

Rapport d'audit

Gestion des habitations à loyer modique de l'Office municipal d'habitation de Montréal

2.3.

Le 11 avril 2024

Rapport annuel 2023

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Gestion des habitations à loyer modique de l'Office municipal d'habitation de Montréal

L'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM) vise à améliorer les conditions de vie des familles et des personnes à faible revenu sur le territoire de l'île de Montréal en offrant notamment des logements subventionnés, aussi appelés des habitations à loyer modique (HLM). Son parc immobilier est de 20 810 logements répartis dans 838 bâtiments.

Fin de l'année 2022

Plus de **23 000** ménages étaient en attente d'une HLM à l'OMHM.



5,8 ans

Le délai moyen d'attente pour obtenir un logement.

Mars 2023

2 408 logements vacants.



Plus de **11 %** de l'ensemble des logements.

Pourquoi faire cet audit ?



La situation économique inflationniste actuelle fait en sorte qu'il est de plus en plus **difficile pour des personnes à faible revenu** de trouver un logement abordable.

La demande plus grande accentue la **pression sur l'offre de logements subventionnés**. De plus, les **HLM restent inoccupées** pour une durée parfois importante en raison de **leur mauvais état**.

Les principaux constats

- Non-respect du calendrier d'inspection des logements.
- Peu d'adéquation entre les échéanciers d'exécution des bons de travail pour les remises en état des logements vacants et la nature des travaux à réaliser.
- Impossibilité de démontrer que le processus d'attribution des logements est réalisé en conformité avec le règlement d'attribution.

Ce qu'en conclut le Bureau du vérificateur général

Bien qu'il y ait des lacunes dans les processus de validation de l'admissibilité des demandes et d'attribution d'un logement à un ménage, l'OMHM offre des logements d'habitation à loyer modique adaptés aux besoins des ménages les plus vulnérables. Toutefois le maintien en état des logements est affecté en raison de plusieurs lacunes d'exécution et de contrôle dans les processus d'inspection et de rénovation des logements. Le tout a pour effet de ralentir la capacité de l'OMHM à répondre à la demande.

*Nos recommandations aux unités d'affaires sont présentées dans les pages suivantes.
Ces unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord.*



Liste des sigles

BSI

bilan de santé des immeubles

BT PER

bons de travail en cours assignés
à des préposées et/ou préposés
à l'entretien et réparation

CMM

Communauté métropolitaine de Montréal

HLM

habitation(s) à loyer modique

IVP

indice de vétusté physique

la Ville

la Ville de Montréal

LSHQ

Loi sur la Société d'habitation du Québec

OMHM

Office municipal d'habitation
de Montréal

PER

préposée(s) et/ou préposé(s)
à l'entretien et réparations

RAM

remplacement, amélioration
et modernisation

Règlement

*Règlement sur l'attribution
des logements à loyer modique*

SHQ

Société d'habitation du Québec

SIGLS

Systeme intégré de gestion
des logements sociaux

VAR

valeur actualisée de remplacement



Table des matières

1. Vue d'ensemble	121
1.1. Contexte	121
1.2. Responsabilités de la direction de l'Office municipal d'habitation de Montréal	125
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	126
2.1. Objectif de l'audit	126
2.2. Portée des travaux	127
3. Résultats de l'audit	128
3.1. Inspections	128
3.1.1. Bilan de santé des immeubles	128
3.1.1.1. État de la mise à jour de la base de données BSI.NET résultant de travaux de remplacement, d'amélioration et de modernisation adéquats	128
3.1.1.2. Évolution de l'état des bâtiments difficilement mesurable à la suite de l'actualisation des paramètres d'évaluation des bâtiments dans BSI.NET	129
3.1.1.3. Calendrier des inspections bilan de santé des immeubles respecté	130
3.1.1.4. Absence d'un processus de conformité des inspections bilan de santé des immeubles	130
3.1.2. Programme d'inspection préventive des logements adéquat, mais ni vérifié et ni à la fréquence requise	131
3.2. Entretien et réparations	132
3.2.1. Peu d'adéquation entre les échéanciers d'exécution des bons de travail et la nature des travaux à réaliser	132
3.2.2. Échéanciers attribuables à la remise en état des logements vacants non respectés	136
3.2.3. Données de suivi des bons de travail fournies par la Direction des opérations erronées et incomplètes	137
3.2.4. Contrôle de qualité des travaux consignés aux bons de travail pas toujours effectué avec rigueur	138

3.3. Traitement des demandes	139
3.3.1. Pièces justificatives non fournies systématiquement avec les formulaires de demandes de logement	140
3.3.2. Fréquence de mise à jour de la liste d’admissibilité insuffisante	141
3.3.3. Classement et pointage accordé aux demandes jugées admissibles adéquats	142
3.4. Attribution des logements	142
3.4.1. Absence de transparence du processus d’attribution d’un logement et impossibilité pour l’Office municipal d’habitation de Montréal de démontrer qu’il est réalisé en conformité au <i>Règlement sur l’attribution des logements à loyer modique</i>	142
3.4.2. Procédure d’appariement des logements non systématiquement suivie	143
3.4.3. Délais du processus d’appariement des logements non optimaux	145
4. Conclusion	148
5. Commentaires de l’entité auditée	149
6. Annexes	150
6.1. Différences entre le bilan de santé des immeubles et l’entretien préventif	150
6.2. Catégories et sous-catégories de logements à loyer modique	151
6.3. Organigramme de l’Office municipal d’habitation de Montréal	153



1. Vue d'ensemble

1.1. Contexte

En 1967, le gouvernement du Québec adopte la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* (LSHQ). En vertu de cette Loi, les villes sont autorisées à créer des offices municipaux d'habitation. En 1969, la Ville de Montréal (la Ville) crée l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM). Ainsi, des immeubles sont acquis et convertis en habitations à loyer modique (HLM) et d'autres sont construits jusqu'en 1994, date à laquelle le gouvernement fédéral se retira du financement des HLM. Ce dernier finançait 65 % des fonds nécessaires à l'acquisition et à la construction des immeubles, alors que le gouvernement du Québec fournissait 25 % des fonds. Le reste, soit 10 %, était assumé par la Ville. Depuis ce temps, l'OMHM ne construit plus de nouveaux logements HLM mais continue d'entretenir le parc de logements existant.

Le parc immobilier HLM est composé de 329 ensembles immobiliers, intégrant 838 bâtiments, pour un total de 20 810 logements. Environ 11 000 logements sont destinés à des personnes de 60 ans et plus, les autres étant réservés à des familles et à des personnes seules de moins de 60 ans.

En marge de l'acquisition et de la construction de ces logements, le gouvernement fédéral s'était engagé à les entretenir par le biais de conventions de financement et d'exploitation des HLM d'une durée variant de 35 à 50 ans.

Pour la durée des conventions, le déficit d'exploitation est financé à 55 % par le gouvernement fédéral, à 35 % par le gouvernement provincial et à 10 % par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Les conventions ont commencé à arriver à terme à partir de 2014. À la fin de l'année 2023, 47 % des logements HLM n'étaient plus conventionnés par le gouvernement fédéral alors que la totalité des conventions seront échues d'ici 2032.

En raison notamment du retrait du financement de l'entretien des bâtiments par le gouvernement fédéral, le parc de logements HLM de l'OMHM est actuellement en très mauvais état. L'OMHM est tributaire de la Société d'habitation du Québec (SHQ) en ce qui a trait aux enveloppes budgétaires dont elle dispose pour effectuer les travaux de remplacement, d'amélioration et de modernisation, communément appelées enveloppes RAM.

Évaluation de l'état des logements et des réparations

Afin d'évaluer l'état du parc de logements HLM, la SHQ exige qu'un bilan de santé des immeubles (BSI) soit réalisé par des inspectrices et inspecteurs de l'OMHM sur un cycle de cinq ans. Le BSI fait état de constats de désordre associés à des composants¹ de l'immeuble

¹ Un composant est un élément fonctionnel d'un immeuble, d'un bâtiment ou d'un logement. Par exemple, des fenêtres, la toiture, des balcons.

ainsi qu'à de caractéristiques² propres à tous les immeubles du parc de HLM. Ces inspections permettent d'établir l'indice d'état et l'indice de vétusté physique (IVP) des bâtiments, d'en faciliter la comparaison et de constituer une liste d'éléments sur lesquels intervenir. Ces données sont consignées sur l'application BSI.NET.

Également, une équipe de l'OMHM réalise des inspections préventives des logements sur un cycle de deux ans et demi, et l'entretien du groupe électromécanique est réalisé chaque année. Les données recueillies sont saisies dans l'application HIBOU, installée sur les tablettes des inspectrices et inspecteurs, et ensuite transférées dans l'application SIGLS³ qui permet de générer des bons de travail lorsque des dysfonctionnements sont détectés⁴.

En ce qui concerne l'entretien et les réparations, environ 1 400 remises en état de logements vacants doivent être effectuées chaque année. Environ 5 500 bons de travail sont émis annuellement pour des travaux à effectuer dans des logements occupés. Les travaux d'entretien sont réalisés en régie par des préposées et préposés à l'entretien et réparations (PER), par l'équipe spécialisée⁵ ou à contrats.

Attribution des logements

Depuis le 1^{er} septembre 2011, tous les offices d'habitation du Québec doivent respecter les règles adoptées par la SHQ⁶ lorsque vient le temps d'attribuer un logement. Le *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique* (Règlement) porte sur :

- ◆ les catégories d'immeubles;
- ◆ les normes d'occupation;
- ◆ l'admissibilité des demandes;
- ◆ le classement des demandes;
- ◆ la pondération;
- ◆ l'attribution;
- ◆ la radiation des demandes;
- ◆ la composition du comité de sélection.

² Par exemple, la superficie totale aménagée du terrain (ensemble immobilier), le nombre de logements (immeuble), le nombre de chambres à coucher (logement).

³ Système intégré de gestion des logements sociaux.

⁴ Les différences entre les inspections « bilan de santé des immeubles » et les inspections préventives sont présentées à l'annexe 6.1.

⁵ Électriciennes et électriciens, plombières et plombiers, menuisières et menuisiers, peintres, serruriers et poseuses et poseurs de placoplâtre.

⁶ Chapitre S-8, r.1 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec, Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique*.

Sur certaines questions, le Règlement prévoit également que les offices municipaux d'habitation doivent ou peuvent adopter des règles internes adaptées à leur réalité. Par exemple, l'office doit adopter un règlement établissant dans quel ordre de préséance seront classées ses demandes prioritaires⁷ et un règlement précisant selon quels critères il traitera les demandes de relogement en provenance des locataires habitant déjà ses HLM.

À la fin de l'année 2022, plus de 23 000 ménages étaient en attente d'un logement à l'OMHM. Le délai moyen d'attente est de 5,8 ans. Majoritairement, les ménages en attente d'une place ont besoin d'un logement de catégorie B, soit d'un logement pour une famille (tableau 1).

Le *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique* définit 3 types de logements :

- ◆ Un logement de catégorie A ne peut être attribué qu'à un ménage composé comme suit :
 - soit au moins une des personnes est âgée de 65 ans ou plus⁸;
 - soit au moins une des personnes est une personne handicapée qui, en raison de ses incapacités motrices, est susceptible de rencontrer des difficultés afin d'accéder à un logement ou d'y circuler.
- ◆ Un logement de catégorie B ne peut être attribué qu'à un ménage composé d'une ou de plusieurs personnes, âgées de moins de 65 ans⁹, qui sont des conjointes et conjoints ou sont unis par des liens de parenté, au sens de l'article 655 du *Code civil*, jusqu'au 2^d degré;
- ◆ Un logement de catégorie C ne peut être attribué qu'à une personne qui a besoin, en raison de son état physique, affectif ou psychosocial, d'installations spéciales ou de services d'assistance personnelle sur place, à l'exclusion de services alimentaires.

⁷ Par exemple, en raison d'une situation de violence conjugale, d'un sinistre ou d'une évacuation par la Ville de Montréal.

⁸ Art. 3: Le locateur de logements à loyer modique peut, par règlement, réduire à un âge qui ne peut être inférieur à 50 ans l'âge requis de l'une des personnes habitant cette catégorie de logement. Le *règlement RG 31-16* de l'Office municipal d'habitation de Montréal stipule qu'un logement de catégorie A ne peut être attribué qu'à un ménage composé d'au moins une personne de 60 ans ou plus.

⁹ En vertu du *règlement RG 31-16* de l'Office municipal d'habitation de Montréal, cette catégorie de logement est attribuée à un ménage composé d'une ou plusieurs personnes âgées de moins de 60 ans.

TABLEAU 1

DEMANDES DE LOGEMENTS EN ATTENTE PAR CATÉGORIES ET SECTEURS ACTUELS DE RÉSIDENCE DES MÉNAGES AU 31 DÉCEMBRE 2022

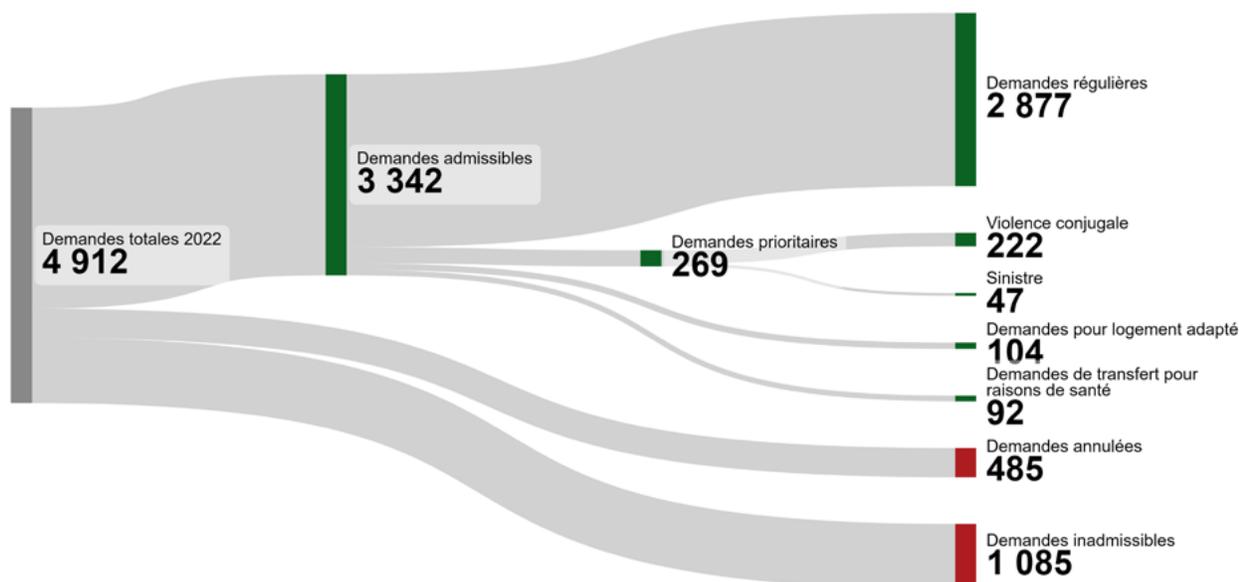
	PENSIONNÉS (60 ANS ET PLUS) (CATÉGORIE A)	FAMILLES (CATÉGORIE B)	ADAPTÉS (CATÉGORIE C)	TOTAL
Territoire Est	5 028	7 683	53	12 764
Territoire Ouest	3 808	6 107	32	9 947
TOTAL pour l'île de Montréal	8 836	13 790	85	22 711
TOTAL pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal excluant l'île de Montréal	484	633	9	1 126
TOTAL GLOBAL	9 320	14 423	94	23 837

Source : Rapport annuel 2022 de l'Office municipal d'habitation de Montréal.

Au cours de l'année 2022, 4 912 demandes ont été reçues dont 3 342 jugées admissibles (figure 1).

FIGURE 1

RÉSULTAT DES DEMANDES REÇUES ET ANALYSÉES EN 2022 PAR L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL



Source : Bureau du vérificateur général, adapté du rapport annuel 2022 de l'Office municipal d'habitation de Montréal.

Par ailleurs, 1 215 ménages ont obtenu un logement au cours de l'année 2022. Parmi ceux-ci, 763 logements ont été accordés à des ménages habitant déjà un HLM et 452, à des ménages externes. De l'ensemble de ces ménages ayant eu un logement en 2022, 72,4 % étaient considérés comme prioritaires par l'OMHM.

Le Système intégré de gestion des logements sociaux (SIGLS) est le logiciel utilisé par l'OMHM pour la gestion des demandes de logements. Il permet notamment de consigner, de traiter les demandes et de générer une liste d'admissibilité à un logement.

Des indicateurs de performance sont fixés par l'OMHM et concernent le délai à l'intérieur duquel les travaux d'entretien doivent être exécutés en fonction de leur nature et selon les priorités d'intervention établies. Des indicateurs de performance existent également pour mesurer le délai de location des logements lorsqu'ils deviennent vacants.

La situation économique inflationniste actuelle fait en sorte qu'il est de plus en plus difficile de trouver un logement abordable pour des personnes à faible revenu. La demande plus grande pour les logements subventionnés accentue la pression sur l'offre de logements subventionnés. De plus, les HLM restent inoccupés pour une durée parfois importante en raison de leur mauvais état. Pour ces raisons, il est crucial que les processus d'inspection, d'entretien et d'attribution des logements soient optimaux pour réduire au maximum les délais d'inoccupation de ceux-ci.

1.2. Responsabilités de la direction de l'Office municipal d'habitation de Montréal

Les inspections des bâtiments et des logements relèvent du Service des immeubles, sous la Direction de la gestion et du développement des actifs¹⁰. Pour leur part, l'entretien et les réparations relèvent du Service des opérations, sous la Direction de la gestion des HLM. Finalement, l'attribution des logements est faite par le Service de l'accueil des demandes de logement et de référence, sous la Direction de la gestion des demandes, des logements abordables et des suppléments au loyer. L'organigramme à l'annexe 6.3. présente cette structure.

¹⁰ Depuis février 2024, le Service des immeubles est sous la Direction générale adjointe–Gestion des actifs, alors que le Service des opérations est sous la Direction générale adjointe–Gestion des milieux de vie. Le Service de l'accueil des demandes de logement et de référence est maintenant nommé Service de la location, également sous la Direction générale adjointe–Gestion des milieux de vie.

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 performance portant sur la Gestion des habitations à loyer modique de l'Office municipal d'habitation de Montréal. Nous avons réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCCM) 3001 du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

2.1. Objectif de l'audit

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que l'OMHM offre des HLM en bon état et adaptés aux besoins des ménages les plus vulnérables.

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

La vérificatrice générale applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1, *Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes*. Cette norme exige de la vérificatrice générale de la Ville qu'elle conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, la vérificatrice générale de la Ville s'est conformée aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont présentés dans le tableau qui suit :

TABLEAU 2 | **OBJECTIF ET CRITÈRES**

OBJECTIF	CRITÈRES
S'assurer que l'Office municipal d'habitation de Montréal offre des habitations à loyer modique en bon état et adaptées aux besoins des ménages les plus vulnérables.	<ul style="list-style-type: none"> • Le processus de l'établissement de l'admissibilité et de la priorisation des demanderesse et demandeurs inscrits sur la liste d'attente et l'attribution des logements respecte le cadre réglementaire, est impartial, transparent et efficient. • Des programmes d'inspection des bâtiments et des logements existent et sont mis en œuvre en conformité aux programmes établis. • Des objectifs sont établis et atteints afin de corriger les anomalies dans les délais prescrits à l'entretien des bâtiments et des logements.

2.2. Portée des travaux

Nos travaux d'audit ont porté sur la période s'échelonnant de janvier 2022 à juin 2023. Ils ont principalement été réalisés entre les mois de mars 2023 et février 2024. 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. Nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'au 28 mars 2024.

Les travaux ont été réalisés exclusivement auprès de l'OMHM.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés de l'OMHM. Par la suite, le rapport final a été transmis à la direction de l'OMHM ainsi qu'à la Direction générale adjointe, Qualité de vie et à la Direction générale de la Ville.

3. Résultats de l'audit

3.1. Inspections

Les inspections des HLM sont réalisées selon deux processus distincts : l'entretien préventif et le BSI. Ce sont deux types d'inspections complémentaires ayant pour but le maintien des immeubles.

L'inspection BSI, réalisé par l'OMHM, permet de définir et d'évaluer la nature des travaux à réaliser pour préserver ou améliorer ses immeubles, et par le fait même, d'établir ses demandes budgétaires auprès du gouvernement du Québec. Chaque année, la SHQ fournit au gouvernement du Québec le résultat des investissements réalisés et l'état des immeubles du parc de HLM, d'où l'importance de réaliser ces bilans avec rigueur et de planifier les budgets en s'appuyant sur les constats du BSI.

3.1.1. Bilan de santé des immeubles

3.1.1.1. État de la mise à jour de la base de données BSI.NET résultant de travaux de remplacement, d'amélioration et de modernisation adéquats

L'information divulguée au rapport annuel 2022 de l'OMHM mentionne que 2 chantiers de travaux majeurs sur des immeubles en fin de convention ont été complétés en 2022. Nos travaux nous ont permis de constater que le bâtiment ayant fait l'objet du 1^{er} chantier était qualifié en mauvais état avant le début de travaux (indice d'état « D », sur une échelle de « A » (très bon) à « E » (très mauvais)), et qu'après les travaux il était en état satisfaisant (indice d'état « C »)¹¹. Nous n'avons pas été en mesure de constater l'actualisation de la base de données pour ce qui est du 2^e chantier complété en 2022 puisque la fermeture administrative a eu lieu à une date postérieure à l'extraction des données que nous avons obtenues. Dans le cas de chantiers majeurs, l'actualisation de la base de données BSI.NET tenant compte des correctifs apportés n'est effectuée que lorsque la fermeture administrative est complétée, soit 1 an après la fin des travaux.

Par ailleurs, pour être représentative de l'état des ensembles immobiliers, la banque de données doit être maintenue à jour :

- ◆ lorsque de nouveaux désordres¹² ou modifications aux immeubles ou aux logements apparaissent à l'intérieur du délai du cycle d'inspection des immeubles, d'une durée de cinq ans;
- ◆ lors de l'attribution de nouveaux budgets RAM par la SHQ et après l'exécution des travaux pour corriger le désordre décrit au constat;
- ◆ à la suite de travaux de réparation qui ne nécessitent pas la mise en place d'un chantier;
- ◆ lors d'inspections complémentaires liées à des obligations réglementaires ou autres expertises.

¹¹ Pour cet examen nous avons comparé nos données extraites en avril et en novembre 2023.

¹² Ces nouveaux désordres sont souvent observés à la suite d'un signalement des locataires, lors d'activités d'entretien courant, d'activités d'entretien préventif, de contrats de services exécutés par des firmes spécialisées, ou encore, lors de travaux effectués pour résoudre un autre désordre.

3.1.1.2. Évolution de l'état des bâtiments difficilement mesurable à la suite de l'actualisation des paramètres d'évaluation des bâtiments dans BSI.NET

Le service de l'immobilier de l'OMHM a entrepris une actualisation de certains constats, dont la durée théorique de fin de vie¹³ des immeubles à la suite des inspections qui ont permis de confirmer qu'ils étaient non sujets à une intervention à court terme. Ceci a eu pour effet d'améliorer l'indice d'état de certains bâtiments (tableau 3) sans pour autant signifier que des travaux aient été réalisés.

De plus, à la demande de la SHQ, la valeur actualisée de remplacement (VAR) des immeubles ainsi que le coût des composants¹⁴ ont été indexés rétroactivement à 2021, soit de 13,73 %, et pour 2022, de 15,28 %. Ceci explique le fait que malgré l'amélioration de l'indice d'état des immeubles, les investissements requis aient tout de même augmenté.

La comparaison du portrait de l'état des bâtiments à différentes dates (tableau 3) devrait permettre d'évaluer si l'état des bâtiments s'est amélioré ou non. Or, ces modifications concernant les durées de fin de vie utiles ne nous permettent pas actuellement de les mesurer puisque les données ne sont plus comparables. Ainsi, l'évolution favorable de l'état des bâtiments observée au tableau 3 ne signifie pas nécessairement que des travaux aient été effectués et aient permis l'amélioration de l'état des immeubles, ceci en raison des modifications apportées dans la méthode d'évaluation des actifs.

TABLEAU 3 | **ÉVOLUTION DE L'ÉTAT DU PARC IMMOBILIER DES HABITATIONS À LOYER MODIQUE**

DATE À LAQUELLE LES DONNÉES ONT ÉTÉ EXAMINÉES	POURCENTAGE DE BÂTIMENTS EN MAUVAIS (D) OU TRÈS MAUVAIS ÉTAT (E)	INDICE DE VÉTUSTÉ MOYEN DES BÂTIMENTS	INVESTISSEMENTS REQUIS SUR UNE PÉRIODE DE 0 À 5 ANS	VALEUR ACTUALISÉE DE REMPLACEMENT DU PARC IMMOBILIER DES HABITATIONS À LOYER MODIQUE
Septembre 2022	76 %	27,4 %	955 M\$	3,48 G\$
Avril 2023	79 %	N.D. [a]	N.D. [a]	N.D. [a]
Novembre 2023	61 %	21,8 %	1 G\$	4,57 G\$

[a] Nous n'avons pas les données actualisées des bâtiments à cette date.

Source: Office municipal d'habitation de Montréal¹⁵.

¹³ Ces fins de vie sont théoriques et reportées dans le temps selon la nature de la situation observée. Un nombre important de constats (durée de fin de vie) ont été reportés dans le temps, faisant en sorte que des travaux sont maintenant requis sur une période dépassant cinq ans.

¹⁴ Valeur utilisée pour évaluer les investissements requis.

¹⁵ Les données de septembre 2022 ont été obtenues dans le budget 2023 de l'Office municipal d'habitation de Montréal et celles d'avril et de novembre 2023 ont été obtenues dans le cadre de nos rencontres avec les gestionnaires.

3.1.1.3. Calendrier des inspections bilan de santé des immeubles respecté

Pour le cycle 2016-2020, selon l'information obtenue de la base de données BSI, les inspections se sont déroulées entre le 10 février 2015 et le 24 septembre 2019, ce qui est conforme au respect du cycle de 5 ans.

Pour ce qui est du cycle 2020-2024, en novembre 2023, 689 bâtiments sur 838 (82 %) ont été inspectés. L'avancement des inspections respecte donc la cadence nécessaire pour que l'ensemble des bâtiments soient inspectés d'ici la fin du cycle.

3.1.1.4. Absence d'un processus de conformité des inspections bilan de santé des immeubles

La validation de la conformité des inspections BSI et de la mise à jour de la base de données BSI.NET était effectuée par la SHQ jusqu'en 2021, cette pratique ayant été abandonnée depuis. Bien que la SHQ ait pu formuler des recommandations dans ses rapports d'audit, il n'y avait aucune exigence pour que l'OMHM élabore des plans d'action visant à corriger les lacunes observées ou faire les suivis appropriés.

Nous n'avons pas obtenu l'évidence que l'OMHM ait partagé les résultats d'audit de la SHQ à l'ensemble des inspectrices et inspecteurs concernés. Nous n'avons pas non plus eu connaissance de formations ponctuelles offertes aux inspectrices et inspecteurs par l'OMHM en vue d'améliorer leurs méthodes de travail et d'instaurer les mesures correctives appropriées découlant de ces audits.

Considérant les contraintes budgétaires et les ressources limitées, un processus de contrôle de qualité structuré et documenté contribuerait à assurer :

- ◆ l'uniformité des façons de faire;
- ◆ l'obtention de données comparables;
- ◆ l'optimisation de la planification des dépenses affectées à la restauration des bâtiments.

Par ailleurs, une stratégie de validation périodique, le partage des résultats avec le personnel concerné, des plans d'action visant à apporter des mesures correctives au besoin, et le suivi de celles-ci s'avèrent des outils nécessaires.

RECOMMANDATION À L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL

1. Mettre en place un processus visant à évaluer la conformité des inspections de bilan de santé des immeubles selon les exigences de la Société d'habitation du Québec et apporter les correctifs requis aux lacunes observées dans les méthodes d'audit, auprès des inspectrices et inspecteurs, et ce, afin de s'assurer de l'atteinte des objectifs par ces bilans.

3.1.2. Programme d'inspection préventive des logements adéquat, mais ni vérifié et ni à la fréquence requise

Le programme développé par l'OMHM est conforme à ce qui est attendu de la SHQ en matière d'inspection des logements. Il est adapté aux différentes caractéristiques de l'ensemble des logements du parc immobilier HLM et il prévoit une évaluation des conditions du logement en général, du niveau de salubrité ou de toute autre situation préoccupante telle que la qualité de l'entretien ménager, l'encombrement ou l'usage abusif.

Selon les données d'inspection recueillies dans le cadre de nos travaux, pour 5 ensembles immobiliers sélectionnés, des avis de début et de fin des inspections ont été transmis aux directrices et directeurs d'habitation, et le taux moyen de logements inspectés est de 86 %, ce qui est conforme aux attentes de la direction. L'OMHM considère ce taux comme bon étant donné que son guide d'inspection prévoit que « ... l'inspecteur se doit de respecter un refus de la part du locataire, peu importe le motif. » et que la directive non explicite serait qu'après 3 tentatives d'inspection échouées, le logement est consigné comme étant non inspecté.

Tout comme pour les inspections BSI, il n'existe pas de processus d'audit formel et documenté visant à s'assurer de la conformité du travail effectué par les inspectrices et inspecteurs. Bien que la grille d'inspection soit remplie entièrement, cela ne donne pas l'assurance que l'inspection ait été réalisée en conformité au programme.

Un calendrier existe, mais les inspections préventives des logements réalisées par l'OMHM ne suivent pas l'obligation de la SHQ de visiter tous les logements sur un cycle de 2 ans et demi, soit 30 mois.

La dernière inspection des logements, selon les données obtenues, a eu lieu entre le 15 février 2011 et le 7 novembre 2023.

Le nombre d'inspections réalisées à partir de l'année 2022 se détaille comme suit :

- ◆ 2022 : seulement 2 105 logements ont été inspectés;
- ◆ 2023 : en date du 7 novembre 2023, 2 663 autres logements ont été inspectés.

Au total, ce sont 4 768 logements qui ont été inspectés sur 23 mois. Considérant qu'il y a 20 810 logements, l'OMHM aurait dû en avoir inspecté 15 954¹⁶ durant cette même période pour suivre le rythme imposé par la SHQ. Il n'est donc qu'à 30 % de sa cible.

À défaut de faire les inspections préventives et l'exécution des travaux qui s'ensuit, la dégradation des logements s'accroît amplifiant ainsi les réparations nécessaires dans le futur. Les budgets requis pour exécuter les travaux augmentent et la probabilité de devoir évacuer des logements et par conséquent retarder ou priver davantage l'accès à ces logements pour les ménages vulnérables s'accroissent.

¹⁶ 23/30 mois x 20 810 logements.

RECOMMANDATIONS À L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL

2. Revoir le calendrier d'inspection préventive des logements et les indicateurs pertinents en vue d'effectuer le suivi afin de respecter les cibles de la Société d'habitation du Québec.
3. Mettre en place un processus visant à évaluer la conformité des inspections préventives et apporter les correctifs requis, lorsque nécessaire, auprès des inspectrices et inspecteurs, et ce, afin de s'assurer du respect du programme d'inspection préventive de l'Office municipal d'habitation de Montréal, améliorant ainsi la qualité des inspections réalisées.

3.2. Entretien et réparations

Des travaux d'entretien et de réparations sont réalisés en régie par des PER, par l'équipe spécialisée et à contrats. Essentiellement, les PER exécutent les réparations mineures, tels que réparer une poignée de porte ou appliquer un scellant autour d'une baignoire, tandis que l'équipe spécialisée, composée d'électriciennes et électriciens, de plombières et plombiers, de menuisiers et menuisiers, de peintres, de serrurières et serruriers et de poseuses et poseurs de placoplâtre exécute l'entretien et les réparations touchant ses domaines d'expertise. Les travaux à forfait consistent à installer de nouvelles composantes ou dans le cas d'entrepreneurs généraux, à remettre en état des logements vacants, à réparer des logements occupés ainsi que des aires communes.

3.2.1. Peu d'adéquation entre les échéanciers d'exécution des bons de travail et la nature des travaux à réaliser

Au cours de la période du 1^{er} janvier 2022 au 30 juin 2023, plus de 250 000 bons de travail provenant de diverses origines ont été générés. Nous avons recensé 13 origines différentes dans la base de données. Pour les 5 origines choisies dans le cadre de nos travaux, 6 884 bons de travail (3,2 %) ont été recensés comme n'ayant pas le bon indicateur de priorité. Ceci fait en sorte que le suivi de leur réalisation ne peut se faire adéquatement.

Des cibles sont fixées par l'OMHM concernant le délai à l'intérieur duquel les travaux d'entretien doivent être exécutés en fonction de leur nature et des priorités d'intervention établies.

La répartition du nombre de bons de travail recensés de notre échantillon selon l'origine des requêtes et leur priorité d'intervention est présentée dans le tableau 4 qui suit. Les échéanciers d'exécution établis par l'OMHM sont représentés par les cases grises.

TABLEAU 4 PRIORITÉS D'INTERVENTION DÉTERMINÉES PAR L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL EN FONCTION DE L'ORIGINE DE LA REQUÊTE

CODE ORIGINE DE LA REQUÊTE (DESCRIPTION)	CODE DE PRIORITÉ / NOMBRE DE JOURS ÉQUIVALENT AU CODE											NOMBRE DE BONS DE TRAVAIL DÉROGEANT AUX PRIORITÉS D'INTERVENTION		
	P1 URGENT 1 JOUR	P3 NORMAL 3 JOURS	P7 1 SEMAINE 7 JOURS	P14 2 SEMAINES 14 JOURS	P30 1 MOIS 30 JOURS	P45 6 SEMAINES 45 JOURS	P60 2 MOIS 60 JOURS	P90 3 MOIS 90 JOURS	P365 1 AN 365 JOURS	P3Y 3 ANS 1 095 JOURS	P5Y 5 ANS 1 825 JOURS		P999 À PLANIFIER	
Locataire	2 029 ^[f]	64 417	129 932	246	415	53	71	234	7	23	2	162	197 591	552
Logement vacant ^[a]	196 ^[e]	3 033	9 531	53	195	10	501	20			1	16	13 556	4 025
Logement vacant ^[b]	10	1	2 233	1	2	2	174						2 423	2 249
Préventif budget			35						2			1	38	35
Préventif normal ^[d]	2	137	12	44	4			1 663				21	1 883	23
Préventif urgent ^[c]		3	2										5	0
TOTAL	2 237	67 591	141 745	344	616	65	746	1 917	9	23	3	200	215 496	6 884

^[a] L'origine « Logement vacant » excluant la requête « remise en état des logements ».

^[b] L'origine « Logement vacant » concernant la requête « remise en état des logements ».

^[c] Bon de travail généré lorsqu'une anomalie est observée au cours d'une inspection préventive, et dont les réparations requièrent une intervention à court terme (maximum de 7 jours).

^[d] Bon de travail généré lorsqu'une anomalie est observée au cours d'une inspection préventive, dont les réparations peuvent être effectuées à moyen terme (dans un délai maximal de 90 jours).

^[e] Les valeurs en rouge représentent le nombre de bons de travail dont le code de priorité attribué ne concorde pas avec la priorité d'intervention en fonction de l'origine de la requête établie par l'Office municipal d'habitation de Montréal.

^[f] Les valeurs inscrites dans les cases grises représentent le nombre de bons de travail dont le code de priorité attribué concorde avec la priorité d'intervention en fonction de l'origine de la requête établie par l'Office municipal d'habitation de Montréal.

Sources: Données: Office municipal d'habitation de Montréal, Analyse: Bureau du vérificateur général.

Bons de travail relatifs à la remise en état des logements vacants

Le délai d'exécution des travaux figurant dans la base de données SIGLS est non représentatif de l'échéancier réellement fixé pour l'entrepreneur, ce qui fait en sorte que la probabilité de dépassement de cet échéancier est pratiquement assurée.

Avant le 2 août 2022, le code de priorité P7 (travaux à faire en 7 jours) était attribué par défaut pour les travaux de remise en état (99,9 % des bons de travail pour ce type de travaux entre janvier 2022 et juillet 2022 avaient ce code) (tableau 5). Or, selon les exigences figurant aux appels d'offres pour ces travaux, l'entrepreneur doit débiter les travaux au plus tôt le 10^e jour ouvrable. Ceci, assurément, ne permet pas de respecter le délai de 7 jours. Depuis le 2 août 2022, une directive aurait été transmise au personnel concerné afin d'attribuer un délai de 60 jours (P60) pour la remise en état des logements vacants. Malgré cette nouvelle directive, entre août 2022 et juin 2023, seulement 10,7 % des bons de travail pour ce type de travaux avaient maintenant le code P60, le code P7 continuant d'être utilisé.

TABLEAU 5 PRIORITÉS D'INTERVENTION DÉTERMINÉES PAR L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL POUR LES BONS DE TRAVAIL RELATIFS À LA REMISE EN ÉTAT DES LOGEMENTS VACANTS

REMISE EN ÉTAT DES LOGEMENTS VACANTS (LVAC/RELO)	CODE PRIORITÉ (DESCRIPTION) / NOMBRE DE JOURS ÉQUIVALENT AU CODE							NOMBRE DE BONS DE TRAVAIL DÉROGEANT AUX PRIORITÉS INTERVENTION	POURCENTAGE DES BONS DE TRAVAIL DÉROGEANT AUX PRIORITÉS INTERVENTION	
	P1 URGENT 1 JOUR	P3 NORMAL 3 JOURS	P7 1 SEMAINE 7 JOURS	P14 2 SEMAINES 14 JOURS	P30 1 MOIS 30 JOURS	P45 6 SEMAINES 45 JOURS	P60 2 MOIS 60 JOURS			
1 ^{er} janvier au 1 ^{er} août 2022	6	1	797	1	2		1	808	807	99,9 %
2 août 2022 au 30 juin 2023	4		1 436				173	1 615	1 442	89,3 %
TOTAL	10	1	2 233	1	2	2	174	2 423	2 249	92,8 %

Sources : Données : Office municipal d'habitation de Montréal, Analyse : Bureau du vérificateur général.

RECOMMANDATION À L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL

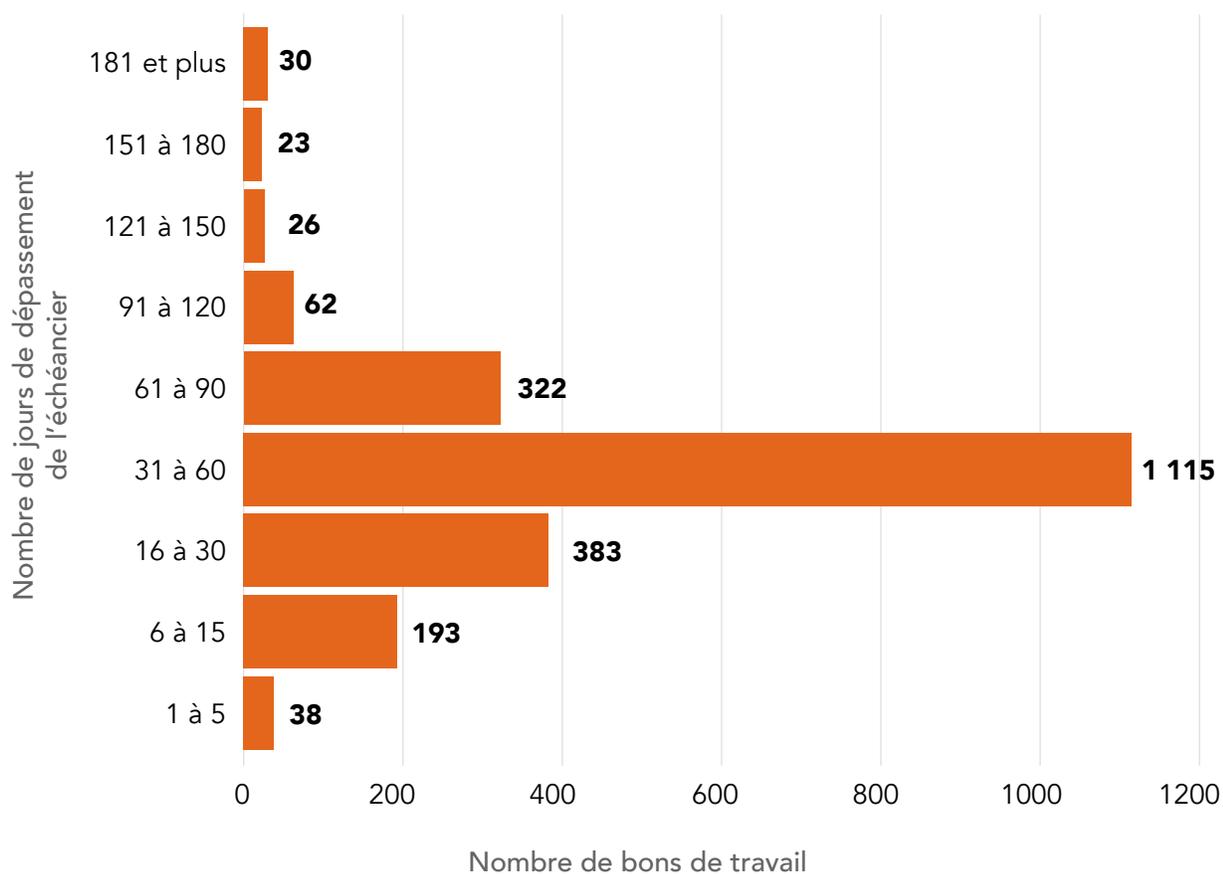
4. Revoir et diffuser, à ceux qui font la saisie des bons de travaux, les codes de priorité d'intervention afin de s'assurer qu'ils reflètent la nature réelle de la requête et les cibles établies par l'Office municipal d'habitation de Montréal.

3.2.2. Échéanciers attribuables à la remise en état des logements vacants non respectés

Au cours de la période du 1^{er} janvier 2022 au 30 juin 2023, le taux de dépassement des délais d'exécution consignés dans l'application SIGLS était de 90 %¹⁷. Le nombre de jours de dépassement moyen de l'échéance était de 96 jours. Les dépassements s'échelonnant entre 1 et 355 jours (figure 2). Si le code P60 avait été utilisé adéquatement, 27 % des bons de travail n'auraient quand même pas été exécutés dans les délais prescrits.

FIGURE 2

BONS DE TRAVAIL DÉPASSANT L'ÉCHÉANCIER FIXÉ POUR L'EXÉCUTION DES TRAVAUX DE REMISE EN ÉTAT DES LOGEMENTS VACANTS



Source: Analyse effectuée par le Bureau du vérificateur général sur la base des informations obtenues de l'Office municipal d'habitation de Montréal.

¹⁷ 2 192 sur 2 423 des bons de travail. Pour les fins de nos travaux, nous considérons un délai en jours calendrier puisque la cible de l'Office municipal d'habitation de Montréal est de remettre les logements vacants en état d'être loués dans un intervalle de 2 mois.

Ceci met en lumière, dans une optique de gestion de la performance, l'importance d'utiliser les bonnes cibles quant à la durée des travaux attendus. Dans ces circonstances, le délai d'exécution de plusieurs bons de travail peut être considéré comme dépassé alors qu'il a été respecté et vice-versa.

Le contexte économique actuel fait en sorte d'accentuer les besoins en logements abordables et l'importance de réduire les délais d'inoccupation des logements. Bien que la réduction des délais d'exécution des bons de travail soit une volonté de la direction, aucun objectif n'a été établi par celle-ci en ce sens pour les années 2022 et 2023.

RECOMMANDATION À L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL

5. Se doter d'indicateurs de performance visant la réduction, voire l'élimination des dépassements d'échéanciers pour la remise en état des logements, afin de contribuer entre autres à l'amélioration du temps d'inoccupation des logements vacants.

3.2.3. Données de suivi des bons de travail fournies par la Direction des opérations erronées et incomplètes

Le rapport que nous avons examiné concernant le suivi hebdomadaire effectué par le gestionnaire est erroné quant à la compilation des requêtes relatives à des messages administratifs. De plus, le rapport est incomplet pour ce qui est de la liste détaillée des bons de travail en cours assignés à des PER (BT PER).

Le suivi des bons de travail pour lesquels le gestionnaire responsable doit effectuer un suivi sur une base hebdomadaire était daté du 24 juillet 2023. Il concernait les requêtes relatives à des messages administratifs, des travaux supplémentaires et les travaux délégués à des PER. Il s'agit d'un chiffrier de compilation (synthèse) des résultats auquel les données détaillées y sont jointes (la liste détaillée des requêtes).

Alors que la liste détaillée des requêtes cumulées relatives à des messages administratifs (statuts terminé et fermé) indique 4 698 bons de travail, le chiffrier de compilation des requêtes (synthèse) indique qu'il y en avait 5 064, soit un écart de plus de 7 %. Pour ce qui est des BT PER (en cours) apparaissant sur la liste détaillée, il n'y avait que ceux ouverts entre le 2 août 2022 et le 24 juillet 2023.

Selon une extraction de données obtenues concernant les bons de travail ouverts entre le 1^{er} janvier 2022 et le 30 juin 2023, nous en avons recensé 135, délégués aux PER, ouverts entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} août 2022 et ayant un statut en cours à la date de notre extraction¹⁸. Nous en déduisons qu'un suivi n'était plus fait sur ces bons de travail en date du 24 juillet 2023, malgré que ces bons de travail avaient toujours un statut en cours.

Le statut des bons de travail dans la base de données n'est pas à jour et ne permet pas de faire un suivi adéquat de l'avancement et de la performance des travaux et des enjeux qui peuvent avoir lieu dans différents logements.

¹⁸ Base de données mise à jour jusqu'au 10 octobre 2023.

Nous avons également validé le statut en cours de 10 bons de travail. Si le suivi avait été fait en temps opportun, la totalité des 10 bons de travail de notre échantillon aurait dû avoir un statut fermé ou annulé puisque le nombre de jours de dépassement de l'échéancier de ceux-ci se situait entre 613 et 643 jours, alors que le délai accordé pour l'exécution de ceux-ci était de 7 jours (9 sur 10) et de 3 jours (1 sur 10). Les bons de travail sélectionnés ont été ouverts en janvier et février 2022, soit parmi les bons de travail qui ne faisaient plus l'objet d'un suivi par le gestionnaire en date du 24 juillet 2023.

Les explications obtenues lors de la validation des statuts pour notre échantillon sont les suivantes :

- ◆ Statut en cours pour 3 bons de travail, bien que le délai visé soit dépassé;
- ◆ Statut terminé à l'intérieur du délai prescrit pour 3 bons de travail;
- ◆ Statut terminé ou annulé dépassant le délai prescrit pour 3 bons de travail;
- ◆ Statut annulé pour 1 bon de travail, date d'annulation non déterminée.

Les écarts constatés sur cet échantillon nous laissent perplexes sur la qualité des données (ne sont pas toujours mises à jour en temps opportun) puisque nous ne sommes pas en mesure d'évaluer l'ampleur de la problématique observée sur l'ensemble des données. Nous nous questionnons également sur la rigueur avec laquelle le suivi est effectué et, par le fait même, sur la fiabilité de l'information relative aux indicateurs de performance transmise à la direction.

RECOMMANDATION À L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL

6. Se doter de mécanismes permettant de s'assurer qu'un suivi soit effectué pour la totalité des bons de travail existant dans la base de données et que les statistiques qui en découlent soient exactes.

3.2.4. Contrôle de qualité des travaux consignés aux bons de travail pas toujours effectué avec rigueur

Contrôle approprié des travaux exécutés dans des logements vacants par des fournisseurs

Lorsque les travaux impliquent des entrepreneurs, des surveillantes et surveillants visitent les chantiers pour s'assurer de la conformité et de l'avancement des travaux. À la fin des travaux, les directrices et directeurs d'habitation visitent à leur tour le chantier et s'assurent que les travaux ont été réalisés comme prévu ou consignent les déficiences observées pour correction avant l'approbation de paiement de la facture par l'OMHM. Le contrôle de qualité tel que décrit pour les travaux réalisés par les entrepreneurs dans les logements vacants nous apparaît adéquat et constitue une bonne pratique.

Absence de procédures de contrôle formelles et documentées des travaux exécutés dans des logements occupés

Lorsque des travaux sont effectués dans des logements occupés, le suivi de conformité consiste pour les surveillantes et surveillants de travaux, à communiquer avec les locataires pour connaître leur niveau de satisfaction. Si le locataire affirme être satisfait, aucune autre vérification n'est effectuée. Dans le cas contraire, les surveillantes et surveillants de chantier se rendent sur place pour inspecter les travaux. Dans le cadre de cet audit, nous n'avons obtenu aucune documentation indiquant qu'une telle procédure est réalisée et l'envergure de celle-ci. Nous n'avons pas non plus obtenu l'évidence que des audits concernant l'entretien des logements soient réalisés, malgré le fait qu'un objectif existe à cet effet dans le plan stratégique 2020-2025 de l'OMHM.

RECOMMANDATION À L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL

7. Mettre en place des procédures documentées visant le contrôle de la qualité des travaux d'entretien et de réparation afin de contribuer à la satisfaction des locataires et de favoriser le maintien des actifs de qualité.

3.3. Traitement des demandes

Afin d'obtenir une HLM, les demanderesses et demandeurs doivent répondre à certains critères dont le revenu de leur ménage, leur résidence sur le territoire de la CMM, leur statut au pays, la valeur des biens de leur ménage, et fournir les pièces justificatives en conséquence. Ces critères d'admissibilité sont déterminés par le Gouvernement du Québec dans le *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique*¹⁹.

En raison du volume important de demandes pour un logement à Montréal, en 2005, la SHQ a accordé un assouplissement à l'OMHM afin qu'il puisse simplement ajouter ces demandes reçues à la liste d'attente sans en faire l'analyse comme cela est requis au Règlement.

Malgré cet assouplissement au Règlement, pour être inscrits sur la liste d'admissibilité à une HLM, les demanderesses et demandeurs doivent remplir un formulaire et le soumettre à l'OMHM pour l'analyse de leur admissibilité. Ce formulaire mentionne que toutes les pièces justificatives pertinentes nécessaires à l'analyse de la demande doivent être fournies avec celui-ci, sans quoi :

« ... le présent formulaire vous sera retourné sans être traité, si une section est incomplète ou s'il manque un document. »

¹⁹ L.R.Q., c.S-8, r.1.

3.3.1. Pièces justificatives non fournies systématiquement avec les formulaires de demandes de logement

Selon un échantillon de 50 demandes jugées admissibles, les pièces justificatives n'ont pas été systématiquement fournies avec le formulaire de demande pour analyse de l'admissibilité par l'OMHM (tableau 6). Toutes pièces confondues, 48 demandes étaient incomplètes.

TABLEAU 6

NOMBRE DE DEMANDES DONT LES PIÈCES JUSTIFICATIVES N'ÉTAIENT PAS FOURNIES AVEC LE FORMULAIRE DE DEMANDE

CRITÈRE D'ADMISSIBILITÉ	NOMBRE DE DEMANDES DONT LES PIÈCES JUSTIFICATIVES N'ONT PAS ÉTÉ FOURNIES	OBSERVATIONS
Revenu inférieur au maximum admissible	3 (6 %)	Absence de la preuve des revenus du ménage.
Résident sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal pour un minimum 12 mois sur 24	9 (18 %)	Pour les demandes non corroborées, 5 concernaient des chambreurs, 2 n'avaient pas de bail au nom de la demanderesse ou du demandeur démontrant son lieu de résidence, et pour deux autres, le motif d'absence de preuve est inexpliqué.
Citoyenne ou citoyen canadien ou résidente ou résident permanent	36 (72 %)	Selon l'Office municipal d'habitation de Montréal, la preuve du statut au pays est demandée uniquement lorsque la cheffe ou le chef de ménage déclare ne pas être né au Canada.
Valeur des biens du ménage inférieure à 50 000 \$	42 (84 %)	Les preuves n'ont pas été systématiquement demandées puisque l'Office municipal d'habitation de Montréal s'appuie entre autres, sur la bonne foi des demanderesse et demandeurs et sur les validations déjà effectuées par le gouvernement du Québec lorsque la demanderesse ou le demandeur est bénéficiaire de l'aide sociale.

Source: Analyse effectuée par le Bureau du vérificateur général sur la base des informations obtenues de l'Office municipal d'habitation de Montréal.

Sur les 50 demandes analysées, aucun ménage n'a déclaré avoir déguerpi, avoir été évincé ou n'avoir de dettes envers l'OMHM au cours des 3 dernières années, comme cela est exigé par le Règlement. À cet égard, le système informatique est paramétré pour détecter les doublons c'est-à-dire si un membre d'un ménage a déjà habité un logement HLM et s'il existe un

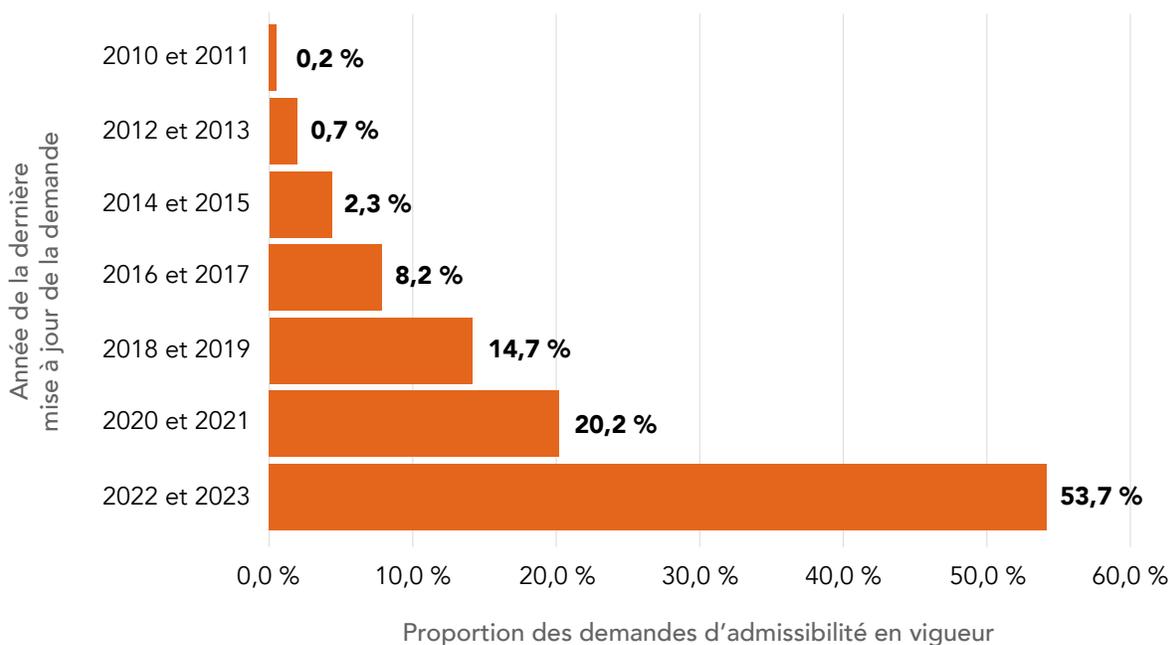
historique pour ce dernier relatif à un déguerpissement ou à une dette envers l'OMHM. Cette validation a été effectuée par la préposée ou le préposé lors du traitement de la demande.

Bien que l'assouplissement au Règlement obtenu de la SHQ le permette, les conditions ne sont pas toujours validées à l'aide de pièces justificatives. Cela contribue à augmenter le risque que des demandes inadmissibles puissent tout de même se retrouver sur la liste d'admissibilité. Si certains peuvent y voir ici un gain de temps lors du traitement initial des demandes, ceci ajoute une charge de travail additionnel dans la suite du processus d'octroi d'un logement et dans la gestion de la liste d'attente de demanderesses et demandeurs.

3.3.2. Fréquence de mise à jour de la liste d'admissibilité insuffisante

Depuis le 1^{er} janvier 2022, seulement 11 381 (53,7 %) des 21 198 demandes inscrites sur la liste d'admissibilité ont été mises à jour. En date du 13 juin 2023, sur l'ensemble des demandes, 194 (0,9 %) n'avaient pas été mises à jour depuis au moins 10 ans (2013 et avant) (figure 3). Pourtant, le Règlement, sans en mentionner la fréquence, stipule que la liste d'admissibilité doit être mise à jour périodiquement.

FIGURE 3 RÉPARTITION DES DEMANDES D'ADMISSIBILITÉ AU 13 JUIN 2023 SELON L'ANNÉE DE LA DERNIÈRE MISE À JOUR DES DEMANDES



Source: Graphique produit par le Bureau du vérificateur général sur la base des données obtenues de l'Office municipal d'habitation de Montréal.

Il importe que les données soient mises à jour périodiquement afin de s'assurer d'éliminer le plus rapidement possible de la liste les demandes devenues inadmissibles. Ceci permet de maintenir un portrait représentatif du nombre de ménages en attente d'un logement et ultimement, d'accélérer le processus d'attribution lorsque les logements deviennent vacants.

RECOMMANDATION À L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL

8. Mettre en place un processus documenté de mise à jour de la liste des demandes admissibles afin d'avoir un portrait représentatif du nombre de demandes en cours et, possiblement, d'accélérer le processus d'attribution d'un logement lorsqu'il s'en libère un.

3.3.3. Classement et pointage accordé aux demandes jugées admissibles adéquats

Le Règlement²⁰ concernant le classement stipule que :

« ... toute personne admissible se voit attribuer un classement d'abord en fonction de la catégorie et de la sous-catégorie de logement à laquelle elle a droit, puis en fonction de l'évaluation de la priorité de sa demande. »

Selon le Règlement, les logements à loyer modique sont classés en catégorie A (logement pour personnes âgées), B (logement pour une famille), et C (logement adapté). En ce qui concerne les sous-catégories, le Règlement stipule que :

« ... les logements à loyer modique sont également classés en sous-catégories suivant qu'il s'agit d'une chambre, d'un studio ou suivant le nombre de chambres à coucher qu'ils comportent. »

Les logements à loyer modique construits ou aménagés en vue de leur occupation par une personne handicapée qui, en raison de ses incapacités motrices, est susceptible de rencontrer des difficultés afin d'accéder à un logement ou d'y circuler, constituent aussi une sous-catégorie. »

Aucune non-conformité n'a été constatée sur notre échantillon de 19 demandes en lien avec le pointage accordé. Toutefois, parmi les 10 demandes qui avaient au moins 1 enfant mineur, les pièces justificatives pour l'existence des enfants ont été fournies dans 1 seul cas. Ainsi, pour ces demandes, nous n'avons pas obtenu l'assurance que le nombre de points accordés était juste.

3.4. Attribution des logements

3.4.1. Absence de transparence du processus d'attribution d'un logement et impossibilité pour l'Office municipal d'habitation de Montréal de démontrer qu'il est réalisé en conformité au Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique

Le logiciel SIGLS ne permet pas d'obtenir le portrait du rang d'une demande à une date antérieure à la date du jour. L'OMHM n'a instauré aucun processus compensatoire permettant de démontrer que le logement disponible a été offert au ménage le mieux classé au moment de l'attribution.

²⁰ Le détail du Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique concernant les catégories et sous-catégories des demandes est présenté à l'annexe 6.2.

Comme stipulé dans le Règlement, une demande jugée admissible est classée au registre des demanderesse et demandeurs selon sa priorisation déterminée, notamment l'urgence de la situation du ménage²¹, et ensuite selon le pointage accordé reflétant les critères d'admissibilité²². La personne responsable de l'appariement d'un logement va faire une extraction de la liste des demanderesse et demandeurs répondant au type de logement à louer et accordera le logement au ménage en tête de la liste. Si ce dernier refuse le logement, il sera proposé au ménage suivant et ainsi de suite.

Le fait qu'il n'est pas possible de corroborer le rang d'une demande à une date autre qu'à la date d'appariement ne donne pas l'assurance que l'ordre d'attribution des logements est conforme avec le Règlement et manque de transparence.

RECOMMANDATION À L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL

9. Mettre en place des mécanismes de contrôle qui permettent de s'assurer que l'appariement de chaque logement soit effectué avec le ménage ayant le rang le plus élevé.

3.4.2. Procédure d'appariement des logements non systématiquement suivie Offres de logement non justifiées

L'appariement débute par la mise à jour de la demande afin de s'assurer du respect des critères d'admissibilité, de la pondération, de la catégorie et de la sous-catégorie et du choix de quartier. Ensuite, l'offre du logement est effectuée. Or, pour 679 (22 %) tentatives d'appariement débutées en 2022, des logements ont été offerts à des demanderesse et demandeurs alors que cela n'aurait pas dû être le cas, selon le *Guide des demandeurs*.

Les cas recensés sont les suivants :

- ◆ La demanderesse ou le demandeur est décédé;
- ◆ La demanderesse ou le demandeur n'est plus admissible à un logement HLM (par exemple à cause de ses revenus qui dépassent le montant maximal établi);
- ◆ La demanderesse ou le demandeur n'est plus éligible à la catégorie ou sous-catégorie de logement pour laquelle il avait été jugé admissible (personne âgée, famille, personne en situation de handicap);
- ◆ La demanderesse ou le demandeur ne fournit pas l'information demandée pour faire la mise à jour.

De tels exemples démontrent l'importance que devrait mettre l'OMHM dans le maintien à jour de sa base de données des demanderesse et demandeurs. Chaque tentative infructueuse ou non requise d'appariement demande du temps au personnel de l'OMHM et retarde le moment où un ménage ayant réellement un besoin aura accès à un logement.

²¹ Une situation d'urgence peut être par exemple un cas de violence conjugale ou encore un ménage ayant subi un sinistre.

²² Par exemple, un ménage aura plus de points, à tout autre chose égale, s'il a plus d'enfants mineurs vivant avec lui qu'un autre ménage.

Appariement de logement dont les demanderesse et demandeurs sont non joignables

Le processus prévoit 2 tentatives sur 2 jours pour joindre la demanderesse ou le demandeur et au 3^e jour sans résultat, une lettre doit lui être envoyée. La demande d'appariement doit être conservée durant 7 jours. Au 8^e jour suivant l'envoi de la lettre demeurée sans réponse, soit au jour 11 de la tentative, la demande doit être radiée.

Parmi les tentatives d'appariement échouées effectuées en 2022, nous en avons recensé 110 dont le motif est que les demanderesse et demandeurs étaient impossibles à rejoindre au moment de l'appariement. De ces cas, seulement 4 (4 %) ont été annulés lors du 11^e jour ouvrable suivant la tentative d'appariement, en conformité avec le Guide des demandeurs. Pour les 106 autres cas ne suivant pas ce guide :

- ◆ 75 demandes ont été radiées par l'OHMH avant le 11^e jour suivant la tentative, lésant ainsi les demanderesse et demandeurs, dont 11 le jour même de la date d'appariement;
- ◆ 31 demandes ont été radiées après le 11^e jour (entre 12 et 72 jours suivant la tentative d'appariement), retardant ainsi l'accès au logement pour un autre ménage.

Nous avons également observé que des tentatives d'appariement échouées avaient un motif « *Refus-impossible à rejoindre* ». À cet effet, l'OMHM nous a mentionné : « *Nous ne sommes pas en mesure de rejoindre le demandeur pour faire une offre* ». Or, nous avons recensé 214 cas ayant fait l'objet d'un refus pour cette raison avec une date d'offre de logement, signifiant ainsi que la demanderesse ou le demandeur aurait été rejoint, ce qui est incohérent.

Des logements ont été offerts avant que la liste des ménages les mieux classés soit générée par l'application Système intégré de gestion des logements sociaux

Selon notre analyse de la base de données des appariements effectués en 2022, nous avons recensé 87 cas dont la date d'offre d'un logement à un ménage était antérieure à la date à laquelle le geste d'appariement a été posé. Les logements ont été offerts entre 1 et 247 jours précédant le début du processus d'appariement comme consigné dans l'application SIGLS.

Des explications ont été obtenues pour ces dérogations disant que plusieurs cas concernaient des locataires nécessitant un relogement en urgence, mais que dans tous les cas validés par l'OMHM, il s'agissait d'une mauvaise application de la séquence d'appariement. Pour des raisons d'équité et de transparence, outrepasser la séquence d'attribution des logements ne devrait jamais se produire.

Comme le geste d'appariement n'a pas été fait, nous ne pouvons pas avoir l'assurance que les logements ont été offerts aux ménages selon leur classement réel. L'ordre de priorité lors de l'attribution des logements pourrait ainsi ne pas avoir été respecté dans tous les cas.

RECOMMANDATION À L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL

10. Mettre en place un suivi formel et documenté d'attribution des logements afin d'assurer la transparence du processus et le respect des procédures du Guide des demandeurs 2022 et permettre d'éviter que des :
- ◆ offres de logements soient faites alors que ce n'aurait pas dû être le cas;
 - ◆ appariements ne soient radiés à une date autre qu'à l'échéance du délai accordé en cas de non-réponse du ménage retenu;
 - ◆ offres de logements soient faites sans que la liste des ménages les mieux classés ait été générée par le geste d'appariement.

3.4.3. Délais du processus d'appariement des logements non optimaux

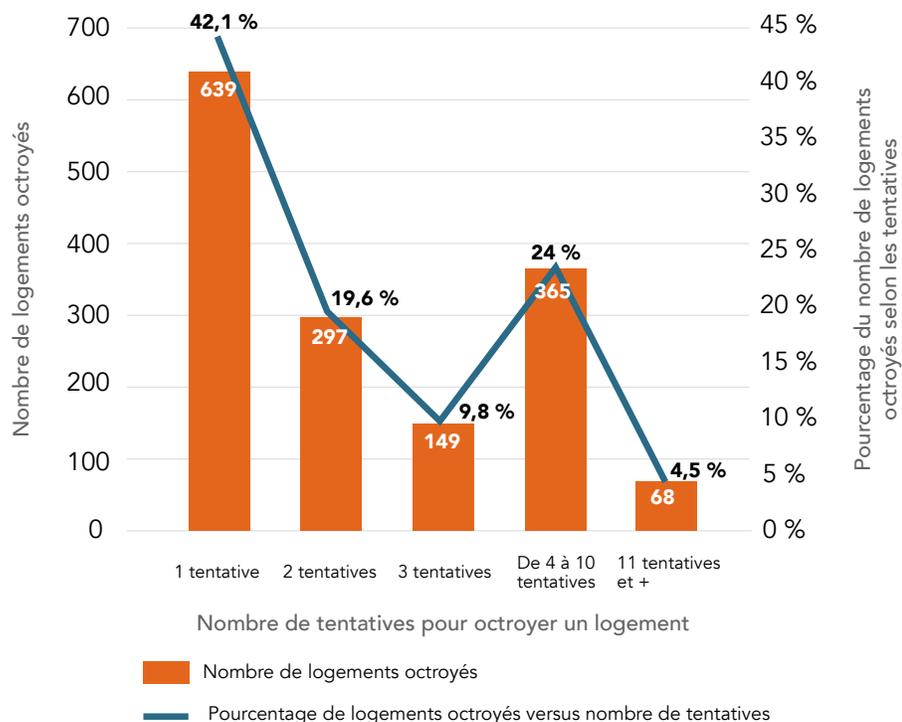
Sur un échantillon de 28 appariements, pour chaque appariement réussi, c'est-à-dire l'acceptation par un ménage d'un logement, il y a en moyenne 4 tentatives d'appariement qui ont échoué avant. Selon l'extraction de données de l'ensemble des appariements et tentatives d'appariement débutés au cours de l'année 2022, nous avons recensé jusqu'à 23 tentatives échouées avant l'acceptation d'un logement.

Pour l'ensemble des tentatives d'appariement réalisées au cours de la période du 1^{er} janvier 2022 au 30 juin 2023, 5 077 gestes d'appariement ont été effectués. De ceux-ci, 1 518 logements ont été attribués (30 % des tentatives d'appariement effectuées, donc 1 appariement par 3 ou 4 tentatives, ce qui est similaire à notre échantillon).

La proportion du nombre de tentatives d'appariement menant à la location des 1 518 logements se présente comme suit :

FIGURE 4

PROPORTION DES LOGEMENTS APPARIÉS VERSUS LE NOMBRE DE TENTATIVES D'APPARIEMENT



Source : Figure réalisée par le Bureau du vérificateur général à partir des informations fournies par l'Office municipal d'habitation de Montréal.

Il va de soi que plus il y a de tentatives d'appariement, plus le délai pour que le logement trouve preneur s'allonge et ceci peut se compter en mois. C'est ainsi que pour l'ensemble des données d'appariement examinées, lorsqu'une seule tentative était nécessaire, il ne fallait que 18 jours pour compléter le processus, alors qu'il fallait en moyenne 151 jours lorsque 11 tentatives et plus étaient requises.

Délais d'inoccupation des logements largement dépassés

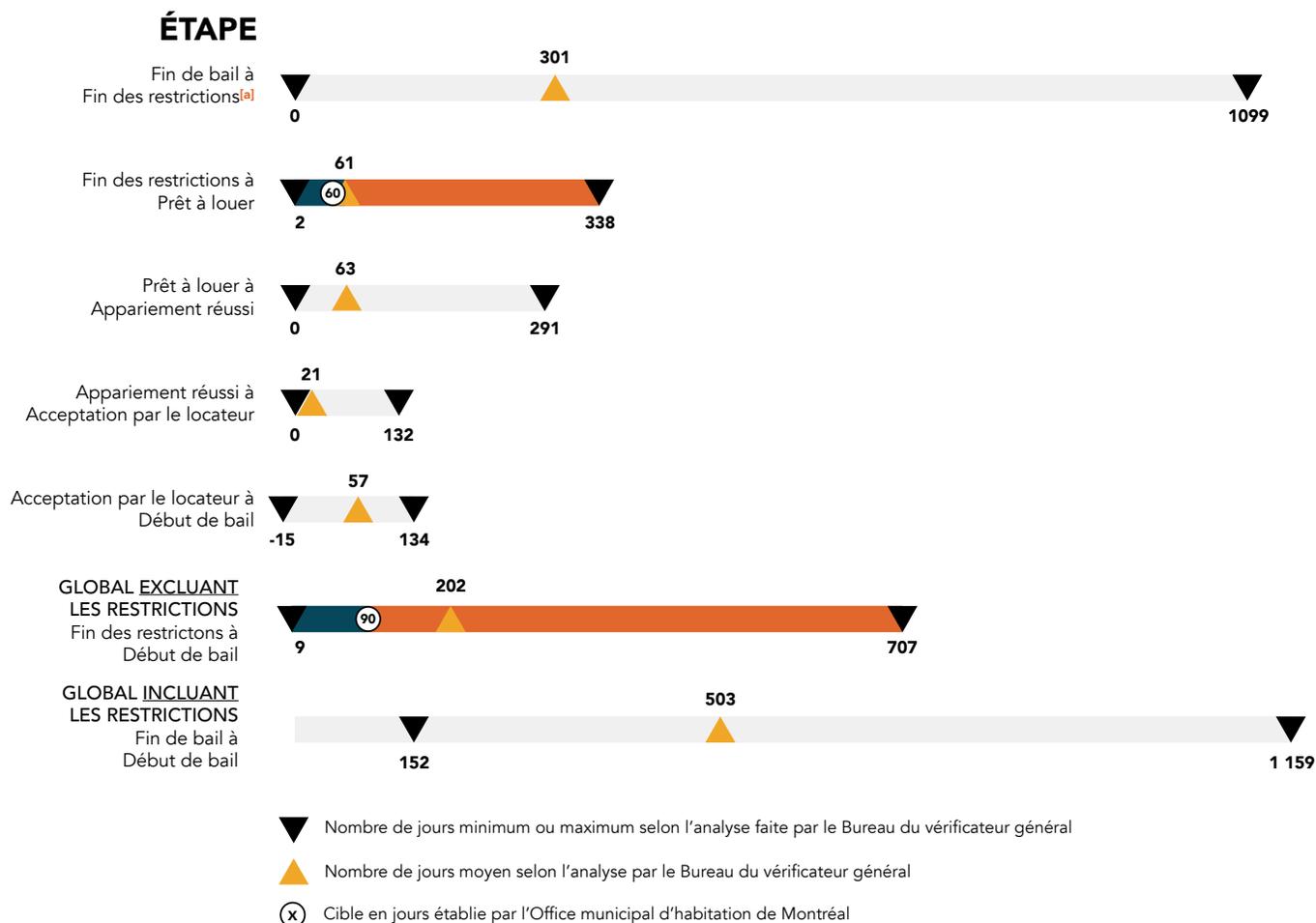
Selon notre échantillon de 28 appariements examinés, le délai d'inoccupation d'un logement, soit la durée entre la fin d'un bail et le début du nouveau varie de 152 jours (5 mois) à 1 159 jours (plus de 3 ans), pour une durée moyenne de 503 jours (17 mois). Ceci déroge significativement du délai d'inoccupation de 3 mois visé par le Guide des demandeurs.

Toutefois, en faisant abstraction de la période avec restrictions²³, soit la période pendant laquelle il n'est pas possible d'effectuer des travaux de remise en état des logements, par exemple, des logements ayant subi un sinistre ou avec problèmes de salubrité, le délai d'inoccupation est considérablement plus court. Il varie de 9 jours à 707 jours (24 mois), pour une durée moyenne de 202 jours (7 mois).

²³ 24 des 28 appariements avaient de telles restrictions. Le Bureau du vérificateur général n'est pas en mesure de se prononcer sur l'adéquation de ces périodes de restriction.

La figure 5 ci-après démontre les différentes étapes se déroulant entre la fin d'un bail et le début du bail suivant, les cibles établies par l'OMHM et le nombre de jours moyen selon l'analyse de notre échantillon de 28 appariements effectués.

FIGURE 5 | ÉTAPES MENANT À LA LOCATION D'UN LOGEMENT



[a] Certains logements peuvent faire l'objet de restrictions, soit une période durant laquelle des travaux de remise en état ne peuvent pas être effectués (sinistre, problème de salubrité).

Une hypothèse est faite ici selon laquelle la période des restrictions survient immédiatement après la fin du bail, bien que de telles restrictions peuvent avoir lieu tout au long du processus de renouvellement du bail.

Source: Bureau du vérificateur général, selon les informations obtenues de l'Office municipal d'habitation de Montréal.

RECOMMANDATION À L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL

11. Établir et suivre formellement une cible pour chacune des étapes menant à une location afin de réduire le délai d'inoccupation des logements.

4. Conclusion

Nous concluons que l'Office municipal d'habitation de Montréal (l'OMHM) offre des logements d'habitation à loyer modique adaptés aux besoins des ménages les plus vulnérables malgré des lacunes dans les processus de validation de l'admissibilité des demandes et d'attribution d'un logement à un ménage, et que le maintien en état des logements est affecté en raison de plusieurs lacunes d'exécution et de contrôle dans les processus d'inspection et de rénovation des logements.

Certes, l'OMHM offre des logements à des ménages montréalais, mais notre audit met en lumière des **délais allant nettement au-delà des cibles de l'organisation pour attribuer un logement à des ménages vulnérables**. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces délais, mais l'**absence d'une gestion adéquate des demandes**, dès la réception des dossiers, se répercute tout au long du processus d'attribution des logements. L'OMHM traîne une liste de demandes pour des logements dont **nous remettons en question le nombre réel de demanderesse et demandeurs actifs**.

Il est important, autant pour les locataires actuels que les locataires à venir et l'OMHM lui-même, que l'état des logements et des bâtiments soit acceptable pour une location. Or, si l'OMHM fait ou fait faire les travaux lorsque requis, il n'est **pas adéquatement outillé pour en faire le suivi et s'assurer de la réalisation des travaux requis dans des délais opportuns**. L'absence de vérification de la qualité des travaux ne permet pas de s'assurer que la situation problématique est réglée et n'entraînera pas davantage de dommages au logement. Quant à l'**utilisation de cibles erronées ou non représentatives pour la réalisation de travaux**, ceci limite le suivi de la performance de la remise en état des logements et contribue à allonger les délais pour qu'un ménage ait accès à un logement.

La volonté de l'OMHM d'améliorer l'efficacité notamment du délai d'exécution des travaux d'inspection, d'entretien et de réparations ou de la location de logements nous a bien été exprimée. Des actions ont été entreprises par l'OMHM en vue de revoir l'exactitude du contenu de la liste d'attente et de réduire le nombre de logements vacants. L'amélioration de ces processus devrait réduire la vacance des logements qui se chiffrait, en mars 2023, à 2 408 logements.

5. Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires de l'Office municipal d'habitation de Montréal

« L'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM) est une organisation qui a à cœur la réalisation de sa mission et vise l'optimisation de ses processus et des ressources mises à sa disposition. À cet égard, nous prenons acte du rapport d'audit et ajoutons vos recommandations aux travaux d'optimisation déjà entrepris par l'OMHM. En effet, bien que la période d'évaluation de l'audit vise janvier 2022 à juin 2023, nous avons commencé, au cours des derniers mois, à mettre en place des mesures visant à améliorer nos processus et assurer une meilleure qualité de service aux citoyens. L'OMHM est une organisation en transformation dans un environnement en grande mouvance. La crise du logement s'est amplifiée et des investissements records ont été annoncés, ce qui amène son lot de nouveaux défis et nous pousse à revoir notre fonctionnement.

Afin d'établir une veille de nos enjeux et processus, nous avons entrepris de développer de nouveaux outils statistiques et de suivis, dont certains sont maintenant en fonction. Ces tableaux de bord, et ceux en développement, visent à informer nos gestionnaires et partenaires en temps réel, permettant ainsi de bonifier notre agilité.

Grâce à des investissements majeurs, nous avons procédé à une vaste opération de remise en état et de location de logements qui étaient vacants. Notre portrait faisait état de 2 408 logements vacants en février 2023 et notre portrait au 29 février 2024 s'établit comme suit :

Logements en cours de location (roulement régulier)	390
Logements restreints – court terme (sinistres mineurs, litiges, salubrité)	172
Logements restreints – long terme (en travaux, plans et devis, ou sinistres majeurs)	734
Logements vacants (logements pour lesquels le financement reste à attacher)	136
TOTAL DES LOGEMENTS	1 432

Parallèlement à la remise en état des logements, nous avons revu nos processus d'évaluation des demandes et d'attribution de logements. La liste des demandes admissibles est pratiquement à jour (environ 75 %) et présente 16 174 ménages en attente au 31 mars 2024. Cette mise à jour nous permet d'avoir un portrait réel des ménages en attente, accélère le processus d'attribution lors de la libération d'un logement et oriente les besoins en développement sur le territoire montréalais.

Nous sommes déterminés à améliorer nos pratiques et à garantir la satisfaction des locataires tout en préservant la qualité de nos actifs. Nous continuerons à collaborer avec votre bureau pour mettre en œuvre ces recommandations et assurer une gestion efficace et transparente de nos opérations.»

6. Annexes

6.1. Différences entre le bilan de santé des immeubles et l'entretien préventif

	BILAN DE SANTÉ DES IMMEUBLES ^[a]	INSPECTION/ENTRETIEN PRÉVENTIF
Objectifs	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avoir un portrait d'ensemble de l'état des composants des immeubles et de leur durée de vie résiduelle; 2. Planifier efficacement les travaux et en estimer les coûts sur plusieurs années (court, moyen et long terme). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atteindre la durée de vie des composants et en assurer la performance optimale; 2. Assurer un entretien régulier et prévenir la dégradation des composants; 3. Mieux planifier et contrôler les frais d'exploitation des immeubles.
Cycle et responsabilité	Inspection effectuée tous les cinq ans par la conseillère et/ou le conseiller technique d'un centre de service ^[a] .	Inspections annuelles ^[b] des divers composants effectuées par le personnel d'entretien des organismes à des périodes déterminées et des logements.
Outils	Méthodologie informatisée, uniforme et structurée (logiciel BSI.NET) permettant de recueillir des données techniques sur chacun des composants d'un ensemble immobilier et de poser un diagnostic sur son état.	Guide des demandeurs propre à l'organisme, guide en ligne de la Société d'habitation du Québec ou module entretien du logiciel SIGLS.NET permettant de procéder à des séquences de vérification de tous les équipements d'un immeuble et de ses logements.
Budget	Remplacement, amélioration et modernisation.	Administration, conciergerie et entretien.
Exemples	Appréciation : <ul style="list-style-type: none"> • de l'état général de la toiture; • de l'isolant; • des conduits de ventilation. 	Inspection visant à déceler des : <ul style="list-style-type: none"> • infiltrations d'eau; • rongeurs.

^[a] Tous les renvois à des notes sont en lettres afin d'uniformiser et d'éviter les confusions avec les chiffres.

^[b] Un accord tacite, mais non formel existerait entre la Société d'habitation du Québec et l'Office municipal d'habitation de Montréal pour lui permettre d'inspecter les logements sur un cycle de deux fois aux cinq ans.

Source : Guide d'inspection des Sociétés d'habitation du Québec.

6.2. Catégories et sous-catégories de logements à loyer modique

Catégories

En vertu du *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique*, ils sont classés en catégories A, B et C.

Un logement de catégorie A ne peut être attribué qu'à un ménage composé comme suit :

- ◆ Soit au moins une des personnes est âgée de 65 ans ou plus²⁴;
- ◆ Soit au moins une des personnes est une personne handicapée qui, en raison de ses incapacités motrices, est susceptible de rencontrer des difficultés afin d'accéder à un logement ou d'y circuler.

Un logement de catégorie B ne peut être attribué qu'à un ménage composé d'une ou de plusieurs personnes, âgées de moins de 65 ans, qui sont des conjoints ou sont unies par des liens de parenté, au sens de l'article 655 du Code civil, jusqu'au second degré.

Un logement de catégorie C ne peut être attribué qu'à une personne qui a besoin, en raison de son état physique, affectif ou psychosocial, d'installations spéciales ou de services d'assistance personnelle sur place, à l'exclusion de services alimentaires.

Sous-catégories

Les logements à loyer modique sont également classés en sous-catégories suivant qu'il s'agit d'une chambre, d'un studio ou suivant le nombre de chambres à coucher qu'ils comportent.

Les logements à loyer modique construits ou aménagés en vue de leur occupation par une personne handicapée qui, en raison de ses incapacités motrices, est susceptible de rencontrer des difficultés afin d'accéder à un logement ou d'y circuler constituent aussi une sous-catégorie.

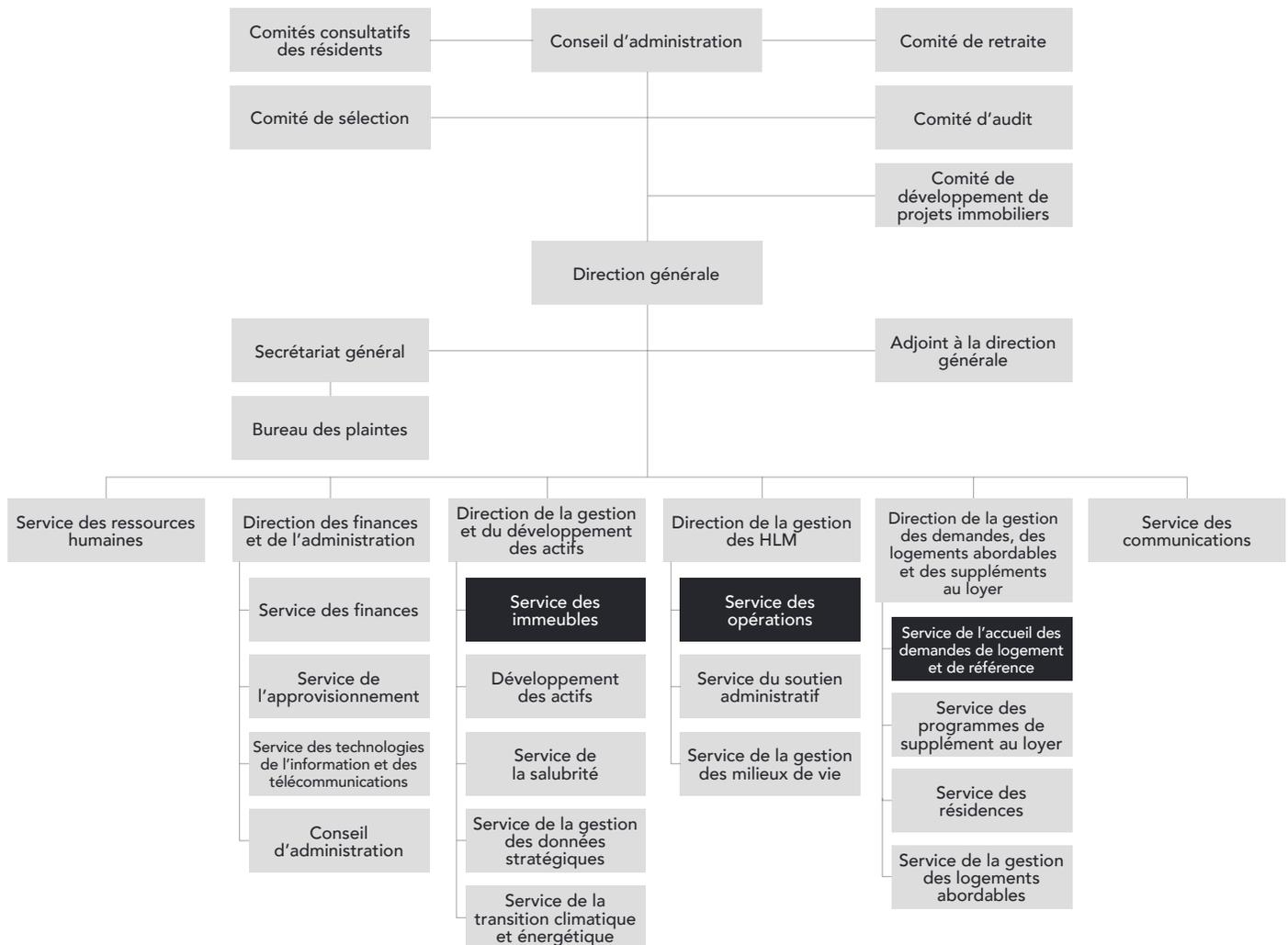
Un logement à loyer modique ne peut être attribué, selon la sous-catégorie à laquelle il appartient, qu'en considérant les règles suivantes :

- ◆ Un studio est attribué à une personne seule;
- ◆ Une première chambre à coucher est attribuée à la cheffe ou chef de ménage et, le cas échéant, à sa conjointe ou conjoint;
- ◆ Une chambre à coucher supplémentaire est attribuée à toute personne additionnelle que comprend le ménage; cependant, deux personnes de moins de sept ans occupent la même chambre;
- ◆ Une chambre à coucher supplémentaire est attribuée à une personne handicapée dont la déficience ou le moyen utilisé pour pallier son handicap l'empêche de partager une chambre;
- ◆ Une chambre à coucher peut être occupée par deux personnes de même sexe de sept ans ou plus;
- ◆ En cas de garde partagée d'un enfant, une chambre à coucher supplémentaire est attribuée uniquement si l'enfant demeure avec le ménage visé pendant au moins 40 % du temps.

²⁴ Le locateur peut, par règlement, fixer l'âge minimal des autres membres du ménage.

Le locateur peut, par règlement, établir des conditions ou critères d'attribution différents de ceux prévus afin de tenir compte des spécificités d'un jugement de garde partagée, de la dimension du logement ou de cas exceptionnels.

6.3. Organigramme de l'Office municipal d'habitation de Montréal



Source : Office municipal d'habitation de Montréal, adapté par le Bureau du vérificateur général.

