
Les mesures de performance liées au logement en Ontario

Exposé devant le
Groupe de travail sur les données du logement
du Comité national de recherche sur le logement

Ministère des Affaires municipales et du Logement
Le 5 mai 2009

Les initiatives en cours

- Le ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML) de l'Ontario œuvre à l'élaboration d'indicateurs relatifs au logement qui pourront s'avérer utiles dans la mise en œuvre de plusieurs initiatives clés, à savoir :
 1. la Stratégie de réduction de la pauvreté;
 2. une nouvelle stratégie de logement abordable à long terme;
 3. l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services;
 4. le Programme de mesure de la performance des services municipaux;
 5. le Plan stratégique du système de santé;
 6. le « tableau de bord » des indicateurs du logement.

Le point sur les mesures de la performance

- Les mesures de la performance axées sur les résultats gagnent en popularité (c.-à-d., celles qui portent sur les avantages ou autres effets réels de politiques ou de programmes particuliers).
 - Par le passé, les mesures de la performance mettaient le plus souvent l'accent sur les extrants (p. ex., la création de 10 000 logements abordables).
- Les gouvernements s'attendent en général à ce que l'élaboration des mesures de la performance ait lieu en parallèle avec la prise de décisions importantes touchant leurs politiques, stratégies et investissements.
 - Il s'agit souvent d'une composante clé des cadres de responsabilisation.
- Les mesures de la performance sont souvent censées permettre un suivi des effets tant internes (efficacité et efficacité opérationnelles) qu'externes sur les clients ou autres intervenants.
- Bon nombre de gouvernements et d'organismes ont recours à des sondages pour mesurer la satisfaction de la clientèle de leurs programmes et services.
 - Le gouvernement de l'Alberta procède par exemple à divers sondages sur la satisfaction de la clientèle pour évaluer un vaste éventail de ses programmes et services.

• Stratégie ontarienne de réduction de la pauvreté

- En décembre 2008, le gouvernement de l'Ontario a lancé sa Stratégie de réduction de la pauvreté, qui prévoit :
 - une augmentation de la Prestation ontarienne pour enfants, afin de verser à 1,3 million d'enfants de familles à faible revenu un montant pouvant atteindre 1 310 \$ par année;
 - la mise sur pied d'un programme d'apprentissage à journée complète pour les enfants de quatre et cinq ans;
 - la stabilisation du financement du Programme provincial de banques d'aide au loyer, grâce à un engagement de 5 millions de dollars par année.
- Cette stratégie vise à réduire de 25 % au cours des cinq prochaines années le nombre d'enfants vivant dans des conditions de pauvreté.
- Elle s'appuie sur huit indicateurs pour suivre les progrès accomplis, y compris une « mesure liée au logement en Ontario ».
- Le MAML compte solliciter des avis au sujet de cette mesure dans le cadre de ses consultations sur sa stratégie à long terme visant le logement abordable.
- Le MAML préconise l'utilisation des données retenues par la SCHL pour mesurer chaque année les besoins impérieux en matière de logement.

1. Stratégie ontarienne de réduction de la pauvreté (suite)

- Les données à partir desquelles la SCHL établit la proportion annuelle de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement présentent plusieurs avantages comme mesure possible aux fins de cette stratégie, à savoir qu'elles :
 - fournissent une approximation raisonnable du nombre de ménages vivant en situation de pauvreté;
 - reflètent les 3 aspects des besoins en matière de logement : abordabilité, qualité et taille;
 - englobent l'essentiel du marché de l'habitation (y compris les logements locatifs d'initiative privée, le logement social et les logements pour propriétaire-occupant), à l'exception de l'itinérance;
 - auraient sans doute la faveur des activistes de la lutte contre la pauvreté comme du droit au logement;
 - sont un indicateur fiable publié chaque année;
 - prennent appui sur les résultats de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR), qui sont compatibles avec les mesures de faible revenu (MFR) utilisées aux fins de la stratégie.
- L'inconvénient qu'elles présentent est le décalage de 3 ans entre leur collecte et leur diffusion (les données de 2005 ont, p. ex., été publiées à l'automne 2008).

Indicateurs étrangers des besoins de logement

Australie

- Estime comme étant en difficulté les ménages qui consacrent plus de 30 % de leur revenu brut au logement et qui font partie des 40 % des ménages les plus pauvres.

Angleterre

- Utilise un indice des besoins en matière de logement qui regroupe des données sur le surpeuplement, le partage des logements, l'itinérance, les logements insalubres, les bénéficiaires d'une aide au logement et enfin, les besoins des personnes âgées et handicapées.

États-Unis

- Considère que les ménages ayant les besoins de logement les plus pressants sont ceux qui disposent de moins de 50 % du revenu médian dans leur région et qui soit consacrent 50 % ou plus de leur revenu mensuel à leur loyer, soit occupent un logement inférieur aux normes.
- L'indicateur dont se sert la SCHL pour évaluer les besoins impérieux en matière de logement est le seul indicateur connu qui porte sur les trois aspects de ces besoins, à savoir l'abordabilité, la qualité et la taille.

• Stratégie de logement abordable (à long terme)

- Le gouvernement de l'Ontario est en train d'élaborer une stratégie à long terme visant le logement abordable.
- Cette stratégie à long terme visant le logement abordable appuiera à la fois la Stratégie ontarienne de réduction de la pauvreté et l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services.
- Le MAML organisera cet été et cet automne, dans différentes collectivités de la province, des consultations avec ses partenaires, les intervenants et le public.
- Les mesures de la performance feront partie des sujets sur lesquels porteront ces consultations.
- Le MAML devra examiner les mesures de la performance sous différents angles :
 - effets sur les clients;
 - retombées sur les besoins en matière de logement/l'abordabilité;
 - extrants (p. ex., nombre de logements construits, de ménages aidés);
 - administration et prestation des services (efficience et efficacité).

1. Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services

- Cet examen enjoint à l'Ontario de collaborer avec ses partenaires - les administrations municipales - à l'élaboration d'un cadre de responsabilisation axé sur les résultats en ce qui concerne les services à la personne (y compris le logement) en Ontario.
- Cet examen appelle l'établissement de plans pluriannuels visant le logement dont le suivi de la mise en œuvre nécessitera vraisemblablement des mesures de la performance.
- Il prévoit aussi la mise au point de mesures des résultats et des objectifs communautaires qui permettront de s'assurer que les services atteignent les résultats escomptés.
- Vu que ces résultats et objectifs formeront sans doute des éléments clés d'un cadre de responsabilisation, leur mise au point se fera de concert avec les administrations municipales.
- Le MAML collabore présentement avec le ministère des Services sociaux et communautaires et avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée à l'étude d'une possible consolidation des programmes relatifs au logement et à la lutte contre l'itinérance.

1. Programme de mesure de la performance des services municipaux (PMPSM)

- Le PMPSM a été instauré en 2000, en réponse à un rapport du vérificateur provincial exigeant une plus grande responsabilisation des municipalités.
- Les municipalités sont légalement tenues de participer à ce programme.
- Elles se servent de la mesure de leur performance pour prendre des décisions éclairées concernant leur budget et leurs niveaux de services.
- Elles doivent par ailleurs communiquer les résultats de cette mesure à la province et au public :
 - la province ne se sert **pas** des résultats de la mesure de la performance pour déterminer l'admissibilité des municipalités à ses subventions.
- Présentement, le PMPSM comporte 54 mesures de la performance se rapportant à 12 domaines de prestation de services :
 - le gouvernement local, la protection-incendie, la police, le réseau routier, le transport en commun, les services de bibliothèque, l'aménagement du territoire, les parcs et loisirs, les eaux usées, les eaux d'orage, l'eau potable et les déchets solides.
- Le MAML envisage d'ajouter au PMPSM des mesures visant le logement, les services de gestion d'immeubles, les soins de longue durée et les musées.

4. PMPSM (suite)

Le PMPSM fait présentement le suivi de deux types de mesures :

- l'efficience : \$ par habitant/ménage, \$ par unité de service/d'utilisation;
- l'efficacité : résultats par rapport aux objectifs et renseignements sur la qualité des services.

Il vient de mettre sur pied un groupe de travail technique :

- formé de participants à l'Initiative d'analyse comparative des services municipaux de l'Ontario, de la Société des services de logement social, de gestionnaires de services, dont 5 représentants des petites collectivités rurales et des collectivités du Nord, et de membres du personnel du MAML.

Ce groupe de travail technique :

- prend appui sur le travail lié à la mesure de la performance accompli dans le cadre de l'Initiative d'analyse et par la Société des services de logement social;
- crée des mesures utiles en matière d'efficience et d'efficacité du logement, qu'il finalisera d'ici le 31 mai 2010 (la reddition de comptes du PMPSM les inclura en 2011)

Le MAML souhaite élaborer d'autres mesures axées sur les résultats propices à :

- la prise de décisions éclairées par les responsables des finances municipales en matière de budgétisation et de niveau de services;
- la collecte de données utiles pour l'évaluation des retombées globales des programmes de logement et des outils ou services qu'ils mettent à la disposition des utilisateurs finaux.

1. Plan stratégique du système de santé

- Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario travaille en ce moment à l'élaboration d'un plan stratégique décennal pour le système de santé de la province.
- Le MAML a été invité à recommander des mesures et des objectifs en matière de performance qui touchent la santé des Ontariens en général.
- L'inclusion de mesures relatives au logement revêt manifestement une grande importance, vu que le logement est reconnu comme étant l'un des principaux déterminants sociaux de la santé.
- La recherche récente confirme que les personnes bien logées sont en meilleure santé que celles dont le logement est surpeuplé, en mauvais état ou inabordable.
 - Selon la SCHL, 89 % des enfants qui grandissent dans un logement acceptable sont dans l'ensemble en excellente santé, contre seulement 72 % des enfants mal logés.
- Le MAML se penche sur la façon d'appuyer le Plan stratégique du système de santé et sur les possibilités d'harmonisation avec la mesure du logement utilisée aux fins de la Stratégie ontarienne de réduction de la pauvreté.

1. Tableau de bord des indicateurs du logement

- Le MAML vient de se doter d'un « tableau de bord » présentant les tendances et indicateurs essentiels en matière de logement et les statistiques clés des programmes s'y rapportant (il s'agit d'un outil interne).
- Le but principal de cet outil est de fournir aux décideurs comme aux membres du personnel un point d'accès unique à l'information sur les tendances clés touchant le logement, et notamment à des données sur les liens entre les indicateurs ou encore à des analyses comparatives.
- L'information fournie par ce tableau de bord comprend :
 - des données sur le marché locatif;
 - des données sur l'accession à la propriété;
 - les tendances relatives à l'emploi et à l'IPC;
 - des mesures de l'abordabilité des logements (locatifs et pour propriétaire-occupant);
 - des statistiques sur les programmes de logements abordables et sociaux;
 - le taux légal d'augmentation des loyers et les demandes d'expulsion;
 - un indicateur vedette : graphique, diagramme ou texte renouvelable présentant des données pertinentes d'intérêt ponctuel ou qui ne sont pas nécessairement mises à jour de façon régulière.

Difficultés liées aux mesures de la performance

- Il n'y a pas de « mesure parfaite » – le système du logement est très complexe :
 - les besoins en matière de logement et les modes d'occupation varient grandement;
 - l'aide au logement prend de nombreuses formes (logements subventionnés, suppléments au loyer, banque de loyer);
 - les douzaines de programmes existants ont des exigences de déclaration et des critères d'admissibilité variés;
 - ces programmes sont administrés par une pléthore d'intervenants (p. ex., province, municipalités, coopératives et autres organismes sans but lucratif, d'autres tiers).
- L'importance de mesurer les résultats que les programmes et services gouvernementaux produisent pour leurs clients fait quasiment l'unanimité, mais :
 - il n'existe que très peu de données sur ces résultats – l'information disponible sur l'efficacité des programmes et services est surtout anecdotique;
 - cette mesure suppose en général d'enquêter auprès des clients, chose que les gouvernements n'ont guère l'habitude de faire;
 - elle appelle souvent des données longitudinales, qui sont coûteuses;
 - les données utilisées tendent plutôt à être qualitatives et subjectives (témoignages personnels) et leur fiabilité est parfois mise en doute;
 - en Ontario, le logement est administré localement, la province n'a pas directement accès à ses clients.

Possibilités liées aux mesures de la performance

- Les mesures de la performance favorisent l'élaboration de politiques fondées sur des faits probants, plutôt qu'anecdotiques.
- Les mesures de la performance associées à des initiatives gouvernementales comme la Stratégie de réduction de la pauvreté et la future stratégie à long terme en matière de logement abordable renforcent la responsabilité d'atteindre les objectifs prévus.
- Elles peuvent aider à cerner le meilleur rapport coût-efficacité des investissements en faisant ressortir les programmes et les services qui répondent le mieux aux besoins de leurs clients ou du public en général.
- Les mesures des résultats peuvent s'avérer utiles à plusieurs égards :
 - elles facilitent le repérage des lacunes au niveau des services et des moyens d'y remédier;
 - elles suscitent une interaction constructive avec les clients et le grand public;
 - elles mettent en lumière les effets des logements sociaux et abordables sur la santé, le niveau d'éducation et la situation économique de leurs occupants.

Discussion sur les mesures de la performance du logement

- Surveillez-vous les données sur les besoins impérieux en matière de logement publiées chaque année par la SCHL, et si oui, quel usage en faites-vous, le cas échéant?
- Utilisez-vous des mesures de la performance du logement particulières pour suivre les progrès que vous réalisez pour ce qui est de satisfaire les besoins de vos clients?
- Avez-vous créé de nouvelles mesures relatives au logement lorsque les données disponibles par ailleurs sont insuffisantes?
- Avez-vous adopté un mécanisme particulier pour évaluer la satisfaction de vos clients en ce qui a trait aux services qui leur sont fournis en matière de logement (p. ex., un sondage de satisfaction de la clientèle ou une enquête auprès des clients qui quittent un programme)?