



## *Rapport final*

# *Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations Évaluation des incidences sur les politiques générales en matière de logement dans les réserves*

*Numéro du projet : 1570-7/11006*

Date : Juin 2012

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

# Table des matières

Liste des sigles et acronymes .....	iii
Résumé.....	iv
1. Introduction.....	1
1.1 Aperçu .....	1
1.2 Profil du programme .....	1
2. Méthodologie de l'évaluation.....	9
2.1 Portée et moment de l'évaluation.....	9
2.2 Questions et enjeux de l'évaluation .....	9
2.3 Méthodologie de l'évaluation.....	10
2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité .....	13
PARTIE A : Résumé des constatations de l'évaluation .....	14
3. Constatations de l'évaluation - Pertinence .....	15
3.1 Besoin continu.....	15
3.2 Conformité aux priorités du gouvernement .....	19
3.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral .....	20
4. Constatations de l'évaluation – Rendement.....	22
5. Constatations de l'évaluation – Conception .....	23
6. Constatations de l'évaluation – Efficacité .....	27
PARTIE B – Incidences sur les politiques générales d'AADNC en matière de logement dans les réserves .....	28
7. Options existantes pour l'accèsion à la propriété dans les réserves .....	30
7.1 Propriété privée, droits fonciers et <i>Loi sur les Indiens</i> .....	30
7.2 Faciliter l'accèsion à la propriété dans les réserves.....	32
8. Retombées attendues du FLMPN en matière de logement.....	33
8.1 Conditions préalables et hypothèses pour l'offre de logements du marché.....	33
8.2 Répercussions sur le développement économique local .....	36
9. Transition à la propriété résidentielle et au logement du marché .....	37
10. Conclusions.....	39
Annexe A – Modèle logique du Fonds pour les logements du marché des Premières Nations ...	40
Annexe B - Guide d'entrevue auprès des intervenants clés.....	41
Annexe C - Guide d'entrevue pour les études de cas .....	43
Annexe D - Guide d'encadrement du groupe de discussion de l'étude de cas.....	47
Annexe E – Les initiatives des capacités .....	49

## ***Liste des sigles et acronymes***

---

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
APN	Assemblée des Premières Nations
ATC	Amélioration des termes de crédit
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
FCR	Fonds de crédit renouvelable
FLMPN	Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations
GEM	Garantie d'emprunt ministérielle
ICNGD	International Centre for Northern Governance and Development (Centre international pour la gouvernance et le développement du Nord)
IHPN	Institut de l'habitation des Premières Nations
RCB	Résolution du conseil de bande
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SLK	Société de logement de Kahnawake

Le présent document expose les résultats de l'évaluation des incidences sur les politiques générales du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations (FLMPN) sur l'approche à l'égard du logement dans les réserves adoptée par le gouvernement du Canada. L'étude vient compléter l'évaluation de la pertinence et du rendement réalisée simultanément par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

Le FLMPN se veut un mécanisme d'amélioration des termes de crédit de 300 millions de dollars instauré en 2008, afin de faciliter l'obtention de prêts hypothécaires par les collectivités et les personnes admissibles, de façon à les soustraire aux restrictions imposées par le paragraphe 89(1) de la *Loi sur les Indiens*, qui interdit la saisie de biens par une entité non membre d'une Première Nation. En outre, il permet d'investir des résultats nets provenant des placements du Fonds dans des initiatives de développement des capacités. Le Fonds est sous contrôle d'un conseil de neuf fiduciaires des Premières Nations, le gouvernement du Canada et le milieu financier, et il est géré par la SCHL [selon le régime de la rémunération des services](#).

L'évaluation réalisée par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) comportait la validation des entrevues auprès d'intervenants clés et des études de cas effectuées par Styles Associates; un résumé de la littérature existante compilé par LeClair InfoCom, en partenariat avec l'International Centre for Northern Governance and Development de l'Université de la Saskatchewan; une analyse des documents et des politiques. La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AADNC a produit le rapport final.

Au chapitre de l'évaluation de la pertinence, le présent examen a permis de constater que malgré un besoin évident d'initiatives axées sur les logements du marché dans les réserves, aucune preuve solide n'étaye le besoin de réserver un fonds à ce genre de mesure d'amélioration du crédit, et rien ne prouve que ce fonds en particulier atteindra les objectifs énoncés quant à la hausse de l'accession à la propriété et à la réduction de la dépendance à l'aide consentie par le gouvernement fédéral aux logements sociaux. Puisque l'accession à la propriété et les logements du marché sont considérés comme des mesures clés pour l'amélioration de la qualité et de la durabilité des logements, il est clair que le soutien des initiatives axées sur le marché en général correspond aux priorités du gouvernement du Canada, et AADNC devrait continuer de jouer un rôle intégral à cet égard.

Quant à l'évaluation du rendement, le présent examen révèle que rien ne montre ce jour l'obtention de résultats concrets, car seulement deux maisons ont été construites à l'aide du mécanisme d'amélioration des termes de crédit du Fonds, et les répercussions ressortant clairement des initiatives de développement des capacités du Fonds n'ont fait l'objet d'aucune vérification.

Pour ce qui est de l'évaluation du concept, le présent examen signale qu'il faut classer par priorité les aspects du Fonds qui portent sur le développement des capacités, et revoir les attentes relatives à l'utilisation du mécanisme d'amélioration des termes de crédit.

L'évaluation des incidences sur les politiques générales signale en outre qu'il existe déjà des solutions au logement dans les réserves. Plus précisément :

- Même si les questions de droits fonciers qui découlent de la *Loi sur les Indiens* limitent grandement l'accession à la propriété et les logements du marché, ces difficultés ne sont pas insurmontables, et de nombreuses collectivités recourent à des procédés innovateurs pour les contourner.
- Même si le Fonds peut répondre à long terme à certains besoins en matière de logement, ses mécanismes d'amélioration des termes de crédit ne sont pas nécessairement l'option privilégiée quant aux logements du marché, et le développement des capacités est vraisemblablement la solution clé qui facilitera à long terme l'accession à la propriété.

L'examen laisse aussi entendre qu'il y a plusieurs conditions préalables et hypothèses associées à l'adoption des mesures d'amélioration du crédit qui, si elles sont appliquées à la réalité actuelle de la majorité des collectivités des Premières Nations, supposent le besoin de restructurer la stratégie sur une plus longue période plutôt que de s'attaquer aux besoins immédiats de logement.

À court terme, il ne faut raisonnablement pas s'attendre à ce que l'amélioration même du crédit réduise considérablement le recours au financement fédéral pour les logements dans les réserves. Les faits exposés dans le présent examen ont permis de déterminer que le développement des capacités, la gouvernance et les intérêts communautaires et personnels à l'égard de l'accession à la propriété sont essentiels pour répondre aux besoins en logement, et que les mécanismes transitoires en vue de préparer les collectivités volontaires à l'accession à la propriété et de réduire la dépendance aux logements sociaux doivent être particulièrement ciblés par la planification stratégique à court terme, de façon à obtenir des résultats durables.

# 1. Introduction

---

## 1.1 Aperçu

Le présent document se veut le rapport final sur l'évaluation des incidences sur les politiques générales du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations (FLMPN). L'évaluation complète l'évaluation du rendement du FLMPN réalisée, à la même période, par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). L'étude d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) consiste à évaluer les effets potentiels du FLMPN, et des logements du marché en général, sur l'approche à l'égard du logement dans les réserves du Ministère, ainsi que les répercussions des politiques générales et des programmes. Elle aborde aussi des questions d'évaluation standard du Conseil du Trésor.

Le FLMPN aide les collectivités des Premières Nations à obtenir du financement privé leur permettant d'accéder à la propriété, particulièrement par l'entremise de son mécanisme d'amélioration des termes de crédit (ATC). L'ATC vise à garantir les hypothèques plutôt que les mécanismes de crédit habituels, et découle des restrictions imposées par le paragraphe 89(1) de la *Loi sur les Indiens*. Le Fonds est aussi assorti d'un programme de développement des capacités<sup>1</sup> qui favorise la prestation de formation, de conseils et d'encadrement axés sur le renforcement ou l'accroissement de la capacité des collectivités de favoriser les logements du marché (p. ex. capacité de faire appel à des fournisseurs de biens et à des entrepreneurs, de gérer des projets d'infrastructure et des finances). Trois cents millions de dollars sont consentis à l'amélioration du crédit, et la SCHL gère le Fonds de concert avec un conseil de fiduciaires.

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) a réalisé l'évaluation avec l'aide de la société d'experts-conseils LeClair Infocom, qui a effectué l'analyse documentaire en partenariat avec l'International Centre for Northern Governance and Development (ICNGD) de l'Université de la Saskatchewan. Stiles Associates a aussi contribué à l'évaluation en réalisant des entrevues auprès d'intervenants clés et deux études de cas.

## 1.2 Profil du programme

### 1.2.1. Contexte et description

Le paragraphe 89(1) de la *Loi sur les Indiens* interdit la saisie de biens dans les réserves, sauf par une collectivité de Première Nation ou ses membres. Cette restriction, combinée au régime unique de propriété des terres dans les réserves, aux utilisations permises des terres et à l'éloignement de bon nombre de ces collectivités, fait obstacle à l'accession à la propriété et aux logements du marché hors des réserves. Créé en 2008, le FLMPN a été conçu pour éliminer ces obstacles, plus particulièrement en renforçant les capacités administratives et les garanties de prêts, afin de construire et d'entretenir un parc de logements durable. Le programme a été élaboré en consultation avec des représentants des 630 chefs et conseils des Premières Nations de tout le

---

<sup>1</sup> Le terme capacité dans ce rapport vise la connaissance, les habilités et les ressources nécessaires afin de garantir une construction et une gestion de qualité.

Canada, l'Assemblée des Premières Nations (APN), la SCHL, AADNC et d'autres organisations des domaines du logement et des finances.

Selon les données tirées du Recensement de 2006, près de 42 % des foyers des réserves avaient besoin de réparations majeures<sup>2</sup>, et plus de 12 % des habitations étaient qualifiées de surpeuplées<sup>3</sup>, par comparaison à 7 % et à 1 %, respectivement, hors des réserves. D'après AADNC, il manquerait<sup>4</sup> de 20 000 à 35 000 unités de logement, et ce déficit augmenterait d'environ 2 200 unités par an. Le fait d'occuper un logement de mauvaise qualité est associé à de pauvres résultats économiques et sociaux et contribue à l'écart de qualité de vie qui est le lot des Autochtones, par comparaison avec les Canadiens non autochtones.

Le gouvernement du Canada soutient le logement dans les réserves depuis 1960, en procurant une aide financière et autre aux Premières Nations de sorte que des logements sains et abordables y soient accessibles. En 2011-12, il accorde chaque année 296 millions de dollars au logement dans les réserves, par l'intermédiaire d'AADNC (146 millions) et de la SCHL (150 millions). AADNC finance la construction, la rénovation, la gestion et l'entretien des maisons, tandis que la SCHL appuie la construction d'unités de logements sociaux et la remise en état des unités existantes, en plus de subventionner continuellement un portefeuille de plus de 26 000 unités de logements sociaux (soit environ le quart de toutes les unités de logement dans les réserves), le développement des capacités des Premières Nations et d'autres activités associées au logement. Ces dépenses permettent chaque année la construction de 1 750 unités de logement et la réparation de 3 100 unités existantes. Dans le budget fédéral de 2005, un montant supplémentaire de 295 millions de dollars réparti sur cinq ans était approuvé. De ces 295 millions, 192 étaient alloués à AADNC pour de nouveaux projets de construction, la viabilisation de terrains et des travaux de rénovation. Les programmes de logement d'AADNC et de la SCHL sont exposés dans le Tableau 1.1.

---

<sup>2</sup> Les réparations majeures se rapportent aux systèmes de plomberie ou électriques défectueux, à des réparations de structure sur les murs, les sols ou les plafonds, et ainsi de suite.

<sup>3</sup> « Surpeuplé » s'entend de plus d'un occupant par pièce (dont les chambres à coucher, les aires communes, etc.).

<sup>4</sup> Se référant aux logements en besoin de construction pour satisfaire aux besoins.

**Tableau 1.1 : Récapitulation des programmes d'aide au logement dans les réserves d'AADNC et de la SCHL**

<b>Programme d'AADNC</b>	<b>Objectif</b>
<i>Programme de logement sans but lucratif dans les réserves, Immobilisations et entretien, Direction générale des infrastructures communautaires</i>	Financement et autres moyens de soutien de la construction, de la rénovation et de la réparation des logements, de la viabilisation des terrains et du développement des capacités dans le domaine du logement dans les réserves.
<i>Programme des garanties d'emprunt ministérielles (GEM)</i>	Aide les Premières Nations à obtenir des prêts pour le logement dans les réserves.
<i>Allocation-logement</i>	Allocation versée aux bénéficiaires de l'aide au revenu, à des taux largement établis par les gouvernements provinciaux, pour qu'ils acquittent les charges locatives et les frais de services publics.
<b>Programme de la SCHL</b>	<b>Objectif</b>
<i>Programme de logement sans but lucratif dans les réserves (article 95)</i>	<p>Ce programme vise 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. La SCHL verse une subvention pour le financement et l'exploitation des ensembles d'habitation, sur une période pouvant aller jusqu'à 25 ans,</p> <p>La SCHL administre le programme et peut verser des prêts directs aux Premières Nations pour la construction, l'achat et la remise en état des logements. Ces prêts, qui peuvent atteindre le montant total des coûts d'immobilisations admissibles d'un ensemble, sont assurés en vertu de la <i>Loi nationale sur l'habitation</i> et garantis par le ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien.</p>
<i>Programme d'aide à la remise en état des logements</i>	L'aide financière prend la forme de prêt-subvention octroyé pour réparer des logements qui ne satisfont pas aux normes minimales de santé et de sécurité et améliorer l'accessibilité du logement aux personnes handicapées.
<i>Logements adaptés : aînés autonomes</i>	L'aide financière prend la forme de prêt-subvention octroyé pour effectuer des travaux légers de transformation des logements du troisième âge.
<i>Programme d'amélioration des maisons d'hébergement</i>	L'aide financière prend la forme de prêt-subvention octroyé pour rénover ou construire/acquérir des maisons d'hébergement destinées aux victimes de violence familiale. Aide financière à la rénovation ou à la construction/l'acquisition de maisons d'hébergement destinées aux victimes de violence familiale.
<i>Développement des capacités des Autochtones</i>	<p>Développement des capacités des Autochtones facilite l'acquisition d'outils (connaissances, capacités, formation et ressources) qui permettront aux Premières Nations de cheminer vers l'autonomie en habitation et d'assumer plus de responsabilités pour aider au fonctionnement de leurs collectivités. Cette aide est fournie aux organismes d'habitation des Premières Nations et aux divers fournisseurs de services de logement pour qu'ils puissent acquérir les connaissances et les capacités nécessaires pour la conception, la construction, l'inspection et la gestion des logements des réserves, entre autres :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Séances de formation sur les services de consultation à la clientèle, la planification de la gestion des immeubles, l'entretien du domicile, la gestion des arriérés et la qualité de l'air intérieur;</li> <li>• Accès des membres des Premières Nations à une formation des inspecteurs par l'entremise d'associations provinciales de constructeurs officielles et de collèges communautaires;</li> </ul>
<i>Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations</i>	Le budget de 2007 consent 300 millions de dollars au Fonds. Le Fonds vise à procurer une sûreté financière aux membres admissibles des Premières Nations pour l'obtention de prêts à la propriété, à la location ou à la rénovation résidentielle, sans que les terres visées des réserves soient retirées des biens-fonds communaux.

En 2007, le gouvernement a annoncé qu'il investissait 300 millions de dollars dans le FLMPN, dans le but d'appuyer la création d'un marché du logement dans les réserves qui favorise l'accession à la propriété par les membres des réserves, encourage les prêts hypothécaires destinés au logement privé, et intensifie la reddition de comptes, tant pour les établissements que pour les particuliers.



À l'instauration du Fonds, il semble que de 10 à 20 % des Premières Nations disposaient de la structure et de la capacité de gouvernance nécessaires pour attirer des capitaux privés leur permettant d'adopter des mécanismes propices au logement des marchés. Classées dans le « volet 1 », ces collectivités comptent généralement des sources de revenus constantes, un environnement communautaire stable et amélioré, un système de gestion des terres qui procure une sécurité foncière, des normes applicables à la construction et à l'entretien des bâtiments, et des gestionnaires compétents en matière de finances et de logements. Il est estimé par ailleurs que de 30 à 40 % des collectivités s'inscrivant dans le « volet 2 » doivent améliorer un ou plusieurs de ces aspects, mais pourraient vraisemblablement intégrer le volet 1 d'ici trois à cinq ans si elles obtiennent l'aide qu'il leur faut. Les autres collectivités devraient mettre beaucoup plus de temps à atteindre le « volet 1 ». Il semble aussi y avoir une transition progressive vers les logements du marché, se concentrant à court terme sur les Premières Nations du « volet 1 » qui affichent déjà certaines conditions du marché. Avec le temps, cette transformation engloberait les Premières Nations du « volet 2 », grâce aux investissements du FLMPN dans le développement des capacités.

### ***1.2.2 Autres solutions en matière de logement du marché***

**Garantie d'emprunt ministérielle (GEM)** – C'est là un moyen d'aider les Premières Nations à obtenir des prêts pour le logement dans les réserves. Pour remédier au risque que le paragraphe 89(1) de la *Loi sur les Indiens* fait peser sur le prêteur, AADNC consent des GEM aux Premières Nations, afin de leur permettre d'obtenir des prêts au logement dans les réserves. Les GEM peuvent servir à contracter des emprunts pour la construction, l'acquisition ou la rénovation de projets domiciliaires dans les réserves.

**Fonds de crédit renouvelable (FCR)** – Un FCR est un fonds d'emprunt autonome. Les prêts peuvent servir à la construction, à l'acquisition ou à la rénovation de maisons dans les réserves. Le remboursement des emprunts et le paiement des intérêts sont assumés par l'emprunteur et réinjectés dans le FCR pour financer d'autres emprunts. Le chef et le conseil établissent le taux d'intérêt, ainsi que les objectifs et l'orientation du FCR à long terme. En plus du remboursement des prêts, le FCR peut provenir de petits projets d'immobilisation d'AADNC, de ses fonds de fiducie ou de ses propres sources de revenus.

**Prêteur privé des programmes de prêt dans la réserve** – Certains prêteurs privés, comme la Banque de Montréal, la Banque Royale du Canada et la Caisse populaire consentent directement des prêts aux membres des bandes pour la construction, l'acquisition et la rénovation de maisons dans les réserves. Les emprunteurs doivent être titulaires d'un certificat de possession (ou d'une autre preuve de propriété), compter un terrain raccordé au réseau routier, aux services d'électricité, à l'approvisionnement en eau et à une fosse septique, et satisfaire aux exigences de crédit habituelles des prêteurs. Le prêteur évalue la capacité de l'emprunteur de s'acquitter de ses obligations financières et de crédit, en se fondant sur son caractère, ses capacités, sa cote de solvabilité, ses capitaux et ses garanties.

**Assurance prêt hypothécaire de la SCHL** - Pour être admissible à un prêt assuré par la SCHL garanti par une GEM, l'emprunteur doit avoir une mise de fonds minimale de 5 % de la valeur

d'emprunt de la propriété et doit remplir les normes de crédit de la SCHL. Aucune prime d'assurance prêt de la SCHL n'est requise pour les prêts garantis par une GEM. (même que celle proposée hors des réserves) – Les coûts varient d'une collectivité à l'autre, et la prime peut parfois être prohibitive.

### *1.2.3 Objectifs et résultats escomptés*

#### Lien avec l'architecture des activités de programme et les résultats stratégiques

La SCHL gère le FLMPN, qui n'est donc pas explicitement exposé dans l'architecture des activités de programme d'AADNC. Le logement dans les réserves relève de l'activité de programme Infrastructure communautaire, sous la rubrique du résultat stratégique lié aux terres et à l'économie.

À court terme, une augmentation du nombre de logements du marché serait un autre moyen d'étendre l'offre de logements. L'objectif ultime est de passer d'un système qui dépend presque entièrement de subventions gouvernementales, à un système qui fournit aux membres des Premières Nations les mêmes possibilités et responsabilités en matière de logement que celles qu'ont les autres Canadiens.

#### Résultats escomptés du FLMPN

Résultats immédiats :

- Accroître la participation des Premières Nations aux logements du marché dans les réserves;
- Accroître la participation des prêteurs à l'égard des logements du marché dans les réserves;
- [Contribuer à] une plus grande offre d'outils de financement de l'habitation;
- Faire en sorte que les Premières Nations soient mieux en mesure de participer au Fonds;
  - o [en contribuant à] un FLMPN autosuffisant;
  - o en augmentant le nombre de logements du marché.

Résultats intermédiaires :

- Accroître l'activité sur le marché (transactions et offre de prêts hypothécaires dans les réserves);
- Intensifier la capacité des Premières Nations de combler les besoins de logement au moyen des logements du marché;
- Mettre sur pied un mécanisme autonome d'amélioration des termes de crédit;
- Multiplier le nombre de logements du marché;
- Augmenter le poids du financement du secteur privé.

Résultats à long terme :

- Accroître l'autonomie des membres des Premières Nations et leur responsabilité à l'égard du logement dans les réserves;
- Réduire la dépendance au financement fédéral du logement dans les réserves;
- Établir une plateforme structurelle pour opérer un changement à long terme en ce qui a trait à l'offre de logements et aux résultats obtenus dans les réserves;

- Accroître l'offre de logements du marché dans les réserves.

Le FLMPN est assorti d'un modèle logique qui figure à l'Annexe A.

### Cibles du Fonds

Lors de la création du Fonds, il était prévu que si les conditions des 10 prochaines années étaient favorables, jusqu'à 265 Premières Nations y seraient admissibles, permettant ainsi le financement privé de 25 000 nouvelles unités de logement tout au plus, qui répondraient à concurrence de 40 % aux besoins pour cette période. Selon les prévisions, au bout de 36 mois de fonctionnement (mi-2011), 80 Premières Nations seraient admissibles au Fonds. Il en résulterait des prêts financés par des prêteurs privés et s'appliquant à quelque 3 800 unités de logement dans les réserves<sup>5</sup>.

#### ***1.2.4 Gestion du programme, intervenants clés et bénéficiaires***

##### **Gestion du programme**

Les programmes de logement dans les réserves sont actuellement administré par la SCHL et AADNC. À AADNC, il relève de la Direction générale des infrastructures communautaires. De plus, le Secteur des opérations régionales d'AADNC compte une Direction des infrastructures - Opérations qui se charge de l'exécution du programme de logement à l'échelon régional.

Le Fonds a été établi le 31 mars 2008 en vertu d'un acte de fiducie qui prévoit l'établissement, la régie, la gestion et le fonctionnement du FLMPN. Il a été conçu pour être une entité autonome sans but lucratif. Les accords entre la SCHL et le FLMPN régissent la gestion de la fiducie et l'administration des fonds, et la SCHL en est le gestionnaire désigné. Cette dernière fixe les paramètres qui orientent la gérance du FLMPN et donnent à ses fiduciaires les moyens d'agir. Ces paramètres fournissent des détails relatifs aux objectifs du FLMPN, à la nomination et aux responsabilités liées aux pouvoirs décisionnels des fiduciaires et des administrateurs, et à la gestion, au placement et à l'accumulation de l'actif du FLMPN. L'acte de fiducie est assorti de l'objectif à long terme qui consiste à transférer le FLMPN aux Premières Nations et à réduire les activités de gestion de la SCHL (sous réserve de l'approbation du Premier ministre).

La SCHL a été nommé gestionnaire du Fonds pour les premiers cinq ans. Le contrôle du FLMPN est confié actuellement à neuf fiduciaires issus des Premières Nations, du gouvernement du Canada et du milieu financier. Les fiduciaires reçoivent un mandat renouvelable d'un à trois ans. Six d'entre eux sont nommés par le ministre responsable de la SCHL, et trois par le ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien. Les fiduciaires sont chargés de surveiller les politiques et les pratiques de gouvernance du FLMPN, d'établir l'orientation du Fonds afin qu'il atteigne ses objectifs, d'assurer la responsabilité financière et de communiquer les résultats au ministre responsable de la SCHL. Cinq comités ont été créés pour aider les fiduciaires à exécuter leur mandat :

- Comité de vérification
- Comité de placements

---

<sup>5</sup> Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, résumé du Plan d'activités de 2009-2012.

- Comité des ressources humaines
- Comité des opérations
- Comité sur la gouvernance

Les fiduciaires, la direction et le personnel se partagent la gestion des risques liés au projet.

### **Bénéficiaires et intervenants clés**

Les principaux bénéficiaires du FLMPN sont des collectivités des Premières Nations de tout le Canada. Bien que bénéficiaires, les collectivités suivantes sont également des intervenants clés et des gestionnaires de projet.

#### *Collectivités des Premières Nations participantes*

Au moment de cette rédaction, 71 collectivités des Premières Nations avaient participé, et selon la SCHL, le développement des capacités de 38 collectivités des Premières Nations avait été approuvé, à raison de plus de 1,25 million de dollars.

#### *Partenaires financiers*

Les institutions financières qui souhaitent participer et qui en ont l'autorisation concluent des accords avec les collectivités des Premières Nations et l'emprunteur. En plus des modalités, ces accords énoncent clairement les droits et les obligations de chaque partie.

- À ce jour, sept prêteurs sont approuvés :
  - Banque de Montréal
  - Peace Hills Trust
  - Vancouver City Savings Credit Union
  - Envision Financial
  - Mouvement des caisses Desjardins
  - Coopérative de crédit Affinity
  - Valley First – First West Credit Union

### **1.2.5 Ressources du programme**

Le Tableau 1.2 donne un aperçu des besoins projetés en ressources du gouvernement fédéral pour établir le FLMPN, dont les détails des coûts annuels de fonctionnement prévus.

**Tableau 1.2 : Investissements et dépenses de fonctionnement prévus dans le FLMPN**

	<b>2007-2008</b>	<b>2008-2009</b>	<b>2009-2010</b>	<b>2010-2011</b>	<b>2011-2012</b>
Établissement du FLMPN	150 000 000 \$	150 000 000 \$	-	-	-
Évaluation - AADNC	-	-	-	-	75 000 \$
<b>Cadre financier</b>	<b>150 000 000 \$</b>	<b>150 000 000 \$</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>75 000 \$</b>
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Lancement	1 400 000 \$	-	-	-	-
Frais d'exploitation	2 300 000 \$	2 500 000 \$	2 600 000 \$	2 700 000 \$	2 800 000 \$
Recettes d'exploitation	11 200 000 \$	15 200 000 \$	15 700 000 \$	16 100 000 \$	16 500 000 \$
Développement des capacités	-	3 700 000 \$	4 500 000 \$	4 300 000 \$	4 400 000 \$
Évaluation – FLMPN*	-	-	-	300 000 \$	
Frais de vérification*	25 000 \$	26 000 \$	27 000 \$	28 000 \$	29 000 \$

Le Fonds a été créé au moyen des 300 millions de dollars sur deux ans affectés au crédit 15 de la SCHL, Dépenses de fonctionnement. Une entente de financement conclue entre la SCHL et le FLMPN expose les modalités du transfert des 300 millions de dollars de la SCHL au FLMPN, ainsi que de la gouvernance et de l'administration du financement à long terme. Le FLMPN est censé être autonome et ne nécessitera aucun financement permanent du gouvernement fédéral. Selon le plan d'investissement approuvé, les 300 millions de dollars et le revenu annuel net servent à générer des revenus de placement à un taux de rendement nominal annuel de 5 %.

Les coûts de lancement associés aux immobilisations, au fonctionnement et à l'entretien du FLMPN, avant qu'il ne devienne opérationnel, étaient estimés à 1,4 million de dollars. L'exploitation du FLMPN était évaluée à 2,3 millions de dollars la première année d'opération, augmentant de deux millions la deuxième année, et d'un million chaque année par la suite. Les dépenses de fonctionnement incluent les frais relatifs aux réclamations en raison de défaut, au développement des capacités et à l'administration, et elles devaient être financées par les recettes des activités de placement. Les dépenses de fonctionnement réellement engagées devaient combiner les honoraires versés au gestionnaire du Fonds et les coûts engagés directement par le FLMPN.

Les frais associés aux réclamations en raison de défaut doivent refléter les frais de réclamation engagés, tandis que les dépenses affectées au développement des capacités doivent se limiter à 50 % du revenu net de l'exercice précédent. Les projections de frais d'administration ont été rajustées pour tenir compte de l'inflation annuelle, du volume d'affaires et des normes de rendement approuvées pour répondre aux attentes de service. Les frais d'administration incluent les frais de personnel, les honoraires professionnels, les frais de bureau généraux et les dépenses de gestion des installations et des placements. Puisqu'elles débordent de la portée du présent examen, les dépenses réelles n'ont pas été comptabilisées, mais l'évaluation de la SCHL en traitera. Des normes de rendement (10 jours pour l'examen préliminaire, une visite des lieux prévue, et une décision dans un délai de 20 jours pour toutes les questions en cours d'être répondues) ont été fixées à l'examen financier des Premières Nations candidates.

## 2. Méthodologie de l'évaluation

---

### 2.1 Portée et moment de l'évaluation

Le 20 juin 2011, le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (CEMRE) d'AADNC a approuvé le cadre de référence de la présente étude. Le travail sur le terrain a été effectué entre janvier et février 2012.

L'évaluation a aussi misé sur des questions standard du Conseil du Trésor pour l'élaboration des champs d'études et des instruments de collecte de données. De manière plus générale, cependant, elle s'est penchée sur les répercussions politiques du logement du marché sur l'approche d'AADNC à l'égard du logement dans les réserves, notamment les difficultés que posent la construction et l'entretien de logements convenables et durables dans les réserves; le rôle que le logement du marché peut jouer pour y remédier; la mesure selon laquelle le FLMPN pourrait raisonnablement surmonter ces difficultés et obtenir les résultats prévus; les répercussions du succès ou de l'échec du FLMPN sur l'approche d'AADNC à l'égard du logement dans les réserves; d'autres obstacles et solutions de rechange.

### 2.2 Questions et enjeux de l'évaluation

Conformément au cadre de référence, l'évaluation a porté sur les éléments suivants :

- **Pertinence**

- *Besoin continu*

- Les initiatives de logement du marché dans les réserves suscitent-elles un besoin évident? Y a-t-il un besoin évident à l'égard d'un fonds expressément conçu pour améliorer les termes de crédit?

- Peut-on raisonnablement s'attendre à ce que le FLMPN atteigne les objectifs tels qu'ils sont actuellement exposés?

- *Conformité aux priorités du gouvernement*

- Le logement du marché correspond-il aux priorités et aux objectifs d'AADNC quant au logement dans les réserves?

- *Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral*

- AADNC ou le gouvernement du Canada peuvent-ils jouer un rôle légitime, approprié et nécessaire en appuyant des initiatives de logement du marché dans les réserves?

- **Rendement**

- *Efficacité (c.-à-d. succès)*

- Quelles sont les répercussions ou les incidences potentielles sur les politiques d'une autonomie accrue et d'une dépendance réduite au financement fédéral du logement dans les réserves?

Compte tenu des résultats du Fonds à ce jour, quelles sont les incidences des programmes et des politiques sur le soutien que le gouvernement du Canada consent au logement dans les réserves?

Quelles autres solutions stratégiques peuvent aider la majorité des Premières Nations à passer du logement social et appartenant aux bandes au logement du marché? Peuvent-elles compléter le Fonds?

Faudrait-il modifier certains aspects de la conception et de l'approche actuelles du Fonds afin d'atteindre les résultats énoncés?

– *Démonstration d'efficacité et d'économie*

Y a-t-il des façons de réduire au minimum les frais généraux administratifs afin de mieux s'assurer qu'une part suffisante du rendement du capital investi sert au développement des capacités?

## **2.3 Méthodologie de l'évaluation**

Les constatations et les conclusions de l'évaluation reposent sur l'analyse et la validation de l'analyse documentaire, de l'examen des documents, des entrevues réalisées auprès d'intervenants clés et des études de cas.

### **2.3.1 Sources de données**

- *Analyse documentaire :*

L'analyse documentaire s'est concentrée sur des approches permettant l'établissement d'un marché du logement pour les Premières Nations et les Autochtones du Canada, en plus d'intégrer, le cas échéant, la littérature internationale portant sur d'autres populations autochtones ou marginalisées. Elle incluait des publications révisées par des pairs, des rapports gouvernementaux et des rapports publiés par des organisations autochtones. Elle visait à dresser un portrait plus complet de la documentation existante qui puisse faire la lumière sur les mesures permettant de réduire la dépendance aux systèmes de logements sociaux, de faciliter l'accès à la propriété, et de préciser les répercussions d'un système de logements du marché dans le contexte d'une Première Nation.

- *Examen des documents et des dossiers :*

Parmi les documents du gouvernement et du FLMPN examinés, notons : documentation et approbations des programmes et politiques, évaluations précédentes de la situation du logement dans les réserves, rapports de mise en œuvre, rapports annuels du FLMPN (2008-2010), résumés du Plan d'activités du FLMPN (2009-2013 à 2011-2015), rapports portant sur d'autres initiatives axées sur le marché.

- *Entrevues avec des intervenants clés :*

Stiles Associates a réalisé les entrevues auprès des intervenants clés, lesquels étaient des bénéficiaires du Fonds, des intervenants importants, des spécialistes et des employés affectés au Fonds. Ces entrevues semi-structurées étaient de nature qualitative. Les participants ont reçu au

préalable le protocole d'entrevue (voir l'Annexe 2). Les experts-conseils ont dépouillé les notes d'entrevue en détail, puis ils ont procédé à une analyse qualitative du contenu en codant les mots et les phrases clés pour.

Suivant les conseils de son comité consultatif, la DGEMRE a choisi des participants à l'entrevue détenant une grande expertise dans le domaine du logement du marché et relativement aux problèmes généraux de logement auxquels se butent les Premières Nations. Au total, 34 noms ont été fournis et 26 entrevues ont eu lieu. Sur ces 26 entrevues, 8 participants provenaient du gouvernement fédéral (organismes ou ministères) et 18 participants venaient de l'extérieur. Le codage reposait sur les constatations faites par AADNC en distinguant les modèles de réponses données par les participants au sein du gouvernement et par ceux qui venaient de l'extérieur.

Dix participants aux entrevues représentaient des collectivités ayant fait une demande d'aide financière auprès du FLMPN ou en ayant manifesté l'intérêt; huit venaient de l'extérieur du gouvernement (p. ex. experts-conseils et représentants d'institutions financières). La plupart des participants aux entrevues ont dit avoir participé à des programmes de logement du marché.

- *Études de cas :*

Deux collectivités des Premières Nations, désignées par la DGEMRE, ont fait l'objet d'études de cas aux fins de l'évaluation. Elles ont été choisies en fonction de leur emplacement géographique et de leur aptitude à commenter des facteurs clés essentiels à un cadre du logement sain et prospère. Les études de cas ont porté sur les pratiques exemplaires, les leçons apprises, les principales réussites et les moyens pris pour y arriver, ainsi que les facteurs déterminants qui ont contribué ou nui à la réussite. Les outils des études de cas sont trouvés dans les annexes C et D.

Chaque étude de cas comprenait ce qui suit :

- Un profil communautaire;
- Des statistiques pertinentes et des renseignements descriptifs qui situaient l'emplacement et le contexte de la collectivité;
- Une analyse des dossiers pertinents fournis par AADNC;
- Un examen des politiques et des activités de la collectivité relatives au logement;
- Un examen des liens avec d'autres programmes de logement communautaire et des partenariats;
- Un résumé des réussites et des difficultés, y compris des lacunes en matière de services;
- Des données provenant d'entrevues avec le personnel de bureaux de conseil de bande et de membres de la collectivité (dont des conseils de bande/tribaux et des aînés);
  - Chaque collectivité a fait l'objet d'environ cinq à huit entrevues. Les entrevues en personne s'appuyaient sur un guide semi-structuré qui figure aux annexes C et D;  
et
- Une promenade dans la collectivité afin d'observer la situation du logement, et la consignation par écrit des observations.



### **2.3.2 Considérations, points forts et limites**

#### **Considérations**

Il est prévu que cette évaluation, qui traite principalement des incidences des politiques générales de logement du marché sur l'approche au logement du Ministère, accompagne une évaluation des incidences dirigée par la SCHL. L'évaluation de la SCHL aborde directement la conception et la mise en œuvre du Fonds; les résultats liés à une autonomie et à des responsabilités accrues en matière de logement dans les réserves; une diminution de la pénurie de logements et de la dépendance à l'aide financière du gouvernement fédéral; des changements à long terme de la situation du logement et des résultats dans les réserves; l'augmentation, s'il en est, de l'offre de logements du marché dans les réserves grâce au FLMPN. Alors que l'étude d'AADNC examine des questions d'évaluation conformes, elle est considérée une étude **des incidences sur les politiques générales** sur l'approche du gouvernement sur le logement dans les réserves et non comme une évaluation des programmes traditionnelle.

#### **Points forts**

Les participants à l'évaluation possédaient une expertise considérable et de solides connaissances à l'égard du logement du marché et des problèmes de logement des Autochtones au Canada, ce qui a donné lieu à une discussion enrichissante sur les incidences générales résultant du Fonds. Dans la mesure du possible, les renseignements tirés des entrevues et des études de cas ont été validés au moyen des résultats de l'analyse documentaire et de l'examen des documents. L'étude a aussi mobilisé les participants des Premières Nations en leur faisant prendre une part active aux travaux du comité consultatif sur la mise au point d'une méthodologie et l'interprétation des résultats, ainsi qu'aux entrevues et aux études de cas menées dans les réserves.

#### **Limites**

À ce jour, le Fonds a eu peu de répercussions concrètes, et il est donc difficile d'aborder les incidences sans savoir quelles répercussions il peut en découler. Ceci est augmenté par le peu de temps le Fonds est en vigueur comparé à autres programmes de logement.

Autre limite importante, l'aspect simultané des évaluations réalisées par la SCHL et AADNC a gêné l'échange de renseignements. L'étude d'AADNC a été réalisée sans la mise à contribution des constatations de la SCHL pour encadrer les discussions, ce qui complique l'interprétation des résultats. Même si l'évaluation devait être conçue à partir de la validation des données produites par l'évaluation de la SCHL et des commentaires de son personnel, aucune donnée n'a été fournie.

En ce qui concerne la méthodologie, les études de cas étaient censées être illustratives (et pas nécessairement généralisables) et s'ajouter à d'autres sources de données, plus particulièrement l'évaluation de la SCHL, mais les délais et les limites de la portée et du budget n'ont permis que la réalisation de deux études de cas (Ontario Sud et Colombie-Britannique). Les collectivités ont été choisies pour leur expérience unique de la mise en place des logements du marché. En outre, en raison des délais serrés, l'analyse documentaire effectuée par LeClair Infocom comportait une

bibliographie exhaustive, mais le temps a manqué pour analyser toutes les sources fournies. Par conséquent, seules les sources les plus pertinentes ont été analysées et incluses dans le rapport.

### **Analyse comparative entre les sexes**

La documentation a traité de certaines questions de droits de propriété matrimoniale dans le contexte du logement du marché et de leur incidence sur les deux sexes. Généralement parlant, cette étude ne s'est toutefois pas penchée expressément sur les questions liées au genre en raison des incidences limitées sur les politiques générales.

## **2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité**

- Responsable du présent projet d'évaluation, la DGEMRE a rédigé le cadre de référence, mobilisé les membres du Comité consultatif, géré la mise au point de la méthodologie de l'étude, intégré les données provenant de sources multiples, géré les divers contrats de recherche et rédigé la version finale de l'évaluation pour approbation.
- La firme de consultation LeClair Infocom, de concert avec l'ICNGD de l'Université de la Saskatchewan, a procédé à l'analyse documentaire. Stiles Associates a mené des entrevues auprès des intervenants clés et réalisé des études de cas. Des sociétés d'experts-conseils ont été chargées d'élaborer des plans de travail et des méthodologies, de procéder à leur collecte de données respective, d'effectuer régulièrement des mises à jour et de rédiger des rapports techniques devant être approuvés par la DGEMRE.
- Appliquées à la présente évaluation, les mesures visant l'assurance de la qualité consistaient en un comité consultatif sur l'évaluation formé de membres du FLMPN, de l'APN, de la SCHL, ainsi que de la Direction générale des infrastructures communautaires et de la DGEMRE d'AADNC. Le Comité consultatif a passé en revue le rapport d'évaluation, lequel a fait l'objet d'un examen par les pairs confié à un évaluateur de la DGEMRE non responsable des évaluations dans ce domaine.

***PARTIE A : Résumé des constatations de  
l'évaluation***

---

## 3. Constatations de l'évaluation - Pertinence

---

### 3.1 Besoin continu

#### 3.1.1 Les initiatives de logement du marché dans les réserves suscitent-elles un besoin évident?

**Constatation : Le logement du marché suscite un besoin évident, car il peut contribuer à la viabilité à long terme du logement dans les réserves.**

Une fois remboursées les hypothèques visées par l'article 95<sup>6</sup>, le financement de la SCHL et, dans certaines provinces, l'allocation-logement prennent fin. Si elle n'a pas perçu de revenus de location, la bande doit se tourner vers le mécanisme de financement des projets secondaires d'AADNC pour financer la rénovation et l'entretien des logements, ce qui, bien souvent, ne suffit pas à répondre aux besoins<sup>7</sup>. Certaines bandes reçoivent des fonds spécialement affectés au logement mais, dans la plupart des cas, les fonds fédéraux compris dans les subventions d'investissement sont gérés par des conseils de bande et, par conséquent, les décisions relatives au logement peuvent entrer en conflit avec d'autres priorités, comme la réfection des routes, le traitement des eaux et d'autres besoins en infrastructure<sup>8</sup>. Faute de financement suffisant, de nombreuses bandes contractent un nouveau prêt en vertu de l'article 95, perpétuant ainsi le cycle de la dépendance à une aide externe<sup>9</sup>.

Même si AADNC a continué d'investir massivement dans la construction et la rénovation d'un parc de logements durable, l'arriéré prend toujours de l'expansion, et le Ministère estime qu'il se situe maintenant entre 20 000 et 35 000 unités de logement, 16 900 d'entre elles ayant besoin de réparations majeures, et 5 200 unités devant être remplacées (quoique les représentants de l'APN font des estimations beaucoup plus généreuses)<sup>10</sup>. Statistique Canada prévoit que la population des enfants des Premières Nations de 18 ans ou moins augmentera de 18,4 %, les adultes des Premières Nations de moins de 65 ans seront 40 % plus nombreux, et le nombre de membres des Premières Nations âgés de 65 ans ou plus sera pratiquement multiplié par deux<sup>11</sup>, ainsi, les besoins en logement dans les réserves devraient augmenter encore plus.

La proportion des logements surpeuplés en 2006 était d'environ 1,7 % pour les non-Autochtones; 12,1 % chez les Autochtones des réserves; 2,1 % pour les Autochtones vivant hors des réserves<sup>12</sup>. Les logements surpeuplés dans les réserves se sont détériorés plus rapidement que

---

<sup>6</sup> Prêts de la SCHL destinés à aider les Premières Nations à construire, à acheter, à remettre en état et à administrer des logements locatifs convenables, adéquats et abordables dans les réserves. La SCHL subventionne le projet pour contribuer à son financement et à son exécution.

<sup>7</sup> Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU), 2011.

<sup>8</sup> Association canadienne de l'immeuble (ACI), 2003.

<sup>9</sup> SCHRU, 2011.

<sup>10</sup> Affaires indiennes et du Nord Canada, *Évaluation du Programme de logement dans les réserves d'AINC*, février 2011; Affaires indiennes et du Nord Canada, *Évaluation sommative du Programme d'immobilisations et d'entretien*, février 2010.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Affaires indiennes et du Nord Canada, *Évaluation du Programme de logement dans les réserves d'AINC*, février 2010.

ceux qui ne l'étaient pas. Par conséquent, la demande de logements et la croissance démographique devançant le rythme de la construction et de la rénovation des maisons<sup>13</sup>. La détérioration rapide des unités de logement, en raison du surpeuplement, signale la nécessité d'augmenter l'offre.

Le taux d'accession à la propriété est très bas dans les réserves (31 %), comparativement à ce qu'il est hors des réserves (69 %)<sup>14</sup>, sans doute en raison d'une combinaison du faible revenu par ménage et de la croyance dans les droits au logement issus d'un traité<sup>15</sup>. Selon Tom Flanagan, n'ayant pas la fierté de la propriété, le locataire néglige l'entretien; sans l'aspect incitatif de la propriété, il y a un sous-investissement chronique dans l'habitation; les capitaux du marché privé ne sont pas mobilisés et la bande ne semble jamais en avoir assez pour répondre à ses besoins<sup>16</sup>. Les effets positifs de l'accession à la propriété, comme la stabilité et un lien solide avec la collectivité<sup>17</sup>, entraînent des investissements à long terme et l'entretien des habitations. Les intervenants clés et les participants aux études de cas ont évoqué des effets positifs de l'accession à la propriété, tels que le renforcement de l'estime personnelle, de la fierté et du développement communautaire, et l'acquisition d'immobilisations.

Même si les initiatives axées sur les logements du marché dans les réserves semblent susciter un besoin évident, les participants à la présente étude ont aussi souligné un besoin constant d'investissement dans le logement social, l'attention qui doit être portée aux mécanismes de transition (comme les options de location du marché) vers le logement du marché, dans le cadre du continuum du logement, et la nécessité de développer les capacités pour satisfaire aux conditions préalables du logement du marché.

Plusieurs participants ont reconnu le besoin de recourir à des initiatives axées sur les logements du marché pour que les résidents pouvant se le permettre s'achètent une maison, libérant ainsi des logements sociaux pour ceux qui en ont le plus besoin. D'autres ont jugé que l'accession à la propriété était un moyen de répondre à la forte demande de logement dans les réserves, et de remédier à l'incapacité du gouvernement fédéral de financer l'élimination de l'arriéré des logements et de répondre à l'avenir à la demande.

[Traduction] « La prochaine génération n'est pas disposée à accepter le logement social à titre d'unique solution, ou à accepter que les logements soient la propriété de la bande, ou encore à ne pas savoir qui est le propriétaire du logement [...]. La prochaine génération ne tolérera pas que la situation du logement demeure la même.

Il est donc clair que, dans la mesure du possible, le fait de répondre au besoin évident que suscitent les logements du marché, permettrait de réduire la dépendance aux logements sociaux et d'étirer la longévité du parc de logements.

<sup>13</sup> Affaires indiennes et du Nord Canada, *Évaluation du Programme de logement dans les réserves d'AINC*, février 2010, xii.

<sup>14</sup> Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Le point en recherche : Conditions préalables à l'offre de logements du marché dans les réserves*, 1 2009.

<sup>15</sup> Article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

<sup>16</sup> Flanagan, Tom. *Premières Nations? : Seconds regards*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, p. 116, cité dans l'*Évaluation du Programme de logement dans les réserves d'AINC*, 2010.

<sup>17</sup> Aaronson, D. « A Note on the Benefits of Home ownership », *Journal of Urban Economics*, 2000.

### **3.1.2 Y a-t-il un besoin évident à l'égard d'un fonds expressément conçu pour améliorer les termes de crédit?**

**Constatation : Le FLMPN pourrait offrir une solution viable à l'accession à la propriété et, par conséquent, répondre éventuellement à certains besoins des réserves en matière de logement. La présente étude n'a toutefois pas permis de conclure au besoin de réserver un fonds à l'amélioration des termes de crédit, car d'autres moyens de surmonter les obstacles que pose le paragraphe 89(1) de la *Loi sur les Indiens* ont donné de meilleurs résultats.**

Les obstacles contenus dans la *Loi sur les Indiens* empêchent la saisie des terres ou des biens des Premières Nations. Plus particulièrement, le paragraphe 89(1) de la *Loi sur les Indiens* précise que les terres de réserve appartenant à des bandes ne peuvent faire l'objet « d'un privilège, d'un nantissement, d'une hypothèque, d'une opposition, d'une réquisition, d'une saisie ou d'une exécution en faveur ou à la demande d'une personne autre qu'un Indien ou une bande<sup>18</sup> ». Par conséquent, les résidents des réserves des Premières Nations ne peuvent contracter une hypothèque traditionnelle comme ce serait le cas hors d'une réserve. Le FLMPN vise à répartir les risques entre les conseils de bande, les membres des bandes et les prêteurs privés. L'amélioration des termes de crédit procure un filet de sécurité financière pour le remboursement du prêt d'une Première Nation en défaut de paiement.

Bien que la vaste majorité des intervenants clés estiment qu'un fonds expressément conçu pour améliorer les termes de crédit répond à un besoin évident, certains nuancent leurs propos en ajoutant que le FLMPN n'est qu'une des nombreuses solutions possibles pour améliorer le crédit. Les intervenants clés et les participants aux études de cas ont signalé qu'un tel fonds permet aux membres des bandes de surmonter les obstacles qui se posent à eux lorsqu'ils transigent avec des banques privées qui connaissent ou appliquent mal les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Ils ont aussi indiqué qu'un tel fonds, fort d'une solide base de 300 millions de dollars, remédie au manque de capitaux des Premières Nations et représente pour une bande un puissant allié et un intermédiaire, en vue d'acquérir de l'expertise et de négocier des taux d'intérêt auprès d'établissements privés de crédit. Cet élément a été qualifié de particulièrement utile aux bandes dont la capacité de gestion financière et les ressources économiques sont insuffisantes.

Cependant, deux grandes objections ont été soulevées : 1) les banques privées prêtent déjà de l'argent à des membres des réserves, en exigeant une garantie d'emprunt à la bande; 2) le coût financier élevé associé au remboursement du capital et des intérêts peut être dissuasif.

Certaines collectivités des Premières Nations se dotent de programmes d'amélioration du crédit, notamment du Fonds de crédit renouvelable. D'autres personnes et collectivités comptant une solide expérience de crédit sont en mesure de se prévaloir directement des programmes d'emprunt sur réserve auprès des prêteurs. Des mécanismes comme le Programme des GEM d'AADNC répondent aussi au besoin d'améliorer les termes de crédit.

Les membres des collectivités des Premières Nations risquent de ne pas arriver à obtenir des hypothèques de la même manière que les autres Canadiens, ce qui fait du FLMPN une option

---

<sup>18</sup> *Loi sur les Indiens* (L.R.C., 1985, c. I-5), consultée le 29 mars 2012 : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/I-5/>.

facilitant l'accèsion à la propriété par l'amélioration du crédit. Puisque le recours au logement du marché prend petit à petit de l'importance sans bénéficier du soutien du Fonds ni d'autres mécanismes gouvernementaux, rien ne prouve toutefois que le Fonds facilite de manière essentielle le logement du marché.

### ***3.1.3 Peut-on raisonnablement s'attendre à ce que le FLMPN atteigne les objectifs tels qu'ils sont actuellement exposés?***

**Constatacion : Compte tenu des faits exposés dans la présente étude, le FLMPN, tel qu'il est actuellement conçu, ne devrait pas produire les résultats escomptés.**

Hors des réserves, les marchés du logement répondent à 90 % aux besoins des ménages au moyen de l'accèsion à la propriété, de la copropriété, des coopératives d'habitation et des logements locatifs. Il n'y a pas d'information quant à savoir dans quelle proportion les ménages des réserves assument entièrement leurs frais de logement ou ont acquis leur logement par le truchement des mécanismes du marché. À l'extérieur des réserves, 66 % des ménages sont propriétaires. Dans les réserves, ce pourcentage se situe à 31 %, mais il est connu que les ménages affirment parfois être les propriétaires d'une résidence qui appartient en fait à la bande.

Durant la création du FLMPN, il était estimé qu'il serait possible de combler de 30 à 40 % de la future demande de logements à l'aide des mécanismes du logement axé sur le marché, compte tenu du revenu moyen et de l'abordabilité moyenne des maisons dans les réserves. Selon les estimations, une unité de logement dans une réserve - y compris le raccordement aux services publics - coûterait en moyenne 150 000 \$. En se basant sur les critères de prêt à l'extérieur des réserves, un revenu annuel de 34 000 \$ permettrait d'obtenir un prêt s'élevant jusqu'à 142 500 \$ à un ratio prêt-valeur de 95 %, aux taux d'intérêt actuels. D'après les chiffres tirés du Recensement de 2001 qui étaient alors utilisés, plus de 40 % des ménages autochtones des réserves avaient un revenu de 30 000 \$ ou plus, et près de 30 % gagnaient 40 000 \$ ou plus. Avant l'approbation du Fonds, sur une période de 10 ans, il serait possible de financer de 25 000 à 30 000 ménages. De façon éclairée, toutefois, ces estimations ne tenaient pas compte de la capacité communautaire en matière de logement du marché, peu importe si l'accèsion à la propriété est une priorité pour les membres de la collectivité, de la propension au crédit des personnes, de la volonté des collectivités ou des personnes de participer, du surpeuplement des logements ou de la capacité d'assumer le risque.

Les estimations révisées du FLMPN proposent qu'à la fin de sa troisième année d'activité (fin de 2011), le FLMPN aurait garanti 4 650 prêts au logement. D'ici à la fin de sa cinquième année d'activité (2013), plus de 10 000 unités auraient accédé au Fonds pour garantir des prêts<sup>19</sup>. Il était prévu que le Fonds consacrerait environ 3 millions de dollars chaque année au développement des capacités, totalisant des dépenses de près de 7,75 millions de dollars après trois ans (2011) d'activité, et de 14 millions de dollars après cinq ans (2013)<sup>20</sup>. Cependant, seulement deux maisons ont été construites à ce jour, et 1,75 million de dollars ont été consentis jusqu'ici au développement des capacités.

---

<sup>19</sup> Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, 2009.

<sup>20</sup> *Ibid.*

Selon la SCHL, certaines hypothèses associées à la demande, quant au besoin anticipé de logements du marché, n'ont pas été prises en compte au moment de prévoir l'intérêt suscité par les logements du marché. Le pourcentage actuel des personnes qui possèdent leur propre maison, le niveau d'endettement des collectivités des Premières Nations et les facteurs liés aux options d'emprunt de chacun, comme l'historique de crédit, le coût des maisons, le revenu et l'attitude à l'égard de l'accession à la propriété n'ont pas été bien soupesés. Lorsque ces facteurs sont pris en compte, la demande anticipée en matière de logements du marché décline.

Les participants à la présente étude ont été nombreux à dire que le Fonds n'atteindrait pas, ou n'atteindrait que partiellement, les résultats escomptés tels qu'ils sont exposés. Certains ont suggéré que les résultats du Fonds devaient s'inscrire dans une stratégie à long terme. Au bout du compte, et à la lumière du manque de popularité de l'amélioration du crédit, rien ne prouve à court terme que le Fonds peut raisonnablement atteindre les objectifs énoncés. Les répercussions de cet état de fait sont exposées en détail à la Partie B : Incidences sur les politiques générales.

## **3.2 Conformité aux priorités du gouvernement**

### ***3.2.1 Le logement du marché correspond-il aux priorités et aux objectifs d'AADNC quant au logement dans les réserves?***

**Constatation : Le soutien accordé au logement du marché concorde avec les priorités et les objectifs d'AADNC relativement au logement dans les réserves.**

Le gouvernement du Canada et AADNC ont signalé que le logement dans les réserves représente une priorité précise depuis l'annonce, en 1996, de la *Politique sur le logement dans les réserves*. En 1998, dans *Rassembler nos forces*, sa réponse au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, AADNC a réaffecté 20 millions de dollars à l'interne au logement dans les réserves. Il y avait aussi des engagements à s'attaquer à des initiatives amorcées en 1998, afin d'examiner avec l'APN et la SCHL des approches à l'investissement dans le secteur privé, de nouvelles approches à la gouvernance du logement des Premières Nations, des liens améliorés avec le développement économique et d'autres sujets. Le budget de 2005 comportait des engagements financiers mixtes consentis à AADNC et à la SCHL pour le logement dans les réserves, soit 295 millions de dollars répartis sur cinq ans.

Le logement du marché compte aussi parmi les priorités de l'APN. Dans sa présentation prébudgétaire de 2007, l'APN a affirmé que les Premières Nations reconnaissent entièrement la nécessité d'apporter des changements structurels, y compris au logement du marché, mais souhaitent aussi que soient simultanément comblés des besoins criants, tels que l'arriéré actuel, les logements sociaux et l'aide à la rénovation. Elle a par ailleurs proposé la création de l'Institut de l'habitation des Premières Nations (IHPN) qui servirait de centre d'excellence pour les questions liées au logement des Premières Nations et qui administrerait un fonds d'investissement pour assurer un soutien en matière de logement aux Premières Nations. Le concept de l'IHPN proposé était très similaire à celui du FLMPN.

En 2007, devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, le ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien a dit : « Le



gouvernement reconnaît que la situation du logement dans de nombreuses réserves est inadéquate et que celle-ci peut contribuer à des résultats faibles sur les plans économique et social. » Le gouvernement a aussi reconnu qu'« une réforme structurelle et des mesures novatrices sont nécessaires pour le système de logement dans les réserves ». Cela dit, il a annoncé qu'il investissait 300 millions de dollars dans la constitution du Fonds. Le Fonds devait favoriser l'accès à la propriété chez les membres des réserves, encourager les prêts au logement privé, et raffermir la reddition de comptes par les établissements et les particuliers<sup>21</sup>.

En 2008, le Ministère a reçu des fonds additionnels afin d'encourager les investissements dans l'infrastructure et le logement des Premières Nations, par l'entremise du Programme d'immobilisations et d'entretien, soit 150 millions de dollars étalés sur deux ans. Ces engagements ont été suivis de la décision du gouvernement de hausser à 2,2 milliards de dollars les autorisations d'AADNC en matière de GEM.

« [Traduction] Si on examine l'éventail des options en matière de logement, il ne fait aucun doute qu'il y a un rôle pour le gouvernement pour ce qui est d'encourager le virage vers le logement du marché, de mettre l'accent sur le logement à titre d'outil de développement économique et de créer un levier financier. Par conséquent, il est compatible avec les priorités gouvernementales de favoriser l'éducation financière et de recourir au logement à titre d'outil de développement économique. »

La plupart des intervenants interrogés croyaient que les programmes, politiques et initiatives reliés au logement du marché concordaient avec les priorités et les objectifs du gouvernement, pour ce qui est du logement dans les réserves. Plusieurs de ces participants considèrent le logement du marché comme un choix parmi une série d'options valides en matière de logement. Plusieurs participants ont également établi un lien entre le logement du marché et les objectifs formulés au chapitre du renforcement de l'autonomie et de l'indépendance des réserves. D'autres ont fait des liens entre l'intérêt que suscite le logement du marché et la perception du secteur du logement comme étant un secteur commercial, une source de création de richesse pour les ménages et un outil de développement économique.

### **3.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral**

#### ***3.3.1 AADNC ou le gouvernement du Canada peuvent-ils jouer un rôle légitime, approprié et nécessaire en appuyant des initiatives de logement du marché dans les réserves?***

**Constatation : Le gouvernement du Canada et, notamment, AADNC ont un rôle légitime à jouer dans le soutien des initiatives axées sur le logement du marché dans les réserves, rôle qui s'inscrit dans une stratégie générale d'amélioration de la situation du logement et d'innovation au chapitre de la viabilité à long terme des programmes de logement et du parc de logements.**

En 2003, la vérification du Programme de logement dans les réserves d'AADNC a signalé le besoin de préciser les rôles et les responsabilités d'AADNC et de la SCHL, et d'obtenir de ces

<sup>21</sup> Ministère des Finances, *Budget de 2007 : Bâtir un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur*, 2007

derniers qu'ils clarifient les objectifs de leurs interventions au titre du logement dans les réserves<sup>22</sup>. Le rapport n'a toutefois soulevé aucune préoccupation au sujet du caractère approprié des rôles de ces ministères ou du gouvernement dans le soutien du logement du marché. La mise à jour de 2006 de l'évaluation a révélé que la définition de ces rôles et responsabilités s'était précisée. L'évaluation de 2010 du Programme de logement dans les réserves d'AADNC signale que les rôles et les responsabilités d'AADNC et de la SCHL restent toujours confus pour les intervenants.

Presque tous les intervenants clés ont dit que le gouvernement a un rôle légitime, approprié et nécessaire à jouer pour appuyer les initiatives de logement du marché dans les réserves. Plusieurs participants ont déclaré que le gouvernement est tenu d'assumer le rôle qui consiste à fournir des logements et à créer des marchés du logement. Ces répondants attribuent un tel rôle aux conditions historiques qui ont placé les Premières Nations dans des réserves, et signalent les contraintes imposées aux Premières Nations par la *Loi sur les Indiens*. Plus particulièrement, les répondants ont indiqué que le gouvernement doit contribuer à créer l'espace juridique nécessaire aux Premières Nations afin qu'elles établissent leurs propres marchés du logement dans les réserves. En outre, ils ont fait valoir que le gouvernement peut faire davantage à l'aide de ses programmes pour modifier les attitudes au sein des Premières Nations, afin qu'elles deviennent plus favorables à l'accession à la propriété, et pour éliminer l'idée voulant que chacun ait droit à une maison fournie par le gouvernement fédéral. Certains participants estiment que le rôle du gouvernement est de nature provisoire - il doit avant tout préparer le terrain pour que les Premières Nations assument la responsabilité du logement. Dans une des études de cas, il est indiqué qu'une responsabilité accrue à l'égard du programme devrait être confiée à la collectivité, de sorte qu'elle obtienne de meilleurs résultats et évite les dépenses administratives associées au fait de transiger avec le gouvernement fédéral.

À la lumière des priorités gouvernementales clairement énoncées, de la forte nécessité de surmonter les problèmes de logement actuels, et de la possibilité que des systèmes axés sur le marché contournent ces difficultés, la participation au Fonds correspond clairement aux priorités du gouvernement du Canada, et AADNC devrait continuer de jouer un rôle entier en soutenant les initiatives axées sur le logement du marché. Ce n'est toutefois pas encore tout à fait clair si les rôles et responsabilités actuels de la SCHL, d'AADNC, du conseil des fiduciaires et des intervenants des Premières Nations, tels qu'ils sont exposés pour le FLMPN, sont propices à la production des résultats les plus prometteurs relativement au logement du marché.

---

<sup>22</sup> Rapport de la vérificatrice générale du Canada, avril 2003, paragraphe 6.32.

## 4. Constatations de l'évaluation – Rendement

### Constatation : Le Fonds a produit peu de résultats tangibles ou mesurables.

En date de l'évaluation, le mécanisme d'amélioration du crédit avait produit très peu de résultats et il n'avait pas été possible de déterminer si ce mécanisme avait généré des retombées. Compte tenu du faible intérêt que le fonds a suscité, un changement structurel et innovant n'a toujours pas pris forme dans la façon de produire des logements destinés aux réserves.

Le Fonds a reconnu que les objectifs décrits à la Section 3.1.3 n'étaient pas réalisables, en raison de plusieurs difficultés. La participation des Premières Nations au Fonds en 2008-2009 a été plus lente que prévu<sup>23</sup>. Parmi les facteurs ayant fait en sorte que le Fonds a eu du mal à produire les résultats escomptés, il faut mentionner que le Fonds est une entité nouvelle, les nouvelles relations à établir, les changements parmi les dirigeants et le personnel administratif des Premières Nations, les ressources limitées en dotation et les priorités divergentes parmi les collectivités des Premières Nations. Dans le cas du petit groupe de personnes interrogées qui avait une opinion plus favorable à l'égard du rendement du Fonds à ce jour, quelques répondants ont relevé la nécessité de laisser assez de temps aux responsables du Fonds pour mettre en œuvre le programme et pour atteindre ses objectifs, et pour faire en sorte que celui-ci soit plus intéressant aux yeux des emprunteurs des Premières Nations et des prêteurs.

De nombreux intervenants clés ont parlé du coût de substitution découlant du fait de ne pas utiliser le capital d'investissement du Fonds plus efficacement. L'un des principaux enjeux cernés par les participants est le besoin d'un soutien gouvernemental en vue d'aider certains résidents à quitter les logements sociaux pour passer aux logements axés sur le marché. Parmi les autres types d'investissement des capitaux du Fonds qui ont été proposés figurent la conversion de logements locatifs en logements axés sur le marché, les fonds de crédit renouvelables, le modèle de partage de l'appréciation de l'actif et le développement économique en général.

« Le gouvernement doit jouer un plus grand rôle dans les étapes de transition. Nous avons réalisé une grande étude des mécanismes visant à sortir les gens des logements sociaux. Nous avons examiné les instruments de transition. C'est ce sur quoi le gouvernement doit mettre l'accent. »

Il importe de préciser, comme nous l'avons d'ailleurs indiqué plus en détail dans la Partie B : Incidences sur les politiques, le Fonds pourrait permettre d'obtenir de meilleurs résultats en matière de logements à longue échéance, mais ne saurait apporter la réponse aux besoins immédiats en matière de logements. Par exemple, les initiatives pour le développement des capacités ont été nombreuses, en particulier au cours de la dernière année (voir détails à l'Annexe C) sous les piliers des finances, de la gouvernance et du développement des collectivités. De plus, bien que les membres des collectivités n'aient pas encore demandé des hypothèques, les collectivités sont graduellement devenues plus nombreuses à voir leur candidature approuvée pour le FLMPN; en date du présent rapport, les 38 collectivités admissibles représentent un potentiel de 350 millions de dollars en hypothèques; nous voyons donc que le FLMPN devient accessible à un nombre grandissant de particuliers et de collectivités.

<sup>23</sup> FLMPN, Résumé du Plan d'activités 2011-2015.

## **5. Constatations de l'évaluation – Conception**

---

### **5.1.1 Y a-t-il certains aspects de la conception et de l'approche actuelles du Fonds qui doivent changer afin d'atteindre les résultats énoncés?**

**Constatation : Certains aspects de la conception actuelle du Fonds doivent être revus ou améliorés, particulièrement en ce qui a trait au développement des capacités, mais à ce jour, il n'y a aucun thème récurrent ni unanimité relativement aux grandes questions liées à la conception, eu égard à l'administration du Fonds.**

Les intervenants clés avaient des avis divergents sur l'efficacité de la conception et de l'approche du Fonds, bon nombre d'entre eux ayant signalé que le mécanisme était lent à démarrer, que sa prestation se faisait selon l'approche descendante et qu'il convenait uniquement à certaines collectivités des Premières Nations. Les participants qui estimaient que la conception du Fonds était efficace ont évoqué des indices d'un changement, notamment une croissance dans la possibilité de simplifier le processus de construction de maisons, l'amélioration des politiques de logement, la réduction du roulement du personnel de bande et l'intérêt accru pour la formation. Certains participants estimaient que le Fonds avait contribué à une sensibilisation accrue aux logements axés sur le marché, avait contribué au développement des capacités et était doté d'une structure de gouvernance efficace.

Quelques préoccupations concernant le Fonds ont été exprimées, entre autres :

- ✓ Il faudra plus de temps pour relever les résultats (10 ans).
- ✓ Il faudra consulter plus de personnes pour la planification et la programmation.
- ✓ Il n'atteindra pas les gens qui en ont le plus besoin de logement, mais plutôt la faible proportion des Premières Nations qui se débrouillent déjà très bien.
- ✓ Il faut davantage de mobilisation des collectivités.
- ✓ La Première Nation assume 100 % du risque et l'institution financière n'en assume aucun.
- ✓ L'accès à la propriété sous le régime de la *Loi sur les Indiens* est compliqué.
- ✓ Des facteurs tels que les attitudes peu favorables vers l'accession à la propriété et la faiblesse des perspectives d'emploi sont des obstacles à la participation.

Des participants aux entrevues ont signalé que le Fonds avait entrepris un large éventail d'activités axées sur le développement des capacités et avait notamment offert de la formation pour les bandes sur l'administration du logement (p. ex. cours sur les finances, la comptabilité, la gouvernance et les politiques de logement), amélioration des politiques (régime locatif, politique sur le logement, politique financière et régime foncier), et formation en conception, en installation et en maintenance d'infrastructures.

La lacune la plus fréquemment soulevée avait trait aux difficultés associées aux critères d'admissibilité des collectivités. Les autres lacunes incluaient le souhait que le programme soit administré par des gens des Premières Nations; certains déploraient que le Fonds soit perçu non pas comme une organisation des Premières Nations, mais comme un organisme gouvernemental

ou comme un prolongement de la SCHL. D'autres considéraient que le Fonds, rigide à l'excès, misait trop sur une approche descendante.

D'autres encore ont parlé de difficultés en ce qui concerne le développement des capacités, les obstacles bureaucratiques, à la fois avec les banques et le gouvernement, et enfin, les possibilités bancaires restreintes pour certaines collectivités.

Les participants avaient également des observations au sujet du processus global de présentation d'une demande.

***Positives :***

- ✓ Il était facile de remplir la demande.
- ✓ La banque a offert son soutien.
- ✓ Le Fonds a offert son soutien.

***Négatives :***

- ✓ Il faut beaucoup de temps pour remplir la demande.
- ✓ Le délai de traitement était long – a nui à l'accès aux possibilités de formation.
- ✓ Il était difficile d'obtenir l'approbation du consultant choisi par la bande elle-même.
- ✓ Ont eu des difficultés avec le consultant en matière de développement des capacités.
- ✓ La collectivité manquait d'expérience.
- ✓ Aucun format pour la présentation de demandes.
- ✓ Aucun gabarit – confusion au sujet des renseignements à transmettre.

***5.1.2 Quelles autres politiques serait-il possible d'adopter pour aider la majorité des Premières Nations à passer du logement social et appartenant aux bandes au logement du marché? Ces politiques pourraient-elles être le complément du Fonds?***

**Constatation : L'étude a permis de constater que plusieurs solutions de rechange au FLMPN existent qui faciliteraient la transition aux logements axés sur le marché dans les réserves. Ces options pourraient être le complément du Fonds, selon que les collectivités seraient capables ou désireuses de traiter directement avec les prêteurs ou de se prévaloir des mécanismes d'appui gouvernementaux.**

Un certain nombre de Premières Nations ont connu du succès en recourant à d'autres mécanismes axés sur le marché; cependant, l'accès à ces moyens est limité aux bandes les plus solvables qui disposent de solides capacités administratives et sont donc les plus susceptibles d'être classées dans la première catégorie.

Selon les intervenants clés, les prêteurs privés et les mécanismes dont le contrôle appartiendrait aux Premières Nations, par exemple les fonds de crédit renouvelables et les sociétés de financement, représentent les principales solutions de rechange au logement social qui permettraient d'améliorer les résultats en matière de logement et de réduire la dépendance au logement social. Les participants ont fait observer que les établissements de crédit privés, tels que la Banque Royale du Canada et la Banque de Montréal, constituent des solutions de rechange bien

établies, puisqu'ils ont accordé des prêts pour le logement dans les réserves bien avant la création du FLMPN. Des Premières Nations comme celle de Kahnawake ont pu afficher des taux d'accès à la propriété plus élevés et réduire leur déficit de logement en recourant à différents modèles, entre autres à des programmes de prêts pour le logement administrés par l'intermédiaire de prêteurs privés comme la Caisse populaire de Kahnawake ou la Banque de Montréal<sup>24</sup>.

Des fonds de crédit renouvelables autonomes qui génèrent des revenus pour le logement existent actuellement dans huit collectivités; la valeur globale de ces fonds dépasse les 70 millions de dollars. Bien que l'approche exige l'investissement de capitaux à long terme, il y a certains succès et la demande est supérieure à l'offre dans les collectivités dotées de tels programmes<sup>25</sup>. Certaines collectivités utilisent les fonds renouvelables depuis des décennies. Les membres ayant participé à l'étude de cas des collectivités en Ontario considèrent que les fonds de crédit renouvelables constituent une solution de rechange viable. En ce moment, les capitaux disponibles leur permettent de financer environ neuf hypothèques par année. Des participants estiment qu'avec un meilleur appui financier, ces fonds pourraient accorder plus de prêts et conserver les intérêts ainsi générés au sein de la collectivité. Cette option est jugée comme étant préférable par certains participants, parce qu'elle génère un revenu d'intérêt que la bande peut utiliser pour ses propres besoins, plutôt que de laisser ce revenu aux banques extérieures. Les fonds de crédit renouvelables sont jugés suffisamment souples pour répondre aux besoins des membres et sont considérés comme un outil important pour stimuler le développement économique des collectivités. Par contre, le développement des FCR requiert de solides connaissances en finances et un capital de démarrage suffisant, deux éléments qui peuvent représenter des obstacles pour certaines Premières Nations<sup>26</sup>.

Les intervenants clés ont aussi laissé entendre que des sociétés de financement contrôlées par les Premières Nations pourraient financer le développement dans le domaine du logement. Par exemple, selon un participant, l'Association nationale des sociétés autochtones de financement pourrait émettre des obligations comportant une économie d'impôts et, ainsi, investir dans les collectivités des Premières Nations. Dans le même ordre d'idées, l'Autorité financière des Premières Nations et la Société de crédit commercial autochtone établie à Québec (SOCCA) ont aussi été proposées. Il a été proposé qu'il est possible d'envisager la mise sur pied de coopératives de logement qui participeraient à la mise de fonds en tant qu'option pour accroître le parc de logements. Par exemple, la Société de logement de Kahnawake (SLK) administre un programme de participation à la mise de fonds en vertu duquel les membres de la collectivité peuvent acheter des unités en copropriété, moyennant une mise réduite à 60 000 \$. Le coût total de l'unité, qui s'élève à 85 000 \$, est financé par un prêt de 60 000 \$ consenti par la SLK et une mise de 25 000 \$ que verse le Programme des petits projets d'immobilisations d'AADNC<sup>27</sup>. Le programme vise à aider les membres de la collectivité à passer du statut de locataire à celui de propriétaire de leur logement. Les programmes de participation à la mise de fonds pourraient mieux convenir aux petites collectivités qui disposent de terrains se prêtant à la construction de

---

<sup>24</sup> Accession à la propriété – L'expérience de Kahnawake, 23 novembre 2010 – Réunion régionale sur le logement.

<sup>25</sup> ACHRU, 2011.

<sup>26</sup> ACHRU, 2011.

<sup>27</sup> ACHRU, 2011.

logements. Ce serait un bon moyen de réduire le surpeuplement en encourageant l'accès à la propriété<sup>28</sup>.

Plusieurs participants ont fait observer que le secteur sans but lucratif pourrait jouer un rôle dans l'amélioration des conditions de logement par l'entremise d'organismes comme Habitat pour l'humanité et Fondation Frontière. Selon cette formule, des personnes fourniraient leur travail plutôt que de l'argent (il est aussi question d'« apport de compétences »). Le temps de travail fourni bénévolement tiendrait lieu de mise de fonds et servirait à réduire la taille de l'hypothèque. Dans la mesure où il est démontré que l'apport de ses compétences accroît la fierté de celui qui les fournit et devient ainsi propriétaire<sup>29</sup>, et où cette approche est bien adaptée aux besoins des familles à revenu modeste, celle-ci aurait de bonnes chances de réussite et permettrait de construire des logements à prix abordable.

Parmi les autres idées émises par les intervenants clés, il y a le programme d'accréditation professionnelle ou de titres professionnels comme ceux offerts par l'Institut canadien de l'immeuble en vue de développer une capacité à long terme au sein des collectivités des Premières Nations dans la gestion immobilière, de même que des partenariats plus solides avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux dans le domaine du logement.

---

<sup>28</sup> ACHRU, 2011.

<sup>29</sup> Société canadienne d'hypothèques et de logement. *Main-d'œuvre bénévole*, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/prin/celoab/reou/idloab/cote/madobe/index.cfm>

## **6. Constatations de l'évaluation – Efficacité**

---

### **6.1.1 *Y a-t-il des façons de réduire au minimum les frais généraux administratifs afin de mieux s'assurer qu'une part suffisante du rendement du capital investi sert au développement des capacités?***

La présente évaluation n'a pas examiné en profondeur la question de l'efficacité, celle-ci ayant été traitée dans l'évaluation du rendement du Fonds menée par la SCHL.

Néanmoins, l'absence de résultats évidents et tangibles à ce jour figure au nombre des grandes préoccupations qui ont été exprimées. Certains ont fait valoir que le Fonds aurait pu utiliser plus efficacement les 300 millions de dollars et signalé que l'investissement ne vaut peut-être pas le rendement et ils se sont demandé s'il ne serait pas préférable d'investir dans les crises du logement à court terme plutôt que dans les besoins de logement à long terme. Voici d'autres défis mentionnés par les participants :

- ✓ Certains consultants dans le domaine du développement des capacités arrivent avec des idées préconçues au sujet des besoins des collectivités.
- ✓ Le Fonds se concentre trop sur l'amélioration des termes de crédit et devrait mettre davantage l'accent sur le développement des capacités.
- ✓ Le Fonds adopte une approche lente et descendante.
- ✓ L'accent devrait être mis davantage sur le développement des capacités et moins sur l'administration.

Lors des entrevues, les participants ont également présenté des suggestions sur la façon dont le Fonds pourrait être amélioré; il a notamment été proposé de :

- ✓ Promouvoir vigoureusement le passage du statut de locataire à celui de propriétaire de son logement.
- ✓ Soutenir les fonds renouvelables ou l'amélioration des termes de crédit pour les prêteurs des Premières Nations, afin que la bande n'ait pas à intervenir.



***PARTIE B – Incidences sur les politiques  
générales d’AADNC en matière de logement  
dans les réserves***

---

Cette section traite des incidences du FLMPN sur les politiques générales d'AADNC et sur son approche en matière de logement dans les réserves, à la lumière principalement des observations figurant dans la Partie A qui précède. Les pages qui suivent proposent des pistes de réflexion sur les politiques qu'il y aurait lieu d'envisager concernant l'accèsion à la propriété au moyen de mécanismes comme le FLMPN ou par d'autres moyens.

## 7. Options existantes pour l'accession à la propriété dans les réserves

---

Il ressort de la présente étude que les membres et les collectivités des Premières Nations qui encouragent l'accession à la propriété en misant sur les logements du marché, le font davantage par voie de relations directes avec des prêteurs que par le recours au FLMPN. Plus précisément, bien que certaines collectivités aient effectivement demandé l'autorisation de se prévaloir des modalités d'amélioration du crédit offertes par le Fonds, les collectivités et certains de leurs résidents ont cherché à accéder à des logements du marché par d'autres mécanismes tels que les fonds de crédit renouvelables et les marges de crédit directes auprès de prêteurs privés<sup>30</sup>.

### 7.1 Propriété privée, droits fonciers et *Loi sur les Indiens*

**Constatation : Les questions de droits fonciers qui découlent de la *Loi sur les Indiens* entraînent des difficultés importantes en matière d'accession à la propriété et de logements du marché; par contre, ces difficultés ne sont pas insurmontables, et bien des collectivités se sont employées à les surmonter en recourant à des moyens novateurs.**

La dichotomie entre certaines perceptions autochtones traditionnelles relatives aux droits de propriété, d'un côté, et le concept de propriété privée, de l'autre, dichotomie que devrait mettre en lumière toute stratégie axée sur les logements du marché, n'a pas été examinée en profondeur dans la documentation consultée aux fins de la présente étude. Par contre, une évidence ressort, à savoir que la notion de droit de propriété collectif n'est pas uniformément admise par l'ensemble des populations autochtones. En outre, les concepts traditionnels en matière de tenure n'excluent pas la possibilité que des membres de bandes puissent détenir, à titre individuel, des droits de propriété. Il ressort, par exemple, d'une série d'entrevues menées par Flanagan et Alcantara<sup>31</sup> qu'il existe des droits « d'usufruit » (en vertu desquels des particuliers peuvent tirer des avantages d'une parcelle de terre sans en détenir le titre) dans les collectivités autochtones. Néanmoins, comme les droits d'usufruit s'intègrent dans les coutumes et conventions autochtones et ne sont pas énoncés dans des lois codifiées, la capacité d'un particulier à exercer ces droits pourrait se révéler litigieuse, dans certaines situations.

Sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, les terres de réserve sont mises de côté à l'usage et au profit des bandes; l'article 20 de cette loi concerne les certificats de possession, qui autorisent un Indien à posséder une terre située dans une réserve; cette disposition de la *Loi* représente un élément déterminant pour la mise en œuvre de toute stratégie de logement axé sur le marché dans les réserves. Or, contrairement au régime de propriété simple qui existe hors des réserves, en vertu duquel une personne détient sa propriété à perpétuité et peut la vendre à n'importe qui d'autre en toute liberté, le détenteur d'un certificat de possession peut uniquement le transférer à

---

<sup>30</sup> Par exemple, la Première Nation de Kahnawake – Voir *Revolving Loan Funds in First Nations, Housing as a Business*, 22 mars 2010, exposé présenté par Michael Rice – accessible à : [http://www.haab.ca/uploads/3\\_michael\\_rice\\_revolving\\_loan\\_funds\\_in\\_canada.pdf](http://www.haab.ca/uploads/3_michael_rice_revolving_loan_funds_in_canada.pdf).

<sup>31</sup> Flanagan, T., et Alcantara, C. (2005). « Individual property rights on Canadian Indian Reserves: A review of the jurisprudence », *Alberta Law Review*, 42(4), pp. 1019-1046.

d'autres membres de sa bande et ne peut le faire qu'avec l'approbation du ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien. En outre, le processus des certificats de possession a été critiqué pour son caractère exagérément bureaucratique et pour les longs délais d'approbation qu'il comporte. Pour que les bandes ou leurs membres puissent louer leurs terres à bail, ceux-ci doivent obtenir l'appui du conseil de bande, le consentement de l'ensemble des membres et/ou l'approbation du ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien. Parmi les autres mécanismes de propriété privée dans les réserves qui existent, il y a le droit d'usufruit fondé sur les occupations traditionnelles, la possibilité pour certaines bandes de se soustraire aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la gestion des terres et de se doter de leur propre code de gestion foncière, en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*.

L'utilisation du droit d'usufruit donne aux collectivités autochtones une certaine marge de manœuvre pour créer et appliquer des politiques de gestion foncière qui tiennent compte des considérations historiques et culturelles. Par contre, comme la validité des droits d'usufruit découle de la coutume et non de lois, la possibilité est grande que l'influence politique entre en jeu dans l'attribution et l'expropriation de terres détenues en régime d'usufruit. En outre, la reconnaissance par la collectivité du titre n'apporte pas de garantie valide de la possession légale d'une terre détenue en vertu de la coutume, comme l'a statué la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Cooper c. Bande indienne Tsarlip*. Les arrêts *Mathais c. Findlay*, *Joe c. Findlay* et *Heron Seismic Services Ltd. c. Muscorpetung Indian Band* confortent la notion selon laquelle, à moins que la possession soit explicitement accordée en la forme d'une résolution du conseil de bande (RCB), une personne n'a pas la possession légale d'une propriété foncière située dans une réserve, même si elle exerce le droit d'usufruit qui lui est accordé selon la coutume. De plus, dans le cas où une RCB a été produite, la cour se réserve le droit d'en déterminer la validité, comme en fait foi l'arrêt *Leonard and the Kamloops Indian Band c. Gottfriedson*. Ajoutons que les exigences préalables que sont l'approbation du conseil de bande et celle du ministre ont depuis été appliquées par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *George c. George* et dans les arrêts *Lower Nicola Band c. Trans-Canada Displays Ltd.* et *Squamish Indian Band c. Briggs*.

Il importe aussi de noter que le paragraphe 89(1) de la *Loi sur les Indiens* n'exclut pas la saisie d'un bien autochtone par une bande ou par un autre Autochtone, ce qu'ont confirmé les arrêts *Hopkins c. Hopkins* et *Shubenacadie Indian Band c. Francis*. Il est donc possible que les bandes autochtones recourent à la saisie de biens comme moyen visant à dissuader des membres de la bande de faillir à leurs obligations de paiement.

Ultimement, toutefois, circonscrire le cadre juridique délimitant la mise en œuvre d'une stratégie de logement axé sur le marché relève du défi. Les interprétations judiciaires de la *Loi sur les Indiens* et la jurisprudence qui en découle forment un édifice juridique complexe pouvant servir de fondement à une stratégie pour le logement axé sur le marché. La multiplicité des questions juridiques qui entourent le logement axé sur le marché et les droits de propriété devra être explorée plus en profondeur pour s'assurer que la stratégie s'arrime bien au droit canadien.

## 7.2 Faciliter l'accès à la propriété dans les réserves

**Constatation : Il se peut que le Fonds réponde à certains besoins de logement à long terme; toutefois, les mécanismes d'amélioration du crédit qu'offre le Fonds pourraient ne pas être la solution à privilégier pour le logement du marché, et le développement des capacités pourrait bien constituer l'élément clé facilitant l'accès à la propriété à court terme.**

Les éléments décrits dans le présent rapport et dans une bonne partie de la documentation consultée montrent que le développement des capacités, le développement économique et la préparation des collectivités sont les principales conditions à réunir pour que l'accès à la propriété se réalise. Or, les collectivités où ces conditions ont été observées sont principalement celles où les Premières Nations concernées ont conclu des arrangements financiers directs avec des prêteurs, et ce, sans la participation du Fonds.

Comme il en a été question dans les constatations de l'évaluation qui figurent à la Partie A, les participants à l'étude ont fait valoir que la nécessité d'un fonds explicitement voué à l'amélioration du crédit est manifeste, tout en ajoutant que le FLMPN représente une option d'amélioration de crédit parmi bien d'autres. Cela dit, le Fonds apporte la possibilité aux collectivités des Premières Nations de surmonter les obstacles qu'elles peuvent rencontrer dans leurs rapports avec les banques privées qui ne connaissent pas bien les dispositions de la *Loi sur les Indiens* ou qui ne les appliquent pas de manière uniforme. Ils ont également noté qu'un fonds de ce genre, doté de l'importante somme de 300 millions de dollars, règle le problème du manque de capitaux chez les Premières Nations et constitue un atout de taille lorsqu'une bande est à la recherche de spécialistes ou négocie des taux d'intérêt auprès des établissements de crédit privés – particulièrement s'il s'agit d'une bande qui dispose de peu de personnel de gestion financière et qui manque de ressources économiques.

Par contre, pour ce qui est de savoir à quel point le Fonds pourrait faciliter l'accès à la propriété, il est clair qu'il s'agit d'une formule à considérer lorsque, en théorie, l'accès à la propriété pour un particulier n'est souvent pas envisageable et bien souvent difficilement compatible avec certaines perceptions tenaces concernant les droits fonciers et issus des traités, et dans un contexte où le logement social ayant longtemps été la norme, l'accès à la propriété n'était guère encouragée. Parmi les autres options pour le logement du marché en tant que moyen d'accéder à la propriété, il faut mentionner les garanties de prêt ministérielles, les fonds de crédit renouvelables et les liens d'emprunt directs avec les prêteurs. Cependant, et en fin de compte, faute de réunir les conditions préalables énumérées précédemment, quelle que soit l'option envisagée ou retenue, la capacité d'une Première Nation à aider ses membres à accéder à la propriété est souvent mise à l'épreuve et ne constitue pas une priorité, d'autant moins que la collectivité est souvent contrainte d'investir, de toute urgence, dans d'autres projets d'immobilisations. Les constatations issues de l'étude permettent de penser que, compte tenu de la faible utilisation des moyens d'amélioration du crédit qu'offre le Fonds, par comparaison avec les autres options pour le logement du marché (cette utilisation reste encore très faible), 1) le FLMPN ne représente pas nécessairement l'option privilégiée pour le logement axé sur le marché; 2) les investissements dans le développement des capacités représentent l'élément de première ligne le plus important qui aiderait à combler les besoins en matière de logement et, peut-être même, faciliterait l'accès à la propriété.

## 8. Retombées attendues du FLMPN en matière de logement

---

### 8.1 Conditions préalables et hypothèses pour l'offre de logements du marché

**Constatation :** Compte tenu des conditions qu'il faudrait réunir pour que des logements du marché deviennent une réalité dans les réserves, il faudrait revoir les objectifs du Fonds dans l'optique d'une stratégie à long terme.

Dès sa création, le FLMPN se voulait une mesure parmi un ensemble de mesures destinées à combler les besoins en logements dans les réserves, et non une panacée. Il avait pour objectifs de faciliter l'accès à la propriété et reposait sur les hypothèses de départ suivantes :

- L'accès à la propriété est un moyen raisonnable et efficace de répondre plus rapidement aux besoins en logement dans les réserves;
- Une approche en matière de logement axée sur le marché peut faciliter l'accès à la propriété dans les réserves, compte tenu de la résistance possible liée aux perceptions entourant les droits issus des traités;
- L'accès à la propriété est une attente raisonnable dans les collectivités des réserves, au vu des réalités économiques et des règlements qui découlent du paragraphe 89(1) de la *Loi sur les Indiens*;
- Les règlements qui découlent du paragraphe 89(1) de la *Loi sur les Indiens* constituent une barrière suffisamment importante pour rendre nécessaire l'instauration d'un mécanisme gouvernemental d'appui au financement hypothécaire.

L'étude de la SCHL<sup>32</sup> sur les conditions préalables à l'offre de logements du marché dans les réserves souligne les éléments suivants, jugés représentatifs dans les collectivités des réserves où les taux de propriété sont élevés :

**Développement économique et possibilités d'emploi** – Les Premières Nations ayant une économie vigoureuse favorisent le développement d'entreprises et les possibilités d'emploi, assurant ainsi une stabilité de revenu à leurs membres.

**Soutien et engagement des dirigeants** – Soutien et engagement du chef et du conseil pour le développement d'options d'accès à la propriété et l'accès à du financement.

**Participation et éducation de la collectivité** – La remise de documents d'information et de ressources sur l'accès à la propriété et le financement de l'habitation aide les membres des Premières Nations à mieux exprimer leurs besoins et à mieux faire part des questions qui les préoccupent par rapport à l'accès à la propriété dans leur collectivité.

---

<sup>32</sup> SCHL (2009). *Conditions préalables à l'offre de logements du marché dans les réserves*, Série socio-économique 09-011, en ligne à <http://www.cmhc-schl.gc.ca/odpub/pdf/66422.pdf?fr=1339511243594>.

**Gestionnaires d’habitations ayant reçu une formation** – L’embauche de gestionnaires d’habitations qui ont reçu une formation en construction, en gestion immobilière, en comptabilité et en d’autres domaines ayant trait à la réalisation et à la gestion d’habitations dans les collectivités des Premières Nations.

**Employés agréés au service des finances** – L’embauche, par les Premières Nations, d’employés agréés dans les domaines de la finance et de la comptabilité.

**Ouvriers locaux qualifiés** – La disponibilité, au sein de la collectivité, d’une main-d’œuvre qualifiée comptant par exemple des menuisiers, des électriciens et des plombiers.

**Politiques exhaustives en matière de logement et capacité de les appliquer** – Des politiques qui traitent de diverses questions de logement, qui sont faciles à interpréter au moment d’élaborer les lignes directrices des programmes et qui s’adaptent à de nouvelles réalités; la capacité d’instaurer et d’appliquer efficacement de telles politiques pour en maintenir l’intégrité.

**Garantie fournie au prêteur** – Offrir un recours au prêteur en cas de défaut de paiement de l’emprunteur.

**Disponibilité et accessibilité du financement** – Possibilité d’obtenir du financement auprès de prêteurs et par l’entremise de divers programmes de financement.

**Financement des infrastructures** – Financement des infrastructures et du raccordement aux services publics pour favoriser la construction de logements de propriété privée.

**Options d’accession à la propriété adaptées à différents groupes socioéconomiques** – Des programmes d’accession à la propriété qui s’adressent à des membres ayant différents profils sociaux et économiques (p. ex. niveaux de revenu, taille de la famille et besoins spéciaux).

De manière générale, ces éléments concordent avec les conditions préalables de plus haut niveau qui sont relevées dans la présente étude, et spécialement avec les éléments suivants :

- L’accession à la propriété est perçue comme une option favorable et les résidents sont ouverts au logement fondé sur le marché;
- Il existe une solide assise économique;
- La bande dispose d’une solide capacité administrative;
- Il existe une bonne gouvernance dans la réserve, y compris un solide leadership;
- Il existe un régime de location qui fonctionne;
- Il y a une population de base suffisante.

Il convient de relever le fait que l’idée répandue selon laquelle les droits de propriété et le régime de tenure représentent des obstacles importants à l’accession à la propriété est pour ainsi dire passée sous silence. Certaines Premières Nations capables et désireuses d’accroître considérablement l’accession à la propriété et d’instaurer un régime de logements du marché sont parvenues à le faire par d’autres moyens que le Fonds, moyens dont traite la Section 7.1, et la question des droits de possession et les aspects connexes de la *Loi sur les Indiens* n’y ont pas fait obstacle.

Rien ne porte à penser que les objectifs du gouvernement de favoriser l'accès à la propriété et le contrôle accru de l'exploitation des opérations à l'échelle locale sont facilités par le FLMPN, et rien ne porte à penser que le Fonds comblera nécessairement la pénurie de fonds et de capacité pour rétablir le parc de logements existant ou en construire un nouveau.

Lorsque le FLMPN a été créé, il a été présumé que le fait de lever les contraintes liées à certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens* déboucherait sur une matérialisation de la demande potentielle. Il est possible d'évaluer la demande réelle en comparant les revenus, l'abordabilité du logement et les taux de propriété chez les ménages des Premières Nations avec les mêmes données chez les ménages du reste du Canada.

Les marchés du logement à l'extérieur des réserves répondent aux besoins de 90 % des ménages (maisons, condominiums, coopératives et appartements). Il n'y a pas de données à savoir dans quelle proportion les ménages dans les réserves assument entièrement leurs frais de logement ou ont acquis leur logement par le truchement des mécanismes du marché. Hors des réserves, 66 % des ménages sont propriétaires de leur logement, comparativement à 31 % dans les réserves; par contre, les ménages des réserves peuvent se dire propriétaires même si, dans les faits, leur maison appartient à la bande.

Comme il en était question à la Partie A, la notion selon laquelle il y aurait un potentiel élevé de demande effective se fonde notamment sur le fait que, selon les données du recensement, plus du tiers des ménages des réserves disposent d'un revenu annuel suffisant pour assumer un prêt. Cela ne tient pas compte du nombre de personnes par ménage, du taux de peuplement ni de la fréquence à laquelle des réparations majeures sont nécessaires – l'ensemble de ces éléments pouvant concourir à ce que peu de résidents ou dirigeants des Premières Nations perçoivent les logements du marché comme une option, ce qui peut avoir pour conséquence de réduire considérablement la probabilité d'adhésion et d'admissibilité. Si une collectivité n'a pas accès à du financement privé par un prêteur privé ou est par ailleurs incapable d'en obtenir un à cause de son dossier de crédit, de la gestion de ses finances ou de ses infrastructures, elle ne serait vraisemblablement pas admissible à l'amélioration de son crédit à l'aide du FLMPN non plus.

Donc, il ressort clairement de la présente étude que l'incidence présumée du FLMPN est purement théorique, en se fondant sur le potentiel d'utilisation du FLMPN et sur le vide que le Fonds pourrait combler. Il se peut, même si rien ne démontre que le Fonds, dans sa forme actuelle, accroîtrait l'autonomie et réduirait la dépendance à l'égard du financement fédéral, que le Fonds puisse, compte tenu de ses grands objectifs, être intégré dans une stratégie à long terme. Les conditions préalables à réunir pour obtenir ces résultats comprennent l'éducation, l'emploi, le développement économique et le développement social. La principale conséquence qui en résulterait pour le gouvernement serait donc qu'il ne devrait pas y avoir d'attente marquée à voir le Fonds contribuer notablement à combler les besoins de logement, à court terme. Si le gouvernement continue de voir dans le Fonds une option valable pour promouvoir à l'avenir l'accès à la propriété, il faut bien comprendre qu'il sera essentiel d'investir dans le développement des capacités, la préparation à l'avènement d'une infrastructure (de logement) axée sur le marché et l'accès à la propriété, et que l'amélioration du crédit comme telle avec l'aide du Fonds devrait être considérée comme un élément de solution dont peuvent se prévaloir les Premières Nations admissibles à des logements du marché mais qui ne souhaitent ou ne



peuvent pas traiter directement avec les banques. En conséquence, le gouvernement ne doit pas s'attendre à des incidences majeures sur l'utilisation d'hypothèques aux termes de l'article 95, par l'effet du FLMPN, à court terme.

## 8.2 Répercussions sur le développement économique local

**Constatation : Les recherches consultées aux fins de la présente étude ne permettent pas d'inférer que la mise en œuvre d'une stratégie d'offre de logements du marché déboucherait nécessairement sur un meilleur développement économique, par comparaison avec toute autre approche pour la construction de logements.**

En ce qui concerne le potentiel qu'offre le Fonds d'influer sur le développement économique, aucune des données examinées pour la présente étude n'en apporte la preuve directe, en raison, du moins en partie, de la faible activité de construction liée au Fonds. Il y a bien eu des recherches indépendantes approfondies sur le développement économique autochtone et sur le logement des Autochtones, mais peu de recherches ont porté sur le lien entre les deux. Des recherches menées par la SCHL<sup>33</sup> ont souligné le lien potentiel entre développement et construction résidentielle, et permettent de penser que l'accroissement des revenus des collectivités générés par la construction pourrait entraîner la création de nouvelles entreprises. Actuellement, ce sont les constructions facilitées par les hypothèques obtenues en application de l'article 95 qui, et de loin, demeurent les plus nombreuses et qui génèrent le plus de retombées dans les collectivités autochtones<sup>34</sup>. Bien qu'il existe un lien positif marqué entre la qualité du parc de logements et les niveaux de revenu des collectivités<sup>35</sup>, aucune des recherches disponibles pour la présente étude ne permet de croire que la construction générerait forcément plus de développement, surtout en prenant en considération que le travail de construction est sous-traité à des ressources extérieures. Pour pouvoir lier directement développement économique et construction, il faudrait supposer, au point de départ, que des personnes et/ou des entreprises de la collectivité, et que la bande elle-même, profiteraient directement de la construction, du fait des emplois créés ou des revenus générés au moyen d'hypothèques garanties par le Fonds.

---

<sup>33</sup> Société canadienne d'hypothèques et de logement (2011). *Série sur le logement selon les données du Recensement de 2006 : Numéro 13 – Conditions de logement dans les réserves.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Affaires indiennes et du Nord Canada (2010). *Évaluation du Programme de logement dans les réserves d'AINC*, chapitre 5, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1325099369714/1325099426465>.

## **9. Transition à la propriété résidentielle et au logement du marché**

---

**Constatation : Le développement des capacités, la gouvernance et l'intérêt des collectivités et de leurs membres envers l'accès à la propriété sont essentiels pour répondre aux besoins en matière de logement.**

**Constatation : Les mécanismes de transition pour préparer les collectivités qui souhaitent réduire leur dépendance à l'égard du logement social au profit de l'accès à la propriété devront mettre l'accent sur l'établissement de politiques à court terme en vue d'obtenir des résultats à long terme.**

Selon les prévisions initiales concernant le FLMPN, dont il a été question à la Partie A, plus de 25 000 maisons devaient être construites sur un horizon de dix ans grâce au financement provenant du Fonds. Plus précisément, il était prévu qu'à la fin de 2011, près de 5 000 prêts seraient garantis par le Fonds, et que 7,75 millions de dollars allaient être consacrés aux initiatives de développement des capacités en cours. À ce jour, seules 38 collectivités ont obtenu une approbation, comparativement à l'objectif initial de 80 en 2011, et seulement deux maisons ont été construites. La présente étude fait ressortir deux observations, à savoir que : 1) la capacité requise non seulement pour l'admissibilité, mais pour une véritable participation, doit être considérée comme la première priorité; et 2) une solide capacité technique et une bonne gouvernance sont essentielles à la réussite du Fonds. Même si la SCHL et AADNC investissent tous deux dans le développement des capacités, il est clair qu'il faut faire beaucoup plus et que les attentes concernant les aspects du Fonds qui touchent l'amélioration du crédit doivent être revues. Pour le gouvernement, la principale conséquence qui en résulte relativement à son approche en matière de logement dans les réserves est que, plus que toute autre initiative, le développement des capacités est un ingrédient essentiel dans la réponse aux besoins de logement et pourrait faciliter l'accès à la propriété. Le développement des capacités, par son importance critique, constituerait donc un élément clé dans l'établissement de la politique sur le logement.

En ce qui concerne la capacité et l'adhésion, comme il en a été question à la Partie A, les participants aux entrevues et à l'étude de cas ont souligné que la mise en place d'une telle approche mettrait beaucoup plus de temps à produire des résultats tangibles que ce qui était prévu lorsque le Fonds a été créé. Il faut s'attendre à ce que cette approche en matière de logement, examinée dans le contexte d'autres options comme le logement social (au sens de l'article 95) et les autres options de financement par le secteur privé, nécessite du temps et des efforts de marketing avant de devenir une option intéressante à la fois pour les emprunteurs et les prêteurs potentiels.

Des participants à la présente étude ont également fait valoir que le capital d'investissement qu'offre le Fonds s'accompagne d'un coût de substitution. Parmi les autres types d'investissement des capitaux du Fonds qui ont été proposés figurent la conversion de logements locatifs en logements du marché, les fonds de crédit renouvelables, le modèle de partage de l'appréciation de l'actif et le développement économique en général. Les participants considèrent

que les prêteurs privés et les mécanismes contrôlés par les Premières Nations, tels que les fonds de crédit renouvelables et les sociétés de financement, constituent les principaux mécanismes de rechange qui permettent d'améliorer les conditions de logement et de réduire la dépendance au logement social. Les participants ont fait observer que les établissements de crédit privés, tels que la Banque Royale du Canada et la Banque de Montréal, constituent des solutions de rechange bien établies, puisqu'ils ont accordé des prêts pour le logement dans les réserves bien avant la création du FLMPN.

Les mesures de transition pourraient également se révéler d'une grande importance pour préparer les membres d'une collectivité à opérer la transition vers le logement du marché. Un rapport publié en 2011 par l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine fait valoir qu'une combinaison d'éléments comme les flux de recettes potentielles générées par les subventions versées en vertu de l'article 95, les dépenses en capital secondaires d'AADNC, les allocations-logement et le paiement de loyers par les locataires pourrait contribuer à la mise en place d'une option fondée sur les loyers du marché<sup>36</sup>. L'option des loyers du marché est un mécanisme de transition qui se situe quelque part entre le logement social et la propriété. L'accès à un logement locatif dans la réserve permettrait aux membres des Premières Nations de rester dans leur collectivité, et de faire des économies en prévision d'acheter leur maison<sup>37</sup>. Parmi les autres mécanismes de transition vers le logement du marché, il faut mentionner les programmes de location avec option d'achat, la participation à la mise de fonds, et les partenariats public-privé, ainsi que les programmes d'allocation-logement qui appuient le marché locatif et les initiatives pour l'accession à la propriété.

De plus, des fonds de crédit renouvelables pour le logement existent actuellement dans huit collectivités; ces fonds représentent un portefeuille de plus de 70 millions de dollars. Bien que cette approche exige un investissement de capital à long terme, il existe des exemples de réussite, et, dans les collectivités où ce programme existe, la demande excède l'offre<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> ACHRU, 24.

<sup>37</sup> [http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/ab/onre/upload/SS\\_KettlePoint\\_EN.pdf](http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/ab/onre/upload/SS_KettlePoint_EN.pdf)

<sup>38</sup> ACHRU, 2011.

## 10. Conclusions

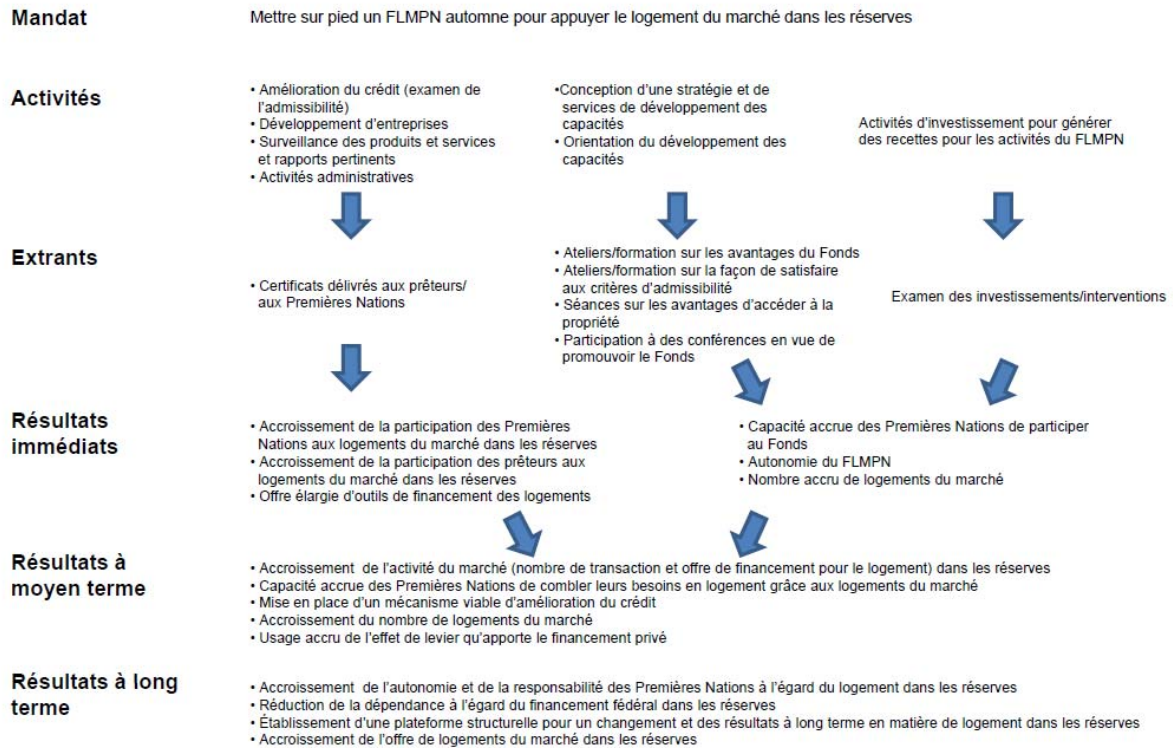
---

Dans le contexte historique marqué de difficultés persistantes qui caractérise le dossier du logement dans les réserves, un régime destiné à faciliter l'accèsion à la propriété, tel que le logement fondé sur le marché, ne devrait que réduire le recours au financement fédéral lorsque plusieurs conditions préalables sont réunies (comme il en a été question à la section 8.1). Il ne fait aucun doute que certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens* font obstacle à la recherche d'options de logement axé sur le marché, exactement comme c'est le cas hors des réserves; par contre, une fois que les collectivités parviennent à réunir d'autres facteurs comme la saine gouvernance, une économie forte et de solides infrastructures, elles ont démontré qu'elles sont en mesure de faciliter efficacement l'accèsion à la propriété en dépit des obstacles, dans la mesure où elles en ont la volonté. Toutefois, compte tenu des questions législatives complexes qui entourent l'accèsion à la propriété, le transfert des terres et les droits de propriété, le gouvernement et les Premières Nations doivent veiller à ce que les nouvelles approches en matière de logement dans les réserves soient dûment ancrées dans le droit canadien et que les ambiguïtés législatives soient dissipées.

Même si les obstacles législatifs étaient levés, grâce au Fonds ou par d'autres moyens, il est clair que le Fonds doit s'attacher davantage, dans un premier temps, à renforcer les capacités, et que les attentes en termes de construction résultant directement de l'amélioration du crédit devront être modérées. Tout comme cela a été constaté dans l'évaluation du logement dans les réserves, le développement des capacités est essentiel pour faciliter la réussite de nouvelles approches pour améliorer les résultats dans le domaine du logement, dans son sens le plus large.

En conséquence, à court terme, il ne faudra raisonnablement pas s'attendre à ce que l'amélioration du crédit contribue forcément à réduire le recours au financement fédéral pour le logement dans les réserves. L'essentiel, à court terme, est d'investir dans des mécanismes de transition comme le développement des capacités et les régimes locatifs, pour que les collectivités soient mieux positionnées et préparées pour promouvoir l'accèsion à la propriété pour leurs membres qui le souhaitent et en ont la capacité.

# Annexe A – Modèle logique du Fonds pour les logements du marché des Premières Nations



## ***Annexe B - Guide d'entrevue auprès des intervenants clés***

---

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) mène une évaluation du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations (FLMPN). Le Ministère a fait appel au cabinet de recherche indépendant *Stiles Associates Inc.* pour l'aider à réaliser les travaux. L'évaluation portera sur le besoin de logements du marché et les grandes répercussions stratégiques de ce type de logement dans le contexte des politiques et programmes sur le logement dans les réserves.

AADNC a demandé la tenue d'une évaluation indépendante visant à déterminer le rôle du FLMPN et d'autres mécanismes pour les logements du marché dans la construction de logements durables dans les réserves. Les travaux permettront également de tirer des leçons et de formuler des recommandations pour guider la prise de décisions en matière de politiques et de programmes sur le logement dans les réserves.

L'évaluation portera sur le travail effectué dans le cadre du Fonds, de 2008 à ce jour, et comprendra jusqu'à 30 entrevues auprès des intervenants clés, des études de cas de deux collectivités, une analyse documentaire et un examen de la documentation.

Tous les résultats seront réunis dans le rapport d'évaluation. Des observations pourront être citées dans le rapport, mais aucune personne ne sera identifiée. Il est prévu que l'évaluation prendra fin d'ici le mois de mars 2012, et les résultats seront publiés sur le site Web d'AADNC (après approbation par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen).

Les questions suivantes encadreront la discussion. Elles ne s'appliqueront pas nécessairement à toutes les entrevues.

1. Décrivez brièvement votre rôle et votre relation par rapport au Fonds, ainsi qu'à d'autres types de programmes sur le logement dans les réserves.
2. Le logement du marché est-il conforme aux priorités et aux objectifs du gouvernement du Canada en matière de logement dans les réserves?
3. Y a-t-il un besoin évident à l'égard des initiatives de logement du marché dans les réserves?
4. Y a-t-il un besoin évident à l'égard d'un fonds expressément conçu pour offrir une amélioration des termes de crédit?
5. Quels sont les facteurs habilitants et les conditions préalables nécessaires au succès d'un mécanisme pour les logements du marché tel que le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations?

6. D'un point de vue réaliste, peut-on s'attendre à ce que le Fonds, tel qu'il est actuellement, atteigne les objectifs définis?
7. Le gouvernement du Canada peut-il jouer un rôle légitime, adéquat et nécessaire en appuyant des initiatives de logement du marché dans les réserves?
8. Selon vous, dans quelle mesure les options de logement du marché ont-elles le potentiel d'accroître l'autosuffisance et de réduire la dépendance envers le financement fédéral dans le dossier du logement dans les réserves?
9. De votre point de vue, quels sont les avantages et désavantages possibles du logement du marché?
10. En vous reportant au rendement réel du Fonds jusqu'à ce jour, quelles sont les incidences en matière de programmes et de politiques associées au soutien du logement dans les réserves par le gouvernement du Canada?
11. Êtes-vous au courant d'autres initiatives de programme ou de politique possibles qui pourraient aider les collectivités des Premières Nations à accroître le recours au logement du marché?
12. La conception du Fonds et son approche ont-elles été efficaces pour réaliser les résultats visés?
13. La conception du Fonds et son approche conviennent-elles au travail avec les collectivités des Premières Nations?
14. La structure de gouvernance soutient-elle bien le Fonds?
15. Est-ce que des problèmes associés à la conception et à l'approche ont limité ou entravé le rendement du Fonds?
16. Le processus de collecte de données permet-il de bien mesurer les résultats?
17. Selon vous, est-ce que l'approche adoptée pour ce projet est une façon efficiente d'introduire le logement du marché dans les réserves? Pourquoi?
18. Selon vous, l'approche actuelle est-elle une façon efficiente de renforcer la capacité dans les réserves? Pourquoi?
19. Avez-vous d'autres modèles à suggérer qui permettraient d'améliorer l'efficacité du Fonds, de façon à ce que le rendement des investissements serve au renforcement des capacités?

# **Annexe C - Guide d'entrevue pour les études de cas**

---

## **Évaluation du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations**

---

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) mène une évaluation du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations (FLMPN). Le Ministère a fait appel au cabinet de recherche indépendant *Stiles Associates Inc.* pour l'aider à réaliser les travaux. L'évaluation portera sur le besoin de logements du marché et les grandes répercussions stratégiques de ce type de logement dans le contexte des politiques et des programmes sur le logement dans les réserves.

AADNC a demandé la tenue d'une évaluation indépendante visant à déterminer le rôle du FLMPN et d'autres mécanismes pour les logements du marché dans la construction de logements durables dans les réserves. Les travaux permettront également de tirer des leçons et de formuler des recommandations pour guider la prise de décisions en matière de politiques et de programmes sur le logement dans les réserves.

L'évaluation portera sur le travail effectué dans le cadre du Fonds, de 2008 à ce jour, et comprendra jusqu'à 30 entrevues auprès des intervenants clés, des études de cas de deux collectivités, une analyse documentaire et un examen de la documentation.

Tous les résultats seront réunis dans le rapport d'évaluation. Des observations pourront être citées dans le rapport, mais aucune personne ne sera identifiée. Il est prévu que l'évaluation prendra fin d'ici le mois de mars 2012, et les résultats seront publiés sur le site Web d'AADNC (après approbation par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen).

Les questions suivantes encadreront la discussion. Elles ne s'appliqueront pas nécessairement à toutes les entrevues.

### **Introduction**

1. Décrivez brièvement votre expérience à l'égard du logement dans les réserves, y compris le logement du marché?

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Quels sont les différents moyens par lesquels les membres de la collectivité ont comblé leurs besoins en logement au cours des cinq dernières années environ?</li></ul> |
|---|

### **Section 1 – Pertinence**

2. Existe-t-il un besoin à l'égard des initiatives de logement du marché dans les réserves?



#### Question exploratoire

- Par exemple, FLMPN, fonds de crédit renouvelable, assurance-hypothèque de la SCHL, garanties d'emprunt ministérielles...

3. Existe-t-il un besoin à l'égard d'un fonds expressément conçu pour offrir une amélioration des termes de crédit?

#### Questions exploratoires

- Si oui, pourquoi?
- Si non, pourquoi?
- Y a-t-il d'autres moyens de créer des logements du marché ou de faciliter l'accès au crédit?

4. Quelles conditions habilitantes doivent être en place dans votre collectivité pour favoriser la réussite du logement du marché?

#### Questions exploratoires

- Qu'exige-t-on de l'administration de la bande?
- Qu'exige-t-on des membres de la collectivité?
- Quels sont les facteurs extérieurs requis (facteurs économiques, sociaux et juridiques)?
- Quels sont les obstacles au logement du marché et à l'accession à la propriété?

5. Le gouvernement du Canada devrait-il soutenir les initiatives de logement du marché dans les réserves? La nature actuelle du soutien convient-elle ou est-ce que le rôle ou la participation du gouvernement devrait changer?

#### Questions exploratoires

- Si oui, pourquoi? Si non, pourquoi?
- La participation du gouvernement du Canada aux initiatives de logement du marché dans les réserves est-elle nécessaire? Pourquoi?
- Y a-t-il un intervenant, autre que le gouvernement fédéral, qui serait bien placé pour soutenir les initiatives de logement du marché?
- Serait-il bon d'explorer d'autres initiatives, au-delà des programmes actuels en application de l'article 95, du FLMPN ou des garanties d'emprunt ministérielles?

## Section 2 – Répercussions

6. En vous basant sur votre expérience, dans quelle mesure les options de logement du marché ont-elles le potentiel d'accroître l'autosuffisance et de réduire la dépendance envers le financement fédéral dans le dossier du logement dans les réserves?

#### Questions exploratoires

- Par suite de la réalisation d'initiatives de logement du marché, comme le FLMPN,

les garanties d'emprunt ministérielles, les prêts privés et le crédit renouvelable, avez-vous observé un accroissement de l'autosuffisance ou une diminution de la dépendance envers le financement fédéral pour le logement dans les réserves dans votre collectivité ou dans d'autres collectivités des Premières Nations?

- Si votre réponse est « non » ou si les preuves sont « limitées », que faut-il changer et, de façon réaliste, combien de temps faudra-t-il avant d'observer une augmentation de l'autosuffisance et une diminution de la dépendance tangibles?

7. Quelles seraient les incidences, sur votre collectivité, de l'existence d'options de logement du marché?

Question exploratoire

- Selon vous, quels seraient les avantages et désavantages possibles du logement du marché?

8. Êtes-vous au courant d'autres initiatives de programme ou de politique possibles qui pourraient aider les collectivités des Premières Nations à accroître le logement du marché dans les réserves?

Questions exploratoires

- Par exemple, accès à la propriété privée – droits de propriété, propriété en fief simple, certificats de possession.
- Ces initiatives sont-elles un complément de ce que fait actuellement le Fonds?
- Si ces solutions ne sont pas un complément, quelles leçons pouvons-nous tirer de celles-ci pour améliorer le soutien au logement dans les réserves offert par AADNC?

### Section 3 – Rendement : conception

9. La conception du Fonds et son approche de mise en œuvre conviennent-elles aux collectivités des Premières Nations comme la vôtre?

Questions exploratoires

- La conception du Fonds et son approche conviennent-elles : au marché et à la demande dans les réserves, aux lois et aux limites associées à l'accession à la propriété et aux possibilités économiques pour les Premières Nations?
- La conception du Fonds et son approche sont-elles adaptées sur le plan culturel, c'est-à-dire respectent-elles la culture, les protocoles culturels et les valeurs des Premières Nations?
- Quelles améliorations pourraient être apportées pour adapter le Fonds sur le plan culturel?
- Quels seraient les changements associés à l'existence d'un fonds adapté sur le plan culturel : pour les particuliers? pour l'atteinte des objectifs de logement? pour l'augmentation de l'autosuffisance ou de l'autonomie?

10. Quelles sont les forces de la politique et de la structure du Fonds?

Question exploratoire

- Expliquez.

11. Quelles sont les limites de la politique et de la structure du Fonds?

Question exploratoire

- Expliquez.

#### **Section 4 – Efficience et économie**

12. Selon vous, est-ce que l'approche adoptée pour ce projet est une façon efficace d'introduire le logement du marché dans les réserves? Pourquoi?

Questions exploratoires

- Les résultats obtenus valent-ils le coût?
- Y a-t-il une façon plus efficace d'introduire le logement du marché?

13. Selon vous, l'approche actuelle est-elle une façon efficace de développer la capacité nécessaire pour permettre aux collectivités des Premières Nations de tirer avantage des possibilités de logement offertes par le Fonds? Pourquoi?

Questions exploratoires

- Les résultats obtenus valent-ils le coût?
- Y a-t-il une façon plus efficace et économique de renforcer la capacité dans les réserves?

14. Avez-vous d'autres modèles de prestation à suggérer en vue d'améliorer l'efficacité du Fonds?

Question exploratoire

- Expliquez.

# ***Annexe D - Guide d'encadrement du groupe de discussion de l'étude de cas***

---

## **Évaluation du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations**

---

### **Introduction**

1. Décrivez brièvement votre expérience à l'égard du logement dans les réserves, y compris le logement du marché?

- Comment les résidents des réserves ont-ils comblé leurs besoins en logement dans les réserves au cours des cinq dernières années environ – par le truchement de quels programmes ou mécanismes de financement?

### **Section 1 – Pertinence**

2. Avez-vous observé un intérêt à l'égard des initiatives de logement du marché dans votre collectivité?

#### Questions exploratoires

- Le logement du marché est-il important pour votre collectivité? Pour qui?
- S'agit-il d'une priorité de votre administration ou conseil de bande?
- Y a-t-il un intérêt pour les modèles de logement du marché? Si oui, dans quelle mesure cet intérêt se fonde sur les besoins exprimés par les membres de la collectivité?

3. Quels types d'initiatives de logement ont remporté le plus de succès dans votre collectivité?

#### Question exploratoire

- Quels sont les aspects de ces initiatives qui expliquent cette réussite?

4. Quels types d'initiatives de logement ont remporté le moins de succès dans votre collectivité?

#### Question exploratoire

- Quels sont les aspects de ces initiatives qui expliquent cet échec?

### **Section 3 – Rendement : conception**

5. Y a-t-il des obstacles ou des défis associés à la structure et à la politique du Fonds?

Question exploratoire

- Expliquez.

6. Quels sont les aspects liés à la structure et à la politique qui, selon vous, ont le potentiel de contribuer à l'efficacité du Fonds?

Question exploratoire

- Expliquez

7. En vous fondant sur votre connaissance du FLMPN et d'autres programmes de logement dans les réserves, que conseilleriez-vous au gouvernement du Canada pour régler les enjeux relatifs au logement dans les réserves?

Question exploratoire

- Y a-t-il de meilleures façons d'atteindre l'objectif d'accroître la responsabilité individuelle des Premières Nations et leur autosuffisance en matière de logement dans les réserves?

## **Annexe E – Les initiatives des capacités**

<b>Initiative</b>	<b>Objectif</b>
<b>Pilier : FINANCE</b>	
Soutenir la prestation d'une formation au personnel des Premières Nations dans l'utilisation du logiciel Sage Accpac.	Acquérir le savoir technique requis pour améliorer les compétences en gestion financière.
Soutenir le perfectionnement du personnel des Premières Nations à l'aide des programmes reconnus destinés aux agents des finances offerts par l'Association des agents financiers autochtones du Canada (AAFA).	Contribuer au perfectionnement professionnel du personnel administratif de la Première Nation.
Encourager le personnel des Premières Nations à acquérir la formation de gestionnaire des finances autochtone agréé (CAFM) auprès de l'AAFA.	Acquérir les connaissances et les compétences préparatoires à l'examen de CAFM; accroître les compétences en gestion financière.
Soutenir la participation à la Conférence nationale 2011 de l'AAFA et aux ateliers préparatoires.	Acquérir des connaissances et des compétences; accroître les capacités en gestion financière et en matière de développement économique des collectivités.
Encourager le personnel à acquérir le certificat en gestion et leadership délivré par les comptables généraux accrédités (CGA) de la Colombie-Britannique.	Accroître les compétences en gestion et leadership, y compris en gestion du changement, en planification stratégique et en négociation.
Encourager le personnel des Premières Nations à se perfectionner en suivant les programmes d'accréditation en gestion financière offerts par l'Université du Cap-Breton.	Accroître le professionnalisme du personnel administratif de la Première Nation.
Encourager le personnel des finances à suivre des cours de formation en leadership auprès de l'association des CGA de la Colombie-Britannique.	Accroître les compétences en gestion et leadership, y compris en gestion du changement, en planification stratégique et en négociation.
Renforcer les politiques et procédures en matière de gestion financière.	Modifier les politiques et procédures en matière de gestion financière dans le but de s'assurer que les opérations sont conformes aux pratiques exemplaires dans le domaine.
Encourager le personnel des finances et du logement à acquérir de la formation en matière d'administration et de gouvernance publiques.	Permettre au personnel de gérer plus efficacement les opérations liées au logement.
Encourager le personnel de la Première Nation à se perfectionner en suivant les programmes d'accréditation en gestion financière offerts par le collège Okanagan.	Accroître le professionnalisme du personnel administratif de la Première Nation.
Encourager le personnel clé de la Première Nation à participer à l'atelier sur la gestion des arriérés.	Faire en sorte de former le personnel administratif clé de la bande dans la gestion des arriérés de loyer et dans la mise en application de politiques de paiement à l'appui des logements du marché.
<b>Pilier : GOUVERNANCE</b>	
Soutenir la participation à l'atelier sur la mesure du rendement et sur la reddition de comptes afin d'aider les Premières Nations à rendre compte efficacement de leurs résultats devant leurs citoyens, dans un souci de transparence et d'imputabilité.	Permettre au personnel d'acquérir des connaissances et des compétences qui lui seront utiles pour l'examen et, au besoin, la révision des rapports que la Première Nation produit pour ses membres.
Encourager le personnel à suivre l'atelier sur le développement économique communautaire inscrit au programme de gestionnaire des finances autochtone agréé.	Accroître les compétences et le professionnalisme du personnel affecté à l'administration et à la gouvernance des affaires publiques.
Encourager la participation à l'atelier sur le leadership et la gouvernance offert par le Banff Centre.	Acquérir des connaissances et des compétences qui favoriseront l'amélioration et la mise en œuvre de saines pratiques de gouvernance.
Encourager le personnel à obtenir des accréditations au terme d'études de baccalauréat ou de maîtrise.	Accroître l'expertise du personnel en gestion et en leadership de haut niveau, afin de favoriser la réalisation des objectifs de développement économique de la Première Nation, en particulier au chapitre du logement.

Encourager le personnel des finances et du logement à acquérir de la formation en administration et en gouvernance des affaires publiques.	Faire en sorte que la formation augmente les compétences en administration et en gestion et améliore la gouvernance de la Première Nation.
Encourager les membres de la Première Nation à suivre l'atelier sur la formation de nouveaux leaders pour les Premières Nations (Emerging Leadership Rebuilding Nations).	Faire en sorte que les employés et les membres clés de la Première Nation reçoivent une formation qui favorisera l'établissement et la mise en application d'un plan communautaire, d'un code de gestion foncière et d'un code d'appartenance.
Soutenir la présentation d'activités de formation sur les compétences essentielles en gestion pour les principaux dirigeants de la Première Nation.	Faire en sorte que la formation en gestion rehausse le professionnalisme et les compétences des cadres supérieurs, ce qui aura un effet positif pour leur personnel, accroîtra la satisfaction et la persévérance au travail et favorisera la consolidation de l'effectif.
Soutenir la présentation de l'atelier de perfectionnement sur le droit et les politiques par le Centre national pour la gouvernance des Premières Nations (CNGPN).	Améliorer l'élaboration de politiques et la prise de décisions; cerner les secteurs de compétence et mobiliser les membres.
Soutenir un examen organisationnel et l'élaboration de plans de travail pour s'assurer que la réalisation de nouveaux logements s'appuiera sur des structures et des processus appropriés; aider l'administration de la Première Nation à gérer cette responsabilité dans le cadre de la nouvelle structure organisationnelle.	Améliorer la gouvernance, habiliter le personnel, soutenir la réflexion et la planification stratégiques à long terme et préparer la Première Nation en vue de l'accession à la propriété dans le contexte de son cheminement vers l'autonomie gouvernementale.
Soutenir l'examen des politiques de la Première Nation en matière de logement.	Améliorer les politiques sur le logement, pour que les PN administrent les programmes de logement efficacement.
Soutenir la présentation de l'atelier sur les administrations du logement, dans le but de fournir de l'information sur la mise sur pied d'une administration du logement efficace, incluant l'examen des modèles adoptés par d'autres Premières Nations.	Permettre aux dirigeants et aux cadres de la Première Nation d'acquérir les connaissances requises pour prendre une décision éclairée, le moment venu de décider de créer ou non une administration du logement.
Encourager les dirigeants et le personnel clé de la Première Nation à suivre l'atelier sur le contenu de la politique sur le logement (Housing Policy Says).	Communiquer aux dirigeants et au personnel clé de la Première Nation des recommandations en vue d'améliorer leur politique sur le logement, dans le cadre d'un atelier personnalisé sur le sujet.
Encourager les intervenants clés de la Première Nation à participer aux ateliers sur « les comités du logement efficaces » (Housing Committees that Work).	Donner aux intervenants clés de l'information sur le rôle et les responsabilités d'un comité du logement.
Aider la Première Nation à mettre sur pied un comité du logement et à se doter de politiques pertinentes.	Constituer un organisme qui sera habilité à superviser l'élaboration de programmes pour le logement, dans la collectivité.
Offrir une séance d'information au personnel-cadre sur le processus de mise sur pied d'une administration du logement et sur les éléments à réunir pour que l'exercice soit couronné de succès.	Donner au personnel et aux dirigeants l'information requise pour décider s'il y a lieu ou non pour la Première Nation de constituer une administration du logement.
Aider le personnel à acquérir le titre d'administrateur immobilier accrédité (CPM) auprès de l'Institut canadien de l'immeuble, un organisme d'accréditation en gestion immobilière reconnu partout au pays.	Accroître le professionnalisme du personnel affecté à la gestion immobilière, dans le contexte particulier des logements du marché.
Soutenir la préparation d'une étude technique.	Accroître l'utilisation des terres de la collectivité pour la construction de logements du marché.
Soutenir la réalisation d'une étude de planification des immobilisations applicable aux terres de réserve.	Donner à la Première Nation l'information technique dont elle a besoin au sujet de l'aménagement de ses terres de réserve.
Analyser les données issues d'une étude publique préliminaire et préparer une étude plus approfondie des besoins en logement de la collectivité.	Faire en sorte que la Première Nation dispose de l'information dont elle a besoin pour préparer un plan de développement du logement à long terme.
Appuyer la tenue d'une séance d'orientation visant à expliquer	Permettre que les dirigeants, éclairés par les conseils de leurs

les diverses options de tenure qui s'offrent à la Première Nation et à aider ses dirigeants à déterminer la démarche qu'elle entend suivre.	employés-cadres, choisissent le régime de tenure qui conviendrait le mieux à la Première Nation.
Mener les recherches pertinentes et tenir une séance d'orientation dirigée sur les questions foncières.	Élaborer une stratégie de gestion des terres et un plan d'action pour la réalisation de logements du marché.
Concevoir et mettre en application un régime exhaustif de gestion des terres et des ressources.	Instaurer un régime de gestion foncière qui appuie les logements du marché.
Mettre à jour les documents d'enregistrement foncier pour s'assurer que la Première Nation et ses membres disposent de renseignements à jour.	Favoriser l'efficacité de la gestion foncière et du développement futur dans le domaine du logement.
Soutenir la présentation d'un atelier sur la gestion des matières résiduelles par l'Enterprise Centre, au collègue Cambrian.	Améliorer les compétences du personnel de la Première Nation en matière de stratégies de gestion des matières résiduelles solides et de réduction des déchets.
Soutenir la formation du gestionnaire des technologies de l'information.	Améliorer les compétences du gestionnaire des TI et la productivité du personnel en ce qui concerne les nouvelles technologies de l'information qu'il convient d'implanter.
Soutenir l'examen de la politique sur les ressources humaines et des documents connexes, y compris les descriptions de travail et le régime de rémunération, afin de déterminer les éléments qu'il y aurait lieu de renforcer.	Préparer une analyse des écarts faisant ressortir les éléments de la politique sur les ressources humaines, des documents connexes et de la formation du personnel qu'il conviendrait de renforcer.
Soutenir la formation du gestionnaire des ressources humaines pour qu'il soit en mesure de jauger l'état de la situation concernant l'effectif.	Améliorer les pratiques en matière de ressources humaines, en offrant aux gestionnaires les outils de formation reconnus par l'industrie.
Encourager le personnel à suivre des séminaires qui aideront les participants à repérer, à évaluer et à surmonter les obstacles à la réussite, sur les plans de la vie personnelle, du travail et des relations humaines.	Apprendre à mieux se connaître soi-même, pour mieux composer avec ce qui peut faire obstacle à une bonne gouvernance et au maintien d'un bon rendement général au travail.
Favoriser la participation des dirigeants et du personnel au programme de perfectionnement des gestionnaires offert par DiBrina Sure Human Resources Inc.	Améliorer l'environnement de travail, renforcer les relations entre la direction et les gestionnaires, accroître l'imputabilité et améliorer, globalement, la gouvernance de la Première Nation.
<b>Pilier : PARTICIPATION DE LA COLLECTIVITÉ</b>	
Soutenir les ateliers abordant les rôles et responsabilités des locataires et des propriétaires, les questions d'entretien et les finances personnelles, à l'intention des membres de la collectivité à qui des unités de logement ont été attribuées.	S'assurer que les membres occupant des unités récemment construites acquièrent les compétences nécessaires pour devenir des locataires modèles qui sauront honorer leurs obligations financières et entretenir leur logement de manière convenable.
Soutenir la prestation d'ateliers destinés aux membres des Premières Nations qui porteront sur le crédit aux particuliers, les finances personnelles, l'entretien, les ententes de location (baux) et la gestion et la collecte des arrérages (de loyer).	Aider la Première Nation, par ces ateliers de formation destinés à la collectivité, à changer la mentalité de ses membres pour les amener à accepter les principes qui sous-tendent les logements du marché, tout en leur permettant d'acquérir les compétences et les connaissances requises pour faire d'eux des locataires ou des propriétaires responsables.
Soutenir la prestation d'ateliers de formation destinés à la collectivité qui porteront sur la gestion des finances (personnelles), le crédit aux particuliers et le financement privé, de même qu'à former le personnel administratif chargé de produire des documents utiles sur ces sujets.	Fournir aux membres de la collectivité les connaissances qui leur permettront de déterminer s'ils souhaitent opter pour une approche fondée sur le marché en matière de logement.