



Indigenous and
Northern Affairs Canada

Affaires autochtones
et du Nord Canada

Rapport final

Évaluation du logement dans les réserves

Numéro du projet : 1570-7/15108

Janvier 2017

Direction générale de l'évaluation,
de la mesure du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation



Canada 

Table des matières

<i>Liste des acronymes</i>	<i>ii</i>
<i>Sommaire</i>	<i>iii</i>
<i>Plan d'action et réponse de la direction</i>	<i>vi</i>
1. <i>Présentation</i>	1
1.1 Aperçu.....	1
1.2 Comment lire le présent rapport.....	1
1.3 Contexte du programme	2
1.4 Profil du programme	3
2. <i>Méthode d'évaluation</i>	9
2.1 Portée de l'évaluation et calendrier.....	9
2.2 Enjeux et questions de l'évaluation	9
2.3 Méthode d'évaluation	11
2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité	14
3. <i>Pertinence – approche d'AANC en matière de logement dans les réserves</i>	16
3.1 Comprendre le rôle actuel du gouvernement fédéral.....	16
3.2 Logement dans les réserves en pratique.....	26
4. <i>Rendement – Situation du logement dans les réserves</i>	30
4.1 Conditions de logement	30
5. <i>Conception du programme</i>	40
5.1 Financement indexé versus financement axé sur les besoins, les priorités et les capacités..	40
5.2 Vers un mandat proactif pour favoriser la gouvernance, les réseaux et la formation.....	44
6. <i>Conclusions et recommandations</i>	46
<i>Annexe A – Bibliographie des travaux de recherche consultés</i>	48

Liste des acronymes

SCHL – Société canadienne d’hypothèques et de logement

DGEMRE – Direction générale de l’évaluation, de la mesure du rendement et de l’examen

AANC – Affaires autochtones et du Nord Canada

Aperçu

Conformément à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) a effectué une évaluation du Programme de logement dans les réserves. Cette évaluation visait à examiner, de façon neutre et factuelle, la pertinence et le rendement du programme ainsi qu'à éclairer la prise de décisions et les futures orientations.

L'évaluation examinait la conception et les répercussions des activités directement liées au Programme de logement dans les réserves (comme l'aide au logement attribuée selon une formule et d'autres initiatives fondées sur des propositions et de renforcement de la capacité). Elle traitait également des conséquences des programmes connexes, comme les garanties d'emprunt ministérielles et le volet sur l'allocation-logement du programme d'aide au revenu, et des initiatives offertes par d'autres ministères ou organismes comme la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Santé Canada et le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations.

Le cadre de référence de l'évaluation a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'Affaires autochtones et du Nord Canada le 25 septembre 2015. Du travail de planification préalable a été entrepris entre novembre 2015 et mars 2016 et des recherches préliminaires sur le terrain ont été réalisées entre avril et octobre 2016. Les travaux étaient dirigés par une équipe d'évaluation de la DGEMRE à AANC, soutenue par l'Ontario First Nations Technical Services Corporation ainsi que la société d'experts-conseils Ference and Company.

Portée et méthode

Même si la portée de l'évaluation s'étend de l'évaluation précédente effectuée en 2011 à novembre 2016, des données plus larges et une recherche historique ont été intégrées à l'analyse pour favoriser une meilleure compréhension du logement dans les réserves et de l'incidence relative des initiatives gouvernementales connexes depuis la mise en œuvre de la démarche actuelle d'AANC en matière de logement dans les réserves en 1996.

L'évaluation a comparé des données probantes issues de plus d'une centaine de sources documentaires; d'analyses de politiques, de lois et de cadres juridiques liés aux terres et au logement dans les réserves; d'une analyse de toutes les données brutes soumises par les Premières Nations qui ont reçu des allocations de logement annuelles (2005-2006 à 2014-2015); d'entrevues auprès de 72 intervenants clés associés à l'administration du Programme de logement dans les réserves (y compris 49 représentants des Premières Nations et experts); et de visites dans 26 collectivités des Premières Nations. Ces dernières comprenaient un examen des politiques, des pratiques et des problèmes actuels et étaient occasionnellement réalisées de façon à coïncider avec les inspections résidentielles, puisque les gestionnaires du logement des Premières Nations étaient d'avis que les renseignements recueillis reflèteraient bien leurs défis et leurs réussites.

Principales constatations

Alors qu'à l'échelle nationale, environ les trois quarts des logements dans les réserves sont considérés par les gestionnaires du logement des Premières Nations comme étant « adéquats », des problèmes de surpeuplement, de mauvais entretien, d'infrastructures inadéquates et de manque de logements à prix abordable sont répandus. Les améliorations à long terme ont été limitées. Le logement dans les réserves est un enjeu dont les processus et les résultats sont complexes. Il devrait s'agir d'une responsabilité des Premières Nations, privilégiant le contrôle des Premières Nations, leur expertise, les responsabilités partagées et l'accès accru au financement du secteur privé.

Les données probantes recueillies tout au long de l'évaluation indiquent que l'approche d'AANC en matière de logement dans les réserves pourrait être modifiée pour obtenir de meilleurs résultats. Même si des réussites à court terme découlant du financement important octroyé en fonction des propositions ont été observées, l'approche globale d'AANC relativement au logement dans les réserves n'a pas entraîné d'améliorations notables à long terme et elle était considérée par les participants à l'évaluation comme manquant de vision et non stratégique.

L'objectif d'AANC est de collaborer avec les administrations des Premières Nations pour favoriser des logements abordables, adéquats et durables. Son approche pour y parvenir était principalement axée sur le financement déterminé par une formule prenant en compte la population, le degré d'isolement et d'autres variables aux fins d'allocation du capital; le versement de contributions par l'entremise de projets fondés sur des propositions; et le soutien à diverses initiatives visant à contourner les limites liées à l'acquisition de terrains et de propriétés découlant de la *Loi sur les Indiens*. Ce soutien est offert dans le cadre d'une politique sociale (il n'y a aucune autorité ou exigence législative qui l'exige). Bien que le rôle de cette approche soit techniquement approprié et qu'AANC ait appuyé de nombreuses initiatives très productives, les données probantes examinées laissent entendre qu'elle devrait être plus proactive et stratégique afin de responsabiliser les Premières Nations pour régler les problèmes de capacités et de ressources sous-jacents et d'apporter des améliorations plus importantes et à plus long terme.

Les collectivités des Premières Nations ont fait preuve d'une innovation et d'une résilience considérables dans beaucoup de situations où elles se sont associées à d'autres collectivités, organisations et gouvernements pour renforcer le parc immobilier et améliorer le bien-être de leurs membres. Cependant, en fin de compte, sans un soutien approprié au renforcement de la capacité et sans initiatives axées sur les Premières Nations, les améliorations importantes demeureront inaccessibles.

Les données de l'évaluation indiquent que les Premières Nations doivent participer de façon soutenue et proactive à la redéfinition de la relation avec AANC en respectant l'aide qu'elle accorde au logement dans les réserves et que le Ministère a besoin d'une approche complète et holistique en matière de logement dans les réserves visant à atteindre des objectifs à long terme. Elle devrait répondre aux besoins des Premières Nations et être axée sur leurs capacités, et lorsque c'est pertinent et souhaité, elle devrait comprendre un solide soutien à l'innovation et à la rentabilité permettant d'habiliter davantage les collectivités à gérer leur parc immobilier, y compris à favoriser le développement ou le renforcement de groupes d'organisations afin d'aider les Premières Nations.

Recommandations

Par conséquent, il est recommandé qu'AANC :

1. **Consulte les Premières Nations pour concevoir un mandat ministériel clair consistant à renforcer les capacités et la gouvernance en matière de logement à long terme.** Cet engagement devrait être proactif, inclusif et significatif et viser à mieux harmoniser les activités ministérielles aux principes des Premières Nations énoncés dans les politiques en matière de logement dans les réserves relativement au contrôle, à l'expertise, aux responsabilités partagées et à l'accès accru au financement du secteur privé.
2. **Donner aux représentants du programme d'AANC un mandat solide et clair ainsi qu'une certaine souplesse en ce qui concerne le financement pour soutenir de façon proactive chaque Première Nation et ses organismes professionnels désignés, le cas échéant, pour mieux répondre aux besoins qu'elle a elle-même définis.**
3. **En collaboration avec la Société canadienne d'hypothèque et de logement, concevoir une approche simplifiée en matière de financement.** Cette approche devrait encourager une planification à long terme et réduire le fardeau bureaucratique imposé aux Premières Nations.
4. **Favoriser le renforcement de la capacité des organismes de services existants ou nouveaux qui offrent des services de soutien technique, de renforcement des capacités ou de gestion aux Premières Nations intéressées.** Il peut s'agir d'organismes nationaux, régionaux ou sous-régionaux. Ces travaux devraient être réalisés en collaboration avec les Premières Nations.
5. **Faire participer les Premières Nations à l'énoncé des exigences relatives à la production de rapports répondant mieux à leurs besoins, tout en convenant également mieux aux besoins liés aux rapports publics.** Cet engagement devrait être proactif, inclusif et significatif.

Plan d'action et réponse de la direction

Titre du projet : Évaluation du logement dans les réserves

Numéro du projet : 1570-7/15108

1. Réponse de la direction

Le plan d'action et la réponse de la direction ont été préparés pour donner suite aux recommandations de l'évaluation du logement dans les réserves réalisée par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.

Les recherches révèlent que les conditions de logement défavorables peuvent entraîner de l'exclusion économique et sociale et qu'elles sont associées à différents problèmes sociaux et sanitaires, y compris la propagation de maladies et d'infections, un taux de dépendance élevé à l'aide au revenu, l'alcoolisme et la toxicomanie, la violence familiale et le suicide. L'accès à des logements sûrs et abordables joue un rôle indispensable dans l'amélioration des conditions économiques et sociales et le soutien des collectivités des Premières Nations saines et durables. Il est clair qu'il faut répondre sans plus attendre aux besoins en logement dans les réserves. Le soutien du logement dans les réserves stimule les économies des Premières Nations en favorisant la création d'emplois et d'entreprises ainsi que la formation.

Le Secteur des opérations régionales reconnaît le bien-fondé des constatations de l'évaluation concernant la pertinence et la rentabilité du logement dans les réserves. Plus particulièrement :

- AANC soutient le logement par le truchement d'un financement fondé sur une formule, d'investissements occasionnels dans des projets pilotes et d'un financement ciblé;
- les investissements pour le logement dans les réserves sont toujours nécessaires;
- certaines Premières Nations ont recours à des approches impressionnantes et novatrices pour développer et gérer leur parc de logement;
- il s'agit d'une excellente occasion de soutenir davantage le développement des capacités et l'autodétermination des Premières Nations en ce qui a trait au logement dans les réserves.

L'évaluation comprend cinq recommandations visant à améliorer la conception et l'exécution des programmes de logement. Toutes les recommandations ont été acceptées par les responsables du programme et le plan d'action ci-joint fait état des activités qui permettront d'y donner suite.

Les première, troisième et quatrième recommandations consistent à inviter les Premières Nations à s'engager à respecter les principes de la Politique sur le logement dans les réserves de 1996 (contrôle exercé par les Premières Nations, capacité des collectivités, responsabilités partagées et accès au financement), à établir des indicateurs sur les résultats et les besoins en matière de logement et à soutenir les institutions dirigées par des Premières Nations. Les deuxième et cinquième recommandations consistent à travailler à l'interne et avec la SCHL pour faire en sorte que les processus offrent un meilleur soutien aux Premières Nations.

La présentation opportune de cette évaluation et de ces recommandations aidera le Ministère à mener à bien les travaux qui permettront d'établir de nouvelles approches pour le logement dans les

réserves. Conformément à la lettre de mandat de la ministre des Affaires autochtones et du Nord Canada, le Ministère, avec le soutien de la SCHL, a entrepris de consulter les Premières Nations et les partenaires pour recueillir des commentaires sur la réforme des programmes de logement dans les réserves. Une approche à long terme efficace sera élaborée pour soutenir la construction et l'entretien de logements dans les réserves afin de répondre aux besoins des Premières Nations. Les recommandations formulées dans cette évaluation seront considérées comme un élément de cette réforme.

Comme cela a été annoncé dans le budget de 2016, AANC investira, en guise de première étape, approximativement 400 millions de dollars sur 2 ans à partir de 2016-2017 pour répondre aux besoins immédiats en matière de logement et soutenir le renforcement des capacités ainsi que des projets novateurs. AANC a travaillé avec la SCHL pour établir une approche de mobilisation collaborative avec les Premières Nations afin de définir l'orientation stratégique de la réforme du logement dans les réserves. Les engagements pris respecteront et renforceront la relation de nation à nation qui a été renouvelée entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones. Cette relation repose sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et les partenariats.

Les mesures visant à donner suite aux recommandations se poursuivront au cours des 12 prochains mois.

2. Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et de fin prévues
<p>1. Consulte les Premières Nations pour concevoir un mandat ministériel clair consistant à renforcer les capacités et la gouvernance en matière de logement à long terme. Cet engagement devrait être proactif, inclusif et significatif et viser à mieux harmoniser les activités ministérielles aux principes des Premières Nations énoncés dans les politiques en matière de logement dans les réserves relativement au contrôle, à l'expertise, aux responsabilités partagées et à l'accès accru au financement du secteur privé.</p>	<p>Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)</p>	<p>Directeur général, Direction générale des infrastructures communautaires, Opérations régionales</p>	<p><i>Date de début</i> <i>Exercice 2016-2017</i></p>
	<p>Le Secteur des opérations régionales aidera les Premières Nations à répondre à leurs aspirations et à leurs besoins en matière de logement et il collaborera avec elles afin de soutenir le logement dans les réserves.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans le budget de 2016, AANC s'est engagé à investir approximativement 400 millions de dollars sur 2 ans à partir de 2016-2017 pour : • Rénover des logements sociaux, construire des complexes de logements sociaux multiples et aménager des terrains. • Soutenir des projets de renforcement des capacités pour gérer et entretenir les parcs de logements et satisfaire aux exigences en cette matière. • Appuyer les initiatives qui favorisent l'amélioration de la gestion des logements, notamment les fonds renouvelables, les regroupements de services et l'accès à la propriété. • La Direction générale des infrastructures communautaires continuera de travailler en étroite collaboration avec la SCHL pour inviter des dirigeants, des communautés et des organisations de Premières Nations, ainsi que 	<p>Directeur général, Direction générale de la mise en œuvre des projets d'infrastructure régionaux</p>	<p><i>Date d'achèvement :</i> <i>Juin 2017</i></p> <p>Terminé</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et de fin prévues
	<p>d'autres partenaires, à participer à l'élaboration de plans de mobilisation.</p> <ul style="list-style-type: none"> La Direction générale des infrastructures communautaires sollicitera des Premières Nations et divers partenaires pour déterminer des options qui permettraient d'améliorer le logement dans les réserves. 		
<p>2. Donner aux représentants du programme d'AANC un mandat solide et clair ainsi qu'une certaine souplesse en ce qui concerne le financement pour soutenir de façon proactive chaque Première Nation et ses organismes professionnels désignés, le cas échéant, pour mieux répondre aux besoins qu'elle a elle-même définis.</p>	<p>Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)</p> <hr/> <p>La responsabilité de fournir et de gérer les logements dans les réserves incombe aux Premières Nations. Le gouvernement du Canada alloue un financement annuel au soutien des Premières Nations par l'entremise d'AANC. Dans la plupart des cas, le Ministère fournit aux collectivités des Premières Nations un financement en capital annuel pour le logement. Les Premières Nations peuvent utiliser le financement annuel à leur discrétion pour répondre à différents besoins admissibles en matière de logement, notamment : la construction, la rénovation, l'entretien, l'assurance, le développement des capacités, le service de la dette ainsi que la planification et la gestion de leur portefeuille de logement.</p> <p>Dans le cadre de différentes initiatives, on a indiqué à la Direction générale des infrastructures communautaires que les projets de création ou d'élargissement de la portée d'organisations nationales, régionales ou sous-régionales de prestation de services aux Premières Nations doivent être dirigés par des Premières Nations et recevoir l'appui des dirigeants et des membres de Premières Nations. La portée et le mandat de ces organisations seraient déterminés par les Premières Nations. Les mesures suivantes seront prises pour donner suite à cette recommandation :</p> <ul style="list-style-type: none"> La Direction générale des infrastructures communautaires sollicitera des Premières Nations et divers partenaires afin d'établir une nouvelle approche pour le logement dans les réserves. Pour assurer une mise en œuvre efficace des mesures annoncées dans le budget de 2016 et mieux répondre aux besoins des Premières Nations, le Secteur des Opérations régionales a créé la Direction générale de la mise en œuvre des projets d'infrastructure régionaux dont le mandat consiste à compléter les travaux en cours de la Direction générale des infrastructures communautaires. La Direction générale de la mise en œuvre des projets d'infrastructure régionaux 	<p>Directeur général, Direction générale des infrastructures communautaires, Opérations régionales</p> <hr/> <p>Directeur général, Direction générale de la mise en œuvre des projets d'infrastructure régionaux</p>	<p><i>Date de début</i> Exercice 2016-2017</p> <hr/> <p><i>Date d'achèvement :</i> Juin 2017</p> <p>Terminé</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et de fin prévues
	<p>rencontrera directement les Premières Nations au sujet de la mise en œuvre du budget de 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Direction générale des infrastructures communautaires, en partenariat avec la Direction générale de la mise en œuvre des projets d'infrastructure régionaux, rencontrera le personnel des bureaux régionaux responsable du logement pour examiner des possibilités qui offriraient une souplesse accrue sur le plan du financement et qui optimiseraient le soutien fourni aux Premières Nations et aux organisations professionnelles. • L'on continuera de tenir régulièrement des réunions du personnel des bureaux régionaux et de l'administration centrale pour donner des conseils sur la flexibilité du financement. 		
<p>3. En collaboration avec la Société canadienne d'hypothèque et de logement, concevoir une approche simplifiée en matière de financement. Cette approche devrait encourager une planification à long terme et réduire le fardeau bureaucratique imposé aux Premières Nations.</p>	<p>Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)</p> <p>La Direction générale des infrastructures communautaires sollicitera des Premières Nations et divers partenaires afin d'établir une nouvelle approche pour le logement dans les réserves. Le rôle d'AANC et de la SCHL sera abordé dans le cadre de cette initiative.</p> <p>De plus, AANC et la SCHL ont formé une équipe spéciale chargée de l'examen de la nouvelle approche pour le logement dans les réserves et de la planification à long terme. L'équipe spéciale, composée de représentants de la SCHL et d'AANC, supervisera les activités liées à la réforme du logement dans les réserves. Elle sera coprésidée par la Direction générale des infrastructures communautaires et la SCHL et dirigée par un comité directeur au niveau du sous-ministre adjoint.</p> <p>L'équipe spéciale se concentrera sur l'examen des rôles et des responsabilités actuels, l'élaboration d'un plan de travail pour gérer les futures initiatives ainsi que d'un programme de transition conduisant à la mise en œuvre de la réforme.</p>	<p>Directeur général, Direction générale des infrastructures communautaires</p>	<p><i>Date de début</i> Exercice 2016-2017</p> <p><i>Date d'achèvement :</i> Juin 2017</p> <p>En cours</p> <p>Révisé au T4 2017-1018</p>
<p>4. Favoriser le renforcement de la capacité des organismes de services existants ou nouveaux qui offrent des services de soutien technique, de renforcement des capacités ou de gestion aux Premières Nations intéressées. Il peut s'agir d'organismes nationaux,</p>	<p>Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)</p> <p>La Direction générale des infrastructures communautaires sollicitera des Premières Nations et divers partenaires afin d'établir une nouvelle approche pour le logement dans les réserves.</p> <p>Dans le cadre de différentes initiatives, on a indiqué</p>	<p>Directeur général, Direction générale des infrastructures communautaires, Opérations régionales</p> <p>Directeur général,</p>	<p><i>Date de début</i> Exercice 2016-2017</p> <p><i>Date d'achèvement :</i> juin 2017</p> <p>Terminé</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et de fin prévues
régionaux ou sous-régionaux. Ces travaux devraient être réalisés en collaboration avec les Premières Nations.	<p>au Ministère que les projets de création ou d'élargissement de la portée d'organisations nationales, régionales ou sous-régionales de prestation de services aux Premières Nations doivent être dirigés par des Premières Nations et recevoir l'appui des dirigeants et des membres de Premières Nations. La portée et le mandat de ces organisations seraient déterminés par les Premières Nations. Le Secteur des opérations régionales a pris les mesures suivantes pour donner suite à cette recommandation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • AANC continuera de soutenir les Premières Nations par le truchement des volets d'innovation et de développement des capacités pour financer : les organisations qui regroupent la prestation des services, les programmes de formation itinérante, les programmes de formation communautaire, les plans de logement et d'autres activités et projets qui permettent aux collectivités de gérer et d'entretenir leur parc de logements. 	Direction générale de la mise en œuvre des projets d'infrastructure régionaux	
5. Faire participer les Premières Nations à l'énoncé des exigences relatives à la production de rapports répondant mieux à leurs besoins, tout en convenant également mieux aux besoins liés aux rapports publics. Cet engagement devrait être proactif, inclusif et significatif.	Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)	<p>Directeur général, Direction générale des infrastructures communautaires, Opérations régionales</p> <p>Directeur général, Direction générale de la mise en œuvre des projets d'infrastructure régionaux</p>	<i>Date de début</i> Exercice 2016-2017
	<p>La Direction générale des infrastructures communautaires et la Direction générale de la mise en œuvre des projets d'infrastructure régionaux ont, en partenariat avec les bureaux régionaux, consulté les Premières Nations sur différentes questions y compris la meilleure façon de soutenir la formulation d'exigences relatives à la production de rapports. Pour donner suite à cette recommandation, les mesures suivantes ont été prises :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'instrument de collecte de données d'AANC a été modifié pour améliorer la production de rapports sur les investissements du budget de 2016 et les changements entreront en vigueur en 2017-2018. • En plus des travaux déjà achevés, AANC collaborera avec les Premières Nations dans le cadre de projets qui consistent à évaluer et à gérer les besoins de logement et à produire des rapports à cet égard. • Inviter les Premières Nations et les partenaires à élaborer une nouvelle approche pour le logement dans les réserves. Les exigences et les besoins en matière de présentation de rapports seront examinés dans le cadre de cette initiative. 		<i>Date d'achèvement :</i> juin 2017 Terminé

Je recommande la présente réponse de la direction et le plan d'action connexe aux fins d'approbation du Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.

Originale signée par :

Michel Burrowes
Directeur principal, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen

J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus.

Originale signée par :

Lynda Clairmont
Sous-ministre adjointe principale, Secteur des opérations régionales

1. Présentation

1.1 Aperçu

Le présent document constitue le rapport final concernant l'évaluation du sous-programme de logement dans les réserves du Programme d'immobilisations et d'entretien d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) réalisé conformément à la Politique sur les résultats de 2016 du Conseil du Trésor. Le rapport présente les observations liées aux défis, aux réussites et aux approches novatrices en ce qui a trait aux problèmes du logement dans les réserves et donne un aperçu de la pertinence et du rendement des programmes connexes d'AANC. Les observations traitent des conséquences des garanties d'emprunt ministérielles et le rapport fait état des rôles joués par certaines autres initiatives comme le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations et le volet sur l'allocation-logement du programme d'aide au revenu.

Des travaux préliminaires ont été entrepris entre novembre 2015 et mars 2016. Les évaluateurs de la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'AANC ont effectué des recherches primaires sur le terrain entre avril et octobre 2016. L'Ontario First Nations Technical Services Corporation ainsi que la société d'experts-conseils Ference and Company ont offert leur soutien.

1.2 Comment lire le présent rapport

Étant donné la complexité du logement dans les réserves, le présent rapport est structuré de façon à souligner d'abord le contexte historique et législatif associé aux terres et à décrire en détail le rôle prévu d'AANC. Après avoir décrit le rôle prévu d'AANC, le rapport indique comment AANC a géré le sous-programme de logement, et de façon générale, comment le logement est géré en pratique dans les réserves. Le rapport approfondit ensuite la situation actuelle du logement en utilisant les données rapportées par les Premières Nations à AANC ainsi que le recensement canadien. D'après les données probantes présentées, le rapport se termine par des observations à savoir comment l'intégration de certaines initiatives clés dans la conception générale du programme peut favoriser l'obtention de meilleurs résultats.

Des recommandations sont formulées tout au long du corps du rapport et ensuite résumées dans la dernière section. Qui plus est, l'évaluation considérait que des engagements et d'autres initiatives visant à réformer l'approche d'AANC en matière de logement dans les réserves se déroulaient simultanément. Par conséquent, nous évitons les recommandations très normatives quant à tous les problèmes possibles discutés afin de ne pas présumer des résultats de ces initiatives. Cette évaluation avait pour objectif d'être une des œuvres documentant la marche à suivre.

De nombreux rapports et études sur la condition des logements dans les réserves ainsi que sur la multitude de défis auxquels sont confrontées les collectivités dans les réserves ont été réalisés. Le but du présent rapport n'est pas de répéter les nombreuses observations tirées d'études et de rapports antérieurs, y compris celles récemment formulées par le Comité sénatorial. Il vise plutôt à évaluer l'approche d'AANC par rapport à ses objectifs établis et à émettre des recommandations appuyant l'amélioration de programmes en cours et l'obtention de résultats.

1.3 Contexte du programme

Le logement dans les réserves fonctionne différemment du logement hors réserve, surtout en ce qui concerne les droits de propriété. Les biens immobiliers et le logement hors réserve sont principalement fondés sur la propriété individuelle. Des personnes achètent des parcelles de terrain et la ou les maisons sur ces terres. Dans les réserves, il n'existe pas de propriété individuelle de la sorte. En vertu de la *Loi sur les Indiens*, les terres de réserve sont détenues par la Couronne et elles sont mises de côté à l'usage et au bénéfice des Premières Nations.

Les logements dans les réserves varient au sein des Premières Nations en ce qui a trait aux politiques, règlements, coutumes et à leur capacité et ils peuvent être divisés en deux vastes catégories : les logements « appartenant aux bandes », qui englobent deux tiers à trois quarts de tous les logements dans les réserves et les logements « appartenant à un particulier ». L'attribution de logements appartenant à une bande ou à un particulier peut s'appliquer au large éventail de propriétés foncières dans les réserves, que l'attribution soit individuelle (p. ex. un particulier ayant un certificat de possession) ou communautaire (un logement social de la Première Nation sur les terres de la bande). Au bout du compte, c'est la Première Nation qui a le droit de décider comment elle souhaite gérer le logement dans les réserves.

De nombreuses familles louent leur résidence auprès de la Première Nation ou d'un autre membre de la Première Nation. Les intérêts ou les droits des locataires dans les réserves ne sont pas aussi clairs que ceux des locataires hors des réserves, et les pouvoirs réglementaires des conseils de bande qui louent des logements ne sont pas aussi explicites que ceux prescrits par des lois provinciales sur la location (sauf si une bande choisit d'adopter ces lois).

Les logements appartenant à des particuliers sur des terres de réserve impliquent généralement qu'un membre d'une bande a le droit d'occuper la résidence. La capacité de modifier la résidence existante ou d'en construire une nouvelle varie selon les collectivités. Le membre de la bande peut aussi avoir le droit d'occuper le terrain sur lequel la maison est située.

La plupart des collectivités des Premières Nations (sauf en Colombie-Britannique et pour 20 collectivités en Ontario) reçoivent un financement annuel d'AANC pour les petits projets d'infrastructure en général et de logement dans les réserves et peuvent utiliser les fonds pour divers besoins liés au logement, comme : la construction de logements, leur rénovation, leur entretien, l'achat de polices d'assurance, le renforcement de la capacité, le service de la dette ainsi que la planification et la gestion du portefeuille de logement¹. Les collectivités de la Colombie-Britannique et de l'Ontario qui ne reçoivent pas d'allocation pour les petits projets d'immobilisations sont soutenues par le Programme de subventions au logement.

¹ Voir la section 3.1.1 pour plus de renseignements concernant la *Loi sur les Indiens* et la compétence de l'État sur les terres de réserve.

1.4 Profil du programme

1.4.1 Contexte et description

AANC soutient le logement dans les réserves des Premières Nations par le biais de son programme de logement dans les réserves, du programme des garanties d'emprunt ministérielles et du volet sur l'allocation-logement du programme d'aide au revenu. Dans les années 1960, AINC a d'abord instauré un programme d'aide à la construction et à la rénovation de logements dans les réserves. Le programme subventionnait la construction résidentielle neuve et la rénovation ainsi que la réfection de logements.

En 1996, le document que l'on appelle la Politique sur le logement dans les réserves d'AINC (voir section 3.1.2²) a été adopté dans les réserves pour conférer aux Premières Nations plus de souplesse et d'autonomie dans leurs politiques ou leurs programmes de logement. Cette politique comprend quatre éléments :

- contrôle exercé par les Premières nations (programmes de logement dans les collectivités);
- expertise détenue par les Premières nations (développement des capacités);
- responsabilités partagées (frais de logement et possibilités d'accession à la propriété); et
- augmentation de l'accès au financement du secteur privé (financement par emprunt).

Les Premières Nations pouvaient choisir d'opter ou non pour cette approche. Si elles y adhéraient, elles recevaient une allocation pour des petits projets d'immobilisations, dont les modalités étaient plus souples relativement à l'affectation des fonds à l'exécution de leurs plans de logement communautaires, c'est-à-dire à l'entretien, à l'assurance, au service de la dette, à la formation, à la gestion et au soutien de la création d'une société d'habitation. Le budget de base de l'aide au logement en 1996 était de 138 millions de dollars par an. Pendant les cinq premières années suivant l'adoption de la politique, des fonds supplémentaires estimés à 160 millions de dollars ont aussi été octroyés aux Premières nations participantes. Ces fonds supplémentaires provenaient de diverses sources, notamment des affectations du Cabinet aux initiatives Rassembler nos forces à la suite des travaux de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), des initiatives de programme en matière d'intégrité et de lutte à la détérioration des logements et, plus tard, du Plan d'action économique du Canada. En général, ces fonds supplémentaires visaient à accélérer les projets de construction résidentielle neuve ainsi que de réparation importante et de rénovation des logements. À la fin de 2016, la plupart des Premières Nations canadiennes, à l'exception des Premières Nations de la Colombie-Britannique et d'environ 20 autres en Ontario, avaient adopté l'approche d'une allocation annuelle en vertu des paramètres de la Politique sur le logement de 1996, qui n'exclut pas nécessairement d'autres projets fondés sur des propositions. Les autres Premières Nations peuvent recevoir du financement pour favoriser le logement par le biais d'initiatives fondées sur des propositions.

² Voir aussi sur Internet : <URL : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100010752/1100100010753#chp5>>.

Étant donné que l'État est propriétaire des terres des Premières Nations et compte tenu des limites établies au paragraphe 89(1) de la *Loi sur les Indiens*, tout en empêchant la saisie des terrains ou des propriétés en garantie dans les réserves, AANC fournit aussi des garanties d'emprunt ministérielles pour les membres de la collectivité qui doivent obtenir une hypothèque pour acheter une maison existante ou du financement pour la construction d'une nouvelle résidence. Les garanties d'emprunt ministérielles peuvent servir à obtenir des prêts en vue de la construction, de l'acquisition ou de la rénovation de logements dans les réserves. Les autorisations actuelles permettent d'offrir de garanties totalisant 1,8 milliard de dollars pour aider les Premières Nations à obtenir des prêts afin d'accéder à la propriété et au logement social.

En outre, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) offre un programme de logement sans but lucratif visant à aider les Premières Nations à construire, à acheter, à remettre en état et à administrer des logements locatifs de taille et de qualité convenables, à prix abordable, dans les réserves. Elle offre aussi : des prêts directs pour les projets de logements sociaux admissibles; des fonds assurés (couverts par les garanties d'emprunt ministérielles d'AANC); des contributions et des prêts sans intérêts sous forme de financement de démarrage (qui sont offerts pour un éventail de dépenses admissibles liées à des projets); et des prêts pour financer la préparation de propositions (pour aider à couvrir les coûts initiaux découlant de la préparation des propositions). Santé Canada soutient aussi des programmes communautaires de promotion de la santé et de prévention des maladies de même que des services d'inspection et d'élimination de la moisissure.

En 2008, le gouvernement du Canada a offert 300 millions de dollars pour la création du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations en plus d'offrir un investissement initial en fiducie pour aider les ménages des Premières Nations vivant dans des réserves ou sur des terres visées par un règlement à avoir accès plus facilement à des prêts privés pour le logement axé sur le marché ainsi que pour renforcer les capacités des Premières Nations qui souhaitent étendre ou développer le logement axé sur le marché. La SCHL joue le rôle de bailleur de fonds et de gestionnaire du Fonds. Un conseil de fiduciaires est chargé de superviser la gouvernance et les pratiques du Fonds ainsi que de guider son orientation pour qu'il puisse atteindre ses objectifs. Il y a neuf fiduciaires; six sont nommés dans les secteurs public et privé par le ministre responsable de la SCHL et trois sont nommés dans les collectivités des Premières Nations par le ministre d'AANC.

Le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations permet aux particuliers d'obtenir plus facilement un prêt à l'habitation, selon les conditions normales du marché, auprès d'une institution financière et favorise le renforcement des capacités, y compris en offrant de la formation, des conseils et du mentorat centrés sur le renforcement des capacités en matière de logement axé sur le marché des Premières Nations et des membres des collectivités admissibles. La principale différence entre le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations et les garanties d'emprunt ministérielles est que le Fonds insiste davantage sur l'emprunteur et s'apparente davantage à ce qui se fait hors des réserves. Les garanties d'emprunt ministérielles examinent si la position de l'administration de la bande comporte un risque, indépendamment de l'individu, et sont plus souvent utilisées dans le contexte des logements sociaux.

1.4.2 Objectifs et résultats attendus

En vertu de l'architecture d'alignement des programmes 2015-2016, le sous-programme de logement (3.4.3) appuie l'octroi de fonds aux Premières Nations pour leur permettre de planifier et de gérer leurs besoins en matière de logement, ce qui comprend la conception, la construction et l'acquisition de nouvelles unités d'habitation ainsi que la rénovation des unités existantes appartenant à la bande. L'objectif de ce sous-programme vise à favoriser la collaboration avec les Premières Nations afin d'augmenter l'offre de logements sûrs et abordables et d'atteindre de meilleurs résultats en matière de logement pour leurs résidents.

Le résultat attendu par AANC pour le programme dans son Rapport sur les plans et les priorités annuel a été revu au fil du temps. En 2011-2012, le résultat était escompté pour les infrastructures en général et consistait en une « base d'une infrastructure dans les collectivités des Premières nations qui protège la santé et la sécurité des membres de la collectivité et leur permet de participer à l'économie ». De 2012-2013 à 2015-2016, le résultat attendu consistait à ce que l'infrastructure des logements réponde aux besoins des collectivités des Premières Nations. En 2016-2017, le résultat escompté a été modifié pour devenir « les besoins en infrastructure de logement des Premières Nations sont comblés ». Pour évaluer si c'est le cas, AANC utilise le pourcentage des logements des Premières Nations qui sont jugés « adéquats³ ». Ce pourcentage est obtenu en prenant le nombre total de résidences, en soustrayant celles qui ont besoin de réparations majeures ou d'être remplacées et en divisant le résultat par le nombre total de résidences. AANC ne procède à aucune inspection pour vérifier les données rapportées.

³ Selon le Rapport sur les plans et les priorités, la notion de ce qui est « adéquat » décrit les habitations qui n'ont pas besoin de travaux de rénovation importants et qui disposent d'installations de plomberie de base, d'eau courante chaude et froide, de toilettes situées à l'intérieur ainsi que de bains et douches.

La Stratégie de mesure du rendement du programme prend en compte les résultats pour l'ensemble des programmes d'infrastructure. Le résultat pour le programme sur le logement correspond à celui du Rapport sur les plans et les priorités de 2012-2013 à 2015-2016. Les résultats immédiats décrits dans la stratégie de mesure du rendement ne traitent pas précisément du logement. Ces résultats sont les suivants :

- les biens d'infrastructure sont construits ou acquis dans les collectivités des Premières Nations;
- AANC dispose de l'information nécessaire pour prendre des décisions stratégiques, et les collectivités des Premières Nations ont l'information dont elles ont besoin pour affecter les ressources de manière à gérer leur infrastructure financée par AANC conformément aux normes de santé et sécurité établies; et
- les collectivités des Premières Nations sont appuyées pour gérer leurs actifs.

1.4.3 Gestion de programme, principaux intervenants et bénéficiaires

Au Ministère, la responsabilité de la gestion de cette aide relève du Programme d'immobilisations et d'entretien de la Direction générale des infrastructures communautaires du Secteur des opérations régionales d'AANC. Les bureaux régionaux d'AANC affectent à leur tour les fonds aux Premières Nations au moyen d'une formule basée sur la population. Les bénéficiaires du financement peuvent être les bandes et des conseils tribaux des Premières Nations.

À l'échelle nationale, AANC encourage le logement par l'entremise d'un financement en capital permanent fondé sur les projets. Il est intéressant de souligner qu'il n'existe pas d'autorité législative ni d'obligations découlant de traités pour soutenir le logement. Les lignes directrices ou les politiques en la matière indiquent plutôt que le logement est la responsabilité des Premières Nations, qui sont soutenues par AANC dans le cadre de la politique sociale. En ce sens, les Premières Nations peuvent recevoir de l'aide du gouvernement du Canada. L'approche « politique » repose sur les lignes directrices du Ministère en ce qui a trait à la soumission de propositions pour de petits projets d'immobilisations, qui exigent que des plans de logement pluriannuels continus soient présentés aux bureaux régionaux d'AANC. Étant donné cette approche régionale, le logement dans les réserves est géré selon différentes démarches variables, à la discrétion des bandes, ou dans certains cas, des conseils tribaux. Ces démarches peuvent comprendre ou non des sociétés d'habitation ou des politiques à l'échelle de la bande, ou encore des allocations budgétaires provenant des revenus que la bande génère elle-même. Parmi les bénéficiaires de l'allocation pour les petits projets d'immobilisations figurent : les bandes/établissements (territoires, réserves, fiducies); les conseils régionaux ou de district ainsi que les chefs et conseils; et les conseils tribaux.

1.4.4 Ressources du programme (\$) (réelles et estimées)

Les dépenses réelles et les principales estimations sont présentées dans le tableau ci-dessous. Au cours des cinq exercices financiers s'échelonnant de 2011-2012 à 2015-2016, le budget alloué au logement dans les réserves a atteint 716 215 624 \$ et de ce budget, 658 383 282 \$ ont été dépensés au total; soit environ 58 M\$ de moins que le montant prévu. La majeure partie de cette différence provenait des contributions.

Description des pouvoirs	Description	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Dépenses réelles						
Contributions	FINANCEMENT GLOBAL/DE BASE – LOGEMENT	28 730 946	26 564 407	27 913 081	29 501 075	28 973 525
	PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES DE LOGEMENT DANS LES RÉSERVES	95 000		146 125	3 589 899	3 821 911
	RASSEMBLER NOS FORCES – LOGEMENT	6 000				
	PRESTATION DE SERVICES AU LOGEMENT				55 175	
	LOGEMENT DANS LES RÉSERVES, CONSTRUCTION ET RÉNOVATION	98 792 882	88 692 686	110 221 273	92 393 543	96 303 216
	SOUTIEN AU FONCTIONNEMENT ET À L'ENTRETIEN DU LOGEMENT DANS LES RÉSERVES	2 777 759	2 679 803	3 089 413	1 633 482	2 676 462
Total des contributions		130 402 587	117 936 896	141 369 892	127 173 174	131 775 114
Régime d'avantages sociaux des employés	PRESTATION DE SERVICES AU LOGEMENT	23 062	33 252	139 239	71 240	70 743
	SOUTIEN AU FONCTIONNEMENT ET À L'ENTRETIEN DU LOGEMENT DANS LES RÉSERVES	177 468	25 899	71 792	101 594	199 315
Total du régime d'avantages sociaux des employés		200 530	59 152	211 031	172 834	270 058
Fonctionnement et entretien	PRESTATION DE SERVICES AU LOGEMENT	11 304	6 421	5 666	329	
	SOUTIEN AU FONCTIONNEMENT ET À L'ENTRETIEN DU LOGEMENT DANS LES RÉSERVES	351 411	578 684	153 545	94 818	162 984
Total du fonctionnement et de l'entretien		362 714	585 105	159 210	95 147	162 984
Salaires	PRESTATION DE SERVICES AU LOGEMENT	148 577	205 109	864 357	463 988	465 006
	SOUTIEN AU FONCTIONNEMENT ET À L'ENTRETIEN DU LOGEMENT DANS LES RÉSERVES	1 143 337	159 751	445 663	691 921	1 310 135
Total des salaires		1 291 913	364 860	1 310 021	1 155 909	1 775 141
Total des dispositions légales	LOGEMENT DANS LES RÉSERVES, CONSTRUCTION ET RÉNOVATION		1 539 525		10 445	-961
Total des dépenses réelles		132 257 745	120 485 538	143 050 154	128 607 509	133 982 337
Budget principal des dépenses						
Contributions	FINANCEMENT GLOBAL/DE BASE – LOGEMENT	140 135 900	140 135 900	140 135 900	134 865 402	111 044 458
	LOGEMENT DANS LES RÉSERVES, CONSTRUCTION ET RÉNOVATION					26 552 725
	SOUTIEN AU F ET E DU LOGEMENT DANS LES RÉSERVES	4 084 416	4 084 416	4 084 416	1 255 416	1 117 192
Total des contributions		144 220 316	144 220 316	144 220 316	136 120 818	138 714 375
Régime d'avantages sociaux des employés	MODES OPTIONNELS DE FINANCEMENT/FINANCEMENT DE BASE - LOGEMENT				133 269	-31 399
	PRESTATION DE SERVICES AU LOGEMENT			26 613	25 237	114 154
	SOUTIEN AU FONCTIONNEMENT ET À L'ENTRETIEN DU LOGEMENT DANS LES RÉSERVES	21 909				98 061
Total du régime d'avantages sociaux des employés		21 909		26 613	158 506	180 816
Fonctionnement et	PRESTATION DE SERVICES AU LOGEMENT	29 000	34 000	24 215	23 315	113 569

entretien						
	SOUTIEN AU FONCTIONNEMENT ET À L'ENTRETIEN DU LOGEMENT DANS LES RÉSERVES	862 201	842 101	577 280	577 280	207 728
Total du fonctionnement et de l'entretien		891 201	876 101	601 495	600 595	321 297
Salaires	MODES OPTIONNELS DE FINANCEMENT/FINANCEMENT DE BASE - LOGEMENT				918 000	
	PRESTATION DE SERVICES AU LOGEMENT			152 950	152 950	648 652
	SOUTIEN AU FONCTIONNEMENT ET À L'ENTRETIEN DU LOGEMENT DANS LES RÉSERVES	121 719				546 679
Total des salaires		121 719		152 950	1 070 950	1 195 331
Total des dispositions légalés	SOUTIEN AU FONCTIONNEMENT ET À L'ENTRETIEN DU LOGEMENT DANS LES RÉSERVES	500 000				
Total du budget principal des dépenses		145 755 145	145 596 417	145 501 374	138 450 869	140 911 819

2. Méthode d'évaluation

2.1 Portée de l'évaluation et calendrier

Même si la portée de l'évaluation est officiellement axée sur le sous-programme de logement d'AANC par le biais d'allocations de capitaux et d'autres formes de financement fondées sur des projets, elle présente une analyse de la mesure dans laquelle les objectifs et les résultats ont été atteints ou devraient raisonnablement être atteints et examine la totalité des programmes, des approches et des initiatives du gouvernement s'adressant aux Premières Nations de même que l'approche actuelle d'AANC en matière de logement dans les réserves. Elle examine aussi le volet sur l'allocation-logement du Programme d'aide au revenu en ce qui concerne son incidence sur l'accessibilité et l'abordabilité des logements.

L'évaluation couvre la période allant de 2011 à novembre 2016. Cependant, pour obtenir une vision globale des problèmes liés au logement et pour remettre en contexte les résultats à long terme, des données antérieures à 2011 ont été prises en compte. Par exemple, des études ayant mené à l'aboutissement de l'approche actuelle d'AANC ont été utilisées de même que des analyses de données remontant jusqu'à 2001 pour dresser un portrait plus complet des résultats au fil du temps. Ce détail est important, d'autant plus que les programmes d'AANC n'ont pas subi de changements majeurs depuis 1996.

Le cadre de référence de cette évaluation a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AANC le 25 septembre 2015. Des travaux préliminaires ont été effectués de novembre 2015 à mars 2016 ainsi que des recherches primaires sur le terrain d'avril à octobre 2016 par une équipe d'évaluation de la DGEMRE à AANC et avec le soutien de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation ainsi que de la société d'experts-conseils Ference and Company.

2.2 Enjeux et questions de l'évaluation

Le cadre de référence et la méthode utilisés dans la présente évaluation étaient guidés par la Politique sur l'évaluation de 2009, avant l'adoption de la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor en 2016, qui est désormais en vigueur. Par conséquent, les questions ont été élaborées selon les thèmes précisés dans l'ancienne politique. Toutefois, le présent rapport est structuré en fonction de la politique actuelle. Comme précisé dans le cadre de référence, les questions suivantes ont orienté la méthode sur laquelle repose cette évaluation :

Pertinence

Besoin continu du programme

- 1) Le gouvernement du Canada doit-il continuer de soutenir les Premières Nations dans la prestation et la gestion des services de logement?
- 2) Le gouvernement du Canada doit-il continuer de garantir des prêts pour soutenir la prestation de services de logement par l'entremise des garanties d'emprunt ministérielles?
- 3) Le soutien du gouvernement du Canada aux initiatives de logement du marché dans les réserves est-il nécessaire?

Harmonisation avec les priorités du gouvernement

- 4) Les activités actuelles liées au sous-programme de logement et à des mesures de soutien connexes telles que les garanties d'emprunt ministérielles et le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations sont-elles harmonisées aux objectifs stratégiques du Ministère et aux priorités gouvernementales?

Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral

- 5) Les Premières Nations sont chargées de fournir et de gérer les logements dans les réserves, avec l'aide du gouvernement du Canada. Est-ce que le rôle du gouvernement du Canada à cet égard est approprié et clair? Est-ce que les rôles des ministères concernés (AANC, SCHL et Santé Canada) sont appropriés et clairs?
- 6) La répartition actuelle des responsabilités entre l'administration centrale et les régions et entre la Direction générale des infrastructures communautaires et d'autres groupes (p. ex., le Secteur du dirigeant principal des finances) en ce qui concerne la prestation des programmes est-elle claire et efficace?
- 7) AANC devrait-il être le ministère responsable de l'offre de garanties d'emprunt pour les logements dans les réserves?
- 8) Le rôle actuel du gouvernement du Canada dans le soutien des initiatives de logement du marché est-il approprié et clair?

Rendement

Efficacité (succès)

- 9) Dans quelle mesure l'infrastructure de logement répond-elle actuellement aux besoins des collectivités des Premières Nations?
- 10) Dans quelle mesure a-t-on apporté des améliorations dans la construction et l'acquisition de logements afin de mieux répondre aux besoins des collectivités des Premières Nations en matière de logement?
- 11) Dans quelle mesure les collectivités des Premières Nations sont-elles en mesure d'offrir et de gérer des logements?
- 12) Dans quelle mesure les garanties d'emprunt ministérielles réussissent-elles à contribuer à l'obtention de meilleurs résultats en matière de logement?
- 13) Le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations contribue-t-il à l'établissement d'un marché privé du logement viable et durable dans les réserves?

- 14) Quels sont les principaux défis auxquels sont confrontées les Premières Nations pour répondre aux besoins en matière de logement de leurs collectivités? Dans quelle mesure ces défis peuvent-ils être relevés par le programme de logement?
- 15) Peut-on raisonnablement s'attendre à ce que les programmes actuels donnent lieu à l'acquisition et à la construction de logements qui répondent aux besoins des collectivités des Premières Nations?

Démonstration d'efficacité et d'économie

- 16) L'approche actuelle à l'égard des programmes de logement dans les réserves et la contribution relative du gouvernement du Canada sont-elles durables?
- 17) L'optimisation des ressources (en tenant compte de la qualité et du cycle de vie) dans le cadre de la construction et de la réparation de logements dans les réserves est-elle comparable à celle que l'on peut constater hors des réserves?
- 18) AANC réalise-t-il des gains d'efficacité grâce à ses programmes de logement?

2.3 Méthode d'évaluation

La méthode d'évaluation a été élaborée grâce aux travaux préliminaires sur le terrain et a été documentée par des recherches antérieures, des enjeux importants pour les participants des Premières Nations et l'état actuel des connaissances relatives aux problèmes de logement dans les réserves. Pour appuyer la méthodologie, l'évaluation a utilisé les méthodes suivantes de collecte de données.

2.3.1 Approche

La DGEMRE a abordé cette évaluation en vue de faire participer de multiples intervenants et collectivités des Premières Nations à la conception préliminaire, à la méthodologie, à la collecte de données probantes et à l'analyse. L'objectif était de considérer les participants à l'évaluation autrement que comme de simples informateurs pour améliorer les relations entre AANC et ces partenaires et d'accroître la crédibilité de l'évaluation. Alors que l'évaluation est un exercice intrinsèquement neutre, l'approche de partenariats permettait de s'assurer que l'évaluation traite de façon appropriée les renseignements recueillis. Par exemple, l'objectif lié à la réalisation de recherches préliminaires avant les principaux travaux sur le terrain était de s'assurer que les partenaires et les intervenants avaient donné leur avis sur l'orientation des questions de recherche du projet. Cette recherche préliminaire comprenait des entrevues et des discussions avec des organisations autochtones possédant des portefeuilles de logements dans les réserves de même que deux visites à des Premières Nations pour discuter de la méthode et des questions de recherche. Un autre exemple est la présentation des conclusions préliminaires au groupe de travail et au comité consultatif du projet, qui comprennent tous deux des partenaires de la prestation de services et des intervenants ayant des points de vue uniques, afin de connaître leurs réactions et leurs commentaires avant l'analyse finale.

2.3.2 Sources de données

Examen de la documentation

La recherche documentaire était orientée par les questions de recherche de l'évaluation ainsi que par d'autres questions découlant de la recherche préliminaire, et elle faisait appel à des moteurs de recherche universitaires ainsi qu'à la bibliothèque d'AANC. Au total, 101 articles (excluant les articles résumant la même information) ont été consultés directement comme référence pour documenter les observations du présent rapport. Une bibliographie est présentée à l'annexe B. Parmi les thèmes importants se trouvaient l'analyse historique de l'utilisation des terres et les questions législatives liées au logement dans les réserves; la situation actuelle du logement dans les réserves; les modèles de gestion du logement social au Canada et dans différents pays concernant les populations autochtones et non autochtones; les conséquences des conditions de logement et les liens avec d'autres problèmes; et les mesures du caractère adéquat du logement.

Examen des lois, des politiques et des approches liées aux programmes de logement d'AANC

Un consultant externe a réalisé un examen de la documentation résumant les aspects législatif et juridique ainsi que l'évolution de l'approche en matière de logement d'AANC, aboutissant en 1996 à ce qu'il est désormais convenu d'appeler sa Politique sur le logement. Ces travaux de recherche visaient à fournir une analyse approfondie de la mesure dans laquelle les programmes actuels respectent le but des documents de politique d'origine et de la façon dont cette situation concerne officiellement AANC et les Premières Nations.

Analyse des bases de données

Les Premières Nations présentent des rapports annuels des bénéficiaires relativement à leur allocation pour les petits projets d'immobilisations⁴. Les données ont été extraites par les administrations de bande et encodées dans SPSS à des fins d'analyse des tendances, de la variance et de la régression. Cette analyse quantitative a été utilisée pour évaluer les résultats relatifs au rendement.

Entrevues avec des informateurs clés

Des entrevues ont d'abord été réalisées pour documenter la méthodologie et le plan d'évaluation dans le cadre d'études de cas ainsi qu'à la dernière étape du travail sur le terrain pour discuter des problèmes dans le contexte des conclusions préliminaires. Le personnel de la DGEMRE a réalisé des entrevues auprès des personnes suivantes : 25 employés d'AANC (c.-à-d. des personnes ciblées jouant un rôle important concernant le logement dans les réserves), de la SCHL et de Santé Canada; des membres du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations; et de 49 experts des Premières Nations (y compris des gestionnaires du logement, des experts techniques et des représentants d'autres organisations autochtones possédant des portefeuilles de logements dans les réserves, ainsi que des chefs et des conseils) qui ont été sélectionnés au moyen de la méthode de sélection de l'étude de cas décrite ci-dessous.

⁴ Voir sur Internet : <URL : http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/dci2016-17_41701_1449248000103_fra.pdf>.

Études de cas

Les études de cas étaient dirigées par le personnel de la DGEMRE, avec l'aide de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation. Chaque collectivité a fait l'objet d'une étude de cas et 26 études ont été réalisées au total. Chaque étude illustre en détail l'approche de gestion du parc immobilier, les défis rencontrés et les résultats obtenus. Elles avaient pour but de recueillir des renseignements sur les initiatives et les approches qui favorisent des résultats positifs et des conditions qui peuvent générer des défis. Les études de cas comprenaient des entrevues avec du personnel de la bande responsable du portefeuille de logements, et dans certains cas, avec le chef et le conseil, les résidents et d'autres travailleurs de la collectivité. Elles pouvaient aussi comprendre les éléments suivants : une série d'inspections des résidences dans les collectivités où le pourcentage de résidences appartenant à la bande est élevé; et une analyse des documents officiels concernant les politiques et les règlements en matière de logement, les propositions ou les projets récents ou nouveaux et les ententes avec d'autres municipalités, entreprises ou ordres de gouvernement pour les contrats de services liés aux infrastructures ou au logement.

Les collectivités étaient choisies de façon à garantir une gamme d'écart régionaux, de populations, d'activités économiques, de niveaux d'éloignement et de conditions des logements. Les activités de construction et de rénovation de logements récentes ont aussi été prises en compte. Plus précisément, les évaluateurs se sont efforcés de visiter des collectivités ayant un niveau élevé d'activités de construction et d'autres ayant un niveau faible ou nul, pendant la période visée de 2011 à 2016.

Toutes les régions à l'exception du Yukon étaient représentées dans les études de cas comme suit : Colombie-Britannique (trois), Alberta (quatre), Saskatchewan (trois), Manitoba (six), Ontario (trois), Québec (trois) et la région de l'Atlantique (quatre).

2.3.3 Triangulation et analyse

La documentation a été présentée sous forme de tableaux et résumée par question de recherche. Les renseignements découlant des études de cas et des entrevues ont été encodés en utilisant le logiciel d'analyse qualitative NVivo, par question de recherche, et ensuite ventilés par thème et par observation. Ces renseignements ont été vérifiés par triangulation avec les données brutes issues des rapports des bénéficiaires et des requêtes statistiques concernant les données brutes ont été générées à partir des observations qualitatives et vice versa. L'information provenant des entrevues et des études de cas a été analysée pour trouver des concordances ou des divergences d'opinions et par la suite, ces observations ont été comparées à la documentation, aux documents officiels sur les politiques et les lois ainsi qu'aux données brutes. Lorsqu'il y avait des concordances ou des divergences liées aux observations des différentes sources de données, celles-ci étaient notées.

2.3.4 Considérations, points forts et limites

Les renseignements recueillis et analysés pour la présente évaluation l'ont été uniquement dans le but de produire des conclusions pouvant documenter des recommandations concrètes visant à améliorer les conditions et la gestion du logement dans les réserves. Il est toutefois difficile de dissocier les problèmes liés au logement des autres problèmes historiques, sociaux et économiques ainsi que des problèmes en matière d'économie et d'infrastructure inhérents aux collectivités rurales, que ce soit dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci.

En ce qui concerne le contexte du logement dans les réserves, le gouvernement du Canada est d'avis que le logement est la responsabilité des Premières Nations et il peut être très difficile de mesurer les résultats visés par le gouvernement (p. ex. s'assurer que les besoins en infrastructures sont « comblés » ou « pris en charge »). Malgré le fait que les conclusions soient liées à tous les niveaux de gestion du logement et à tous les intervenants impliqués, les recommandations formulées dans le présent rapport sont destinées à AANC; pas aux Premières Nations ou à d'autres ministères ou intervenants. Par conséquent, les recommandations sont limitées aux mesures qu'AANC peut, en tant que ministère, adopter ou influencer.

Les données brutes des rapports présentés par les bénéficiaires de financement des Premières Nations comprennent des variables comme le nombre total d'unités d'habitation, le nombre de résidences nécessitant des réparations considérables ou les résidences à remplacer; ainsi que des données sur l'eau, les égouts, les routes, etc. Ces chiffres sont rapportés par les administrateurs de la bande eux-mêmes et leur exactitude n'est pas vérifiée. En outre, certaines définitions posent des problèmes importants (p. ex. « réparations importantes ») (voir section 5.1). Les données brutes des bénéficiaires n'ont été communiquées que jusqu'en 2014, moment de la rédaction du rapport. Une partie des variables liées aux données brutes ont pris fin en 2012, car AANC les a éliminées de l'outil de collecte des données en 2013-2014. Les variables du recensement utilisées dans l'analyse des données brutes n'étaient accessibles que jusqu'au dernier recensement réalisé en 2011.

Le présent rapport a été rédigé en faisant preuve de la rigueur méthodologique requise pour un projet d'évaluation combinant les méthodologies. Étant donné la nature principalement qualitative des données, les conclusions ne sont pas conçues pour être généralisées. L'évaluation a plutôt pour objectif de recueillir des observations et des idées importantes pour documenter les recommandations à l'intention d'AANC quant à la façon d'aborder les problèmes de logement dans le but manifeste d'apporter des améliorations à long terme.

2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité

L'évaluation était dirigée par la DGEMRE. L'élaboration de la méthodologie a été appuyée par la société Ference and Company. L'Ontario First Nations Technical Services Corporation a facilité la réalisation des études de cas et des analyses.

Un groupe de travail a été créé pour donner des conseils sur quatre points essentiels : le lancement de l'évaluation, la méthodologie, les conclusions préliminaires et le rapport final. Le groupe de travail comprenait des représentants de la Direction générale des infrastructures communautaires et de la Direction de l'aide au revenu d'AANC, de Santé Canada, de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et de l'Assemblée des Premières Nations.

Un comité consultatif a été formé avant le début de la collecte des données primaires pour aider à éclairer les objectifs plus généraux et les effets souhaités de l'évaluation. Parmi ses membres figuraient : les sous-ministres adjoints principaux d'AANC (Secteur des opérations régionales et Secteur des politiques et de l'orientation stratégique); le dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation d'AANC; un sous-ministre adjoint principal de Santé Canada (Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits); un premier vice-président de la SCHL (Politiques, Recherche et Relations publiques); un chef des Premières Nations du Québec; et un chef régional du Manitoba.

Le rapport a été distribué aux membres du groupe de travail deux fois avant la rédaction de l'ébauche finale et a été examiné par un consultant externe.

3. Pertinence – approche d’AANC en matière de logement dans les réserves

3.1 Comprendre le rôle actuel du gouvernement fédéral

L’objectif actuel d’AANC est de collaborer avec les administrations des Premières Nations pour favoriser des logements abordables, adéquats et durables. Son approche pour y parvenir consistait à offrir du financement déterminé par une formule et des contributions fondées sur des propositions ainsi qu’à soutenir diverses initiatives permettant aux Premières Nations de contourner les limites et les lacunes liées à l’acquisition de terrains et de propriétés découlant d’articles de la *Loi sur les Indiens*.

AANC a affirmé que les résultats concernant le logement dans les réserves ont changé avec le temps et qu’en 2016-2017, ils consistaient à « soutenir » les besoins des Premières Nations en matière d’infrastructures de logement. Auparavant, il fallait plutôt s’assurer que les besoins en matière d’infrastructures de logement soient « comblés ». Néanmoins, le financement déterminé par une formule pour le logement ne devrait servir qu’à financer certains coûts liés au logement et dans la plupart des cas, il est loin de suffire pour couvrir les coûts de construction d’une seule résidence, même si le montant total alloué est consacré à cette fin. On s’attend à ce que les Premières Nations se procurent les fonds nécessaires auprès d’autres sources.

Les contributions d’AANC par le biais de son Programme d’immobilisations et d’entretien visent à offrir l’aide financière nécessaire à la planification, la construction/l’acquisition ainsi que le fonctionnement et l’entretien des immobilisations et des services communautaires (infrastructures, y compris les écoles) et des logements (résidentiels) respectant les politiques et les normes approuvées qui sont décrites dans le Protocole pour les infrastructures financées par AANC⁵.

Toutefois, le principal point de discordance est la mesure dans laquelle on peut s’attendre à ce que le financement, lorsqu’il est combiné à d’autres ressources dans les réserves, réponde raisonnablement aux besoins en matière de logement des Premières Nations. On a également laissé entendre qu’une des principales raisons expliquant la mauvaise qualité du logement dans les réserves est le vide réglementaire entourant l’application du code du bâtiment^{6,7} et la capacité des collectivités des Premières Nations à se positionner de manière à être responsables du logement de façon générale.

⁵ Voir sur Internet : <URL : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1409148994545/1409149023055#2.0>>.

⁶ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *La situation du logement dans les Premières Nations : Défis et réussites*, 2015.

⁷ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Le logement et l’infrastructure dans les réserves : Recommandations de changements*, 2015.

3.1.1 *Loi sur les Indiens et utilisation des terres de réserve*

La *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement l'autorité sur les « Indiens et sur les terres réservées pour les Indiens », et la *Loi sur les Indiens* fixe les responsabilités de gestion foncière du ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien pour la plupart des terres de réserve du Canada. La gestion foncière englobe généralement des activités liées à la propriété, à l'aménagement et à la mise en valeur des terres à des fins personnelles, communautaires et économiques. Au sens de la *Loi sur les Indiens*, une réserve est une « [p]arcelle de terrain dont Sa Majesté est propriétaire et qu'elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande ». Les terres de réserve se différencient d'autres terres en ce sens que :

- les titres de propriété officiels relatifs aux réserves sont détenus par la Couronne plutôt que par des particuliers ou des organisations;
- on reconnaît aux Premières Nations un droit sur les terres de réserve qui comprend l'occupation exclusive, l'inaliénabilité et la nature commune de cet intérêt;
- les terres ne peuvent être saisies par voie judiciaire ou être hypothéquées ou mises en gage à des non-membres des Premières Nations; et
- le ministre doit approuver ou accorder la plupart des transactions foncières en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

En vertu de la *Loi sur les Indiens*, tous les membres d'une Première Nation peuvent se voir attribuer des terres (l'attribution est le droit d'utiliser et d'occuper une parcelle de terre de réserve). Les attributions doivent être approuvées par le conseil de bande et le ministre. Une fois l'attribution approuvée, le détenteur de l'attribution dispose de la « possession légale » d'une parcelle de terre et peut obtenir un certificat de possession comme preuve de son droit. Toutefois, le titre de propriété des terres demeure détenu par la Couronne. Un particulier peut transférer son attribution à la bande ou à un autre membre de la bande, louer son attribution à une tierce partie ou céder son attribution à un autre membre de la bande dans son testament. Tous ces transferts d'attributions individuelles doivent être approuvés par le ministre. Si le détenteur de la « possession légale » cesse d'être un membre de la bande, l'attribution doit être transférée à la bande ou à un autre membre de la bande.

Certaines Premières Nations choisissent de ne pas attribuer les terres à des membres de la bande en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Elles préfèrent plutôt accorder l'utilisation des terres à des familles ou des particuliers par le biais d'une propriété de droit coutumier ou traditionnelle, parfois appelée « propriété informelle ». Certaines Premières Nations utilisent une combinaison de la *Loi sur les Indiens* et des systèmes de droit coutumier ou traditionnels. Des estimations antérieures indiquent que 10 % des Premières Nations utilisent les pratiques de gestion des terres officielles de la *Loi sur les Indiens* et que moins de trois pour cent des terres de réserve totales sont assujetties à des certificats de possession. En outre, la grande majorité de ces certificats de possession ont été délivrés en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique.

La complexité de la gouvernance des propriétés foncières peut entraîner un manque de compréhension de la part de nombreuses Premières Nations. En fait, elles ont le pouvoir d'adopter des règlements pour structurer la façon dont les terres communes sont exploitées. En pratique, la gouvernance de la plupart des terres des Premières Nations ne relève pas de leur autorité réelle ou perçue ou elles ne possèdent pas de connaissances précises et exactes quant à l'organisation des intérêts⁸. Cette situation a été observée clairement dans les études de cas, où, bien souvent, les gestionnaires de la bande et du logement n'étaient pas au courant de leurs pouvoirs concernant les règlements ou la gestion des terres en général. Dans certains cas, lorsqu'ils ne savaient pas qu'ils avaient un quelconque pouvoir, ils croyaient (à tort) que les lois fédérales les empêchaient d'exercer leurs droits de gestion des terres.

Par exemple, dans une Première Nation sélectionnée pour participer aux études de cas, il n'y avait aucun système officiel de partage des terres de la collectivité. Les parcelles étaient traditionnellement attribuées de façon non officielle aux familles par des agents des Indiens. Cette pratique a eu pour résultat que sur le plan politique, il est désormais délicat pour le gestionnaire du logement de prendre des décisions qui pourraient avoir une incidence sur l'attribution de terres à une famille. Par conséquent, leur capacité à faire des ajouts aux terres attribuées à une famille est limitée.

La capacité des Premières Nations à effectuer une planification de l'utilisation des terres a été jugée essentielle à la gestion efficace d'un régime de logement par les études de cas et les participants aux entrevues. Ce facteur dépend grandement de la bonne compréhension du régime foncier par l'administration de chaque bande. Étant donné les nombreuses situations complexes associées au régime foncier actuel de chaque Première Nation, il serait primordial de chercher des solutions en fonction des situations propres à chaque Première Nation plutôt que des solutions nationales ou régionales globales⁹. Actuellement, ces initiatives sont mises en œuvre de façon ponctuelle par les régions d'AANC et elles ne découlent pas d'une orientation ministérielle générale.

3.1.2 Politique du logement dans les réserves

Tout au long des années 1960 et 1970, les conditions de logement déplorables dans les réserves ont été bien documentées et ont graduellement donné naissance à une nouvelle approche en matière de logement dans les réserves. En 1985¹⁰, certaines personnes ont fait valoir que le gouvernement devrait soutenir les Premières Nations en se fondant sur des besoins ciblés et que la situation dans les réserves représente une crise^{11,12} ayant des coûts sociaux importants¹³. En 1996, le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones a conclu que les logements des Autochtones ne répondaient pas aux normes et qu'ils menaçaient leur santé et leur bien-être. Qualifiant les conditions de vie des Autochtones d'intolérables, le rapport ajoutait qu'il fallait traiter les risques graves pour leur santé et leur sécurité comme une situation d'urgence exigeant la prise de mesures

⁸ Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, *Study 3 : First Nations Land Use Planning*, 2011.

⁹ Voir Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, *Study 1 : First Nation Land Tenures : Achieving Recognition & Security*, 2011.

¹⁰ Groupe de travail Nielsen, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, 1985.

¹¹ Comité permanent des affaires autochtones à la Chambre des communes, *Questions en suspens : Programme d'action pour les Canadiens dans les années 1990, 1990*.

¹² Comité permanent des affaires autochtones à la Chambre des communes, *Le temps d'agir*, 1992.

¹³ Centre de collaboration nationale de la santé autochtone, *Le logement comme déterminant social de la santé des Premières nations, des Inuits et des Métis*, 2009. Consulté sur Internet : <URL : [http://www.nccah-censa.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/20/Housing%20\(French\).pdf](http://www.nccah-censa.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/20/Housing%20(French).pdf)>.

immédiates. Le rapport renfermait onze recommandations sur le logement, notamment la nécessité de mettre en œuvre des mesures afin de surmonter la pénurie de logements sur une période de dix ans, d'injecter des fonds supplémentaires dans ce domaine, de préciser les droits en matière de logement en vertu des traités, d'assurer un plus grand contrôle et une plus grande compétence aux Autochtones en matière de logement, d'établir des institutions des Premières Nations, d'assurer une responsabilité partagée des coûts du logement et d'instaurer une coopération entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada.

D'après une série de documents de groupes de travail rédigés en 1989^{14,15} et en 1990,¹⁶ AINC a élaboré en 1996 la politique que l'on appelle désormais la Politique sur le logement dans les réserves¹⁷. Elle vise à permettre aux Premières Nations de décider comment, où et quand les fonds affectés au logement seront investis. Elle se fonde sur les principes suivants : l'expertise et le contrôle des Premières Nations, les responsabilités partagées et un accès accru au financement du secteur privé. Toutefois, des informateurs clés interrogés et des gestionnaires du logement des Premières Nations ont indiqué qu'en pratique, ces objectifs ne se sont pas concrétisés aussi bien que prévu et le rôle joué par AINC a été décrit comme étant réactif par ces personnes en raison des importants investissements de fonds axés sur des propositions à certains moments clés; surtout en 1996 et en 2008 (Plan d'action économique du Canada), mais sans soutien stratégique pour le renforcement de la capacité et l'amélioration à long terme.

Au début de l'élaboration de cette nouvelle politique, il était clair qu'il y avait une intention de se fonder sur les principes établis dans le but de favoriser l'autodétermination des Premières Nations et les améliorations à long terme. L'adhésion à ce processus devait permettre d'affecter des fonds pour couvrir des coûts qui ne l'étaient pas auparavant (p. ex. assurances, service de la dette, etc.). Cependant, il n'y a eu aucun financement additionnel dans ces domaines. Le Guide pour l'élaboration de propositions de logement des Premières nations¹⁸, qui définissait la procédure pour les Premières Nations souhaitant adopter la nouvelle politique, permettait aux Premières Nations d'obtenir un financement ponctuel (sur cinq ans, si elles le désiraient) pour couvrir les frais liés à l'élaboration de plans de gestion du logement pluriannuels et à l'établissement des structures de gouvernance connexes pour leurs collectivités.

Les plans pluriannuels comportaient trois volets : un plan de travail, un plan de ressources et un plan liant les activités de logement aux initiatives de formation, de création d'emplois et de développement des entreprises. Le plan de travail visait à définir les tâches à entreprendre chaque année, y compris : entretenir et assurer les maisons existantes afin que les rénovations essentielles et les travaux courants soient effectués; protéger la maison et prévenir une détérioration prématurée; rénover les logements ne répondant pas aux normes; construire de nouvelles maisons ou agrandir des maisons existantes pour réduire le surpeuplement et répondre aux besoins des nouvelles familles; et gérer le programme de logement communautaire de façon continue. Les plans en matière de

¹⁴ INAC Housing Review Working Group, *Indian Housing On -Reserves: Towards a New Federal Policy and Approach*, 1989.

¹⁵ *On-Reserve Housing Policy: Summary of Recommendations*, 1989. Le résumé des documents a été rédigé par AINC, l'Assemblée des Premières Nations, la Federation of Saskatchewan Indian Nations et le Conseil tribal de Dakota Ojibway.

¹⁶ *Assises d'un nouveau programme de logement dans les réserves*, document de travail d'AINC, 1990.

¹⁷ Voir sur Internet : <URL : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100010752/1100100010753#chp5>>.

¹⁸ Voir sur Internet : <URL : <http://web.archive.org/web/20150517203526/http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100010755/1100100010757>>.

logement devaient être liés aux plans d'entretien des infrastructures communautaires, comme les réseaux d'aqueducs et d'égout, les routes et l'aménagement d'un lotissement.

Le plan de ressources avait pour but de décrire en détail toutes les dépenses liées aux diverses tâches pour l'année. Il permettait aussi de déterminer les revenus et les ressources nécessaires pour couvrir les dépenses prévues. En plus des fonds affectés au logement par le gouvernement fédéral, on demandait aux Premières Nations de trouver des fonds découlant des ressources de la bande, des ressources locales (comme du bois, de la paille, du sable ou du gravier, de la main-d'œuvre, de l'hébergement auprès de particuliers), du financement par emprunt à des organismes publics et privés, des régimes de location et d'autres programmes publics.

Le plan de travail et les composantes des ressources devaient être ajustés par les Premières Nations jusqu'à ce que les coûts et les ressources correspondent. Si les Premières Nations augmentaient leurs dépenses pour le logement par le biais d'un financement par emprunt, on leur conseillait de s'assurer que les futurs revenus seraient suffisants pour couvrir les coûts associés au remboursement du prêt en plus des frais d'entretien, d'achat de polices d'assurance, d'administration, de rénovation et de construction permanents.

Un volet liait aussi les plans et la création d'emplois, la formation et le développement économique et décrivait des stratégies pour accroître les occasions commerciales au sein de la collectivité.

Finalement, les Premières Nations devaient décrire leur structure de gouvernance dans le domaine du logement. Elles devaient décrire leurs mécanismes de reddition de comptes aux membres de la collectivité et au gouvernement. On s'attendait à ce que les Premières Nations possèdent des politiques, des programmes, des procédures et des mécanismes de recours transparents.

Les Premières Nations qui choisissaient de ne pas adopter le processus devaient continuer de se fonder sur les dispositions antérieures à 1996 du Programme de subventions au logement d'AINC. Leur financement en capital pour le logement ne pouvait être utilisé que pour la construction, la réfection ou la rénovation (non pour l'achat de polices d'assurance, les coûts liés au service de la dette, etc.) et était alloué projet par projet.

Même si l'adoption du nouveau processus en 1996 prévoyait le versement ponctuel de fonds supplémentaires, la nécessité que tous les plans n'entraînent pas de coûts additionnels du point de vue d'AINC signifiait simplement que le Ministère avait décidé d'insister sur le fait que les Premières Nations devraient augmenter leurs revenus sans avoir recours au gouvernement fédéral. Le processus avait été conçu pour aider les Premières Nations à assumer un plus grand rôle dans la gestion de leurs parcs immobiliers, le financement par l'emprunt et la création d'une culture de renforcement de la propriété privée.

Même si cette approche comporte des points positifs, notamment l'importance accordée à la gestion du logement par les Premières Nations, la planification à long terme et une plus grande souplesse, elle présentait aussi certaines limites considérables. Les avantages financiers directs de l'adoption de la nouvelle politique (en plus de l'allocation annuelle pour les petits projets d'immobilisations) relativement au soutien à la planification à long terme ont pris fin en 2001. Depuis ce temps, des investissements sporadiques ont été réalisés pour renforcer la capacité et la planification, mais il n'y a eu aucune initiative systématique à long terme en plus de l'allocation annuelle pour les petits projets d'immobilisations. En outre, l'allocation pour les petits projets d'immobilisations découlant de l'adoption de la politique n'a pas été modifiée avec les années et les Premières Nations reçoivent le même taux qu'il y a 20 ans.

L'élaboration de plans de logement à court et à long terme par les Premières Nations ne vise pas à coordonner et affecter le financement du gouvernement fédéral au-delà des initiatives axées sur des propositions. Le Ministère les considère simplement comme des outils de planification pour chaque Première Nation¹⁹ comprenant des mesures proactives limitées pour aider les Premières Nations à réaliser les différents aspects de ces plans. L'approche axée sur la planification privilégiée par la nouvelle politique et le guide connexe n'ont pas été conçus pour servir d'outil d'évaluation permanent à AINC.

En d'autres termes, la mesure dans laquelle cette approche constitue une réelle politique est discutable, puisqu'elle ne prend en compte qu'un ensemble de principes et une approche pour les allocations annuelles se basant exclusivement sur des projets fondés sur des propositions dans les collectivités participantes. La Politique sur le logement dans les réserves est davantage une position du gouvernement qu'une réelle politique décrivant les modalités liées aux Premières Nations. Cette position est que les Premières Nations sont responsables du logement, avec un certain soutien d'AANC. Effectivement, ce que l'on appelle la « politique » est une série de lignes directrices sur l'adoption de ladite « politique ». Il n'existe aucun document constituant officiellement la Politique sur le logement dans les réserves d'AINC en soi.

¹⁹ *Rapport de la vérificatrice générale du Canada : Chapitre 6 — Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves*, avril 2003.

Recommandation 1 : Consulter les Premières Nations pour concevoir un mandat ministériel clair consistant à renforcer les capacités à long terme et la gouvernance en matière de logement.

Cet engagement devrait être proactif, inclusif et significatif et viser à mieux harmoniser les activités ministérielles aux principes des Premières Nations énoncés dans les politiques en matière de logement dans les réserves relativement au contrôle, à l'expertise, aux responsabilités partagées et à l'accès accru au financement du secteur privé.

De plus, la réactivité des injections considérables de fonds d'AANC depuis l'élaboration de cette politique met en évidence une grande variabilité de l'application des approches liées au logement dans les réserves entre les bureaux régionaux d'AANC, certains adoptant une approche très proactive avec les collectivités en les aidant à planifier et à explorer la production de recettes et d'autres affirmant qu'ils n'ont pas le pouvoir de le faire, et dans certains cas, une volonté variable des Premières Nations de collaborer avec AANC.

Recommandation 2 : Donner aux représentants du programme d'AANC un mandat solide et clair ainsi qu'une certaine souplesse en ce qui concerne le financement pour soutenir de façon proactive chaque Première Nation et ses organismes professionnels désignés, le cas échéant, pour mieux répondre aux besoins qu'elle a elle-même définis.

3.1.3 AANC, SCHL et garanties d'emprunt ministérielles

Beaucoup de gestionnaires du logement et de conseils de bande des Premières Nations, ainsi que de fonctionnaires fédéraux, ont souligné que les rôles d'AANC et de la SCHL peuvent souvent se contredire ou se chevaucher. Par exemple, une Première Nation doit communiquer avec les deux organismes séparément pour obtenir un soutien financier par l'entremise de propositions, gérer deux administrations distinctes sur le plan des politiques et des procédures et faire face à des critères décisionnels qui peuvent différer en cherchant à obtenir un soutien financier. Le budget de 2016 comprend des appels de propositions relativement à des volets d'AANC et de la SCHL. Les participants à l'évaluation ont laissé entendre que la démarche est vague et en fin de compte, inefficace lorsque, par exemple, une Première Nation ayant besoin de renforcer ses capacités doit communiquer avec les deux organismes et suivre deux procédures distinctes. Les personnes interrogées ont donné des exemples récents d'initiatives réalisées par les deux organismes fédéraux dans un même but et qui ont fini par interférer l'une avec l'autre et entraîner de la confusion autant pour le personnel du gouvernement que pour les Premières Nations.

Le principal volet unissant les deux ministères est celui des garanties d'emprunt ministérielles, qui est une garantie d'emprunt d'AANC pour permettre aux Premières Nations d'emprunter pour construire des résidences. Environ 80 % de ces emprunts se déroulent par l'entremise de la SCHL et les 20 % restants par le biais d'autres institutions financières. Même si les garanties d'emprunt ministérielles sont considérées comme étant un volet efficace et essentiel pour favoriser la construction de logements en général, une Première Nation est confrontée à des processus potentiellement inefficaces en devant contacter deux organismes fédéraux pour atteindre un seul objectif. Des informateurs clés ont aussi parlé de la perplexité qui caractérise le fait qu'un ministère fédéral garantisse les prêts d'un autre.

Recommandation 3 : En collaboration avec la SCHL, concevoir une approche simplifiée en matière de financement. Cette approche devrait encourager une planification à long terme et réduire le fardeau bureaucratique imposé aux Premières Nations.

De plus, bien que les garanties d'emprunt ministérielles soient un volet essentiel de l'acquisition de logements, en particulier pour les logements sociaux appartenant à la bande, les personnes interrogées du gouvernement fédéral ont insisté sur la nécessité pour AANC et la SCHL de mieux examiner les conséquences à long terme du financement garanti par le gouvernement et le niveau d'endettement relatif ainsi que les risques qu'il représente pour la capacité de gestion des Premières Nations. Plusieurs informateurs clés se sont dits préoccupés par le fait que l'utilisation continue des garanties d'emprunt ministérielles constitue une responsabilité financière croissante pour les Premières Nations en ce qui a trait au service de la dette comme pourcentage de leurs dépenses, en particulier lorsque les revenus locatifs ne suivent pas l'augmentation du niveau d'endettement. Quelqu'un a souligné que certains niveaux d'endettement des Premières Nations étaient ingérables, ou qu'ils le seraient bientôt, en raison des hypothèques en vigueur.

Enfin, un répondant a indiqué que les exigences actuelles pour acquérir les garanties d'emprunt ministérielles compliquent l'accès au programme pour les collectivités qui ont déjà connu des défauts de paiement antérieurs, perpétuant ainsi le besoin de logements croissant dans les collectivités dont la capacité est réduite²⁰.

Les personnes interrogées ont avancé qu'ils se posaient des questions relativement au but des garanties d'emprunt ministérielles et s'inquiétaient du manque de clarté quant à la mesure dans laquelle les garanties sont censées favoriser l'accession à la propriété, les logements sociaux ou les deux. Un des répondants a expliqué qu'à l'origine, le programme avait été conçu pour encourager l'accession à la propriété, mais qu'il était plutôt devenu le principal moyen d'obtenir des logements sociaux.

3.1.4 Volet sur l'allocation-logement du Programme d'aide au revenu

Bien qu'elle ne fasse pas partie du Programme de logement, l'allocation-logement est une dépense admissible pour les bénéficiaires d'une aide au revenu (supérieure aux indemnités de vie chère) dans les réserves. Elle vise à subventionner les coûts liés au logement et reflète les politiques de la province où est située la réserve²¹. Les bureaux régionaux d'AANC distribuent les fonds alloués à l'aide au revenu à chaque Première Nation; toutefois, l'approche diffère entre les régions et entre les collectivités quant à la façon dont les fonds de l'allocation-logement sont administrés par rapport à l'aide au revenu. Ce problème a eu des répercussions importantes sur l'abordabilité du logement pour les bénéficiaires de l'aide au revenu, ainsi que sur les administrations des Premières Nations qui tentent de s'assurer que leurs membres à faible revenu ont un logement adéquat.

²⁰ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Le logement et l'infrastructure dans les réserves : recommandations de changements*, 2015.

²¹ Voir *Manuel national programmes sociaux*. Sur Internet : <URL : https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-HB/STAGING/texte-text/hb_sp_npm_mnp_1335464147597_fra.pdf>.

Selon les personnes interrogées d'AANC, les allocations régionales liées à l'allocation-logement ne prennent pas correctement en compte les besoins réels et ne suivent pas le rythme des politiques provinciales. Cette situation a entraîné des inégalités entre les Premières Nations et les régions où, dans certains cas, les formules utilisées pour l'allocation-logement ne prennent en considération que le nombre de bénéficiaires de l'aide au revenu qui vivent dans des logements sociaux subventionnés par la SCHL faisant l'objet d'une garantie d'emprunt ministérielle alors que dans d'autres régions, la formule prend en compte tous les bénéficiaires d'une aide au revenu, peu importe le type de logement. Cette situation survient malgré le fait que le programme d'aide au revenu d'AANC ait pour but de reproduire les politiques et les taux de la province où la réserve est située et que la répartition provinciale des coûts liés au logement soit appliquée peu importe le type de logement.

En outre, il n'y a pas d'uniformité entre les Premières Nations quant à la façon dont elles administrent les fonds. Elles les incluent souvent dans les paiements d'aide au revenu destinés aux bénéficiaires (conformément aux pratiques provinciales). D'autres fois, elles conservent le montant pour payer le loyer ou utilisent les fonds pour payer l'hypothèque à la SCHL. Il s'ensuit un risque que les sommes prévues pour les bénéficiaires de l'allocation-logement subventionnent les logements pour des personnes qui ne sont pas admissibles à l'aide au revenu²².

Ces problèmes doivent être examinés de façon plus approfondie et des recommandations doivent être formulées dans l'évaluation de l'aide au revenu, qui devrait être achevée en juin 2017.

3.1.5 Propriété du logement et logement axé sur le marché

Le gouvernement du Canada joue un rôle modeste pour faciliter l'accession à la propriété et le logement axé sur le marché dans les réserves. Environ le tiers des résidences dans les réserves sont de propriété privée par le biais de différents mécanismes décrits à la section 1.2.1. Dans les collectivités de capacité élevée où la production de recettes est appropriée, l'utilisation de fonds renouvelables pour rembourser les hypothèques ainsi que les relations directes avec les banques sont fréquentes. Les constatations des études de cas concernant les collectivités où des relations directes avec des banques avaient été établies laissent entendre que cette procédure entraîne un portefeuille de logements beaucoup plus durable sur le plan des risques et de la responsabilisation liée au logement que les régimes qui dépendent exclusivement ou presque exclusivement des logements sociaux de la SCHL. Mais finalement, l'accession à la propriété ne constitue pas un marché en soi, et un marché immobilier traditionnel est très rare dans les réserves, étant donné la complexité unique des biens fonciers dans les réserves, comme précisé à la section 3.1.1 relativement aux titres de propriété et aux intérêts fonciers. Sur ce point, plusieurs personnes interrogées se demandaient si « axé sur le marché » décrit adéquatement l'accession à la propriété dans la plupart des collectivités dans les réserves, compte tenu des limites imposées par la *Loi sur les Indiens* (comme l'absence de propriété privée et de capacités traditionnelles d'acheter, de vendre et de louer à l'extérieur des réserves).

²² Voir aussi AINC, *Évaluation de l'allocation-logement dans ses rapports avec le logement dans les réserves*, 2010. Sur Internet : <URL : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1343849675000/1343849974382>>.

Alors que les non-membres des Premières Nations ne peuvent être en possession légale de terres de réserve, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, ils peuvent obtenir le droit d'utiliser ou d'occuper des terres de réserve en signant des baux ou en acquérant des permis ou des licences. Les baux, permis et licences doivent être approuvés par le conseil de bande et le ministre, et sont délivrés par AANC. De rares exemples comme ceux-ci sont plus près de l'approche traditionnelle axée sur le marché comme à l'extérieur des réserves, en ce sens qu'il est permis de procéder à un échange de services et de revenus, comme les régimes de gestion immobilière comprenant des logements locatifs.

Lorsque les Premières Nations ont l'intention, la capacité, la gouvernance et les moyens de faciliter l'accession à la propriété, elles y arrivent principalement sans avoir recours au gouvernement²³, même si dans bien des cas, le gouvernement ou des organismes financés par le gouvernement, comme le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations ou d'autres organismes spécialisés dans les infrastructures des Premières Nations, aident les réserves à suivre les processus juridiques et logistiques nécessaires pour accéder à la propriété. Ce rôle du gouvernement est considéré comme approprié (cet aspect sera traité plus en détail dans la section 4.2) et efficace, puisqu'il est axé sur la capacité, les connaissances et l'analyse des paramètres juridiques de la promotion actuelle de l'accession à la propriété, si l'on tient compte des articles de la *Loi sur les Indiens* qui traitent des terres, qui ne pourraient prévoir les normes actuelles en matière de gestion des terres et de logement.

Même si les participants aux entrevues et aux études de cas étaient généralement d'avis qu'il y a un réel désir de promouvoir l'accession à la propriété, ils se demandaient si une attention suffisante est portée au renforcement de la capacité des administrations des Premières Nations à gérer les divers aspects de la propriété et à la mesure dans laquelle les attentes devraient être importantes ou immédiates relativement à la propriété ou aux marchés du logement étant donné les problèmes de crédit que doivent surmonter les particuliers emprunteurs (comme le manque de crédit ou le lourd niveau d'endettement à des taux d'intérêt excessifs dans le cas du financement des prêts personnels).

Les personnes interrogées ont remis en question la nécessité du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations au-delà de ses initiatives de renforcement des capacités, compte tenu des relations de crédit directes entre les Premières Nations admissibles et les banques, des résultats limités de l'initiative sur le plan des garanties de prêt réelles jusqu'à maintenant (185 prêts sont garantis par le Fonds, y compris 96 pour des constructions neuves) et des garanties d'emprunt ministérielles offertes.

Cependant, il convient de souligner que le tiers des Premières Nations se sont déjà engagées à miser sur le soutien du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations à des fins de renforcement des capacités et du crédit des particuliers et des administrations des bandes pour rendre l'accès à la propriété et l'obtention de prêts hypothécaires plus durables à long terme. Même si les relations directes avec les banques se sont avérées efficaces, le seuil de l'admissibilité à un prêt est plus bas dans ces cas en raison des garanties d'emprunt ministérielles et par conséquent, il est potentiellement plus facile de se procurer un prêt directement auprès des banques que par l'entremise du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations. Autrement dit, la capacité d'une Première Nation à garantir un prêt est considérée avant le crédit ou les méthodes de paiement des emprunteurs, ce qui représente une responsabilité pour la bande. Selon les gestionnaires de fonds, le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations

²³ Sur Internet : <URL : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1353086127341/1353086371493#chp7>>.

travaille de façon à considérer le créancier de la même façon qu'il serait considéré à l'extérieur des réserves. En raison de l'utilisation considérable qu'en font les Premières Nations intéressées parallèlement au nombre relativement faible de garanties de prêt réelles, il est possible qu'avec un renforcement de la gouvernance et de la capacité dans les réserves et la réalisation de travaux en cours pour améliorer la gestion du crédit et des dettes des particuliers et des administrations des bandes, les prêts hypothécaires obtenus par le biais du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations augmentent.

Finalement, des informateurs clés ont suggéré la mise en place d'un continuum des priorités pour répondre aux besoins en matière de logement dont le point de départ serait les besoins liés à la santé et à la sécurité ainsi que les besoins sociaux, ensuite la gestion et la planification des terres et enfin l'accession à la propriété et la promotion du logement axé sur le marché, au besoin. Au bout du compte, l'accession à la propriété et le logement axé sur le marché ne peuvent être vus comme des solutions durables aux problèmes liés au logement dans les réserves que s'ils font partie d'un continuum d'options en matière de logement. Dans bon nombre de collectivités des Premières Nations, il demeure indispensable de renforcer les capacités nécessaires pour remplir les conditions préalables au logement axé sur le marché, comme la présence d'options claires concernant le régime foncier pour les achats et les transferts, une économie assez solide et des particuliers ayant un bon dossier de crédit, avant que de telles initiatives puissent être mises en œuvre avec succès.

Parmi les conditions préalables essentielles au logement axé sur le marché figurent les possibilités de développement économique et d'emploi pour les membres des collectivités des Premières Nations, le soutien et l'engagement des dirigeants des Premières Nations, des travailleurs de métier qualifiés à l'échelle locale, des gestionnaires du logement formés, des garanties pour le prêteur, du financement disponible et accessible, du financement pour les infrastructures, des politiques détaillées en matière de logement et une certaine capacité d'application de même que la participation et l'éducation de la collectivité²⁴.

3.2 Logement dans les réserves en pratique

Malgré des investissements importants, l'approche d'AANC en matière de logement dans les réserves sur le plan des objectifs établis suppose que les Premières Nations possèdent des capacités de gouvernance, de gestion et de production de recettes adéquates pour répondre à leurs besoins en ce qui a trait aux infrastructures de logement.

Le financement reçu d'AANC pour le logement sert généralement à assumer les coûts de construction et de rénovation, combiné à d'autres sources de revenus et occasionnellement, à des fonds de projet. En général, ce financement ne peut couvrir, et n'a jamais vraiment été supposé couvrir, les coûts associés à la gouvernance et à la capacité de gestion adéquate du parc immobilier. Ces investissements ne visent pas nécessairement à répondre à la demande ou aux besoins relatifs à la construction ou à la réparation des logements dans les réserves. L'attente implicite établie dans la « Politique du logement dans les réserves » est que les Premières Nations se procurent les ressources dont elles ont besoin auprès d'autres sources. Toutefois, les revenus provenant d'autres sources sont

²⁴ Société canadienne d'hypothèques et de logement. *Le point en recherche – Conditions préalables à l'offre de logements du marché dans les réserves*, 2009. Sur Internet : <URL : <http://www.cmhc-schl.gc.ca/odpub/pdf/66423.pdf>>.

souvent très limités, en particulier dans les petites collectivités dont la portée économique est restreinte et où le taux de détérioration et la croissance de la population dépassent la vitesse des travaux de construction et de rénovation. Ces défis sont beaucoup plus préoccupants pour les collectivités sans régime de location ou autre source de revenus autonome. En d'autres termes, dans les collectivités où la capacité à produire des recettes est limitée, il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'elles puissent satisfaire leurs besoins en matière d'infrastructures de logement.

Les gouvernements des Premières Nations ont adopté de multiples approches pour gérer leurs portefeuilles de logements, que les particuliers soient principalement responsables de la gestion et de l'entretien de leur résidence ou que les administrations des bandes fournissent tout le soutien requis en matière d'entretien. Certaines réserves comptent principalement ou exclusivement des logements sociaux et appartenant à la bande, qui a obtenu un prêt hypothécaire de la Société canadienne d'hypothèque et de logement par le biais des garanties d'emprunt ministérielles; d'autres adoptent des régimes de location; et beaucoup ont entièrement mis en œuvre des sociétés d'habitation possédant des régimes fonciers et des règlements clairs. Certaines réserves n'affectent qu'un conseiller de la bande et du soutien administratif au logement, alors que d'autres possèdent une équipe des travaux publics parfaitement fonctionnelle et des entreprises de construction engagées par contrat ou situées directement dans la réserve.

La capacité de gouvernance variable est associée à une fierté d'être propriétaire également variable ainsi qu'à la responsabilisation de l'occupant pour l'entretien. Les collectivités possédant de robustes sociétés d'habitation, par exemple, encouragent les occupants des résidences appartenant à la bande à signaler les problèmes pour qu'ils soient réglés rapidement et offrent des services d'éducation à tous les résidents relativement à la surveillance et à l'entretien en général; surtout en ce qui a trait à la prévention de la moisissure, comme en ce qui concerne le fonctionnement approprié des systèmes de chauffage et de ventilation et une isolation adéquate.

Ces collectivités assurent aussi une meilleure surveillance des projets de construction et de rénovation et offrent une expertise interne ou donnent accès à une expertise externe pour favoriser l'application des codes du bâtiment et prévenir la détérioration prématurée. Lorsque des projets ou des fonds en capitaux annuels encouragent la construction ou la rénovation, les répercussions à long terme de ces investissements sont grandement déterminées par ce type de capacités et non seulement par les investissements eux-mêmes.

Dans les collectivités participant aux études de cas, le principal point commun des personnes ayant vécu des situations plus positives par rapport au logement était la production de recettes ainsi que la capacité connexe d'allouer des ressources de façon permanente aux autorités responsables de la gestion du logement et à d'autres services publics. La plupart du temps, ces recettes découlaient des loyers payés pour les résidences appartenant à la bande, mais il y avait aussi plusieurs cas d'ententes sur les revenus provenant de l'exploitation de ressources naturelles, de frais d'utilisation d'entreprises (là où le régime foncier nécessaire était en place) et d'intérêts hypothécaires pour les bandes capables de gérer leur propre programme de prêts hypothécaires. Dans la majorité des cas, des économies étaient aussi réalisées grâce à des partenariats entre les administrations des différentes Premières Nations ou avec d'autres collectivités voisines, des entreprises investissant dans des projets d'infrastructures ainsi que des organismes autochtones régionaux et nationaux axés sur le logement et les infrastructures, comme le Groupe de consultation sur les services techniques des Premières nations d'Alberta, l'Ontario First Nations Technical Services Corporation en Ontario ou l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador.

Pour les collectivités possédant un robuste parc immobilier, les gestionnaires du logement et les administrateurs des bandes ont cité la capacité de gérer des régimes de logement ainsi que la force politique des conseils de bande à titre d'éléments essentiels à leur réussite. Ces capacités étaient associées à l'habileté à attirer des travailleurs certifiés et des spécialistes appropriés et c'était le cas dans les collectivités possédant un solide parc immobilier. Néanmoins, il importe de souligner que la façon d'aborder les politiques en matière de logement par les bandes est délicate sur le plan politique étant donné les difficultés généralisées et les conséquences de ces difficultés sur le bien-être des individus et des familles.

À l'échelle nationale, la gestion du logement dans les réserves du point de vue d'AANC est décrite dans la section 1.2.3, à savoir que les Premières Nations sont responsables de la gestion de leurs logements. D'un autre côté, cette position est nécessaire lorsqu'il est question de l'autodétermination et des efforts visant à favoriser l'autonomie, mais elle signifie aussi que des pressions seront exercées sur les représentants élus des bandes qui ont un accès limité aux ressources. La mise en œuvre de nouvelles sociétés d'habitation possédant des lignes directrices ou des règlements; la mise en place de régimes de location là où il n'y en a pas encore (en particulier là où les membres des Premières Nations interprètent les lois existantes comme si elles impliquaient un droit au logement issu de traités); et la création d'autres techniques de gestion immobilière ou de production de recettes dans beaucoup de collectivités entraînent un risque politique important. Les sociétés d'habitation efficaces ont attribué la majeure partie de leur réussite à la volonté des représentants élus de prendre des décisions difficiles et de permettre à la société de travailler indépendamment du processus politique.

On note cependant que même dans les collectivités les mieux gérées possédant des revenus fiables, il existe des contraintes financières considérables lorsque la population est peu nombreuse et qu'il n'y a pas d'économies d'échelle. Bon nombre de collectivités qui ont participé aux études de cas ont utilisé des approches novatrices pour maximiser les économies d'échelle, comme le fait de confier la responsabilité des inspections et de la viabilisation des terrains aux conseils tribaux²⁵. Certains participants ont attribué à cette approche les économies réalisées pouvant s'élever à des milliers de dollars par construction neuve dans certains cas. Souvent, les Premières Nations partageaient les services entre elles ou avec des collectivités voisines. Des organismes centralisés, comme l'Association nationale des agents du bâtiment des Premières Nations, le Groupe de consultation sur les services techniques des Premières Nations d'Alberta et l'Ontario First Nations Technical Services Corporation ont offert des services techniques et de la formation à diverses Premières Nations et on considérait que ces initiatives avaient des conséquences positives sur la capacité des Premières Nations à gérer des portefeuilles complexes.

²⁵ La viabilisation des lots est la préparation d'un espace pour la construction d'habitations, avec des canalisations d'eau et d'égout, ainsi que le raccordement aux services publics.

Les études de cas ont bien démontré qu'un investissement d'un dollar dans les collectivités ayant une capacité élevée a une portée beaucoup plus grande que dans les collectivités à faible capacité, ce qui laisse entendre que le renforcement des capacités devrait être un volet essentiel des investissements ainsi que l'appui aux projets. Lorsque des sociétés d'habitation assuraient une gouvernance efficace, les investissements avaient une incidence beaucoup plus grande à long terme.

Recommandation 4 : Favoriser le renforcement des capacités des organismes de services existants ou nouveaux qui offrent des services de soutien technique, de renforcement des capacités ou de gestion aux Premières Nations intéressées. Il peut s'agir d'organismes nationaux, régionaux ou sous-régionaux. Ces travaux devraient être réalisés en collaboration avec les Premières Nations.

4. Rendement – Situation du logement dans les réserves

4.1 Conditions de logement

Les conditions de logement ont connu une amélioration à long terme limitée, ce qui suppose la nécessité d'offrir un plus grand soutien stratégique au renforcement des capacités et de la gouvernance à long terme centré sur les Premières Nations, en plus du soutien continu à la construction et à la rénovation.

La détérioration rapide des résidences dans les réserves a été grandement attribuée au surpeuplement, à la construction inadéquate et au manque d'entretien. En résumé, la croissance de la population, combinée au manque de capacité des administrations des Premières Nations et des membres de la collectivité à bâtir et rénover les résidences à un rythme suffisant, a entraîné beaucoup de cas de surpeuplement. Lorsque des travaux de construction et de rénovation sont réalisés, les ressources inappropriées, le manque de surveillance et le manque de capacité causent de nombreux cas de construction inadéquate et de rénovations qui ne règlent pas les problèmes à long terme. Les problèmes de capacité et de soutien communautaires ainsi que les responsabilités mal définies concernant la propriété et la responsabilité des unités d'habitation ont causé un manque généralisé d'entretien pour beaucoup de résidences. De plus, les gestionnaires du logement des Premières Nations ont mis en lumière la nécessité d'éduquer les occupants pour prévenir la détérioration, y compris en matière d'entretien préventif et d'utilisation appropriée des systèmes de ventilation et de chauffage.

Comme le montre la figure 1, un logement inadéquat influence la vulnérabilité de la famille²⁶, le sain développement des enfants et la santé individuelle²⁷, les résultats scolaires^{28, 29} et la santé mentale (en particulier chez les femmes et les enfants³⁰). Plusieurs personnes interrogées ont insisté sur le fait que comme la situation du logement est étroitement liée à un éventail d'autres enjeux sociaux, le logement doit être abordé d'un point de vue global. Comme l'a indiqué une des personnes interrogées, « ce n'est pas seulement une question de logement, il faut aussi prendre tout le reste en considération ».



*Image issue du secteur du logement et du développement communautaire du Manitoba.

On estime que le nombre de résidences requises pour s'assurer que les membres des Premières Nations vivent dans une habitation adéquate s'établirait entre 20 000 et 87 000, et ce nombre continue d'augmenter rapidement³¹. Toutefois, pour assurer la viabilité du logement dans les réserves au fil du temps, il faut plus que de simples logements supplémentaires.

²⁶ Representative for Children and Youth, *Fragile Lives, Fragmented Systems: Strengthening Supports for Vulnerable Infants*, 2011. Sur Internet : <URL :

https://www.rcybc.ca/sites/default/files/documents/pdf/reports_publications/fragile_lives.pdf>.

²⁷ Institut canadien d'information sur la santé, *Le logement et la santé de la population*, 2004. Sur Internet : <URL :

https://secure.cihi.ca/free_products/HousingPopHealth_f.pdf>.

²⁸ *Rapport de la vérificatrice générale du Canada : Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations – Le logement dans les réserves*, 2003. Sur Internet : <URL : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200304_06_f_12912.html>.

²⁹ M. Optis, K. Shaw, P. Stephenson et P. Wild, *Mold Growth in On-Reserve Homes in Canada: The Need for Research, Education, Policy, and Funding*, 2012.

³⁰ OMS, *Is housing improvement a potential health improvement strategy?* Health Evidence Network, 2005. Sur Internet : <URL : <http://www.sphsu.mrc.ac.uk/Evidence/Research/Review%2001/WHOHousing.pdf>>.

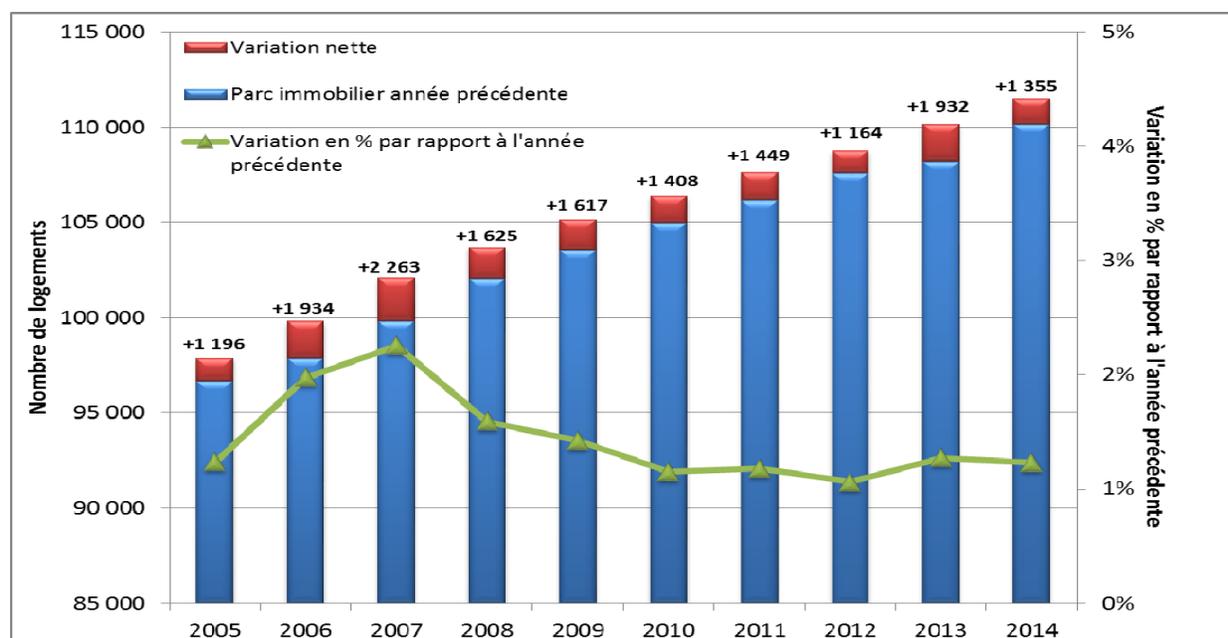
³¹ *Rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord*, 39^e Législature, 1^{re} session. Sur Internet : <URL :

<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=39&Ses=1&DocId=2792835&File=0>>.

4.1.1 Portrait national

Les Premières Nations qui rapportent des données à AANC ont ajouté 13 600 unités d'habitation entre 2005 et 2014, pour un total d'environ 111 000 unités actuellement. À peu près 31 % de ces unités appartiennent à des intérêts privés et les autres sont un mélange de logements locatifs appartenant aux bandes, de logements sociaux ou d'autres types d'unités sous la responsabilité des bandes. Ces chiffres prennent en compte les unités qui ont été démolies ou ajoutées dans le cadre de modifications des limites et qui représentent habituellement une croissance d'un à deux pour cent par année (voir figure 2). La population dans les réserves a notamment augmenté à un taux de quatre à cinq pour cent par année, avec un taux de naissance beaucoup plus élevé qu'à l'extérieur des réserves.

Figure 2 : Chiffres montrant la croissance du parc immobilier des collectivités des Premières Nations à l'étude : 2005 à 2014³²



Environ 1 600 unités par année sont ajoutées et 400 sont retirées ou démolies. De 2005 à 2014, 12 869 résidences ont été construites, ce qui indique qu'environ 10 % du parc immobilier a été construit depuis 2005. Pendant la même période, il y a eu 23 737 rénovations effectuées sur des habitations appartenant aux bandes. Les données montrent également une diminution marquée du nombre d'unités construites de 2010 à 2014 et des rénovations de 2013 à 2014 par opposition aux années précédentes.

³² Données extraites du Système intégré de gestion des immobilisations d'AANC comprenant des données recueillies auprès des Premières Nations bénéficiaires au moyen de l'instrument de collecte de données n° 41701. Sur Internet : <URL : https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/arp_tp_DCI-41701_1386963242784_fra.pdf>.

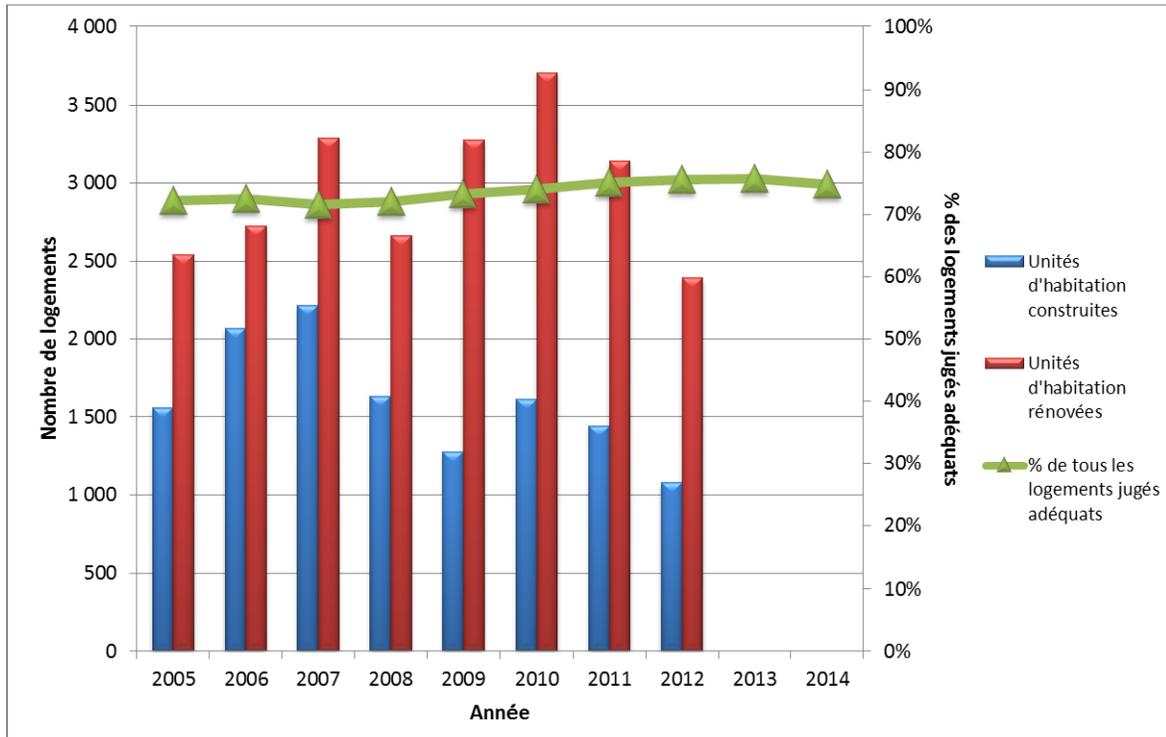
À l'échelle nationale, environ 75 % des résidences sont jugées « adéquates » par les gestionnaires du logement des Premières Nations et les administrateurs des bandes, ce qui n'a pas changé de 2005 à 2014 (voir figure 3).

Une évaluation des conditions de logement a conclu qu'environ deux habitations sur dix ont besoin de travaux de rénovation majeurs, et que cinq pour cent d'entre elles nécessitent des travaux de plomberie (voir figure 4). Il y a eu une très modeste diminution du pourcentage de résidences nécessitant des travaux de rénovation majeurs en général de 2005 à 2014.

Entre 1,5 % et 2 % des résidences (1 600 à 2 200 résidences) dans les réserves n'ont pas de service d'alimentation en eau (système d'alimentation en eau communautaire, individuel [puits ou source] ou livrée par camion) en tout temps et ce pourcentage n'a pas changé entre 2005 et 2014. Le pourcentage de résidence sans service d'élimination des eaux usées a légèrement diminué, passant d'environ 3,8 % à 2,6 % (ou environ 1 900 habitations) (voir figure 5). Le lien entre le logement et les infrastructures liées au logement est essentiel. L'incapacité à financer les infrastructures empêche souvent la construction de nouvelles résidences, en particulier les systèmes d'alimentation en eau, les routes et les réseaux d'égouts³³.

³³ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Le logement et l'infrastructure dans les réserves : recommandations de changements*, 2015. Sur Internet : <URL : <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/412/appa/rep/rep12jun15-f.pdf>>.

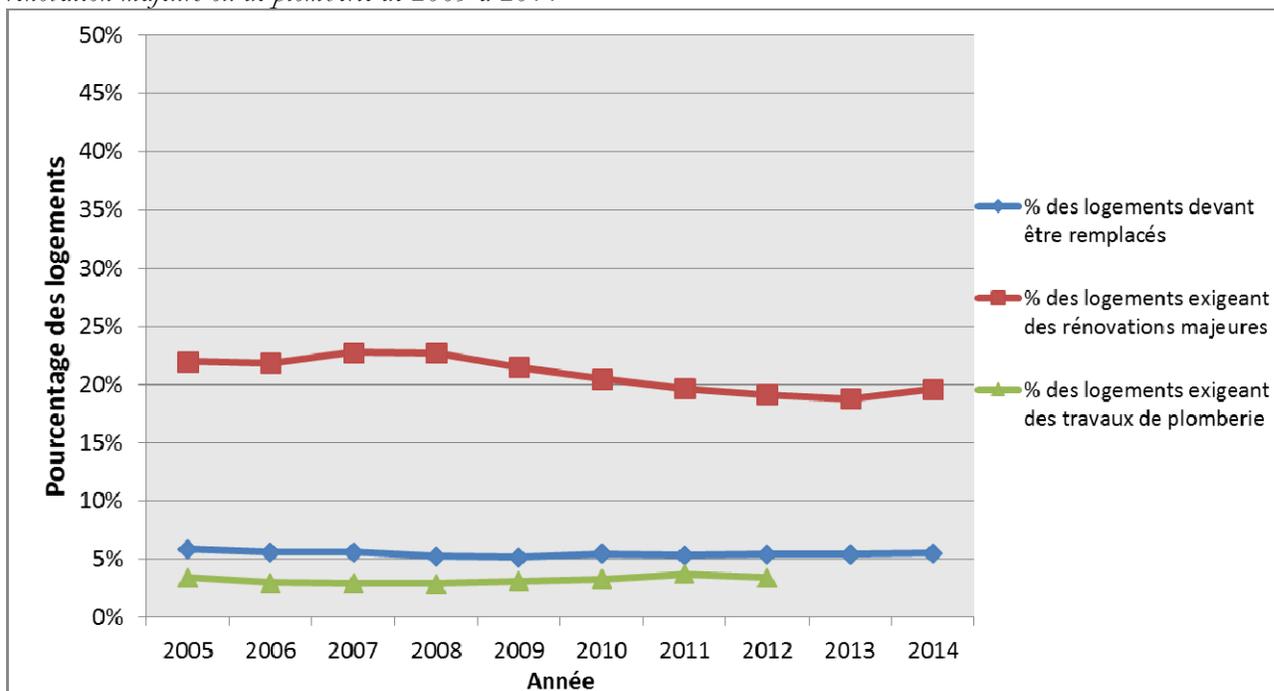
Figure 3 : Nombre de logements construits et rénovés de 2005 à 2012³⁴ et pourcentage de logements adéquats de 2005 à 2014³⁵



³⁴ Veuillez noter que ces variables ont été retirées des modèles de déclaration en 2014 (les données de 2013 sont incomplètes), mais qu'elles devraient être réintégrées pour le cycle d'établissement de rapports de 2017-2018.

³⁵ Données extraites du Système intégré de gestion des immobilisations d'AANC comprenant des données recueillies auprès des Premières Nations bénéficiaires au moyen de l'instrument de collecte de données n° 41701. Sur Internet : <URL : https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/arp_tp_DCI-41701_1386963242784_fra.pdf>.

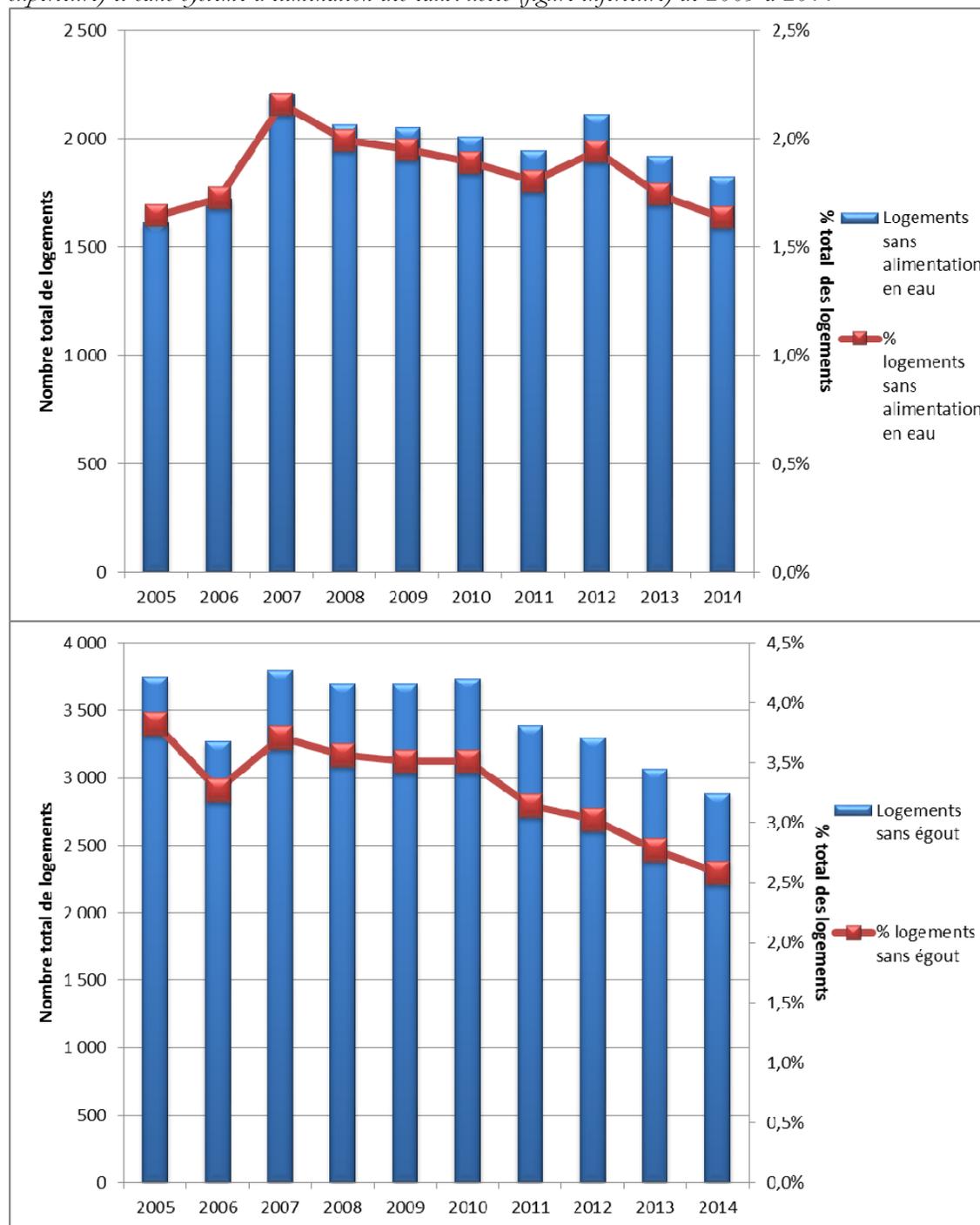
Figure 4 : Pourcentage des logements à l'échelle nationale devant être remplacés ou nécessitant des travaux de rénovation majeurs ou de plomberie de 2005 à 2014^{36, 37}



³⁶ Veuillez noter que les données concernant les logements nécessitant des travaux de plomberie n'ont pas été recueillies en 2014 et que les données de 2013 sont incomplètes.

³⁷ Données extraites du Système intégré de gestion des immobilisations d'AANC comprenant des données recueillies auprès des Premières Nations bénéficiaires au moyen de l'instrument de collecte de données n° 41701. Sur Internet : <URL : https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/arp_tp_DCI-41701_1386963242784_fra.pdf>.

Figure 5 : Nombre total de logements et pourcentage des logements sans système d'alimentation en eau (figure supérieure) et sans système d'élimination des eaux usées (figure inférieure) de 2005 à 2014³⁸



³⁸ Données extraites du Système intégré de gestion des immobilisations d'AANC comprenant des données recueillies auprès des Premières Nations bénéficiaires au moyen de l'instrument de collecte de données n° 41701. Sur Internet : <URL : https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/arp_tp_DCI-41701_1386963242784_fra.pdf>.

Selon les données du recensement canadien, en 2011, environ neuf pour cent des personnes vivant dans des réserves déclaraient vivre dans une habitation surpeuplée. Ce taux a légèrement diminué à chaque période de recensement, passant d'un taux de 12 % en 2001 à 10 % en 2006. La croissance rapide de la population dans les réserves est supérieure au rythme de construction des logements et contribue au surpeuplement. Par conséquent, les logements se détériorent beaucoup plus rapidement que prévu, ce qui fait augmenter les coûts d'entretien et compromet la santé des locataires; le problème le plus courant étant la moisissure^{39,40}. Même si des rénovations sont effectuées dans les habitations surpeuplées, il y a une forte probabilité que la moisissure réapparaisse⁴¹. Cette situation a été confirmée par les gestionnaires du logement des Premières Nations dans les collectivités qui ont participé aux études de cas, qui ont affirmé que la moisissure était leur plus grande préoccupation et qu'il s'agissait de la plus fréquente raison justifiant des rénovations. Elle a été associée à une construction médiocre (normalement, les logements construits avant les régimes fonciers actuels) et à l'utilisation par les occupants de systèmes de ventilation modernes dans les résidences plus récentes (problème réglé grâce à des programmes d'éducation destinés aux occupants dans beaucoup de collectivités) et est aggravée par le surpeuplement.

4.1.2 Observations régionales, géographiques et économiques

Il y avait des écarts importants entre les régions quant au pourcentage de logements jugés adéquats par les gestionnaires du logement des Premières Nations. La plupart des régions ont connu une très légère hausse des logements adéquats, alors que la Saskatchewan a connu une diminution importante⁴² et que l'Alberta a connu une importante augmentation⁴³. Le Manitoba et la Colombie-Britannique faisaient constamment partie des régions où le pourcentage était parmi les plus bas, et c'était au Canada Atlantique et au Québec qu'il était le plus élevé (voir figure 6).

En outre, même si le surpeuplement a légèrement diminué entre 2001 et 2011, les seules régions où une amélioration marquée a été observée étaient l'Ontario et le Québec, alors que les taux de surpeuplement dans les Prairies étaient systématiquement plus élevés. Les taux de surpeuplement étaient constamment plus faibles dans la région de l'Atlantique, en Colombie-Britannique et au Yukon (voir figure 7).

Même si à l'échelle nationale, un éloignement accru est généralement associé à une diminution du caractère adéquat des logements, cette relation est moins évidente lorsque l'on examine les écarts régionaux. Le contraire semble vrai en Saskatchewan et en Alberta (où l'éloignement accru est lié à un caractère plus adéquat), ce qui laisse supposer certains problèmes avec les indicateurs du caractère adéquat (voir section 5).

³⁹ David Boutilier, *Housing as a Determinant of Health in the Sayisi Dene First Nation, Tadoule Lake, Manitoba*, 2013. Sur Internet : <URL : <http://mspace.lib.umanitoba.ca/bitstream/handle/1993/22227/boutilier%20david.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

⁴⁰ M. Optis, K. Shaw, P. Stephenson et P. Wild, *Mold Growth in On-Reserve Homes in Canada: The Need for Research, Education, Policy, and Funding*, 2012.

⁴¹ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. (2015). *Le logement et l'infrastructure dans les réserves : recommandations de changements*. Sur Internet : <URL : <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/412/appa/rep/rep12jun15-f.pdf>>.

⁴² F linéaire (1, 8) = 10,53, p = 0,010.

⁴³ F linéaire (1, 8) = 6,13, p = 0,014.

Cependant, lorsque l'on examine les taux de surpeuplement, une relation entre l'éloignement accru et le surpeuplement accru est observée à l'échelle nationale et dans chaque région. Il y a aussi une relation importante entre le taux d'emploi, le surpeuplement et le caractère adéquat.

Même si toutes ces variables s'entrecroisent pour brosser un tableau des liens clairs qui existent entre l'éloignement ainsi que l'économie et le caractère adéquat et le surpeuplement, le meilleur indicateur du caractère adéquat et du surpeuplement est la région, une tendance manifeste se dessinant dans les prairies où les conséquences sont beaucoup plus graves, même lorsque d'autres variables sont contrôlées.

Figure 6 : Écarts entre les régions quant au pourcentage de logements jugés « adéquats » observé, en moyenne, dans les collectivités de 2005 à 2014

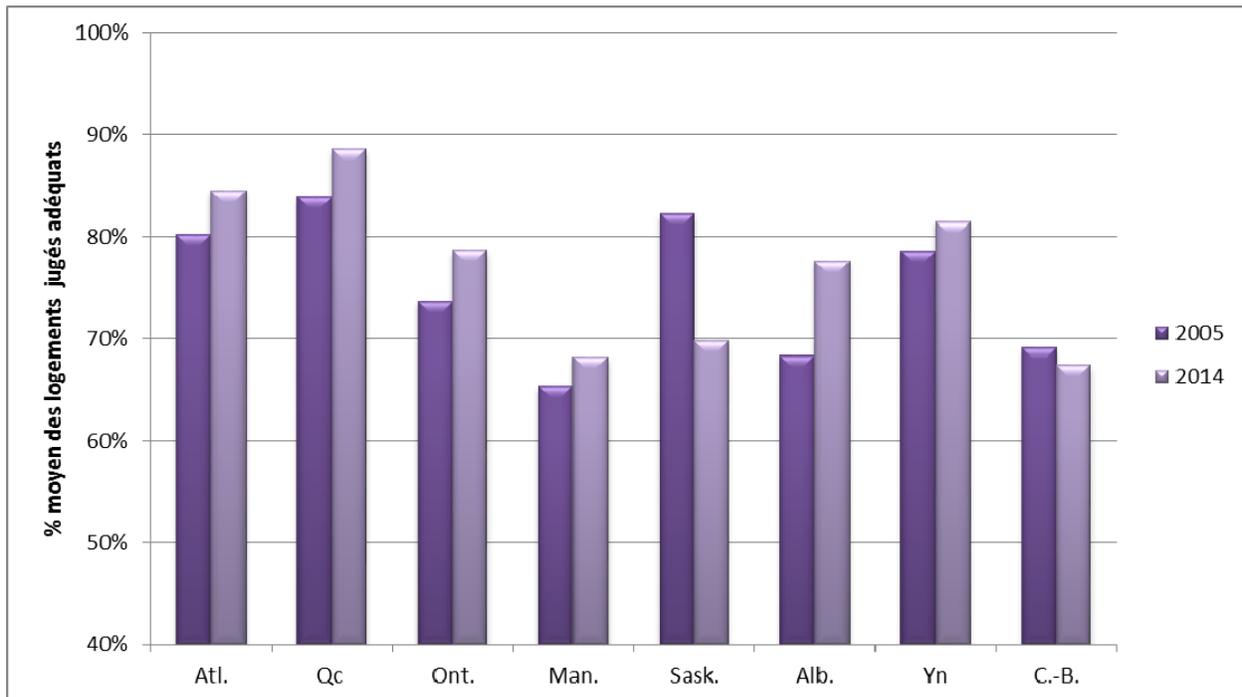
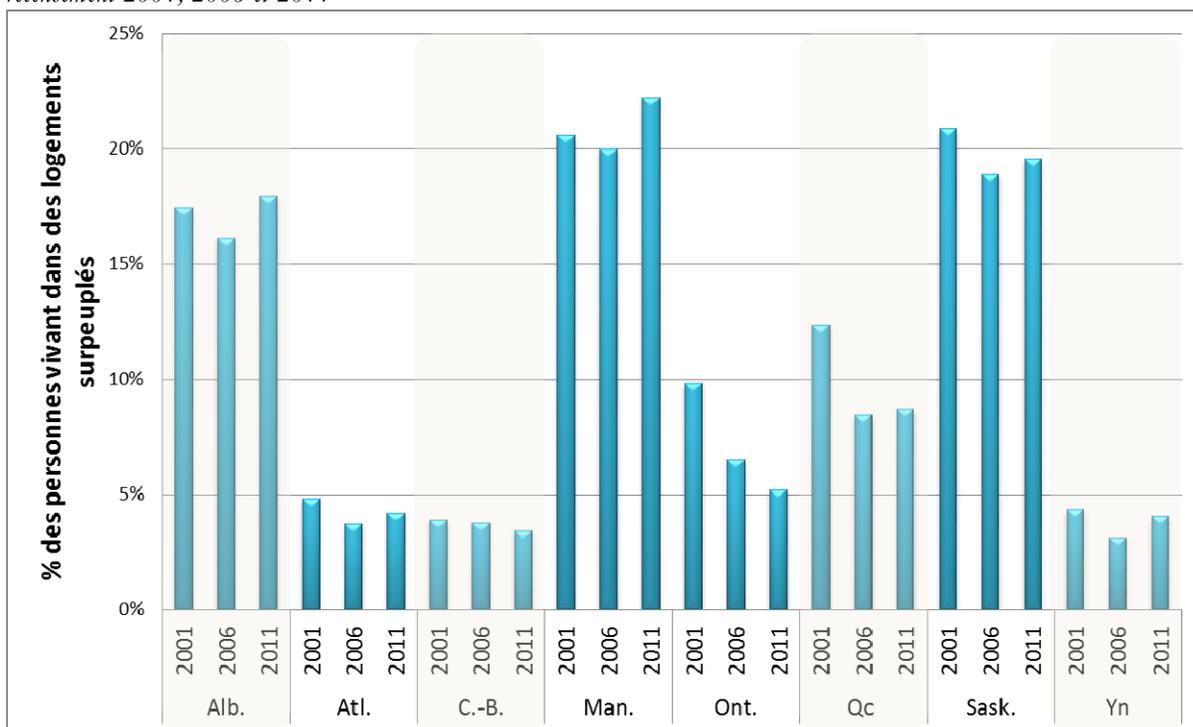


Figure 7 : Pourcentage des personnes vivant dans des logements surpeuplés dans les réserves par région pour les années de recensement 2001, 2006 et 2011



Veuillez noter que le taux national s'est maintenu à environ deux pour cent.

Les membres des collectivités qui ont participé aux études de cas possédant des régimes d'habitation comprenant des politiques, des plans de logement et des ressources consacrées au logement clairs, ont unanimement affirmé que leur capacité à entretenir leur portefeuille de logements est attribuable à leur capacité à produire des recettes, et dans tous les cas où une société de logement efficace était présente, les recettes découlaient principalement, pour ne pas dire exclusivement, des revenus locatifs. Cette observation peut expliquer les écarts régionaux. Le principal aspect pouvant expliquer partiellement les tendances décrites précédemment distinguant les Prairies des autres régions semble lié à l'opposition aux régimes de location, d'autant plus que lorsque l'on mesure les facteurs économiques et géographiques, les différences régionales entre les Prairies et toutes les autres régions persistent. Les personnes interrogées ont essentiellement indiqué qu'il s'agissait d'un facteur important empêchant ces collectivités d'apporter des améliorations considérables à leur parc immobilier.

5. Conception du programme

En très grande majorité, les participants à l'évaluation ne souhaitent pas que le gouvernement du Canada adopte une politique sur le logement dans les réserves régissant la façon dont les Premières Nations gèrent leur parc immobilier et la documentation ne suggère pas non plus qu'une telle approche est nécessaire. Il est cependant évident qu'AANC devrait adopter une approche plus complète, proactive et stratégique à long terme, axée sur les besoins et les capacités des Premières Nations.

En effet, les initiatives en matière de logement d'AANC ne recevant pas de financement attribué selon une formule ont toujours été motivées par des crises. La documentation, y compris les rapports des comités du Sénat, les documents de recherche du gouvernement et la littérature universitaire, répète les mêmes points depuis des décennies : le gouvernement doit agir de toute urgence pour régler la crise du logement dans les réserves^{44,45}. Une part importante des fonds du budget de 2016 est allouée à cette fin⁴⁶. Le fait que ces logements aient toujours été, dans une certaine mesure, en état de crise confirme clairement l'inefficacité des approches actuelles.

Comme indiqué à la section 4.1, on peut s'attendre à ce qu'un logement inadéquat ait une incidence négative sur tous les aspects du bien-être des Premières Nations. AANC investit actuellement plus d'un milliard de dollars par année dans des programmes éducatifs et des centaines de millions de dollars de plus dans des services aux enfants et aux familles et en matière de violence familiale. Pourtant, un enfant dans une résidence surpeuplée ou en mauvais état éprouvera presque invariablement des difficultés à l'école et les familles se retrouveront exposées aux séparations et au dysfonctionnement. Les programmes sociaux les plus solides ne peuvent régler les problèmes de logement inapproprié⁴⁷ et une approche différente est requise afin que les Premières Nations soient bien placées pour surmonter ces difficultés.

5.1 Financement indexé versus financement axé sur les besoins, les priorités et les capacités

Bien que le financement d'AANC ait pour but de soutenir – et non de couvrir – les petits projets d'immobilisations, y compris le logement, des données indiquent que le montant du financement n'est pas déterminé par les besoins et que les exigences d'AANC liées à la production de rapports par les Premières Nations présentent des lacunes importantes.

⁴⁴ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme. *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, James Anaya*, 4 juillet 2014. Sur Internet : <URL : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/075/09/PDF/G1407509.pdf?OpenElement>>.

⁴⁵ Voir aussi Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. *Le logement et l'infrastructure dans les réserves : recommandations de changements*, 2015.

⁴⁶ Sur Internet : <URL : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1464822427391/1464822587768>>.

⁴⁷ Voir aussi AINC. *Évaluation sommative du Programme d'éducation primaire et secondaire dans les réserves*, 2012. Sur Internet : <URL : www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1365183942467/1365184080356>.

Les investissements du gouvernement dans le logement dans les réserves ont été minimes par rapport à son budget global de subventions et de contributions, même si des sommes importantes ont été investies à différents moments, surtout en se fondant sur des propositions, dans le but d'entreprendre des travaux de construction et de rénovation pour atténuer les pressions exercées sur les Premières Nations en satisfaisant leurs besoins urgents en matière de logement.

Les formules liées au logement ne prennent pas en compte les besoins actuels et ont été indexées en fonction de formules de répartition du financement antérieures datant des années 1990. La mesure dans laquelle les investissements ont eu des effets positifs sur le parc immobilier dans les collectivités des Premières Nations dépend grandement de la gouvernance et de la capacité de gestion des bandes. Les gestionnaires du logement des Premières Nations ont affirmé que dans beaucoup de cas, les sommes provenant du Plan d'action économique du Canada avaient beaucoup amélioré les parcs immobiliers, alors que dans d'autres cas, les unités construites récemment se dégradent rapidement en raison d'un manque d'entretien et de gestion du parc.

Le renforcement des infrastructures communautaires hors des réserves est souvent réalisé selon une projection de planification s'échelonnant sur 10 à 20 ans, et les Premières Nations ont clairement fait valoir la nécessité de gérer leur situation en tenant compte d'un échéancier semblable. Pour ce faire, les Premières Nations doivent bien exprimer leurs besoins, favorisant ainsi une réflexion appropriée quant à leur situation sur les plans social, économique et des infrastructures. Un programme de logement approprié devrait fournir un outil approprié pour permettre aux Premières Nations d'énoncer clairement leurs besoins et pourrait aussi comprendre une évaluation adéquate du parc immobilier, du régime foncier et des possibilités de production de recettes.

La nouvelle approche en matière de soutien du logement mise à l'essai par le bureau régional d'AANC en Colombie-Britannique commençait à examiner l'engagement communautaire sous cet angle grâce à une approche en trois étapes axée sur les capacités, la planification pluriannuelle et la viabilisation des terrains. Les informateurs clés interrogés ont indiqué que cette approche démontrait des signes importants de réussite, mais qu'elle avait récemment été éclipsée par des initiatives fondées sur des propositions du budget de 2016. Surtout, l'approche pilote en Colombie-Britannique était proactive en ce sens qu'elle était conçue pour aider les Premières Nations à s'assurer de mettre en place des aspects fondamentaux d'une bonne gestion du logement avant de recevoir des sommes importantes pour des projets. Les attentes relatives aux projets du budget de 2016 n'étaient pas aussi clairement définies et selon les personnes interrogées, ils ne sont pas axés globalement sur le renforcement des capacités de façon à ce que l'on puisse raisonnablement s'attendre à constater des améliorations à long terme. Pour le moment, ils ne comprennent que des appels de propositions pour des initiatives de renforcement des capacités.

Les données actuelles demandées par AANC⁴⁸ n'indiquent pas dûment les besoins et ne donnent pas un aperçu suffisant des priorités ou du rendement, remettant ainsi en question leur utilité. Le fait d'exiger des Premières Nations qu'elles rapportent le nombre total de logements existants, peu importe le type d'unité, donne peu d'indications quant au parc immobilier si ce n'est la capacité de calculer le nombre moyen brut de personnes par résidence, qui n'a pratiquement aucune valeur. Aussi, le nombre de nouvelles constructions englobe tous les bâtiments neufs d'une collectivité, peu importe comment ils ont été financés, ce qui ne donne aucun renseignement quant à l'incidence du

⁴⁸ Voir sur Internet : <URL : https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/arp_tp_DCI-41701_1386963242784_fra.pdf>.

régime foncier, de la gouvernance, du financement ou des initiatives d'accès à la propriété. Les rapports sur le nombre de rénovations ne prennent probablement en considération que les habitations relevant directement de la bande, ce qui entraîne différents décomptes.

Essentiellement, le nombre de constructions et de rénovations a été retiré des instruments de collecte de données d'AANC en 2014 (et les données de 2013 sont en grande partie incomplètes). Ces variables doivent être réintégrées pour le cycle d'établissement de rapports de 2017-2018, ce qui laisse quatre années sans données.

Finalement, la variable « nombre total de logements adéquats » s'entend des unités qui n'ont pas besoin d'être remplacées ou de faire l'objet de travaux de rénovation majeurs, mais le terme « travaux de rénovation majeurs » n'est pas clairement défini. Les études de cas ont révélé la présence d'approches très variables pour définir les travaux de rénovation majeurs, certaines considérant qu'il s'agit du nombre de logements où la santé et la sécurité sont susceptibles d'être menacées, quel que soit le coût, et d'autres, qui sont fondées sur un seuil des coûts, indépendamment de la santé et de la sécurité (ou une combinaison des deux).

Une approche proactive nécessiterait la collecte de renseignements beaucoup plus valables et utiles que ceux recueillis en ce moment par les instruments de collecte de données d'AANC. Par exemple, les Premières Nations devraient avoir accès à un outil leur permettant d'exprimer clairement leurs besoins et pouvant se pencher sur les exemples suivants :

- les logements actuels selon le type (logements appartenant à la bande, locatifs, sociaux, privés);
- les constructions neuves par type et par mode de financement (garanties d'emprunt ministérielles, fonds renouvelable, prêt direct, logements sociaux subventionnés par le gouvernement, etc.);
- les rénovations effectuées sur des résidences appartenant à la bande (en prenant en compte le type et le coût);
- les résidences nécessitant des travaux de rénovation majeurs (liés à la santé et à la sécurité) et les coûts connexes approximatifs;
- les résidences surpeuplées comme définies par la Norme nationale d'occupation en ce qui a trait au nombre de chambres à coucher requises selon l'âge, le sexe et les rapports entre les occupants; et
- ou toutes autres variables ciblées par les Premières Nations pour démontrer leurs besoins.

Même si les représentants des Premières Nations participant aux études de cas étaient enthousiastes quant à cette approche, les personnes interrogées d'AANC ont exprimé une certaine inquiétude à propos du fardeau associé aux rapports. Toutefois, les répondants des Premières Nations ont laissé entendre que la production de rapports est fastidieuse principalement dans la mesure où elle ne sert à rien d'autre qu'à respecter les lois et qu'elle a une valeur concrète négligeable. Un outil permettant aux Premières Nations d'exprimer leurs besoins et pouvant être utilisé pour prendre des décisions en matière de financement et produire des rapports significatifs serait sans doute très utile.

Une évaluation des besoins exprimés par la collectivité pourrait aussi permettre de mesurer sa capacité à produire des recettes en fonction de son régime foncier, de l'emploi et du revenu, des entreprises et des sources de revenus, des données démographiques et des revenus locatifs.

Mis à part les variables particulières, l'approche actuelle n'est pas viable et il n'y a pas de raison d'espérer une amélioration importante à long terme simplement en injectant des fonds sans prendre en compte les besoins, les priorités ou les capacités des collectivités et sans obtenir de résultats vraiment concrets ou mesurables. Ces renseignements serviraient ensuite à favoriser la responsabilité des administrations envers les membres des Premières Nations et entraîneraient la production des rapports publics nécessaires en ce qui a trait aux résultats obtenus tout en étant beaucoup plus fiables que les données recueillies actuellement.

Recommandation 5 : Faire participer les Premières Nations à l'énoncé des exigences relatives à la production de rapports répondant mieux à leurs besoins, tout en convenant également mieux aux besoins liés aux rapports publics. Cet engagement devrait être proactif, inclusif et significatif.

5.2 Vers un mandat proactif pour favoriser la gouvernance, les réseaux et la formation

AANC souhaite réellement concevoir plus d'initiatives visant à aider les Premières Nations à établir ou à développer des organismes autochtones ou dirigés par les Premières Nations afin de renforcer les capacités des collectivités et de favoriser l'autodétermination à long terme.

De nombreuses Premières Nations ont misé sur les économies d'échelle découlant des conseils tribaux offrant des services techniques, d'autres organismes de services offrant d'autres services ou du renforcement des capacités à de multiples réserves ou d'autres collectivités à l'extérieur des réserves où des accords liés à des contrats de service peuvent être conclus. Dans bien des cas, les contrats mentionnent certaines retombées en matière d'emploi pour les membres de la bande et au bout du compte, bon nombre de ces initiatives sont gérées par des personnes et des organismes qui sont associés à la collectivité.

Comme mentionné précédemment, ces initiatives sont mises en œuvre grâce à la détermination des Premières Nations, souvent avec le soutien de fonctionnaires fédéraux ou provinciaux dévoués et déterminés à travailler de façon proactive à l'amélioration du bien-être de la collectivité, et ce, malgré l'absence d'orientation claire d'AANC pour les représentants régionaux en ce qui a trait à la mobilisation proactive des collectivités à cet égard.

En plus des conseils tribaux qui fournissent des services techniques importants et permettent de réaliser des économies d'échelle, des organismes comme le Groupe de consultation sur les services techniques des Premières nations d'Alberta et l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, qui sont bien établis et appréciés par beaucoup de Premières Nations dans les deux provinces, sont essentiels pour s'assurer que les Premières Nations ont accès à des initiatives de renforcement des capacités et reçoivent le soutien nécessaire pour offrir des programmes de logement durables. De nombreux participants des Premières Nations ont indiqué qu'il serait à leur avantage d'investir dans des groupes d'organismes plus importants pouvant travailler directement avec eux pour faciliter la gestion du logement, les travaux de construction et les inspections – des domaines ne relevant pas de l'expertise et de la portée d'AANC. Par exemple, plusieurs personnes interrogées ont suggéré qu'un programme de services itinérants de formation semblable à celui offert aux opérateurs des Premières Nations, comprenant une formation sur les systèmes de gestion des déchets et des eaux usées locaux, soit mis en œuvre pour soutenir le logement dans les réserves.

D'autres organismes qui assurent la gouvernance ou offrent des services consultatifs financiers ou du soutien sont aussi essentiels et une plus grande aide de ces organismes serait avantageuse pour les Premières Nations. AANC devrait jouer un rôle de facilitateur, offrant des tribunes, des forums et du soutien au fonctionnement de centres d'expertise présents à l'échelle régionale ou sous-régionale.

Lorsque les conseils tribaux sont bien établis, qu'ils ont la capacité d'offrir des services à un groupe de Premières Nations et qu'ils ont le soutien des Premières Nations, ils constituent la plateforme idéale pour renforcer les capacités et soutenir les projets afin de favoriser les économies d'échelle, notamment en matière d'inspection, de formulation de régimes fonciers, d'élaboration de politiques, d'échange de services et de production de recettes.

Il convient toutefois de noter que de récentes modifications apportées à la formule de répartition du financement pour les conseils tribaux en 2014, limitant les fonds et excluant des services dans le cadre des allocations pour les projets d'immobilisation, ont eu une incidence néfaste sur les opérations de bon nombre de conseils tribaux et pourraient nuire aux efforts déployés pour renforcer la gouvernance et réaliser des économies d'échelle. Les Premières Nations devraient participer de façon proactive, au cas par cas, à l'évaluation de la pertinence, et de la nécessité, de l'acquisition de services de renforcement des capacités et d'autres services auprès du groupe d'organismes de leur choix, qu'il s'agisse d'un conseil tribal ou non. Des initiatives pilotes des bureaux régionaux d'AANC sont en cours pour les Premières Nations qui souhaitent obtenir du soutien pour la création de sociétés d'habitation ainsi qu'un financement commun pour réaliser des initiatives conjointes et des économies d'échelle. De nombreuses Premières Nations ont manifesté un grand intérêt pour ces initiatives.

On constate aussi une volonté importante de créer des organismes ou d'étendre des organismes actuels plus petits qui sont dirigés par des Autochtones ou des Premières Nations et qui peuvent offrir ces types de soutien à des groupes de Premières Nations. Dans la mesure du possible, les Premières Nations devraient recevoir de l'aide pour mettre en place des organismes autochtones ou dirigés par les Premières Nations, afin de renforcer les capacités à long terme des collectivités et de favoriser l'autodétermination.

6. Conclusions et recommandations

L'état du logement dans les réserves est un défi de longue date pour les collectivités, ayant des conséquences majeures sur le bien-être des individus et des familles et aggravant les problèmes sociaux dans les réserves découlant principalement de l'histoire coloniale du Canada et des pensionnats. Des programmes de logement dirigés par AINC remontant aussi loin que les années 1960 et aboutissant à l'approche actuelle en œuvre depuis 1996 se sont avérés inefficaces.

Le rôle secondaire d'AANC dans l'attribution du financement, bien qu'approprié sur le plan technique, est inefficace puisque son approche réactive aux crises immobilières n'a pas entraîné d'améliorations. Malgré des investissements importants, l'approche d'AANC n'a pas eu les résultats escomptés à l'échelle nationale et elle n'a pas été rentable, n'ayant pas permis de renforcer les capacités sous-jacentes et de régler les problèmes de ressources dans les collectivités des Premières Nations afin de favoriser une modification à long terme des capacités et de la durabilité. Une approche proactive est requise, permettant à AANC d'aider les Premières Nations et les groupes d'organismes à décrire leurs besoins et leurs capacités ainsi qu'à améliorer leur gouvernance et leur gestion du logement, favorisant ainsi l'autodétermination et l'innovation.

Plus précisément, l'évaluation a donné lieu aux observations suivantes :

- L'objectif actuel d'AANC est de collaborer avec les administrations des Premières Nations pour favoriser des logements abordables, adéquats et durables. Son approche pour y parvenir consistait à offrir du financement déterminé par une formule et des contributions fondées sur des propositions ainsi qu'à soutenir diverses initiatives permettant aux Premières Nations de contourner les limites et les lacunes liées à l'acquisition de terrains et de propriétés découlant d'articles de la *Loi sur les Indiens*.
- Malgré des investissements importants, l'approche d'AANC en matière de logement dans les réserves sur le plan des objectifs établis suppose que les Premières Nations possèdent des capacités de gouvernance, de gestion et de production de recettes adéquates pour répondre à leurs besoins en ce qui a trait aux infrastructures de logement.
- Les conditions de logement ont connu une amélioration à long terme limitée, ce qui suppose la nécessité d'offrir un plus grand soutien stratégique au renforcement des capacités et de la gouvernance à long terme centré sur les Premières Nations, en plus du soutien continu à la construction et à la rénovation.
- Bien que le financement d'AANC ait pour but de soutenir – et non de couvrir – les petits projets d'immobilisations, y compris le logement, des données indiquent que le montant du financement n'est pas déterminé par les besoins et que les exigences d'AANC liées à la production de rapports par les Premières Nations présentent des lacunes importantes.
- AANC souhaite réellement concevoir plus d'initiatives visant à aider les Premières Nations à établir ou à développer des organismes autochtones ou dirigés par les Premières Nations afin de renforcer les capacités des collectivités et de favoriser l'autodétermination à long terme.

Par conséquent, il est recommandé qu'AANC :

1. **Consulte les Premières Nations pour concevoir un mandat ministériel clair consistant à renforcer les capacités et la gouvernance en matière de logement à long terme.** Cet engagement devrait être proactif, inclusif et significatif et viser à mieux harmoniser les activités ministérielles aux principes des Premières Nations énoncés dans les politiques en matière de logement dans les réserves relativement au contrôle, à l'expertise, aux responsabilités partagées et à l'accès accru au financement du secteur privé.
2. **Donner aux représentants du programme d'AANC un mandat solide et clair ainsi qu'une certaine souplesse en ce qui concerne le financement pour soutenir de façon proactive chaque Première Nation et ses organismes professionnels désignés, le cas échéant, pour mieux répondre aux besoins qu'elle a elle-même définis.**
3. **En collaboration avec la Société canadienne d'hypothèque et de logement, concevoir une approche simplifiée en matière de financement.** Cette approche devrait encourager une planification à long terme et réduire le fardeau bureaucratique imposé aux Premières Nations.
4. **Favoriser le renforcement de la capacité des organismes de services existants ou nouveaux qui offrent des services de soutien technique, de renforcement des capacités ou de gestion aux Premières Nations intéressées.** Il peut s'agir d'organismes nationaux, régionaux ou sous-régionaux. Ces travaux devraient être réalisés en collaboration avec les Premières Nations.
5. **Faire participer les Premières Nations à l'énoncé des exigences relatives à la production de rapports répondant mieux à leurs besoins, tout en convenant également mieux aux besoins liés aux rapports publics.** Cet engagement devrait être proactif, inclusif et significatif.

Annexe A – Bibliographie des travaux de recherche consultés

Affaires autochtones et du Nord Canada, *Évaluation de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves*, 2008. URL : http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/ohp96_1100100011911_fra.pdf

Affaires autochtones et du Nord Canada, *Évaluation des garanties d'emprunt ministérielles*, 2010. URL : http://publications.gc.ca/collections/collection_2015/aadnc-aandc/R5-54-2010-fra.pdf

Affaires autochtones et du Nord Canada, *Évaluation du Programme de logement dans les réserves d'AINC*, 2011. URL : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1325099369714/1325099426465>

Affaires autochtones et du Nord Canada, *Évaluation sommative du Programme d'immobilisations et d'entretien*, 2010. URL : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1324068618097/1324068787739>

Affaires autochtones et du Nord Canada, *Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations Évaluation des incidences sur les politiques générales en matière de logement dans les réserves*, 2012. URL : http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AEV/STAGING/texte-text/ev_mhf_1355350340842_fra.pdf

Affaires autochtones et du Nord Canada, *Guide des garanties d'emprunt ministérielles*, 2011. URL : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1322577517724/1322577612503>

Affaires autochtones et du Nord Canada, *Le programme de logement dans la réserve de la bande indienne de Kamloops*, 2011. URL : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1311787471737/1311787816443>

Affaires autochtones et du Nord Canada, *Modernizing Housing and Infrastructure Financing Options* [présentation PowerPoint], document préparé pour le sénateur Tannis, 2016.

Affaires autochtones et du Nord Canada, *Rapport sur les plans et les priorités de 2015-2016*, 2015. URL : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1420651340132/1420653980474#SO3>

Assemblée des Premières Nations, *Fiche de renseignements – Logement des premières nations dans les réserves*, 2013). URL : <http://www.afn.ca/uploads/files/housing/factsheet-housing-fr.pdf>

Assemblée des Premières Nations, *Projet de loi C-262 : un cadre de travail essentiel pour la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, 2016. URL : http://www.afn.ca/uploads/files/public_statement_bill_c-262-may_4-f.pdf

Assemblée des Premières Nations. (s.d). *Logement*. URL : <http://www.afn.ca/fr/secteurs-de-politique/logement>

Australian Institute of Architects, *Indigenous housing policy*, 2008. URL : <http://www.architecture.com.au/docs/default-source/national-policy/indigenous-housing-policy.pdf?sfvrsn=0>

Auteur inconnu, *On reserve market housing and individual entrepreneurship: Points for discussion*.

BACON, B. *The ABCs of BCAs: Their Value in Asset Management and Planning* [présentation PowerPoint], webinaires, Housing Services Corporation. [présentation PowerPoint], le 28 octobre 2015. URL :

<http://share.hscorp.ca/wp-content/uploads/2015/10/The-ABCs-of-BCAs-Value-in-Asset-Management-Presentation-Oct-28th-2015-posting.pdf>

BC Housing, *Facility condition index*, 2011. URL :

http://www.bchousing.org/resources/Partner_Resources/Major_Repairs/FCI.pdf

BEEBY, Dean, *First Nations \$300M federal housing fund builds just 99 homes*, CBC News, 27 mai 2015. URL : Retrieved from <http://www.cbc.ca/news/politics/first-nations-300m-federal-housing-fund-builds-just-99-homes-1.3086954>

BEEBY, Dean, *First Nations \$300M federal housing fund builds just 99 homes*, CBC News, 27 mai 2015. URL : Retrieved from <http://www.cbc.ca/news/politics/first-nations-300m-federal-housing-fund-builds-just-99-homes-1.3086954>

BLAZE BAUM, K., *Ottawa mulls recouping \$1.8 million in housing funds from Attawapiskat*, The Globe and Mail, 24 avril 2016. URL : <http://www.theglobeandmail.com/news/national/ottawa-mulls-recouping-18-million-in-housing-funds-from-attawapiskat/article29746982/>

Blue Heron Consulting Services, *On- Reserve Housing Policy Impact Assessment*, 2000. URL : <http://www.turtleisland.org/news/housing.pdf>

BOUTILIER, David, *Housing as a Determinant of Health in the Sayisi Dene First Nation, Tadoule Lake, Manitoba*, 2013. URL :

<http://mspace.lib.umanitoba.ca/bitstream/handle/1993/22227/boutilier%20david.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Bureau du vérificateur général du Canada, « Les programmes pour les Premières nations dans les réserves », dans *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada* (chapitre 4), 2011. URL : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_201106_04_e.pdf (périmé; disponible à : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201106_04_f_35372.html)

Bureau du vérificateur général du Canada, « Les programmes pour les Premières nations dans les réserves », dans *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada* (chapitre 4), 2011. URL : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_201106_04_e.pdf (périmé; disponible à : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201106_04_f_35372.html)

Cabinet du Premier ministre, *Lettre de mandat de la ministre des Affaires autochtones et du Nord*, 2015. URL : <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-affaires-autochtones-et-du-nord>

Canada Aboriginal AIDS Network, *Aboriginal housing in Canada: An informal background discussion paper*, 2010. URL : http://caan.ca/wp-content/uploads/2012/05/CAAN_Aboriginal-housing-in-Canada_2010.pdf

Canadian Centre for Economic Analysis, *Socio-economic Analysis: Value of Toronto Community Housing's 10-year Capital Investment Plan and Revitalization*, 2015. URL : http://www.torontohousing.ca/webfm_send/11458 (nouvel URL : <http://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2015/ah/bgrd/backgroundfile-79525.pdf>)

CARYL, Patrick, *L'itinérance autochtone au Canada : revue de la littérature*, Toronto, The Homeless Hub Press, 2014. URL : http://rondpointdelitinerance.ca/sites/default/files/L_itine%CC%81rance_autochtone_au_Canada.pdf

CBC North, *Homeless in Igloolik: Family of 5 lives in a tent*, CBC News, le 2 octobre 2015. URL : <http://www.cbc.ca/news/canada/north/homeless-in-igloolik-family-of-5-lives-in-a-tent-1.3253390>

CBC Thunder Bay, *Indian Act hampers First Nations accountability, expert says*, CBC News, le 25 septembre 2015. URL : http://www.infomedia.gc.ca/ainc-inac/articles/unrestricted/2015/09/ain20159351741459_2122.htm

Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations, *RHD phase 2 (2008/10) national results*, 2012. URL : <http://fnigc.ca/our-work/regional-health-survey/rhs-phase-2-national-results.html> (page non disponible en français)

Comité canadien de lutte antituberculeuse, *Les conditions de logement comme facteurs de risque d'infection tuberculeuse et de tuberculose active*, 2007. URL : <http://www.phac-aspc.gc.ca/publicat/ccdr-rmtc/07vol33/acs-09/index-fra.php>

Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, *Septième rapport*, 39^e Législature, 1^{re} session, 2007. URL : <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&Parl=39&Ses=1&DocId=2792835&File=0&Language=F>

Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Délibérations*, 41^e Législature, 2^{ème} session, (1), 1:27-1:28, 2013. URL : http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/sen/yc28/YC28-412-1.pdf

Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Le logement et l'infrastructure dans les réserves : recommandations de changements*, 2015. URL : <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/412/appa/rep/rep12jun15-f.pdf>

Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, preuve issue des réunions du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones tenues du 8 mars au 22 juin 2016, 2016 URL : <https://sencanada.ca/fr/comites/appa/DeliberationsProcesVerbaux/42-1>

Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Rapport intérimaire – La situation du logement dans les Premières Nations : défis et réussites*, 2015. URL : <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/412/appa/rep/rep08feb15b-f.pdf>

CURTIS, C., *Repairing, rebuilding of First Nations housing choked by lack of funds*, *Montreal Gazette*, le 9 juillet 2015. URL : <http://montrealgazette.com/news/first-nations-housing-problems-linger-amid-signs-of-progress>

Département de l'Intérieur des États-Unis, *Asset Priority Index guidance*, 2005. URL : <http://www.usbr.gov/assetmanagement/DOI%20Reporting/APIGuidance092105.pdf>

Discours du Trône ouvrant la première session de la quarante-deuxième législature du Canada, *Réaliser le vrai changement*, le 4 décembre 2015. URL : <http://discours.gc.ca/fr/contenu/realiser-le-vrai-changement>

DURBIN, Anna, *Canada's Response to the On-Reserve Housing Crisis: A Study of the Kelowna Accord*, 2009. URL : <http://www.pimatisiwin.com/online/wp-content/uploads/2010/jan/02Durbin.pdf>

EGGERS, F. J. et F. MOUMEN, *American Housing Survey: Housing adequacy and quality as measured by the AHS*, document préparé Prepared for U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, 2013. URL : https://www.huduser.gov/portal/publications/pdf/AHS_hsg_adequacy.pdf

Évaluation du caractère adéquat des nouveaux logements publics dans l'état d'Ogun au Nigéria, *Property Management*, 29(3), 285-304. doi:10.1108/02637471111139437

FERGUSON, B., Housing finance options for low and medium income families: Analysis of the Latin America experience, *Housing Finance International*, 18(3), 2004, pp. 11-14.

Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Rapport annuel 2010 – Appuyer les gens – Renforcer les collectivités*, 2010. URL : http://fnmhf.org/francais/rapports/2010rapport_annuel.PDF

Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Housing Investments in First Nations Communities: 13th Annual Technical Services Conference* [présentation PowerPoint], 2010. URL : http://www.tsag.net/documents/First_Nations_Market_Housing_Fund.pdf (non disponible en français)

Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Rapport annuel 2011 – Construire pour aujourd'hui et demain*, 2011. URL : http://fnmhf.org/francais/rapports/2011rapport_annuel.pdf

Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Résumé du Plan d'activités 2012 - 2016*, 2012. URL : <http://fnmhf.org/francais/rapports/2012BusinessPlanSummaryF.pdf>

Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Évaluation des incidences sur les politiques générales en matière de logement dans les réserves*, 2012. URL : <https://www.aadnc-aadnc.gc.ca/fra/1353086127341/1353086371493#chp2>

Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Une voie nouvelle vers l'habitation – L'accès à la propriété pour bâtir notre avenir*, 2013. URL : http://fnmhf.org/francais/rapports/2013rapport_annuel-4.pdf

Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Bâtir la confiance – Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations – Vision stratégique pour 2020*, 2016. URL : http://fnmhf.org/francais/rapports/flmpn_vision_strategique_2020.pdf

Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Éléments du FLMPN*, 2016. URL : <http://www.fnmhf.ca/francais/elements/acces.html>

Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Participer [sic] les Premières nations*, 2016. URL : http://www.fnmhf.ca/francais/particip_fn/index.html

Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Bienvenue au Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations*, 2016. URL : <http://www.fnmhf.ca/francais/index.html>

GATEZ, S., T. GULLIVER et RICHTER, T., *L'état de l'itinérance au Canada 2014*, Toronto, The Homeless Hub Press, 2014.

Gouvernement du Canada, *Plan d'action économique du Canada – Investissement dans le logement abordable*, 2015. URL : <http://actionplan.gc.ca/en/initiative/investment-affordable-housing> (lien périmé : <http://web.archive.org/web/20150820050647/http://plandaction.gc.ca/fr/initiative/investissemen-t-logement-abordable>)

Gouvernement du Canada, *Réponse du gouvernement au septième rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord*. URL : <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3077327&File=0&Language=F>

Gouvernement du Canada. *Le budget de 2016*, 2015. URL : Retrieved from <http://www.budget.gc.ca/2016/home-accueil-fr.html>

Groupe de travail du maire sur le logement communautaire à Toronto, *Transformative Change from TCHC*, 2016. URL : <http://www1.toronto.ca/City%20Of%20Toronto/Strategic%20Communications/Mayor's%20Task%20Force%20on%20Toronto%20Community%20Housing/Article/Task%20Force%20FINAL.pdf>

IBEM, E. O. et O. A. ALAGBE, Investigating dimensions of housing adequacy evaluation by residents in public housing: Factor analysis approach. *Facilities*, 33(7/8), 2015, 465, pp. 465 – 484. doi.org/10.1108/F-02-2014-0017

Infrastructure Canada, *Soutien des infrastructures des Premières Nations*, 2014. URL : <http://www.infrastructure.gc.ca/plan/fn-pn-fra.html>

Interis Consulting Inc, *Ministerial Loan Guarantee Risk Management Framework: Diagnostic and recommendations report* [ébauche], document préparé pour Affaires autochtones et du Nord Canada, 2016

Interis Consulting Inc, *Ministerial Loan Guarantee Risk Management Framework: Internal Controls Design and Operational Effectiveness*, document préparé pour Affaires autochtones et du Nord Canada, 2016

JONES, C. et H. PAWSON, Best value, cost-effectiveness and local housing policies, *Policy Studies*, 30(4), 2009, pp. 455-471. doi:10.1080/01442870902899970

KNIGHT, J. R. et C. F. SIRMANS, Depreciation, maintenance, and housing prices, 1996, *Journal of Housing Economics*, 5(4), pp. 369-389. doi:10.1006/jhec.1996.0019

KOSTENBAUER, K., *La dépréciation du logement dans l'IPC canadien*, préparé pour Statistique Canada, Division des prix, 2011. URL : <http://www.statcan.gc.ca/pub/62f0014m/62f0014m2001015-fra.pdf>

LEWIS, Michael, *Homegrown measures to improve affordability, fairness, and sustainability: When federal housing subsidies come to an end*, Canadian Centre for Community Renewal, 2015. URL : <http://www.ahma-bc.org/pdf/Homegrown-Housing-Measures-Final-2.pdf>

Loi sur les Indiens (L.R.C., 1985, ch. I-5). URL : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/i-5/page-13.html#h-36> (page consultée le 5 février 2016)

MARCANO, L. et J. I. Ruprah, *An impact evaluation of Chile's Progressive Housing Program*, Banque interaméricaine de développement, Bureau de l'évaluation et de la surveillance, 2008. URL : <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2896/An%20Impact%20Evaluation%20of%20Chile's%20Progressive%20Housing%20Program.pdf?sequence=1>

MIKKONEN, J. et D. RAPHAEL, *Les déterminants sociaux de la santé : les réalités canadiennes*, 2010. URL : http://www.thecanadianfacts.org/Les_realites_canadiennes.pdf

MORIN, Brandi, *Siksika Nation becomes first reserve in Alberta to endorse home ownership*, le 24 octobre 2015. URL : <http://aptn.ca/news/2015/10/24/siksika-nation-becomes-first-reserve-in-alberta-to-endorse-home-ownership/>

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones, Victoria Tauli Corpuz*, le 11 août 2014. URL : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/117/36/PDF/G1411736.pdf?OpenElement>

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, James Anaya*, le 4 juillet 2014. URL : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/075/09/PDF/G1407509.pdf?OpenElement>

Nations Unies, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, 2007. URL : http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf

Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, 1948. URL : <http://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/index.html>

O'NEILL, P., *Rental arrears hobble reserve housing*, The Vancouver Sun, 26 janvier 2016. URL : http://www.infomedia.gc.ca/a-inc-inac/articles/unrestricted/2016/01/ain20161444441639_3.htm (lien périmé)

O'BRIEN, David, Home to own: Potential for indigenous housing by indigenous people, *Australian Aboriginal Studies*, 2011

OPTIS, M., K. SHAW, P. STEPHENSON, P. et P. WILD, *Mold Growth in On-Reserve Homes in Canada: The Need for Research, Education, Policy, and Funding*, 2012

Organisation mondiale de la santé, *Environmental burden of disease associated with inadequate housing: A method guide to the quantification of health effects of selected housing risks in the WHO European Region*, 2011. URL : http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/142077/e95004.pdf

Organisation mondiale de la santé, *Is housing improvement a potential health improvement strategy?*, Réseau des bases factuelles en santé, 2005. URL : <http://www.sphsu.mrc.ac.uk/Evidence/Research/Review%2001/WHOHousing.pdf>

Organisation mondiale de la Santé, *Santé et logement – Principes directeurs*, 1989. URL : http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/40879/1/9242561274_fre.pdf

Parriag Group, *Alternative and Innovative Housing Practices of Indigenous People in Canada*, mars 2016

Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT), *Enabling shelter strategies – Review of experience from two decades of implementation*, comme cité dans IBEM, E. O. et O. O. AMOLE, 2011

PUXLEY, C. et M. Mcquigge, *First Nations chief urges federal action after fatal fire on Ontario reserve*, The Globe and Mail, le 31 mars 2016. URL : <http://www.theglobeandmail.com/news/national/first-nations-chief-urges-federal-action-after-fatal-fire-on-ontario-reserve/article29482957/>

PUXLEY, Chinta, *Isolated reserve to make its case to UN*. The Star Phoenix, le 6 octobre 2015. URL : http://www.infomedia.gc.ca/a-inc-inac/articles/unrestricted/2015/10/ain2015104520347680_7.htm (lien périmé)

QUESNEL, Joseph, *Tackling the On-Reserve Housing Crisis*, Frontier Centre for Public Policy, 2010

RABSON, M. et C. HUXLEY, *\$1.9-B housing crisis on reserves - Fraction of that budgeted for northern Manitoba*, Winnipeg Free Press, le 2 février 2016. URL : http://www.infomedia.gc.ca/a-inc-inac/articles/unrestricted/2016/02/ain2016285072832_21.htm

Ressources naturelles Canada, *Maisons nordiques à déploiement rapide* [vidéo], vidéo visionnée le 8 février 2016. URL : <http://www.rncan.gc.ca/science/video/17168>

ROBERTSON, Nicole, *Siksika Nation is Leading in Home Ownership in Alberta*, le 23 octobre 2015. URL : <http://nationtalk.ca/story/siksika-nation-is-leading-in-home-ownership-in-alberta>

Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Aboriginal housing assessment: community design needs & preferences and application of local materials* (en anglais seulement), 2004.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Ententes bilatérales conclues en application de l'investissement dans le logement abordable et rapports publics*. URL : https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/prin/celoab/filoab/inloab/inloab_005.cfm

Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Housing profile of Aboriginal people in Canada based on the 2001 Aboriginal peoples survey* (en anglais seulement), 2010.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Le point en recherche – Conditions préalables à l'offre de logements du marché dans les réserves*, 2009. URL : <http://www.cmhc-schl.gc.ca/odpub/pdf/66423.pdf>

Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Les besoins en matière de logement des personnes à faible revenu habitant en milieu rural*, 2003. URL : <https://www03.cmhc-schl.gc.ca/catalog/productDetail.cfm?lang=en&cat=123&itm=2&fr=1438181731990>

Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Résumé du Plan d'entreprise, 2016-2020*, 2016. URL : <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/inso/info/raso/upload/summary-corporate-plan-2016-2020-cmhc-fr.pdf>

Statistique Canada, *Conditions de logement*. URL : <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-645-x/2010001/housing-logement-fra.htm>

Statistique Canada, *Un aperçu des statistiques sur les Autochtones : 2^e édition*, 2011. URL : <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-645-x/89-645-x2015001-fra.htm>

The Aboriginal Affairs Group Inc., *A preliminary study of un-registered interests in reserve lands: Phase 1 report*, préparé pour Affaires autochtones et du Nord Canada, 2010

The Aboriginal Affairs Group Inc., *Canadian reserve land reality and the Indian Act – Too little in common* [ébauche].

The Aboriginal Affairs Group Inc., *Study 1: First Nation Land Tenures: Achieving Recognition and Security*, document préparé pour l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, 2011

The Aboriginal Affairs Group Inc., *Study 2: First Nation Land Tenure Registration Options*, document préparé pour l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, 2011

The Aboriginal Affairs Group Inc., *Study 3: First Nations Land Use Planning*, document préparé pour l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, 2011

The Aboriginal Affairs Group Inc., *Study 4: Individual and Collective Rights Protection in First Nation Land Management*, document préparé pour l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, 2011

The Australian Institute of Architects, *Indigenous Housing Policy*, 2008. URL : <http://www.architecture.com.au/docs/default-source/national-policy/indigenous-housing-policy.pdf?sfvrsn=0>

The Canadian Press, *Justin Trudeau vows to end First Nations reserve boil water advisories within 5 years*, CBC News, le 5 octobre 2015. URL : <http://www.cbc.ca/news/politics/canada-election-2015-justin-trudeau-first-nations-boil-water-advisories-1.3258058>

The Canadian Press, *Nunavut voters reject private land sales*, Times Colonist (Victoria), le 11 mai 2016. URL : http://www.infomedia.gc.ca/ainc-inac/articles/unrestricted/2016/05/ain201654921128951_4.htm (lien périmé)

The Guardian (International), *Nine dead in family house fire at remote Canadian indigenous community*, le 30 mars 2016. URL : <http://www.theguardian.com/world/2016/mar/30/canada-first-nation-house-fire-nine-dead-indigenous>.

The Guardian (UK), *Indigenous Canadians complain of neglect as government helps refugees*, le 21 avril 2016. URL : <http://www.infomedia.gc.ca/ainc-inac/articles/unrestricted/2016/04/nau20164361415649.htm> (lien périmé)

Tribal Wi-Chi-Way-Win Capital Corporation, *New model for the procurement and management of AANDC construction based infrastructure projects: Base technical, software requirements and resourcing [ébauche]*, 2015

Tribal Wi-Chi-Way-Win Capital Corporation, *New model for the procurement and management of AANDC construction based infrastructure projects: Initial proposal – model and high-level costing [présentation PowerPoint]*, 2015

UITTENBROEK, C., et W. MACHT, *Sustainable containers: Cost-effective student housing*. Quarterly and Urban Development Journal, 4e trimestre, 2009. URL : <http://www.pdx.edu/sites/www.pdx.edu.realestate/files/2Q10-8-Keetwonen-4-30-10.pdf>

VAN DUSEN, John, *Housing conditions related to Inuit children's health: report*, le 23 novembre 2015. URL : <http://www.cbc.ca/news/canada/north/housing-related-to-inuit-children-health-1.3328574>

VAN DUSEN, John, *Nunavut housing crisis: 'Dire straights' in Igloolik*, CBC News, le 30 septembre 2015. URL : <http://www.cbc.ca/news/canada/north/igloolik-social-housing-dire-straights-1.3248953>

WALKER, Ryan, *Engaging the urban aboriginal population in low-cost housing initiatives: lessons from Winnipeg*, Canadian Journal of Urban Research, 2003. URL : <http://homelesshub.ca/resource/engaging-urban-aboriginal-population-low-cost-housing-initiatives-lessons-winnipeg>

WILHELMSSON, M., Centra, KTH, Centrum för bank och finans, Cefin, & Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad (ABE), House price depreciation rates and level of maintenance, *Journal of Housing Economics*, 17(1), 2008, pp. 88-101.

WOOD, C.L. et C. M. CLEVINGER, Abstract from A Sampling of Community-Based Housing Efforts at Pine Ridge Indian Reservation, *American Indian Culture and Research Journal*. (36):4, 2012.
URL : <http://uclajournals.org/doi/pdf/10.17953/aicr.36.4.w4452h107120gt62>

YIU, C. Y., Building depreciation and sustainable development, *Journal of Building Appraisal*, 3(2), 97-103, 2007