Logements abordables</p> <p>Cible : Créer 60 000 nouveaux logements et réparer ou rénover 240 000 logements existants d'ici l'exercice 2027-2028</p>	<p>Montant prévu au budget : 13,9 milliards de dollars sous forme de prêts (prêts à faible taux d'intérêt ou prêts-subventions) et de contributions, y compris les frais d'administration</p> <p>Montant engagé : 5,3 milliards de dollars</p> <p>Montant dépensé : 1,4 milliard de dollars</p>	<p>Plus de 3 400 logements ont été construits et plus de 11 300 logements sont en cours de construction, et la Société canadienne d'hypothèques et de logement s'est engagée à construire 6 700 logements de plus.</p> <p>Plus de 18 600 logements ont été réparés ou rénovés, 66 900 logements sont en cours de réparation ou de rénovation et la Société canadienne d'hypothèques et de logement s'est engagée à réparer ou à rénover 6 500 logements de plus.</p>
<p>Initiative pour la création rapide de logements</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'initiative vise à accélérer la production de nouveaux logements abordables permanents destinés aux populations vulnérables prioritaires, y compris celles qui sont en situation d'itinérance ou qui risquent de se retrouver dans cette situation. • L'initiative a été lancée en 2020 et devrait prendre fin au cours de l'exercice 2023-2024. 	<p>Logements de transition</p> <p>Logements avec services de soutien</p> <p>Logements communautaires</p> <p>Logements abordables</p> <p>Cible : Créer 7 500 logements abordables d'ici l'exercice 2023-2024</p>	<p>Montant prévu au budget : 2,5 milliards de dollars en contributions, y compris les frais d'administration</p> <p>Montant engagé : 2,5 milliards de dollars</p> <p>Montant dépensé : 2,4 milliards de dollars</p>	<p>Plus de 800 logements ont été construits, plus de 6 400 logements sont en cours de construction, et la Société canadienne d'hypothèques et de logement s'est engagée à construire près de 3 000 logements de plus.</p>

Programmes d'allégement des loyers et de subventions de la Société canadienne d'hypothèques et de logement	Type de logement et cible	Financement au 31 mars 2022	Progrès réalisés au 31 mars 2022
<p>Initiative des terrains fédéraux</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'objectif de l'initiative consiste à rendre accessibles des terrains et des bâtiments fédéraux excédentaires à un coût réduit ou nul en vue de combler les besoins des populations vulnérables, y compris les personnes en situation d'itinérance. • L'initiative a été lancée en 2019 et devrait prendre fin au cours de l'exercice 2027-2028. 	<p>Refuges d'urgence</p> <p>Logements de transition</p> <p>Logements avec services de soutien</p> <p>Logements communautaires</p> <p>Logements abordables</p> <p>Logements du marché</p> <p>Cible : Créer 4 000 nouveaux logements d'ici l'exercice 2027-2028</p>	<p>Montant prévu au budget : 202 millions de dollars en prêts, y compris les frais d'administration</p> <p>Montant engagé : 109 millions de dollars</p> <p>Montant dépensé : 17,7 millions de dollars</p>	<p>Des ententes ont été signées en vue de la création de plus de 400 logements, et la Société canadienne d'hypothèques et de logement s'est engagée à créer 2 800 logements de plus.</p>

Source : D'après les rapports publics et les données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement

5.57 Par ailleurs, nous avons constaté que la Société ne savait pas qui était logé et qui recevait du soutien dans le cadre des initiatives que nous avons examinées. En ce qui concerne l'Initiative pour la création rapide de logements et le Fonds national de co-investissement pour le logement, même si la Société savait que des types de logements qui conviendraient aux groupes vulnérables, notamment les logements de transition et les logements avec services de soutien, étaient financés, elle ne savait pas si les personnes issues des groupes vulnérables prioritaires qui devaient bénéficier des projets approuvés étaient logées une fois les projets achevés. Par exemple, elle ignorait si les logements destinés aux personnes handicapées étaient bien occupés par des personnes issues de ce groupe. Dans le cas de l'Initiative des terrains fédéraux, il était trop tôt pour déterminer si les personnes issues des groupes vulnérables prioritaires étaient réellement logées. En ce qui a trait aux trois initiatives de subvention que nous avons examinées, nous avons constaté que, même si la Société savait que des mesures de soutien étaient offertes pour protéger l'offre de logements sociaux et que des mesures de soutien à l'abordabilité étaient offertes aux ménages ayant des besoins en matière de logement, elle ne savait pas quels groupes vulnérables en bénéficiaient réellement ni si les personnes ayant les besoins les plus impérieux recevaient l'aide dont elles avaient besoin.

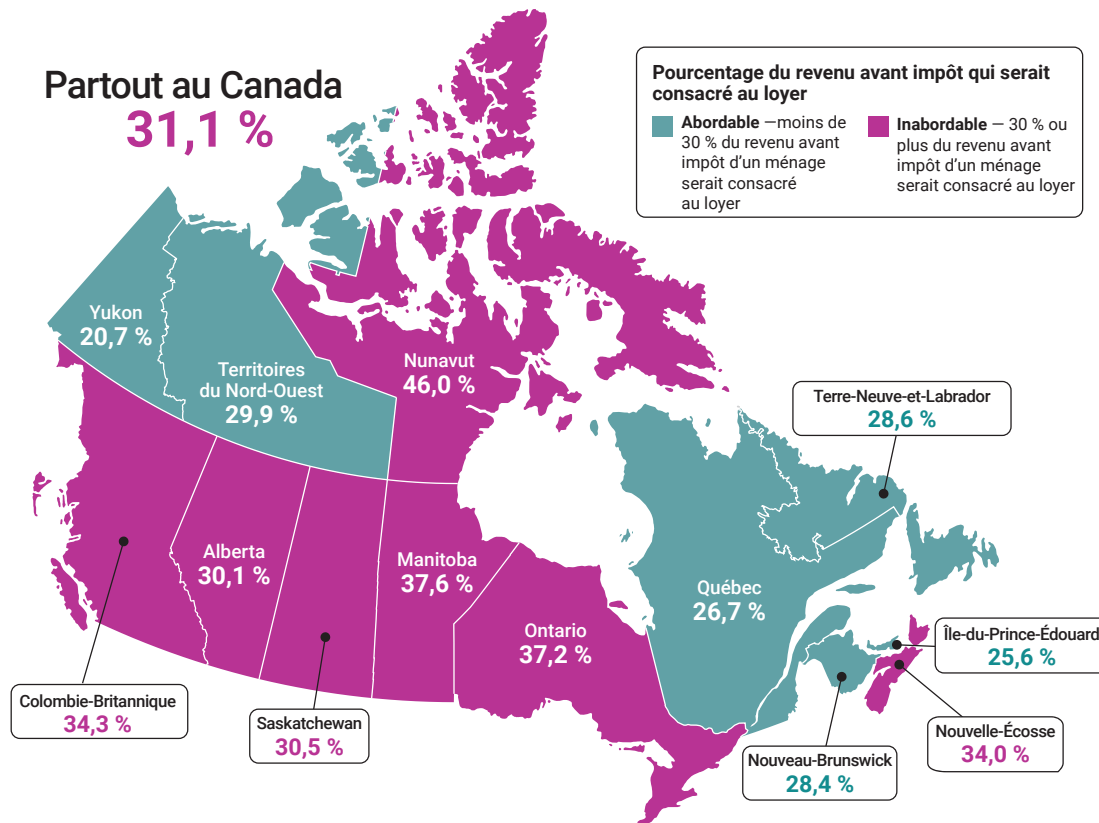
5.58 Certaines des initiatives que nous avons examinées se voulaient un complément du programme Vers un chez-soi pour prévenir et réduire l'itinérance en offrant des mesures de soutien au loyer, en protégeant les logements sociaux et en accroissant leur nombre, et en construisant et en offrant des logements dont le coût abordable est lié au revenu. Selon la Société canadienne d'hypothèques et de logement, en date du 31 mars 2022, plus de 9 milliards de dollars avaient été engagés pour les 6 initiatives que nous avons examinées, et environ 4,5 milliards de dollars avaient été dépensés, ce qui représente environ 30 % et 15 % des dépenses prévues, respectivement. Toutefois, puisque la Société ne savait pas qui profitait de ses initiatives, elle ne pouvait pas savoir si l'utilisation des ressources était optimale et si elle répondait à ses engagements. Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 5.62.

Les logements locatifs considérés comme abordables et approuvés dans le cadre du Fonds national de co-investissement pour le logement qui étaient souvent inabordables pour les ménages à faible revenu

5.59 Nous avons constaté que le Fonds national de co-investissement pour le logement comprenait une mesure relative au logement abordable qui différait de façon générale de celle de la Stratégie nationale sur le logement. Par conséquent, le loyer d'un logement approuvé était souvent inabordable pour les ménages à faible revenu, dont de nombreux étaient issus des groupes vulnérables prioritaires. Dans le cadre de la Stratégie, un loyer abordable correspondait à moins de 30 % du revenu avant impôt. Dans le cadre du Fonds national de co-investissement pour le logement, un loyer abordable était fondé sur un loyer inférieur à 80 % du loyer médian du marché. Selon nos calculs, les loyers approuvés dans le cadre de l'initiative correspondaient habituellement à environ 63 % du loyer médian du marché, ce qui était moins coûteux que le critère de 80 %. Lorsque nous avons comparé les loyers au moyen des deux mesures en matière d'abordabilité, nous avons constaté que, dans l'ensemble, les ménages à faible revenu devraient consacrer au moins 30 % de leur revenu avant impôt au loyer (voir la pièce 5.6).

5.60 Selon la Société canadienne d'hypothèques et de logement, l'abordabilité était la principale raison pour laquelle environ 76 % des ménages canadiens éprouvaient des besoins impérieux en matière de logement et, en 2016, la majorité (66 %) des ménages ayant de tels besoins étaient locataires. En outre, plus de 85 % des ménages canadiens ayant des besoins impérieux en matière de logement touchaient un revenu avant impôt de moins de 50 000 \$. Par conséquent, le loyer mensuel devait être inférieur à 1 250 \$ pour être considéré comme abordable.

Pièce 5.6 – Les logements considérés comme abordables et approuvés dans le cadre du Fonds national de co-investissement pour le logement étaient souvent inabordables pour les ménages à faible revenu au Canada en 2020



	Revenu annuel maximal avant impôt pour les ménages à faible revenu locataires ^{1,2,3}	Loyer mensuel maximal abordable ^{2,3} (inférieur à 30 % du revenu avant impôt)	Loyer mensuel d'environ 63 % du loyer médian du marché ^{2,3,4}	Pourcentage du revenu avant impôt qui serait consacré au loyer
Partout au Canada	24 230 \$	600 \$	630 \$	31,1 %
Alberta	28 690 \$	710 \$	720 \$	30,1 %
Colombie-Britannique	28 540 \$	710 \$	820 \$	34,3 %
Manitoba	21 130 \$	520 \$	660 \$	37,6 %
Terre-Neuve-et-Labrador	22 280 \$	550 \$	530 \$	28,6 %
Nouveau-Brunswick	21 180 \$	530 \$	500 \$	28,4 %
Territoires du Nord-Ouest	44 570 \$	1 110 \$	1 110 \$ ⁵	29,9 %
Nouvelle-Écosse	22 690 \$	560 \$	640 \$	34,0 %
Nunavut	45 570 \$	1 130 \$	1 750 \$ ⁵	46,0 %
Ontario	25 860 \$	640 \$	800 \$	37,2 %
Île-du-Prince-Édouard	25 660 \$	640 \$	550 \$	25,6 %
Québec	21 810 \$	540 \$	490 \$	26,7 %
Saskatchewan	24 710 \$	610 \$	630 \$	30,5 %
Yukon	47 090 \$	1 170 \$	810 \$ ⁵	20,7 %

Remarques :

1. Selon Statistique Canada, les ménages à faible revenu sont ceux dont le revenu après impôt est inférieur à la moitié du revenu médian après impôt (par exemple, si le revenu médian est de 50 000 \$, le revenu maximal à considérer comme étant faible serait de 25 000 \$).
2. Les montants du loyer et du revenu indiqués dans le tableau sont arrondis à la dizaine près.
3. Les montants sont fondés sur les données publiées à l'échelle nationale, provinciale et territoriale.
4. Le loyer mensuel correspond au produit du loyer médian du marché publié en 2020 et du pourcentage (environ 63 %) du loyer médian du marché qui est typique pour les logements locatifs jugés abordables et approuvés au titre du Fonds national de co-investissement pour le logement à l'échelle du Canada. Lorsqu'on résume les pourcentages par province et par territoire, le pourcentage typique du loyer médian du marché variait d'environ 28 % à environ 75 %.
5. Dans le cas des territoires, le loyer moyen du marché a été utilisé plutôt que le loyer médian du marché en raison des données publiées à l'échelle territoriale.

Source : D'après les données publiées par Statistique Canada et les données publiées et fournies par la Société canadienne d'hypothèques et de logement

5.61 Toujours selon la Société, plusieurs groupes vulnérables prioritaires, notamment les Autochtones et les personnes ayant récemment immigré au pays, étaient surreprésentés dans les tranches de revenus inférieurs et risquaient davantage d'avoir des besoins impérieux en matière de logement que la moyenne canadienne. La création de logements locatifs abordables destinés aux ménages à faible revenu est primordiale pour combler les besoins de ces groupes et contribuer à prévenir et à réduire l'itinérance chronique. Fonder les critères d'abordabilité sur le loyer du marché constitue une approche qui pourrait déboucher sur une offre de logements inabordables pour bon nombre de ces groupes.

5.62 **Recommandation** – La Société canadienne d'hypothèques et de logement devrait évaluer l'incidence de ses programmes sur les groupes vulnérables à toutes les étapes de ses initiatives s'inscrivant dans la Stratégie nationale sur le logement. Il lui faudrait notamment déployer les efforts suivants :

- définir les besoins en matière de logement des groupes vulnérables, déterminer la priorité à accorder à ces besoins et préciser ce qui serait considéré comme un résultat positif de cet établissement des priorités;
- élaborer des mesures de rendement et déterminer si les conditions de logement des groupes vulnérables s'améliorent;
- vérifier qui habite les logements créés et qui est soutenu dans le cadre de ses initiatives et se servir de ces données pour déterminer si des modifications doivent être apportées aux initiatives en vue de combler les besoins en matière de logement des groupes vulnérables;
- prendre les mesures nécessaires pour harmoniser les définitions de l'abordabilité pour l'ensemble des initiatives afin qu'elles soient uniformes.

Réponse de la Société canadienne d'hypothèques et de logement – *Recommandation acceptée.*

Les **Recommandations et réponses**, à la fin du rapport, présentent les réponses détaillées du Ministère.

L'imputabilité fédérale en ce qui concerne l'atteinte de la cible de la Stratégie nationale sur le logement visant à réduire l'itinérance chronique de 50 % d'ici l'exercice 2027-2028 était minimale

Ce que nous avons constaté

5.63 Nous avons constaté que même si la Société canadienne d'hypothèques et de logement était responsable de la Stratégie nationale sur le logement, la Société avait fait valoir qu'elle n'était pas directement responsable de l'atteinte de la cible de la Stratégie visant à réduire de 50 % l'itinérance chronique d'ici l'exercice 2027-2028. Quant à Infrastructure Canada, il était d'avis qu'il n'était pas uniquement responsable de l'atteinte de la cible. C'est donc dire que même s'il s'agit d'une cible fédérale, le niveau d'imputabilité au sein de l'administration fédérale était minimal quant à sa réalisation et au fait de veiller à ce que les fonds dépensés permettent d'atteindre le résultat escompté. Bien que de nombreux partenaires doivent collaborer pour lutter contre l'itinérance et l'itinérance chronique, nous nous attendions à ce que le niveau d'imputabilité à l'égard de l'atteinte de la cible soit clair à l'échelle fédérale.

5.64 Nous avons aussi constaté que le programme Vers un chez-soi d'Infrastructure Canada et les initiatives s'inscrivant dans la Stratégie nationale sur le logement dirigées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement que nous avons examinées n'étaient pas bien intégrés. À notre avis, les organisations n'avaient pas de mécanisme efficace ni d'approche bien coordonnée entre elles pour lutter contre l'itinérance chronique et combler les besoins en matière de logement d'autres groupes vulnérables prioritaires.

5.65 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- l'imputabilité fédérale minimale en ce qui concerne la cible de la Stratégie nationale sur le logement visant à réduire l'itinérance chronique;
- les initiatives fédérales en matière de logement et de lutte contre l'itinérance qui n'étaient pas bien intégrées ou coordonnées.

Importance de cette constatation

5.66 Cette constatation est importante parce qu'un manque d'imputabilité à l'égard de l'atteinte de la cible de lutte contre l'itinérance chronique de la Stratégie nationale sur le logement signifie que personne ne s'assure que les initiatives sont harmonisées et que les fonds dépensés permettent effectivement d'atteindre le résultat escompté. En outre, le logement et l'itinérance sont des problèmes de longue date

auxquels il faut remédier par une approche intégrée et coordonnée afin d'améliorer les résultats et d'assurer une utilisation optimale des ressources.

Contexte

5.67 Le leadership fédéral favorise la progression des solutions aux problèmes de logement et d'itinérance, ce qui permet d'orienter, d'influencer et d'appuyer les efforts et les interventions locales visant à régler les problèmes de logement et d'itinérance, y compris l'itinérance chronique. Dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement, Infrastructure Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement sont responsables de combler les besoins en matière de logement des groupes vulnérables prioritaires, y compris des personnes en situation d'itinérance. Emploi et Développement social Canada joue un rôle de soutien.

5.68 Infrastructure Canada et Emploi et Développement social Canada ont une expertise et un rôle établi pour appuyer le secteur qui aide les personnes en situation d'itinérance. Pour sa part, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a une expertise et un rôle établi en ce qui concerne les projets de construction et de réparation d'immobilisations pour le logement. En 2006, Emploi et Développement social Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement se sont engagés à travailler ensemble pour veiller à la coordination et à la bonne gouvernance de l'approche fédérale à l'égard du logement et de la lutte contre l'itinérance dans le cadre d'un protocole d'entente. Ce protocole a été mis à jour encore une fois en 2019. Lorsque le programme Vers un chez-soi a été transféré à Infrastructure Canada en 2021, le Ministère nous a affirmé que le protocole d'entente était toujours en vigueur et qu'il serait revu à la lumière du partenariat entre lui-même et la Société.

Analyse à l'appui de la constatation

L'imputabilité fédérale minimale en ce qui concerne la cible de la Stratégie nationale sur le logement visant à réduire l'itinérance chronique

5.69 La Société canadienne d'hypothèques et de logement est responsable de la Stratégie nationale sur le logement et surveille la majorité du financement versé dans le cadre de cette stratégie. Toutefois, la Société a fait valoir qu'elle n'était pas directement responsable de la cible de la Stratégie nationale sur le logement visant à réduire de 50 % l'itinérance chronique, et que ses initiatives relevant de la Stratégie ne visaient pas précisément l'atteinte de cette cible. À notre avis, cela crée une lacune importante étant donné l'interdépendance qui existe entre le logement et l'itinérance. Par ailleurs, il est primordial que

la Société, à titre de responsable de la Stratégie, définisse la façon dont ses initiatives en matière de logement contribueront à l'atteinte de la cible de réduction de l'itinérance chronique de 50 %.

5.70 Infrastructure Canada est le ministère fédéral responsable de la lutte contre l'itinérance, et le programme Vers un chez-soi était la seule initiative de la Stratégie nationale sur le logement vouée à la lutte contre l'itinérance chronique. Le Ministère a reconnu sa responsabilité de contribuer à la cible de la Stratégie nationale sur le logement visant à réduire de 50 % l'itinérance chronique d'ici l'exercice 2027-2028 par l'entremise du programme Vers un chez-soi, et de faire rapport sur les résultats à cet égard. Toutefois, il était d'avis que l'atteinte de la cible était une responsabilité commune entre diverses parties prenantes, fournisseurs de services communautaires et autres ordres de gouvernement. Par conséquent, même s'il s'agit d'une cible fédérale, le niveau d'imputabilité à l'échelle fédérale était minimal quant à la réalisation de cette cible, et il était difficile de savoir de quelle façon les organisations fédérales collaboraient pour l'atteindre. Notre recommandation à cet égard se trouve au paragraphe 5.74.

Les initiatives fédérales en matière de logement et de lutte contre l'itinérance qui n'étaient pas bien intégrées ou coordonnées

5.71 Nous avons constaté que les initiatives s'inscrivant dans la Stratégie nationale sur le logement dirigées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le programme Vers un chez-soi d'Infrastructure Canada n'étaient pas bien intégrées. Pourtant, selon la Stratégie, certaines initiatives dirigées par la Société se voulaient un complément du programme Vers un chez-soi, et la Stratégie visait à contribuer à la réduction de l'itinérance chronique en aidant les collectivités à offrir un agencement de mesures liées au logement.

5.72 Nous avons également constaté que les efforts déployés par les organisations pour assurer la coordination entre elles étaient limités, et ce, en dépit du fait que les organisations ont reconnu que la collaboration et la coordination au sein et en dehors du gouvernement fédéral étaient essentielles pour combler les besoins en matière de logement des groupes vulnérables prioritaires et réduire l'itinérance chronique. Par exemple, nous avons constaté qu'Infrastructure Canada était membre du comité de sélection des projets pour l'Initiative des terrains fédéraux de la Société, d'une valeur de 202 millions de dollars. À titre de membre de ce comité, le Ministère était chargé de transmettre son expertise en matière de lutte contre l'itinérance et de formuler des recommandations lors de la sélection des projets. Toutefois, pour d'autres initiatives, comme l'Initiative pour la création rapide de logements et le Fonds national de co-investissement pour le logement, dont les dépenses prévues se chiffraient entre 2,5 milliards

et 13,9 milliards de dollars, nous n'avons trouvé aucun mécanisme semblable pour permettre au Ministère d'apporter sa contribution et son expertise à la Société.

5.73 Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de mécanisme en place pour veiller à l'harmonisation des efforts liés à la prestation de services de soutien et à l'attribution de logements. Actuellement, aucune initiative dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement ne prévoit à elle seule la construction et la réparation de logements et la prestation d'une offre complète de services. Par conséquent, il est important d'assurer l'intégration et la coordination du programme ministériel Vers un chez-soi, dans le cadre duquel environ 80 % des fonds sont attribués aux services de soutien par les collectivités, avec les initiatives de construction dirigées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Ces initiatives comprennent notamment le Fonds national de co-investissement pour le logement et l'Initiative pour la création rapide de logements, auxquels près de 821 millions de dollars ont été consacrés pour construire des logements de transition et des logements avec services de soutien. Ces types de logements sont reconnus comme des options qui peuvent aider les personnes en situation d'itinérance chronique et d'autres personnes issues de groupes vulnérables à parvenir à une stabilité en matière de logement. À notre avis, en l'absence d'intégration et de coordination, il est peu probable que la Stratégie nationale sur le logement actuelle atteigne sa cible de réduction de 50 % de l'itinérance chronique d'ici l'exercice 2027-2028.

5.74 **Recommandation** – La Société canadienne d'hypothèques et de logement et Infrastructure Canada devraient :

- harmoniser, coordonner et intégrer leurs efforts en vue de prévenir et de réduire l'itinérance et l'itinérance chronique;
- collaborer avec les organismes centraux pour clarifier le niveau d'imputabilité à l'égard de la réalisation des cibles de la Stratégie nationale sur le logement afin d'éliminer les lacunes.

Réponse de chacune des entités – *Recommandation acceptée.*

Les **Recommandations et réponses**, à la fin du rapport, présentent les réponses détaillées du Ministère.

Conclusion

5.75 Infrastructure Canada et Emploi et Développement social Canada ne savaient pas si leurs efforts de prévention et de réduction de l'itinérance chronique donnaient les résultats escomptés. Il en est ainsi parce que les deux ministères n'avaient pas analysé les données actualisées sur l'itinérance pour évaluer si les interventions visant à

aider les personnes en situation d'itinérance et d'itinérance chronique ou risquant de se retrouver dans cette situation permettaient à ces personnes d'obtenir le logement et le soutien dont elles avaient besoin.

5.76 La Société canadienne d'hypothèques et de logement ne savait pas si elle répondait aux besoins en matière de logement et si elle améliorait les conditions de logement des groupes vulnérables au Canada ni si elle contribuait à la prévention et à la réduction de l'itinérance chronique. La Société ne savait pas qui profitait de ses initiatives ou si les conditions de logement des groupes vulnérables prioritaires, notamment des personnes en situation d'itinérance chronique, s'amélioraient. Nous avons aussi conclu que des logements qui étaient considérés comme abordables et approuvés dans le cadre du Fonds national de co-investissement pour le logement étaient souvent inabordables pour les ménages à faible revenu, dont de nombreux étaient issus des groupes vulnérables.

5.77 Par ailleurs, nous avons conclu que le niveau d'imputabilité à l'échelle fédérale était minimal quant à la réalisation de la cible de la Stratégie nationale sur le logement visant à réduire de 50 % l'itinérance chronique d'ici l'exercice 2027-2028. En outre, les initiatives d'Infrastructure Canada et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement n'étaient pas intégrées, et les deux entités ne travaillaient pas de façon coordonnée pour atteindre les cibles de la Stratégie.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur l'itinérance chronique au Canada a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité d'Infrastructure Canada, d'Emploi et Développement social Canada et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le Bureau du vérificateur général du Canada applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie des codes de conduite pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de l'entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni tous les renseignements dont elle a connaissance et qui lui ont été demandés ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si :

- Emploi et Développement social Canada et Infrastructure Canada ont prévenu et réduit l'itinérance chronique au Canada en mettant en œuvre des mesures qui ont aidé les personnes en situation d'itinérance ou risquant de se retrouver dans cette situation à obtenir un logement et le soutien nécessaire pour le conserver;
- la Société canadienne d'hypothèques et de logement a contribué à la prévention et à la réduction de l'itinérance chronique en répondant aux besoins en matière de logement et en améliorant les conditions de logement des groupes vulnérables au Canada.

Étendue et méthode

L'audit s'est penché entre autres sur les efforts déployés par Emploi et Développement social Canada et Infrastructure Canada pour prévenir et réduire l'itinérance chronique au Canada. Il a aussi examiné le rôle joué par la Société canadienne d'hypothèques et de logement pour contribuer à la prévention et à la réduction de l'itinérance chronique en comblant les besoins en matière de logement et en améliorant les conditions de logement des groupes vulnérables au Canada.

Les travaux d'audit ont comporté des examens et des analyses de documents clés provenant des ministères et de la Société, notamment de données obtenues auprès d'Emploi et Développement social Canada, d'Infrastructure Canada et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Nous avons mené des entretiens auprès de porte-parole des entités et d'autres ministères fédéraux investis de responsabilités en matière d'itinérance ou à l'endroit des groupes vulnérables visés dans la Stratégie nationale sur le logement. Nous avons également interrogé des porte-parole d'organisations qui ne font pas partie de l'administration fédérale et qui œuvrent dans le secteur du logement et de la lutte contre l'itinérance, dont l'Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance, la Fédération canadienne des municipalités et l'Assemblée des Premières Nations.

Nous n'avons pas examiné ce qui suit :

- les programmes de la Stratégie nationale sur le logement qui n'étaient pas axés sur les logements destinés aux groupes les plus vulnérables au Canada;
- les programmes et services fédéraux liés à l'itinérance qui ne sont pas mis en œuvre par les ministères ou la Société canadienne d'hypothèques et de logement;
- les programmes et services qui sont mis en œuvre par les provinces, les municipalités, les organismes à but non lucratif, les organisations autochtones et les organisations du secteur privé qui ne bénéficient pas d'une aide financière ou d'un autre soutien provenant des ministères ou de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Critères

Pour déterminer si Emploi et Développement social Canada et Infrastructure Canada ont prévenu et réduit l'itinérance chronique au Canada en mettant en œuvre des mesures qui ont aidé les personnes en situation d'itinérance ou risquant de se retrouver dans cette situation à obtenir un logement et le soutien nécessaire pour conserver leur logement, et pour déterminer si la Société canadienne d'hypothèques et de logement a contribué à la prévention et à la réduction de l'itinérance chronique en comblant les besoins en matière de logement et en améliorant les conditions de logement des groupes vulnérables au Canada, nous avons utilisé les critères suivants :

Critères	Sources
<p>Emploi et Développement social Canada et Infrastructure Canada recueillent de l'information afin d'évaluer les progrès réalisés à court et à long terme en vue de prévenir et de réduire l'itinérance chronique, adaptent les programmes, s'il y a lieu, et publient des rapports sur les résultats obtenus.</p> <p>Emploi et Développement social Canada et Infrastructure Canada surveillent la conformité des bénéficiaires aux exigences propres à chaque programme, communiquent de l'information et des analyses aux bénéficiaires et adaptent les programmes, au besoin, afin de favoriser la prévention et la réduction de l'itinérance chronique.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social</i> • <i>Loi sur la stratégie nationale sur le logement</i> • Décret ordonnant le transfert de la Direction des politiques en matière d'itinérance d'Emploi et Développement social Canada à Infrastructure Canada et le transfert au ministre du Logement et de la Diversité et de l'Inclusion des attributions exercées par le ministre de l'Infrastructure et des Collectivités à l'égard de la Direction des politiques en matière d'itinérance, 2021 • Décret désignant le ministre du Logement et de la Diversité et de l'Inclusion à titre de ministre chargé de l'application de la <i>Loi sur la stratégie nationale sur le logement</i>, 2021 • Stratégie nationale sur le logement • Conseil du Trésor, Politique sur les résultats • Protocole d'entente entre la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences sur la clarification des rôles et des responsabilités clés en matière de logement et de lutte contre l'itinérance, 2006 • Protocole d'entente entre la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le ministère de l'Emploi et du Développement social sur la clarification des rôles et des responsabilités clés en matière de logement et de lutte contre l'itinérance, 2019 • Gouvernement du Canada, Vers la Stratégie nationale du Canada pour le Programme 2030

Critères	Sources
<p>La Société canadienne d'hypothèques et de logement recueille de l'information afin d'évaluer les progrès réalisés à court et à long terme en vue d'améliorer les conditions de logement des groupes vulnérables au Canada, adapte les programmes, s'il y a lieu, et publie des rapports sur les résultats obtenus.</p> <p>La Société canadienne d'hypothèques et de logement surveille la conformité des bénéficiaires aux exigences propres à chaque programme, communique de l'information et des analyses aux bénéficiaires et adapte ses programmes, s'il y a lieu, afin de favoriser l'amélioration des conditions de logement des groupes vulnérables au Canada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement</i> • <i>Loi nationale sur l'habitation</i> • <i>Loi sur la stratégie nationale sur le logement</i> • Décret chargeant le ministre du Logement et de la Diversité et de l'Inclusion de l'application de la <i>Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement</i>, 2021 • Décret désignant le ministre du Logement et de la Diversité et de l'Inclusion à titre de ministre chargé de l'application de la <i>Loi nationale sur l'habitation</i>, 2021 • Décret désignant le ministre du Logement et de la Diversité et de l'Inclusion à titre de ministre chargé de l'application de la <i>Loi sur la stratégie nationale sur le logement</i>, 2021 • Protocole d'entente entre la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences sur la clarification des rôles et des responsabilités clés en matière de logement et de lutte contre l'itinérance, 2006 • Protocole d'entente entre la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le ministère de l'Emploi et du Développement social sur la clarification des rôles et des responsabilités clés en matière de logement et de lutte contre l'itinérance, 2019 • Stratégie nationale sur le logement • Gouvernement du Canada, Vers la Stratégie nationale du Canada pour le Programme 2030

Critères	Sources
<p>La Société canadienne d'hypothèques et de logement, Emploi et Développement social Canada et Infrastructure Canada font preuve de collaboration et de coordination en vue de prévenir et de réduire l'itinérance chronique et d'améliorer les conditions de logement des groupes vulnérables au Canada.</p> <p>Emploi et Développement social Canada, Infrastructure Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement assurent une collaboration et une coordination avec d'autres entités fédérales en vue de prévenir et de réduire l'itinérance chronique et d'améliorer les conditions de logement des groupes vulnérables au Canada.</p> <p>La Société canadienne d'hypothèques et de logement, Emploi et Développement social Canada et Infrastructure Canada coordonnent leur approche avec leurs partenaires de l'extérieur de l'administration fédérale afin de prévenir et de réduire l'itinérance chronique et d'améliorer les conditions de logement des groupes vulnérables au Canada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social</i> • <i>Loi sur la stratégie nationale sur le logement</i> • Décret ordonnant le transfert de la Direction des politiques en matière d'itinérance d'Emploi et Développement social Canada à Infrastructure Canada et le transfert au ministre du Logement et de la Diversité et de l'Inclusion des attributions exercées par le ministre de l'Infrastructure et des Collectivités à l'égard de la Direction des politiques en matière d'itinérance, 2021 • Décret désignant le ministre du Logement et de la Diversité et de l'Inclusion à titre de ministre chargé de l'application de la <i>Loi sur la stratégie nationale sur le logement</i>, 2021 • Protocole d'entente entre la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le ministère de l'Emploi et du Développement social sur la clarification des rôles et des responsabilités clés en matière de logement et de lutte contre l'itinérance, 2019 • Stratégie nationale sur le logement • Vers un chez-soi : Profil sur l'information sur le rendement

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant de novembre 2017 au 31 mars 2022. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certains dossiers antérieurs à cette période.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 21 octobre 2022, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

Le présent audit a été réalisé par une équipe multidisciplinaire du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), dirigée par Casey Thomas, vérificatrice générale adjointe, qui était responsable de la qualité de l'audit dans son ensemble; elle devait s'assurer notamment que les travaux d'audit soient exécutés conformément aux normes professionnelles, aux exigences des textes légaux et réglementaires applicables ainsi qu'aux politiques et au système de gestion de la qualité du BVG.

Recommandations et réponses

Dans le tableau suivant, le numéro du paragraphe qui précède la recommandation indique l'emplacement de la recommandation dans le rapport.

Recommandation	Réponse
<p>5.45 Infrastructure Canada devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> recueillir et analyser les données en temps opportun afin de communiquer des résultats à jour sur l'itinérance et l'itinérance chronique; finaliser la mise en œuvre de sa plateforme de déclaration en ligne; utiliser l'information et les données qu'il recueille pour comprendre l'émergence des tendances en matière d'itinérance et déterminer comment ses programmes répondent aux besoins de la population en situation d'itinérance et d'itinérance chronique; utiliser l'information qu'il recueille et l'analyse qui s'ensuit pour adapter ses programmes, s'il y a lieu. 	<p>Réponse d'Infrastructure Canada – Recommandation acceptée. Sachant que la pandémie de la COVID-19 obligé les communautés à se concentrer davantage sur les mesures de lutte contre la pandémie, ce qui a eu un impact sur leur capacité et à transmettre des données en temps opportun et par conséquent sur la capacité du ministère à analyser et à fournir des informations à jour, Infrastructure Canada reconnaît l'importance des refuges d'urgence et des données du programme afin d'améliorer notre compréhension de l'itinérance et jusqu'à quel point le programme répond aux besoins.</p> <p>En ce qui concerne les données sur les refuges, le ministère a entrepris des travaux au début de 2022 pour recenser les solutions technologiques qui permettraient d'accéder plus rapidement aux données. Un plan de travail portant sur la mise en œuvre de ces solutions sera élaboré d'ici le 31 mars 2023.</p> <p>Les résultats de la dernière phase du nouveau système Vers un chez-soi : Rapport sur les résultats en ligne (RREL) devraient être publiés à l'automne 2022. Cela permettra la collecte et l'analyse en temps opportun des résultats annuels du programme.</p> <p>De nouveaux produits de recherche seront publiés d'ici le 31 mai 2023 afin d'expliquer les tendances en matière d'itinérance au moyen des données recueillies par le ministère ainsi que d'autres données disponibles. Un de ces produits portera sur l'étude des facteurs structurels qui ont une incidence sur l'itinérance et comprendra une analyse de leur contribution relative aux changements observés dans la fréquentation des refuges.</p> <p>Toutes ces sources d'information aideront le ministère à apporter des modifications au programme où et quand cela sera nécessaire.</p>

Recommandation	Réponse
<p>5.49 Infrastructure Canada devrait collaborer avec les collectivités désignées et d'autres partenaires pour élaborer un plan d'action assorti d'échéanciers visant à éliminer les obstacles à la mise en œuvre de l'accès coordonné qui ont été relevés dans son analyse des rapports des collectivités.</p>	<p>Réponse d'Infrastructure Canada – Recommandation acceptée. Sachant que la pandémie de COVID-19 a obligé les communautés à se concentrer davantage sur les mesures de lutte contre la pandémie, ce qui a eu un impact sur leur capacité à poursuivre le changement transformationnel nécessaire pour introduire l'accès coordonné, Infrastructure Canada reconnaît l'importance d'appuyer les efforts continus pour mettre en œuvre et maintenir cette approche de la prestation des services.</p> <p>À la suite de la période visée par la vérification, le ministère a instauré les mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • doubler le financement attribué pour appuyer les collectivités dans la mise en œuvre de l'accès coordonné; • améliorer et prolonger le financement accordé à l'Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance (ACMFI) pour fournir de l'aide technique et un soutien aux collectivités; • publier des directives supplémentaires concernant la mise en œuvre de l'accès coordonné et une approche axée sur les résultats. <p>De plus, Infrastructure Canada travaillera avec chacune des collectivités qui n'ont pas encore mis en œuvre l'accès coordonné afin de les aider à respecter les exigences d'ici le 31 mars 2023.</p>

Recommandation	Réponse
<p>5.62 La Société canadienne d'hypothèques et de logement devrait évaluer l'incidence de ses programmes sur les groupes vulnérables à toutes les étapes de ses initiatives s'inscrivant dans la Stratégie nationale sur le logement. Il lui faudrait notamment déployer les efforts suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • définir les besoins en matière de logement des groupes vulnérables, déterminer la priorité à accorder à ces besoins et préciser ce qui serait considéré comme un résultat positif de cet établissement des priorités; • élaborer des mesures de rendement et déterminer si les conditions de logement des groupes vulnérables s'améliorent; • vérifier qui habite les logements créés et qui est soutenu dans le cadre de ces initiatives et se servir de ces données pour déterminer si des modifications doivent être apportées aux initiatives en vue de combler les besoins en matière de logement des groupes vulnérables; • prendre les mesures nécessaires pour harmoniser les définitions de l'abordabilité pour l'ensemble des initiatives afin qu'elles soient uniformes. 	<p>Réponse de la Société canadienne d'hypothèques et de logement – Recommandation acceptée.</p> <p>La Stratégie nationale sur le logement (SNL) comprend diverses initiatives qui forment une boîte à outils pour soutenir la population canadienne dans l'ensemble du continuum du logement, des personnes qui en ont le plus besoin à celles qui veulent acheter leur première propriété.</p> <p>Répondre aux besoins en matière de logement des personnes vulnérables au Canada est l'un des six principaux domaines d'intervention prioritaires de la SNL auxquels la SCHL veut s'attaquer dans le cadre de divers programmes. En même temps, elle cherche à appuyer les investissements dans le système de logement tout au long du continuum du logement, y compris les logements du marché.</p> <p>À l'heure actuelle, les programmes de la SNL conçus pour soutenir les personnes dans le besoin comprennent des procédures opérationnelles visant à donner la priorité aux projets qui soutiennent les populations vulnérables de la SNL. À l'avenir, la SCHL définira et analysera davantage les besoins en matière de logement des populations vulnérables et mesurera comment ses programmes répondent à ces besoins. De plus, d'ici la fin de décembre 2023, elle définira le résultat attendu de ses programmes en priorisant les populations vulnérables.</p> <p>La SCHL utilise actuellement des mesures de rendement et des données administratives pour évaluer quelles populations vulnérables les proposant ont l'intention de servir et aident par le biais de ses programmes.</p> <p>La SCHL travaillera sur des stratégies pour accéder à des données administratives plus complètes et pour produire, d'ici la fin de décembre 2023, des rapports sur les personnes qui vivent dans des logements créés dans le cadre de la SNL au moyen de ses outils de production de rapports publics.</p>

Recommandation	Réponse
	<p>De plus, pour comprendre qui bénéficie des logements créés dans le cadre de la SNL et comment les besoins de ces personnes sont satisfaits, la SCHL a lancé un projet de couplage d'enregistrements en partenariat avec Statistique Canada. Ce projet fournira des données fondées sur la population et sur les résultats relatifs aux ménages vivant dans des logements créés dans le cadre de la SNL. La SCHL pourra ainsi évaluer qui bénéficie des logements tout en respectant la vie privée des occupants.</p> <p>Les données seront également rendues disponibles vers le milieu de 2023 par l'intermédiaire des centres de données de recherche afin de promouvoir la capacité de recherche externe sur le logement et d'en tirer parti. La SCHL s'attend à ce que des rapports à ce sujet soient disponibles à la fin de 2023.</p> <p>Elle rendra compte de ses progrès dans la réalisation de cet engagement sur son site Web ainsi que dans le rapport triennal sur la SNL déposé au Parlement, qui devrait être publié au cours de l'exercice 2023-2024.</p> <p>La SNL cible les personnes sur tout le continuum du logement, allant des personnes qui ont les plus grands besoins aux occupants de logements locatifs du marché et aux accédants à la propriété. Bien que cela exige que les programmes ciblent différents seuils de besoins et différents degrés d'abordabilité, la SCHL examinera comment l'abordabilité est mesurée dans le cadre de ses programmes, ainsi que la façon dont elle est déclarée pour les programmes de la SNL, et prendra les mesures nécessaires pour harmoniser ses façons de faire d'ici la fin de décembre 2023. Elle a pour objectif d'en rendre compte dans ses rapports publics d'ici la fin de mars 2024.</p>

Recommandation	Réponse
<p>5.74 La Société canadienne d'hypothèques et de logement et Infrastructure Canada devraient :</p> <ul style="list-style-type: none"> • harmoniser, coordonner et intégrer leurs efforts en vue de prévenir et de réduire l'itinérance et l'itinérance chronique; • collaborer avec les organismes centraux pour clarifier le niveau d'imputabilité à l'égard de la réalisation des cibles de la Stratégie nationale sur le logement afin d'éliminer les lacunes. 	<p>Réponse de chacune des entités – Recommandation acceptée. Bien que les efforts du gouvernement fédéral ne soient qu'une composante de la lutte contre l'itinérance, la SCHL et Infrastructure Canada reconnaissent que la prévention et la réduction de l'itinérance, y compris l'itinérance chronique, nécessitent une reddition de compte transparente, une harmonisation des initiatives fédérales ainsi qu'un soutien et des efforts intergouvernementaux. Aussi, bien que la SCHL gère la SNL dans son ensemble, elle travaillera, en collaboration avec Infrastructure Canada, avec les organismes centraux d'ici le 31 décembre 2023 afin de clarifier la responsabilité pour l'atteinte de la cible de la SNL relative à l'itinérance chronique.</p> <p>Pour faciliter le travail d'harmonisation, de coordination et d'intégration relatif à l'itinérance et à l'itinérance chronique, y compris la prévention, un comité de sous-ministres adjoints composé de représentantes et de représentants de la SCHL et d'Infrastructure Canada a été mis sur pied, à la suite de la période d'audit, pour collaborer plus officiellement aux dossiers des infrastructures, du logement et de l'itinérance. Deux autres comités interministériels seront mis sur pied en 2022-2023 : l'un au sein des organisations fédérales pour coordonner les efforts contre l'itinérance chronique et l'autre avec Anciens Combattants Canada pour soutenir la mise en œuvre du nouveau programme de lutte contre l'itinérance chez les anciens combattants.</p>

Recommandation	Réponse
	<p>En plus d'améliorer les structures de gouvernance fédérales, la SCHL et Infrastructure Canada élaboreront, d'ici le 31 décembre 2022, une stratégie de sensibilisation ciblée pour s'assurer que les bénéficiaires du financement de Vers un chez-soi tirent le meilleur parti des occasions offertes dans le cadre d'autres programmes de la Stratégie nationale sur le logement qui pourraient soutenir leurs efforts pour lutter contre l'itinérance. Pour faire connaître les occasions offertes, les bénéficiaires du financement de Vers un chez-soi seront encouragés à intégrer le personnel régional de la SCHL à la planification communautaire du financement au sein des structures existantes, comme les conseils consultatifs communautaires.</p> <p>Pour le soutien et les efforts intersectoriels, l'un des mécanismes utilisés est le Forum fédéral-provincial-territorial (FPT) sur le logement, qui offre des occasions de discuter de la mise en œuvre de la Stratégie nationale sur le logement et d'en évaluer l'efficacité. La SCHL copréside le Forum FPT sur le logement à l'échelle des sous-ministres et des hauts fonctionnaires, et Infrastructure Canada y est également représenté.</p>

