



3.4.

Plan d'action montréalais en itinérance

Service de la diversité et de l'inclusion sociale

Le 18 mars 2022

RAPPORT ANNUEL 2021

Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal

3.4. Plan d'action montréalais en itinérance

Plan d'action montréalais en itinérance

Mise en contexte

L'itinérance est un phénomène complexe et un problème social important. Pour être en mesure de la réduire ou de la prévenir, il est impératif que divers services soient disponibles et accessibles, notamment par de l'aide alimentaire et financière, de l'hébergement d'urgence, de l'accompagnement et référence, du traitement et du suivi en santé mentale et en toxicomanie, et du logement social avec soutien communautaire. En ce sens, des efforts ont été consacrés ces dernières années à la Ville de Montréal (la Ville) pour adopter et mettre en œuvre diverses politiques et plans d'action visant à lutter contre l'itinérance.

En juin 2017, la Ville a adopté¹ sa première *Politique de développement social « Montréal de tous les possibles »* (Politique) laquelle porte une attention particulière aux personnes en situation de vulnérabilité et à risque d'exclusion sociale, économique et culturelle. L'une des orientations de cette Politique concerne la lutte contre la pauvreté dans les quartiers, incluant l'itinérance. Découlant de cette Politique, le 3^e *Plan d'action montréalais en itinérance* (PAMI) 2018-2020 a été adopté en mars 2018. Le PAMI vise à favoriser le maintien et le développement de l'ensemble des services nécessaires pour améliorer les conditions de vie et à prévenir l'itinérance².

Objectif de l'audit

La gestion associée à la mise en œuvre du *Plan d'action montréalais en itinérance* est efficace et permet d'obtenir les bénéfices attendus.

Résultats

Il ne fait aucun doute que les efforts faits par la Ville en matière d'itinérance sont louables, mais les outils de mesure proposés dans le PAMI, l'absence de données comparatives concernant les besoins comblés et ceux à combler, de même que le peu d'indicateurs d'impacts identifiés au PAMI pour lesquels nous aurions pu mesurer l'évolution de la situation et ceux utilisés dans la reddition de comptes ne nous permettent pas d'évaluer dans quelle mesure l'obtention des bénéfices attendus s'est concrétisée.

De plus, notre analyse n'a pu confirmer que la mise en œuvre du PAMI a bénéficié d'un processus de sélection des projets impartial et équitable et de mécanismes de suivi structurés et documentés.

¹ Résolution du conseil d'agglomération, CG17 0279. Rappelons que la lutte à la pauvreté est une compétence d'agglomération.

² Il s'agit du dernier plan approuvé au moment de nos travaux.

Principaux constats

Indicateurs de réussite et impact des actions sur l'itinérance

- Les besoins à combler pour l'amélioration de la situation de l'itinérance ne sont pas présentés explicitement dans les indicateurs de réussite ou ailleurs dans le PAMI. Cela ne permet pas d'apprécier l'ambition des cibles et la mesure avec laquelle leur atteinte résout la problématique observée sur le terrain en matière d'itinérance.
- Les indicateurs de réussite ne permettent pas de démontrer la progression ou le recul de la situation par rapport à ce qui avait été observé au départ ou pour mesurer les changements désirés.

Impartialité du processus de sélection des projets à soutenir financièrement

- L'absence de directives et d'analyses documentées a fait en sorte que l'impartialité et l'équité du processus instauré pour l'évaluation et la sélection des projets à soutenir n'ont pu être démontrées.

Mécanismes de suivi de la mise en œuvre du Plan d'action montréalais en itinérance

- Aucun compte-rendu des rencontres du comité des porteurs³ n'a été consigné. Donc, nous ne sommes pas en mesure de corroborer le suivi effectué et dans quelle mesure ce dernier contrôlait la situation.
- Le Service de la diversité et de l'inclusion sociale, en tant que responsable désigné pour assurer le suivi de la mise en œuvre et le suivi de l'implantation du PAMI ne s'est pas doté de mécanismes structurés et documentés pour valider les actions réalisées par les unités d'affaires.
- Il n'existe aucune évidence d'une analyse documentée et d'approbation du rapport d'activité final des organismes soutenus financièrement.

Reddition de comptes

- Les « Faits saillants » sont les seules informations communiquées annuellement aux instances.
- Les résultats présentés ne permettent pas toujours d'apprécier facilement, voire justement, l'atteinte ou non des cibles du PAMI et encore moins d'en évaluer les retombées sur la situation de l'itinérance.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées dans les pages suivantes. Ces unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord relativement aux recommandations.

³ Instance administrative interne chargée de suivre la mise en œuvre du PAMI, composé de représentants d'unités d'affaires municipales et des arrondissements participants.

Commentaire de la direction et du service audité

Le Service de la diversité et de l'inclusion sociale (SDIS) accueille avec beaucoup d'intérêt les constats du rapport d'audit sur la mise en œuvre du Plan d'action montréalais en itinérance, 2018-2020. Cet avis tient lieu de note préliminaire avant l'élaboration du plan d'action détaillé du SDIS en lien avec les recommandations formulées dans le rapport d'audit qui a porté sur la période s'échelonnant du 1^{er} janvier 2018 au 30 avril 2021.

Au fil des dernières années et encore aujourd'hui, le SDIS travaille avec diligence pour accroître son efficacité dans le déploiement de ses programmes et veille à ce que ses processus soient à la fois efficaces, cohérents et équitables. Parmi les actions mises en place afin de renforcer la capacité opérationnelle du Service, nommons celles-ci :

- La mise en place en 2019 d'un nouveau système de gestion et de suivi des subventions (GSS). Plateforme électronique intégrée, elle permet d'optimiser le processus d'appels de projets du service, d'uniformiser les démarches menant à l'octroi de soutien financier tout en assurant la qualité et l'intégrité des données. De plus, la plateforme permet de centraliser en un seul endroit, l'ensemble de la documentation associée aux projets déposés par les organismes.
- La mise en oeuvre par le SDIS de la Politique montréalaise pour l'action communautaire, adoptée en 2021, dans laquelle la Ville s'engage à entretenir des relations partenariales éthiques avec le milieu communautaire, notamment par la diffusion d'une information claire sur les programmes, les critères d'admissibilité et d'attribution, les diverses formes de soutien, les paramètres de frais admissibles, les processus, les appels de projets et leurs résultats, ainsi que l'utilisation des fonds.
- La création en 2021 d'une nouvelle Division intelligence d'affaires sociales et optimisation (DIASO) notamment pour acquérir et valoriser des données sociales permettant d'anticiper les enjeux sociaux et de mesurer les effets des actions municipales sur leur atténuation. La DIASO a également pour mandat de veiller à l'optimisation des processus du SDIS, notamment aux étapes de suivis et d'évaluation des projets et programmes.

Outre ses améliorations continues apportées à ses activités, le SDIS prend également des mesures en lien avec la formation de l'ensemble de son personnel sur les règles et encadrements administratifs, notamment ceux en matière de composition des comités d'analyse des appels à projets.

Le SDIS est résolument engagé à mener à bien ses priorités organisationnelles et à en mesurer périodiquement l'impact. Déjà bien en marche vers la mise en œuvre de plusieurs recommandations soulevées, l'ensemble des actions prises et prévues seront documentées dans le plan d'action attendu en réponse au rapport d'audit.

3.4. Plan d'action montréalais en itinérance

Liste des sigles

CE	comité exécutif de la Ville de Montréal
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
Comité	comité d'évaluation
la cour	cour municipale de la Ville de Montréal
la Ville	Ville de Montréal
PAMI	<i>Plan d'action montréalais en itinérance</i>
PDQ	poste de quartier
la Politique	<i>Politique de développement social « Montréal de tous les possibles »</i>
RAPSIM	Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal
SDIS	Service de la diversité et de l'inclusion sociale
SH	Service de l'habitation
SPLI	Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance
SPVM	Service de Police de la Ville de Montréal
STM	Société de transport de Montréal

Table des matières

1. Contexte	149
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	154
3. Résultats de l'audit	155
3.1. Un plan d'action permettant difficilement d'en évaluer les retombées sur la situation de l'itinérance	155
3.2. Un processus de sélection de projets pour l'attribution de contributions financières qui ne donne pas l'assurance d'impartialité et d'équité	159

3.3. Des mécanismes de surveillance de la mise en œuvre du <i>Plan d'action montréalais en itinérance</i> nécessitant des améliorations	166
3.4. Une reddition de comptes ne renseignant pas parfaitement des résultats obtenus au regard des indicateurs de réussite prévus au plan	170
4. Conclusion	173
5. Annexes	175
5.1. Objectif et critères d'évaluation	175
5.2. Action, Résultat attendu, indicateur de réussite	176

3.4. Plan d'action montréalais en itinérance

1. Contexte

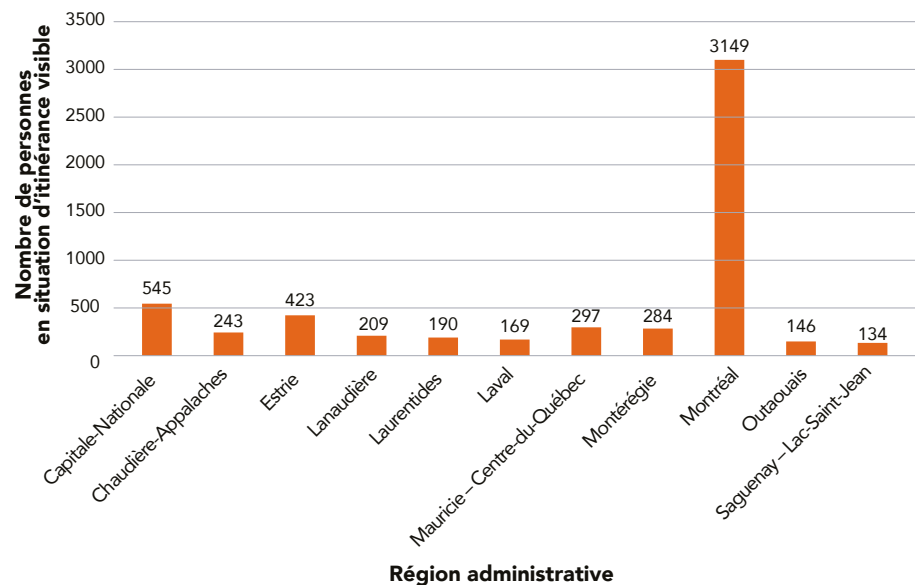
L'itinérance recouvre une diversité de réalités et revêt de multiples visages. Elle peut être vécue de manière épisodique, cyclique ou chronique et les parcours qui mènent une personne à l'itinérance sont aussi très variés. Ils sont le résultat de difficultés complexes qui débutent parfois à l'enfance ou se révèlent à différentes étapes du cycle de la vie. Dans de nombreux cas, l'itinérance s'accompagne de problèmes de santé mentale ou de dépendance à l'alcool, aux drogues ou au jeu. Les personnes peuvent éprouver des difficultés à accéder à des logements à prix abordables et être contraintes de demeurer dans des logements insalubres ou non sécuritaires pour éviter la rue, ou encore de se loger temporairement chez des connaissances⁴. Outre les hommes, l'itinérance touche de plus en plus de femmes, d'Autochtones, d'immigrants, de jeunes et de personnes âgées.

Montréal est la région qui connaît le plus grand nombre de personnes itinérantes au Québec.

En effet, lors du dernier décompte effectué dans les 11 régions du Québec, le 24 avril 2018⁵, le nombre de personnes en situation d'itinérance visible à Montréal a été estimé à 3 149 sur 5 789 personnes, soit 54 % (voir la figure 1).

FIGURE 1

Nombre de personnes en situation d'itinérance visible au Québec en date du 24 avril 2018



- ⁴ Source : Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM) – « L'itinérance à Montréal » et Santé et Services sociaux, Québec « L'itinérance au Québec – Cadre de référence », septembre 2008.
- ⁵ Rapport « Dénombrement des personnes en situation d'itinérance sur l'île de Montréal le 24 avril 2018 », gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2019.

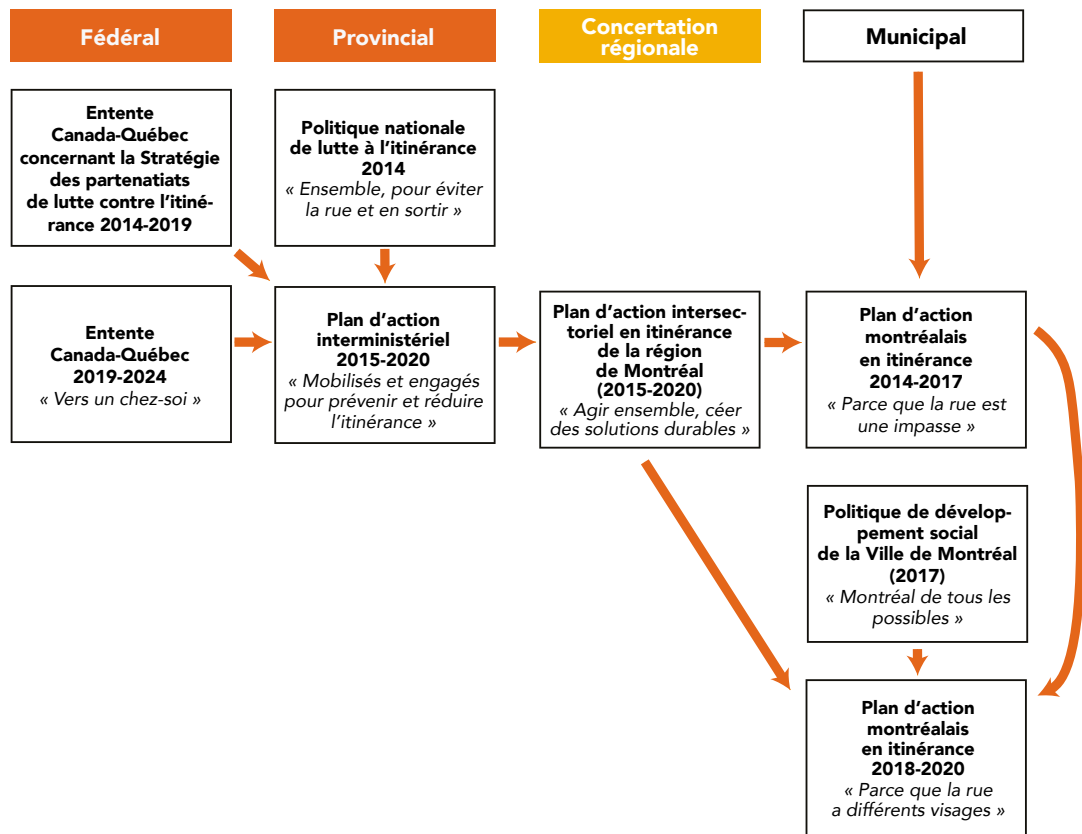
3.4. Plan d'action montréalais en itinérance

De ce nombre, 74 % étaient des hommes, 23 % des femmes et 3 % d'autres identités de genre. Les résultats du dénombrement font également ressortir la surreprésentation des personnes autochtones et immigrantes, lesquelles représentaient respectivement 12 % et 20 % de cette population.

Pour être en mesure de la réduire ou de la prévenir, il est impératif que divers services soient disponibles et accessibles, notamment :

- l'aide alimentaire et financière;
- l'hébergement d'urgence;
- l'accompagnement et référence;
- le traitement et suivi en santé mentale et en toxicomanie;
- le logement social avec soutien communautaire.

L'itinérance est un phénomène complexe et un problème social important. Plusieurs instances gouvernementales et partenaires du milieu communautaire et institutionnel sont impliqués dans la lutte à l'itinérance. Cela représente un défi supplémentaire quant à la prise en compte des compétences de chacun et la répartition des rôles et des responsabilités qui en découlent. Dans une telle situation, il y a un besoin pour une concertation régionale des divers intervenants afin de coordonner leurs efforts et de travailler en partenariat en vue de pouvoir mieux répondre aux enjeux vécus par ces personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir. En ce sens, des efforts ont été consacrés ces dernières années pour adopter et mettre en œuvre diverses politiques et plans d'action visant à lutter contre l'itinérance (voir la figure 2).

FIGURE 2**Politiques et plans d'action élaborés par les instances impliquées dans la lutte à l'itinérance^[a]**

[a] Précédemment au Plan 2014-2017, le Plan d'action ciblé en itinérance 2010-2013 « Agir résolument pour contrer l'itinérance » fût mis en œuvre.

Source : Figure produite par le Bureau du vérificateur général sur la base des informations recueillies dans le cadre de l'audit.

Le gouvernement fédéral a mis sur pied, au fil du temps, des programmes destinés à appuyer des projets visant à prévenir et à réduire l'itinérance à l'échelle de communautés locales. En l'occurrence, la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (SPLI) 2014-2019, et ensuite le programme « Vers un chez soi » 2019-2024 : Stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance.

Il en est de même pour le gouvernement du Québec lequel s'est doté d'une stratégie globale pour prévenir et réduire l'itinérance précisée dans sa « Politique nationale de lutte à l'itinérance » adoptée en 2014, ainsi que d'un « Plan d'action interministériel 2015-2020⁶ ».

⁶ Un nouveau « Plan d'action interministériel 2021-2026 – S'allier devant l'itinérance » a été lancé par le gouvernement provincial à l'automne 2021.

3.4. Plan d'action montréalais en itinérance

La Ville a également un rôle important à jouer en ce qui concerne la lutte contre l'itinérance, un rôle qui est même croissant avec les pouvoirs qui lui ont été transférés ces dernières années. En effet, par le biais de la conclusion de l'entente-cadre « *Réflexe Montréal* » en 2016, le gouvernement du Québec conférait à la Ville, à titre de Métropole du Québec, de nouveaux pouvoirs et de nouvelles responsabilités, notamment en matière de logements, de lutte contre l'itinérance et d'immigration. En ce qui concerne la lutte contre l'itinérance, l'entente concerne le Bureau de gouvernance en itinérance⁷ qui fût créé et dont le mandat est d'orienter les travaux du comité stratégique à la lumière de l'avancement des « Plans d'action montréalais en itinérance ».

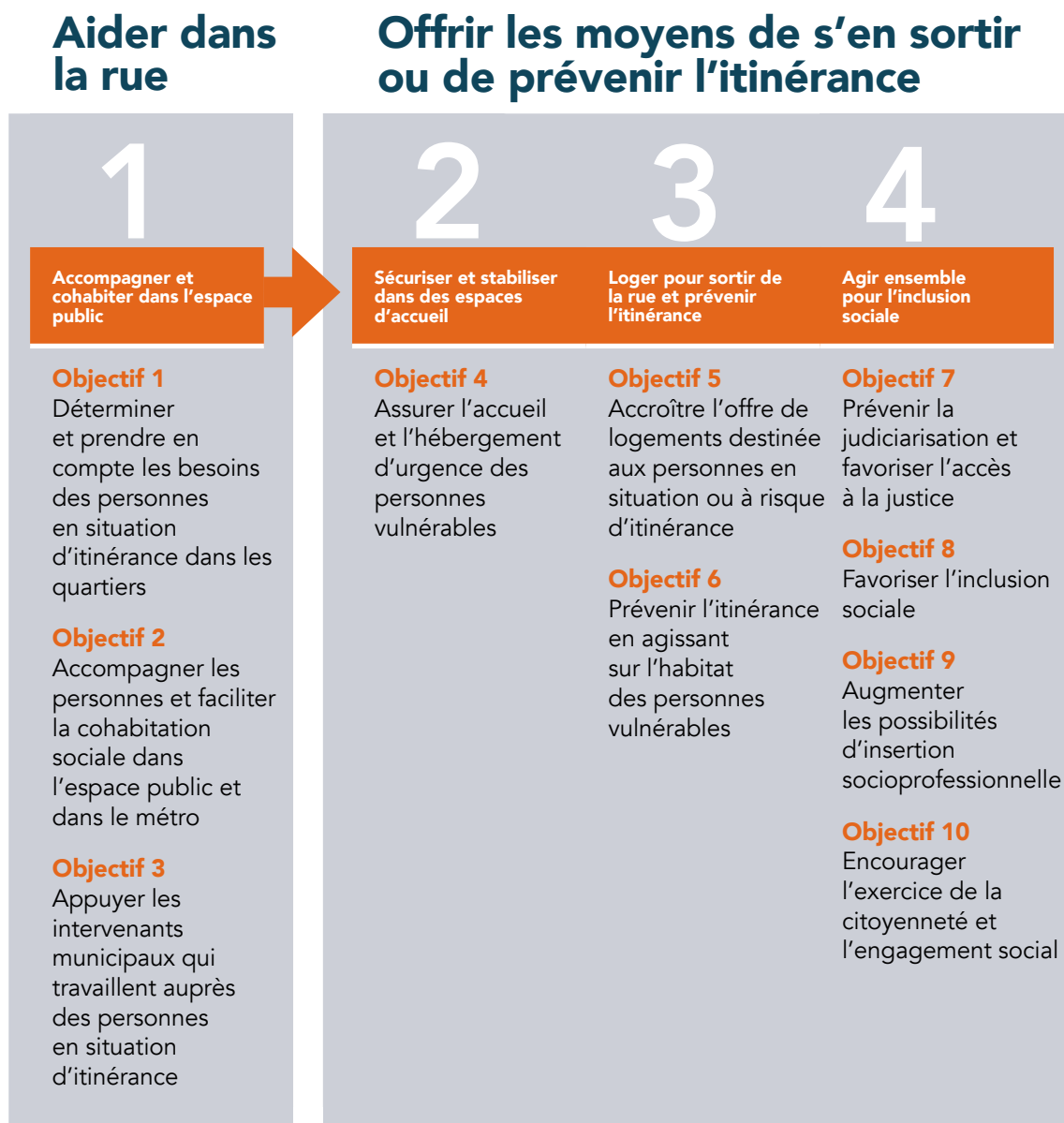
Ainsi, en juin 2017, la Ville a adopté⁸ sa première *Politique de développement social « Montréal de tous les possibles »* (Politique) laquelle porte une attention particulière aux personnes en situation de vulnérabilité et à risque d'exclusion sociale, économique et culturelle. L'une des orientations de cette Politique concerne la lutte contre la pauvreté dans les quartiers, incluant l'itinérance.

Découlant de la Politique, la Ville a également adopté en mars 2018 le *Plan d'action montréalais en itinérance* (PAMI) 2018-2020 lequel a fait suite aux 2 précédents plans soit : 2010-2013 et 2014-2017. Le PAMI vise à favoriser le maintien et le développement de l'ensemble des services nécessaires pour améliorer les conditions de vie et de prévenir l'itinérance. Sa structure est présentée dans la figure 3. De ces 4 axes et 10 objectifs, en ont découlé 58⁹ résultats attendus et 80 indicateurs de réussite.

⁷ Composé du ministère de la Santé et des Services sociaux et de la mairesse de Montréal.

⁸ Résolution du conseil d'agglomération, CG17 0279. Rappelons que la lutte à la pauvreté est une compétence d'agglomération.

⁹ Deux résultats attendus ont été ajoutés au PAMI, portant le total à 60, après que celui-ci eut été approuvé par le comité exécutif (CE) de la Ville de Montréal.

FIGURE 3**Structure du Plan d'action montréalais en itinérance**

Source : Service de la diversité et de l'inclusion sociale (SDIS).

Au chapitre des instances de suivi, tant la Politique que le PAMI stipulent que le SDIS¹⁰ est l'unité d'affaires de la Ville responsable d'en assumer la mise en œuvre et le suivi de l'implantation, et ce, en collaboration avec les autres unités d'affaires de la Ville impliquées, soit le Service de l'habitation (SH), le Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM), la cour municipale de la Ville Montréal (la cour)¹¹, les arrondissements, ainsi que ses partenaires de l'agglomération de Montréal.

¹⁰ Autrefois, connu sous l'appellation « Service de la diversité sociale et des sports ».

¹¹ La cour relève du Service des affaires juridiques de la Ville.

3.4. Plan d'action montréalais en itinérance

Le comité des porteurs est responsable de suivre la mise en œuvre des actions du PAMI par les différentes unités d'affaires. Il est composé de représentants provenant du SDIS, du SH, du SPVM, de la Société de transport de Montréal (STM), de la cour et des arrondissements participants.

Le budget dont dispose le SDIS pour financer des actions en itinérance est de près de 3 M\$ par année. Deux sources assurent le financement du PAMI, soit un budget de fonctionnement du SDIS dédié spécifiquement à l'itinérance à la hauteur d'environ 2 M\$ par année et un budget provenant du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, de près de 1 M\$ par année. L'année 2020 a été la dernière année du PAMI d'une durée de 3 ans. Au terme de celui-ci, le SDIS confirme qu'il aura injecté pour lutter contre l'itinérance 8,7 M\$¹².

L'itinérance se développe et se transforme au rythme des changements sociaux. Selon le recensement de 2018, le nombre de personnes en situation d'itinérance visible à Montréal serait de 8 % à 12 % plus élevé que lors du dénombrement de 2015.

La pandémie a mis en évidence les stratégies de survie quotidienne des personnes en situation d'itinérance et a sans doute contribué à des augmentations de fréquentation des centres de jour, des soupes populaires et des hébergements d'urgence, et par conséquent à donner une visibilité accrue des personnes itinérantes. C'est dans ce contexte que nous avons jugé pertinent d'évaluer comment la Ville a géré son troisième PAMI.

2. Objectif de l'audit et portée des travaux

En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes, nous avons réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur le « Plan d'action montréalais en itinérance ». Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001, du Manuel de CPA Canada – Certification ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification de CPA Canada.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la gestion associée à la mise en œuvre du PAMI 2018-2020 est efficace et permet d'obtenir les bénéfices attendus.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces derniers sont exposés à l'annexe 5.1.

¹² Ces sommes sont en surplus des budgets également déployés dans le cadre des programmes du SH et des programmes de la cour dédiés aux personnes en situation d'itinérance, de même que ceux du SPVM et des arrondissements. Dans le cadre du présent audit, nous n'avons pas cherché à corroborer ces budgets autres que ceux du SDIS.

Le vérificateur général de la Ville applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ) 1 du Manuel de CPA Canada – Certification 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. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du Code de déontologie des comptables professionnels agréés, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Nos travaux d'audit ont porté sur la période s'échelonnant du 1er janvier 2018 au 30 avril 2021, mais pour certains aspects, des données antérieures ont également été considérées. Ils ont consisté à effectuer des entrevues auprès du personnel, à examiner divers documents et à réaliser les sondages que nous avons jugés appropriés en vue d'obtenir l'information probante nécessaire. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de septembre et décembre 2021. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en mars 2022.

Ces travaux ont principalement été réalisés auprès du SDIS.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés du SDIS. Par la suite, le rapport final a été transmis à la direction de ce service pour l'obtention d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations. Une copie du rapport final a également été transmise à la Direction générale ainsi qu'à la Direction générale adjointe – Qualité de vie, à titre informatif.

3. Résultats de l'audit

3.1. Un plan d'action permettant difficilement d'en évaluer les retombées sur la situation de l'itinérance

L'évaluation des résultats du PAMI doit permettre de soutenir les décisions relatives aux investissements et d'en vérifier les impacts réels. Les indicateurs permettant d'évaluer ces résultats doivent notamment permettre de mesurer un écart entre la situation constatée au moment de l'évaluation et la situation qui existait au début de l'action. Par exemple, un indicateur pour une action donnée pourrait chercher à observer une diminution du nombre de personnes présentes dans des refuges sur une période donnée. Et à cet indicateur, une cible de 25 % de réduction pourrait être fixée.

En vue d'effectuer cette évaluation, le SDIS a appliqué la méthode SMART¹³, lors de l'élaboration du PAMI, afin de mesurer les objectifs par le biais des résultats

¹³ **SMART** est un acronyme utilisé pour parler des attributs qu'un objectif doit posséder. Un objectif SMART est un objectif **spécifique, mesurable, atteignable (le SDIS utilise «audacieux»), réaliste, temporel** (il a donc une date butoir).

3.4. Plan d'action montréalais en itinérance

attendus au moyen de 80 indicateurs de réussites. Chaque action a été associée à un ou quelques indicateurs dits « de réussite » de mêmes qu'à un échéancier. Un extrait du PAMI montrant les actions prévues de l'objectif 7, ainsi que les résultats attendus, leurs indicateurs de réussite et échéanciers, est présenté à l'annexe 5.2.

Dans le cadre de notre audit, notre examen du PAMI a notamment consisté à évaluer :

- la mesure avec laquelle les indicateurs s'appuient sur une connaissance des besoins réels de la population itinérante et permettent d'apprécier l'impact des actions sur la situation de l'itinérance à Montréal;
- l'adéquation des indicateurs de réussite par rapport aux résultats attendus et aux actions.

Notre analyse du PAMI en lien avec les 80 indicateurs révèle (voir le tableau 1, les détails de ces constats sont donnés par la suite) des problématiques dans la conception du plan pour une très grande majorité des indicateurs. Ceci aura, comme nous le verrons par la suite, des répercussions sur la capacité de la Ville à faire une démonstration des bénéfices réels obtenus à la suite de la mise en œuvre du PAMI.

TABLEAU 1

Portrait global des constatations

Constats généraux	Nombre d'indicateurs pour lesquels le constat s'applique
Les indicateurs de réussite sont des indicateurs de produits, c'est-à-dire des indicateurs référant à l'avancement des opérations en lien avec l'action comme la production d'un rapport, ou le nombre de personnes ayant suivi une formation, plutôt que des indicateurs de retombées mesurant le bénéfice réel ou le changement sur la situation d'itinérance.	75 indicateurs (94 %)
Les besoins à combler pour l'amélioration de la situation de l'itinérance ne sont pas présentés explicitement pour les indicateurs de réussite.	80 indicateurs (100 %)
Les indicateurs de réussite ne permettent pas de démontrer la progression ou le recul de la situation par rapport à ce qui avait été observé au départ ou pour mesurer les changements désirés.	80 indicateurs (100 %)
Le lien entre l'action à réaliser et l'indicateur permettant d'en mesurer la réalisation est difficile à faire.	7 indicateurs (9 %)

Bien qu'ils soient importants pour suivre les opérations, les indicateurs de produits n'indiquent pas nécessairement si la situation progresse ou non vers la réalisation des résultats. C'est ainsi que la très grande majorité (94 %) des indicateurs vise l'avancement des travaux (indicateur de produits) et non pas les bénéfices réels attendus (indicateur de retombées). Par exemple, l'indicateur de réussite de l'action 2.9 est que « *... quatre projets sont réalisés pour implanter des toilettes* ». Il s'agit ici d'un indicateur axé sur le produit, soit la réalisation opérationnelle de l'action et non pas l'incidence de l'action sur la situation d'itinérance à Montréal. Pour cette action, le PAMI visait comme résultat que « *... des toilettes publiques et des points d'accès à l'eau sont accessibles aux personnes en situation d'itinérance dans les arrondissements où le besoin est identifié* ». Une approche axée sur les retombées aurait plutôt cherché à observer, par exemple, une amélioration de la propreté des espaces publics. De plus, rien dans le PAMI n'informe sur la portée de la cible, à savoir si ces 4 projets représentent 5 %, 10 %, 50 % ou 90 % des besoins identifiés en toilettes publiques pour une amélioration de la situation actuelle. Ainsi, l'atteinte du résultat attendu ne permet pas de savoir si ceci contribue significativement ou non à l'amélioration de la situation.

Un autre exemple d'indicateur qui permet de mesurer seulement la réalisation de l'action et non pas les retombées de cette dernière est l'action 4.2 qui consiste à contribuer à la planification des mesures d'urgence pour les sans-abri en période hivernale. Les indicateurs de réussite en lien avec cette action au PAMI consistent notamment à établir un plan régional de mobilisation, et de produire un rapport d'occupation. Or, la production du rapport d'occupation ne peut pas être en soi un indicateur de réussite de l'action. Advenant que le rapport mentionne une dégradation de l'occupation des centres d'hébergement, est-ce que le SDIS aurait pu néanmoins dire que l'action a été réalisée comme l'indicateur de produire un rapport aurait été réalisé? Un indicateur capturant le nombre de personnes qui n'ont pas pu être accueillies dans ces centres d'hébergement d'urgence aurait permis de connaître les besoins à combler de façon plus précise. Si le résultat attendu avait été une diminution de ce nombre, d'année en année, cela aurait davantage permis d'apprécier l'impact des mesures prises à cet effet.

Un troisième exemple de ces lacunes dans l'élaboration des indicateurs du PAMI concerne l'action 5.1 dont l'indicateur est de développer 950 unités de logements sociaux et communautaires pour personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir. Bien que le seul fait de développer ces unités de logement constitue une amélioration en soi, l'indicateur vise ici encore l'opérationnalisation de l'action du point de vue de la Ville et non pas un résultat du point de vue de la situation de l'itinérance à Montréal. C'est ainsi qu'un indicateur de résultat qui aurait porté sur la diminution du nombre de personnes en attente d'un logement aurait davantage permis d'apprécier ou non, l'amélioration de la situation. De plus, cet indicateur, dans sa forme actuelle, ne fait pas de lien avec les besoins réels sur le terrain. Que représente une offre de 950 unités de logements additionnels? Est-ce suffisant, voire même significatif, sachant qu'en 2018 le nombre de personnes en situation d'itinérance visible était estimé à environ 3 149 personnes?

3.4. Plan d'action montréalais en itinérance

Un autre cas de figure où le SDIS a utilisé un indicateur de produit qui ne permet pas d'évaluer l'ampleur de l'action et ses retombées concerne l'action 3.3 qui consistait à offrir de la formation sur l'itinérance aux employés municipaux et paramunicipaux. Quatre indicateurs de réussite y ont été associés, soit :

- « 120 employés reçoivent une formation »;
- « 150 inspecteurs de la STM reçoivent une formation »;
- « 6 activités de sensibilisation sont réalisées »; et
- « Tous les agents des postes de quartier (PDQ) du SPVM effectuent une mise à jour de leurs connaissances sur l'itinérance ».

À l'exception du dernier indicateur où l'on comprend qu'il s'agit de 100 % des agents des PDQ du SPVM, les 3 autres indicateurs ne permettent pas de mesurer l'ampleur de ce que ça représente que de former 120 employés sur le bassin total de tous les employés municipaux. De plus, aucun lien n'est fait avec les fonctions de ces employés. Est-ce que former 120 employés qui n'ont aucunement à intervenir avec des itinérants permet réellement d'améliorer la situation ? Pourtant, l'indicateur de réussite permettrait de dire que l'action a atteint la cible alors que le résultat réel attendu pour cette action au PAMI est que :

« ...les employés sont mieux outillés pour répondre aux enjeux et besoins des personnes en situation d'itinérance, notamment les femmes, les travailleuses du sexe et les membres des Premières nations et Inuit ».

Dans ce cas aussi, l'ajout d'un indicateur de résultat lié aux problématiques observées à l'origine aurait permis de mieux mesurer l'amélioration espérée pour les employés visés, dans l'exercice de leurs tâches.

Enfin, notre analyse a révélé que certains indicateurs ne sont pas en adéquation avec les actions qu'ils cherchent pourtant à mesurer. En effet, 7 indicateurs de réussite (9 %) font référence à la production de rapports ce qui ne permet pas une appréciation directe de la réussite des actions concernées.

Par exemple, pour l'action 3.2, qui consiste à « ...réaliser des activités de rapprochement entre les policiers, les partenaires et les personnes en situation d'itinérance », l'indicateur de réussite est « ...un rapport annuel indique le nombre d'activités ou d'événements auxquels le SPVM a participé avec les partenaires en itinérance et dans lesquels il y avait la participation de personnes en situation d'itinérance ». L'indicateur suggère que la cible à atteindre est la rédaction d'un rapport. Or, un rapport peut parfaitement indiquer un nombre d'activités ou d'événements en baisse, par exemple, en comparaison à l'année précédente, et l'indicateur, pris textuellement, capturera la réussite de l'action, la publication d'un rapport. Si l'indicateur avait plutôt mesuré l'atteinte d'« un nombre X ou une augmentation du nombre d'activités ou d'événements auxquels le SPVM a participé », il aurait alors effectivement permis d'apprécier la réussite de l'action.

Le même cas de figure s'observe pour l'action 2.5 consistant à «...améliorer la référence vers les ressources d'aide» alors qu'un de ses indicateurs de réussite est «...un rapport annuel [qui] indique le nombre de références effectuées par le service de la ligne 211». Une augmentation du nombre de références effectuées, par exemple, aurait permis une appréciation des retombées de l'action, mais le fait qu'un rapport en indique le nombre n'informe aucunement sur la réussite de l'action.

Avec autant d'indicateurs de réussite qui misent davantage sur l'opérationnalisation de l'action plutôt que sur l'évaluation d'une amélioration de la situation d'itinérance, autant d'indicateurs qui ne mettent pas en perspective le résultat attendu par rapport au besoin, il est difficile de voir comment l'évaluation de la mise en œuvre du PAMI permet à la Ville d'affirmer si elle a contribué ou non à améliorer la situation de l'itinérance à Montréal sur la période visée par ce Plan.

3.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de la diversité et de l'inclusion sociale de se doter d'indicateurs spécifiques, mesurables et en adéquation avec les actions et faisant un lien avec les besoins en itinérance, afin d'apprécier les retombées des actions, et de ce fait, de favoriser l'amélioration de la situation de l'itinérance à Montréal.

3.2. Un processus de sélection de projets pour l'attribution de contributions financières qui ne donne pas l'assurance d'impartialité et d'équité

Plusieurs actions du PAMI consistent à soutenir des projets d'organismes externes. Ainsi, en 2018, le SDIS a effectué un appel de propositions auprès d'organismes desservant les personnes en situation d'itinérance.

Précisons qu'à cette époque, aucun encadrement administratif de la Ville ne circonscrivait les règles pour la composition des comités d'analyse et le processus d'évaluation des projets pour l'attribution de contributions financières. Un tel encadrement administratif est entré en vigueur en mars 2020 et s'intitule, «*Composition du comité d'analyse et du processus d'évaluation des appels de propositions ou de projets visant à attribuer des contributions financières à des organismes à but non lucratif*¹⁴». Cet encadrement administratif ne vise toutefois que les contributions de plus de 25 000\$.

¹⁴ Numéro de l'encadrement administratif : C-OG-DG-D-20-001, le 5 mars 2020.

3.4. Plan d'action montréalais en itinérance

Bien que l'appel de propositions et la mise en place d'un comité d'évaluation (Comité) par le SDIS se sont effectués en 2018, soit avant l'entrée en vigueur de l'encadrement administratif en 2020, nos travaux d'audit s'en sont inspirés au regard de bonnes pratiques à observer en cette matière dont :

- la composition du Comité;
- l'attestation d'absence de conflit ou d'apparence de conflit d'intérêt des membres du comité;
- l'existence d'une grille d'analyse approuvée;
- la documentation relative à l'analyse des propositions de même que les montants accordés par le comité.

Évaluation des projets

À la suite du seul appel de projets lancé au début de l'année 2018 dans le cadre de la mise en œuvre du PAMI, 60 projets ont été soumis par des organismes. L'aide financière demandée pour ces 60 projets totalisait 4,4 M\$ alors que le budget dont le SDIS disposait pour le soutien d'organismes totalisait un peu plus de 2,5 M\$¹⁵. Selon le mode de fonctionnement qui nous a été décrit en entretien, les projets allaient être sélectionnés en partant de la meilleure note attribuée à la suite d'une évaluation par un Comité, jusqu'à l'épuisement des budgets disponibles.

Le Comité formé par le SDIS était composé de cinq personnes, dont deux professionnels œuvrant au sein du SDIS, une personne représentant le SPVM et de deux professionnels provenant du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Centre-Sud de l'Île-de-Montréal.

En amont de ce processus, une évaluation de certains projets a également été effectuée par des conseillers en développement communautaire en arrondissement ou par un représentant de la cour. Bien que ceux-ci ne faisaient pas partie du comité, leurs évaluations ont été prises en considération.

Un tableau en format Excel a été rempli sur place lors des rencontres¹⁶ du Comité, en vue d'y consigner les notes attribuées par chacun des membres, ainsi que celles obtenues des arrondissements et de la cour. Une moyenne a ensuite été calculée pour chaque projet, afin d'établir leur classement en termes de notation.

Dans ce contexte, nos travaux d'audit ont consisté à examiner plus particulièrement les aspects suivants :

- L'impartialité du Comité;
- La compilation des résultats de l'évaluation;
- La documentation des évaluations.

¹⁵ Cette somme n'était pas dédiée exclusivement aux appels de propositions.

¹⁶ Selon les informations obtenues, le Comité s'est rencontré à 2 reprises, soit les 18 et 19 avril 2018.

Nous n'avons obtenu, aucune évidence que les membres du Comité avaient signé une attestation d'indépendance. Bien que cela n'était pas une obligation, l'impartialité d'un Comité est importante en vue d'obtenir l'assurance que les membres pourront s'acquitter de leurs responsabilités en toute indépendance et objectivité pour une évaluation des projets équitable et sans considération partisane.

Un tableau de compilation des résultats a été produit par le SDIS à la suite des évaluations effectuées pour chacun des projets. Il nous a été confirmé que lors des rencontres du Comité l'ensemble des projets ont été discutés. Les analyses de chacun des membres du comité (effectuées à l'aide d'une grille d'aide à l'évaluation) incluant celles effectuées par des conseillers en développement communautaire en arrondissement ou par un conseiller de la cour ont été partagées sous forme de discussions. Bien qu'il n'y avait pas d'obligation de confidentialité dans les évaluations de chaque membre, les bonnes pratiques en matière de Comité suggèrent généralement que le processus soit impartial et indépendant. Or, selon cette façon de faire, il nous apparaît clair que le but de l'exercice n'était pas de préserver l'indépendance de tout un chacun.

L'examen du tableau de compilation des résultats révèle que les projets classés sous l'axe 4 du PAMI ne présentaient qu'une note pour 3 des 5 membres du Comité. Les notes attribuées par les 2 représentants du SDIS étaient manquantes bien que ce dernier confirme leur présence, sans toutefois être en mesure de le corroborer.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons cherché à obtenir l'assurance que les notes attribuées aux projets par les membres du Comité correspondaient aux résultats indiqués au tableau de compilation des résultats. Toutefois, les grilles d'évaluation remplies par les membres du Comité n'ayant pas été retracées par le SDIS, il nous a été impossible d'effectuer ce rapprochement.

Dans le même ordre d'idée, nous avons également cherché à corroborer les évaluations effectuées par les conseillers en développement communautaire des arrondissements concernés de même que celles provenant de la cour faites en amont de celles du comité de sélection. Nous désirions, dans un premier temps, nous assurer que les critères d'évaluation des projets étaient les mêmes que ceux paraissant à la grille d'évaluation développée par le SDIS et fournie aux membres du Comité. Dans un deuxième temps, notre objectif était de comparer les notes attribuées par ceux-ci à celles inscrites au tableau de compilation de résultats. Or, nous n'avons pas pu effectuer une analyse comparative complète, puisque le SDIS n'a pas été en mesure de nous fournir l'entièreté des grilles d'évaluation remplies par ces représentants au regard des projets qui leur avaient été soumis aux fins d'une évaluation. Pour les grilles qui ont pu être retracées et qui nous ont été transmises, nous constatons qu'elles ne comportaient pas toujours une note.

Globalement, notre examen des grilles d'évaluation révèle les constats suivants :

- Sur 15 grilles d'évaluation complétées par les arrondissements ou par la cour obtenues du SDIS :
 - toutes correspondent à celle développée par le SDIS en vue d'une évaluation des projets par les membres du Comité;
 - les grilles de 10 projets contiennent des notes, tandis que les 5 autres n'ont été que commentées sans qu'aucune note ne soit attribuée.
- Selon le tableau de compilation des résultats, pour 27 projets sur l'ensemble des 60 soumis, le nom d'un conseiller en arrondissement ou d'un représentant de la cour pour l'évaluation du projet est indiqué ;
 - Pour 17 de ces 27 projets, le tableau de compilation présente une note dans la colonne « arrondissement », alors que pour les 10 autres, aucune note n'est inscrite.
- Pour 4 autres projets pour lesquels une note est attribuée dans la colonne « arrondissement », le nom de l'évaluateur n'est toutefois pas indiqué.

Dans ces circonstances, il s'est avéré difficile, voire impossible, de corroborer l'exactitude des évaluations faites par les représentants des arrondissements ou de la cour. À cet égard, le processus nous apparaît avoir manqué d'encadrement et de rigueur.

Sélection des projets

Pour les 60 projets soumis par les organismes dans le cadre de l'appel de projets, 45 auront finalement été retenus aux fins d'un soutien financier par le SDIS. En fonction du processus d'évaluation mis en place, le comité a attribué une note aux projets évalués et a également recommandé le montant du soutien financier pour les projets retenus.

La sélection des projets devait s'effectuer en commençant par les projets les mieux notés à la suite de l'évaluation effectuée par le comité et ainsi de suite, jusqu'à l'épuisement des budgets disponibles. Une analyse¹⁷ des projets réalisés par le Bureau du vérificateur général révèle que l'acceptation des projets par le Comité ne respecte pas cette règle, puisque les 45 projets pour lesquels des montants ont été recommandés ne sont pas ceux montrant l'obtention des meilleures notes¹⁸. À titre d'exemple, pour les projets de l'axe 1, un projet ayant obtenu la note de 81 % n'a pas été retenu, alors que 2 projets ayant obtenu des notes de 78 % et 69 % l'ont été. Pour les projets de l'axe 2, 2 projets ayant obtenu la note

¹⁷ L'axe 3 concernant le logement, il n'était pas visé par l'appel de projets du SDIS.

¹⁸ Ce constat demeure vrai que les projets soient classés pour l'ensemble des axes d'intervention ou à l'intérieur des axes pris individuellement.

de 82 % et 79 % n'ont pas été retenus, alors que 2 autres projets ayant obtenu la note de 66 % et 60 % ont été retenus. Finalement, un projet de l'axe 4 a été retenu alors qu'aucune note ne lui a été attribuée.

Compte tenu des résultats de notre analyse, nous nous questionnons quant aux motifs qui ont mené à ces choix plutôt que de respecter la méthodologie de sélection établie initialement. Bien qu'une grille d'aide à l'analyse des projets puisse avoir été fournie aux membres du Comité incluant les représentants des arrondissements et de la cour, elle ne contient aucune directive quant au mode de sélection des projets. D'ailleurs, aucune autre preuve documentaire en ce sens ne nous a été présentée par le SDIS.

Notre examen des projets retenus nous a permis de constater que dans presque tous les cas (42 sur 45), les montants de soutien financier recommandés par le Comité ont été revus à la baisse par rapport aux montants demandés par les organismes. En effet, le montant de soutien demandé par les organismes pour ces 45 projets totalisait 3,67 M\$, alors que le montant de soutien recommandé pour ces mêmes projets totalisait 1,63 M\$¹⁹. Pour les 42 projets dont le montant de soutien financier recommandé a été revu à la baisse par le Comité, la diminution a oscillé entre 4 % et 92 %. Pour ce qui est de la variation de 92 %, le montant demandé par l'organisme était de 400 000 \$, alors que le montant recommandé par le Comité fût établi à 30 000 \$. Bien que le SDIS nous ait mentionné que l'objectif de l'appel de propositions était de soutenir le plus de projets possible selon les capacités budgétaires de la Ville, les commentaires inscrits au tableau d'évaluation ne sont pas explicites en termes de justification de l'écart entre le montant demandé et le montant recommandé. Considérant que le pourcentage de diminution des montants recommandés n'était pas le même d'un projet à l'autre, ces explications auraient été d'autant plus pertinentes en vue de démontrer la transparence et l'impartialité du processus.

À notre avis, le mode de fonctionnement entourant le processus de sélection des projets incluant, entre autres, l'attestation de l'indépendance des membres du Comité, l'évaluation des projets ainsi que la détermination des montants de soutien par les membres de ce dernier auraient eu avantage à être documentés, en fonction de paramètres précis établis préalablement à la tenue du Comité, et ce, en vue d'assurer l'impartialité, la transparence et l'équité du processus mis en place.

En plus de ce qui précède, nous avons remarqué que les indicateurs de réussite des actions 2.4, 2.6 et 7.2 du PAMI font spécifiquement mention du nom d'organismes pour la réalisation d'activités. Ces organismes ont participé à l'appel de projets visant à soutenir des projets en lien avec les objectifs du PAMI, lancé par le SDIS en 2018 et leur proposition fut retenue pour l'obtention d'un soutien. Or, le fait que ces organismes soient explicitement mentionnés dans les cibles du PAMI suggère que le service requis ne peut l'être par d'autres organismes à but non lucratif. Cet état de fait contribue également à discréditer tout processus

¹⁹ Le SDIS ne pouvait pas utiliser la totalité de son enveloppe de 3 M\$ de l'année pour ces projets comme une partie de ce montant servait également à réaliser d'autres actions du PAMI qui ne sont pas en lien avec cet appel de projets.

3.4. Plan d'action montréalais en itinérance

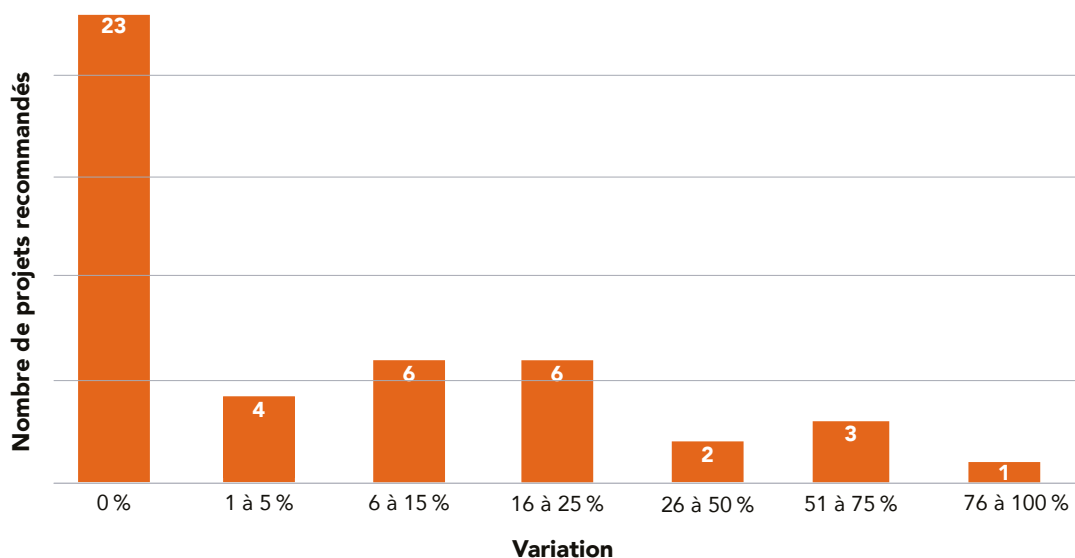
ultérieur d'appel de propositions quant à son impartialité du fait que le PAMI cible d'entrée de jeu, par le biais du libellé de certains des indicateurs, les organismes qui se verront consentir un soutien financier nonobstant la mise en place d'un Comité des projets soumis.

Analyse par le Service de la diversité et de l'inclusion sociale des montants de soutien recommandés

Selon le SDIS, les recommandations du Comité notamment, en ce qui a trait au montant à attribuer, ne le sont qu'à titre indicatif. Faisant suite à cette recommandation, le SDIS procède à des validations et à des analyses supplémentaires comme la vérification du calcul des salaires des employés dans les organismes, il s'assure de bien comprendre la nature des demandes, valide la proportion du financement de la Ville par rapport aux autres bailleurs de fonds et valide les disponibilités budgétaires du SDIS. Ainsi, les sommes accordées par le SDIS peuvent donc varier de ce qui est demandé par l'organisme et recommandé par le Comité. C'est ce qui explique que le soutien octroyé aux organismes par le SDIS totalise la somme de 1,79 M\$ plutôt que la somme globale recommandée par le Comité de 1,63 M\$²⁰. En effet, sur les 45 projets et les montants recommandés par le Comité, le SDIS a revu à la hausse le soutien offert pour 22 de ces projets (voir la figure 4). Les variations entre ce que le Comité avait recommandé et ce que le SDIS a accordé peuvent varier de quelques points de pourcentages à des augmentations de plus de 25% pour 6 des 22 projets révisés (ce qui représente 27 % de ces projets).

FIGURE 4

Variation entre le montant de soutien recommandé par le comité d'évaluation et le soutien octroyé



²⁰ Aucun organisme n'a cependant obtenu un montant plus élevé que ce qu'il demandait.

Bien que la modification du montant accordé à l'organisme puisse être justifiée, le SDIS n'a pas été en mesure de nous fournir la documentation soutenant les analyses qu'il aurait effectuées pour déterminer le montant de la contribution financière à soumettre aux fins d'une approbation par le CE.

Compte tenu de l'absence de documentation et du fait que l'orientation du SDIS était de soutenir le plus de projets possibles et qu'au final, une somme supplémentaire de 160 000 \$ était disponible, nous nous questionnons à savoir pourquoi cet argent n'a pas servi à soutenir des projets supplémentaires plutôt que d'augmenter le soutien de certains d'entre eux. Nous nous questionnons également à savoir pourquoi le soutien n'a pas été indexé également pour l'ensemble des 45 projets recommandés par le Comité.

Cette situation fait en sorte d'atténuer la transparence et l'impartialité dont devrait faire preuve un processus d'évaluation des projets soumis impliquant notamment, la mise en place d'un Comité.

3.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de la diversité et de l'inclusion sociale de suivre tout encadrement administratif en vigueur pour l'octroi de contributions financières peu importe le montant d'une contribution demandée, en s'assurant entre autres de l'indépendance du comité de sélection, de la documentation du processus d'évaluation, incluant notamment le processus de recommandations, et ce, afin de pouvoir assurer et démontrer l'impartialité et l'équité du processus instauré pour la sélection des projets à soutenir financièrement.

3.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de la diversité et de l'inclusion sociale de ne plus nommer les organismes pouvant réaliser des actions du *Plan d'action montréalais en itinérance* dans ses indicateurs de réussite, et ce, afin de ne pas compromettre l'impartialité et l'équité d'un éventuel processus d'évaluation et de sélection de projets.

3.2.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de la diversité et de l'inclusion sociale de se doter de paramètres précis d'évaluation de projets et de documenter les décisions et analyses du processus de sélection des projets soutenus financièrement dans le cadre de la lutte à l'itinérance, et ce, afin d'assurer la transparence du processus.

3.3. Des mécanismes de surveillance de la mise en œuvre du Plan d'action montréalais en itinérance nécessitant des améliorations

Suivi de la mise en œuvre du Plan d'action montréalais en itinérance

En ce qui a trait au suivi de la mise en œuvre du PAMI, il y a une confusion dans la manière dont cette responsabilité est octroyée. En effet, le PAMI stipule à la fois que «...le SDIS assumera la mise en œuvre et le suivi de l'implantation du [PAMI]» et que «...le comité des porteurs est une instance administrative interne chargée de suivre la mise en œuvre du [PAMI]».

Dans les faits, ce sont les membres du comité des porteurs, qui n'est pas composé uniquement de représentants du SDIS, qui effectuaient le suivi de la mise en œuvre des actions. Les rencontres du comité des porteurs ont été peu fréquentes (une rencontre par année de 2018 à 2020), mais les membres se rencontraient également à l'extérieur de ces réunions pour pouvoir repérer rapidement les obstacles de mise en œuvre des actions du PAMI, sans qu'il ne soit nécessaire d'accroître la fréquence des rencontres plus formelles de l'ensemble des membres. Par contre, aucun compte-rendu des rencontres formelles n'a été consigné. Nous ne sommes donc pas en mesure de corroborer le suivi effectué et dans quelle mesure le comité des porteurs contrôlait la situation.

Du côté du SDIS, le suivi effectué a consisté essentiellement à obtenir les informations relatives aux actions mises en œuvre par les unités d'affaires et les partenaires impliqués dans le PAMI, afin de les compiler et produire un bilan annuel. Pour s'assurer que celles-ci reflètent adéquatement les réalisations, nous avons voulu examiner le processus instauré par le SDIS à cet effet. Aucune corroboration des informations inscrites par les unités d'affaires dans le formulaire de suivi de la mise en œuvre du PAMI n'est effectuée de manière formelle par le SDIS. Seulement des échanges verbaux entre le SDIS et les unités d'affaires concernées permettraient de valider et d'approfondir certaines informations. Pour ce qui est des organismes partenaires ayant obtenu du financement, le SDIS exige qu'un rapport écrit lui soit transmis chaque année.

Le SDIS, en tant que responsable désigné pour assurer le suivi de la mise en œuvre et le suivi de l'implantation du PAMI, ne s'est pas doté de mécanismes structurés et documentés pour valider les actions consignées par les unités d'affaires. De plus, aucune exigence particulière ou consigne n'a été donné, afin que les preuves à l'appui des actions inscrites au tableau complété soient systématiquement obtenues par le SDIS. De cette manière, il y a un risque que des bilans ne reflètent pas exactement la situation, soient acheminés au SDIS et utilisés par ce dernier pour la production de la reddition de comptes qui sera transmise aux instances.

Suivi des projets soutenus par le Service de la diversité et de l'inclusion sociale

Les projets soutenus par le SDIS sont suivis par les conseillers assignés aux dossiers des organismes concernés. À la suite de l'acceptation des demandes de soutien financier et pour chacun des projets, une convention de financement est signée par la Ville et l'organisme à l'intérieur de laquelle l'ensemble des exigences à respecter par les organismes est défini.

Lorsque le projet est complété, le conseiller du SDIS assigné au dossier doit analyser et approuver le rapport final d'activités produit par l'organisme, préalablement au versement de la dernière tranche du soutien financier, en tenant compte des livrables attendus et des sommes dépensées.

Afin d'évaluer les mécanismes de suivi des projets mis en œuvre par le SDIS, nous avons sélectionné un échantillon de 5 projets retenus à la suite de l'appel de projets lancé en 2018.

Notre d'examen a consisté à corroborer les éléments suivants :

- L'évidence de conventions de financement signées par les parties;
- L'évidence d'une documentation de l'analyse effectuée par le conseiller et de l'approbation du rapport d'activité produit par l'organisme avant le versement final de la contribution financière.

Nos travaux nous ont permis d'observer que les conventions de financement des organismes avaient été adéquatement approuvées (signées par les parties) et que tous les rapports d'activités finaux produits par les organismes avaient été transmis au SDIS dans les délais requis.

Pour ce qui est de l'analyse des rapports d'activités finaux préparés par les organismes, rappelons que cet exercice a pour but de démontrer non seulement que les activités ont été réalisées, mais aussi que les sommes versées par la Ville ont été utilisées aux fins prévues. Par ailleurs, dans la convention de financement signée par les organismes, la clause 5.3 intitulée « *Ajustement de la contribution financière* » stipule que :

« Le responsable peut exiger la remise par l'Organisme de toute somme n'ayant pas servi à la réalisation du Projet. De plus, le Responsable pourra réduire le montant de la contribution financière si la réalisation du Projet ne requiert plus la somme maximale. »

Pour les cinq projets échantillonnés, nous n'avons pas retracé d'évidence d'une analyse documentée du rapport d'activité final de l'organisme, et de l'approbation de celui-ci par un conseiller du SDIS. De plus, il n'existe pas de méthodologie uniforme et structurée entourant les analyses effectuées par les divers conseillers du SDIS des rapports d'activités finaux préparés par les organismes. Il s'agirait plutôt d'une méthode propre à chacun des conseillers qui ne documentent pas leurs analyses. L'approbation du conseiller est communiquée par courriel aux organismes visés. Il est, dans les faits, considéré que le versement final

3.4. Plan d'action montréalais en itinérance

de la contribution constitue implicitement une approbation par le conseiller, puisque c'est ce dernier qui en recommande le paiement à l'organisme²¹.

Pour l'application de la clause 5.3 de la convention de financement signée par les organismes, nous avons d'une part, cherché à comparer le bilan des activités réalisées paraissant au rapport d'activité final, avec les activités prévues selon la demande de soutien adressée au SDIS. D'autre part, nous avons également cherché à comparer le budget prévisionnel soumis pour justifier le montant de soutien demandé, avec les dépenses réelles pour la tenue des activités. Considérant l'absence d'une analyse documentée du rapport d'activité final par les conseillers du SDIS, il ne nous a pas été possible de déterminer sur quoi ces derniers s'étaient appuyés pour approuver les rapports d'activités finaux en vue de l'application de la clause 5.3 de la convention de financement.

En vue d'assurer la transparence, l'uniformité et l'équité du processus de suivi des projets soutenus financièrement et d'être en mesure de démontrer les analyses soutenant les validations entourant l'application de la clause 5.3, nous nous serions attendus à ce le SDIS se soit doté d'un processus formel d'analyse et de documentation et que celui-ci soit appliqué par ses représentants. Nous nous serions également attendu à ce les rapports d'activités des organismes portent l'évidence d'une approbation de la part du conseiller affecté au dossier en vue d'en recommander le versement final du soutien financier.

De plus, en tentant nous-mêmes l'exercice de comparaison, nous avons alors pu constater que le montant demandé par l'organisme dans sa demande de soutien initial par rapport au montant réellement accordé avait été revu à la baisse par le SDIS dans 4 des 5 projets de notre échantillon. Les écarts pour ces 4 projets oscillaient entre 8 % et 56 %. Toutefois, le SDIS n'a pas demandé aux organismes, suite à l'obtention du financement, de revoir l'ampleur des livrables attendus dans ce nouveau contexte budgétaire. Ainsi, il pouvait devenir difficile pour le SDIS à la fin du projet, de déterminer si le remboursement d'une partie du soutien devait être exigé par la Ville sans avoir au préalable obtenu le détail d'un livrable ajusté en conséquence. Selon l'information obtenue du SDIS, un budget prévisionnel et un livrable ajusté n'est pas demandé à l'organisme, pas plus que des balises d'aide à la décision n'ont préalablement été établies par le SDIS.

À notre avis, cette façon de faire ne permet pas au conseiller du SDIS de prendre une décision éclairée compte tenu de l'absence de données comparatives ajustées (p. ex. le nombre d'heures de service ou le nombre d'activités prévu et modifié dans le projet). De surcroît, en l'absence d'une documentation par le conseiller du SDIS concernant le suivi effectué au regard des activités réalisées par l'organisme en contrepartie du financement accordé par la Ville, il devient difficile de justifier l'adéquation et l'impartialité des décisions prises. De plus, comme l'exercice de comparaison réalisé par le conseiller s'effectue à partir d'un budget qui n'est pas ajusté en fonction du montant déterminé par la Ville, il devient alors très difficile de justifier que les sommes n'ont pas été dépensées

²¹ Précisons que le déboursé au système comptable de la Ville nécessite toutefois l'approbation de la direction du service.

comme prévu et d'en exiger le remboursement ensuite. Cet exercice est d'autant plus difficile à réaliser puisque la plupart des projets soumis par les organismes ont plus d'une source de financement²².

Néanmoins, nous estimons que l'exigence d'obtenir un budget prévisionnel ajusté de la part des organismes, aux fins de comparaison avec les dépenses réelles et les activités réalisées, de même que l'instauration de balises par le SDIS aux fins de l'évaluation du projet par le conseiller permettraient d'uniformiser les façons de faire à l'interne et de mieux orienter et appuyer la prise de décision advenant que les sommes budgétées n'aient pas toutes été dépensées ou que les actions prévues n'aient pas toutes été réalisées.

3.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de la diversité et de l'inclusion sociale de valider la concordance des renseignements provenant d'autres unités d'affaires impliquées dans la réalisation des actions, en se dotant de mécanismes structurés et documentés, et ce, afin de s'assurer de produire un bilan qui reflète adéquatement les réalisations par rapport aux actions prévues au plan.

3.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de la diversité et de l'inclusion sociale :

- de bonifier son processus d'analyse des rapports finaux produits par les organismes en instaurant des procédures d'évaluation et d'approbation documentées;
- d'exiger de ces derniers qu'ils soumettent un budget prévisionnel ajusté en fonction du soutien accordé s'il diffère du montant demandé par l'organisme;

et ce, afin de pouvoir consigner la trace des analyses effectuées, d'assurer une uniformité des façons de faire et de permettre de mieux orienter et appuyer la prise de décision au regard du versement des contributions financières.

²² Par exemple, les budgets provenant du gouvernement fédéral par le biais de la « Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance » (SPLI), maintenant connue sous l'appellation « Stratégie canadienne de lutte à l'itinérance ».

3.4. Une reddition de comptes ne renseignant pas parfaitement des résultats obtenus au regard des indicateurs de réussite prévus au plan

Différentes formes de reddition de comptes en lien avec la mise en œuvre du PAMI ont été identifiées (voir le tableau 2).

TABLEAU 2

Forme de la reddition de comptes entourant le *Plan d'action montréalais en itinérance*

Forme	Fréquence	Destinataires
Les faits saillants	Annuelle ^[b]	<ul style="list-style-type: none"> • La Direction générale • L'élu responsable • La mairesse
Bilans	Annuelle ^[b]	<ul style="list-style-type: none"> • Le comité des porteurs
Présentation PowerPoint	Annuelle ^[b]	<ul style="list-style-type: none"> • Les partenaires^[d]
Bilan triennal 2018-2020 ^[a]	Au terme du PAMI	<ul style="list-style-type: none"> • Le comité des porteurs • Les partenaires • La Direction générale adjointe – Qualité de vie^[e]
Communiqué de presse	Avril 2019 ^[c]	<ul style="list-style-type: none"> • Grand public

^[a] Au moment de nos travaux d'audit, le bilan triennal n'était pas encore diffusé. La stratégie de communication était à être déterminée.

^[b] Excluant l'année 2020 en raison de la pandémie.

^[c] Le seul au moment de nos travaux d'audit.

^[d] Ces partenaires sont: le RAPSIM, le Mouvement pour mettre fin à l'itinérance à Montréal et le CIUSSS.

^[e] Le bilan présenté au directeur général adjoint – Qualité de vie est légèrement différent du bilan triennal. Notamment, les indicateurs de réussite y sont présentés et aucune note (en pourcentage) n'est attribuée pour la réussite des actions.

À la lumière de ces informations, les « Faits saillants » sont, en date de la rédaction de ce rapport, les seules informations communiquées annuellement²³ aux instances supérieures au SDIS, étant donné que les bilans et les présentations demeurent un usage interne avec les partenaires et le comité des porteurs. Or, l'information qui est divulguée dans ces « Faits saillants » est concise et ne fait pas état des résultats de tous les indicateurs de réussite du PAMI. De plus, dans ces « Faits saillants », les actions ne sont pas explicitement mentionnées et leur réalisation n'est pas rapprochée de la cible qu'il fallait atteindre (à l'exception de l'axe 3 concernant la réalisation de logements sociaux et communautaires où il est mentionné en 2019, que plus de 60% de la cible est en cours de réalisation). Les « Faits saillants » 2019

²³ Des « Faits saillants » ont été réalisés pour le bilan 2018, 2019, et finalement en 2021 (aucune publication en 2020 en raison de la pandémie).

présentent par exemple les réalisations de la manière suivante très succincte et ne fournissant qu'une information partielle en disant par exemple qu'au niveau de l'ensemble des formations devant être faites dans le cadre du PAMI :

« ...neuf formations ont été offertes aux employés municipaux et paramunicipaux afin de mieux les outiller pour répondre aux besoins et aux enjeux des personnes en situation d'itinérance. »

Pour leur part, les bilans annuels produits ainsi que le bilan triennal 2018-2020 présentent de façon narrative des résultats détaillés pour chacune des actions. Le bilan triennal présente également, en plus du descriptif des résultats, un pourcentage représentant l'évaluation de l'atteinte des différentes actions. Par contre, les indicateurs de réussite n'y sont pas présentés. Notre analyse des bilans a révélé que, si les résultats permettent généralement de documenter les indicateurs de réussite (de déterminer si, oui ou non, les cibles spécifiées ont été rencontrées), ce n'est pas systématiquement le cas.

En effet, selon l'évaluation effectuée des 40 actions prévues au bilan triennal, nous avons observé que dans 4 cas (2.4, 3.1, 4.1 et 10.1), l'information divulguée ne nous a pas permis de corroborer l'atteinte de l'une ou l'autre des cibles (des indicateurs de réussite) associées à celles-ci, et dans 3 cas (3.1, 3.3 et 9.2), une note de 100 % a été attribuée alors que les cibles n'ont pas toutes été atteintes.

À titre d'exemples :

- Les résultats inscrits au bilan 2020 et au bilan triennal pour l'action 2.4 qui est de « *Bonifier la médiation sociale par le biais du Pôle de services en itinérance (PSI) dans le métro* » ne permettent pas de confirmer si la cible de doubler le nombre d'heures de médiation sociale, un des indicateurs de réussite, a été atteinte;
- Pour l'action 3.1 « *Embaucher un conseiller en concertation à la STM pour coordonner les efforts en matière d'intervention sociale dans le métro* », les résultats du bilan 2020 et les résultats du bilan triennal n'informent pas sur l'embauche d'un conseiller, la réalisation d'un rapport annuel et la satisfaction des employés selon un sondage et ne permettent pas ainsi de conclure à l'atteinte des cibles spécifiées par les indicateurs de réussite. De plus, nous ne pouvons confirmer les critères justifiant l'attribution d'une note de 100 % pour la réussite de l'action;
- Pour l'action 3.3 « *Offrir de la formation sur l'itinérance aux employés municipaux et paramunicipaux qui travaillent auprès des personnes en situation d'itinérance* », les résultats confirment que l'indicateur de réussite « *150 inspecteurs de la STM reçoivent une formation* » n'a pu être atteint, alors qu'un taux de 100 % est attribué à la réussite de l'action.

Si les résultats ne sont pas toujours parfaitement arrimés aux indicateurs de réussite, ceux-ci demeurent toutefois cohérents avec les résultats attendus des actions comme décrits dans le PAMI. À cet égard, rappelons qu'il est spécifié au PAMI que les indicateurs de réussite ont été développés pour « *...fixer des objectifs atteignables qui pourront être mesurés dans un exercice de bilan annuel* ».

3.4. Plan d'action montréalais en itinérance

Nous nous serions ainsi attendus à ce que la reddition de comptes s'arrime aux indicateurs de réussite.

Finalement, nous avons constaté que les bilans du PAMI n'ont pas été déposés au CE, alors que cette instance décisionnelle en avait initialement approuvé le contenu. Dans les faits, cela n'a pas été prévu initialement. Les bilans produits ont plutôt été présentés au comité des porteurs dont les représentants sont les mêmes que ceux qui participent à l'élaboration de ces mêmes bilans. Comme le mentionne le PAMI, si l'évaluation des résultats vise à permettre de soutenir les décisions relatives aux investissements et d'en vérifier les impacts réels, nous n'avons pas la certitude que le PAMI et la reddition comptes, dans sa forme actuelle, aura permis d'atteindre cet objectif.

3.4.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de la diversité et de l'inclusion sociale de s'assurer que les redditions de comptes s'appuient sur des données qui permettent d'évaluer les impacts réels des actions mises en oeuvre selon une méthodologie claire et constante, afin que les bilans produits reflètent fidèlement la situation et puissent permettre d'orienter la prise de décision, le cas échéant.

3.4.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de la diversité et de l'inclusion sociale de bonifier ses pratiques en présentant aux instances une reddition de comptes complète en lien avec l'avancement des actions visant la lutte à l'itinérance, afin qu'ils puissent prendre acte des résultats obtenus par l'entremise des bilans produits, et ce, en temps opportun.

4. Conclusion

La Ville de Montréal (la Ville) est la région du Québec dénombant le plus grand nombre de personnes en situation d'itinérance visible. L'itinérance étant un phénomène et une problématique sociale complexe, force est de reconnaître que pour parvenir à lutter et à mettre en place des mesures d'aide adaptées, les efforts de la Ville doivent s'inscrire dans le cadre de la mobilisation et de la collaboration de l'ensemble des différents partenaires gouvernementaux, institutionnels et des organismes communautaires.

Dans ce contexte, la Ville a adopté en mars 2018 le *Plan d'action montréalais en itinérance* (PAMI) 2018-2020, lequel faisait suite aux 2 plans précédents, soit : 2010-2013 et 2014-2017.

L'élaboration du PAMI s'est appuyée sur la méthode SMART²⁴ pour fixer des objectifs atteignables et mesurables permettant ainsi d'évaluer l'atteinte de cibles opérationnelles.

Notre examen de celui-ci ne nous informe cependant pas ou peu concernant les besoins à combler en vue d'évaluer les retombées des actions et les effets sur l'amélioration de la situation de l'itinérance à Montréal. Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir l'assurance que la mise en œuvre du PAMI 2018-2020 a bénéficié d'un processus de sélection des projets impartial et équitable et de mécanismes de suivi structurés et documentés.

Ainsi, les outils de mesure utilisés pour la mise en œuvre du PAMI et ceux utilisés dans la reddition de comptes ne nous permettent pas de confirmer que les bénéfices attendus ont été obtenus.

Plus spécifiquement, les grands constats que nous tirons en lien avec les critères d'évaluation sont les suivants :

Indicateurs de réussite et impact sur la situation de l'itinérance

- Les besoins à combler pour l'amélioration de la situation de l'itinérance ne sont pas présentés explicitement, ce qui permet difficilement de mesurer les effets des actions sur l'amélioration de la situation de l'itinérance.

Impartialité du processus de sélection des projets à soutenir financièrement

- L'absence de documentation, relativement au processus d'évaluation des projets à subventionner incluant, entre autres, l'attestation de l'indépendance des membres du comité d'évaluation (Comité), l'évaluation des projets ainsi que la détermination des montants de soutien par les membres du Comité ne permet pas de démontrer l'impartialité, la transparence et l'équité du processus mis en place;

²⁴ **SMART** est un acronyme utilisé pour parler des attributs qu'un objectif doit posséder. Un objectif SMART est un objectif **spécifique, mesurable, atteignable (le SDIS utilise « audacieux »), réaliste, temporel** (il a donc une date butoir).

3.4. Plan d'action montréalais en itinérance

- Certains des indicateurs de réussite du PAMI font spécifiquement mention du nom d'organismes pour la réalisation d'activités. Cela contribue à discréditer tout processus ultérieur d'appel de propositions quant à son impartialité alors que ce sont ces mêmes organismes qui ont été retenus, à la suite de l'appel de projets, pour poursuivre les activités et ainsi répondre à certaines actions du PAMI;
- Bien que les montants accordés aux organismes puissent s'expliquer, il n'y a pas de documentation au Service de la diversité et de l'inclusion sociale (SDIS) pour justifier les analyses faites pour déterminer la contribution financière accordée à chaque projet ni pour appuyer une décision de revoir l'ampleur des montants recommandés par le comité de sélection.

Mécanismes de suivi de la mise en œuvre des actions du *Plan d'action montréalais en itinérance*

- Il n'y a aucun compte-rendu des rencontres formelles du comité des porteurs qui est responsable de la mise en œuvre du PAMI. Ceci ne permet pas d'évaluer le contrôle que faisait le comité des porteurs en lien avec l'avancement de la réalisation du PAMI;
- Le SDIS reçoit des informations quant à l'avancement des actions sous la responsabilité des autres unités d'affaires, mais il ne fait aucune corroboration ou validation de ces informations;
- Il n'existe aucune évidence d'une analyse documentée du rapport d'activité final des organismes, pas plus qu'une évidence de l'approbation de ceux-ci par un conseiller du SDIS.

Reddition de comptes

- Les bilans annuels d'avancement de la mise en œuvre du PAMI ne sont pas déposés au comité exécutif de la Ville de Montréal alors que c'est l'entité qui a approuvé à la base le PAMI;
- Les «Faits saillants» sont les seules informations sur la mise en œuvre du PAMI qui sont communiquées annuellement aux instances et ils ne contiennent qu'un bref aperçu de la réalisation des quatre axes du PAMI. Il n'y a pas d'information spécifique en lien avec les actions du PAMI et l'atteinte des résultats attendus. Les décideurs ne peuvent pas savoir si les cibles ont été atteintes pour les actions du PAMI;
- Les bilans annuels n'indiquent pas explicitement si les indicateurs de réussite sont atteints selon les échéanciers prévus.

5. Annexes

5.1. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

S'assurer que la gestion associée à la mise en œuvre du *Plan d'action montréalais en itinérance* (PAMI) 2018-2020 est efficace et permet d'obtenir les bénéfices attendus.

Critères d'évaluation

- Les indicateurs de réussite associés aux actions planifiées dans le PAMI permettent de mesurer leur impact sur la situation de l'itinérance à Montréal.
- La sélection des projets à soutenir financièrement s'effectue selon un processus d'évaluation impartial et s'appuie sur des critères de sélection permettant d'atteindre les objectifs du PAMI.
- Des mécanismes de suivi ont été prévus, sont appliqués et sont adéquats pour assurer la mise en œuvre de l'ensemble des actions prévues par la Ville de Montréal dans le PAMI.
- Des mécanismes de reddition de comptes sont en place pour informer les instances sur l'atteinte des bénéfices attendus.

5.2. Action, Résultat attendu, indicateur de réussite

Axe d'intervention 4

Agir ensemble pour l'inclusion sociale

OBJECTIF 7 Prévenir la judiciarisation et favoriser l'accès à la justice

ACTIONS	RÉSULTATS ATTENDUS	INDICATEURS DE RÉUSSITE	ÉCHÉANCIER
7.1 Mettre en œuvre les décisions du comité exécutif de la Ville relativement à la judiciarisation et le profilage social et racial des personnes en situation d'itinérance dans l'espace public.	Une analyse de la réglementation actuelle à potentiel discriminatoire et l'examen des pratiques d'émission des constats d'infraction sont réalisés par les services concernés;	Le rapport de résultats l'analyse est déposé;	2018 et en continu
7.2 Renforcer les programmes de déjudiciarisation des personnes en situation d'itinérance à la Cour municipale.	Le Programme d'accompagnement justice – itinérance à la Cour (PAJIC) est intensifié afin d'y intégrer plus de personnes annuellement;	300 personnes sont intégrées annuellement selon les résultats de la Clinique Droits devant; 30 personnes sont intégrées annuellement dans le volet Autochtones selon les résultats du Centre de justice des Premiers Peuples de Montréal;	2018 et en continu
	Le Programme d'accompagnement justice – Toxicomanie (PAJTO) est consolidé par l'augmentation des partenariats avec des organismes spécialisés.	Un premier rapport indique le nombre de partenariats réalisés pour le PAJTO.	2018 et en continu

Source : PAMI 2018-2020.