



# Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)

## Rapport final

### Examen du programme de logement sans but lucratif dans les réserves (article 95) de la SCHL

KPMG s.r.l./S.E.N.C.R.L.

20 avril 2017

Les conclusions et le rapport de KPMG sont confidentiels et sont destinés à un usage interne seulement. Le présent rapport n'est pas destiné à un usage général, une distribution ou une publication. Le rapport de KPMG ne peut être utilisé qu'à des fins d'examen par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, et il est interdit d'utiliser ledit rapport à une autre fin sans le consentement écrit préalable de KPMG. KPMG n'assume aucune responsabilité à l'égard des frais, dommages, pertes, obligations ou dépenses subis ou engagés par quiconque par suite de la publication, la reproduction ou l'utilisation à quelque fin que ce soit des rapports de KPMG en contravention du présent paragraphe.



## Table des matières

Résumé.....	2
1 Introduction.....	4
2 Méthodologie de l'étude.....	6
3 Pertinence du programme .....	8
4 Incidences de l'application du programme pendant la phase de demande et de construction sur l'atteinte des résultats attendus .....	13
5 Incidences de l'application du programme pendant la phase d'administration sur l'atteinte des résultats attendus .....	28
6 Questions de recherche concernant l'économie et l'efficacité .....	51
7 Recommandations.....	60
Annexes	
A – Description du programme de l'article 95	
B – Principaux guides d'entrevue	



## Résumé

L'examen du Programme de logement sans but lucratif dans les réserves (article 95) de la Société canadienne d'hypothèques et de logement a été effectué sur une période s'échelonnant de mars à novembre 2016. L'examen porte sur les activités du programme pendant la période de 2004-2005 à 2015-2016, avec une certaine analyse portant sur le début du « nouveau » programme en 1997-1998.

Les principales méthodes de l'étude sont :

- l'examen et l'analyse des documents et sources de données pertinents;
- des entrevues menées auprès de représentants de la SCHL et d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC);
- des études de cas des processus d'application des bureaux régionaux de quatre régions visées par l'article 95;
- des entrevues menées auprès de représentants de 33 Premières Nations participant au programme de l'article 95.

Les conclusions générales tirées de l'examen sont que le programme de l'article 95 répond à un besoin clair des Premières Nations en matière de logement locatif dans les réserves et que le programme est bien appliqué en général.

- En moyenne, 1 122 logements relevant de l'article 95 ont été financés annuellement au cours de la période de 12 ans couverte par l'étude.
- Les processus utilisés pour déterminer l'admissibilité des Premières Nations, l'attribution des logements relevant de l'article 95 et les montants de subvention se déroulent sans heurts, même si certaines Premières Nations n'ont pas une bonne compréhension de ces deux derniers processus d'affectation.
- Les employés concernés des Premières Nations (comme les gestionnaires d'habitations) ont une bonne compréhension des processus de finalisation des contrats de prêt et de financement de la construction, et ces processus fonctionnent bien. Toutefois, les délais pour la construction sont très serrés dans la majorité des cas.
- Les conseils et l'aide prodigués aux Premières Nations sont nécessaires et grandement appréciés. Cela comprend le rôle important que jouent les employés de première ligne de la SCHL dans leurs nombreuses interactions avec les Premières Nations, le déroulement des revues de l'état des ensembles de logements (REEL) et la prestation des services de développement du potentiel fournis par la SCHL.
- L'entretien des logements relevant de l'article 95, qui incombe aux Premières Nations, est considéré comme « passable » en général (c'est-à-dire entre « mauvais » et « bon »), selon les coûts estimatifs des réparations et les évaluations des conseillers de la SCHL.



Toutefois, l'une des principales conclusions est que beaucoup de Premières Nations ont de la difficulté à payer les charges mensuelles liées aux logements de l'article 95, surtout les coûts des réparations et de l'entretien et les contributions aux fonds de réserve. Les diverses sources de revenu dont disposent les Premières Nations – subventions accordées en vertu de l'article 95, loyers chargés aux locataires de logements de l'article 95 et fonds de la bande – ne couvrent pas ces charges pour la majorité des Premières Nations. Cela pose problème pour la durabilité des ensembles de logements de l'article 95 à moyen et à long terme.

En se fondant sur les conclusions de l'examen, les six recommandations suivantes sont présentées à l'attention de la direction.

(1) La SCHL devrait examiner les politiques et les exigences opérationnelles pour déterminer s'il y a d'autres moyens d'augmenter la durabilité à moyen et à long terme des ensembles de logements relevant de l'article 95.

(2) La SCHL devrait renforcer les exigences du fonds de réserve en remplaçant graduellement les exigences actuelles de rendement par activité pour les fonds de réserve par des exigences de rendement par résultats, qui seraient surveillées et appliquées.

(3) La SCHL devrait poursuivre et augmenter ses efforts pour aider les communautés des Premières Nations à surmonter leurs difficultés relatives à la gestion des logements.

(4) La SCHL devrait améliorer a) l'efficacité et b) la transparence des décisions relatives à l'attribution de logements relevant de l'article 95.

(5) La SCHL devrait s'efforcer d'améliorer la coordination avec AANC en ce qui a trait à la prestation des services de logement dans les réserves.

(6) La SCHL devrait évaluer la pertinence de l'objectif actuel et des résultats attendus du programme de l'article 95 afin de s'assurer qu'ils répondent clairement aux besoins de logements locatifs adéquats, convenables et en nombre suffisant dans les réserves.

# 1 Introduction

Le Programme de logement sans but lucratif dans les réserves (article 95) de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) offre un aide aux Premières Nations pour la construction, l'achat, la remise en état et l'administration de logements locatifs abordables de taille et de qualité convenables dans les réserves. Le présent document est le rapport final sur l'Examen du programme de l'article 95 de la SCHL. Le présent examen a été conçu pour faire rapport sur le financement fédéral et les résultats du programme de l'article 95. L'annexe A contient une description complète du programme. Le rapport contient un résumé de la collecte et de l'analyse de données menées pendant la période s'étalant de mars à novembre 2016. La période d'étude couverte par l'Examen est de 2004-2005 à 2015-2016, et plus particulièrement les cinq dernières années; toutes les conclusions présentées dans le présent rapport concernent cette période, sauf indication contraire.

Le programme de l'article 95 a pour but de fournir des subventions pour financer les coûts de financement et les charges opérationnelles des logements locatifs pour les membres des Premières Nations ayant un faible revenu et vivant dans les réserves<sup>1</sup>. En collaboration avec le personnel des directions du Logement des Premières Nations et des Politiques visant les besoins en logement de la SCHL, l'objectif de programme énoncé ci-dessous a été déterminé pour les fins du présent examen comme étant le résultat le plus important pour lequel le programme a été conçu.

Offre de logements sociaux. Permettre aux Premières Nations d'augmenter leur parc de logements locatifs dans les réserves disponibles et de taille et de qualité convenables pour les membres des Premières Nations ayant un faible revenu.

Pour les fins du présent examen, il a été convenu que les résultats suivants sont des résultats attendus importants du programme, mais ils ne sont pas classés comme des objectifs du programme car ils sont en grande partie hors du contrôle du programme.

- Entretien du parc de logements sociaux. Pour permettre l'entretien du parc de logements de l'article 95 pendant toute la durée des accords d'exploitation (pouvant atteindre 25 ans)<sup>2</sup>.
- Développement du potentiel. Pour soutenir le développement et le perfectionnement de l'expertise des Premières Nations en matière de prestation et de gestion de logements (y compris la capacité de conception et de construction de logements, de sélection de locataires, de collecte et/ou d'affectation de fonds pour couvrir les charges liées aux logements de l'article 95, d'entretien et de réparation des logements de l'article 95, de gestion financière, etc.).

---

<sup>1</sup> Il incombe aux Premières Nations de déterminer l'admissibilité des clients à faible revenu et de sélectionner les clients.

<sup>2</sup> Cet objectif devrait être atteint grâce aux subventions continues et à l'aide fournie pour la gestion du portefeuille de logements dans le cadre du programme – visites de gestion cycliques, revues cycliques de l'état des ensembles de logements, conseils à l'égard de l'entretien, conseils à l'égard de la gestion financière et autres types d'aide. L'atteinte de ce résultat dépend toutefois en grande partie des Premières Nations.



Les dépenses annuelles du programme de l'article 95 s'élevaient à 123,5 millions de dollars en 2014-2015 (105,3 millions de dollars en subventions et 18,2 millions de dollars en administration).

## 2 Méthodologie de l'étude

Principales méthodes de l'étude :

Examen des documents et des sources des données. Une grande quantité de documents relatifs au programme de l'article 95 et au logement dans les réserves des Premières Nations ont été examinés. En outre, de nombreuses sources de données ont été analysées, les principales étant les suivantes :

- les données relatives au nombre et à la répartition des logements de l'article 95 financés depuis 2004;
- les données tirées de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011 sur la taille et la qualité des logements dans les réserves;
- les données tirées des revues de l'état des ensembles de logements (REEL) effectuées en 2015 (taille de l'échantillon = 292) et des formulaires du sommaire du dossier connexes;
- les données tirées des plans d'amélioration opérationnelle (PAO) et des rapports d'évaluation connexes (taille de l'échantillon = 157).

Entrevues menées auprès des représentants de la SCHL et d'AANC. Ces entrevues (parfois plusieurs entrevues avec la même personne) portaient principalement sur des questions relatives à la structure du programme (par exemple les exigences et les lignes directrices) et sur les procédures d'application du programme.

Études de cas des processus d'application des bureaux régionaux. Puisque le programme de l'article 95 est appliqué principalement par les régions, l'équipe de l'étude a eu de nombreuses interactions avec les gestionnaires des bureaux nationaux et leurs employés, y compris une série de conférences téléphoniques au début de l'examen, des appels de suivi au cours des mois suivants et une série de visites à chacun des bureaux régionaux pour discuter du processus d'application du programme en détails avec les employés de la SCHL affectés aux activités régionales et les conseillers de l'article 95 (dont certains ont participé par téléconférence). Les guides d'entrevue utilisés lors de ces visites sont décrits à l'annexe B.

Entrevues menées auprès de représentants des Premières Nations. Des entrevues téléphoniques ont été menées auprès de représentants des Premières Nations afin de discuter de leur expérience relative au programme de l'article 95. L'échantillon total pour ces entrevues comprenait 64 Premières Nations, dont la plupart ont été proposées par les gestionnaires régionaux, qui ont reçu des chiffres approximatifs pour l'échantillon dans leur région ainsi que les lignes directrices suivantes :

- toutes les Premières Nations de l'échantillon doivent posséder une expérience raisonnable du programme;



- l'échantillon doit être diversifié géographiquement et comprendre des communautés urbaines, rurales et éloignées;
- l'échantillon doit comprendre des Premières Nations ayant divers niveaux de revenu – pas seulement des Premières Nations fortunées ou des Premières Nations à faible revenu.

L'équipe de l'étude a tenté de communiquer avec l'ensemble de ces 64 Premières Nations, mais certaines d'entre elles n'étaient pas disponibles ou ont refusé de participer à l'entrevue. Trente-trois Premières Nations ont participé à l'entrevue. Voici la répartition des répondants :

Premières Nations participantes par région

Participants	
ALBERTA	3
ATLANTIQUE	4
COLOMBIE-BRITANNIQUE	7
MANITOBA	1
ONTARIO	10
SASKATCHEWAN	3
YUKON	1
QUÉBEC	4
<b>Grand Total</b>	<b>33</b>

Premières Nations participantes selon la géographie

Participants	
Remote	4
Rural	16
Urban	13
<b>Grand Total</b>	<b>33</b>

Les deux réserves suivantes doivent être prises en compte lors de l'examen des données provenant des entrevues auprès des Premières Nations.

- (1) Cet ensemble de réponses n'est pas représentatif de la répartition des logements de l'article 95 qui ont été financés pendant la période visée par l'étude, même si le cadre de l'échantillon de Premières Nations correspondait approximativement aux niveaux régionaux de participation des Premières Nations au programme. Il importe de souligner particulièrement la sous-représentation de la région des Prairies – 21 % des réponses aux entrevues, mais près de la moitié des logements de l'article 95. L'Ontario et la Colombie-Britannique sont surreprésentées d'environ les mêmes pourcentages, soit environ le double du nombre de répondants par rapport à leurs logements de l'article 95.
- (2) Toutes les Premières Nations interrogées participent au programme de l'article 95 depuis dix ans ou plus (à l'exception d'une Première Nation qui y participe depuis sept ans), et la majorité des répondants interrogés sont impliqués dans ce programme depuis longtemps (par exemple un gestionnaire d'habitations en poste depuis plus de trois ans). Cette limite est indiquée dans le rapport lorsque cela est nécessaire pour l'interprétation des données.

## 3 Pertinence du programme

### 3.1 Question 3.1 : Y a-t-il toujours un besoin pour le programme – c'est-à-dire, dans quelle mesure le programme comble-t-il toujours un besoin démontré et répond-il aux besoins des Premières Nations?

#### Conclusions

- (1) Les besoins en matière de logement dans les réserves des Premières Nations au Canada sont considérables.
- (2) Il appert clairement de l'examen des documents que l'ensemble des programmes de financement du gouvernement fédéral n'ont pas réussi, à ce jour, à répondre aux besoins en matière de logements des Premières Nations dans les réserves.

#### Justifications à l'appui

Comme il est indiqué dans la section 1.0, l'objectif du programme de l'article 95 est de « permettre aux Premières Nations d'augmenter leur parc de logements locatifs dans les réserves, qui sont de taille et de qualité convenables pour les membres des Premières Nations ayant un faible revenu ». À la question 3.1, on demande si les Premières Nations ont toujours un besoin à cet égard. La majorité des documents à ce sujet portent sur les besoins en matière de logements des Premières Nations en général et non spécifiquement sur les besoins en matière de logement locatif des membres des Premières Nations ayant un faible revenu. Toutefois, il est présumé que les besoins en matière de logement locatif des membres des Premières Nations ayant un faible revenu sont au moins aussi importants que les besoins globaux en matière de logement de ces communautés.

Ce besoin est amplement documenté, comme il appert des exemples récents suivants :

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

- Conclusion du rapport : « Les témoins, y compris les représentants ministériels, s'entendaient tous sur le fait qu'il y a une grave pénurie de logements dans les collectivités des Premières Nations et que les logements, dans un grand nombre d'entre elles, sont dans un état lamentable. Il n'est pas exagéré de dire qu'il existe un état d'urgence en matière de logement dans bon nombre de collectivités des Premières Nations »<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La situation du logement dans les Premières Nations : Défis et réussites, Rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, février 2015, page 4.

- Le rapport fait état d'estimations de pénurie de logements se situant entre 35 000 logements (AANC) et 85 000 logements (Assemblée des Premières Nations (APN))<sup>4</sup>.
- Le rapport conclut que le financement fédéral a été inadéquat pour répondre aux besoins des Premières Nations en matière de logement et que le gouvernement fédéral devra accroître le financement de manière considérable pour remédier à la pénurie de logements, ou d'autres moyens de financement devront être trouvés<sup>5</sup>.
- Dans son rapport final, le Comité sénatorial<sup>6</sup> recommande l'affectation de fonds suffisants au programme de l'article 95, ce qui signifie une augmentation considérable du financement.

La situation des peuples autochtones au Canada, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, mai 2014

- Conclusions du Conseil : « La situation du logement dans les communautés inuites et des Premières Nations a atteint un niveau de crise [...]. »
- « Globalement, les investissements fédéraux n'ont suivi ni le rythme de la demande en nouveaux logements ni les besoins de rénovation majeure des logements existants. »<sup>7</sup>

Données démographiques sur les Autochtones tirées de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011, Statistique Canada et AADNC (auj. AANC), 2011

- Conclusion : « En dépit des investissements fédéraux importants, la pénurie de logements dans les réserves s'est aggravée au cours des dernières années. Par ailleurs, la population autochtone s'accroît plus rapidement que le reste de la population canadienne, ce qui ne fera qu'augmenter les besoins en logements. »<sup>8</sup>

Juin 2011 — Rapport *Le Point de la vérificatrice générale du Canada*, Chapitre 4 — Les programmes pour les Premières nations dans les réserves<sup>9</sup>

- Le rapport conclut que les investissements fédéraux (par AANC et la SCHL) n'ont suivi ni le rythme de la demande en nouveaux logements dans les réserves, ni les besoins de rénovation majeure des logements existants.

---

<sup>4</sup> Selon le rapport de 2014 de l'APN pour le Québec et le Labrador, la pénurie de logements au Québec et au Labrador seulement est estimée à plus de 9 000 logements.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, Rapport intérimaire du Sénat, page 55.

<sup>6</sup> Le logement et l'infrastructure dans les réserves : Recommandations de changements, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, juin 2015, page 19.

<sup>7</sup> La situation des peuples autochtones au Canada, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, mai 2014, page 7.

<sup>8</sup> Données démographiques sur les Autochtones tirées de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011, Statistique Canada et AADNC (auj. AANC), 2011

<sup>9</sup> Juin 2011 — Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada, Chapitre 4 — Les programmes pour les Premières nations dans les réserves, 2011, page 20.



Pleins feux sur le logement des Autochtones, Observateur du logement au Canada, 2005

- Le rapport conclut que les programmes de logement d'AANC et de la SCHL « n'ont pas permis d'empêcher le manque croissant de logements. Selon les estimations, il manquerait entre 20 000 et 35 000 unités [en 2005], et le nombre augmenterait de 2 200 par an. »

Le Point en recherche – Conditions de logement des ménages autochtones vivant dans les réserves, mars 2016

- Ce rapport conclut que, selon l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011, 50 % des ménages dans les réserves vivent dans des logements qui sont inadéquats (nécessitent des réparations importantes) ou ne sont pas convenables (surpeuplés, selon les normes nationales) ou les deux. Ce pourcentage est demeuré relativement constant depuis 1996<sup>10</sup>.

Comme il est indiqué dans le résumé du document précédent, les besoins des Premières Nations en matière de logement ne concernent pas seulement le nombre de logements, mais également leur état. Par exemple :

- Le Rapport sur les droits à l'égalité des Autochtones de 2010 indique que, en 2006, 23 % des ménages autochtones vivaient dans des logements nécessitant des réparations importantes comparativement à 7 % pour les ménages non autochtones<sup>11</sup>. Toutefois, la situation des ménages dans les réserves était pire – en 2006, 42 % des ménages vivaient dans des logements nécessitant des réparations importantes<sup>12</sup>.
- Le surpeuplement constitue également un problème important – en 2011, 21 % des ménages autochtones dans les réserves vivaient dans des logements surpeuplés, comparativement à 6 % pour l'ensemble de la population<sup>13</sup>.

Lors des entrevues auprès des Premières Nations, on a demandé aux répondants d'indiquer la proportion approximative de leurs membres des Premières Nations qui avaient besoin d'un logement social convenable, en tenant compte tant des membres vivant dans les réserves que des membres vivant hors des réserves et souhaitant revenir dans la communauté. Le besoin estimé pour les membres vivant dans les réserves et hors des réserves se situe entre 10 % et 25 % de l'ensemble des membres des Premières Nations.

---

<sup>10</sup> Le Point en recherche – Conditions de logement des ménages autochtones vivant dans les réserves, mars 2016, pages 1 et 15.

<sup>11</sup> Rapport sur les droits à l'égalité des Autochtones, Commission canadienne des droits de la personne, 2010, chapitre 5.

<sup>12</sup> *Op. cit.*, Le Point en recherche, page 15.

<sup>13</sup> *Ibid.*, page 12.

## 3.2 Question 3.2 : Le programme de l'article 95 est-il aligné sur les priorités du gouvernement fédéral et sur celles de la SCHL?

### Conclusions

- (1) Le programme de l'article 95 est aligné sur les priorités du gouvernement fédéral.
- (2) Le programme de l'article 95 est aligné sur les priorités de la SCHL.

### Justifications à l'appui

#### Alignement sur les priorités du gouvernement fédéral

Comme il est indiqué à la question 3.1, tant le rapport du Sénat de 2015 que le rapport du BVG de 2011 recommandent un financement fédéral additionnel pour le logement des Premières Nations. Ces rapports indiquent l'important soutien du gouvernement fédéral à l'égard des programmes conçus pour augmenter le parc de logements des Premières Nations.

Le budget fédéral de 2016 démontre clairement la priorité du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'amélioration de la disponibilité et de l'état des logements pour les peuples des Premières Nations vivant dans les réserves.

*« Les Autochtones qui vivent dans les réserves sont plus susceptibles de connaître de piètres conditions de logement et le surpeuplement que la population en général. Afin de répondre aux besoins urgents en matière de logement dans les réserves, le budget de 2016 propose d'accorder 554,3 millions de dollars sur deux ans, à compter de 2016-2017. Les investissements proposés constituent une première étape. Au cours de l'année à venir, le gouvernement collaborera avec les collectivités des Premières Nations à l'élaboration d'une approche à long terme efficace destinée à soutenir la construction et l'entretien d'une offre suffisante de logements dans les réserves dans le contexte d'un plus vaste cadre national relatif au logement. »*

#### Alignement sur les priorités de la SCHL

Selon les documents et les hauts fonctionnaires de la SCHL, la SCHL a constamment réitéré son appui au logement des Premières Nations dans les réserves, par exemple :

Le Point en recherche de 2016 de la SCHL mentionné ci-dessus indique ce qui suit : « Nous travaillons en partenariat avec les communautés des Premières Nations, dans le cadre de nos programmes de logement et de nos initiatives de développement du potentiel, afin d'aider ces communautés à atteindre leurs objectifs en matière de logement et à améliorer l'ensemble de leurs conditions de vie. Nous collaborons avec les Premières Nations afin de soutenir leurs efforts pour prendre en charge leur parc résidentiel, améliorer leurs logements existants, en construire de nouveaux et continuer de développer leur capacité de prendre en charge tous les aspects de la gestion et de l'entretien de leurs habitations. »<sup>14</sup>

En novembre 2013, lors de son témoignage devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, la vice-présidente du Secteur des activités régionales et de l'aide au

<sup>14</sup> *Op. cit.*, Le Point en recherche, page 5



logement de la SCHL a déclaré ce qui suit : « *En fait, un élément central du mandat de la SCHL consiste à soutenir le logement abordable pour les Canadiens à faible revenu, notamment les Autochtones.* »<sup>15</sup>

Le Plan d'entreprise 2016-2020 de la SCHL énonce ce qui suit : « *Le logement dans les réserves est aussi un enjeu requérant une attention considérable. Nous poursuivrons notre collaboration avec nos clients des Premières Nations afin de les aider à améliorer les conditions de logement dans leurs communautés. Les méthodes employées en ce moment à l'égard du logement des Premières Nations ne suffiront pas à répondre à la demande croissante. C'est pourquoi l'élaboration de méthodes innovatrices pour répondre aux besoins en matière de logement demeurera une priorité tout au long de la période de planification. Cela impliquera un examen des programmes de logement offerts par la SCHL dans les réserves qui servira à évaluer les résultats et à déterminer dans quelle mesure ces programmes permettent de répondre aux objectifs du gouvernement fédéral et à continuer de relever les occasions de maximiser l'utilisation des fonds fédéraux et leurs répercussions.* »

Le Plan d'entreprise énonce les résultats attendus suivants pour la Société au cours de la période 2016-2020 :

### Résultat immédiat

Les investissements fédéraux et les autres activités de la SCHL contribuent à donner accès à des logements abordables, convenables et adéquats, notamment dans les réserves.

### Résultat à long terme

Le pourcentage de besoins en matière de logement hors des réserves et le pourcentage de ménages vivant dans un logement inférieur aux normes dans les réserves n'augmentent pas.

---

<sup>15</sup> Témoignage devant le Comité sénatorial permanent des Peuples autochtones, 26 novembre 2013.

## 4 Incidences de l'application du programme pendant la phase de demande et de construction sur l'atteinte des résultats attendus

### 4.1 Question 4.1 : Les informations concernant les processus d'admissibilité, d'affectation et de demande sont-elles claires?

#### Conclusions

- (1) Les participants des Premières Nations ont un niveau de compréhension moyen ou bon des processus d'admissibilité et de demande, et un niveau de compréhension moyen du processus décisionnel concernant les attributions et les montants de subvention<sup>16</sup>.
- (2) Des gestionnaires d'habitations expérimentés sont d'avis que le temps nécessaire pour remplir une demande (avec l'aide de leur conseiller de la SCHL) est raisonnable. Toutefois, il est probable que les personnes n'ayant pas une expérience de ce processus ne partagent pas cet avis.

#### Justifications à l'appui

Comme il est indiqué ci-dessous, la majorité des processus concernant les affectations de subventions au logement de l'article 95 étaient assez clairs et compréhensibles pour les participants des Premières Nations, selon les résultats de nos entrevues. Tous les processus ont reçu la note « passable » ou une note supérieure. Deux processus, soit la manière dont les décisions concernant les affectations sont prises et la manière dont les subventions de l'article 95 sont déterminées, ont reçu les évaluations les plus faibles et le pourcentage le plus élevé de répondants ayant évalué la clarté et la facilité du processus comme étant « mauvaise » ou « très mauvaise ». Environ 40 % des répondants des Premières Nations ayant fourni des explications à l'égard de ces évaluations ont indiqué qu'ils ignoraient tout du processus.

Processus	Évaluation moyenne	% des répondants ayant répondu « mauvaise » ou « très mauvaise »
Admissibilité aux affectations	3,6	19
Ce que vous devez faire pour être admissible à des affectations	3,7	19
La manière dont les décisions concernant les affectations sont prises	3,1	43
Le processus de demande complet	3,7	21

<sup>16</sup> Voir également la section 4.2 concernant le niveau de compréhension de la manière dont les décisions sont prises.



Comment les subventions de l'article 95 sont déterminées	3,3	27
--	-----	----

Échelle de notation : 1=très mauvaise, 2=mauvaise, 3=passable, 4=bonne, 5=très bonne

Les opinions des conseillers de la SCHL à l'égard de la clarté de ces processus sont compatibles avec les réponses des Premières Nations :

- en général, le niveau de compréhension du processus d'affectation est bon;
- en ce qui concerne le processus de demande :
  - le niveau de compréhension varie grandement d'une communauté à l'autre;
  - en général, le niveau de compréhension du processus de demande varie entre passable et bon pour les gestionnaires d'habitations, mais ce niveau de compréhension est limité pour le chef et le conseil (qui ont beaucoup d'autres responsabilités).

Les Premières Nations ont répondu ce qui suit à l'égard du processus pour remplir une demande (communément appelée formulaire 301A) :

**Si un ou plusieurs logements vous sont attribués, combien de temps est nécessaire pour remplir la demande complète?**

La majorité des Premières Nations interrogées (63%) a indiqué que le temps requis pour remplir une demande complète pour les logements de l'article 95 est raisonnable et gérable. Le délai moyen le plus souvent indiqué était de un à deux jours. Ce délai de un à deux jours était accompagné de commentaires selon lesquels une telle efficacité ne pouvait être atteinte qu'après un certain nombre d'années d'expérience à remplir ces formulaires. Les répondants des Premières Nations ont indiqué que les personnes n'ayant pas d'expérience dans ce processus ne pourraient remplir les formulaires de demande exigés à l'intérieur de ce délai. Les personnes ayant indiqué que les exigences étaient « trop élevées » ont déclaré qu'il y avait trop de documents à remplir et que ce travail pouvait prendre jusqu'à 80 heures à compléter.

**La SCHL offre-t-elle de l'aide pour remplir la demande?**

La majorité des répondants des Premières Nations (88 %) a indiqué que la SCHL offre une aide pour remplir la demande. Les répondants ont indiqué que le personnel de la SCHL était disponible par téléphone et par courriel, et qu'il consacrait du temps sur les lieux pour aider à remplir la demande et faire les calculs. Les répondants des Premières Nations ont indiqué qu'ils appréciaient beaucoup avoir accès au personnel de la SCHL pour obtenir des conseils et de l'aide.

## 4.2 Question 4.2 : Dans quelle mesure les processus d'affectation des subventions de l'article 95 au niveau régional sont-ils efficaces (considérant les besoins en matière de logement, les critères utilisés pour les attributions et les processus pour déterminer les montants de subvention)?

### Conclusions

- (1) Dans toutes les provinces, les besoins des Premières Nations en matière de logement sont pris en compte au moins dans une certaine mesure.
- (2) Le processus d'attribution est généralement qualifié de passable, mais il n'est pas bien compris par de nombreuses Premières Nations.
- (3) La plupart des Premières Nations ne comprennent pas comment les montants de subvention sont déterminés.
- (4) Les Premières Nations n'ont pas une bonne compréhension de ce que devraient couvrir les charges opérationnelles de référence.
- (5) La plupart des Premières Nations exigent des loyers dans toutes les régions, sauf dans la région de l'Atlantique<sup>17</sup>.

### Justifications à l'appui

Le tableau ci-dessous, qui présente les processus d'affectation régionaux, indique que :

- les processus d'attribution régionaux sont généralement similaires, mais varient selon les conditions et les pratiques historiques régionales;
- toutes les provinces tiennent compte, au moins dans une certaine mesure (c'est-à-dire, au moins de la taille de la population), des besoins des Premières Nations en matière de logement, et deux provinces ont expressément tenu compte des besoins des Premières Nations dans les analyses des besoins;
- les Premières Nations participent aux décisions en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario et au Québec.

Les Premières Nations ne participent pas aux décisions annuelles en Colombie-Britannique, en Alberta et dans la région de l'Atlantique; toutefois, en Alberta et dans la région de l'Atlantique, les organisations des Premières Nations ont participé, il y a plusieurs années, aux discussions concernant le processus d'attribution annuel.

---

<sup>17</sup> Remarque : « des loyers sont chargés » ne signifie pas la même chose que « des loyers sont perçus ».

Province/région	Critères d'admissibilité et processus d'affectation	Critères de décision concernant l'affectation	Participation des Premières Nations au processus de décision annuel
Colombie-Britannique	Les critères d'admissibilité comprennent le rendement antérieur du programme. Les affectations aux Premières Nations sont faites par le bureau régional.	Les priorités comprennent la distribution équitable des logements disponibles, y compris une préférence pour les non-participants récents.	Non
Alberta et Yukon	Les critères d'admissibilité comprennent le rendement antérieur du programme et les arrangements concernant l'assurance et les garanties d'emprunt ministérielles (GEM). Les affectations aux Premières Nations sont faites par le bureau provincial.	Les priorités sont établies par suite d'une analyse des besoins en matière de logement selon le niveau de surpeuplement.	Non
Saskatchewan	Les critères d'admissibilité comprennent le rendement antérieur du programme. Le bureau provincial attribue des logements aux conseils tribaux, qui les attribuent ensuite aux Premières Nations.	Les divers conseils tribaux ont des critères d'attribution différents, qui comprennent la prise en compte des populations des Premières Nations, dans certains cas.	Oui – consultation auprès de la Federation of Sovereign Indigenous Nations (FSIN) et attributions par les conseils tribaux.
Manitoba	Même qu'en Saskatchewan.	Même qu'en Saskatchewan.	Oui – attributions par les conseils tribaux.

Province/région	Critères d'admissibilité et processus d'affectation	Critères de décision concernant l'affectation	Participation des Premières Nations au processus de décision annuel
Ontario	Les critères d'admissibilité comprennent le rendement antérieur du programme. Les attributions aux Premières Nations sont faites par un groupe de travail chargé des attributions (SCHL, AANC et Premières Nations).	Les attributions des logements disponibles sont faites en fonction d'un système de notation publiée et de la manière dont les Premières Nations ont géré les attributions antérieures.	Oui – le groupe de travail chargé des attributions.
Québec	Les critères d'admissibilité comprennent le rendement antérieur du programme ainsi que l'admissibilité à une GEM. Les attributions aux Premières Nations sont faites par le bureau provincial (voir les descriptions supplémentaires dans les deux prochaines colonnes).	Sauf les Premières Nations visées par un traité, les attributions sont faites en fonction d'une formule élaborée par le Comité d'attribution (SCHL, AANC, Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL)). Cela est fondé sur les besoins des Premières Nations en matière logement (déterminés en fonction des populations et du nombre d'assistés sociaux).	Oui – le Comité d'attribution a élaboré une formule d'attribution et examine les décisions relatives aux attributions.

Province/région	Critères d'admissibilité et processus d'affectation	Critères de décision concernant l'affectation	Participation des Premières Nations au processus de décision annuel
Atlantique	Les critères d'admissibilité comprennent le rendement antérieur du programme ainsi que l'admissibilité à une GEM. Les attributions aux Premières Nations sont faites par le bureau régional.	Un logement est attribué par communauté. Les fonds restants sont alloués en fonction des populations des Premières Nations.	Non

Comme il est indiqué à la question 4.1, les répondants des Premières Nations ont indiqué que leur niveau de compréhension du processus d'attribution était « passable », en moyenne. Toutefois, lorsqu'on a demandé aux Premières Nations si elles étaient d'avis que le processus d'attribution était équitable, environ 30 % d'entre elles ont indiqué n'avoir aucune opinion, car elles ne connaissaient pas le déroulement du processus d'attribution.

En ce qui concerne les répondants des Premières Nations ayant évalué l'équité du processus d'attribution, la moyenne était de 2,7, soit près de « passable, dans une certaine mesure ». Voici les motifs les plus fréquemment exprimés par les personnes ayant indiqué que le processus était équitable.

- Elles comprennent que le budget de la SCHL est limité.
- Les exigences relatives à la reddition de comptes et à la capacité de la Première Nation sont raisonnables.
- Les attributions plus importantes aux Premières Nations de plus grande taille reflètent des besoins plus importants.

Voici les motifs le plus fréquemment exprimés par les Premières Nations ayant indiqué que le processus était moins qu'équitable.

- Les attributions proportionnelles fondées sur le nombre total de Premières Nations dans une province ne répondent pas aux besoins.
- Les exigences de financement excluent certaines Premières Nations qui ne sont pas en mesure de contribuer au financement de la bande.
- Toutes les Premières Nations sont traitées de la même manière, mais les niveaux de capacité diffèrent.



- Les critères d'attribution ne tiennent pas compte des membres hors des réserves.
- Les seuils de revenu excluent certains membres de la communauté ayant besoin d'occuper un logement de l'article 95.

Certaines données indiquent que les Premières Nations situées dans des régions éloignées sont d'avis que le processus d'attribution est moins équitable que dans d'autres régions, et les Premières Nations de la Colombie-Britannique sont d'avis que le processus est moins équitable que dans d'autres provinces/territoires; par contre, le nombre de réponses à l'enquête est trop restreint pour que ces déclarations soient considérées comme étant statistiquement valables.

Le tableau ci-dessous, qui présente le processus régional de détermination des subventions, indique que :

- toutes les régions/provinces utilisent essentiellement le même processus pour établir les charges opérationnelles de référence;
  - elles sont déterminées initialement à des fins de planification et de discussion par le bureau régional en fonction d'une analyse des états financiers des exercices précédents pour des logements et des régions semblables;
  - elles sont révisées de concert avec les Premières Nations et finalisées dans le cadre de discussions conjointes (la portée de ces discussions varie d'une région à l'autre);
- la méthode utilisée pour déterminer la contribution minimale sous forme de recettes (CMR) varie considérablement d'une région à l'autre, mais il s'agit essentiellement de s'entendre sur les loyers qui sont exigés ou devraient l'être (sauf dans la région de l'Atlantique);
- des loyers sont exigés dans la plupart des communautés des Premières Nations dans toutes les régions/provinces, sauf dans la région de l'Atlantique (nous soulignons toutefois que cela ne signifie pas nécessairement que les loyers sont perçus).

Province/région	Méthode pour établir les charges opérationnelles de référence	Méthode pour déterminer la contribution minimale sous forme de recettes
Colombie-Britannique	Déterminée par le bureau régional en fonction d'une analyse des états financiers des exercices précédents pour des logements semblables. En général, aucune participation des Premières Nations.	La CMR est établie (1) initialement en fonction d'un montant établi à partir du montant de subvention disponible, des mensualités hypothécaires et de la charge opérationnelle de référence; (2) au montant que les Premières Nations indiquent comme étant celui qu'elles peuvent payer. La plupart des Premières Nations perçoivent des loyers.
Alberta et Yukon	Les estimations initiales sont fondées sur un examen régional des données historiques sur les coûts. Tout problème est relevé et examiné avec la Première Nation avant que ce paramètre ne soit finalisé.	La CMR est fixée à un montant équivalant aux paiements d'affectation pour le logement d'AANC pour les occupants de chaque logement. Certains ajustements sont effectués en fonction des discussions avec les Premières Nations. Des loyers sont exigés.
Saskatchewan	Même que l'Alberta	Même que l'Alberta
Manitoba	Même que l'Alberta	Même que l'Alberta
Ontario	La région de l'Ontario effectue un examen annuel détaillé des charges opérationnelles sur cinq ans pour les communautés en se fondant sur leurs charges déclarées auditées. Les recommandations d'ajustements pour tenir compte de l'inflation sont fondées sur cet examen. Ces chiffres de référence sont utilisés à des fins de planification et pour guider les discussions avec les Premières Nations.	La région de l'Ontario calcule les estimations initiales de la CMR au moyen d'un modèle de prévision des coûts et effectue également un examen des frais de logement antérieurs des Premières Nations. Des discussions avec les Premières Nations ont ensuite lieu pour déterminer si des loyers plus élevés peuvent être exigés compte tenu des profils de revenu de la communauté. La plupart des Premières Nations exigent des loyers.

Province/région	Méthode pour établir les charges opérationnelles de référence	Méthode pour déterminer la contribution minimale sous forme de recettes
Québec	Même que l'Alberta	La CMR est établie au montant que les Premières Nations indiquent comme étant celui qu'elles peuvent payer. La plupart des Premières Nations exigent des loyers.
Atlantique	Même que l'Alberta	La CMR est établie au montant que les Premières Nations indiquent comme étant celui qu'elles peuvent payer, mais le bureau régional demande aux Premières Nations d'utiliser comme point de départ la formule de la CMR indiquée dans les directives du programme. Aucun loyer n'est exigé.

Comme il est indiqué à la question 4.1, les répondants des Premières Nations ont indiqué que leur niveau de compréhension était « passable », en moyenne, en ce qui a trait à la manière dont les montants de subvention de l'article 95 sont déterminés. Toutefois, lorsqu'il leur a été demandé, dans une question subséquente, s'ils avaient des commentaires à formuler sur la manière dont les montants de subvention sont déterminés, 50 % des répondants ont indiqué qu'ils ne pouvaient formuler aucun commentaire, indiquant qu'ils ne connaissaient pas la formule ou ne se souvenaient pas du fonctionnement de la formule ou que leurs besoins en matière de logements abordables étaient si importants qu'ils participaient quels que soient les montants de subvention, et ne s'étaient donc pas préoccupés des calculs.

Parmi les répondants des Premières Nations ayant fourni des commentaires sur la manière dont les montants de subvention de l'article 95 sont déterminés, 68 % des Premières Nations ont formulé des commentaires négatifs et 38 % ont fourni des réponses positives.

Les principales préoccupations exprimées à l'égard des montants de subvention de l'article 95 concernaient deux points : 1) les montants de subvention ne tiennent pas compte, de manière équitable, des restrictions géographiques (par exemple les distances importantes à parcourir pour obtenir la main-d'œuvre et les matériaux de construction les plus proches), ce qui peut avoir une incidence sur le prix maximal du logement et, conséquemment, sur le montant du prêt; et 2) l'absence de rajustement pour tenir compte de l'inflation pendant toute la durée du contrat hypothécaire (ce qui indique un manque de compréhension à l'égard de ce que devraient couvrir les charges opérationnelles de référence. Cela sera traité plus en détails ci-dessous.)



### Charges opérationnelles de référence

Les attentes du programme relatives aux charges opérationnelles de référence sont énoncées à la section 1.3.4 des Directives du programme. Après la description des éléments qui devraient être inclus dans les charges opérationnelles de référence, les Directives prévoient ce qui suit : « On s'attend à ce que les frais de fonctionnement réels soient inférieurs aux repères au cours des premières années, ce qui se traduit par des excédents de fonctionnement. Ces excédents, affectés à une réserve de fonctionnement, sont nécessaires pour couvrir les pertes des années ultérieures, quand il y a de l'inflation ou quand les coûts réels dépassent les frais de fonctionnement repères établis au moment de l'engagement. En cas de déficit de fonctionnement dépassant les fonds disponibles dans la réserve de fonctionnement [au cours des années ultérieures], il peut être nécessaire de hausser les droits d'occupation ou les fonds versés par la Première Nation. »<sup>18</sup>

Pour développer, pour un ensemble de l'article 95 donné (c'est-à-dire un ensemble de logements attribués au cours d'une année donnée) :

- Les charges opérationnelles de référence devraient être supérieures aux charges opérationnelles réelles (y compris les contributions requises au fonds de réserve) au cours des premières années de l'ensemble et, par conséquent, il y aura un excédent.
- Cet excédent est censé être conservé par la Première Nation dans un compte du fonds de réserve de fonctionnement afin d'être utilisé pour couvrir l'inflation et l'augmentation des coûts d'entretien et des réparations mineures des logements au cours des années ultérieures.
- Si le solde du compte de fonds de réserve de fonctionnement n'a pas augmenté à un niveau suffisant au cours des années pour couvrir ces coûts pour les logements plus vieux, la contribution de la Première Nation pour ces logements devra être plus élevée que la CMR au cours des années ultérieures.

Lors des entrevues menées auprès des Premières Nations, les répondants ne semblaient pas être au courant de cela. Selon les conseillers, la plupart de leurs clients n'ont pas une bonne compréhension des charges opérationnelles de référence et de la CMR ou de leur rôle dans la détermination du montant de la subvention.

## **4.3 Question 4.3 : Les directives et les documents exigés pour commencer la construction (par exemple le contrat de prêt et l'accord d'exploitation) sont-ils raisonnables et compris par toutes les parties?**

### **Conclusions**

- (1) De manière générale, les Premières Nations expérimentées sont d'avis que l'accord d'exploitation et le contrat de prêt sont clairs et compréhensibles.

---

<sup>18</sup> Directives du programme, pages 8-9.



(2) Toutefois, il appert des entrevues menées auprès des représentants des activités régionales et des conseillers que, de manière générale, ils sont d'avis que le chef et le conseil n'ont pas une bonne compréhension de ces documents.

## **Justifications à l'appui**

### Prix maximum par logement

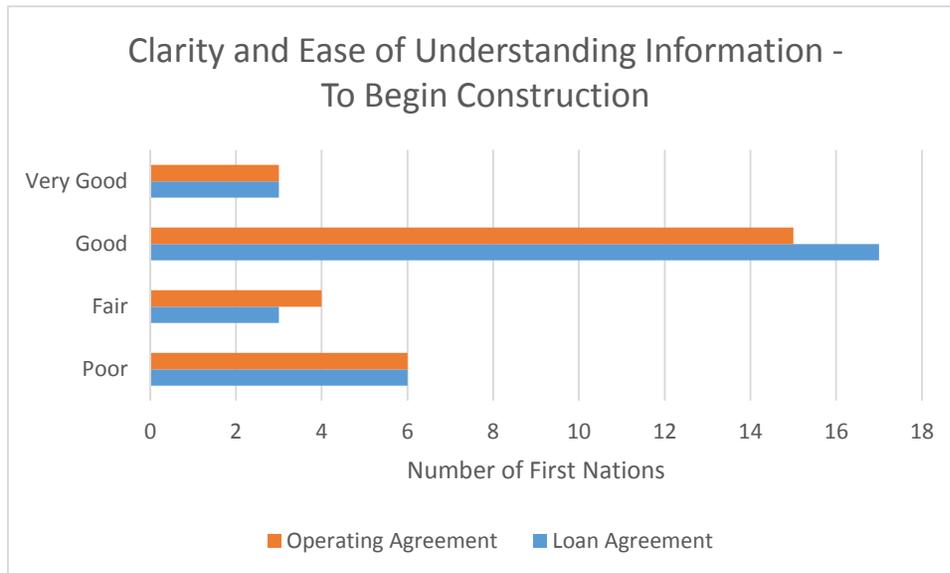
Le prix maximum par logement (PML) pour la construction de logements est fixé par la SCHL et détermine le montant maximal du prêt qui sera subventionné. La question spécifique de la suffisance du PML n'a pas fait l'objet de l'étude, mais des questions à cet égard ont été posées aux Premières Nations. Les réponses des répondants des Premières Nations concernant la suffisance du PML étaient partagées. Un tiers des répondants ont affirmé que le montant était suffisant et un tiers ont affirmé qu'il ne l'était pas. Les autres répondants ont affirmé que les montants étaient plutôt suffisants mais serrés ou n'ont fourni aucune appréciation. Aucune tendance importante, indiquant que le PML constituait une question prédominante selon la région ou la géographie ne s'est dégagée des données; toutefois, les Premières Nations ayant indiqué que le PML était insuffisant sont situées principalement en Ontario et sont des communautés urbaines.

	<b>% répondants</b>	<b>n</b>
Oui	37 %	11
Suffisant mais serré	27 %	8
Non	37 %	11
<b>Moyenne globale</b>	<b>100 %</b>	<b>30</b>

Comme il est mentionné ci-dessus, l'un des principaux points soulevés était que certaines Premières Nations sont d'avis que la proximité des ressources disponibles pour la construction (matériaux et main-d'œuvre) n'est pas prise en compte.

### Contrat de prêt et accord d'exploitation

En général, les répondants des Premières Nations sont d'avis que ces documents sont clairs et compréhensibles et leur ont attribué la note « bonne », comme il appert du graphique ci-dessous.



Clarity and Ease of Understanding Information – To begin Construction = Clarté et facilité de compréhension des informations – pour commencer la construction

Very Good = Très bonne

Good = Bonne

Fair = Passable

Poor = Mauvaise

Number of First Nations = Nombre de Premières Nations

Operating Agreement = Accord d'exploitation

Loan Agreement = Contrat de prêt

Il n'y a pas de différence évidente dans les évaluations d'une région géographique à l'autre (éloignée, rurale, urbaine) ou d'une région à l'autre, même si la Colombie-Britannique a reçu l'évaluation la plus faible, avec une moyenne se situant plus près de « passable ». Les répondants des Premières Nations ayant qualifié de « bonne » la clarté et la facilité de compréhension du contrat de prêt et de l'accord d'exploitation ont souligné le volume d'informations et le caractère juridique de la terminologie comme étant problématiques, surtout lors de la présentation de ces documents au chef et au conseil à des fins d'approbation.

Les opinions du personnel des activités régionales et des conseillers interrogés correspondent aux opinions exprimées par les Premières Nations :

- Le niveau de compréhension des gestionnaires d'habitations à l'égard du contrat de prêt et de l'accord d'exploitation se situe entre passable et bon, selon la quantité d'interactions avec le



conseiller et de formation offerte par le conseiller. Un certain nombre de personnes ont indiqué qu'elles apprécieraient que ces documents soient simplifiés.

- Le personnel des activités régionales et les conseillers sont d'avis que, de manière générale, le chef et le conseil n'ont pas une bonne compréhension de ces documents. On remarque que la compréhension de ces documents est perçue comme étant plus importante que la compréhension des processus d'affectation et de demande, car ces documents créent des obligations financières importantes à long terme pour les Premières Nations.

#### **4.4 Question 4.4 : Les modes de financement des coûts de construction font-ils en sorte que la construction puisse se dérouler d'une manière qui est compatible avec la lettre d'engagement et le contrat de prêt?**

##### **Conclusions**

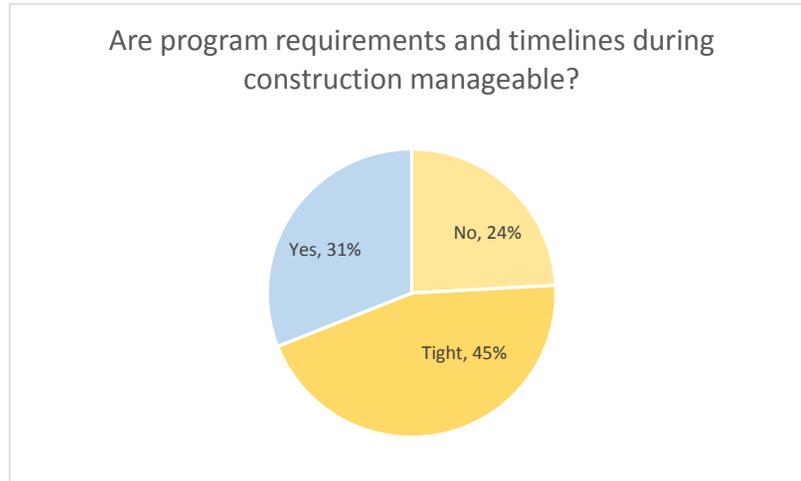
- (1) La plupart des Premières Nations ont de la difficulté à gérer les délais de construction ou, du moins, sont d'avis que les délais sont très serrés. Selon les Premières Nations, cela est attribuable aux longs délais entre le dépôt de leurs demandes et les engagements finaux.
- (2) Le financement de la construction ne semble pas poser problème pour les Premières Nations expérimentées qui sont en mesure de financer une partie des coûts.
- (3) Les Premières Nations qui ne sont pas dans cette position ignorent que, dans certains cas, des versements peuvent être faits par la SCHL pendant la construction.

##### **Justifications à l'appui**

Peu de répondants des Premières Nations ont indiqué que les exigences et les échéances du programme pendant la construction étaient gérables. La majorité des répondants des Premières Nations (69 %) ont indiqué que les délais n'étaient pas du tout gérables et qu'ils étaient serrés<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Il s'agissait d'une question ouverte et l'intervieweur a ensuite classé les réponses en « oui », « non », « serrés » ou aucune réponse.



Are program requirements and timelines during construction manageable? = Les exigences du programme et les délais pendant la construction sont-ils gérables?

Yes = Oui, 31 %

No = Non, 24 %

Tight = Serrés, 45 %

Le principal problème soulevé par les répondants des Premières Nations concernait la durée du processus de demande complet, à compter de la manifestation d'intérêt jusqu'aux engagements finaux. Ils ont indiqué que les avis finaux d'approbation par la SCHL étaient souvent expédiés vers la fin de l'été, le processus d'appel d'offres n'ayant ensuite lieu qu'en automne. Les Premières Nations se trouvent alors dans la situation difficile de construire pendant les mois d'hiver. La construction en hiver est perçue comme étant problématique et entraînent des coûts plus élevés et éventuellement du travail de qualité inférieure.

Les trois quarts des répondants des Premières Nations ont indiqué que leur expérience à l'égard du financement du coût de construction des logements de l'article 95 était positive. Cela s'expliquerait principalement par la situation financière des Premières Nations de ces répondants – tous les répondants des Premières Nations qui ont affirmé avoir une expérience positive sont en mesure de soutenir le financement de la construction en utilisant leurs propres capitaux, des fonds appartenant à la bande ou des revenus autonomes, sans dépendre du versement de fonds par la SCHL.

Les répondants des Premières Nations ayant affirmé que leur expérience à l'égard du financement n'était pas positive ont indiqué les problèmes suivants :

- un accès limité aux fonds pour verser les paiements à l'entrepreneur jusqu'à ce que la SCHL ne débloque les fonds;
- la difficulté à obtenir les approbations du chef et du conseil pour utiliser les capitaux de la Première Nation;



- les longs délais pour les inspections de la SCHL devant être effectuées à certaines étapes critiques de la construction<sup>20</sup>, ce qui a pour effet de retarder le déblocage des fonds de la SCHL.

Vers la fin de l'étude, nous avons appris que, dans certains cas, la SCHL peut consentir des versements pendant la construction, mais les Premières Nations ne semblent pas être informées de cette possibilité.

Le personnel et les conseillers des Activités régionales étaient d'avis que, de manière générale, le système fonctionne bien, à l'exception des problèmes de délais susmentionnés.

---

<sup>20</sup> Voir les Directives du programme, page 13.



## **5 Incidences de l'application du programme pendant la phase d'administration sur l'atteinte des résultats attendus**

### **5.1 Question 5.1 : Combien de logements ont-ils été fournis pendant la période visée par l'étude (y compris leur répartition par année, par province, par type de logements, par taille de Première Nation)?**

#### **Conclusions**

- (1) En moyenne, 1 122 logements par année relevant de l'article 95 ont été financés pendant la période de 12 ans visée par l'étude, pour un total de 13 465 logements pendant cette période.
- (2) Actuellement, les provinces des Prairies ont le pourcentage le plus élevé de ménages dans les réserves qui vivent dans de mauvaises conditions de logement et sont trop pauvres pour pouvoir déménager.
- (3) Quatre-vingt-un pour cent des logements de l'article 95 financés pendant la période visée par l'étude étaient des maisons individuelles.
- (4) En général, les Premières Nations ayant une petite population vivant dans les réserves ont obtenu un nombre de logements par membre des Premières Nations vivant dans les réserves plus grand que les Premières Nations ayant une grande population vivant dans les réserves.

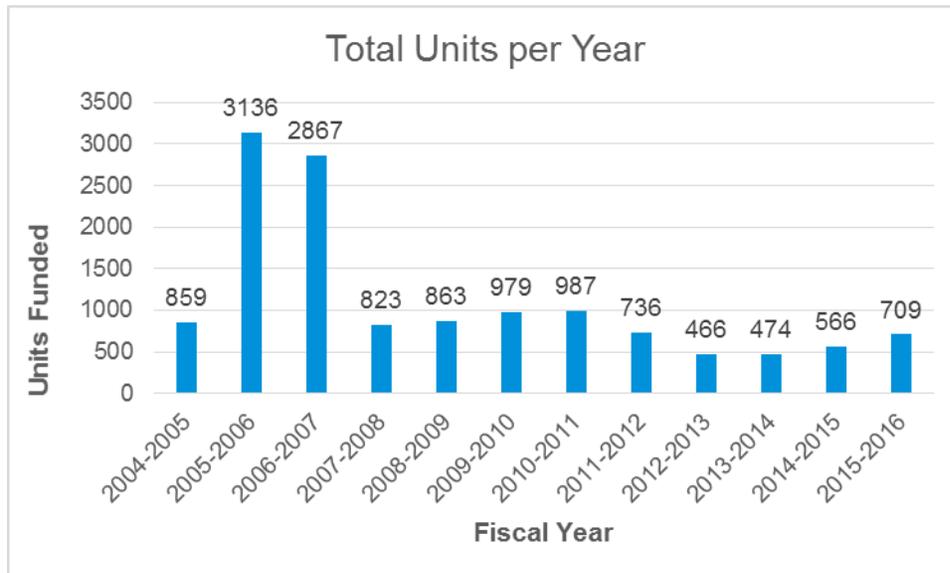
#### **Justifications à l'appui**

##### Nombre de logements financés

Comme il appert du diagramme ci-dessous, 13 465 logements de l'article 95 ont été financés pendant la période visée par l'étude. Il y a eu une importante augmentation en 2005-2007 en raison du financement ponctuel accordé par le Conseil du Trésor. Il y a eu une baisse du nombre de logements financés au cours de la période de trois ans s'échelonnant de 2012-2013 à 2014-2015 en raison de problèmes techniques à la SCHL<sup>21</sup>, mais le nombre de logements en 2015-16 est revenu au niveau de 2011-2012.

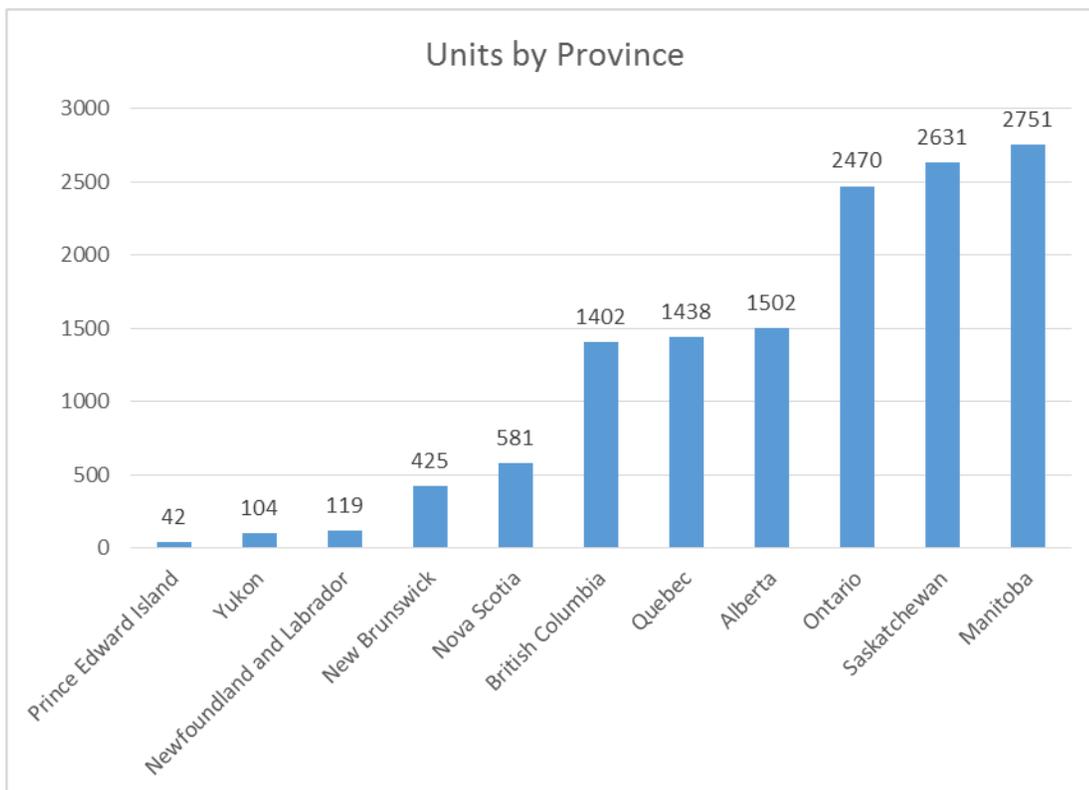
---

<sup>21</sup> Ces problèmes étaient liés aux modèles utilisés pour établir les prévisions de coûts pour la durée du programme.



#### Répartition des logements par province

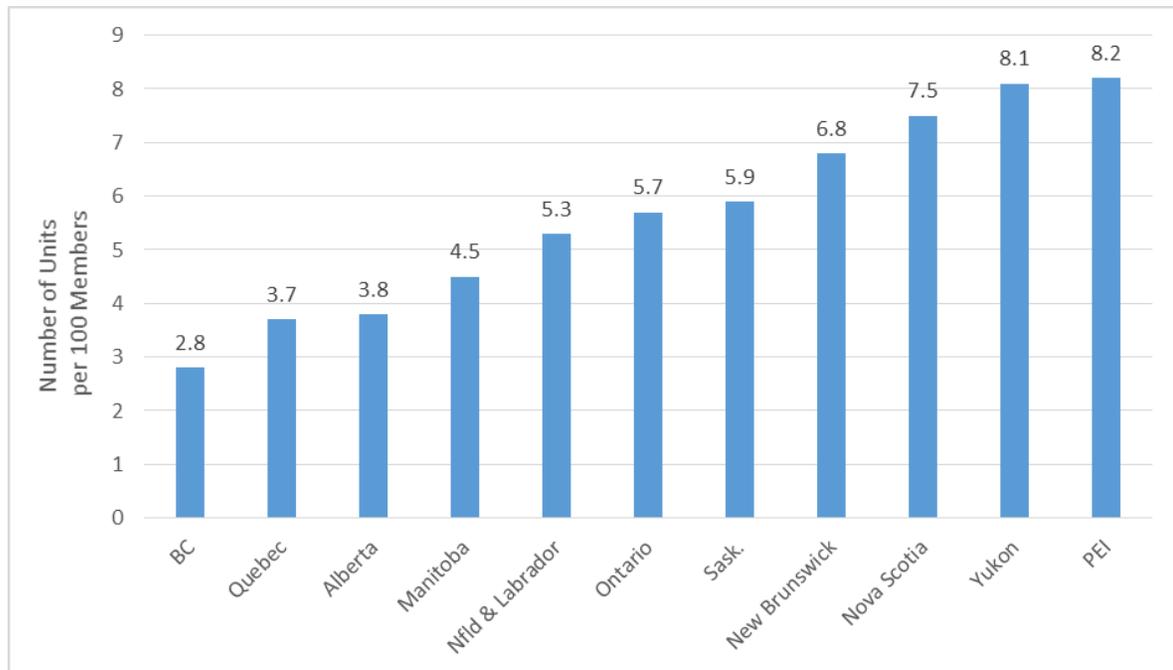
La répartition des logements attribués par province au cours de la période d'examen est illustrée ci-dessous. Les trois provinces dont le nombre de logements est le plus élevé – le Manitoba, la Saskatchewan et l'Ontario – ont respectivement la plus importante, la troisième et la quatrième population autochtone dans les réserves. La Colombie-Britannique arrive au second rang.





Répartition par province du nombre de logements pour 100 membres des Premières Nations vivant dans les réserves

Comme il est indiqué ci-dessous, la Colombie-Britannique a le nombre le plus faible de logements de l'article 95 pour 100 membres des Premières Nations vivant dans les réserves et l'Île-du-Prince-Édouard a le nombre le plus élevé. Il importe de souligner que divers facteurs peuvent avoir une incidence sur le nombre estimé de logements pour 100 membres des Premières Nations vivant dans les réserves. Les provinces dont la taille de la population des Premières Nations est plus petite, comme l'Île-du-Prince-Édouard qui compte 514 membres des Premières Nations vivant des les réserves, peuvent biaiser la répartition des logements attribués – car un nombre relativement faible d'allocations provinciales (comme 42 logements à l'Île-du-Prince-Édouard) divisé par un faible nombre de membres vivant dans les réserves peut représenter un pourcentage de répartition relativement élevé.



Number of Units per 100 Members = Nombre de logements pour 100 membres

British Columbia = Colombie-Britannique

Quebec = Québec

Alberta = Alberta

Manitoba = Manitoba

Ontario = Ontario

Newfoundland and Labrador = Terre-Neuve-et-Labrador



Saskatchewan = Saskatchewan

New Brunswick = Nouveau-Brunswick

Nova Scotia = Nouvelle-Écosse

Prince Edward Island = Île-du-Prince-Édouard

Number of Units per 100 On-reserve FN Members = Nombre de logements pour 100 membres des Premières Nations vivant dans les réserves

% of on-reserve FN households in ASB housing need divided by 6 = % des ménages des Premières Nations vivant dans les réserves et éprouvant des besoins en matière de logement LQT divisé par 6

#### Répartition par province des besoins en matière de logement LQT

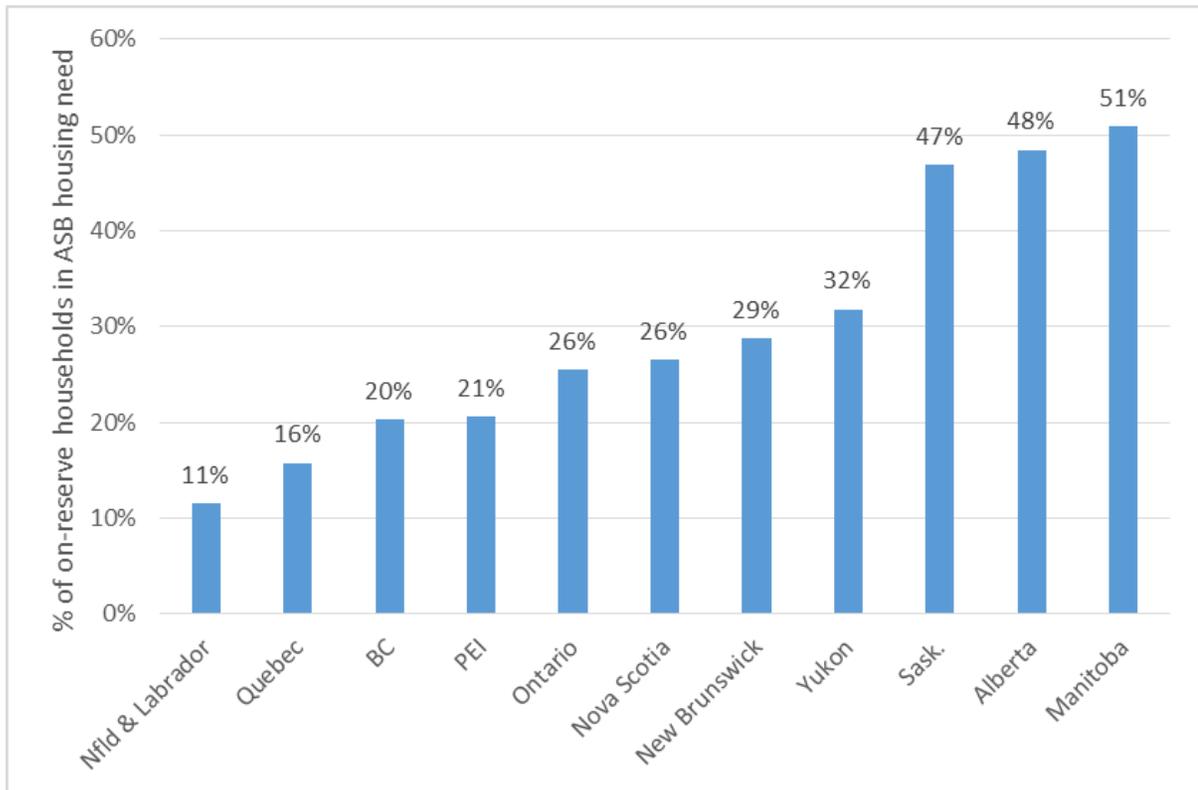
Le diagramme ci-dessous indique la répartition par province du pourcentage de ménages des Premières Nations vivant dans les réserves qui éprouvent des « besoins en matière de logement LQT », selon les données tirées d'un article de recherche de la SCHL paru en 2016<sup>22</sup>. Les besoins en matière de logement LQT est une expression technique utilisée pour désigner les ménages qui :

- a) vivent dans de mauvaises conditions de logement et
- b) sont trop pauvres pour déménager<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> *Op.cit.*, Le Point en recherche, mars 2016.

<sup>23</sup> Pour plus de précision, a) est défini comme étant les ménages qui vivent dans des logements nécessitant des réparations importantes ou dans des logements surpeuplés selon les normes nationales, ou les deux; b) est également défini comme étant les ménages qui seraient tenus de consacrer 30 % ou plus de leur revenu avant impôt aux frais d'hébergement ou d'un autre type de logement acceptable dans la localité. (Ces coûts dans les réserves sont estimés comme étant les coûts de détention d'un bâtiment nouvellement construit, y compris les mensualités hypothécaires (capital et intérêts), les taxes et les services publics.)



Le diagramme indique qu'actuellement, les besoins en matière de logement LQT sont les plus élevés dans les provinces des Prairies.

L'analyse des incidences que pourrait avoir le programme de l'article 95 sur les besoins en matière de logement LQT n'entraîne pas dans la portée du présent examen. Toutefois, l'étendue des besoins en matière de logement LQT dans les différentes provinces est un indicateur (peut-être parmi d'autres) des endroits où les besoins de logements de l'article 95 sont les plus pressants.

#### Répartition des logements par type de logement

Quatre-vingt-un pour cent des logements de l'article 95 financés pendant la période visée par l'étude étaient des maisons individuelles. Les maisons jumelées, les duplex, les maisons en rangée et les appartements représentent chacun de 3 à 4 % du nombre total.

Les conseillers des bureaux régionaux de la SCHL ont rapporté qu'il y avait eu de mauvaises expériences avec les immeubles collectifs (surtout lorsque plusieurs logements ont une entrée commune). Les familles autochtones souhaitent avoir leur « propre maison » (les logements de l'article 95 étant ainsi généralement considérés, même s'ils sont des logements locatifs). La région du Québec met actuellement à l'essai des mesures incitatives pour encourager davantage les immeubles collectifs.

Type de logement	Nombre de logements	% du nombre total de logements
Maison individuelle	10 931	81,2 %
Maison en rangée	592	4,4 %
Maison jumelée	542	4,0 %
Appartement	469	3,5 %
Duplex	442	3,3 %
Autres (6 types)	489	3,6 %

#### Répartition des logements par taille de la Première Nation

L'équipe de l'étude a calculé le nombre de logements de l'article 95 par membre des Premières Nations vivant dans les réserves pour l'ensemble des Premières Nations du Canada ayant participé au programme pendant la période visée par l'étude et a conclu que, en général, les Premières Nations de plus petite taille ont obtenu un nombre supérieur de logements par membre vivant dans les réserves. Voici les résultats des deux analyses.

- Les 39 Premières Nations comprises dans le plus bas décile de logements obtenus par membre vivant dans les réserves (moyenne de 1 logement pour 111 membres vivant dans les réserves) sont de grandes Premières Nations dont la population moyenne vivant dans les réserves est de 1 600 personnes.
- Les Premières Nations dont la population vivant dans les réserves est inférieure à 500 ont obtenu, en moyenne, 1 logement pour 15 membres vivant dans les réserves, tandis que les Premières Nations dont la population vivant dans les réserves est supérieure à 1 000 ont obtenu, en moyenne, 1 logement pour 31 membres vivant dans les réserves.

Les gestionnaires régionaux ont été interrogés pour vérifier les raisons pour lesquelles les petites Premières Nations ont obtenu un nombre supérieur de logements par membre des Premières Nations vivant dans les réserves. Voici quelques-unes des réponses données.

- En Colombie-Britannique, le nombre de logements à l'égard desquels une communauté peut faire une demande est limité. Ce nombre limité est le même pour les petites et pour les grandes Premières Nations. Ainsi, il résulte du processus d'attribution que les petites Premières Nations reçoivent un plus grand nombre de logements de l'article 95 par membre des Premières Nations vivant dans les réserves que les grandes Premières Nations.
- De plus, en Colombie-Britannique, au cours des dernières années, les critères de sélection font en sorte que les communautés ayant récemment accédé au programme de l'article 95 sont systématiquement placées « en attente ». Ces communautés sont généralement de grandes Premières Nations plus expérimentées.

- Au Québec, les communautés plus éloignées ont souvent des besoins plus importants, et les attributions sont principalement fondées sur les besoins en matière de logement des Premières Nations au Québec. Sur la base du nombre de logements par membre vivant dans les réserves, les Premières Nations de plus petite taille seraient favorisées.
- De plus, certaines des plus grandes communautés au Québec ne sont pas admissibles à une GEM. Par conséquent, les attributions sont souvent faites aux plus petites communautés.
- Deux régions ont formulé l'hypothèse selon laquelle les occasions économiques sont moins nombreuses pour les plus petites Premières Nations; elles disposent donc de fonds plus limités pour construire des logements à l'extérieur du programme de l'article 95.
- Dans la région de l'Atlantique, les logements sont attribués à raison d'un logement par communauté (les logements « restants » étant attribués en fonction des populations des Premières Nations). Sur la base du nombre de logements par membre vivant dans les réserves, les Premières Nations de plus petite taille seraient favorisées.

## 5.2 Question 5.2 : Dans quelle mesure les logements de l'article 95 constituent-ils un logement convenable dans les réserves?

*(« Convenable » s'entend d'un logement qui n'est pas surpeuplé – techniquement, un logement qui possède suffisamment de chambres pour répondre aux besoins du ménage, compte tenu de sa taille et de sa composition, conformément à la Norme nationale d'occupation.)*

### Conclusions

Il importe de souligner que le caractère convenable échappe à la portée du programme, car toutes les décisions concernant l'occupation sont prises et gérées par les Premières Nations.

- (1) Il est estimé qu'environ 6 000 logements de l'article 95 sont surpeuplés (selon la Norme nationale d'occupation), ce qui représente 20 à 25 % de l'ensemble des logements de l'article 95. Ce pourcentage est presque équivalent au pourcentage de tous les logements d'Autochtones vivant dans les réserves qui sont surpeuplés (21 %) <sup>24</sup>.
- (2) Même si le programme ne prévoit aucune directive concernant le nombre d'occupants :
  - presque toutes les Premières Nations ont des moyens pour s'assurer que les logements de l'article 95 ne sont pas surpeuplés au moment de leur occupation initiale;
  - les Premières Nations disposent de diverses procédures pour contrôler le surpeuplement de façon continue, mais nous n'avons pas enquêté sur les actions prises en cas de surpeuplement.

---

<sup>24</sup> *Op. cit.*, Le Point en recherche, tableau 1

## Justifications à l'appui

Les calculs ci-dessous devraient donner une estimation du nombre de logements de l'article 95 qui sont surpeuplés. Les calculs et la définition de « taille » sont fondés sur l'article susmentionné de mars 2016, Le Point en recherche : Conditions de logement des ménages autochtones vivant dans les réserves, et toutes les références ci-dessous renvoient à cet article.

Une borne supérieure pour le nombre de logements de l'article 95 non convenables (c'est-à-dire surpeuplés) peut être dérivée comme suit.

- Nous pouvons conclure des figures 6 et 7 de l'article qu'il y a un total de 53 635 logements de bande dans les réserves (« logements de bande » = appartenant à la Première Nation et administrés par celle-ci).
- De la figure 7, 16 % des logements de bande ne sont pas convenables =  $0,16 \times 53\,635 = 8\,582$ .
- Nous pouvons raisonnablement présumer qu'au moins un quart de ces logements de bande ne sont pas des logements de l'article 95, et donc la borne supérieure pour le nombre de logements de l'article 95 non convenables est  $8\,582 \times 0,75 = 6\,436$ .

Une borne inférieure pour le nombre de logements de l'article 95 non convenables peut être établie comme suit.

- Premièrement, nous devons déterminer le nombre de logements dans les réserves qui seraient classés comme logements de l'article 95. Selon la section 5.1, nous savons que 13 465 logements de l'article 95 ont été financés pendant la période s'échelonnant de 2004-2005 à 2015-2016. Au total, 7 409 logements de l'article 95 ont été financés à compter de 1997-1998 jusqu'en 2004-2005, et 20 284 logements ont été financés avant 1997-1998. Nous présumons qu'au moins un quart des logements d'avant 1997-1998 sont encore occupés et appartiennent toujours à la Première Nation – c'est-à-dire qu'ils seraient encore classés comme logements de l'article 95. Par conséquent, le nombre de logements de l'article 95 est d'au moins  $13\,465 + 7\,409 + (0,25 \times 20\,284) = 25\,945$ .
- Comme il est indiqué dans la remarque sur la borne supérieure, 16 % des logements de bande ne sont pas convenables. Le pourcentage de logements de l'article 95 qui ne sont pas convenables serait plus élevé en raison des niveaux de revenu inférieurs des occupants<sup>25</sup>. Il est raisonnable de présumer que ce pourcentage est d'au moins un tiers plus élevé =  $16\% \times 1,33 = 21\%$ .
- Ainsi, une borne inférieure du nombre de logements de l'article 95 qui ne sont pas convenables est  $25\,945 \times 0,21 = 5\,448$ .

Selon les hypothèses énoncées ci-dessus, nous pouvons conclure que le nombre de logements de l'article 95 qui ne sont pas convenables est d'environ 6 000.

---

<sup>25</sup> Une corrélation est établie entre les ménages à faible revenu et les besoins en matière de logement LQT – voir la page 3.



Les répondants des Premières Nations ont été interrogés sur les procédures qu'ils utilisent pour contrôler le surpeuplement, y compris les procédures qu'ils utilisent au moment de l'occupation initiale. À l'exception de quelques participants, les répondants ont indiqué que la question des logements de taille convenable pour les membres des Premières Nations souhaitant occuper des logements de l'article 95 fait partie de leur processus de demande de logement. Les caractéristiques du ménage sont consignées au moment de la demande. Dans certains cas, les Premières Nations utilisent ces informations à des fins de planification lorsqu'elles prennent des décisions à l'égard des types de logements requis pour répondre aux besoins de la communauté.

En ce qui concerne les procédures employées de façon continue après l'occupation initiale, les répondants ont fait part de divers moyens pour surveiller la convenance de la taille des logements pour les membres des Premières Nations qui les occupent. Il n'y a aucune constance dans les moyens utilisés par les communautés. Les répondants ont donné certains exemples des moyens qu'ils utilisent pour contrôler le surpeuplement :

- Les baux sont renouvelés tous les ans et l'identification du nombre d'occupants du logement fait partie du processus de renouvellement.
- Les inspections de logements, menées par la SCHL ou par la Première Nation, aident à détecter les cas où la convenance de la taille d'un logement a changé.
- D'autres employés de soutien de la communauté (par exemple, services sociaux, travailleurs de la santé) cernent les cas où la taille du logement n'est plus convenable.
- La communauté est si petite que la Première Nation peut facilement surveiller les changements dans les familles.
- Le gestionnaire d'habitations identifie de manière proactive les personnes âgées ou les ménages n'ayant plus d'enfants à la maison qui peuvent déménager dans des logements plus petits.

Comme il est indiqué ci-dessus, plusieurs conseillers ont indiqué que, lorsque des logements ont été attribués à des membres des Premières Nations, ceux-ci considèrent souvent que le logement leur appartient, même s'il s'agit d'un logement locatif. Cela peut nuire à la gestion efficace du surpeuplement par la Première Nation.

Environ les deux tiers des répondants ont indiqué que, actuellement, la majorité des logements de l'article 95 n'ont pas un nombre suffisant de chambres pour les occupants, ce qui signifie que le pourcentage des logements dont la taille n'est pas convenable serait supérieur, pour ces Premières Nations, à la moyenne globale estimée.



### **5.3 Question 5.3 : Dans quelle mesure la phase d'administration répond-elle aux besoins des communautés des Premières Nations, surtout en ce qui a trait aux services de soutien à la gestion de portefeuille de la SCHL – les services de développement du potentiel, les visites de gestion, les revues de l'état des ensembles de logements et les plans d'amélioration opérationnelle (PAO)?**

#### **Conclusions**

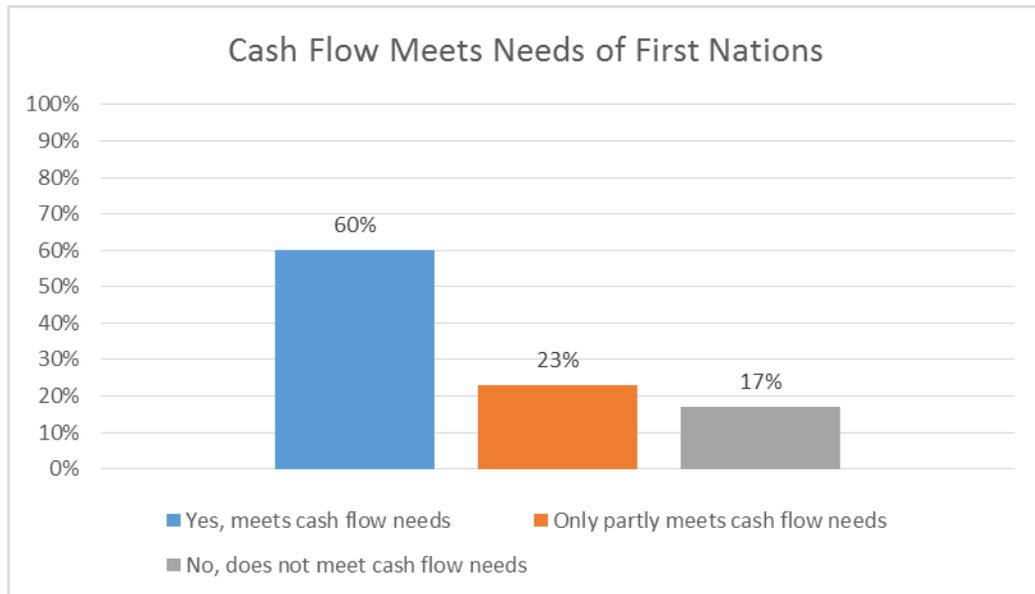
- (1) Les exigences administratives et le versement des fonds pendant la phase d'administration ne posent aucun problème important.
- (2) En moyenne, les Premières Nations sont d'avis que l'aide fournie par la SCHL dans le cadre des visites de gestion, des revues de l'état des ensembles de logements et des plans d'amélioration opérationnelle est très utile.
- (3) Les PAO sont considérés comme étant utiles par une minorité de Premières Nations seulement et, de manière générale, ne sont pas appliqués en l'absence d'un suivi par les conseillers.

#### **Justifications à l'appui**

##### Administration

Les Premières Nations ont été interrogées à propos des exigences administratives pendant cette phase. Environ 90 % des répondants ont indiqué que la clarté et le caractère raisonnable de ces exigences étaient bonnes ou très bonnes. La principale exigence administrative est le rapport d'audit annuel sur les affectations en vertu de l'article 95, et cette tâche est généralement confiée à des auditeurs externes et gérée par le service des finances de la Première Nation. Puisque le rapport d'audit sur les ensembles de l'article 95 fait partie du calendrier d'audit général régulier des Premières Nations, cela ne semblait pas constituer un fardeau important.

Le versement de fonds par la SCHL pendant la période d'occupation répond aux besoins de trésorerie de 60 % des répondants des Premières Nations. Les commentaires supplémentaires de ces répondants indiquent qu'un versement mensuel de subvention est reçu régulièrement et que la Première Nation peut s'accommoder de cette fréquence.



Lorsque le versement des fonds ne répond pas aux besoins ou ne répond que partiellement aux besoins, les Premières Nations indiquent que le problème repose davantage sur l'insuffisance des fonds que sur le moment des versements.

#### Soutien à la gestion de portefeuille

En moyenne, les Premières Nations sont d'avis que l'aide fournie par la SCHL dans le cadre des visites de gestion, des revues de l'état des ensembles de logements, des plans d'amélioration opérationnelle et du développement du potentiel est utile, dans une certaine mesure, ou très utile. L'aide fournie est trouvée plus utile par les Premières Nations dans les communautés éloignées que dans les autres régions (toutefois, il importe de tenir compte du nombre restreint de répondants des communautés éloignées).

Les évaluations moyennes pour chaque type d'aide, ainsi que les pourcentages des répondants ayant répondu « peu utile » ou « pas du tout utile », sont réparties comme suit :

Type d'aide	Évaluation moyenne	% des répondants ayant répondu « peu utile » ou « pas du tout utile »
Visites de gestion	3,4	21
Revues de l'état des ensembles de logements	3,3	33
Plans d'amélioration opérationnelle	3,1	40 (seulement 10 réponses ont été reçues à cette sous-question)
Développement du potentiel	3,9	8



Échelle : 1=pas du tout utile, 2=peu, 3= dans une certaine mesure, 4= très, 5=extrêmement utile

Les Premières Nations ont indiqué que les visites de gestion constituent une forme utile de rétroaction, en plus d'être un mécanisme permettant de s'assurer que les activités sont conformes à l'accord. Les répondants ont également indiqué que les visites de gestion sont un bon moyen d'établir des liens avec la SCHL, car elles permettent un contact direct et le partage d'expérience sur le terrain.

En ce qui concerne les revues de l'état des ensembles de logements, certaines Premières Nations sont d'avis qu'elles procurent des informations utiles pour les activités de planification de l'entretien. Elles aident également la Première Nation à ne pas perdre le contrôle des activités d'inspection, car de nombreuses Premières Nations n'ont pas la capacité d'effectuer elles-mêmes des inspections sur une base régulière.

Les Premières Nations ont indiqué que le développement du potentiel était très utile. De nombreuses Premières Nations souhaitent obtenir toute la formation possible pour elles-mêmes, mais également pour d'autres employés, le chef et le conseil, et la communauté. Le cours sur l'entretien de base des habitations a été cité fréquemment comme exemple par les Premières Nations, ainsi que la formation sur l'article 95 destinée aux gestionnaires d'habitations.

Il en va autrement des plans d'amélioration opérationnelle. Malgré l'évaluation moyenne de 3,1 (utile, dans une certaine mesure), peu de Premières Nations se souvenaient des PAO. Lorsqu'une Première Nation se rappelait avoir reçu ces rapports, les opinions quant à leur utilité étaient partagées. Certaines Premières Nations ont indiqué que le PAO les aidait dans la planification et le respect des normes de logement, mais d'autres ont indiqué que le PAO n'était qu'un document à classer ou, dans certains cas, le trouvait un peu inquiétant.

Voici un résumé des discussions tenues avec le personnel des activités régionales et les conseillers à l'égard de ces quatre types d'aide.

Visites de gestion (les commentaires ci-dessous portent uniquement sur les visites de gestion officielles; les conseillers ont de nombreuses autres interactions avec leurs Premières Nations à l'extérieur des visites de gestion officielles)

- Ces visites sont très utiles pour les conseillers – elles leur permettent de développer des relations, d'acquérir une meilleure compréhension des besoins et des défis des clients, et elles font en sorte que les interactions subséquentes soient fondées sur des observations.
- Le protocole est utile pour orienter les discussions, mais l'examen des dossiers financiers est perçu comme inutile.
- Les inspections sommaires des logements de l'article 95 sont utiles, mais elles sont parfois délicates pour les conseillers car elles créent des attentes selon lesquelles la SCHL réglerait certains problèmes d'entretien.



- De manière générale, les Premières Nations ne prennent aucune mesure à la suite d'un rapport de visite de gestion en l'absence d'un suivi par le conseiller.

#### REEL

- Les conseillers utilisent le rapport de REEL lors de discussions de suivi avec les Premières Nations et pour compléter le PAO (voir ci-dessous).
- L'opinion des conseillers concernant l'utilité des REEL pour les Premières Nations diffère d'une région à l'autre.

#### Développement du potentiel

- Les opinions à cet égard sont positives, surtout à l'égard du nouveau système<sup>26</sup>; l'important financement<sup>27</sup> accordé récemment pour le développement du potentiel est très bien reçu.

#### PAO

- Selon les conseillers, ils sont utiles en tant qu'outil de discussion pour faire un suivi auprès des Premières Nations concernant les problèmes cernés, plus particulièrement les problèmes hautement prioritaires (généralement des problèmes financiers et un entretien nécessaire urgent).
- Leur utilité pour les Premières Nations dépend du suivi effectué par le conseiller. En l'absence d'un suivi par le conseiller, aucune mesure n'est prise à leur égard par les Premières Nations.

## **5.4 Question 5.4 : Les activités d'entretien nécessaires pour atteindre le résultat de fournir des logements sociaux de qualité convenable sont-elles menées tout au long du cycle des logements? (« qualité convenable » s'entend d'un logement ne nécessitant pas de réparations importantes)?**

N.B. Les analyses et diagrammes contenus dans la présente section sont fondés sur des données tirées des rapports relatifs aux 292 REEL effectuées en 2015 et des formulaires du sommaire du dossier relatifs à ces inspections. Les coûts des réparations nécessaires ayant été estimés par les inspecteurs ne sont pas des devis officiels et pourraient ne pas être fondés sur une analyse des coûts rigoureuse, dans certains cas.

---

<sup>26</sup> Dans le nouveau système, les conseillers préparent un plan de développement du potentiel annuel pour chacune de leurs Premières Nations. Les plans sont soumis au Bureau national de la SCHL, qui alloue le budget pour le développement du potentiel en fonction des priorités du conseiller.

<sup>27</sup> Augmentation de 2 millions à 5 millions de dollars par année.

## Conclusions

- (1) Seulement environ un quart des Premières Nations mettent en place des plans d'entretien et un processus budgétaire connexe, mais des pratiques de gestion de logements efficaces sont mises en place par environ la moitié des Premières Nations.
- (2) Près de la moitié des Premières Nations élaborent et mettent en œuvre des plans pour remédier aux problèmes cernés lors des visites de gestion et des REEL.
- (3) Les coûts des réparations nécessaires au cours des cinq prochaines années pour un logement de l'article 95 moyen construit depuis 1997 sont de 5 040 \$<sup>28</sup>. Ces coûts sont d'environ 50 % supérieurs aux coûts des réparations d'un logement moyen au Canada pour une période de cinq ans, bien qu'il importe de souligner que les données ne sont pas comparables.
- (4) Les coûts des réparations nécessaires pour un logement moyen plus vieux (construit entre 1997 et 2005) sont deux fois plus élevés que les coûts des réparations nécessaires pour un logement moyen plus récent (construit entre 2006 et 2014).
- (5) Les coûts des réparations nécessaires pour un logement moyen sont les plus élevés au Manitoba et en Ontario et les plus bas en Colombie-Britannique.

## Justifications à l'appui

### Planification et procédures relatives à l'entretien

Environ la moitié des répondants des Premières Nations ont indiqué qu'ils avaient adopté des plans d'entretien. La majorité des plans d'entretien sont établis annuellement, mais certains ont indiqué que leurs plans sont établis tous les trois ou cinq ans.

Un peu plus de la moitié des Premières Nations interrogées ont indiqué que des inspections périodiques étaient effectuées, surtout lors de changements de locataires, et certaines Premières Nations effectuent des inspections saisonnières régulières des systèmes mécaniques, comme les appareils de chauffage et de climatisation, la plomberie et la ventilation. Les autres se fient aux inspections périodiques effectuées par la SCHL. Beaucoup de répondants des Premières Nations ont indiqué qu'ils n'avaient pas le personnel nécessaire pour effectuer des inspections sur une base régulière et qu'ils n'ont pas de politique de logement en ce sens. Les répondants ont affirmé que, dans une telle situation, il est difficile de faire un suivi auprès des locataires.

La majorité des répondants des Premières Nations (75 %) ont indiqué que les réparations régulières étaient effectuées de façon réactive, et seulement 25 % d'entre eux ont indiqué qu'ils contactaient les locataires de manière proactive. La majorité des Premières Nations se fient aux locataires pour déceler les problèmes et placer un appel de service, au besoin, le service de logement prenant ensuite les mesures nécessaires pour effectuer les réparations. La plupart sont dans une situation où il est nécessaire d'établir un ordre de priorité des travaux de réparation et

---

<sup>28</sup> En fait, ce chiffre constitue la limite inférieure du niveau des coûts des réparations réels au cours des cinq prochaines années. Il s'agit des coûts moyens des réparations nécessaires au cours des cinq prochaines années déterminées au terme des inspections effectuées en 2015 dans le cadre de REEL. Toutefois, il s'agit probablement d'une limite inférieure élevée, puisque l'on peut raisonnablement présumer que les inspecteurs ayant effectué des REEL ont relevé la majorité des réparations importantes au cours des cinq prochaines années.



d'entretien, la priorité étant accordée aux problèmes posant un risque pour la santé et la sécurité. Les répondants des Premières Nations ont justifié cette approche réactive par l'insuffisance de fonds disponibles pour soutenir les charges opérationnelles et les coûts d'entretien des logements de l'article 95.

Le personnel des activités régionales et les conseillers sont généralement d'avis que certaines Premières Nations élaborent des plans d'entretien mais que la plupart d'entre elles n'effectuent que les réparations urgentes, outre les problèmes posant un risque pour la santé et la sécurité.

Les résultats de l'analyse des formulaires d'évaluation du conseiller et des PAO (à l'échelle nationale) comprennent ce qui suit.

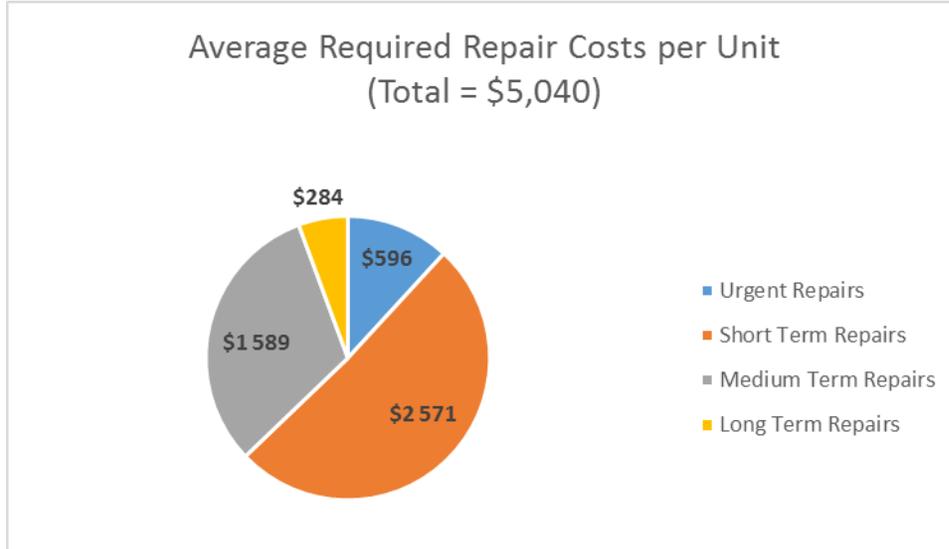
- Seulement environ le quart des Premières Nations établissent des plans d'entretien et les budgets connexes. (Notez qu'il s'agit de la moitié du pourcentage des Premières Nations interrogées ayant affirmé avoir établi un plan d'entretien (voir ci-dessus), mais nous rappelons que les entrevues ont été menées principalement auprès de gestionnaires d'habitations expérimentés qui ne constituent pas un échantillon représentatif des Premières Nations.)
- Des pratiques de gestion de logements efficaces sont adoptées par environ la moitié des Premières Nations. Cinquante-six pour cent des Premières Nations répondaient aux attentes en ce qui a trait au critère « Les logements de l'ensemble doivent être entretenus ».
- Près de la moitié des Premières Nations élaborent et mettent en œuvre des plans pour remédier aux problèmes décelés lors des visites de gestion et des REEL. En fait, 75 % des Premières Nations répondent aux attentes en ce qui a trait au critère « Les problèmes posant un risque pour la santé et la sécurité cernés lors de REEL antérieures doivent être réglés »<sup>29</sup>.

Ces résultats d'entrevues n'offrent pas un portrait complet; par conséquent, l'ensemble des rapports de REEL effectués en 2015 ont été analysés pour les logements construits à compter de 1997, ainsi que les formulaires du sommaire du dossier connexes remplis par les inspecteurs. Ces résultats sont présentés ci-dessous.

---

<sup>29</sup> Il importe de souligner, toutefois, que la plupart de ces problèmes posant un risque pour la santé et la sécurité ne concernent que des détecteurs de fumée.

(1) Les coûts des réparations nécessaires pour un logement moyen de l'article 95 construit depuis 1997 étaient estimés à 5 040 \$ par les inspecteurs en 2015.

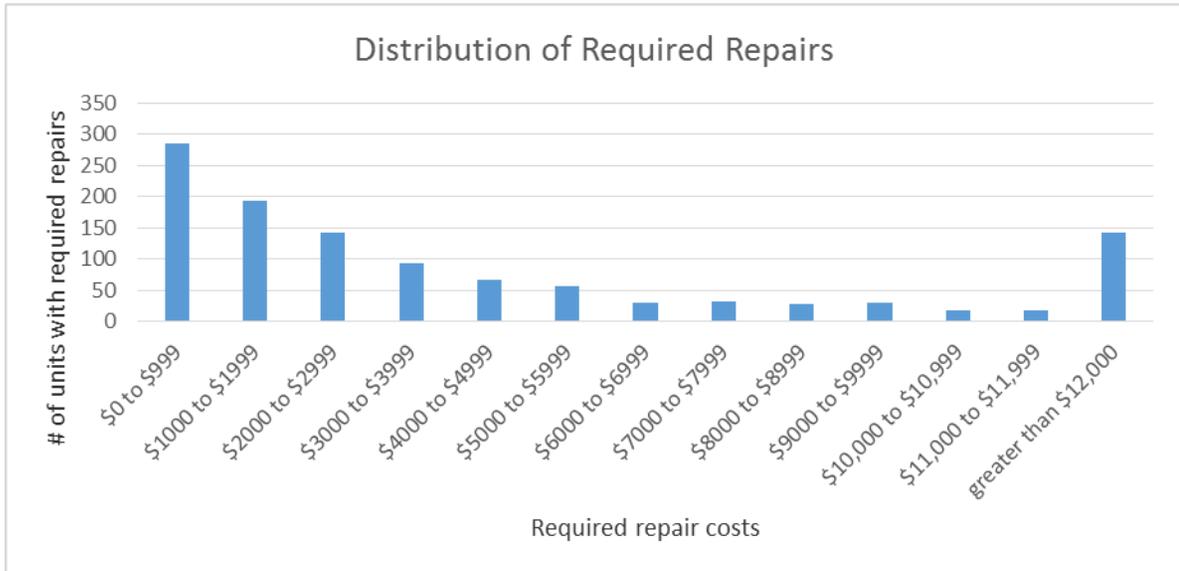


Les données de Statistique Canada ont été analysées pour aider à interpréter ce résultat. Premièrement, le chiffre de 5 040 \$ pour les logements de l'article 95 représente le coût estimé des réparations pour ces logements sur une période de cinq ans (voir la note 29 à la page 41). Selon les données de Statistique Canada, les dépenses relatives aux réparations par un propriétaire-occupant moyen au Canada pendant la période de cinq ans s'échelonnant de 2010 à 2014 s'élèvent à 3 305 \$. Les données ne sont pas comparables<sup>30</sup>, mais cela indique que les coûts des réparations nécessaires des logements de l'article 95 peuvent être d'environ 50 % plus élevés que les coûts des réparations d'un logement moyen au Canada sur une période de cinq ans<sup>31</sup>. Il importe de souligner que près de deux tiers des réparations nécessaires pour les logements de l'article 95 sont classées comme étant urgentes ou à court terme.

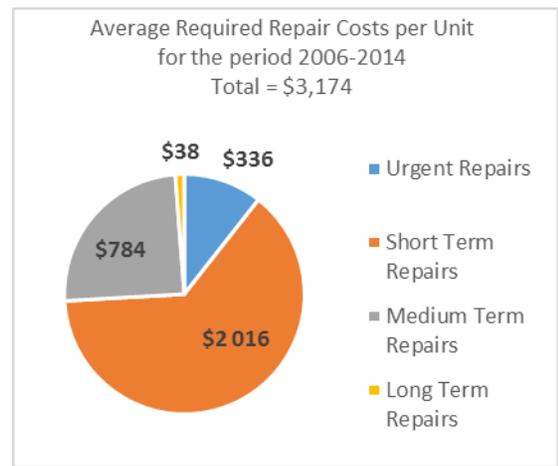
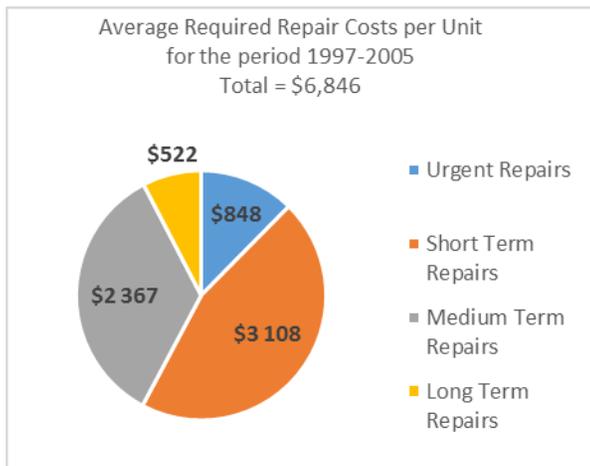
(2) La répartition des réparations nécessaires estimées, qui est illustrée ci-dessous, indique que pour 55 % des logements le coût des réparations nécessaires est estimé à moins de 3 000 \$ (et pour 25 % des logements le coût des réparations nécessaires est estimé à moins de 1 000\$), tandis que pour 12 % des logements le coût des réparations nécessaires est estimé à plus de 12 000 \$. Selon le diagramme figurant sous le point (3) ci-dessous, la première catégorie compte probablement une majorité de logements plus récents, tandis que la deuxième catégorie compte des logements plus vieux (voir le diagramme suivant).

<sup>30</sup> Surtout en raison de la grande fourchette d'âges des logements compris dans l'échantillon de Statistique Canada, mais également en raison des méthodes utilisées pour déterminer les coûts des réparations et des différentes définitions de l'expression « coûts des réparations ».

<sup>31</sup> Même si la comparaison n'est qu'approximative, elle est incluse pour établir une comparaison entre ce montant de 5 040 \$ et les coûts moyens des réparations nécessaires pour les propriétaires-occupants canadiens moyens, et il semble que ce sont les seules informations disponibles pouvant être utilisées pour établir une comparaison.

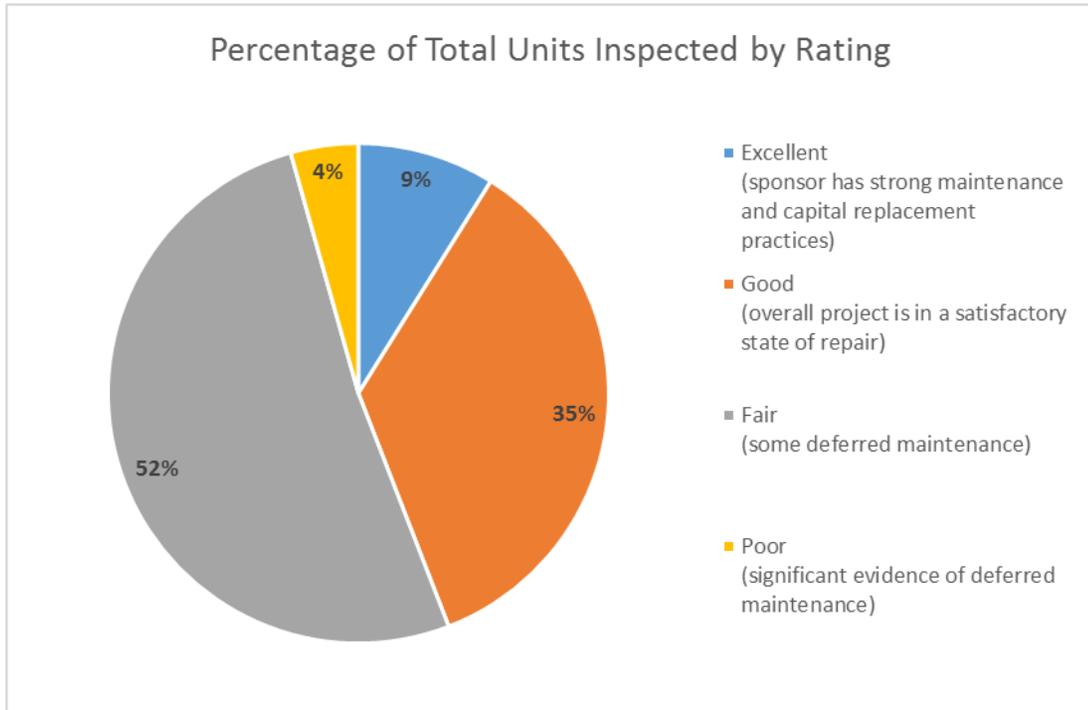


(3) Les coûts des réparations nécessaires estimées pour un logement moyen plus vieux (construit entre 1997 et 2005) sont deux fois plus élevés que les coûts des réparations nécessaires pour un logement moyen plus récent (construit entre 2006 et 2014).

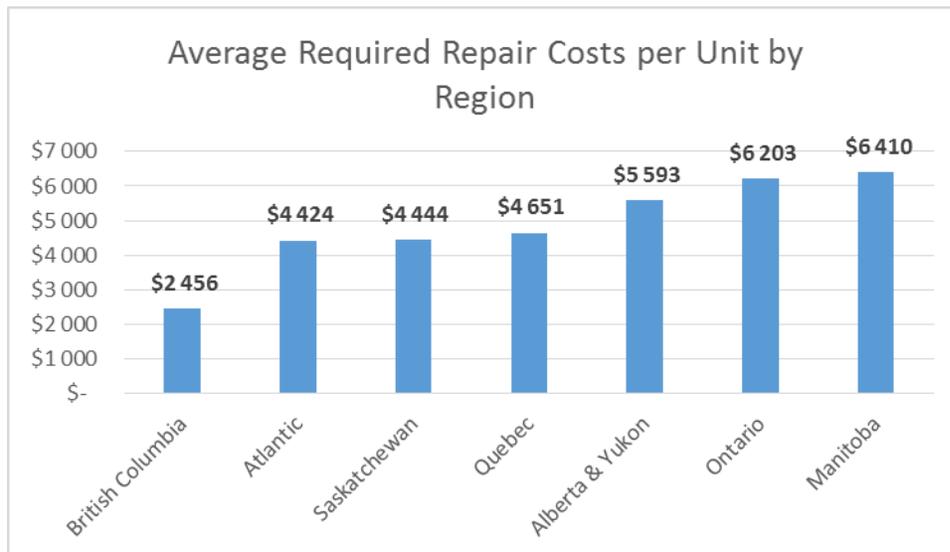




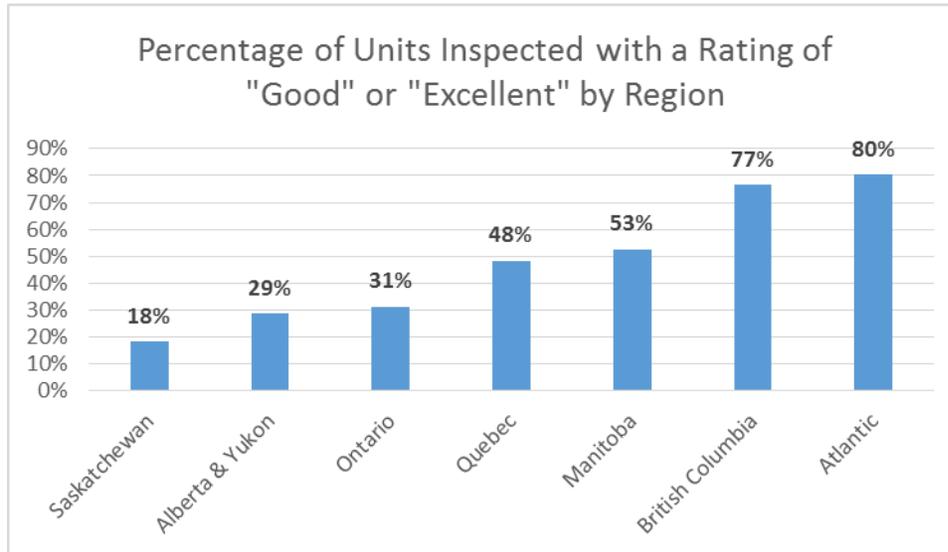
(4) 56 % des logements ont été évalués par les inspecteurs comme étant dans un état passable (52 %) ou mauvais (4 %), tandis que 44 % des logements ont été évalués comme étant dans un bon ou un excellent état.



(5) Les coûts moyens des réparations nécessaires par logement estimés par les inspecteurs varient de manière importante d'une région à l'autre.



(6) Le pourcentage de logements ayant été évalués comme étant en « bon » ou en « excellent » état par les inspecteurs varie également de manière importante d'une région à l'autre (voir le diagramme au point (4) ci-dessus pour une définition des mots « bon » et « excellent »). Le diagramme au point (6) est fondé sur un échantillon plus petit que celui du diagramme au point (5) ci-dessus (parce que les logements sont regroupés dans une certaine mesure dans ce diagramme); nous soulignons toutefois que l'Ontario et l'Alberta obtiennent de faibles évaluations (l'état des logements y est relativement plus mauvais) dans les diagrammes des points (5) et (6).



## 5.5 Question 5.5 : Dans quelle mesure les Premières Nations sont-elles capables d'effectuer les mensualités hypothécaires et d'assumer les charges opérationnelles des logements de l'article 95, et quelles sont les sources de fonds utilisées par les Premières Nations à cette fin?

### Conclusions

- (1) La plupart des Premières Nations utilisent une combinaison de loyers et de fonds de la bande pour couvrir les charges mensuelles liées aux logements de l'article 95. (Les charges mensuelles comprennent la portion des mensualités hypothécaires non couverte par les subventions, les réparations et l'entretien, et les contributions au fonds de réserve de fonctionnement et au fonds de réserve de remplacement.)
- (2) Plusieurs Premières Nations peinent à assumer les coûts mensuels des réparations et de l'entretien, qui ne sont que peu couverts, en moyenne, surtout pour les logements plus vieux, comme l'indique la section 5.4.
- (3) De plus, la plupart des Premières Nations ne maintiennent pas correctement un fonds de réserve de fonctionnement ou un fonds de réserve de remplacement.

- (4) En résumé, les sources de revenus des Premières Nations (subventions en vertu de l'article 95, loyers et fonds de la bande) ne couvrent pas les charges mensuelles liées aux logements de l'article 95. Cela soulève des questions concernant la durabilité des logements de l'article 95 à moyen et à long terme.

## Justifications à l'appui

### Données provenant des entrevues menées auprès des Premières Nations, des conseillers et des PAO

Quatre-vingt-huit pour cent des communautés des Premières Nations interrogées ont un régime de perception de loyers. Même avec ce fort pourcentage, la plupart des Premières Nations doivent avoir recours à des sources de fonds additionnelles pour couvrir les charges mensuelles (mensualités hypothécaires et charges opérationnelles) liées à chaque logement de l'article 95, comme il est indiqué ci-dessous :

Sources de fonds des Premières Nations pour couvrir les mensualités hypothécaires et les charges opérationnelles (autre les subventions)	Pourcentage de répondants
Fonds de la bande seulement	25 %
Loyers (ou allocations pour le logement) seulement	25 %
Loyers (ou allocations pour le logement) en plus des fonds de la bande	50 %

En examinant les paragraphes (en retrait) ci-dessous tirés des résultats des entrevues menées auprès des Premières Nations, le lecteur doit tenir compte du fait que l'échantillon des Premières Nations interrogées dans le cadre de la présente étude était composé de participants de longue date au programme de l'article 95, et que leurs réponses pourraient ne pas être représentatives des Premières Nations dans leur ensemble.

En ce qui concerne les fonds de réserve, une vaste majorité (79 %) des répondants des Premières Nations ont mentionné des avantages positifs de maintenir de tels fonds, et 11 % de plus ont indiqué être d'accord avec le maintien du fonds de réserve de remplacement seulement. Il importe toutefois de souligner que cette réponse ne signifie pas qu'elles maintiennent entièrement ces fonds (voir ci-dessous).

Ces répondants des Premières Nations ont indiqué que le fonds de réserve de remplacement constituait un bon fonds de repli qui permet d'avoir les ressources nécessaires pour effectuer des réparations d'immobilisations et de l'entretien majeurs au besoin, et qu'il était également utile pour les réparations d'urgence; les répondants étaient d'avis que le fonds de réserve de remplacement est une composante nécessaire d'une saine gestion des logements.

Toutefois, beaucoup de répondants des Premières Nations ont aussi affirmé que l'exigence de maintenir ces fonds constituait un défi pour certaines Premières Nations, précisant que



certaines d'entre elles avaient dû avoir recours inopinément aux fonds de la bande pour maintenir les contributions minimales à jour.

Un autre point soulevé par quelques répondants des Premières Nations était le besoin d'une plus grande flexibilité en ce qui a trait à l'accès aux fonds dans les fonds de réserve et de fonctionnement. L'argument avancé était que tous les logements de l'article 95 font partie du portefeuille de logements de la Première Nation, et que celle-ci devrait donc pouvoir utiliser la totalité des fonds de réserve et de fonctionnement pour soutenir tous les logements en tout temps, et pas seulement les fonds associés à un ensemble particulier de logements.

En ce qui concerne les incidences financières générales liées à la participation au programme de l'article 95, 63 % des Premières Nations interrogées ont affirmé que l'obligation d'assumer les charges mensuelles afférentes aux logements de l'article 95 ne les empêche pas de participer au programme. Plusieurs répondants ont indiqué que les besoins de la communauté en matière de logement sont si importants qu'ils se donnent beaucoup de mal pour être en mesure de respecter les exigences du programme. Ces répondants des Premières Nations ont indiqué que la situation financière solide de la bande contribuait à leur capacité de participer au programme et à gérer les exigences financières.

Toutefois, certains répondants ont affirmé que les exigences financières liées à la participation au programme peuvent effectivement avoir une incidence sur la participation de leur communauté au programme. Voici quelques-unes des raisons indiquées comme ayant une incidence potentielle sur la participation au programme :

- insuffisance des fonds de la bande pour suppléer aux subventions et aux loyers;
- problèmes liés à la perception des loyers (une grande proportion des locataires étant en retard dans le paiement de leur loyer);
- aversion à la dette que la Première Nation doit assumer en vertu du programme.

Selon les conseillers de l'article 95, de nombreuses Premières Nations peinent à assumer les charges mensuelles liées aux logements de l'article 95. Nous avons constaté à la section 5.4 que, même si l'état général de l'entretien des logements de l'article 95 pouvait être qualifié de « passable » en général (c'est-à-dire entre « mauvais » et « bon »), assumer les coûts des réparations et de l'entretien peut constituer un défi pour de nombreuses Premières Nations. Par exemple, notre analyse d'un vaste échantillon de REEL, de PAO et de rapports du sommaire du dossier indique que :

- seulement 56 % des Premières Nations répondent aux attentes en ce qui a trait au critère « les logements de l'ensemble doivent être entretenus »;
- les deux tiers des réparations actuellement nécessaires (en termes de dollars) sont soit urgentes ou une priorité à court terme (dans l'année);
- les coûts moyens des réparations nécessaires pour les logements construits avant 2006 s'élèvent à près de 7 000 \$ par logement;



- 56 % des pratiques en matière d'entretien des Premières Nations ont été évaluées par les inspecteurs comme montrant des « signes d'entretien différé » et 4 %, comme montrant « d'importants signes d'entretien différé ».

En ce qui concerne les fonds de réserve, malgré les commentaires positifs exprimés par les répondants à leur égard, notre analyse qui est fondée sur un échantillon de l'ensemble des PAO préparés en 2015 (157) indique que, dans nombre de cas, ces fonds ne sont pas bien maintenus :

- seulement 31 % des Premières Nations ont un fonds de réserve de fonctionnement entièrement provisionné, et 69 % des Premières Nations ont provisionné seulement 20 %, en moyenne, du fonds de réserve de fonctionnement;
- seulement 35 % des Premières Nations ont un fonds de réserve de remplacement entièrement provisionné, et 65 % des Premières Nations ont provisionné seulement 36 %, en moyenne, du fonds de réserve de remplacement.

Il importe de souligner que les fonds de réserve sont maintenus par phase de l'ensemble et qu'il est probable que les fonds de réserve pour les phases plus récentes soient maintenus plus adéquatement que les fonds de réserve pour les phases antérieures. Toutefois, il n'y a pas de données pour confirmer cette hypothèse.

## Analyse et discussion

Dans la majorité des cas, les subventions de l'article 95 sont presque équivalentes aux mensualités hypothécaires exigées. (L'analyse des données effectuée par les responsables du programme dans le cadre de la présente étude indique que, pour les logements de l'article 95 financés depuis 1996, les subventions équivalent, en moyenne, à 89 % des mensualités hypothécaires exigées.) Par conséquent, les mensualités hypothécaires ne constituent pas une charge mensuelle importante pour la plupart des Premières Nations. Ainsi, les charges mensuelles importantes qui doivent être assumées sont :

- a) l'administration;
- b) l'assurance;
- c) les réparations et l'entretien<sup>32</sup>;
- d) les contributions aux fonds de réserve (réserve de fonctionnement et réserve de remplacement).

Il est probable que les points a) et b) soient entièrement provisionnés. Les résultats de nos entrevues et de notre analyse montrent que, en moyenne, le point c) n'est que marginalement couvert et le point d) n'est que faiblement couvert; il a été rapporté que même ce niveau de couverture constitue un fardeau important à l'égard des ressources des Premières Nations.

---

<sup>32</sup> De manière générale, les locataires assument les coûts des services publics, mais pas nécessairement dans tous les cas.



De nombreux facteurs peuvent contribuer à ce fardeau, comme les problèmes liés à la perception des loyers<sup>33</sup>. Toutefois, le facteur le plus important est probablement le fait que les charges opérationnelles de référence sont établies à un montant inférieur au montant qui permettrait :

- de couvrir les charges opérationnelles (y compris les contributions requises au fonds de réserve) à court terme;
- de générer un excédent qui peut être épargné et qui suffit à couvrir les charges opérationnelles à long terme.

Dans ce cas, comme il a été mentionné à la section 4.2, les Premières Nations devraient augmenter leur contribution pour les ensembles plus vieux à un montant supérieur à la CMR, ce qui entraînerait un fardeau quant aux ressources de la Première Nation, ou, ce qui est plus fréquent selon les données recueillies, ces coûts ne sont pas entièrement couverts.

Dans ces circonstances, le logement en vertu de l'article 95 n'est probablement pas durable à moyen et à long terme.

---

<sup>33</sup> La présente étude n'a pas recueilli de données concernant la perception des loyers.

## 6 Questions de recherche concernant l'économie et l'efficacité

### 6.1 Question 6.1 : Dans quelle mesure les rôles et les responsabilités d'AANC et de la SCHL sont-ils bien alignés en ce qui a trait à l'aménagement de logements sociaux dans les réserves, et la répartition de ces rôles et responsabilités est-elle efficace?

#### Conclusions

- (1) Les responsabilités des deux organisations relatives à l'application du programme sont principalement assumées au niveau régional.
- (2) Le principal point d'interaction entre la SCHL et AANC concerne l'obtention de garanties d'emprunt ministérielles pour les Premières Nations auxquelles des logements de l'article 95 ont été alloués.
- (3) Le processus de GEM fonctionne bien dans certaines régions, mais moins dans d'autres. La différence à cet égard est principalement attribuable aux difficultés de communication entre la SCHL et AANC dans les régions où le processus pose problème.
- (4) Il pourrait y avoir une meilleure coordination des services complémentaires (par exemple le développement du potentiel), ce qui pourrait améliorer l'efficacité.

#### Justifications à l'appui

Comme il est indiqué à la section 4.2 et à l'annexe A, l'application du programme de l'article 95 est relativement décentralisée – les décisions concernant les attributions et la détermination de la subvention sont prises au niveau régional, et il y a des différences d'une région à l'autre. Il en va de même pour AANC – différentes régions d'AANC ont des pratiques différentes en matière de logement dans les réserves. Même s'il y a certaines interactions entre la SCHL et AANC au niveau national (par exemple, concernant des enjeux de politique et des questions qui posent problème), étant donné le modèle d'application décentralisé tant au sein d'AANC que de la SCHL, la plupart des interactions ont lieu au niveau régional.

Voici les principaux points d'interaction au niveau régional concernant l'aménagement actuel de logements dans les réserves :

- (1) participation au processus d'affectation et de décision concernant les subventions en vertu de l'article 95 dans certaines régions (Ontario, Québec);
- (2) mesures pour s'assurer de l'obtention d'une garantie d'emprunt ministérielle pour chaque ensemble de logements de l'article 95 avant l'engagement de financement final de la SCHL pour cet ensemble;
- (3) échange d'informations concernant la prestation par les deux organisations de services semblables (par exemple la formation);



(4) échange d'informations concernant les problèmes rencontrés par les Premières Nations dans la gestion des logements dans les réserves (par exemple les prêts en souffrance).

Les interactions concernant les GEM (point (2) ci-dessus) sont les plus importantes en termes de temps consacré par les deux organisations. Ces interactions se déroulent bien dans certaines régions et moins bien dans d'autres.

Le processus général d'obtention des GEM se déroule comme suit :

- a) AANC évalue chaque Première Nation en ce qui a trait aux critères d'admissibilité à une GEM (essentiellement, avoir une situation financière solide) et fait ensuite parvenir une liste des Premières Nations admissibles à la SCHL.
- b) La SCHL consent des affectations conditionnelles aux Premières Nations dont le nom figure sur cette liste (en fonction des critères d'admissibilité de l'article 95 et des processus de décision régionaux, comme il est indiqué à la section 4.2).
- c) Avant de pouvoir finaliser ces affectations (c'est-à-dire avant que le contrat de prêt et l'accord d'exploitation puissent être signés), une GEM doit avoir été obtenue. Cela requiert :
  - que la Première Nation remplisse les documents requis et les soumettent à AANC;
  - qu'une autre évaluation de l'admissibilité à une GEM soit effectuée par AANC (cela est nécessaire parce que cinq ou six mois se sont écoulés depuis la première évaluation de l'admissibilité et la situation financière de la Première Nation peut être sensiblement différente).
- d) Dans certains cas, le statut d'admissibilité à une GEM d'une Première Nation peut être révoqué, par exemple en raison d'un défaut de paiement du prêt.
- e) Dans ces cas, la SCHL doit réaffecter la subvention à une autre Première Nation.

Il y a plusieurs variantes à ce processus :

Variante n° 1. Dans une région, la SCHL assure le processus d'affectation jusqu'à l'étape des affectations conditionnelles (solicitation de manifestations d'intérêt, sélection des Premières Nations conformément aux critères d'admissibilité régionaux de l'article 95, affectations conditionnelles aux Premières Nations en fonction du processus d'affectation régional, etc.) avant de contacter AANC à propos des GEM. Les Premières Nations ayant reçu des affectations en vertu de l'article 95 contactent ensuite AANC et complètent les processus de demande de GEM et d'évaluation.

Variante n° 2. Dans une région, si AANC a accordé une approbation initiale de GEM à une Première Nation à l'étape a) ci-dessus, AANC honore cette approbation tout le long du processus de la SCHL et ne fait pas une autre évaluation de l'admissibilité (bien que les mêmes documents soient exigés pour obtenir la GEM).

Variante n° 3. Il y a d'importantes différences d'une région à l'autre en ce qui a trait à la participation de la SCHL à travailler avec les Premières Nations et AANC pour aider à préparer les documents de GEM exigés (étape c) ci-dessus) – la participation de la SCHL étant totalement absente dans certaines régions et très importante dans d'autres.



Dans les régions où le processus relatif à la GEM ne se déroule pas sans heurt, l'enjeu principal semble être, à première vue, le fait qu'AANC peut révoquer une approbation de GEM tard dans le processus relatif à l'article 95, ce qui peut entraîner des problèmes pour la SCHL, qui doit faire des réaffectations à la « dernière minute ». Toutefois, selon notre examen du processus relatif à la GEM pour l'ensemble des régions et les résultats de nos entrevues, il semble que l'enjeu principal ne concerne pas le processus, mais plutôt les mauvaises communications et relations de travail entre la SCHL et AANC dans certaines circonstances. Les principaux facteurs sous-jacents mentionnés par les bureaux de la SCHL dans lesquels le processus ne se déroule pas bien ont trait aux communications, notamment :

- la SCHL ne reçoit pas d'informations sur le statut des demandes de GEM;
- la SCHL n'est pas bien informée des exigences relatives à la GEM, ni des changements dans ces exigences;
- une GEM est parfois refusée, mais les motifs du refus ne sont pas toujours communiqués à la SCHL;
- la SCHL est parfois « surprise » d'apprendre dans certains cas que la GEM a été refusée.

Cette conclusion est également appuyée par le fait que deux des provinces dans lesquelles il a été rapporté que le processus se déroule correctement ont essentiellement les mêmes processus que les deux provinces dans lesquelles il a été rapporté que le processus ne se déroule pas bien.

L'autre secteur d'interaction qu'il convient de mentionner est le point n° 3 – la prestation de services semblables par les deux organisations. Presque tous les répondants régionaux des deux organisations s'entendent sur le fait qu'il « devrait » y avoir une meilleure coordination de la prestation des services. Par exemple, il est insensé pour la SCHL d'offrir un atelier sur les activités d'entretien nécessaires et qu'AANC offre un atelier très similaire peu de temps après et peut-être aux mêmes participants. Les répondants de la plupart des régions s'entendent à dire que :

- de nombreuses discussions ont eu lieu entre les deux organisations concernant la nécessité d'améliorer la coordination et la collaboration;
- très peu de mesures de suivi ont été prises.

Nous soulignons que de nombreuses évaluations des programmes visant à améliorer la coordination entre les organisations gouvernementales ont démontré qu'une telle amélioration est très difficile à obtenir, sauf si les deux organisations ont un intérêt tangible à améliorer la coordination<sup>34</sup>. De toute évidence, une meilleure coordination entraînerait des gains d'efficacité.

En théorie, il est possible d'obtenir d'autres gains d'efficacité en consolidant les responsabilités des deux organisations à l'égard de l'application du programme dans les secteurs où cela est possible. Par exemple, le groupe du Prêt direct de la SCHL pourrait garantir ses propres prêts, ce qui pourrait

---

<sup>34</sup> Voir par exemple les évaluations des programmes de création d'emplois de l'ancien ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration menées au milieu des années 1970 et au début des années 1980, comme le PIL, le PACLE et la Stratégie d'emploi communautaire.



diminuer le rôle des GEM. Toutefois, l'examen détaillé de ce type de changements, et plus particulièrement celui-ci, n'entre pas dans la portée de la présente étude.

Comme il est mentionné dans le présent rapport, la SCHL fournit des conseils et une aide considérables aux Premières Nations dans la gestion des logements de l'article 95 – par exemple, les visites de gestion effectuées par les conseillers chez les Premières Nations afin de les conseiller et les aider, les inspections de l'état des logements de l'article 95 et la préparation périodique de PAO pour les Premières Nations. AANC n'offre pas ce type de services à l'égard de son Programme de logement dans les réserves car, selon un fonctionnaire régional d'AANC, ce ministère a pour politique d'attribuer aux Premières Nations la responsabilité d'administrer leur propre programme de logement. Certains des services offerts par la SCHL sont clairement utiles pour les Premières Nations en ce qui a trait à la gestion des logements en général et non seulement les logements de l'article 95 – par exemple, les conseils prodigués aux gestionnaires d'habitations concernant la gestion des logements et la planification de l'entretien. En ce sens, la SCHL soutient indirectement le programme d'AANC.

## **6.2 Question 6.2 : Y a-t-il des modifications possibles à la conception ou à l'application du programme afin de le rendre plus efficace ou d'en réduire les coûts?**

Les observations et les justifications à l'appui sont présentées séquentiellement dans la présente section.

### **Observation 1**

Il y a des possibilités de réaliser des gains d'efficacité en ce qui concerne l'utilisation de la contribution minimale sous forme de recettes (CMR) pour évaluer le rendement des Premières Nations.

### **Justifications à l'appui**

Comme il est indiqué à la question 4.2, la contribution minimale sous forme de recettes (CMR) est établie d'un commun accord pendant le processus de détermination de la subvention. La CMR sert à plusieurs fins :

- a) elle sert d'outil de discussion entre la SCHL et les Premières Nations pour déterminer les loyers qui devraient être exigés<sup>35</sup>;
- b) elle est l'une des variables indépendantes qui permet de déterminer le montant du versement de subvention<sup>36</sup>;

---

<sup>35</sup> Pour la plupart des Premières Nations, la CMR est fixée à un montant correspondant aux loyers exigés ou qui devraient l'être d'un commun accord entre les Premières Nations et la SCHL. Les principales exceptions sont les Premières Nations de la région de l'Atlantique, qui n'exigent pas de loyers, et quelques Premières Nations qui acceptent de suppléer aux paiements de loyer avec des fonds de la bande afin d'obtenir une CMR plus élevée (et, par conséquent, des subventions de logement moins élevées, ce qui leur permet de financer un plus grand nombre de logements neufs).

<sup>36</sup> En plus du montant des mensualités hypothécaires et de la charge opérationnelle de référence.



- c) elle est utilisée comme principale mesure du rendement des Premières Nations dans la gestion de leurs portefeuilles de logements de l'article 95.

En ce qui concerne le point a), les conseillers avec lesquels ce point a été abordé étaient d'avis que cette fonction de la CMR était utile. Les Premières Nations n'ont pas été questionnées spécifiquement à cet égard.

En ce qui concerne le point b), selon les résultats de la présente étude, il ne s'agit pas d'une fonction nécessaire de la CMR. Comme il est indiqué à la section 5.5, le montant de la subvention en vertu de l'article 95 est approximativement égal aux mensualités hypothécaires dans la très grande majorité des cas; par conséquent, tant la CMR que la charge opérationnelle de référence pourraient théoriquement être supprimées de la formule de subvention (car elles s'annulent essentiellement), et il n'y aurait aucune incidence importante sur les montants de subventions<sup>37</sup>. La possibilité d'apporter cette modification à la formule de subvention est abordée à la section 7.0, où il est indiqué que les conséquences d'une telle modification importante au processus d'application du programme devraient faire l'objet d'une étude plus approfondie avant d'être sérieusement considérée.

En ce qui concerne le point c), voici des exemples d'utilisation de la CMR comme mesure du rendement des Premières Nations dans la gestion de leur portefeuille de logements de l'article 95 :

- l'un des principaux critères d'admissibilité dans toutes les régions est la question de savoir si la Première Nation a contribué le plein montant de la CMR, et
- la mesure dans laquelle le plein montant de la CMR est contribué sert également comme mesure continue du rendement des Premières Nations, par exemple dans les PAO.

Toutefois, il pourrait être envisagé dans certains cas de remplacer cette mesure du rendement par activités par une mesure du rendement par résultats, comme l'étendue de la couverture par la Première Nation des charges opérationnelles des logements de l'article 95. Cela pourrait s'appliquer initialement aux Premières Nations ayant un bon rendement en matière de gestion de portefeuille, et ces Premières Nations pourraient recevoir des services additionnels de développement du potentiel liés à la gestion des charges opérationnelles. Ce changement pourrait s'appliquer graduellement à d'autres Premières Nations ayant un bon rendement. Voici les avantages d'un tel changement.

- Cela serait compatible avec le rapport sur les consultations sur la Stratégie nationale sur le logement, dans lequel il est recommandé que :
  - l'évaluation des programmes de logement du gouvernement devrait être fondée sur les résultats;
  - les Premières Nations devraient avoir un contrôle accru sur leurs propres logements<sup>38</sup>. (La portée précise de cette recommandation étant, dans ce cas, que les Premières

<sup>37</sup> Les subventions seraient fixées à un montant équivalant aux mensualités hypothécaires.

<sup>38</sup> Voir le rapport sur les consultations sur la Stratégie nationale sur le logement, Parlons logement, aux pages 5 et 28.

Nations devraient pouvoir décider de la façon de dépenser l'argent des loyers qu'elles perçoivent, à conditions de respecter les objectifs du programme.)

- Des gains d'efficacité pourraient être réalisés en éliminant une grande quantité d'analyses de ces Premières Nations, comme l'analyse effectuée par les auditeurs des Premières Nations pour vérifier que la somme d'argent dépensée sur les logements de l'article 95 est au moins aussi élevée que la CMR, l'examen des états financiers effectué par les conseillers lors des visites de gestion pour vérifier les CMR, et d'autres analyses semblables réalisées lors des examens détaillés des états financiers effectués par les bureaux régionaux.

## **Observation 2**

Il y a des possibilités d'améliorer l'efficacité des exigences relatives au fonds de réserve.

### **Justifications à l'appui**

En ce qui concerne le fonds de réserve de remplacement, l'exigence de le maintenir et la surveillance de cette exigence sont évaluées en fonction d'une mesure du rendement par activités (étendue du provisionnement de la réserve de remplacement) plutôt qu'en fonction d'une mesure du rendement par résultats, comme l'étendue du financement par la Première Nation d'importants besoins en capitaux pour les logements de l'article 95. Il importe également de souligner que cette exigence ne semble pas avoir une incidence importante sur le comportement des Premières Nations – comme il est indiqué à la question 5.5, selon l'étude, seulement 35 % des Premières Nations ont un fonds de réserve de remplacement entièrement provisionné.

Il devrait être envisagé de remplacer graduellement cette exigence et la mesure connexe de rendement par activités par l'exigence de planifier et effectuer le remplacement des éléments d'immobilisations désuets au besoin, et d'assortir cette exigence d'une mesure de rendement par résultats. Cela pourrait s'appliquer initialement aux Premières Nations ayant une expérience solide dans le remplacement d'immobilisations, et ces Premières Nations pourraient recevoir des services additionnels de développement du potentiel liés à la planification et à la gestion du remplacement d'immobilisations, comme une formation sur la façon d'élaborer un plan de remplacement d'immobilisations. Ce changement pourrait s'appliquer graduellement à d'autres Premières Nations ayant un bon rendement. Les avantages d'un tel changement sont :

- une meilleure compatibilité du programme avec les deux principales conclusions tirées des consultations sur la Stratégie nationale sur le logement, comme il est mentionné sous l'Observation n° 1;
- l'augmentation de l'efficacité en raison de la réduction des exigences comptables;
- l'augmentation de l'efficacité du programme en raison d'une plus grande flexibilité dans la gestion par les Premières Nations du remplacement des immobilisations (par exemple le retrait des restrictions exigeant des fonds de réserve distincts pour le remplacement à diverses phases).

Les justifications à l'appui du remplacement du fonds de réserve de fonctionnement sont similaires, sauf pour le dernier point ci-dessus.



### **Observation 3**

Il y a possibilité d'améliorer l'efficacité des visites de gestion.

#### **Justifications à l'appui**

Lors de visites dans les bureaux régionaux, les conseillers ont mentionné que l'examen des états financiers effectué lors des visites de gestion n'est pas utile et que cela les empêche de se concentrer sur leurs activités plus importantes de résolution de problèmes et de développement des relations (et leur donne l'impression d'être perçus comme des policiers). Ils ont également expliqué qu'à leur avis cet examen constitue un chevauchement du travail des auditeurs et de l'examen des états financiers effectué par le bureau régional.

Le programme pourrait être plus efficace si le protocole des visites de gestion était modifié de manière à accorder moins d'importance à l'examen des états financiers, ce qui permettrait aux conseillers de consacrer plus de temps à fournir une aide relativement aux problèmes de gestion des logements et pour trouver des solutions possibles – besoins en matière de logement<sup>39</sup>, perception des loyers, prévision des charges opérationnelles, mesures relatives aux réparations et à l'entretien, problèmes de flux de trésorerie, etc.

### **Observation 4**

Le PAO pourrait contribuer plus efficacement à la gestion de portefeuille.

#### **Justifications à l'appui**

De nombreux conseillers ont expliqué que les PAO (et les REEL) sont utiles comme bases de discussion avec les Premières Nations. Toutefois, le PAO pourrait être simplifié en retirant les questions financières détaillées – par exemple, la Première Nation a-t-elle contribué le plein montant de la CMR, le fonds de réserve de fonctionnement est-il entièrement provisionné, le fonds de réserve de remplacement est-il entièrement provisionné — et en mettant l'emphase sur les problèmes opérationnels importants (gestion et entretien des logements). Les Premières Nations connaissent les réponses aux questions financières et la SCHL les connaît également, car elle effectue un examen des états financiers.

Il n'est pas utile d'envoyer ces formulaires par la poste aux Premières Nations. Ces formulaires devraient être présentés en personne, autant que possible, par les conseillers et faire l'objet de discussions avec la Première Nation dans le but d'établir un plan d'action.

### **Observation 5**

Il y a des possibilités d'augmenter les services de développement du potentiel offerts aux Premières Nations afin d'améliorer l'efficacité du programme.

#### **Justifications à l'appui**

---

<sup>39</sup> En plus de permettre au conseiller de mieux comprendre les besoins en matière de logement, cela serait utile pour les bureaux régionaux de la SCHL, car des informations plus directes sur les besoins en matière de logement contribueraient à renforcer le processus d'affectation.



Les services de développement du potentiel sont perçus comme étant très utiles par les Premières Nations. De nombreuses Premières Nations souhaitent obtenir toute la formation possible, et les résultats des entrevues menées auprès des Premières Nations indiquent qu'une formation additionnelle sur les pratiques en matière de gestion de logements est nécessaire. Il importe également de souligner que l'importance du développement du potentiel était l'un des deux thèmes abordés dans les sections sur les Premières Nations du rapport sur les consultations sur la Stratégie nationale sur le logement<sup>40</sup>.

Le niveau de compréhension de la gestion de logements varie beaucoup d'une Première Nation à l'autre. Certains gestionnaires d'habitations qui occupent leur poste depuis plusieurs années ont une bonne compréhension, mais d'autres ayant moins d'expérience dans le programme n'ont souvent pas une bonne compréhension. Il en va de même pour les membres de petites Premières Nations qui s'occupent de questions de logement. Les conseillers savent à quelle catégorie appartiennent différentes personnes et peuvent élaborer des plans de formation adaptés pour les communautés (feuilles de route), ce qui fait partie du processus actuel de prestation des services de développement du potentiel.

Les résultats des entrevues menées auprès des conseillers indiquent que les chefs et les conseils n'ont généralement pas une bonne compréhension des activités relatives à l'article 95, mais que cela n'est probablement pas nécessaire. Toutefois, il a été mentionné qu'ils devraient comprendre la nature des engagements pris par eux au nom de la Première Nation et les conséquences de ces engagements sur la communauté et les finances de la Première Nation. Un programme de formation des formateurs, dans le cadre duquel les gestionnaires d'habitations sont formés pour donner un cours de base au chef et au conseil sur les contrats de prêt et les accords d'exploitation, devrait être envisagé.

## **Observation 6**

Il y a des possibilités d'améliorer la coordination avec AANC au niveau régional.

### **Justifications à l'appui**

L'importance de la coordination entre la SCHL et AANC pour l'application des programmes de logement constituait un autre thème abordé dans le rapport sur les consultations sur la Stratégie nationale sur le logement, qui va jusqu'à proposer une approche de « guichet unique » pour le gouvernement<sup>41</sup>.

Comme il est mentionné à la section 6.1, la coordination entre la SCHL et AANC en ce qui a trait au processus d'approbation de la GEM se déroule bien dans certaines régions (par exemple en Colombie-Britannique) et moins dans d'autres (par exemple en Ontario). Le principal facteur ayant une incidence sur le déroulement de cette coordination semble être la quantité et la qualité des communications entre les deux organisations.

---

<sup>40</sup> Voir le rapport sur les consultations sur la Stratégie nationale sur le logement, Parlons logement, aux pages 28 à 30.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pages 28 à 30.



Nous ne voyons pas clairement ce que la SCHL peut faire à cet égard. Toutefois, le présent rapport ne serait pas complet si cette question n'était pas soulevée.

Outre la question de la GEM, il semble y avoir plusieurs autres aspects à l'égard desquels la coordination et la collaboration entre les deux organisations pourraient être améliorées (par exemple la prestation de la formation).

### **Autres occasions possibles d'augmenter l'efficacité du programme**

Voici d'autres possibilités :

- Fournir des budgets annuels aux bureaux régionaux plus tôt dans l'année.
- Améliorer la transparence du processus d'affectation et les méthodes utilisées pour déterminer les subventions.
- Envisager la possibilité d'engagements sur plusieurs années, ce qui donnerait plus de temps aux communautés pour organiser la construction. (Les régions d'AANC ont adopté des cycles de cinq ans pour la planification des immobilisations et cela pourrait être envisagé pour les logements de l'article 95.)
- Rendre plus flexible le processus de détermination des PML et/ou le critère du caractère modeste afin de permettre l'inclusion de matériaux de construction et de pratiques plus durables. Il pourrait être envisagé de réviser les PML en général dans le but de modifier les exigences et les coûts connexes (par exemple les évaluations environnementales).
- Demander au groupe du Prêt direct de la SCHL d'examiner les documents relatifs au contrat de prêt pour déterminer s'ils peuvent être réduits ou simplifiés – par exemple, déterminer s'il est nécessaire d'avoir un document d'offre de prêt et un contrat de prêt.
- Développer et mettre en œuvre un système de mesure du rendement par résultats pour le programme de l'article 95.

## 7 Recommandations

**Recommandation 1. La SCHL devrait examiner les politiques et les exigences opérationnelles pour déterminer s'il y a des moyens d'augmenter la durabilité des logements de l'article 95 à moyen et à long terme.**

Analyse. L'examen a permis de conclure que :

« Les sources de revenus des Premières Nations (subventions en vertu de l'article 95, loyers et fonds de la bande) ne couvrent pas les charges mensuelles liées aux logements de l'article 95. (Les charges mensuelles comprennent les mensualités hypothécaires, les réparations et l'entretien et les contributions aux fonds de réserve.) Cela soulève des questions concernant la durabilité des logements de l'article 95 à moyen et à long terme. » [Conclusion 4, section 5.5]

Les conclusions connexes sont :

- « Plusieurs Premières Nations peinent à assumer les coûts mensuels des réparations et de l'entretien, qui ne sont que partiellement couverts, en moyenne, surtout pour les logements plus vieux [...]. » [Conclusion 2, section 5.5]
- « La plupart des Premières Nations ne maintiennent pas correctement un fonds de réserve de fonctionnement ou un fonds de réserve de remplacement. » [Conclusion 3, section 5.5]

Suggestions : Les possibilités suivantes pourraient être examinées :

(1) Le caractère adéquat des charges opérationnelles de référence pourrait être examiné pour déterminer la mesure dans laquelle elles sont suffisantes pour :

- couvrir les charges opérationnelles (y compris les contributions requises au fonds de réserve) à court terme;
- générer un excédent qui peut être épargné et qui suffit à couvrir les charges opérationnelles à long terme.

S'il est déterminé que les charges opérationnelles de référence sont insuffisantes pour les fins susmentionnées, les charges opérationnelles de référence devraient être augmentées ou le manque à gagner approximatif devrait être communiqué aux Premières Nations ainsi que l'attente selon laquelle elles devraient combler ce manque à gagner en augmentant leurs contributions aux logements de l'article 95 au cours des années ultérieures.

(2) La possibilité de fixer la subvention en vertu de l'article 95 à un montant équivalant aux mensualités hypothécaires exigées des Premières Nations pourrait être examinée.

Les conséquences de la simplification de la formule de subvention prévue par l'article 95, telle qu'elle est proposée ici, n'ont pas fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de la présente étude, ce qui doit être fait avant qu'une telle modification majeure au programme soit sérieusement considérée. Toutefois, à première vue, il semble qu'une telle modification pourrait avoir plusieurs conséquences positives :

- a) Elle aurait pour effet d'augmenter les montants de subvention actuels d'environ 11 % en moyenne, ce qui permettrait aux Premières Nations de disposer de fonds supplémentaires pour couvrir les charges mensuelles liées aux logements de l'article 95<sup>42</sup>.
- b) Elle rendrait beaucoup plus compréhensible la manière dont les montants de subvention sont déterminés. Actuellement, la plupart des Premières Nations ne comprennent pas comment ces montants sont déterminés [Conclusion 3, section 4.2], ce qui n'est pas étonnant puisque les formules comportant trois variables indépendantes sont souvent difficiles à bien comprendre.
- c) Des gains d'efficience pourraient être réalisés en diminuant les frais des audits des Premières Nations (qui doivent actuellement démontrer que la Première Nation a contribué le plein montant de la contribution minimale sous forme de recettes à l'ensemble de logements), et il y aurait également une diminution des coûts associés aux autres analyses des résultats des audits des Premières Nations qui sont actuellement effectuées par les conseillers et les autres employés des bureaux régionaux de la SCHL.

**Recommandation 2. La SCHL devrait renforcer les exigences relatives au fonds de réserve en remplaçant les exigences actuelles de rendement par activités pour les fonds de réserve par des exigences de rendement par résultats, qui seraient surveillées et appliquées.**

Analyse. Comme il est indiqué ci-dessus, la plupart des Premières Nations ne maintiennent pas adéquatement un fonds de réserve de fonctionnement ou un fonds de réserve de remplacement. Plus particulièrement :

- Seulement 31 % des Premières Nations ont un fonds de réserve de fonctionnement entièrement provisionné, et 69 % des Premières Nations ont provisionné seulement 20 %, en moyenne, du fonds de réserve de fonctionnement;
- Seulement 35 % des Premières Nations ont un fonds de réserve de remplacement entièrement provisionné, et 65 % des Premières Nations ont provisionné seulement 36 %, en moyenne, du fonds de réserve de remplacement [voir la section 5.5].

Le Manuel de référence pour le programme de l'article 95 à l'intention des Premières Nations prévoit que : « Le financement et le maintien de ces comptes sont des conditions de l'accord d'exploitation; par conséquent, tout défaut à cet égard peut entraîner la suspension de la subvention »<sup>43</sup>. Selon les résultats de la présente étude, cela ne semble pas appliqué.

Les autres enjeux relatifs aux fonds de réserve sont :

- Ces exigences sont le fondement de mesures du rendement par activités (mesure dans laquelle les fonds de réserve sont provisionnés) plutôt que de mesures du rendement par résultats, comme la mesure dans laquelle la Première Nation a financé d'importants besoins en capitaux (pour remplacer la mesure de la réserve de remplacement) ou l'état général de l'entretien et des réparations (pour remplacer la mesure de la réserve de fonctionnement). La

---

<sup>42</sup> Les subventions actuelles équivalent à 89 %, en moyenne, des mensualités hypothécaires exigées (voir la section 5.5).

<sup>43</sup> Manuel de référence pour le programme de l'article 95, SCHL, page 50.

mesure du rendement devrait, si possible, être fondée sur les résultats; de plus, le rapport sur les consultations concernant la Stratégie nationale sur le logement contenait la recommandation selon laquelle le rendement des programmes de logement du gouvernement devrait être mesuré par leurs résultats<sup>44</sup>.

- Les mesures de rendement par résultats seraient plus étroitement liées à la durabilité des logements de l'article 95.
- Pour analyser actuellement la mesure dans laquelle ces fonds sont maintenus, les conseillers et les employés régionaux de la SCHL doivent consacrer du temps à l'analyse des états financiers des Premières Nations, ce qui ne constitue pas l'utilisation la plus efficace des ressources.

Comme il est décrit à la section 6.2, cette recommandation pourrait être appliquée graduellement, en commençant par les Premières Nations ayant un bon rendement en matière d'entretien et de couverture d'importants besoins en capitaux.

**Recommandation 3. La SCHL devrait poursuivre et augmenter ses efforts pour aider les communautés des Premières Nations à surmonter leurs difficultés relatives à la gestion des logements.**

Analyse. Les conclusions de l'examen des activités de gestion de portefeuille de la SCHL sont positives :

« En moyenne, les Premières Nations sont d'avis que l'aide fournie par la SCHL dans le cadre des visites de gestion, des revues de l'état des ensembles de logements et des plans d'amélioration opérationnelle est très utile. Elles sont d'avis que les services de développement du potentiel sont très utiles. » [Conclusion 2, section 5.3]

Il y a néanmoins des possibilités d'améliorer ces activités.

- Le protocole des visites de gestion devrait être modifié de manière à accorder moins d'importance à l'examen des états financiers et à consacrer plus de temps à fournir une aide relativement aux problèmes de gestion des logements. Même si les Premières Nations sont d'avis que les visites de gestion sont très utiles, plusieurs conseillers de la SCHL sont d'avis que l'examen des états financiers effectué lors des visites de gestion n'est pas utile et que cela les empêche de se concentrer sur leurs activités plus importantes de résolution de problèmes et de développement des relations. [Voir la section 5.3]
- Un plus grand nombre de services de développement du potentiel devrait être offert aux Premières Nations (ce qui est peut-être déjà fait grâce aux récentes augmentations budgétaires.) Les Premières Nations sont d'avis que les services de développement du potentiel sont très utiles, et bien des Premières Nations ont besoin de formation additionnelle. Une des possibilités spécifiques serait que la SCHL adopte un programme de formation des formateurs, dans le cadre duquel les gestionnaires d'habitations sont formés pour donner un

---

<sup>44</sup> Voir Parlons logement, aux pages 5 et 28.



cours de base aux chefs et aux conseils sur les documents relatifs aux ententes en vertu de l'article 95.

- Le PAO pourrait être simplifié en retirant les questions financières détaillées et en mettant l'emphase sur les problèmes opérationnels importants (gestion et entretien des logements). Les PAO sont actuellement considérés comme utiles par une minorité de Premières Nations seulement et, de manière générale, ne sont pas appliqués en l'absence d'un suivi par les conseillers [Conclusion 3, section 5.3]. Ils seraient plus utiles qu'ils soient davantage axés sur la façon d'améliorer les activités.

**Recommandation 4. La SCHL devrait améliorer a) l'efficacité et b) la transparence des décisions relatives à l'attribution de logements de l'article 95.**

Analyse. a) (1) En ce qui concerne l'efficacité du processus d'attribution de logements dans les provinces, l'examen a permis de conclure que les besoins des Premières Nations en matière de logement sont pris en compte seulement dans une certaine mesure dans certaines provinces, bien que le processus d'attribution soit généralement considéré comme passable par les Premières Nations [Conclusions (1) et (2), section 4.2]. (2) L'examen a également permis de conclure que les besoins en matière de logements dans les réserves étaient les plus pressants dans les trois provinces des Prairies [conclusion 2, section 5.1].

Suggestions. (1) Le processus d'attribution dans chaque province devrait davantage tenir compte des besoins des Premières Nations en matière de logement. (2) Le processus d'attribution du Bureau national aux provinces devrait être révisé afin de s'assurer qu'il répond de manière efficace aux besoins des provinces en matière de logements sociaux dans les réserves (voir l'analyse au point (2) de a) ci-dessus).

Analyse. b) En ce qui concerne la transparence, comme mentionné ci-dessus, l'examen a permis de conclure que : « Le processus d'attribution [...] n'est pas bien compris par de nombreuses Premières Nations. » [Conclusion (2), section 4.2]

Suggestion. Une description écrite des méthodes et des critères appuyant les décisions relatives aux attributions dans les provinces devrait être fournie à toutes les Premières Nations, selon les résultats de l'analyse des besoins (voir la suggestion (1) de a) ci-dessus). Cela devrait être fait dans toutes les régions de la SCHL, y compris dans les régions où les conseils tribaux et d'autres organisations des Premières Nations participent aux décisions.

**Recommandation 5. La SCHL devrait s'efforcer d'améliorer la coordination avec AANC en ce qui a trait à la prestation des services de logement dans les réserves.**

Analyse. L'examen a permis de conclure que :

« Le processus de garantie d'emprunt ministérielle fonctionne bien dans certaines régions, mais moins bien dans d'autres. La différence à cet égard est principalement attribuable aux difficultés de communication entre la SCHL et AANC dans les régions où le processus pose problème. » [Conclusion (3), section 6.1]

Et



« Il pourrait y avoir une meilleure coordination des services complémentaires (par exemple, le développement du potentiel), ce qui pourrait améliorer l'efficacité. » [Conclusion (4), section 6.1]

Suggestion. Des suggestions à l'égard des incitatifs et des mécanismes possibles pour améliorer la coordination devraient être obtenues des gestionnaires régionaux de la SCHL chargés de l'application du programme de l'article 95. (Comme il est indiqué à la section 6.1, les évaluations des programmes effectuées dans le but d'améliorer la coordination entre les organisations gouvernementales ont démontré qu'une telle amélioration est très difficile à réaliser, sauf si les deux organisations ont un intérêt tangible à améliorer la coordination.)

**Recommandation 6 : La SCHL devrait évaluer la pertinence de l'objectif actuel et des résultats attendus du programme de l'article 95 afin de s'assurer qu'ils répondent clairement aux besoins en matière de logements locatifs adéquats, convenables et en nombre suffisant dans les réserves.**

Analyse. Comme il est mentionné à la section 1.0, l'objectif actuel du programme de l'article 95 est principalement axé sur les extrants – il prévoit la prestation de logements de qualité et de taille convenables, mais ne traite pas de la suffisance du nombre de logements pour répondre aux besoins en matière de logement locatifs dans les réserves. Par conséquent, le présent rapport contient une analyse considérable à la section 5.1 sur la mesure dans laquelle le programme atteint son objectif actuel – nombre de logements fournis, répartition des logements par année et par province, etc. Toutefois, ces informations ne sont pas très utiles pour élaborer des politiques.

Il serait plus utile que l'objectif du programme soit fondé sur la mesure dans laquelle le programme répond aux besoins des Premières Nations en matière de logements sociaux dans les réserves en nombre suffisant (et de qualité et de taille convenables), et soit assorti de mesures du rendement connexes. Il peut être difficile de mesurer cet objectif, et il ne serait possible de répondre aux besoins des Premières Nations que dans une certaine mesure avec le budget du programme actuel, mais ces facteurs ne devraient pas empêcher l'adoption de cet objectif.

Nous soulignons également qu'un tel objectif fondé sur les résultats serait compatible avec l'objectif à long terme pour le logement dans les réserves de la SCHL (voir la section 3.2).

Suggestion. Un système de mesure du rendement fondé sur les résultats et aligné sur ce nouvel objectif devrait être mis au point. Les trois aspects de cet objectif devraient être contrôlés et faire l'objet d'un rapport, y compris les mesures prises par la SCHL à l'égard de chacun, par exemple :

Aspects de l'objectif	Mesures possibles	Mesures prises (théoriques, à des fins d'illustration)
Suffisance	Nombres de logements fournis comparativement aux besoins en matière de logement locatif selon les analyses des besoins (voir la recommandation 4)	Étude pilote sur les possibilités d'offrir un plus grand nombre de logements locatifs grâce au financement d'un plus grand nombre d'immeubles collectifs [voir le Conclusion (4), section 5.1]
Taille et qualité	Mesurées de la même manière que dans le cadre de la présente étude (voir la section 5.4) – peut-être comparer les coûts des réparations estimés sur cinq ans aux coûts moyens des réparations au Canada sur cinq ans	Révision des charges opérationnelles de référence pour déterminer si elles sont adéquates pour fournir un financement suffisant pour les réparations et l'entretien (voir la recommandation 1)
Caractère convenable (absence de surpeuplement)	Mesuré de la même manière que dans le cadre de la présente étude (voir la section 5.2)	Même que pour la suffisance, puisque la principale cause du surpeuplement est le nombre insuffisant de logements.



## A Description du programme de l'article 95

### A.1 Introduction

La présente annexe contient une description du programme de l'article 95. Elle contient également une description de l'objectif, des résultats attendus, des principales activités et de la raison d'être du programme.

### A.2 Objectif et résultats attendus du programme

En collaboration avec le personnel du Logement des Premières Nations et des Politiques visant les besoins en matière de logement de la SCHL, l'objectif de programme énoncé ci-dessous a été déterminé pour les fins du présent examen comme étant le résultat le plus important pour lequel le programme a été conçu.

Offre de logements sociaux. Permettre aux Premières Nations d'augmenter leur parc de logements locatifs dans les réserves disponibles et de taille et de qualité convenables pour les membres des Premières Nations ayant un revenu faible<sup>45</sup>. [Il importe de souligner que même si l'objectif précise que le logement doit être « de taille et de qualité convenables », c'est-à-dire que la taille et l'état du logement doivent être appropriés, il ne spécifie pas le nombre de logements que le programme devrait fournir ni dans quelle mesure le nombre de logements fournis dans le cadre du programme de l'article 95 (et des programmes gouvernementaux connexes<sup>46</sup>) devrait répondre aux besoins des membres des Premières Nations ayant un faible revenu et vivant dans les réserves.]

Pour les fins du présent examen, il a été convenu que les résultats suivants sont des résultats attendus importants du programme, mais ils ne sont pas classés comme des objectifs du programme, car ils échappent en grande partie au contrôle du programme.

- Entretien du parc de logements sociaux. Pour permettre l'entretien du parc de logements sociaux locatifs dans les réserves pendant toute la durée des accords d'exploitation (pouvant atteindre 25 ans). [Ce résultat devrait être atteint grâce aux subventions continues et à l'aide fournie pour la gestion du portefeuille de logements dans le cadre du programme – visites de gestion, revue de l'état des ensembles de logements, conseils concernant l'entretien, conseils concernant la gestion financière, etc. L'atteinte de ce résultat dépend toutefois en grande partie des Premières Nations.]
- Développement du potentiel. Pour soutenir le développement et le perfectionnement de l'expertise des Premières Nations en matière de prestation et de gestion de logements (y compris la capacité de conception et de construction de logements, de sélection de locataires, de collecte et/ou d'affectation de fonds pour couvrir les charges liées aux logements de

---

<sup>45</sup> Il incombe aux Premières Nations de déterminer l'admissibilité des clients à faible revenu et de sélectionner les clients.

<sup>46</sup> Programme de garantie d'emprunt d'AANC et Programme de prêt direct de la SCHL.



l'article 95, de maintien des comptes restreints nécessaires, de gestion budgétaire, de gestion financière, etc.). [Il s'agit de l'objectif n° 2 dans les directives du programme<sup>47</sup>.]

En plus de l'objectif et des résultats attendus du programme, il ressort clairement de la documentation sur le programme que le programme comporte les deux principales caractéristiques de conception suivantes :

- Contrôle des Premières Nations. Permettre aux Premières Nations d'avoir un meilleur contrôle sur les logements sociaux dans les réserves comparativement aux années précédentes, grâce à un modèle partagé de prestation de logements dans les réserves. [Il s'agit d'une version modifiée de l'objectif no 3 dans les directives du programme.]
- Responsabilisation des Premières Nations. Pour favoriser la responsabilisation des Premières Nations en leur confiant la responsabilité de l'administration de leur portefeuille de logements.

### A.3 Admissibilité et processus d'affectation

Le budget national pour le programme de l'article 95 est affecté aux régions annuellement par la SCHL. La SCHL, AANC et les comités de liaison des Premières Nations (ou autres comités désignés) dans les régions<sup>48</sup> déterminent ensuite les critères d'admissibilité pour les Premières Nations, lesquels varient d'une région à l'autre, mais comprennent toujours les critères nationaux suivants :

- être admissibles à une garantie d'emprunt ministérielle d'AANC (ou à une autre garantie d'emprunt acceptable pour le financement non assuré);
- se conformer à tous les accords d'exploitation de l'article 95 en vigueur;
- avoir une bonne feuille de route dans le cadre des programmes de la SCHL.

Les ensembles admissibles comprennent les logements neufs, l'achat de logements existants avec ou sans remise en état subséquente, ou la conversion d'un bâtiment existant. Les ensembles doivent être « modestes ». (Voir la section 4.0 ci-dessous concernant les prix maximaux des logements.)

Le processus d'affectation des subventions de l'article 95 varie d'une région à l'autre. Le processus général est le suivant.

- a) La Première Nation présente une manifestation d'intérêt à la SCHL.
- b) Si la Première Nation est admissible en vertu des critères nationaux et régionaux et si les fonds sont disponibles<sup>49</sup>, la SCHL s'engage en principe à verser une subvention de l'article 95 et fournit à la Première Nation une trousse de demande.

<sup>47</sup> *Programme de logement sans but lucratif dans les réserves – 1997*, SCHL, août 2010.

<sup>48</sup> La Colombie-Britannique, l'Alberta, le Yukon et les provinces de l'Atlantique n'ont pas de comités régionaux de liaison des Premières Nations participant au processus d'affectation annuel.

<sup>49</sup> La disponibilité des fonds est déterminée en utilisant le Modèle de prévisions budgétaires pour le logement de la SCHL.



- c) La Première Nation élabore une proposition d'ensemble de logements. La proposition contient des estimations de coûts détaillés, des charges opérationnelles de référence et une proposition de financement. (Pour aider à préparer ces propositions, les Premières Nations sont admissibles à un financement pour la préparation de projets<sup>50</sup>, qui est un prêt sans intérêt. Ces prêts sont recouverts par la SCHL à même le premier versement du prêt à la construction.)
- d) La Première Nation obtient un engagement de financement de Programme de prêt direct de la SCHL, qui est conditionnel à l'obtention d'une GEM et d'une subvention de l'article 95. (Les Premières Nations peuvent obtenir un financement d'immobilisations auprès d'un prêteur externe; toutefois, la subvention est calculée en utilisant le taux d'intérêt du Prêt direct ou le taux du prêteur privé, selon le taux le moins élevé<sup>51</sup>.)
- e) La Première Nation présente une résolution du conseil de bande et une demande de GEM ainsi que les documents connexes à AANC.
- f) AANC émet un certificat de garantie d'emprunt.
- g) La SCHL approuve la subvention de l'article 95.
- h) Le prêt hypothécaire pour l'ensemble de logements est finalisé.

## A.4 Construction et remise en état des bâtiments

Toute construction, y compris les travaux effectués dans les bâtiments existants, doit être conforme au Code national du bâtiment du Canada (CBN) ou le code du bâtiment de la Première Nation dans les cas où les exigences du code du bâtiment de la Première Nation excèdent celles du CBN.

Les logements doivent convenir aux besoins des occupants visés et être modestes en ce qui concerne la taille, la conception, les installations, les services et la durabilité à long terme comparativement aux normes de logement fixées par la communauté.

La SCHL établit, en collaboration avec les comités de liaison régionaux existants, le prix maximum par logement (PML) pour les habitations dans les réserves. Le PML est déterminé au niveau régional, mais les changements doivent être soumis annuellement au Bureau national à des fins d'approbation<sup>52</sup>.

Les coûts par logement peuvent excéder le PML, mais celui-ci représente les coûts du logement maximum de l'ensemble pouvant être couverts par la subvention de l'article 95. Plus précisément, les coûts d'immobilisations relatifs à la composante logement d'un ensemble qui sont admissibles à une subvention de l'article 95 correspondent au plus bas des montants suivants :

---

<sup>50</sup> Le prêt maximum de financement pour la préparation de projets pour un seul ensemble est de 75 000 \$ plus 3 % de la valeur d'emprunt LNH excédant 500 000 \$, jusqu'à concurrence d'un prêt de financement pour la préparation de projets de 500 000 \$.

<sup>51</sup> En pratique, la plupart des prêts en vertu de l'article 95 sont obtenus dans le cadre du Programme de prêt direct.

<sup>52</sup> Les PML font l'objet d'un examen annuel et sont révisés le cas échéant. La méthode de base pour établir les PML a été élaborée par Marshall and Swift, évaluateurs des coûts de construction.



- les coûts d'immobilisations réels admissibles<sup>53</sup>;
- la somme des PML pour les logements de l'ensemble.

De même, le PML détermine le montant maximum du prêt (hypothécaire) pouvant être accordé par le Programme de prêt direct de la SCHL.

La SCHL effectue des examens de l'état d'avancement des travaux pendant la construction afin de s'assurer que les logements offrent une garantie adéquate pour le prêt assuré. Pour les logements individuels neufs, des examens de l'état d'avancement des travaux sont effectués à des étapes critiques, selon ce que détermine la SCHL (au minimum, lors de l'inspection avant le remblai (fondation), de l'inspection avant la pose de plaques de plâtre – charpenterie, plomberie brute et isolation/pare-vapeur – et lors de l'achèvement des travaux).

Pour les immeubles collectifs neufs qui comptent au moins quatre étages et occupent une superficie au sol de plus de 600 m<sup>2</sup>, il faut au moins un examen de l'état d'avancement des travaux par mois ainsi qu'aux étapes critiques de la construction. Si l'achat de logements existants est envisagé, il faut une inspection pour déterminer l'étendue des réparations et des rénovations requises. Pour les logements nécessitant des réparations ou des rénovations, des examens des lieux sont effectués pour s'assurer que les travaux sont réalisés conformément aux normes du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL).

La Première Nation est responsable, à titre d'autorité compétente, de s'assurer que les logements sont construits en conformité avec le Code national du bâtiment du Canada ou avec tout autre code adopté.

## A.5 Calcul de la subvention

Voici la formule pour déterminer la subvention de l'article 95 :

Subvention pour l'ensemble de logements = mensualités hypothécaires + charges opérationnelles de référence – contribution minimale sous forme de recettes.

Une description de chacune de ces composantes est présentée ci-dessous.

### Mensualités hypothécaires

Comme il est mentionné ci-dessus, le montant du prêt dont il est tenu compte dans cette formule est fondé sur les coûts d'immobilisations admissibles de l'ensemble ou le prix maximum par logement (PML), selon le montant le plus bas<sup>54</sup>. Pour calculer cette composante de la subvention, la SCHL se sert du taux d'intérêt sur cinq ans de Prêt direct ou du taux d'intérêt sur cinq ans des prêteurs privés, selon le taux le moins élevé. Les Premières Nations peuvent choisir une période d'amortissement de 15, 20 ou 25 ans.

---

<sup>53</sup> Les coûts d'immobilisations admissibles comprennent la construction ou l'acquisition et la remise en état ou la conversion et la viabilisation du terrain, le mobilier durable, l'aménagement paysager et certains coûts accessoires admissibles.

<sup>54</sup> Les mensualités hypothécaires pour la propriété peuvent être plus élevées.



### Charges opérationnelles de référence

Les charges opérationnelles de référence sont établies avant l'engagement visant l'ensemble dans l'accord d'exploitation de l'ensemble. Elles s'appliquent à cet ensemble et est établie pour la durée utile de l'ensemble, sans tenir compte des augmentations de coûts (par exemple, augmentation du coût des services publics). Les charges opérationnelles de référence devraient refléter les charges opérationnelles réelles de la Première Nation et tenir compte du nombre, du type et de la situation géographique des logements. Les éléments suivants sont typiquement considérés lors de l'établissement des charges opérationnelles de référence pour les ensembles dans les réserves :

- Assurance
- Administration (rémunération du personnel, frais de bureau, frais bancaires, conseils aux locataires)
- Entretien (entretien régulier, service de nettoyage et d'entretien)
- Services publics (chauffage, eau chaude)
- Services (enlèvement des ordures, eau, égouts, déneigement)
- Frais comptables et juridiques
- Affectation au fonds de réserve de remplacement (voir la section 6.0).
- Provision pour imprévus (3 % à 5 %).

Les charges opérationnelles de référence servant à des fins de planification sont déterminées par la SCHL en se fondant sur des données actuelles et historiques. Le processus pour déterminer les charges opérationnelles de référence finales utilisées dans la formule de subvention varie d'une région à l'autre. Le but recherché est que les charges opérationnelles de référence soient inférieures aux charges de référence des années précédentes, ce qui entraînerait un surplus opérationnel qui pourrait être affecté au fonds de réserve de fonctionnement (voir la section 6.0) et être utilisé pour couvrir l'augmentation des charges opérationnelles au cours des années suivantes – par exemple en raison de l'inflation.

### Contribution minimale sous forme de recettes

L'objectif de la contribution minimale sous forme de recettes est de s'assurer que les Premières Nations contribuent de manière raisonnable aux charges opérationnelles globales des ensembles de logements de l'article 95, tout en laissant le contrôle sur l'aspect locatif des logements individuels aux Premières Nations.

La contribution minimale sous forme de recettes (CMR) mensuelle à des fins de planification pour un logement de trois chambres est calculée selon la formule suivante :

CMR mensuelle = 0,003125 fois le PRR, le PRR étant le plafond de revenu pour remise annuel du PAREL qui s'applique au secteur géographique où se trouve la réserve.

Les directives du programme énoncent ce calcul comme suit :



- **ÉTAPE 1** : convertir la limite de revenu pour les remises de prêt (LRRP) qui s'applique au secteur géographique où se trouve la réserve de 30 %, pour un logement de trois chambres en application du PAREL à 25 % pour un logement de trois chambres, comme suit :  
 $(\text{LRRP de } 30\% / 0,30) \times 0,25 = \text{LRRP de } 25\%$  pour un logement de trois chambres
- **ÉTAPE 2** : au moyen du PRR de 25 %, calculer le niveau de revenu de 60 % comme suit :  
 $\text{PRR de } 25\% \times 0,60 = 60\%$  du niveau de revenu pour un logement de trois chambres
- **ÉTAPE 3** : La contribution minimale sous forme de recettes pour un logement de trois chambres équivaut à 25 % du niveau de revenu de 60 %, comme suit :  
 $(\text{niveau de revenu de } 60\% \times 0,25) / 12 \text{ mois} = \text{CMR par mois}$  pour un logement de trois chambres

Ce montant est majoré ou diminué de 50 \$ par mois, selon le nombre de chambres – par exemple, si la CMR mensuelle est de 328 \$ pour un logement de trois chambres, la CMR mensuelle pour un logement de deux chambres est de 328 \$ moins 50 \$ = 278 \$.

Le processus pour déterminer la CMR finale utilisée dans la formule de subvention varie d'une région à l'autre, comme l'indique la section 4.2.

## A.6 Exigences en matière de gestion pour les Premières Nations

### Accord d'exploitation et contrat de prêt

L'accord d'exploitation est un contrat entre la SCHL et la Première Nation concernant un ensemble de logements qui est signé au début de chaque projet. Il prévoit ce qui suit :

- le montant de la subvention et les modalités connexes;
- les responsabilités de chacune des parties;
- les lignes directrices concernant la vente éventuelle de l'ensemble;
- l'obligation de la Première Nation de maintenir des réserves financières (voir ci-dessous).

En plus de l'accord d'exploitation, les logements de l'article 95 sont également assujettis aux exigences du contrat de prêt, qui prévoit les exigences concernant les paiements au prêteur ainsi que les conséquences d'un défaut de paiement.

### Responsabilités relatives à la gestion de l'ensemble

Elles comprennent :

- la sélection des occupants des logements de l'article 95<sup>55</sup>;

<sup>55</sup> Les critères de sélection des clients doivent être précisés dans une résolution du conseil de bande. La SCHL exige une copie ratifiée des critères de sélection des clients ou une copie de la résolution du conseil de bande confirmant que ces critères ont été communiqués et sont disponibles à tous les membres de la communauté des Premières Nations.



- la gestion financière – exploitation du système comptable, gestion des dépenses relatives aux logements, maintien de comptes de caisse avec restrictions (voir ci-dessous) et préparation des états financiers;
- le maintien d'une assurance-incendie adéquate;
- s'assurer que les logements demeurent en bon état;
- s'assurer que la CMR est versée.

#### Réserve de remplacement

Le maintien d'un fonds de réserve de remplacement est l'une des exigences prévues par l'accord d'exploitation. Ce fonds sert à couvrir les coûts des réparations ou du remplacement d'importants éléments d'immobilisations dans l'ensemble de logements – composantes et systèmes importants du bâtiment ou de la propriété, installations et équipement de l'ensemble, etc. La contribution annuelle exigée à la réserve de remplacement est prévue expressément par l'accord d'exploitation.

Le défaut de maintenir le fonds de réserve de remplacement constitue un motif de suspension de la subvention.

#### Fonds de réserve de fonctionnement

La Première Nation doit également établir un fonds de réserve de fonctionnement dans lequel l'excédent opérationnel est versé. Ce fonds lui permettra d'absorber plus facilement les déficits résultant du dépassement des charges opérationnelles par rapport aux charges opérationnelles de référence ou les frais d'entretien et de réparation importants des années ultérieures.

L'approbation préalable de la SCHL pour utiliser ces fonds n'est pas requise. Néanmoins, le défaut de maintenir le fonds de réserve de fonctionnement constitue un motif de suspension de la subvention.

#### États financiers audités

En vertu de l'accord d'exploitation, la Première Nation doit également soumettre des états financiers annuels audités dans les quatre mois suivant la fin de l'exercice financier. En outre, la SCHL demande un état de la réserve de remplacement et de la réserve de fonctionnement de chaque ensemble de logements.

## **A.7 Activités de la SCHL au Bureau national**

Le programme de l'article 95 est administré par le Logement des Premières Nations, qui relève du bureau du premier vice-président aux Activités régionales et à l'Aide au logement. Le Logement des Premières Nations donne l'orientation générale, effectue la surveillance et le contrôle du programme et offre un soutien administratif.



## A.8 Activités régionales de la SCHL

Outre le personnel de gestion et d'administration, les régions de la SCHL comptent environ 40 conseillers, qui sont responsables d'entretenir les relations avec les communautés des Premières Nations, de surveiller l'état des ensembles de logements de l'article 95 et de fournir des conseils aux Premières Nations, au besoin. Les conseillers travaillent à partir des bureaux régionaux et satellites de la SCHL, et de huit à 15 communautés sont assignées à chaque conseiller.

Les principales activités des conseillers sont les visites de gestion et l'animation d'activités de développement du potentiel.

### Visites de gestion

Une visite de gestion à chacune des Premières Nations a lieu au moins une fois tous les trois ans. Outre le maintien des relations avec les Premières Nations, ces visites sont effectuées aux fins suivantes :

- vérifier le respect de l'accord d'exploitation;
- examiner les livres et les dossiers relatifs aux logements de l'article 95;
- cerner les problèmes et recommander des améliorations;
- prodiguer des conseils concernant les processus de gestion;
- constater, en personne, l'apparence et l'état général des ensembles de logements de l'article 95, et l'organisation des bureaux et du personnel.

Des visites de gestion sont effectuées plus fréquemment en présence de signes indiquant que l'ensemble éprouve peut-être des difficultés financières ou de gestion ou si un plan d'action pour remédier à des problèmes nécessite des mesures ou un contrôle de suivi.

### Revue de l'état des ensembles de logements

Des revues de l'état des ensembles de logements de l'article 95 doivent être effectuées une fois tous les cinq ans sur un échantillon de logements. Ces revues sont effectuées pour s'assurer que le parc de logements est maintenu dans un bon état pendant la durée de l'accord d'exploitation. Elles comportent des inspections d'un échantillon de logements dans chaque ensemble.

Des inspections sont effectuées plus fréquemment en présence de signes indiquant que l'entretien est inférieur aux exigences minimales ou lorsque des réparations importantes ou des travaux d'immobilisations sont en cours.

Les résultats de ces revues sont communiqués aux Premières Nations dans les 30 jours suivant la date de l'inspection. Les points touchant la santé et la sécurité sont soulignés et un plan d'action pour effectuer des réparations importantes est mis en œuvre, au besoin.



### Développement du potentiel

Les conseillers travaillent avec les communautés pour aider à déterminer la formation qui permettra à la Première Nation de développer des compétences utiles en gestion de logements et dans les domaines connexes. Cela comporte l'élaboration, de concert avec la Première Nation, d'un plan adapté de développement du potentiel (appelé « feuille de route »). Ce plan est soumis au Bureau national de la SCHL, qui alloue le budget pour le développement du potentiel en fonction des priorités du conseiller. Le conseiller prend ensuite des arrangements avec des fournisseurs/experts pour la prestation de services de développement du potentiel à la communauté.

## **A.9 Introduction de pratiques exemplaires**

La SCHL et AANC ont récemment adopté un certain nombre de pratiques exemplaires dans le but d'améliorer les résultats en matière de logement, notamment :

- l'amélioration du processus d'octroi de GEM (AANC) visant des logements sociaux dont la SCHL est le promoteur;
- le partage d'informations détaillées sur le nombre d'indicateurs utilisés pour évaluer les risques au niveau de la communauté (AANC) et au niveau du portefeuille de logements (SCHL).
- l'amélioration de la coordination des activités de développement du potentiel.
- le partage des informations spécifiques suivantes :
  - rapports de visite de gestion et de revue de l'état des ensembles de logements (SCHL);
  - listes des activités de développement du potentiel de la SCHL;
  - rapports d'évaluation du portefeuille de la Première Nation de la SCHL;
  - rapports sommaires annuels sur les logements et les infrastructures d'AANC;
  - données d'évaluation générales sur les Premières Nations;
  - informations sur les ensembles de logements approuvés dans le cadre du Fonds d'innovation de mesures spéciales d'AANC.

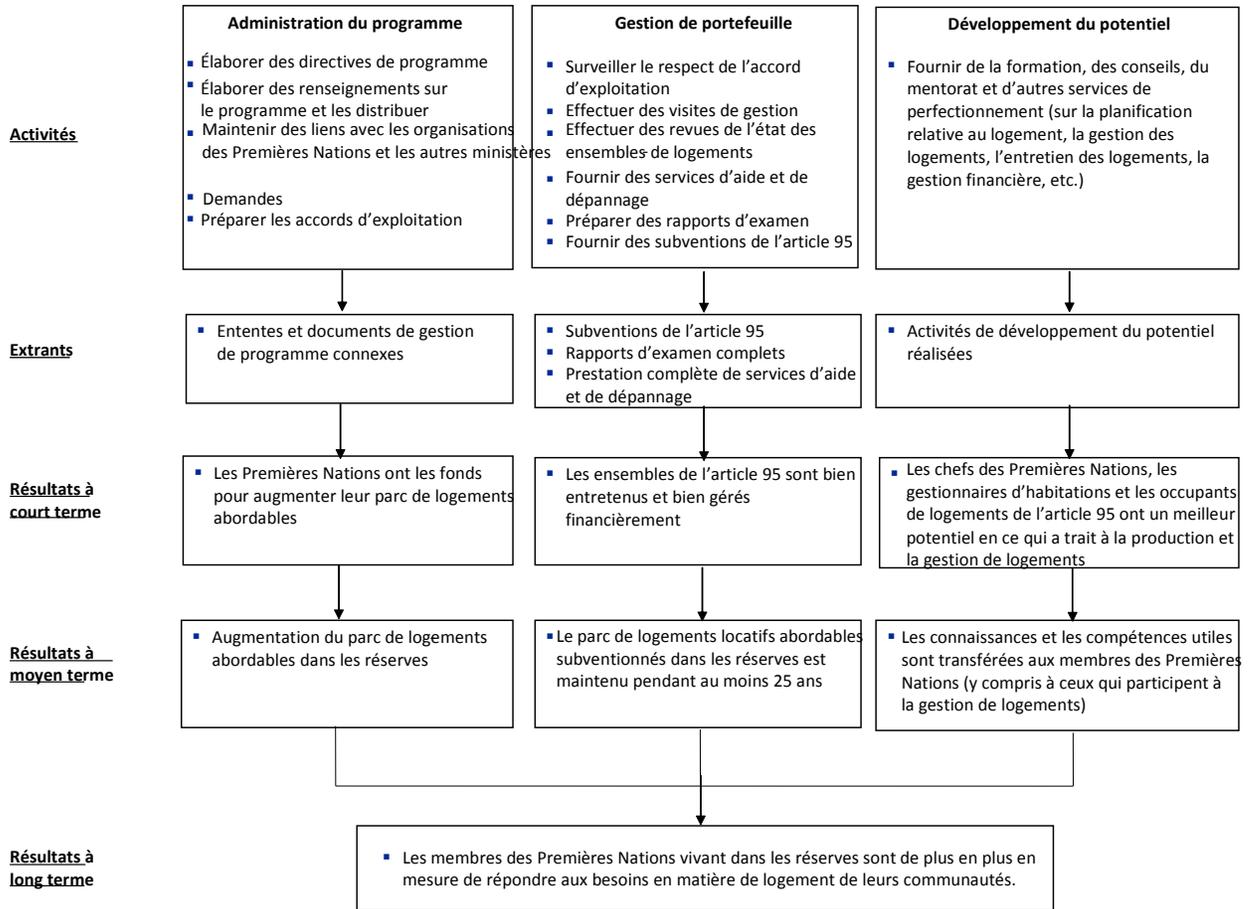
## **A.10 Logique du programme**

Le diagramme ci-dessous est le « modèle logique » du programme de l'article 95. Un modèle logique est un portrait des activités, des extrants et des résultats dont est composé le programme de l'article 95, ainsi que des liens logiques entre ces éléments (c'est-à-dire ce à quoi est censé mener tel ou tel élément).

- « Activités » s'entend des tâches devant être exécutées par les personnes chargées d'appliquer le programme.
- « Extrants » s'entend des biens et des services résultant de l'accomplissement de ces activités.

- « Résultats » s'entend des choses qui se produisent ou qui sont vécues par suite des extrants (par les personnes qui participent directement à l'exécution des activités).

Il est vrai que les modèles logiques sont simplistes, car ils ne présentent que les activités, les extrants et les résultats principaux. Toutefois, ils sont utiles dans le cadre d'études comme le présent examen pour déterminer les principaux liens causals.



## A.11 Ressources du programme

Comme il appert des tableaux ci-dessous, le portefeuille a augmenté de 20 % entre 2004 et 2011 en raison des augmentations budgétaires prévues par le budget 2005 et du Plan d'action économique du Canada, et a diminué légèrement depuis cette période. Portefeuille de logements de l'article 95 et engagements de 2004 à 2014 (nombre de logements – en milliers)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Portefeuilles administrés	24,8	25,0	25,5	26,9	28,7	29,2	29,7	29,7	29,3	28,8	27,8
Engagements visant les logements de l'article 95	1,0	1,0	4,4	1,4	1,0	1,1	1,1	0,6	0,6	0,5	0,5

Les dépenses annuelles relatives au programme ont augmenté de 29 % au cours de cette période, les subventions ayant augmenté de 29 % et les frais d'administration, de 34 %.

Dépenses relatives au programme de l'article 95 pour la période de 2004 à 2015 (M\$)

	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15
Subventions	81,9	84,2	80,6	86,3	95,8	101,8	106,6	109,8	108,8	105,6	105,3
Admin.	13,6	14,1	13,8	13,8	14,7	13,7	13,3	15,2	16,7	17,9	18,2
Totaux	95,5	98,3	94,4	100,1	110,2	115,5	119,9	125,0	125,5	123,5	123,5



## B Principaux guides d'entrevue

### Étude sur le programme de l'article 95 – Guide pour les entrevues avec les Premières Nations

17 août 2016

KPMG mène une étude pour le compte de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) sur le Programme de logement sans but lucratif dans les réserves de la SCHL, qui est généralement désigné sous le nom de « programme de l'article 95 ». La présente étude a pour but de fournir des informations concernant la mesure dans laquelle le programme répond aux besoins des Premières Nations, les résultats du programme et les améliorations possibles au programme.

Dans le cadre de cette étude, il est très important que nous obtenions l'information des Premières Nations elles-mêmes concernant leurs expériences avec ce programme. Toutes vos réponses à cette entrevue seront strictement confidentielles. L'information sur le nom de votre communauté ou le nom des dirigeants ne sera pas révélée.

1. Veuillez nous donner un peu de contexte en répondant aux questions suivantes :

- Depuis quand votre Première Nation participe-t-elle au programme de l'article 95?
- Combien de logements de l'article 95 votre réserve compte-t-elle?
- Quelle est la répartition entre les logements individuels et les logements dans des immeubles collectifs de l'article 95 (et de quelle façon votre Première Nation décide-t-elle de construire des logements individuels ou des immeubles collectifs)?

2. En date d'aujourd'hui, approximativement quelle proportion des membres de votre Première Nation ont besoin d'un logement social acceptable?

	0 % à 10 %	11 % à 25 %	26 % à 40 %	> 40 %
Membres vivant dans la réserve ayant besoin d'un logement (en pourcentage de l'ensemble des membres de la Première Nation)				
Membres vivant à l'extérieur de la réserve, mais souhaitant y revenir et ayant besoin d'un logement (en pourcentage de l'ensemble des membres de la Première Nation)				

3. En ce qui concerne le processus d'attribution des subventions et d'engagements relevant de l'article 95 :

- Votre Première Nation dispose-t-elle d'informations claires et compréhensibles à propos de ce qui suit :

	<b>Veuillez attribuer une note pour la clarté et la facilité de</b>	<b>Veuillez indiquer la raison de votre évaluation :</b>
--	---	--

	<b>compréhension des renseignements</b>	
	Très mauvaise, Mauvaise, Passable, Bonne, Très bonne	
- de votre admissibilité aux affectations?		
- de ce que vous devez faire pour être admissibles à des affectations?		
- de la manière dont les décisions relatives aux affectations sont prises?		
- du processus de demande complet (si vous obtenez une affectation pour un ou plusieurs logements)?		
- de la manière dont les montants des subventions en vertu de l'article 95 sont déterminés?		

b) Croyez-vous que le processus d'attribution est juste?

<b>Absolument injuste</b>		<b>Assez juste</b>		<b>Très juste</b>
1	2	3	4	5

Veillez indiquer la raison de votre évaluation :

c) Si un ou plusieurs logements vous sont attribués :

- Combien de temps vous faut-il pour remplir la demande complète?
- La SCHL offre-t-elle de l'aide pour remplir la demande?
- Avez-vous des commentaires à formuler sur la façon dont les montants de subvention sont établis?
- Avez-vous des commentaires à formuler concernant l'exigence de maintenir un fonds de réserve de remplacement ou un fonds de réserve de fonctionnement pour les logements de l'article 95?

(5.) En ce qui concerne la construction de logements :

a) Le prix maximum par logement fixé par la SCHL est-il suffisant pour la construction d'un logement acceptable dans votre réserve?

b) Les documents exigés pour commencer la construction sont-ils clairs et compréhensibles, en particulier :

	<b>Veillez attribuer une note pour la clarté et la facilité de compréhension des renseignements</b>	<b>Veillez indiquer la raison de votre évaluation :</b>
	Très mauvaise, Mauvaise, Passable, Bonne, Très bonne	
La convention de prêt?		
L'accord d'exploitation?		



- c) Les exigences du programme et les délais de construction sont-ils gérables?
- d) Quelle a été votre expérience en ce qui concerne le financement des coûts de construction?

(6.) En ce qui concerne la taille convenable des logements de l'article 95 compte tenu de la composition des ménages au sein de votre Première Nation :

1. Quelles procédures sont en place pour garantir que les logements de l'article 95 comportent un nombre suffisant de chambres pour leurs occupants au moment de leur première occupation?
2. Que faites-vous pour vous en assurer par la suite? Quel pourcentage des logements de l'article 95 comportent un nombre suffisant de chambres pour leurs occupants?

(7.) Administration pendant la période d'occupation :

- a) Les exigences relatives à la présentation régulière des documents administratifs (par exemple les états financiers) sont-elles claires et gérables?

Veillez évaluer la clarté des exigences :

- Très faible
- Faible
- Passable
- Bonne
- Très bonne

Veillez indiquer la raison de votre évaluation :

Veillez évaluer la facilité à gérer les exigences :

- Très faible
- Faible
- Passable
- Bonne
- Très bonne

Veillez indiquer la raison de votre évaluation :

3. Le processus de versement des fonds de la SCHL pendant la période d'occupation satisfait-il aux besoins de trésorerie de votre Première Nation?

Non, ne répond pas aux besoins de trésorerie	Ne répond que partiellement aux besoins de trésorerie	Oui, répond aux besoins de trésorerie

Veillez indiquer la raison de votre évaluation :

(8.) Dans quelle mesure l'aide que peut fournir la SCHL pendant la période d'occupation est-elle utile?

	Pas du tout utile	Un peu utile	Plutôt utile	Très utile	Extrêmement utile	Veillez indiquer la raison de votre évaluation :
a) Visites de gestion?						



b) Reves de l'état des ensembles de logements?						
c) PAO?						
d) Services de développement du potentiel?						

Veillez indiquer brièvement les services de développement du potentiel qui ont été fournis.

(9.) En ce qui concerne l'entretien :

- a) Votre Première Nation a-t-elle un plan d'entretien pour les logements de l'article 95?
- b) Votre Première Nation effectue-t-elle des inspections périodiques des logements de l'article 95? Si oui, à quel intervalle?
- c) Quelles procédures sont en place pour exécuter les travaux de réparation requis, y compris les réparations importantes? Pouvez-vous décrire quels travaux ont été exigés récemment?

(10.) En ce qui concerne les coûts mensuels associés à chaque logement (mensualités hypothécaires et charges opérationnelles) :

- a) Quelles sont les sources de fonds utilisées par votre Première Nation pour couvrir ces coûts? Avez-vous un régime de perception des loyers?
- b) Est-ce que l'obligation de votre Première Nation de faire ces paiements a eu une incidence sur votre participation au programme?

(12.) Avez-vous des suggestions qui permettraient d'améliorer l'efficacité du programme de l'article 95 ?

- a) Des suggestions concernant la façon dont le programme est conçu (par exemple les critères utilisés pour établir les affectations, les critères pour la construction, les exigences pendant la période d'occupation)?
- b) Des suggestions concernant la façon dont le programme est appliqué (par exemple le type et le montant de l'aide qui est fournie par la SCHL, la manière dont les services de développement du potentiel sont fournis)?

**NOUS VOUS REMERCIONS DE VOTRE PARTICIPATION!**



## **Examen du programme de l'article 95 de la SCHL Guide d'entrevue pour les fonctionnaires de la SCHL et d'AANC concernant les rôles respectifs de la SCHL et d'AANC**

(1.) Selon notre compréhension, les principaux points d'interaction entre la SCHL et AANC en ce qui a trait à la prestation ACTUELLE de logements dans les réserves sont :

- a) l'échange d'informations concernant les besoins en matière de logement de Premières Nations spécifiques;
- b) la participation au processus d'attribution et de décisions concernant les subventions de l'article 95 dans certaines régions (Ontario et Québec);
- c) les mesures pour s'assurer de l'obtention d'une GEM pour les logements de l'article 95 demandés avant l'engagement de financement de la SCHL pour ces logements;
- d) l'échange d'informations concernant les problèmes rencontrés par les Premières Nations dans la gestion des logements dans les réserves.

Des points d'interaction importants actuellement ont-ils été omis de cette liste?

(2.) En ce qui concerne le point c) (GEM), selon les renseignements que nous avons recueillis auprès des bureaux régionaux chargés de l'application du programme de l'article 95, il appert que la coordination entre la SCHL et AANC à l'égard des GEM se déroule très bien dans certaines régions, mais moins dans d'autres. Selon la SCHL, les problèmes dans les cas où le processus ne se déroule pas bien comprennent ce qui suit :

- Les communications – Parfois, la SCHL n'est pas informée des exigences d'AANC à l'égard des GEM (par exemple, les rapports ou les documents devant être soumis) ou des motifs pour lesquels la demande d'une Première Nation est refusée.
- Les délais – Parfois, une GEM n'est pas approuvée dans le délai requis pour permettre à la SCHL de finaliser l'affectation de la subvention.
- L'engagement d'AANC envers sa décision initiale – Parfois, la décision d'AANC d'approuver une GEM peut changer entre le moment de l'affectation conditionnelle et le versement de la subvention.

a) [tant pour la SCHL que pour AANC] Veuillez formuler des commentaires concernant les questions suivantes :

- Ces observations sont-elles valables?
- Avez-vous des suggestions concernant la manière dont ces problèmes pourraient être réglés?

b) [pour AANC] Quel est votre avis quant à la qualité des interactions entre la SCHL et AANC concernant l'approbation des GEM? Y a-t-il des problèmes qui ne sont pas énumérés ci-dessus? Le cas échéant, avez-vous des suggestions concernant la manière dont ces problèmes pourraient être réglés?



(3.) Veuillez formuler des commentaires à l'égard de la qualité du déroulement des points a), b) et d) à la question (1) ci-dessus :

- a) Échange d'informations concernant les besoins en matière de logement
- b) Participation d'AANC au processus d'attribution et aux décisions concernant les subventions de l'article 95
- d) Échange d'informations concernant les problèmes de gestion de logements

Veuillez également fournir des commentaires concernant tout autre point important d'interaction actuel que vous avez indiqué à la question (1).

(4.) Y a-t-il des domaines à l'égard desquels la SCHL et AANC devraient interagir, mais ne le font pas?

(5.) Tant la SCHL qu'AANC fournissent des services de développement du potentiel aux Premières Nations :

- a) La prestation de ces services est-elle coordonnée (par exemple, pour éviter les chevauchements)?
- b) Certains des services de développement du potentiel fournis par la SCHL sont-ils utiles pour les Premières Nations dans leur gestion des logements fournis dans le cadre du Programme de logement dans les réserves d'AANC?
- c) Qu'en est-il à l'inverse (c'est-à-dire la même question relativement aux services de développement du potentiel fournis par AANC)?

(6.) La SCHL fournit des conseils et une aide considérables aux Premières Nations dans la gestion des logements de l'article 95 – par exemple, les visites de gestion effectuées par les conseillers chez les Premières Nations pour faire une revue et prodiguer des conseils à l'égard de problèmes de gestion de logements, les inspections de l'état des logements de l'article 95 et les recommandations connexes concernant les réparations requises, la préparation périodique de plans d'amélioration opérationnelle pour les Premières Nations, etc.

- a) AANC fournit-il des services semblables aux Premières Nations pour les aider dans leur gestion des logements fournis dans le cadre de son propre Programme de logement dans les réserves? Si non, devrait-il le faire?
- b) Les services de conseil fournis par la SCHL sont-ils utiles pour les Premières Nations dans leur gestion des logements fournis par AANC, et vice versa (c'est-à-dire la même question relativement aux services de conseil fournis par AANC)?

(7.) En prenant du recul pour avoir une idée d'ensemble, quels sont les avantages et les inconvénients de la fourniture de logements dans les réserves tant par la SCHL et AANC :

- a) Quels sont les principaux domaines dans lesquels le programme de l'une des organisations est complété par la participation de l'autre organisation?
- b) Y a-t-il actuellement des domaines dans lesquels il y a un chevauchement inutile dans la prestation des services?
- c) Pourquoi la SCHL devrait-elle participer?
- d) Pourquoi AANC devrait-il participer?
- e) Avez-vous des changements à recommander à l'égard des rôles respectifs de la SCHL ou d'AANC?

(8.) Avez-vous des commentaires à formuler à cet égard?

**NOUS VOUS REMERCIONS DE VOTRE PARTICIPATION!**



## Version française à suivre

### **Examen du programme de l'article 95** **Sujets pour la session conjointe du personnel et des conseillers des** **Activités régionales**

- (1.) Au cours des dernières années, le bureau régional – ou le bureau régional de concert avec d'autres organisations (par exemple des organisations des Premières Nations) – a-t-il recueilli des données sur les besoins en matière de logement des membres des Premières Nations ayant un faible revenu et vivant dans une réserve? [Le cas échéant, pourrions-nous obtenir une copie de ces informations?]
- (2.) Après les huit questions suivantes, deux documents sont présentés : le document n° 1, Processus régional d'affectation, et le document n° 2, Processus régional pour établir les paramètres de subvention. Ces documents ont été élaborés sur la base d'informations fournies par les bureaux régionaux. Chacun de ces documents contient des commentaires destinés spécifiquement à votre région. J'aimerais les passer en revue avec le groupe.

#### Processus régional d'attribution

- a) Quels critères régionaux sont appliqués pour déterminer l'admissibilité des Premières Nations aux subventions de l'article 95?
- b) Des manifestations d'intérêt (demandes préliminaires) des Premières Nations admissibles sont-elles recherchées?
- c) Le cas échéant, quelles informations les Premières Nations doivent-elles fournir à cette étape? [Pourrions-nous obtenir une copie des communications avec les Premières Nations concernant les points b) et c)?]
- d) Veuillez décrire le processus utilisé pour déterminer l'attribution des subventions de l'article 95 [reportez-vous au document et avisez-moi de toute erreur, le cas échéant.]
  - Quels sont les facteurs dont il est tenu compte dans la décision?
  - Quelles organisations ont participé à la décision?
- e) Quel est votre avis quant aux avantages et aux inconvénients du processus d'affectation actuel? [Pourrions-nous obtenir une copie des communications avec les Premières Nations concernant la manière dont ces affectations sont faites?]

#### Processus de détermination des subventions

- a) Comment les charges opérationnelles de référence sont-elles déterminées?
  - [Reportez-vous au document et avisez-moi de toute erreur, le cas échéant.]
    - Méthodes?
    - Participation des Premières Nations à ce processus?
- b) Comment les contributions minimales sous forme de recettes sont-elles établies?
  - Méthodes
  - Participation des Premières Nations à ce processus?



- c) Quelle est votre opinion sur les avantages et inconvénients des processus actuels utilisés pour déterminer les montants de subvention?
- (3.) En ce qui concerne les procédures pendant la période comprise entre le dépôt de la demande complète par les Premières Nations et l'achèvement de la construction, pour chacun des points suivants, dans quelle mesure la procédure est-elle claire et comprise par les Premières Nations?

[Une copie de tous les documents pertinents serait appréciée.]

- a) Établissement du montant final de la subvention
  - b) Lettre d'affectation budgétaire
  - c) Lettre d'engagement
  - d) Convention de prêt
  - e) Accord d'exploitation
  - f) Début de la construction
  - g) Versement des fonds pour financer la construction (comment cela se fait-il? Cela peut-il être fait rapidement? Qu'est-il exigé des Premières Nations pour qu'elles reçoivent des paiements pendant la construction?)
  - h) Établissement de la date d'ajustement de l'intérêt (quelles conditions les Premières Nations doivent-elles respecter avant que cela ait lieu?)
- (4.) Quatre-vingt-un pour cent des logements de l'article 95 offerts pendant la période de 2004-2005 à 2015-2016 étaient des logements individuels. Pourquoi – c'est-à-dire quelles sont les contraintes relatives à la fourniture d'un plus grand nombre de logements collectifs (par exemple appartements, maisons en rangée, duplex, triplex)?
- (5.) En ce qui concerne le versement de fonds aux Premières Nations pendant la phase d'administration :
- a) Outre les états financiers annuels audités, quels sont les documents que les Premières Nations doivent présenter pendant la phase d'administration?
  - b) Les Premières Nations comprennent-elles ces exigences, et les délais de présentation sont-ils fixés de sorte à ne pas entrer en conflit avec les paiements de subventions?
  - c) Les procédures de versement des fonds aux communautés des Premières Nations répondent-elles à leurs besoins?
- (6.) En ce qui concerne le système pour la prestation de services de perfectionnement des compétences :
- a) Le système actuel constitue-t-il un moyen efficace pour fournir ces services?
  - b) Quels sont les avantages et inconvénients du système actuel comparativement au système précédent?
- (7.) En ce qui concerne les rôles et les responsabilités de la SCHL et d'AANC à l'égard de l'aménagement de logements dans les réserves aux Premières Nations :
- a) Au niveau régional, les rôles et les responsabilités respectifs de la SCHL et d'AANC sont-ils clairs?
  - b) Y a-t-il des lacunes ou des chevauchements dans la prestation des services?
  - c) Avez-vous des suggestions concernant les moyens d'améliorer l'efficacité de la prestation des services par les deux organisations?
- (8.) Avez-vous des suggestions concernant des modifications possibles à la conception ou à l'application du programme de l'article 95 afin de le rendre plus efficace ou d'en réduire les coûts?



## Document n° 1 – Processus régional d’attribution

[Les variations dans le processus d’attribution par région et par province sont indiquées entre crochets.]

### 1. Planification régionale et promulgation du budget

La planification régionale est entreprise avant la promulgation du budget (au moins un an avant). En se fondant sur le modèle national de prévision des coûts, les régions estiment le nombre de nouveaux logements pouvant être construits au cours de l’année en se fondant sur un certain nombre d’hypothèses – le budget régional, le calendrier des engagements, la taille moyenne des ensembles et la valeur des prêts, les charges opérationnelles de référence, les contributions minimales sous forme de recettes, la durée de l’amortissement et la date d’ajustement de l’intérêt prévue.

Les montants des budgets sont fournis par le Bureau national à chacune des quatre régions; ils constituent des affectations de fonds permanentes – par exemple, si une région reçoit un budget de 30 millions de dollars en 2016-2017, ce budget permettra de verser des subventions pour des logements ayant fait l’objet d’un engagement en 2016-2017 pendant la durée des accords d’exploitation visant ces logements.

Les subventions au logement, puisées dans le budget régional, sont attribuées aux Premières Nations admissibles aux termes de l’un des processus suivants :

- (1) Des sommes sont attribuées par les bureaux régionaux sans l’obtention de demandes des Premières Nations, en fonction des populations des Premières Nations et d’autres facteurs possibles (par exemple une analyse des besoins).
- (2) Des sommes sont attribuées par les bureaux régionaux après l’obtention de demandes ou de manifestations d’intérêt des Premières Nations. De manière générale, de telles soumissions comprennent le nombre de logements demandés (la région peut avoir stipulé un nombre maximum) et des renseignements généraux, comme la certification de la disponibilité des terrains.

Dans ces deux cas, les régions peuvent appliquer d’autres critères pour les attributions, comme le rendement d’anciens ensembles de l’article 95 ou une préséance accordée aux Premières Nations n’ayant pas reçu d’attributions récemment. Dans certains cas, des organisations de liaison avec les Premières Nations participent à cette étape.

#### **Variations par région** (voir également le tableau à la fin du présent document)

Colombie-Britannique – Des demandes, accompagnées de renseignements généraux, sont obtenues des Premières Nations. Les sommes sont attribuées par le bureau régional et aucune organisation des Premières Nations ne participe au processus. Les sommes sont attribuées directement à la Première Nation.

Alberta – Des manifestations d’intérêt sont obtenues des Premières Nations. Les décisions relatives aux attributions sont prises par le bureau provincial, en fonction principalement d’une analyse des besoins, dont le facteur principal est le niveau actuel de surpeuplement. Les sommes sont attribuées directement à la Première Nation.



Saskatchewan – Des manifestations d'intérêt sont obtenues des Premières Nations. Les sommes sont attribuées par le bureau provincial aux conseils tribaux (en fonction des populations des Premières Nations et d'indicateurs de rendement antérieur), en consultation avec la Federation of Saskatchewan Indian Nations. Les conseils tribaux choisissent les membres auxquels des sommes sont attribuées. Pour les Premières Nations qui ne sont pas affiliées à un conseil tribal, les sommes sont attribuées directement à la Première Nation.

Manitoba – Des manifestations d'intérêt ne sont pas demandées. Les sommes sont attribuées par le bureau provincial aux conseils tribaux (en fonction des populations des Premières Nations), et les conseils tribaux choisissent les membres auxquels des sommes sont affectées. Pour les Premières Nations qui ne sont pas affiliées à un conseil tribal, les sommes sont attribuées directement à la Première Nation.

Ontario – Les manifestations d'intérêt, y compris les informations concernant leurs besoins, sont soumises par les Premières Nations de l'Ontario. Ces manifestations d'intérêt sont examinées à la lumière de critères de sélection publiés par un groupe de travail sur les affectations budgétaires. Ce groupe est composé de représentants de diverses Premières Nations et d'organisations de Premières Nations, d'AANC et de la SCHL. Une note est attribuée à chaque demande et les décisions sont prises en fonction des notes les plus élevées et du financement disponible.

Québec – Des manifestations d'intérêt sont demandées, mais les communautés doivent confirmer leur admissibilité à une GEM. Des données sur les besoins des communautés sont fournies par AANC et par l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL). Ces données sont ensuite traduites en indicateur de priorité pour chaque communauté (avec des ajustements pour les petites communautés).

L'attribution des sommes est déterminée par le bureau provincial, puis soumise pour commentaires au comité tripartite sur le logement, qui est composé d'AANC, de l'APNQL et de la SCHL. Les décisions finales sont prises par la SCHL. (Les Premières Nations criées-naskapiées reçoivent automatiquement 36 % du budget annuel du Québec, conformément aux accords fédéraux.)

Atlantique – Des manifestations d'intérêt sont obtenues des Premières Nations. Les décisions sont prises par le bureau régional (de Halifax), sans la participation des Premières Nations. La première étape consiste à attribuer un logement par communauté. Le reste des logements est ensuite attribué en fonction de la population.]

Dans certaines régions, les attributions faites à cette étape peuvent être pour une fourchette (par exemple de 1 à 5 logements); elles seront précisées après la réception d'informations budgétaires par logement et d'une évaluation du budget régional global par rapport à la demande. De manière générale, après cette étape, les Premières Nations reçoivent une lettre d'affectation conditionnelle de la SCHL.

### **3. Processus de demande complète**

Une demande complète est remplie par chaque Première Nation ayant reçu une attribution, souvent avec l'aide de leur conseiller du Logement des Premières Nations de la SCHL. La demande comprend des estimations détaillées du coût en capital, un plan d'aménagement du site, des dessins du logement, des spécifications de l'ensemble et des projections annuelles des produits et des charges. Pour établir ces prévisions, une estimation des paramètres de la subvention (charges opérationnelles de référence et



CMR) doit être effectuée. Il arrive parfois que la Première Nation participe à ce processus et, parfois, cette estimation est faite par la SCHL en se fondant sur les directives relatives à ces paramètres. La SCHL examine la demande pour s'assurer qu'elle est complète et, au besoin, consulte la Première Nation pour toutes modifications requises.

#### 4. Engagements

À cette étape, la SCHL discute avec chaque Première Nation pour établir le montant final de la subvention. Les documents finaux sont ensuite préparés (y compris un accord d'exploitation et une convention de prêt) et signés par les deux parties, avec les documents à l'appui (par exemple une résolution du conseil de bande).

#### 5. Versement des fonds / début de la construction

Lorsqu'un engagement est pris à l'égard d'un ensemble et qu'une GEM est approuvée par AANC, la Première Nation commence la construction. (Étant donné la courte saison de construction dans les communautés éloignées, certaines communautés prennent le risque de commencer la construction avant de recevoir un engagement ferme de la SCHL, en obtenant un financement provisoire de leur propre institution financière.) Le prêt est versé en fonction des travaux en cours et confirmés par une revue indépendante.

#### 6. Établissement de la date d'ajustement de l'intérêt (DAI)

La DAI est fixée lorsque l'ensemble est presque achevé, en général lorsque 90 % du prêt a été versé. La DAI ne peut être fixée que lorsque des conditions spécifiques ont été respectées, par exemple la confirmation du respect du code du bâtiment et une assurance pour la pleine valeur de remplacement. Les paiements de prêt hypothécaire et de subvention débutent un mois après la DAI.

#### Résumé des variations dans les processus régionaux d'attribution

Région/ province	Manifestations d'intérêt obtenues des Premières Nations	Critères de décision	Participation des Premières Nations à la décision	Sommes attribuées directement aux Premières Nations
C.-B.	Oui, certification de la disponibilité des terrains exigée	Incluent le rendement d'anciens ensembles de l'article 95 et l'historique des attributions récentes	Non	Oui
Alberta	Oui	Incluent une analyse des besoins fondée sur le niveau de surpeuplement	Non	Oui
Saskatchewan	Oui	En fonction des populations et du rendement d'anciens ensembles de l'article 95	Oui Consultation avec la Federation of Saskatchewan Indian Nations	Non, aux conseils tribaux
Manitoba	Non	Inconnus (à déterminer)	Non	Non, aux conseils

				tribaux
Ontario	Oui, des informations concernant les besoins sont exigées	Critères de sélection publiés (à déterminer)	Oui Les décisions sont prises par le groupe de travail sur les affectations budgétaires (comprend les organisations des Premières Nations)	Oui
Québec	Non, mais confirmation de l'admissibilité à une GEM exigée	En fonction des besoins de la communauté, avec ajustements pour les petites communautés	Oui, décisions révisées par le comité tripartite sur le logement (comprend l'APNQL)	Oui (sauf les Premières Nations signataires de traités)
Atlantique	Oui	Un logement par communauté; fonds restants affectés en fonction de la population	Non	Oui

## Document n° 2 – Processus régional pour établir les paramètres de subvention

Dans toutes les régions, le prix maximum par logement (PML) est déterminé par les Services d'évaluation de la SCHL avant l'étape de la demande complète. Le PML varie selon le type de logement, le nombre de chambres et la région géographique. La formule du PML est révisée annuellement.

Les charges opérationnelles de référence et les contributions minimales sous forme de recettes sont établies par les régions, et les processus pour établir ces paramètres sont décrits ci-dessous. En ce qui concerne la CMR, il importe de souligner qu'aucune région n'utilise la formule indiquée dans les *Directives du programme* (page 25) pour établir la CMR, même si cette formule est utilisée dans la région de l'Atlantique comme point de départ pour les discussions<sup>56</sup>.

Région	Méthode pour établir les charges opérationnelles de référence	Méthode pour déterminer la contribution minimale sous forme de recettes
C.-B.	Déterminée par le bureau régional en fonction d'une analyse des états financiers des exercices précédents pour des logements semblables. Aucune participation des Premières Nations.	La CMR est établie au montant que les communautés des Premières Nations indiquent comme étant celui qu'elles peuvent payer.
Prairies – Alberta (et Yukon)	Il incombe à chaque Première Nation d'établir ses charges opérationnelles, selon ses estimations, et d'en informer la	La CMR est fixée à un montant équivalant aux paiements d'allocation pour le logement d'AANC pour les occupants de chaque logement.

<sup>56</sup> Toutefois, les *Directives du programme* prévoient que les paiements d'allocation pour le logement d'AANC peuvent être utilisés comme CMR (page 8) même s'ils ne font pas partie du programme de l'article 95. Cette pratique a cours dans plusieurs régions.

Région	Méthode pour établir les charges opérationnelles de référence	Méthode pour déterminer la contribution minimale sous forme de recettes
	SCHL. Tout problème relatif aux charges opérationnelles de référence est relevé et examiné avec la Première Nation avant que ce paramètre soit finalisé. (En Alberta et au Yukon, la SCHL examine les charges déclarées pour d'autres logements de l'article 95 dans les derniers états financiers de la Première Nation et s'en sert comme point de départ pour les discussions.)	
Prairies – Saskatchewan	Il incombe à chaque Première Nation d'établir ses charges opérationnelles, selon ses estimations, et d'en informer la SCHL. Tout problème relatif aux charges opérationnelles de référence est relevé et examiné avec la Première Nation avant que ce paramètre soit finalisé.	La CMR est fixée à un montant équivalant aux paiements d'allocation pour le logement d'AANC pour les occupants de chaque logement.
Prairies – Manitoba	Il incombe à chaque Première Nation d'établir ses charges opérationnelles, selon ses estimations, et d'en informer la SCHL. Tout problème relatif aux charges opérationnelles de référence est relevé et examiné avec la Première Nation avant que ce paramètre soit finalisé.	La CMR est fixée à un montant équivalant aux paiements d'allocation pour le logement d'AANC pour les occupants de chaque logement.
Ontario	L'Ontario effectue un examen annuel détaillé des charges opérationnelles sur cinq ans pour les communautés en se fondant sur leurs charges auditées déclarées. Les recommandations d'ajustements pour tenir compte de l'inflation sont fondées sur cet examen. Ces chiffres de référence sont utilisés à des fins de planification pour guider les discussions avec les Premières Nations.	L'Ontario effectue un examen des frais de logement des Premières Nations. Ceux-ci sont utilisés à des fins de planification, et des discussions avec les Premières Nations ont lieu pour déterminer si des loyers plus élevés sont possibles compte tenu des profils de revenu de la communauté.
Est – Québec	Il incombe à chaque Première Nation d'établir ses charges opérationnelles, selon ses estimations, et d'en informer la SCHL. Tout problème relatif aux charges opérationnelles de référence est relevé et examiné avec	La CMR est établie au montant que les communautés des Premières Nations indiquent comme étant celui qu'elles peuvent payer.



<b>Région</b>	<b>Méthode pour établir les charges opérationnelles de référence</b>	<b>Méthode pour déterminer la contribution minimale sous forme de recettes</b>
	la Première Nation avant que ce paramètre soit finalisé.	
Est – Atlantique	Il incombe à chaque Première Nation d'établir ses charges opérationnelles, selon ses estimations, et d'en informer la SCHL. Tout problème relatif aux charges opérationnelles de référence est relevé et examiné avec la Première Nation avant que ce paramètre soit finalisé.	La CMR est établie au montant que les communautés des Premières Nations indiquent comme étant celui qu'elles peuvent payer. (Dans la région de l'Atlantique, la SCHL demande aux communautés d'utiliser comme point de départ la CMR de référence indiquée dans les directives du programme.)



## Version française à suivre

### **Examen du programme de l'article 95 Sujets pour la session avec les conseillers**

- (1.) Dans quelle mesure les informations fournies aux Premières Nations sont-elles claires et bien comprises à l'égard des sujets énumérés ci-dessous :
  - a) Admissibilité?
  - b) Processus d'attribution?
  - c) Manière dont les paramètres de subvention sont déterminés (charges opérationnelles de référence et CMR)?
  - d) Manière dont ces paramètres sont liés au montant de la subvention?
- (2.) Quel soutien apportez-vous aux Premières Nations pour les aider à comprendre ces informations?
- (3.) En ce qui concerne la demande complète :
  - a) Quel est le niveau de compréhension des Premières Nations à l'égard des exigences de la demande complète?
  - b) De manière générale, quel est votre rôle dans le soutien offert aux Premières Nations pour remplir la demande complète?
- (4.) En ce qui concerne la « taille » (si la taille des logements est suffisante pour le nombre d'occupants) :
  - a) De manière générale, la taille des logements de l'article 95 est-elle suffisante au moment de l'occupation initiale?
  - b) Dans quelle mesure la taille des logements demeure-t-elle suffisante pendant la période visée par l'accord d'exploitation – la taille demeure-t-elle suffisante ou les logements deviennent-ils surpeuplés?
- (5.) En ce qui concerne les procédures suivantes pour les interactions avec les Premières Nations :

#### Visites de gestion

- Une visite de gestion à chacune des Premières Nations a-t-elle lieu au moins une fois tous les trois ans?
- Veuillez décrire le déroulement habituel d'une visite de gestion.
- Dans quelle mesure les visites de gestion sont-elles utiles pour les Premières Nations?

#### Revues de l'état des ensembles de logements

- Selon notre compréhension, des revues de l'état des ensembles sont effectuées sur un échantillon de logements une fois tous les cinq ans – c'est-à-dire que 20 % des logements construits en 2008 sont

inspectés en 2013, un autre échantillon de 20 % est inspecté en 2018, etc. – sauf quelques petites exceptions en raison de la logistique des déplacements. Est-ce exact?

- Quel est le rôle des conseillers dans le processus de revues de l'état des ensembles?
- Dans quelle mesure les revues de l'état des ensembles sont-elles utiles pour les Premières Nations?

#### PAO et évaluations

- Nous comprenons que, pour chacune des Premières Nations, le PAO et la formule d'évaluation sont mis à jour après chaque série de revues de l'état de leurs logements et après chaque visite de gestion. Est-ce exact?
- Dans quelle mesure les PAO sont-ils utiles pour les Premières Nations?
- Comment les évaluations sont-elles utilisées et dans quelle mesure sont-elles utiles pour la gestion du programme?

(6.) Les trois dernières activités mentionnées dans la question précédente (revue de l'état des ensembles de logements, PAO et évaluations) sont explicitement liées, d'une certaine façon, à l'entretien des logements de l'article 95, et nous présumons que la première activité (visites de gestion) comprend également des activités d'examen liées à l'entretien (par exemple l'examen des plans d'entretien).

a) Quelles sont les procédures mises en place pour faire un suivi des constatations relatives à l'entretien découlant de ces activités – c'est-à-dire pour vérifier dans quelle mesure l'entretien recommandé est effectué, surtout les réparations d'urgence?

b) De manière générale, l'entretien recommandé est-il effectué dans un délai raisonnable? Sinon, quelles en sont les raisons principales?

c) De manière générale, les Premières Nations de votre région maintiennent-elles un fonds de réserve de remplacement conformément aux directives du programme? Quelles sont les sources de fonds utilisées pour maintenir le fonds de réserve de remplacement?

(7.) En ce qui concerne les procédures mises en place pour la prestation de services de perfectionnement des compétences aux Premières Nations :

a) Selon notre compréhension, chaque conseiller élabore un plan annuel (une « feuille de route ») indiquant les services de développement du potentiel requis pour chacune des Premières Nations, les moyens de prestation recommandés et une estimation des coûts. Est-ce exact? Les communautés participent-elles à l'élaboration de ce plan?

b) Ces plans sont envoyés au Bureau national, qui prend une décision quant aux services recommandés pouvant être offerts au cours de l'année en fonction des ressources disponibles. Comment les priorités relatives des différents services recommandés (certains sont urgents, d'autres sont souhaitables mais non urgents, etc.) sont-elles prises en compte dans ce processus et évaluées par rapport aux fonds disponibles?

c) Selon votre expérience, dans quelle mesure les services de perfectionnement des compétences qui ont été fournis sont-ils utiles? Avez-vous des modifications à proposer pour ce processus?



(8.) Tous les mois, les Premières Nations doivent effectuer les paiements suivants à l'égard de chacun des logements de l'article 95 compris dans leur portefeuille :

- les charges opérationnelles du logement (services publics, réparations, etc.);
- les mensualités hypothécaires pour le logement.

La subvention de l'article 95 couvre certaines de ces charges. Le montant qui n'est pas couvert est désigné par la SCHL comme étant la « contribution minimale sous forme de recettes » (CMR). En ce qui concerne les Premières Nations de votre région :

- a) Dans quelle mesure peuvent-elles effectuer ces paiements?
- b) Quelles sont les sources de fonds les plus utilisées pour effectuer ces paiements – loyers payés par les occupants, fonds appartenant à la bande, allocations pour le logement, autres sources?
- c) L'exigence d'effectuer ces paiements a-t-elle une incidence négative sur les finances de la bande? A-t-elle une incidence négative sur la participation future des Premières Nations au programme de l'article 95? Si vous avez répondu « oui » à l'une ou l'autre de ces questions, veuillez fournir des explications.