

**Évaluation de la
Politique de 1996 sur le logement dans les réserves**

Février 2008

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

Secteur de la vérification et de l'évaluation

Affaires indiennes et du Nord Canada

SGGID:1763601

Projet 07/05

Tables de matières

TABLE DES MATIÈRES.....	I
INTRODUCTION	1
APPROCHE EN MATIÈRE D'ÉVALUATION	1
<i>Questions à évaluer.....</i>	2
<i>Champs d'enquête.....</i>	2
<i>Portée et limites</i>	4
CONTEXTE.....	5
<i>Politique de 1996 sur le logement dans les réserves.....</i>	6
<i>Autres programmes et initiatives en matière de logement</i>	8
CONSTATATIONS.....	12
TENDANCES RÉCENTES	12
<i>Dépenses consacrées au logement.....</i>	12
<i>Disponibilité des logements dans les réserves</i>	13
<i>Qualité des habitations</i>	14
<i>Accession à la propriété.....</i>	16
RÉSULTATS D'ÉVALUATIONS ANTÉRIEURES	19
<i>Évaluation de la Politique sur le logement dans les réserves (2000).....</i>	19
<i>Études de cas dans des collectivités.....</i>	20
RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION.....	21
<i>Plans de logement communautaire</i>	22
<i>Gouvernance des programmes de logement des Premières nations</i>	28
<i>Organismes d'habitation.....</i>	29
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	37
CONCLUSIONS	37
RECOMMANDATIONS	41
ANNEXE 1 - RÉFÉRENCES	43
ANNEXE 2 - QUESTIONNAIRE	46
ANNEXE 3 – MÉNAGES AUTOCHTONES AU CANADA SELON LE GROUPE D'APPARTENANCE, LE LIEU DE RÉSIDENCE ET LE MODE D'OCCUPATION, CANADA, PROVINCES ET TERRITOIRES, 2001	50

Introduction

Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) envisage d'élaborer de nouvelles solutions pour atteindre les objectifs de la Politique sur le logement qui a été créée en 1996. Le Ministère s'intéresse particulièrement aux solutions favorisant une saine gouvernance des programmes de logement dans les réserves dans le respect des exigences de la politique sur le logement dans les réserves créée en 1996. Une étude d'évaluation concernant la mise en œuvre de la politique sur le logement dans les réserves a été demandée et planifiée dans le cadre de ce processus.

La portée de cette évaluation est par conséquent limitée à des questions stratégiques de haut niveau. Il a été prévu de procéder en 2008-2009 à une étude empirique plus approfondie au sujet des programmes de logement du Ministère alors que les investissements de 295 millions \$ qui ont été inclus dans le budget de 2005 pour le logement dans les réserves des Premières nations seront évalués par AINC et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Toutefois, les questions et les enjeux que nous abordons dans le présent rapport devraient permettre d'étayer la planification et la réalisation de l'initiative d'évaluation du budget de 2005.

La prochaine section décrira l'approche et les renseignements généraux qui seront utilisés pour cette évaluation. La section suivante contiendra les résultats de l'évaluation, incluant un examen des données statistiques disponibles et des travaux d'évaluation antérieurs. La dernière section présentera nos conclusions, les solutions possibles et nos recommandations.

Approche en matière d'évaluation

L'objectif de cette évaluation consiste à mesurer le succès de la mise en œuvre de la politique sur le logement dans les réserves et à déterminer les conditions nécessaires à la réussite des stratégies visant à répondre aux besoins actuels en matière de logement dans les réserves.

Questions à évaluer

Les trois questions suivantes faisaient partie du mandat de l'évaluation :

- 1) Dans quelle mesure les Premières nations développent-elles des politiques et des plans en matière de logement et mettent-elles en œuvre leurs plans de logement communautaires?
- 2) Dans quelle proportion les collectivités :
 - font-elles appel à des régimes mi-indépendants de gouvernance ou de gestion en matière de logement (p. ex., des commissions du logement)?
 - font-elles appel à des plans de logement pluriannuels?
 - font-elles appel à des régimes d'entretien et d'inspection?
 - imposent-elles des loyers ou des frais de gestion?
 - utilisent-elles un système de logement fondé sur le marché?
 - créent-elles des emplois et des entreprises liés au logement?
- 3) Quels sont les facteurs qui ont favorisé ou entravé la mise en œuvre de ces éléments?

Champs d'enquête

En l'absence d'une stratégie de mesure du rendement documentée et de données sur le rendement recueillies de façon méthodique, et afin de respecter l'échéancier initial du secteur des Politiques socio-économiques et des opérations régionales, la collecte de données a été limitée aux méthodes de recherche suivantes :

- Un examen des renseignements généraux, des études, des analyses, etc. Une liste des références est incluse à l'annexe 1 du présent rapport.
- Des questionnaires remplis par des agents responsables du logement dans les bureaux régionaux. Le questionnaire est inclus à l'annexe 2.

- Des entrevues réalisées avec des agents régionaux d'AINC responsables du logement afin de compléter l'information recueillie par le biais des questionnaires.
- Des entrevues réalisées avec du personnel de l'Administration centrale d'AINC affecté aux Politiques, à la Gestion du logement et à la Réforme des programmes sociaux.
- Une réponse globale aux questions de l'entrevue présentée par écrit par les secteurs des politiques et de la recherche, et du logement des Autochtones de la SCHL.
- Des entrevues réalisées avec deux représentants de l'Assemblée des Premières nations travaillant dans le secteur du logement, un représentant de l'Association nationale des gestionnaires d'habitations des Premières nations, et un représentant de l'Association nationale des agents du bâtiment des Premières nations.
- Des entrevues avec des représentants de Premières nations qui ont mis en œuvre avec succès des politiques et programmes en matière de logement et avec des représentants de Premières nations qui éprouvent des difficultés par rapport aux changements. Au total, des représentants de 10 Premières nations ont été interviewés dans quatre régions, à savoir la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Québec et l'Atlantique. Parmi les sujets interrogés, on retrouvait des chefs et des gestionnaires/administrateurs du logement. Aucune de ces Premières nations n'était établie dans une collectivité éloignée ou isolée et elles étaient toutes installées au sud du 60° parallèle. Leur population inscrite, vivant à l'intérieur ou à l'extérieur de la réserve, variait de moins de 300 à plus de 2 000 habitants. Le nombre d'unités d'habitation dans la réserve variait également de façon marquée, allant de moins de 50 unités à plus de 1 000 résidences.

L'évaluation s'est déroulée de la mi-octobre 2007 à la mi-janvier 2008.

Portée et limites

La méthodologie utilisée pour l'évaluation était axée dans une certaine mesure sur l'information quantitative fournie par les bureaux régionaux d'AINC. Toutefois, les agents régionaux d'AINC responsables du logement n'avaient pas accès à l'information nécessaire pour répondre à la majeure partie du questionnaire. Les données quantitatives ont par conséquent été obtenues auprès d'autres sources comme Statistique Canada et la SCHL, en plus d'être tirées du *Répertoire national des biens liés au logement et à l'infrastructure* d'AINC. En ce qui concerne cette dernière base de données, des questions ont été soulevées quant à l'intégrité des données qui sont enregistrées directement dans le répertoire par les Premières nations. Des rapports indiquaient également que la base de données ne contient pas suffisamment d'information pour effectuer certaines analyses comme l'évaluation de la durée de vie des maisons individuelles. Il existe d'autres données qui pourraient être caractérisées par une plus grande intégrité, mais elles n'étaient pas accessibles et elles étaient fondées sur des définitions et des méthodes d'agrégation différentes.

L'évaluation s'est appuyée dans une plus grande mesure sur l'information qualitative fournie par des informateurs d'AINC, des parties intéressées et un échantillon restreint et non représentatif de membres des Premières nations, information qui a été complétée par des documents.

Contexte

Le gouvernement du Canada soutient les Premières nations afin qu'elles aient accès à des logements sur les réserves abordables et sécuritaires. Les dispositions entourant la gestion des logements situés dans les réserves sont la responsabilité des Premières nations (collectivités et membres individuels). À cet égard, les Premières nations sont tenues de trouver d'autres sources de financement pour répondre à leurs besoins en matière de logement, incluant la perception de loyers et le recours à des prêts. Il est important de souligner que bon nombre de Premières nations et de membres des Premières nations considèrent le logement comme un droit conféré par traité – les « droits issus de traités en matière de logement » — et, par conséquent, ils soutiennent que le gouvernement du Canada a la responsabilité ou l'obligation fiduciaire de fournir un logement dans les réserves à tous les Indiens inscrits.¹

Au cours des années 1960, AINC a mis sur pied un programme de logements pour faciliter la construction et la rénovation d'unités d'habitation dans les réserves. Le programme offrait des subventions pour la construction de nouvelles résidences et pour la rénovation et la réfection de maisons existantes. En 1982, cette politique a fait l'objet d'une évaluation et un exposé de position a été préparé, document dans lequel on précisait davantage les rôles des Premières nations et du gouvernement fédéral. Il a été souligné que le rôle du gouvernement dans la livraison de résidence était désormais « secondaire ».² Une importante évaluation du programme a été réalisée et a conclu que le logement dans les réserves était gravement inadéquat.³

1 - Ce droit n'a pas été validé par les tribunaux et, à notre connaissance, il n'est inclus dans aucune négociation de traité à l'heure actuelle.

2 - Ekos Research Associates, «Assessment of the On-Reserve Housing Program», Ottawa, 15 février 1982, page 4.

3 - Ekos Research Associates, «Technical Report of the Study of On-Reserve Housing Conditions», Ottawa, 21 mars 1986.

Politique de 1996 sur le logement dans les réserves⁴

En 1996, la politique sur le logement dans les réserves a été créée afin d'offrir aux Premières nations une plus grande souplesse et un meilleur contrôle de leurs politiques et programmes en matière de logement. La Politique est fondée sur quatre éléments :

- le contrôle des Premières nations (programmes de logement communautaire);
- l'expertise des Premières nations (développement de la capacité);
- la responsabilité partagée (options de frais de gîte et de propriété);
- un meilleur accès aux immobilisations privées (financement des dettes).

On a donné aux Premières nations le choix d'adhérer ou non à la politique. Si elles décident d'y adhérer, elles peuvent utiliser les fonds d'AINC alloués au logement pour la mise en œuvre de leurs plans de logement communautaire, sans se limiter à la construction, la réfection ou la rénovation. Par conséquent, elles peuvent également financer les dépenses liées à l'entretien et aux assurances, aux frais de la dette, à la formation, à la gestion et à l'administration. Durant les cinq premières années qui ont suivi l'instauration de la Politique, des fonds additionnels de 160 millions \$ ont été accordés aux Premières nations qui avaient choisi d'adhérer à la Politique.⁵

Pour être admissibles à l'entente de financement plus souple, les Premières nations devaient mettre en œuvre un ensemble de politiques et programmes en matière de logement ainsi qu'un plan de logement pluriannuel. Le plan de logement devait comporter trois composantes : un plan de travail couvrant l'entretien, les assurances, la rénovation, la construction et la gestion; un plan d'acquisition des ressources; l'établissement de liens

4 - Il faut souligner que le document qui a été présenté aux évaluateurs sous le titre de « Politique de 1996 sur le logement » était tiré du document intitulé *Guide pour l'élaboration de Propositions de logement des Premières nations*.

5 - Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant au 31 mars 1997*, Ottawa, 1997. <http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/96-97/2INAC96f.pdf>

entre les activités consacrées au logement et les initiatives en matière de formation, de création d'emplois et de développement des entreprises. La Politique n'inclut pas de mécanisme ou de procédure d'intervention en cas de manquement ou de lacunes dans la mise en œuvre des plans.

Un guide pratique a été publié pour aider les Premières nations à élaborer ces politiques, programmes et plans (Lignes directrices, 1996). Selon ces lignes directrices, les plans de logement pluriannuels permettront aux Premières nations de :

- protéger et prolonger la durée des maisons existantes et faire en sorte que les logements répondent aux normes nationales minimales, grâce à des programmes d'entretien, d'assurance et de rénovation;
- construire de nouveaux logements de qualité à des prix abordables, conçus pour répondre à leurs divers besoins;
- susciter la fierté de chacun et favoriser la responsabilité individuelle grâce à la participation communautaire, aux encouragements pour l'accession à la propriété et aux investissements du marché privé;
- lier les activités en matière de logement à la formation, à la création d'emplois et au développement des entreprises.

Les plans de logement pluriannuels étaient par conséquent les principaux outils permettant d'atteindre les objectifs de la Politique. L'apport de capitaux additionnels a constitué la première mesure incitative pour l'élaboration des plans. À plus long terme, c'est l'entente de financement plus souple qui a joué le rôle de stimulant.

Si les Premières nations décident de ne pas adhérer à la Politique, elles demeurent assujetties aux dispositions du programme de subventions au logement; leur financement en matière de logement ne peut être utilisé que pour la construction, la réhabilitation ou la rénovation, et les fonds sont accordés individuellement pour chaque projet et non sous forme d'une somme globale. Ces collectivités peuvent également avoir accès à d'autres

sources de financement pour les services consultatifs et le soutien des programmes liés à la gestion du logement, la planification du logement, l'assistance technique, la formation, l'inspection des logements, la gestion de l'entretien et la sécurité incendie. Le financement additionnel fourni lors de l'instauration de la Politique de 1996 n'est désormais plus disponible pour les Premières nations qui décident d'adhérer à la Politique.

Autres programmes et initiatives en matière de logement

D'autres programmes et politiques sont utilisés par le gouvernement du Canada dans le cadre de son approche globale visant à soutenir le logement dans les réserves.

Depuis l'adoption de la Politique, des fonds additionnels pour le logement ont été prévus dans le budget de 2005, lequel mettait l'accent sur l'accession à la propriété et les régimes de location, et le budget de 2007 incluait des fonds pour la création du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations. La politique sur l'allocation pour le logement fait actuellement l'objet d'un examen qui pourrait déboucher sur des pressions additionnelles en vue de la création de régimes de location dans les réserves. Ces initiatives viennent appuyer certains des objectifs de la Politique de 1996 et elles ouvrent des possibilités futures pour les Premières nations.

Programmes de la SCHL

La SCHL offre du financement en appui à la construction, la réfection et la rénovation des logements sociaux grâce à son Programme de logement sans but lucratif (également connu sous l'appellation « article 95 ») et au Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), ainsi que pour le développement des capacités des Premières nations et d'autres activités liées au logement. Depuis 1997, le Programme fournit un subside qui couvre la différence entre les coûts et les revenus du projet. Des prêts directs ont été offerts pour tous les projets visés par l'article 95 afin d'aider à réduire les coûts des emprunts.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement facilite l'accès à la propriété grâce à l'assurance prêt, notamment deux produits : 1) le programme d'assurance prêt dans les réserves, avec garantie d'emprunt ministérielle ; 2) le produit pilote d'assurance prêt pour propriétaires-occupants vivant dans les réserves, sans garantie d'emprunt ministérielle, qui met l'achat d'une maison financée avec une hypothèque assurée par la SCHL à la portée des habitants des réserves.

Fonds alloués dans le cadre du budget de 2005

Dans son budget de 2005, le gouvernement a annoncé un investissement additionnel de 295 millions \$ sur une période de cinq ans offert par le truchement d'AINC et de la SCHL pour la construction de logements, la rénovation et le raccordement aux services publics dans les réserves. Tous les fonds alloués à ANIC dans le cadre du budget de 2005 devaient être dépensés avant la fin du mois de mars 2008. Les fonds alloués à SCHL a été commis en 2010.

Fonds d'aide au logement du marché des Premières nations

Dans son budget de 2007, le gouvernement a prévu 300 millions \$ pour un Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations. La bonification du crédit du Fonds d'aide au logement du marché sert de sécurité aux institutions financières qui accordent des prêts au logement. À supposer qu'un emprunteur se trouve en situation de cessation de paiement sur un prêt au logement, le bailleur de fonds réclamera le montant à la Première nation qui s'est porté garante du prêt. Si la Première nation est incapable de remplir son engagement comme garant, le bailleur de fonds pourra faire des ponctions sur le fonds jusqu'à concurrence de la bonification de crédit que l'institution financière a accumulée pour les prêts consentis à la communauté. Les Premières nations doivent d'abord se qualifier selon les critères d'accès au fonds afin d'avoir droit à la bonification du crédit du fonds.

Les Premières nations devront remplir les conditions exigées pour avoir accès aux garanties offertes par le truchement du Fonds. Les critères d'admissibilité sont en cours

de définition. Selon la SCHL, il a été proposé que les critères d'admissibilité suivants soient inclus :

- soutien communautaire pour l'accession à la propriété;
- demande suffisante en matière d'accession à la propriété;
- solide gestion du logement de la part de la Première nation;
- capacité financière de la Première nation;
- solide capacité de la Première nation en matière de gestion financière et de gestion des prêts;
- capacité de la Première nation de s'assurer que les logements construits dans la collectivité sont des logements de qualité.⁶

Un soutien en matière de renforcement des capacités devra être offert aux Premières nations qui ne remplissent pas les conditions exigées pour aider celles-ci à améliorer leur gestion du logement et leur permettre, à la longue, de devenir admissibles à ce fonds. L'accès au développement des capacités, le niveau de financement alloué à ce développement et les approches qui seront utilisées à cet égard font en ce moment l'objet de négociations. On s'attend à ce que le Fonds devienne accessible d'ici avril 2008.

Allocations de logement

Des allocations au logement sont versées par AINC aux bénéficiaires de l'aide au revenu en fonction des taux de prestations financières et des critères d'admissibilité établis par les provinces. Les taux maximums d'allocation de logement sont calculés selon la taille du logement familial et ils incluent le loyer, les services publics et les autres frais de logement admissibles. Parmi les autres conditions définies dans la politique provisoire sur

6 - Canada, Société d'hypothèque et de logement (SCHL), *Programmes et initiatives: dans les réserves*. Ottawa, 2007, <http://www.cmhc.ca/fr/au/dare/index.cfm>.

le logement, notons qu'il faut établir la preuve des frais encourus en fournissant des reçus, des factures ou des conventions de bail.⁷ La politique prévoit également que ce sont les collectivités qui doivent percevoir les loyers des logements et que le montant du loyer doit être raisonnable relativement aux besoins du ménage, au nombre de personnes visées, aux conditions de logement et aux pratiques prédominantes en matière de location dans la collectivité. Concrètement, ces critères signifient que la Première nation doit mettre sur pied un régime de location afin de remplir les conditions exigées pour avoir droit aux allocations au logement.

En 2003, la Vérificatrice Générale a souligné que la politique provisoire sur les allocations de logement n'était pas mise en œuvre de façon uniforme dans toutes les régions et que certaines régions n'étaient pas en mesure de verser les allocations au logement à chaque personne potentiellement admissible à recevoir de l'aide en raison de l'insuffisance des fonds. Cette situation touchait en particulier la région des Prairies et certains secteurs de la région de l'Atlantique.

Dans une mise à jour de son rapport, la vérificatrice générale (en 2006) a indiqué qu'AINC avait complété en avril 2005 une évaluation de sa politique provisoire sur les allocations de logement et que le Ministère préparait une stratégie nationale sur les allocations de logement qui était fondée sur les résultats de cette évaluation.

7 - La politique a été rédigée en 1990 en tant que politique provisoire pour régler certains problèmes relatifs aux conditions de logement dans les réserves, en attendant l'adoption d'une nouvelle politique sur le logement. Cette politique provisoire n'a pas encore été mise à jour (Canada, Bureau de la Vérificatrice Générale du Canada, 2003 et 2006).

Constatations

Cette section présente les constatations qui ont été tirées des réponses aux questions de l'évaluation. On retrouve d'abord un aperçu des tendances en ce qui a trait au logement dans les réserves en fonction des données statistiques disponibles. Les études d'évaluation antérieures sont ensuite passées en revue. Finalement, les constatations tirées des entrevues et de l'analyse des documents sont présentées.

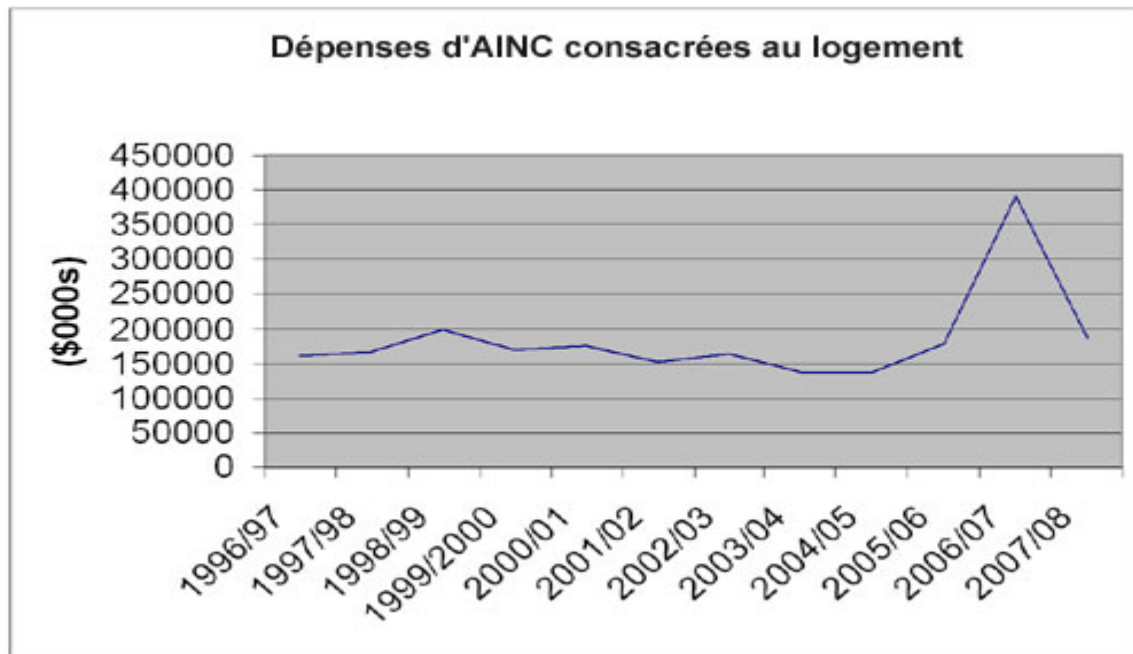
Tendances récentes

Nous disposons de suffisamment de données quantitatives et statistiques pour présenter une analyse sommaire des récentes tendances concernant les dépenses consacrées au logement par AINC, la disponibilité et le caractère adéquat des logements dans les réserves ainsi que l'accession à la propriété.

Dépenses consacrées au logement

L'évolution du financement alloué au logement par AINC pour la période de 1996/97 à 2007/08 est présentée dans le graphique suivant. Ce graphique illustre l'augmentation de financement survenue après l'entrée en vigueur de la politique sur le logement dans les réserves ainsi que l'augmentation plus importante qui a suivi le budget de 2005.

Figure 1 : Dépenses d'AINC consacrées au logement



Source : Données fournies par la Division du logement d'AINC.

En 2006-2007, la SCHL a consacré 134 000 000 \$ au logement dans les réserves. Ce montant englobe les programmes de rénovation, l'Initiative de stages en habitation pour les jeunes des Premières nations et les jeunes Inuits, le développement des capacités en plus des subventions permanentes destinées aux programmes d'aide au logement.

Disponibilité des logements dans les réserves

Au cours des dix dernières années, des progrès ont été réalisés en ce qui a trait au nombre d'unités d'habitation dans les réserves, au nombre de personnes par unité d'habitation et au nombre de personnes vivant dans des logements surpeuplés. Il n'existe toutefois aucun lien entre ces améliorations et la Politique de 1996. Des progrès ont également été réalisés au cours de la décennie qui a précédé, à savoir de 1986 à 1996, alors que la Politique n'avait pas encore été instaurée et que le taux d'amélioration avait été, dans certains cas, plus élevé que durant la période de 1996 à 2006.

Selon le *Répertoire national d'AINC des biens liés au logement et à l'infrastructure*, le nombre total d'unités d'habitation dans les réserves est passé de 80 443 en 1996-1997 à 99 939 en 2006-2007. Bien que, durant cette même période, la population dans les réserves soit passée de 341 975 à 392 776, le nombre moyen de personnes par unité d'habitation a chuté de 4,25 en 1996-1997 à 3,93 en 2006-2007.

Selon des rapports de Statistique Canada, le pourcentage de membres des Premières nations vivant dans des logements surpeuplés dans les réserves a diminué au cours de la dernière décennie, passant de 33 % à 26 %, ce qui représente toutefois une valeur beaucoup plus élevée que le taux de la population non autochtone canadienne vivant dans des logements surpeuplés et qui est de 3 pour cent.⁸ Une amélioration des conditions de logement dans les réserves a été observée dans toutes les provinces et territoires, mais elle était plus marquée en Ontario et au Québec que dans les Provinces des Prairies. En 2006, environ 37 % des membres des Premières nations du Manitoba vivaient dans une résidence où l'on retrouvait plus d'une personne par pièce. Cette proportion s'établissait à 36 % en Saskatchewan et à 31 % en Alberta. Au Québec, ce taux s'élevait à 23 % alors qu'en Ontario, il était de 19 pour cent.

Qualité des habitations

La qualité des habitations dans les réserves peut être évaluée de différentes façons. D'un point de vue, la qualité des habitations s'est détériorée au cours de la dernière décennie. Selon Statistique Canada, 36 % des membres des Premières nations vivant dans des réserves en 1996 habitaient des logements qui nécessitaient des réparations majeures.⁹ En 2006, cette proportion était passée à 44 %, comparativement à 7 % pour la population non autochtone. Elle était beaucoup plus élevée dans les trois Provinces des Prairies, soit

8 - Le surpeuplement se définit par la présence de plus d'une personne par pièce, sans compter les salles de bains, les entrées, les vestibules et les pièces utilisées uniquement à des fins commerciales. Statistique Canada, 2008, tableau 21, page 46.

9 - Les logements qui nécessitent des réparations majeures sont ceux qui, de l'avis du sujet interrogé, requièrent des réparations majeures pour des composantes comme de la plomberie ou des câbles électriques défectueux, ou des réparations de base qui doivent être apportées aux murs, planchers ou plafonds, etc.

54 % en Saskatchewan, 53 % au Manitoba et 52 % en Alberta. La proportion était moins élevée en Ontario (41 %) et en Colombie-Britannique (39 %).

D'un autre point de vue, la qualité des habitations ne s'est que légèrement améliorée. D'après le *Répertoire national des biens liés au logement et à l'infrastructure*, la proportion des maisons qui sont adéquates n'a augmenté que d'une infime fraction du nombre total d'unités d'habitation, passant de 52,07 % en 1996-1997 à 52,99 % en 2003-2004.¹⁰ En Alberta et dans la région de l'Atlantique, on a noté une diminution de la proportion, et non du nombre absolu, de maisons adéquates.

Tableau 1 : Proportion de logements adéquats dans les réserves, 1996-1997 à 2003-2004.

Région	Nombre total de logements adéquats (%)	
	1996-1997	2003-2004
ATLANTIQUE	55,96 %	45,63 %
QUÉBEC	73,95 %	76,52 %
ONTARIO	50,77 %	53,80 %
MANITOBA	45,45 %	50,78 %
SASKATCHEWAN	42,91 %	46,11 %
ALBERTA	56,81 %	45,09 %
YUKON	33,30 %	54,58 %
COLOMBIE-BRITANNIQUE	50,78 %	54,86 %
CANADA	52,07 %	52,99 %

Source : Sommaire régional, biens liés au logement et à l'infrastructure.

10 - Un logement « adéquat » se définit comme une habitation qui ne requiert pas de rénovation majeure ou ne nécessite pas d'être remplacée et qui possède des installations de plomberie de base. Cette information est fournie par les Premières nations. La définition de ce qui constitue un logement adéquat a été modifiée en 2004-2005 et, en conséquence, on a relevé une augmentation importante du nombre de maisons jugées adéquates. Par conséquent, les données comparatives disponibles s'arrêtent en 2003-2004.

Accession à la propriété

En 2001, la majorité des ménages autochtones vivant dans des réserves ont déclaré habiter dans un logement appartenant à la bande (58,8 %) ou dans un logement loué (12,7 %). D'autre part, 28,4 % d'entre eux ont déclaré être propriétaires de leur logement.¹¹ Cette situation fait contraste avec l'accession à la propriété chez les Canadiens non autochtones où la proportion s'établissait à 67,4 % en 2001. Les taux d'accession à la propriété dans les réserves sont peu élevés dans les Provinces des Prairies, contrairement à la situation qui prévaut au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique.¹²

Bien que la proportion de propriétaires chez les ménages autochtones vivant dans des réserves se soit légèrement accrue entre 1996 et 2001, les augmentations les plus importantes ayant été relevées dans les régions de l'Ontario, du Manitoba et du Yukon, cette proportion a chuté en Saskatchewan et en Alberta durant la même période. Les données du recensement de 2006 n'ont pas encore été analysées en ce qui a trait au statut d'occupation dans les réserves.

Tableau 2 : Changement dans l'accession à la propriété chez les ménages autochtones vivant dans des réserves

Région	1996		2001	
	Nombre de propriétaires	Proportion du nombre total de ménages (%)	Nombre de propriétaires	Proportion du nombre total de ménages (%)
Atlantique	995	25,0 %	1 385	28,4 %
Québec	2 195	34,2 %	2 995	35,2 %
Ontario	2 995	33,1 %	5 205	40,9 %

11 - SCHL; renseignements adaptés en fonction des données du Recensement de Statistique Canada.

12 - Voir Annexe 3 – Ménages autochtones au Canada selon le groupe d'appartenance, le lieu de résidence et le mode d'occupation, Canada, provinces et territoires, 2001.

Manitoba	855	7,7 %	1 270	10,1 %
Saskatchewan	625	7,2 %	665	6,5 %
Alberta	1 380	20,6 %	1 425	15,5 %
C.-B.	6 350	50,3 %	7 790	51,9 %
Yukon	40	28,6 %	55	35,5 %
Canada (incluant les T.N.-O.)	15 440	26,3 %	20 855	28,4 %

Source : SCHL — renseignements adaptés en fonction des données de Statistique Canada (Recensement du Canada) pour 1996 et 2001.

En 2007, une enquête au sujet des conditions de logement des Autochtones et des besoins connexes, étude commanditée par AINC et la SCHL, a conclu que le taux d'accession à la propriété chez les ménages autochtones vivant dans des réserves était directement lié au revenu du ménage.¹³ De plus, les ménages disposant de revenus plus élevés étaient moins susceptibles de vivre dans des logements nécessitant des réparations majeures, peu importe leur statut d'occupation.

Une analyse réalisée en septembre 2006 indique que presque 86 % des Premières nations utilisent des garanties d'emprunt ministérielles.¹⁴ La majorité (presque 77 %) des unités d'habitation qui sont construites, achetées ou rénovées grâce à ces prêts l'ont été dans le cadre du Programme de logement social à but non lucratif (article 95) de la SCHL. Dix-huit pour cent des résidences ont été construites, achetées ou rénovées en vertu de projets parrainés par des Premières nations alors que ce nombre s'élevait à un peu plus de 5 % dans le cas des propriétés faisant l'objet d'un prêt individuel. La SCHL est le principal bailleur de fonds pour ces prêts garantis (presque 44 %); les cinq principales banques en

13 - Stewart Clatworthy, *Aboriginal Housing Conditions and Needs On Reserve* (Draft), mai 2007.

14 - Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), Direction générale du développement communautaire, *Rapport concernant le Programme de garanties de prêt ministérielles d'Affaires indiennes et du Nord Canada*, Ottawa, juin 2007.

détiennent presque 38 % alors que les institutions financières contrôlées par des Premières nations sont à l'origine de presque 10 % du montant total de ces prêts.¹⁵

L'utilisation des garanties d'emprunt ministérielles variait d'une région à l'autre, culminant à 95,7 % des Premières nations en Saskatchewan et atteignant son plus bas niveau avec 69 % des Premières nations du Yukon. Environ un tiers des Premières nations avaient fait appel à des garanties d'emprunt ministérielles pour des prêts individuels, la région de l'Atlantique affichant la proportion la plus élevée et le Manitoba, la proportion la plus faible.

Tableau 3 : Proportion des Premières nations utilisant les trois types de prêts, en fonction de la région

Région	Proportion de Premières nations utilisant un prêt lié à l'article 95	Proportion de Premières nations utilisant un prêt à la Première nation	Proportion de Premières nations utilisant des prêts individuels
Atlantique	87,9 %	48,5 %	66,7 %
Québec	74,4 %	84,6 %	51,3 %
Ontario	73,0 %	4,0 %	21,4 %
Manitoba	93,7 %	28,6 %	9,5 %
Saskatchewan	94,3 %	48,6 %	12,9 %
Alberta	81,8 %	65,9 %	43,2 %
Colombie-Britannique	83,3 %	38,9 %	48,0 %
Yukon	62,5 %	31,3 %	18,8 %
Canada	82,5 %	36,8 %	34,1 %

Source : Rapport concernant le Programme de garanties d'emprunt ministérielles d'AINC, juin 2007, p. 26.

Un certain nombre de Premières nations, de concert avec des organismes prêteurs, ont développé des instruments de titrisation de rechange qui comportent différentes

15 - Ibidem, page 5.

modalités. Dans d'autres cas, certaines Premières nations ont titrisé des prêts au moyen de conventions de bail pour leurs membres ainsi que pour les parties non autochtones.¹⁶

Résultats d'évaluations antérieures

Une évaluation formative de la politique sur le logement dans les réserves et une série d'études de cas sur le logement dans les collectivités ont été réalisées en 2000.

Évaluation de la Politique sur le logement dans les réserves (2000)

Une évaluation de la politique sur le logement dans les réserves a été réalisée en 2000.¹⁷ À l'époque, 61,5 % des Premières nations avaient choisi d'adhérer à la Politique mais seulement 22,7 %, soit 133 Premières nations, étaient assujetties à la politique depuis au moins deux ans. Ces 133 Premières nations ont fait l'objet de l'évaluation.

L'évaluation a révélé que les Premières nations considéraient qu'elles bénéficiaient d'une plus grande souplesse et d'un meilleur contrôle en ce qui a trait au financement et à leurs décisions en matière de logement. Les conditions de logement s'étaient également améliorées dans les 133 Premières nations qui étaient assujetties à la Politique depuis au moins deux ans. L'évaluation a examiné la qualité des habitations en 1997 et en 2000 dans les collectivités représentées par les 133 Premières nations, et elle a attribué toutes les améliorations à la souplesse et au contrôle conféré par la Politique. On peut mettre en doute cette conclusion. Il est possible d'alléguer que cette amélioration est attribuable à une augmentation des fonds devenus disponibles au moment de l'adhésion à la Politique par une Première nation (augmentant ainsi le nombre total d'unités d'habitation et diminuant la proportion de logements nécessitant des réparations majeures).

16 - Ibidem, pages 42-43.

17 - Norbert Koeck, *On-Reserve Housing Policy Impact Assessment 1996-2000*, Octobre 2000.

L'évaluation a également révélé que certaines Premières nations n'allaient pas de l'avant avec leurs plans de logement. Dans bien des cas, on a trouvé de bonnes raisons pour expliquer cette situation, mais les évaluateurs ont rappelé que [TRADUCTION] « si AINC n'effectue pas un suivi auprès des Premières nations au sujet des rapports annuels qu'elles doivent présenter et qui doivent contenir des plans de logement révisés, les Premières nations ne seront pas encouragées à suivre un plan global ».¹⁸

Le plus important défi identifié dans le cadre de l'évaluation consistait à convaincre les membres d'accepter l'idée de contribuer personnellement au paiement de leur logement. Dans la plupart des cas, l'examen est révélé que seules les personnes vivant dans des logements locatifs appartenant à des organismes à but non lucratif (habitations soumises aux dispositions de l'article 95) devaient payer un loyer, et que la plupart de ces loyers étaient couverts par les allocations de logement reçues en vertu de l'aide sociale. Les évaluateurs ont recommandé qu'AINC favorise la mise en place de régimes de perception de loyer dans l'ensemble de la collectivité en offrant du financement additionnel pour le versement d'allocations pour le logement aux ménages admissibles et en publiant des études de cas concernant des Premières nations ayant réussi à modifier la façon de penser de leurs membres sur ce sujet, accélérant ainsi l'amélioration des conditions de logement dans leurs collectivités.¹⁹

Études de cas dans des collectivités

Une série d'études de cas dans des collectivités a également été réalisée en 2000. L'information utilisée pour la préparation du rapport a été recueillie dans des collectivités des Premières nations qui, selon les bureaux régionaux d'AINC, avaient connu du succès, et elle provenait également d'autres sources de données sur le logement, notamment des États-Unis. On identifiait dans ce rapport un certain nombre de facteurs de succès.²⁰

18 - Ibidem, page 3.

19 - Ibidem, pages 14 & 15.

20 - Daniel J. Brant, *Successful Housing in First Nation Communities: A Report on Community Case Studies*, octobre 2000.

Toutefois, la méthodologie utilisée pour cette évaluation ainsi que la portée de l'information sur laquelle elle est fondée en restreignent fortement la crédibilité.

Résultats de l'évaluation

En date de 2007, toutes les Premières nations de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et du Québec avaient adhéré à la Politique; 91 % des Premières nations de l'Atlantique et 80 % des Premières nations de l'Ontario y avaient adhéré alors qu'aucune des Premières nations de la Colombie-Britannique n'avait accepté d'y être assujettie.²¹

La principale raison évoquée par les responsables régionaux pour expliquer le refus de certaines Premières nations d'adhérer à la Politique était la petite taille de la collectivité et l'absence de capacité qui en découle.

Tableau 4 : Proportion de Premières nations ayant adhéré à la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves

Région	Nombre de PN	PN ayant adhéré	PN ayant adhéré (%)
Colombie-Britannique	198	0	0 %
Alberta	44	44	100 %
Saskatchewan	70	70	100 %

21 - Dans la région de la Colombie-Britannique, on évalue à 80 % le nombre de Premières nations qui ont choisi d'adhérer à la Politique de 1996 lorsque celle-ci a été instaurée, qui ont élaboré des plans de logement communautaire, ont reçu des fonds d'immobilisation additionnels et ont présenté pendant cinq ans des rapports sur la mise en œuvre et la mise à jour de leurs plans. Toutefois, le bureau régional de la Colombie-Britannique a décidé de continuer à financer le logement en vertu de l'ancien programme de subventions étant donné le grand nombre de Premières nations que l'on retrouve dans cette région et en raison de la méthode de distribution prévue par la nouvelle politique. Si la Politique avait été mise en œuvre avec un petit budget d'immobilisations, de nombreuses Premières nations n'auraient pas eu suffisamment d'argent pour bâtir même une seule maison.

Manitoba	63	63	100 %
Ontario	127	102	80 %
Québec	40	40	100 %
Atlantique	33	30	91 %

Source : Réponses au questionnaire fournies par les bureaux régionaux d'AINC.

Nota : Le bureau régional du Yukon n'a pas rempli le questionnaire.

Plans de logement communautaire

Les plans de logement devaient comporter trois composantes : un plan de travail couvrant l'entretien, les assurances, la rénovation, la construction et la gestion; un plan d'acquisition des ressources; l'établissement de liens entre les activités consacrées au logement et les initiatives en matière de formation, de création d'emplois et de développement des entreprises. Ils devaient constituer les principaux outils pour la coordination des ressources, l'évaluation des progrès et le renforcement de la responsabilité redditionnelle envers le gouvernement et la collectivité. Ces plans devaient également servir de fondement au financement de soutien du gouvernement fédéral.²²

Mise en œuvre des plans

Cinq types d'accord de financement sont utilisés par AINC pour transférer des fonds aux Premières nations. Ces accords (excluant celui qui concerne les Premières nations autonomes) requièrent que les Premières nations qui ont choisi d'adhérer à la politique sur le logement dans les réserves mettent en place des plans de logement communautaire

22 - Canada, Bureau de la vérificatrice générale du Canada (BVG), *Chapitre 6 - Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations: le logement dans les réserves*. Ottawa, page 8.

pluriannuels qui sont conformes avec les lignes directrices. Le Conseil doit également effectuer des mises à jour annuelles du plan de logement communautaire.²³

D'après les réponses obtenues au moyen du questionnaire et en fonction des entrevues réalisées avec les responsables du logement, la situation en ce qui a trait aux plans de logement communautaire varie beaucoup d'une région à l'autre. Dans certaines régions, les plans ne sont pas présentés au bureau régional, ou alors ils ne sont pas mis à jour ou mis en œuvre. À titre d'exemple, au Manitoba, malgré que les 63 Premières nations ont adhéré à la Politique, des rapports indiquent qu'aucune d'entre elles n'a présenté de plan de logement pluriannuel. Au Québec, des plans de logement ont été déposés en 1996. Depuis, les plans/projections en matière de logement des Premières nations ont été intégrés à leurs plans d'immobilisations quinquennaux. En ce qui concerne la région de l'Atlantique, certains ont indiqué que tous les plans ne sont pas nécessairement à jour ou complets et que souvent, les Premières nations n'ont aucun plan d'acquisition de ressources.

L'absence de capacité chez les Premières nations a été évoquée par les responsables régionaux du logement comme principale raison pour expliquer que les Premières nations n'ont pas préparé ou mis à jour des plans de logement communautaire, et le manque de personnel dans les bureaux régionaux d'AINC est la principale raison avancée pour l'absence de suivi au sujet des rapports. Certains bureaux régionaux ont également mentionné leur propre incapacité à assurer un suivi au sujet des plans. Dans d'autres régions, le bureau régional effectue un suivi au sujet des plans qui doivent être déposés et on estime que la majorité des Premières nations de la région prennent à cœur la mise en œuvre de leurs plans.

Du point de vue des dix Premières nations avec lesquelles nous nous sommes entretenues, les exigences d'AINC en matière de planification et de présentation de

23 - Canada, AINC, *Guide de présentation des rapports des Bénéficiaires 2006-2007 - Modèle National*, Ottawa.

rapports manquent de clarté et de cohérence ou s'avèrent onéreuses. Elles ont également souligné qu'il y avait des écarts importants d'une région à l'autre en ce qui a trait au format des rapports au sujet des plans ainsi qu'à la mesure dans laquelle les plans sont examinés et évalués par le personnel des bureaux régionaux.

Les évaluateurs ont appris qu'une initiative était en cours dans la région du Manitoba en vue de définir plus clairement les attentes en ce qui a trait aux plans et de fournir des directives sur la façon d'améliorer la préparation des plans. Un grand nombre de lignes directrices, d'outils et d'activités de renforcement des capacités ont également été mis en œuvre à l'échelle nationale ou régionale afin d'aider les collectivités à préparer leurs plans, mais les membres des Premières nations et les responsables régionaux du logement que nous avons interviewés semblaient peu au courant de ces efforts.

Dotation en personnel

Le personnel affecté à la gestion et à l'administration du logement varie d'une Première nation à l'autre. Dans certains cas, c'est le chef ou le conseiller de la bande qui gère le programme. Dans d'autres cas, on retrouve un gestionnaire ou un coordonnateur du logement spécialisé qui œuvre à temps partiel ou à plein temps et qui bénéficie ou non de l'aide de personnel de soutien. Les services techniques des conseils tribaux peuvent également effectuer la plupart des tâches.

De nombreux sujets interrogés ont déclaré que le niveau de compétence et d'expérience du personnel affecté à la gestion du logement était très varié, et ils ont identifié un besoin d'expertise en matière de gestion financière. Certaines Premières nations rémunèrent le personnel à partir des loyers perçus, d'autres utilisent les fonds affectés au logement et d'autres encore font appel au financement de soutien général de la bande. Bon nombre de Premières nations affichaient un roulement de personnel élevé.

Renforcement de la capacité

Durant les entrevues, les évaluateurs ont appris qu'un certain nombre d'initiatives avaient

été mises en œuvre dans le but d'améliorer la capacité des chefs et des conseils de bande, des membres des collectivités, des propriétaires et des occupants de logement, des gestionnaires du logement, des inspecteurs en bâtiment, etc. De l'avis général, il était clair que le renforcement de la capacité de toutes ces parties intéressées constituait toujours un besoin essentiel.

La SCHL a entreprise des activités de développement des capacités sur les réserves, avec un budget annuel de 1.75 millions de dollars. Parmi celles-ci, l'initiative «Des logements de qualité» offre une série de séances de formation et d'information ayant pour but d'améliorer les compétences et les connaissances des gens sur la qualité des logements. L'Assemblée des Premières nations fournit du soutien technique et assure la coordination des activités des techniciens en logement des Premières nations en plus d'offrir d'autres formes de soutien. La création d'associations de gestionnaires du logement et d'inspecteurs en bâtiment a été soutenue par AINC et la SCHL, mais aucun financement de base n'est disponible pour l'une ou l'autre de ces associations qui peinent à survivre.

Un examen des programmes de formation en gestion du logement des Premières nations réalisé en 2004 pour le compte de la SCHL a conclu que la formation permettant de répondre aux besoins uniques des gestionnaires du logement des Premières nations était très limitée²⁴. Certains des membres des Premières nations à qui nous avons parlé ont souligné l'utilité des ateliers et conférences offerts dans les régions ou directement aux Premières nations, mais on reprochait également à ces ateliers et conférences le fait qu'ils soient trop axés sur les chefs au détriment des gestionnaires ou coordonnateurs du logement, ainsi que leur manque de pertinence par rapport aux problèmes auxquels ces personnes se heurtaient sur le terrain. En raison du roulement élevé chez le personnel affecté à la gestion du logement dans certaines réserves, les connaissances acquises grâce aux activités de renforcement des capacités n'étaient pas conservées par la collectivité. Des responsables régionaux du logement et des membres des Premières nations qui ont

24 - Réponses aux questions fournies par écrit, par la SCHL.

été interrogés ont également indiqué que certaines séances de formation à l'intention des membres de la collectivité n'avaient attiré que peu ou pas de participants.

Régime d'entretien

Certains des bureaux régionaux n'étaient pas en mesure de dire combien de Premières nations comptaient sur un régime d'entretien efficace, car ils n'effectuent aucun suivi à ce sujet.²⁵ Parmi ceux qui se sont prononcés sur cette question, les avis étaient partagés alors que certains affirmaient que la plupart des Premières nations répondaient à l'ensemble ou à quelques-unes des exigences et que, selon d'autres sujets interrogés, aucune Première nation ne répondait aux exigences. Parmi les facteurs qui ont été cités comme contribuant au maintien de régimes d'entretien efficaces, notons : les plans d'entretien, les inspections régulières des bâtiments, la formation des occupants et la création de fonds de réserve pour l'entretien.

Parmi les dix Premières nations qui ont fait l'objet de nos entrevues, celles qui ont connu le plus de succès avaient transféré une grande partie des responsabilités en matière d'entretien aux propriétaires ou aux occupants et on considérait que les maisons dans les réserves étaient en bon état. Les ententes de location avec option d'achat étaient utiles car elles encourageaient les membres des Premières nations à assurer un meilleur entretien de leur domicile. Dans le cas des Premières nations qui ont connu moins de succès, nous avons appris que certains occupants s'attendaient à ce que le bureau du conseil de bande fasse effectuer les travaux d'entretien aux frais de la bande, peu importe qui était responsable des dommages.

Régime d'inspection

La position du gouvernement du Canada est que la Première nation est responsable de veiller à ce que toutes les unités d'habitation dans la réserve répondent aux normes

25 - Un régime d'entretien efficace permet d'effectuer des réparations essentielles ainsi que des travaux de routine en plus de protéger le parc résidentiel et de prévenir une détérioration prématurée.

minimales du Code national du bâtiment et que des inspections soient réalisées à différentes étapes par des inspecteurs qualifiés. Les différents accords de financement font référence à cette responsabilité dans le but de prolonger la durée de vie utile des maisons, de protéger la santé et la sécurité de leurs occupants et de s'assurer de maintenir les coûts d'exploitation à un niveau raisonnable.

L'approche préconisée a consisté à soutenir et à encourager le respect de ces exigences plutôt qu'à contraindre les participants à les respecter. AINC offre du financement aux services techniques des conseils tribaux et des Premières nations pour que ceux-ci puissent assurer le soutien technique, ce qui inclut les inspections des bâtiments. L'Initiative des services d'inspection autochtones de la SCHL permet d'offrir de la formation et du soutien en plus de créer des occasions d'emploi, tout cela dans le but de renforcer, sur les plans communautaire, régional et national, la capacité des Premières nations en matière d'inspection.

Les évaluateurs n'ont pas été en mesure de déterminer le nombre de Premières nations qui disposent d'un régime d'inspection adéquat. Le personnel d'AINC qui est affecté au logement n'effectue aucun suivi direct au sujet des inspections. Dans un rapport produit en 2003, la vérificatrice générale a indiqué qu'il y avait très peu de garanties que toutes les nouvelles constructions financées par AINC et la SCHL répondent aux normes du Code national du bâtiment. Toutefois, dans un rapport de suivi (2006), en fonction d'un examen des dossiers dans deux régions, la vérificatrice générale a conclu que les codes et normes appropriés étaient respectés, incluant ceux du Code national du bâtiment.

Création d'emplois et d'entreprises dans le secteur du logement

Bon nombre de bureaux régionaux n'effectuent pas de suivi au sujet des programmes de formation, de création d'emplois et de développement des entreprises qui ont un lien avec le logement dans les réserves. La pratique la plus courante qui a été identifiée consiste à embaucher de la main-d'œuvre autochtone pour les travaux de construction. Selon des

responsables de la SCHL, le potentiel d'accroissement des retombées économiques locales associées à la construction résidentielle dans les réserves était très élevé, mais le manque de financement pour la construction, l'absence de formation et de possibilités d'apprentissage, ainsi que la petite taille et l'éloignement des réserves constituaient des obstacles à la réalisation de ce potentiel.²⁶

Les Premières nations avec lesquelles nous avons eu des entretiens et qui ont obtenu les meilleurs résultats avaient utilisé le financement de RHDSC pour offrir de la formation axée sur les compétences; deux d'entre elles ont indiqué avoir embauché des gens de métier qui devaient pratiquement « éliminer leur propre emploi » en transférant leurs connaissances à des membres de la Première nation. Après un certain temps, des travailleurs de la construction ayant suivi une formation sont devenus préposés à l'entretien et aux réparations, puis inspecteurs. Il peut toutefois s'avérer difficile de maintenir en poste dans les réserves des gens de métier qualifiés, en particulier dans l'Ouest à l'heure actuelle. Certains des facteurs qui ont fait obstacle à l'utilisation d'une main-d'oeuvre autochtone étaient les contraintes de temps, les préoccupations liées à la qualité des travaux et la résistance des syndicats ouvriers.

Certains membres des Premières nations sont devenus des entrepreneurs indépendants dans le domaine de la construction ou des corps de métiers. Selon les rapports, des Premières nations avaient créé des entreprises en tant que sociétés d'affaires distinctes pour la prestation de services liés au logement et la construction de maisons *préfabriquées*. Dans certains cas, ces entreprises ont toutefois dû fermer leurs portes, faute d'un marché pour vendre son produit.

Gouvernance des programmes de logement des Premières nations

On a également demandé aux évaluateurs d'examiner certains éléments particuliers caractérisant une saine gouvernance des programmes de logement. Les parties intéressées

26 - Commentaires de représentants de la SCHL en réponse aux questions de l'Institut sur la gouvernance.

sont convaincues que le logement dans les réserves devrait être géré comme une entreprise et non comme un programme social. Cette approche permet d'envisager diverses solutions en matière de logement, d'instaurer un régime de location, de favoriser la propriété privée, de mettre l'accent sur la responsabilité individuelle, d'avoir accès à du financement provenant de diverses sources et de mettre en œuvre un régime efficace d'entretien et d'inspection.

Par conséquent, on a demandé aux évaluateurs d'examiner des éléments tels que les organismes d'habitations mi-indépendants, les frais de logement et de service, le logement fondé sur le marché et la propriété individuelle.

Organismes d'habitation

Les réponses du questionnaire relatives à la gouvernance et à la gestion sont résumées ci-dessous.

Tableau 5 : Régime de gouvernance et de gestion du logement dans les réserves

Région	Chef et conseil de bande*	Entité juridique distincte**
Colombie-Britannique	198	0
Alberta	22+/23 Nombre indéterminé pour le reste (sur un total de 44 PN)	Certaines font appel à des organismes, mais ce sont le chef et le conseil de bande qui prennent les décisions.
Saskatchewan	70/70	0
Manitoba	63/63	0
Ontario	38/42 (Région du Sud)	1/42 (Région du Sud)
Québec	36/40	0
Atlantique	32/33	1

*Chef et conseil de bande – en tant qu'entité ou par le truchement d'un comité de l'habitation, d'un régime d'administration par portefeuille ou d'une autre forme d'entente.

** Entité juridique distincte comme un conseil du logement ou un organisme d'habitation.

Les réponses indiquent que pour la plupart des Premières nations, le logement est géré par le chef et le conseil de la bande, soit en tant qu'entité ou encore par le truchement d'un comité de l'habitation, d'un régime d'administration par portefeuille ou d'une autre forme d'entente. Parmi les dix Premières nations qui ont fait l'objet de nos entrevues, une seule faisait appel à un organisme d'habitation mi-indépendant. Toutefois, plusieurs d'entre elles souhaitaient mettre sur pied un organisme d'habitation mais elles ignoraient comment procéder²⁷. Dans un même ordre d'idées, les bureaux régionaux n'ont pu donner qu'un seul exemple d'organisme d'habitation ayant été créé dans leur région, mais ils travaillaient avec certaines Premières nations dans le but de mettre sur pied d'autres organismes de ce genre.

L'ingérence politique active dans le secteur de l'habitation a été identifiée comme un problème majeur. Des rapports provenant des Premières nations où nous avons réalisé des entrevues faisaient état de conseils de bande qui avaient été élus en vertu d'un programme électoral revendiquant le logement gratuit pour tous, de chefs et de conseils de bande renversant des décisions en matière d'attribution de logement ou d'expulsion, et de chefs et de conseillers de bande accusant un retard dans le paiement de leur loyer. Des employés des bureaux régionaux ont également indiqué avoir reçu des plaintes de membres des Premières nations au sujet de l'attribution des logements.

Les sujets interrogés n'ont pas lié la minimisation de l'ingérence politique active à une structure de gouvernance en particulier, comme un organisme d'habitation, mais plutôt à la volonté politique. Des recherches effectuées par la SCHL ont indiqué que « le facteur le plus important est que les dirigeants politiques considèrent le service de logement comme un élément essentiel du développement communautaire et de la qualité de la vie ».²⁸ La recherche a également démontré que les dirigeants doivent être disposés à transférer de façon permanente la gestion du logement à un organisme autonome, mais la

27 - L'Assemblée des Premières nations a commandé 8 études de cas concernant des organismes d'habitation.

28 - Canada, SCHL, *Création d'organismes d'habitation dans les réserves*, Série socio-économique 06-018, Ottawa, Octobre 2006, page 2.

structure n'est qu'un aspect de l'autonomie. Selon les relations, une autonomie importante ou opérationnelle peut aussi être accordée à toute structure par les lignes de conduite et en pratique, incluant un service du logement de la Première nation.²⁹

Des membres des Premières nations, des intervenants des Premières nations et certains responsables régionaux du logement qui ont été interviewés dans le cadre de cette évaluation ont donné l'exemple de collectivités qui avaient redressé la situation en matière de logement, élaboré une vision de concert avec leur collectivité, réduit ou éliminé l'ingérence politique, créé et mis en œuvre des lignes de conduite et instauré un mécanisme de réparation. Du point de vue des sujets interrogés, la clé de ce redressement résidait dans la direction politique. Toutefois, les évaluateurs ont été informés de deux cas où les Premières nations étaient parvenues à redresser la situation après une longue et difficile démarche mais, en raison d'un changement dans la direction ou la gestion, étaient rapidement revenues à leurs anciennes méthodes. Pour de nombreux sujets interrogés, la durabilité des changements en matière de gouvernance était une question déterminante.

Loyers

De nombreux informateurs ont mentionné la résistance des chefs et des conseils de bande ou des membres de la collectivité à payer un loyer. De nombreuses raisons ont été évoquées pour expliquer cette résistance, notamment :

- l'opportunisme politique;
- l'absence d'antécédents culturels ou historiques en matière de paiement de loyer dans la collectivité;
- une impression d'avoir le droit d'occuper des logements fournis par l'État ou de posséder un « droit d'occuper un logement en vertu d'un traité », bien que les sujets des Premières nations que nous avons interviewés nous aient indiqué que

29 - Ibidem, p. 4.

cette tendance va en diminuant et qu'on la rencontre plus souvent chez les membres plus âgés de la collectivité;

- l'impression qu'AINC et la SCHL sont propriétaires de l'habitation;
- la piètre qualité des logements qui sont disponibles;
- l'absence de mesures pour mettre en œuvre les avis d'expulsion.

La question de l'accès à des logements à un coût abordable a également été soulevée, mais n'était pas considérée comme un obstacle important à la mise en place d'un régime de location puisque les loyers peuvent être ajustés en fonction du revenu. Le problème du manque de ressources fiscales fournies par AINC pour la mise en place d'un système d'allocations de logement a été soulevé dans les Prairies et dans la région de l'Atlantique, mais les trois Premières nations auxquelles nous nous sommes adressés dans les Prairies ont déclaré qu'elles percevaient un loyer des bénéficiaires de l'aide au revenu.

Les responsables régionaux du logement et les membres des Premières nations que nous avons interrogés ont identifié des solutions permettant de surmonter ces obstacles : faire participer le chef, le conseil de bande et les membres de la collectivité en leur faisant comprendre l'importance d'assurer la viabilité du logement; s'assurer que les politiques en matière de logement sont connues et appliquées d'une manière soutenue et qu'un mécanisme de réparation est en place; mettre progressivement en place un système de paiement pour certains groupes ou types d'habitation; offrir différents types d'habitation; améliorer la qualité des habitations; s'abstenir d'effectuer les travaux de réparation ou de rénovation pour ceux dont le paiement du loyer n'est pas en règle; etc. Il a fallu de dix à vingt ans pour implanter solidement ces changements. Il était essentiel de pouvoir compter sur la stabilité d'une direction politique et d'une gestion compétentes. L'emplacement géographique, l'accès à des emplois et le développement économique étaient également des facteurs importants.

Le Programme de logements sans but lucratif dans les réserves (article 95) nécessite des

fonds de réserve pour le remplacement des immobilisations ainsi qu'une source de revenus. Avant 1997, les ententes d'exploitation obligeaient les ménages à payer un loyer. Depuis 1997, les Premières nations peuvent déterminer, à leur discrétion, les frais d'occupation pour la durée de leur entente sur le logement au terme de l'article 95. La Première nation convient de fournir une contribution annuelle minimale aux recettes grâce à la perception de frais d'occupation, en utilisant d'autres fonds dont elle dispose ou en faisant appel à une combinaison de ces deux méthodes.³⁰

Frais de gestion

Dans certains cas, les responsables régionaux du logement ignoraient combien de collectivités des Premières nations imposaient des frais pour les services comme l'approvisionnement en eau et en électricité, alors que dans d'autres cas ils estimaient qu'elles étaient très peu nombreuses à le faire. Deux des dix Premières nations qui ont fait l'objet de nos entrevues ont indiqué imposer des frais pour les services. L'une d'entre elles facturait également les services de collecte des ordures et l'autre imposait une taxe foncière aux propriétaires.

Les Premières nations reçoivent différents niveaux de contribution d'AINC, en fonction de la catégorie d'actif, pour les coûts de fonctionnement et d'entretien des immobilisations. En ce qui concerne les systèmes d'approvisionnement en eau potable, elles reçoivent 80 % des coûts F et E estimatifs et elles doivent payer l'autre 20 % avec leurs propres fonds. Si elles ne perçoivent pas ces fonds des occupants des habitations, on tient alors pour acquis qu'elles couvrent ces dépenses en utilisant d'autres sources de revenus ou qu'elles ne respectent pas les normes imposées en matière de fonctionnement et d'exploitation des immobilisations.

30 - Commentaires de représentants de la SCHL fournis par écrit.

Logement fondé sur le marché

La proportion de collectivités des Premières nations où l'on retrouve une forme quelconque de propriété individuelle³¹ n'a pas fait l'objet d'un suivi soutenu de la part des bureaux régionaux. Les régions du sud de l'Ontario, du Québec et de l'Atlantique ont indiqué que l'on retrouvait des propriétés individuelles, sous une forme ou une autre, dans 60 % ou plus des collectivités des Premières nations, alors que dans la région des Prairies, les responsables régionaux du logement estimaient que cette proportion était négligeable, voire nulle. Quelques collectivités des Premières nations comptaient un grand nombre de propriétés individuelles et, dans l'une des collectivités dont nous avons entendu parler, toutes les habitations étaient des propriétés privées. On a également constaté que les membres des collectivités étaient de plus en plus conscients des avantages liés à l'accession à la propriété.

Nous avons fourni, à la section précédente, des données sur l'utilisation des garanties d'emprunt ministérielles en fonction de la région. Presque tous les bureaux régionaux ignoraient dans quelle mesure le secteur privé avait fourni du financement en matière de logement à des clients qui n'avaient pas eu recours à des garanties d'emprunt ministérielles. On a rappelé que certains particuliers obtiennent des prêts sans intérêt et que d'autres prêts ne sont que partiellement remboursables. Certaines Premières nations utilisent les fonds en fiducie de la bande pour accorder des prêts à l'habitation. D'autres utilisent les revenus tirés des initiatives de développement économique, des taxes foncières ou des taxes à la consommation.

Le taux de défaut de remboursement des garanties d'emprunt ministérielles est très faible et on l'estime à 0,8 %.³² Toutefois, certaines Premières nations nous ont appris qu'elles avaient éprouvé des difficultés financières avec le remboursement de prêts, difficultés qui

31 - Cela peut inclure la location avec option d'achat, l'aide pour l'accession à la propriété, l'autoconstruction résidentielle, les prêts directs et les programmes de garantie de prêts.

32 - Canada, AINC, Direction générale du développement communautaire, *Rapport concernant le Programme de garanties de prêt ministérielles d'Affaires indiennes et du Nord Canada*, page 5.

avaient même entraîné l'intervention de tiers. Cela a eu pour conséquence, dans certaines collectivités des Premières nations, de provoquer un redressement de la situation en ce qui a trait à la gestion du portefeuille immobilier où, dans d'autres cas, d'entraîner un endettement chronique et la suppression d'un certain nombre de programmes et de dépenses en immobilisations.

Une forme courante d'accession à la propriété individuelle qui a été mentionnée par les responsables régionaux du logement des Premières nations et d'AINC est la location avec option d'achat, incluant les logements sociaux occupés par des bénéficiaires de l'aide au revenu. Dans certains cas, aucun loyer n'était exigé des occupants mais ceux-ci devaient payer et prendre les dispositions nécessaires pour assurer l'entretien de l'habitation et, une fois que la Première nation avait remboursé le prêt, l'occupant devenait propriétaire de la maison. Pour la Première nation, les avantages d'avoir recours à ce type d'entente étaient qu'elle n'avait pas à prendre en charge les dettes additionnelles associées à des prêts individuels et qu'elle avait accès à des fonds qui auraient autrement été utilisés pour l'entretien.

Des informateurs ont mentionné que des Premières nations admettent avoir certaines préoccupations au sujet du Fonds d'aide au logement du marché des Premières nations, dont la mise en œuvre est prévue en avril 2008. Ils estiment que le processus d'évaluation de l'admissibilité est trop complexe. En revanche, certaines des Premières nations avec qui nous sommes entretenus étaient enthousiasmées par ce fonds. De l'avis d'un expert des Premières nations, jusqu'à 30 % d'entre elles pourraient y avoir accès.

La *Loi sur les Indiens* est l'un des principaux obstacles à l'accession à la propriété qui ont été identifiés. En raison de la nature juridique du mode de tenure des terres des Premières nations administrées en vertu de cette loi, les Premières nations ont de la difficulté à obtenir du financement pour la construction et l'achat d'habitations.³³ Les sujets

33 - Réponses aux questions fournies par écrit, par la SCHL.

interrogés ont également mentionné l'absence de régimes appropriés en matière de tenure des terres et d'enregistrement foncier comme obstacle à l'accession à la propriété.

En ce qui concerne les membres des Premières nations, certains des obstacles identifiés étaient les suivants :

- Le chômage, les faibles revenus et le coût élevé du logement. Environ 37 % de tous les ménages autochtones vivant dans une réserve ont déclaré en 2000 des revenus inférieurs à 20 000 \$ alors que 32 % des ménages ont déclaré des revenus se situant entre 20 000 \$ et 39 999 \$. Les ménages disposant d'un revenu égal ou supérieur à 60 000 \$ ne représentaient que 14 % de l'ensemble des ménages autochtones vivant dans une réserve. C'est dans la région de l'Atlantique et dans les provinces des Prairies que l'on retrouvait le plus souvent des ménages à faible revenu³⁴.
- Le niveau d'endettement personnel élevé, l'absence d'une cote de solvabilité ou un mauvais dossier de crédit.
- Une compréhension limitée des notions d'accession à la propriété, d'hypothèques, de gestion de la dette, de budgétisation, etc.
- La faible valeur marchande des habitations.

En revanche, nous avons appris qu'il existait une demande croissante pour l'accession à la propriété, en particulier de la part de ceux qui avaient vécu à l'extérieur des réserves, des professionnels travaillant pour les Premières nations dans les réserves, de ceux qui désiraient constituer un héritage pour leurs enfants ou prendre leur retraite dans la réserve, de ceux qui désiraient court-circuiter la longue liste d'attente pour un logement et de ceux qui désiraient une plus grande liberté dans le choix du type de demeure dans laquelle ils désirent vivre ou de l'emplacement de cette demeure dans la réserve.

34 - Stewart Clatworthy, *Aboriginal Housing Conditions and Needs On Reserve* (Draft), mai 2007, p. viii.

Conclusions et recommandations

Cette évaluation n'a rien révélé de radicalement nouveau ou surprenant en ce qui a trait à la politique sur le logement dans les réserves. Les données qui auraient permis de répondre avec précision à la plupart des questions de l'évaluation n'étaient pas disponibles. Étant donné la portée limitée de cette évaluation, il n'aurait pas été possible de recueillir de telles données. Toutefois, en fonction de l'information qualitative obtenue et de l'examen de l'information quantitative répertoriée, les évaluateurs peuvent suggérer certaines conclusions et solutions.

Conclusions

Les constatations qui se dégagent de l'évaluation démontrent que :

- La situation du logement dans les réserves demeure pire que celle qui prévaut à l'extérieur des réserves, mais certains progrès ont été accomplis. Le financement accordé par AINC pour le logement est demeuré relativement stable pendant la majeure partie de la période allant de 1996-1997 à 2005-2006, soit environ 140 millions \$ par année. La SCHL a fourni environ 123 millions \$ par année. Durant la même période, le nombre d'unités d'habitation a augmenté, le nombre moyen d'occupants par unité d'habitation a diminué et la proportion d'individus vivant dans des logements surpeuplés a également diminué. Le surpeuplement demeure toutefois un problème important et il est particulièrement grave dans la région des Prairies alors que la situation est meilleure au Québec et en Ontario. De plus, la qualité des logements dans les réserves ne s'est pas améliorée au cours des dix dernières années. Selon une estimation, il y aurait plus de la moitié des membres des Premières nations vivant dans les réserves de la région des Prairies qui habitent dans un logement nécessitant des réparations majeures, mais cette proportion est toutefois moins élevée en Ontario et en Colombie-Britannique.

- La politique sur le logement dans les réserves a offert une plus grande souplesse et un meilleur contrôle aux Premières nations en ce qui a trait à leurs politiques ou programmes de logement. La mise en œuvre de la Politique était fondée sur la préparation d'un plan de logement communautaire pluriannuel, et des fonds additionnels pour dépenses d'immobilisations ont été fournis durant la période initiale à titre de mesure incitative pour l'élaboration d'un tel plan. L'évaluation de la Politique réalisée en 2000 a démontré que les Premières nations valorisaient ce meilleur contrôle et cette plus grande souplesse. Toutefois, il n'existe aucune preuve concrète établissant un lien entre cette plus grande souplesse et les résultats obtenus dans le secteur du logement dans les réserves.
- Le personnel des bureaux régionaux et de l'Administration centrale d'AINC n'effectue pas un suivi systématique et uniforme de la mise en œuvre de la politique. Nous n'avons trouvé que des renseignements incomplets indiquant dans quelle mesure les Premières nations qui ont choisi d'adhérer à la Politique ont mis en œuvre leurs plans de logement ou des régimes d'entretien et d'inspection. AINC ne conserve pas de rapports indiquant dans quelle proportion les Premières nations mettent en œuvre des programmes d'accession à la propriété individuelle, quelle qu'en soit la forme. De plus, il n'existe pas de renseignements précis concernant la proportion de Premières nations qui ont mis en place des régimes de location. Ces constatations semblent indiquer qu'il serait nécessaire d'adopter une stratégie globale de mise en œuvre et de surveillance concernant la politique sur le logement dans les réserves afin de jeter les bases d'une gestion fondée sur les résultats.
- D'après les réponses obtenues des bureaux régionaux au moyen du questionnaire, il semble que les plans de logement communautaire, incluant les régimes d'entretien et les plans d'acquisition des ressources, sont élaborés et mis en œuvre sans aucune uniformité dans les différentes régions et collectivités des Premières nations.

- Bien que les évaluateurs n'aient pas été en mesure de consulter ou de préparer des renseignements précis indiquant dans quelle mesure les régimes de location sont mis en œuvre dans les réserves, l'information qualitative a très clairement révélé que la perception des loyers constitue un important problème partout au pays, en particulier dans les provinces des Prairies. Ils ont relevé les mêmes difficultés en ce qui a trait à la mise en œuvre de régimes d'entretien, d'inspection et de perception des frais de gestion.
- Les constatations tirées de l'évaluation ainsi que la documentation externe indiquent que la principale lacune de l'approche utilisée par le Ministère a été de tenir pour acquis que le soutien à l'élaboration de plans de logement communautaire serait suffisant pour entraîner des changements viables à long terme dans la façon d'administrer, de gérer et de financer le logement. Les évaluateurs ont conclu que les trois facteurs clés à la base d'un programme de logement prospère sont la volonté des dirigeants politiques et le soutien de la collectivité ainsi que le développement des compétences techniques et en matière de gestion.

En fonction de ces constatations, les évaluateurs ont identifié trois solutions:

La première solution consiste à maintenir le statu quo ou à adopter une version quelque peu améliorée de la politique sur le logement.

- Selon toute probabilité, si aucun changement n'est effectué, les tendances observées au cours de la dernière décennie se maintiendront et le nombre d'unités d'habitation disponibles augmentera progressivement. Le nombre de Premières nations ayant entre autres mis en œuvre des politiques et des plans en matière de logement, des régimes de location et des programmes d'accession à la propriété individuelle augmentera aussi progressivement. Toutefois, cela pourrait ne pas être suffisant pour corriger la situation actuelle. Cela suppose également que, de façon générale, la Politique est adéquatement mise en œuvre et que les fonctions qui s'y rattachent sont suffisamment bien exécutées pour lui permettre d'atteindre ses objectifs. Les constatations qui se dégagent de l'évaluation ne permettent pas d'appuyer cette hypothèse et indiquent que la Politique ne fait pas l'objet d'une mise en œuvre complète et efficace. Ces constatations sont

cependant essentiellement fondées sur des renseignements qualitatifs et, à l'occasion, anecdotiques. Une recherche plus approfondie serait nécessaire pour obtenir une évaluation plausible des effets et de la pertinence à long terme de la Politique.

- Le Ministère pourrait s'efforcer d'accroître les contrôles, de veiller au respect des exigences de la Politique, de surveiller les comptes utilisés pour l'entretien des habitations, et de fournir un financement pour la gestion du logement qui soit lié à des exigences plus sévères en matière de planification, de dotation en personnel, de lignes de conduite et de procédures. Il pourrait également se rabattre sur le programme de subventions et sur une approche fondée sur la gestion des immobilisations par projet en cas de non-respect des exigences. Cette approche pourrait nécessiter un accroissement important des ressources dans les bureaux régionaux d'AINC.

La deuxième solution consisterait à généraliser l'approche utilisée au bureau régional du Québec et d'intégrer les activités des Premières nations en matière de logement, incluant les plans et les prévisions, dans leur plan quinquennal d'immobilisations. Comme il n'y a plus de fonds disponibles pour les Premières nations qui décideraient d'adhérer à la Politique, le Ministère pourrait alors laisser tomber l'obligation de renouveler ou de contrôler le plan de logement communautaire.

Une troisième solution consisterait à mettre en place des mesures incitatives additionnelles pour encourager les collectivités qui en ont la capacité à atteindre les objectifs de la Politique. Avec la création du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations et les changements potentiels dans la politique sur les allocations de logement, il pourrait s'avérer opportun d'établir des liens clairs entre certaines mesures incitatives (financières et autres) et l'existence de certaines conditions dans les réserves comme la mise en place de régimes de location ou l'amélioration de la gestion des finances et du logement. Les Premières nations s'efforceront déjà de respecter les exigences de ces initiatives. Si ses exigences étaient liées aux normes en matière de logement, plusieurs objectifs pourraient être atteints simultanément en utilisant moins de ressources.

Recommandations

- 1) Une évaluation globale de l'approche du gouvernement fédéral concernant la problématique du logement dans les réserves, couvrant les questions de la pertinence, l'efficacité et du rapport coût-bénéfice, devrait être menée. AINC doit aussi explorer la possibilité d'élargir le mandat de l'évaluation conjointe à venir avec la SCHL concernant le *Budget 2005-2006 - Nouveaux fonds pour les programmes de logement dans les réserves* afin de conduire une telle évaluation globale collaborative.
- 2) Pour améliorer la gestion de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves, AINC devrait:
 - a. Faire un suivi concernant la mise en œuvre des plans de logement communautaires pluriannuels existants:
 - b. Surveiller les éléments suivants liés à la Politique, notamment:
 - i. La mise en œuvre de régimes d'inspections
 - ii. Les différents systèmes de gouvernance pour les programmes de logement dans les réserves
 - iii. La mise en œuvre de régimes de location et de frais de gestion et l'extension du logement sur réserves fondée sur le marché
 - iv. La création d'emplois et d'entreprises par l'entremise du secteur du logement
- 3) Dans l'élaboration de ses politiques futures sur le logement dans les réserves, AINC devrait:
 - a. Envisager la possibilité de lier l'accès au financement et aux autres mesures incitatives financières pour le logement dans les réserves au

respect de certaines exigences comme la mise en place de régimes de location et d'inspection ou l'amélioration de la gestion des finances et du logement. Le Ministère devrait envisager d'aligner ses politiques et programmes avec le *Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations* (F).

- b. Prendre en considération les résultats et les conclusions de l'évaluation du *Budget 2005-2006 - Nouveaux fonds pour les programmes de logement dans les réserves*.

Annexe 1 - Références

- Banque Mondiale. Septembre 2006. *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005*. Par Daniel Kaufmann, Aart Kraay, et Massimo Mastruzzi pour la Banque Mondiale. http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/gov_matters_5_no_annex.pdf
- Brant, Daniel J.. Octobre 2000. *Successful Housing in First Nation Communities: A Report on Community Case Studies*. Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada, préparé pour la Direction générale du développement communautaire.
- Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Juillet 1996. *Guide pour l'élaboration de propositions de logement des Premières Nations*. Ottawa: Affaires indiennes et du Nord Canada. 15 pages. En ligne. <http://www.ainc-inac.gc.ca/ih/ci/pubs/tend/tend-fra.asp>.
- Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada. 1997. *Rapport sur le rendement pour la période se terminant au 31 mars 1997*. Ottawa: Conseil du Trésor. En ligne. <http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/96-97/2INAC96f.pdf>
- Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Date inconnue. *Working Guide to Preparing a First Nation's Housing Proposal*. Ottawa: Affaires indiennes et du Nord Canada.³⁵
- Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. 2004. *Anecdotes de réussite - Expériences des collectivités Inuites, Autochtones et Nordiques en matière de planification communautaire globale*. Ottawa: Affaires indiennes et du Nord Canada. En ligne. <http://www.ainc-inac.gc.ca/ih/fnh/hss/index-fra.asp>
- Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. 2006. *Guide de présentation des rapports des Bénéficiaires 2006-2007 - Modèle National*. Ottawa: Affaires indiennes et du Nord Canada.
- Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. 20 avril 2007. *Le nouveau gouvernement du Canada investit 300 millions de dollars dans la création de possibilités d'accession à la propriété pour les Premières nations dans les réserves*. Ottawa: Affaires indiennes et du Nord Canada. En ligne. <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/j-a2007/2-2872-fra.asp>

35 - Ce document semble faire partie d'un ensemble de documents d'information qui a été remis aux bureaux régionaux lorsque la Politique de 1996 sur le logement a été instaurée.

- Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Juin 2007. *Rapport concernant le Programme de garantie de prêt ministérielle d'Affaires indiennes et du Nord Canada*. Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada, préparé pour la Direction générale du développement communautaire.
- Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Janvier 2007. *Modèle national de l'Entente globale de financement pour les Premières nations et les conseils tribaux pour 2007-2008*. Ottawa: Affaires indiennes et du Nord Canada.
- Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Janvier 2007. *Entente de financement Canada-Premières nations – Modèle national pour les Premières nations et les conseils tribaux pour 2007-2008*. Ottawa: Affaires indiennes et du Nord Canada.
- Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Février 2008. *L'infrastructure et le logement dans les collectivités des Premières nations situées dans les réserves*. Ottawa: Affaires indiennes et du Nord Canada. En ligne. <http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/hsg/cih/index-fra.asp>.
- Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Date inconnue. *Établir des stratégies communautaires efficaces pour le logement des Premières nations - A Workbook for Community Housing Plans*. Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada, fourni par courriel par l'Administration centrale d'AINC.
- Canada. Bureau de la vérificatrice générale du Canada. 1995. *Chapitre 23 - Les immobilisations et leur entretien dans les réserves*. Ottawa: Bureau de la vérificatrice générale du Canada. 37 pages. En ligne. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_199511_23_f_5024.html. (Page consultée août 2008)
- Canada. Bureau de la vérificatrice générale du Canada. Avril 2003. *Chapitre 6 - Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations: le logement dans les réserves*. Ottawa: Bureau de la vérificatrice générale du Canada. 29 pages. http://www.oagbvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200304_06_f_12912.html
- Canada. Bureau de la vérificatrice générale du Canada. Mai 2006. *Chapitre 5—La gestion des programmes destinés aux Premières nations*. Ottawa: Bureau de la vérificatrice générale du Canada. 34 pages. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200605_05_f_14962.html
- Canada. Chambre des Communes. 29 mars 2007. *Logement autochtone – 7^e rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, présenté à la Chambre des Communes le 29 mars 2007*. Ottawa : Chambres des Communes. <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10463&Lang=1&SourceId=197734>

- Canada. Chambre des Communes. 17 Octobre 2007. *Réponse du gouvernement au septième rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord – Logement autochtone, présenté à la Chambre des Communes le 17 octobre 2007*. Ottawa: Chmabres des Communes. <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10463&SourceId=215523&SwitchLanguage=1>
- Canada. Société canadienne d'hypothèque et de logement. 2001. *L'Observateur du logement au Canada: Ménages autochtones au Canada selon le groupe d'appartenance, le lieu de résidence et le mode d'occupation, 1996 et 2001 et Conditions de logement des ménages autochtones vivant dans des réserves*. Ottawa: Société canadienne d'hypothèque et de logement. http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/inso/info/obloca/obloca_001.cfm
- Canada. Société canadienne d'hypothèque et de logement. 2006. *Création d'organismes d'habitation dans les réserves*. Ottawa : préparé par Hanson and Associates et Macleod Institute pour la SCHL.
- Canada. Société d'hypothèque et de logement. 2007. *Programmes et initiatives: dans les réserves*. Ottawa : SCHL. En ligne. <http://www.cmhc.ca/fr/au/dare/index.cfm>.
- Canada. Statistiques Canada. Janvier 2008. *Recensement de 2006 : Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations: résultats*. Ottawa: Statistiques Canada. 53 pages. <http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/aboriginal/index.cfm>.
- Clatworthy, Stewart. Mai 2007. *Aboriginal Housing Conditions and Needs On reserve*. Four Directions Project Consultants. Ottawa: Société d'hypothèque et de logement du Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada. 86 pages.
- Ekos Research Associates. 15 février 1982. *Assessment of the On-Reserve Housing Program*. Ottawa: Ekos Research Associates Inc..
- Ekos Research Associates. 21 mars 1986. *Technical Report of the Study of On-Reserve Housing Conditions*. Ottawa: Ekos Research Associates Inc..
- Koeck, Norbert. Octobre 2000. *On-Reserve Housing Policy Impact Assessment 1996-2000*. Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada, préparé pour la Direction générale du développement communautaire.
- Harvard University. 1998. *Sovereignty and Nation-Building: The Development Challenge in Indian Country Today*. Par Stephen Cornell et Joseph Kalt. Harvard University: Jonh F. Kennedy School of Government, Harvard Project on American Indian Economic Development. <http://www.ksg.harvard.edu/hpaied/docs/PRS98-25.pdf>

Annexe 2 - Questionnaire

QUESTIONNAIRE À L'INTENTION DES RESPONSABLES RÉGIONAUX DU LOGEMENT AU MAINC

ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE 1996 SUR LE LOGEMENT DANS LES RÉSERVES

Nom : _____ **Région :** _____

Date : _____

Veillez répondre aux questions suivantes selon vos meilleures connaissances ou capacités. Lorsque vous ignorez le nombre exact, veuillez indiquer un nombre approximatif. Vous pouvez, si nécessaire, expliquer plus en détail chacune de vos réponses.

1. Combien y a-t-il de Premières nations dans votre région?
- 2.

Nombre _____

Observations : _____

3. Combien de Premières nations ont choisi d'adhérer à la Politique sur le logement dans les réserves?

Nombre _____

Observations : _____

4. Combien de Premières nations font appel aux types suivants de gouvernance en matière de logement et de régime de gestion?

Chef et conseil de bande

Nombre _____

(soit en tant qu'entité ou encore par le truchement d'un comité de l'habitation, d'un régime d'administration par portefeuille ou d'une autre forme d'entente)

Entité juridique distincte

Nombre _____

(comme un conseil du logement ou un organisme d'habitation)³⁶

Observations : _____

5. Combien de Premières nations ont mis en place des plans de logement pluriannuels, conformément aux lignes directrices?³⁷

Nombre _____

Observations : _____

6. À votre avis, combien de Premières nations ayant adopté des plans de logement pluriannuels leur accordent de l'importance et les mettent en œuvre?

Nombre _____

Observations : _____

36 - Une entité juridique distincte à but non lucratif qui a reçu des pouvoirs en vertu d'une résolution du conseil de bande. Elle peut être constituée en société conformément aux lois fédérales ou provinciales. Une fois reconnue, elle a le pouvoir d'adopter des règlements pour régir ses activités, d'embaucher et de gérer du personnel, et de prendre des décisions financières relativement à la prestation de services.

37 - Les plans de logement pluriannuels devaient avoir trois composantes : 1) un plan de travail couvrant l'entretien, les assurances, la rénovation, la construction et la gestion du programme de logement communautaire pour une période de cinq à dix ans; 2) un plan d'acquisition des ressources décrivant en détail les dépenses et les sources de revenus prévues; 3) l'établissement de liens entre les activités consacrées au logement et les initiatives en matière de formation, de création d'emplois et de développement des entreprises.

Nombre de Premières nations ayant recours au financement du secteur privé en utilisant des garanties d'emprunt ministérielles _____

Nombre de Premières nations ayant recours au financement du secteur privé sans utiliser de garanties d'emprunt ministérielles _____

Observations : _____

11. Combien de Premières nations utilisent des fonds de crédits renouvelables pour le logement?

Nombre _____

Observations : _____

12. Combien de Premières nations disposent de plans établissant des liens entre les activités consacrées au logement et les initiatives en matière de formation et de création d'emplois?

Nombre _____

Observations : _____

13. Dans combien de collectivités des Premières nations retrouve-t-on des entreprises qui ont un lien avec le secteur du logement (qu'elles appartiennent à la bande ou à des particuliers)?

Nombre _____

Observations : _____

Annexe 3 – Ménages autochtones au Canada selon le groupe d'appartenance, le lieu de résidence et le mode d'occupation, Canada, provinces et territoires, 2001

	Autochtones vivant dans les réserves			
	Total	Propriétaires	Locataires	Logement de bande
Canada				
Ensemble des ménages autochtones				
Nombre	73 315	20 855	9 280	43 125
En tant que proportion du nombre total de ménages autochtones	100,0 %	28,4 %	12,7 %	58,8 %
Terre-Neuve-et-Labrador				
Ensemble des ménages autochtones				
Nombre	250	215	10	25
En tant que proportion du nombre total de ménages autochtones	100,0 %	86,0 %	4,0 %	10,0 %
Île-du-Prince-Édouard				
Ensemble des ménages autochtones				
Nombre	145	25	0	115
En tant que proportion du nombre total de ménages autochtones	100 %	17,2 %	0,0 %	79,3 %

Nouvelle-Écosse				
Ensemble des ménages autochtones				
Nombre	2 280	415	250	1 615
En tant que proportion du nombre total de ménages autochtones	100,0 %	18,2 %	11,0 %	70,8 %
Nouveau-Brunswick				
Ensemble des ménages autochtones				
Nombre	2 195	730	355	1 105
En tant que proportion du nombre total de ménages autochtones	100,0 %	33,3 %	16,2 %	50,3 %
Québec				
Ensemble des ménages autochtones				
Nombre	8 510	2 995	1 465	4 050
En tant que proportion du nombre total de ménages autochtones	100,0 %	35,2 %	17,2 %	47,6 %
Ontario				
Ensemble des ménages autochtones				
Nombre	12 725	5 205	1 805	5 710
En tant que proportion du nombre total de ménages autochtones	100,0 %	40,9 %	14,2 %	44,9 %

Manitoba				
Ensemble des ménages autochtones				
Nombre	12 625	1 270	1 060	10 285
En tant que proportion du nombre total de ménages autochtones	100,0 %	10,1 %	8,4 %	81,5 %
Saskatchewan				
Ensemble des ménages autochtones				
Nombre	10 155	665	760	8 720
En tant que proportion du nombre total de ménages autochtones	100,0 %	6,5 %	7,5 %	85,9 %
Alberta				
Ensemble des ménages autochtones				
Nombre	9 195	1 425	645	7 125
En tant que proportion du nombre total de ménages autochtones	100,0 %	15,5 %	7,0 %	77,5 %
	Total	Propriétaires	Locataires	Logement de bande
Colombie-Britannique				
Ensemble des ménages autochtones				
Nombre	15 015	7 790	2 910	4 275
En tant que proportion du nombre total de ménages autochtones	100,0 %	51,9 %	19,4 %	28,5 %

Yukon				
Ensemble des ménages autochtones				
Nombre	155	55	15	85
En tant que proportion du nombre total de ménages autochtones	100,0 %	35,5 %	9,7 %	54,8 %
Territoires du Nord-Ouest				
Ensemble des ménages autochtones				
Nombre	70	60	0	15
En tant que proportion du nombre total de ménages autochtones	100,0 %	85,7 %	0,0 %	21,4 %
Nunavut				
Ensemble des ménages autochtones				
Nombre				
En tant que proportion du nombre total de ménages autochtones				

Glossaire

Les **ménages autochtones familiaux** sont des ménages dans lesquels au moins un conjoint, conjoint de fait ou parent seul s'est déclaré Autochtone, ou encore dans lesquels au moins la moitié des membres se sont déclarés Autochtones. Si un membre du ménage familial s'est déclaré Indien (inscrit ou non inscrit), Métis ou Inuit, le ménage est alors dénombré selon le(s) groupe(s) d'appartenance indiqué(s). Les **ménages autochtones non familiaux** sont des ménages dans lesquels au moins la moitié des membres se sont déclarés Autochtones. Si un membre du ménage non familial s'est déclaré Indien (inscrit ou non inscrit), Métis ou Inuit, le ménage est alors dénombré selon le(s) groupe(s) d'appartenance indiqué(s). Certains ménages comprennent des personnes appartenant à des groupes différents. Par exemple, un ménage dont un des conjoints est Métis et l'autre, Inuit, sera dénombré à la fois en tant que ménage métis et en tant que ménage inuit. Cette technique permet de recenser tous les ménages appartenant aux différents groupes. Cependant, cela signifie qu'il ne faut pas utiliser la somme des totaux partiels, car celle-ci sera supérieure au nombre total de ménages autochtones.

Les ménages vivant « **dans des réserves** » sont ceux qui habitent dans des subdivisions de recensement (SDR) qui portent une des désignations suivantes : réserve indienne, établissement indien, district sous administration indienne, terres réservées, village Nisga'a, terre Nisga'a et terre Teslin, ou encore dans une des communautés nordiques désignées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) en raison de leur affiliation avec des Premières nations ou des bandes indiennes (pour obtenir la liste de ces communautés et d'autres définitions, voir le Dictionnaire du recensement de 2001 de Statistique Canada – unités géographiques : subdivision de recensement). Le dénombrement effectué lors du Recensement de 2001 est incomplet pour 30 réserves, dont la population estimative s'élève à 31 000 personnes. Ce nombre estimatif n'est donc pas inclus dans le nombre total de ménages autochtones dénombrés en 2001, c'est-à-dire 398 400.

Source : SCHL, adaptation de données de Statistique Canada (Recensement du Canada)

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en oeuvre
<p>1) L'AINC profite de l'évaluation en partenariat avec la SCHL du <i>Budget 2005-2006, Nouveau financement pour les programmes de logement dans les réserves</i> afin d'entreprendre de la recherche en profondeur sur le terrain afin de traiter des questions suivantes :</p> <p>c. À quel point est-ce que les plans de logement pluriannuels ont permis aux Premières nations de :</p> <p>i. Protéger et prolonger la vie des logements existants et de s'assurer que les logements rencontrent les normes nationales établies grâce aux réparations, l'assurance et les programmes de rénovation.</p> <p>ii. Construire de nouveaux logements modiques et de qualité afin de répondre aux divers besoins en matière de logement dans la communauté.</p>	<p>Le Secteur de la vérification et de l'évaluation, d'AINC, collaborera avec les services de vérification et d'évaluation de la SCHL afin d'agrandir la portée des prochaines évaluations du <i>Budget 2005-2006, Nouveau financement pour les programmes de logement dans les réserves</i> afin d'explorer et de considérer des alternatives aux programmes actuels de logement dans les réserves.</p> <p>Le mandat pour une évaluation sommative conjointe entre l'AINC et la SCHL comprendra :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des réponses aux questions retrouvées dans les recommandations; • Un examen en profondeur du rendement d'AINC et de la SCHL au niveau du logement chez les Premières nations, dont l'analyse des facteurs de succès; et 	<p>Gestionnaire en charge de l'évaluation; Directeur général, développement économique</p>	<p>Été 2008</p>

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en oeuvre
<p>iii. Appuyer la fierté individuelle et le sens de la responsabilité par un engagement communautaire, par des avantages liés à l'accès à la propriété et les investissements du marché privé dans l'immobilier; et</p> <p>iv. Faire le lien entre les activités en matière de logement, la création d'emplois et la création d'entreprises.</p> <p>d. Quels facteurs ont contribué ou nuit au succès du développement et de la mise en œuvre de plans de logements communautaires des Premières nations ?</p> <p>e. Est-ce que la politique du logement de 1996 dans les réserves est toujours pertinente?</p> <p>Bien entendu, cette évaluation portera aussi sur les questions de reddition de compte dans les documents de planification du <i>Budget 2005-2006, Nouveau financement pour les programmes de logement</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'examen de modèles de prestation des services communautaires et de logement utilisés au Canada et dans d'autres pays, et leurs forces et faiblesses comme alternatives au modèle en place. 		

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en oeuvre
<p>2) L'AINC devra revoir et améliorer la prestation et la surveillance du rendement de son programme de logement.</p>	<p>Afin de s'assurer de l'uniformité et améliorer la prestation de service des programmes de logement et d'influencer de façon positive la mise en œuvre et la conformité, l'AINC va élaborer un Manuel de procédures de logement qui sera mis en œuvre dans toutes les régions. Comme objectifs, entres autres, ce manuel de procédures s'assurera que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assurer que les communautés en vertu de la Politique de logement dans les réserves 1996 fournissent et mettent en œuvre des plans de logement comme condition au financement, et qu'autres Premières nations dont la politique ne s'applique pas à eux soient conformes aux exigences en matière de subvention du logement d'AINC; et • Mettre sur pied un programme de régime de conformité qui ferait mention des bénéfiques et aussi de la conformité et des conséquences de ne pas s'y conformer. 	<p>Directeur général, Développement économique</p>	<p>À déterminer</p>

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en oeuvre
	<p>L'AINC va introduire une base de données du Système de gestion de l'immobilier intégré (SGII) pour toutes les régions et les Premières nations afin de rationaliser la cueillette de données et la divulgation, et d'aider à mesurer les résultats du programme de logement et des indicateurs du rendement.</p>		
<p>3) Toutes nouvelles politiques élaborées en fonction du logement dans les réserves d'AINC devraient tenir compte de l'accès au capital et à toutes autres mesures incitatives du logement dans les réserves à certaines conditions. Ces conditions seraient la mise sur pied de régimes de location et d'inspection ou l'amélioration de la gestion de logement et financière.</p> <p>Afin d'aider aux communautés à avoir accès au Fonds du marché immobilier des Premières nations, l'AINC devra s'assurer que toute politique du logement soit conforme aux critères d'admissibilités qui seront élaborés pour le fonds.</p>	<p>Un examen des programmes de logement dans les réserves d'AINC et de la SCHL (avec la participation des Premières nations) qui permettra à l'élaboration de politiques comme alternatives afin d'aider les résultats du logement dans les réserves.</p> <p>Les nouvelles alternatives en politiques pourraient inclure les éléments suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une aide au logement selon une attribution des besoins; • Des modèles de prestation qui tiennent compte de la capacité des Premières nations à gérer leurs programmes de logement; 	<p>Directeur général, Développement communautaire</p>	<p>À déterminer</p>

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en oeuvre
	<ul style="list-style-type: none"> • La promotion et l'élaboration de régimes de location; • La mise sur pied de régions pour s'assurer de la conformité avec le Code national du bâtiment; • L'inspection de maisons par des inspecteurs en bâtiment qualifiés, ce qui réduit les incidences de moisissure et qui améliore les logements dans les réserves ; • La promotion de plus grandes d'opportunités dans le marché du logement, tel que le Fond du marché du logement des Premières nations ; • L'adoption d'autres méthodes de financement à l'infrastructure afin d'accroître les services des lots ; • La cueillette constante et le réinvestissement des paiements des allocations-logements pour les logements des Premières nations; 		

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en oeuvre
	<ul style="list-style-type: none"> • La coordination appropriée des rôles du logement des Premières nations entre les partenaires principaux dont les Premières nations, l'AINC, la SCHL ; et • Revoir le rôle des garanties d'emprunts ministérielles afin d'améliorer la situation du logement. 		