

ÉVALUATION DES PROGRAMMES DE
RÉNOVATION DANS LES RÉSERVES
ET DU PROGRAMME DE LOGEMENT
SANS BUT LUCRATIF DANS LES RÉSERVES
(ARTICLE 95)

Rapport d'évaluation final

Avril 2023





RÉSUMÉ

Description des programmes

- Le **Programme de logement sans but lucratif dans les réserves (article 95)** offre une aide financière sous forme de subventions et de prêts. Il vise à accroître l'offre de logements locatifs dans les réserves pour les personnes à faible revenu. Les projets admissibles comprennent la construction, l'acquisition, la remise en état ou la conversion de logements.
- Les **Programmes de rénovation dans les réserves** constituent une gamme de programmes. Ceux-ci sont offerts pour réparer, convertir ou adapter des logements dans les communautés des Premières Nations depuis 1978. L'aide est principalement versée sous forme de prêt-subvention. L'évaluation portait sur tous les Programmes de rénovation dans les réserves, à l'exception du Programme d'amélioration des maisons d'hébergement. Ce programme sera évalué au cours des prochaines années.

Objectif, portée et méthodologie de l'évaluation

- L'évaluation a été effectuée pour déterminer dans quelle mesure les résultats attendus des programmes de l'article 95 et de rénovation dans les réserves ont été atteints.
- Elle portait sur la période allant de 2016-2017 à 2021-2022. Les données sur les dépenses des programmes de rénovation ont toutefois été examinées à partir de 2003 pour fournir une mise en contexte.
- L'évaluation comportait des questions sur la pertinence et la cohérence, l'efficacité et l'impact ainsi que l'efficacité et la viabilité de ces deux programmes. Ces questions ont été examinées au moyen d'entrevues, de données et de documents externes et internes ainsi que d'un sondage.

L'évaluation avait pour objet d'examiner simultanément l'ensemble de ces programmes. Sauf indication contraire, les constatations font référence à l'ensemble des programmes.

Résumé des principales constatations

- Il est nécessaire d'accroître l'offre de logements pour les membres des Premières Nations vivant dans les réserves et d'en améliorer la qualité. Ces personnes sont en effet beaucoup plus susceptibles de vivre dans des logements de qualité non convenable ou surpeuplés.
- Les programmes cadrent avec les priorités du gouvernement fédéral et de la SCHL. Cependant, ils n'ont bénéficié d'aucun investissement supplémentaire depuis le budget de 2016. Il ne duplique pas le financement de Services aux Autochtones Canada pour le logement dans les réserves, étant donné les besoins considérables.
- Leur financement limité fait que les programmes ne visent pas à répondre à tous les besoins de logement dans les réserves. Néanmoins, ils ont permis de réparer, de rénover, de modifier et de construire des logements de 2016-2017 à 2021-2022. Les programmes ont aussi eu des retombées économiques et sociales positives sur les communautés.
- Les deux programmes ne peuvent pas toujours orienter le financement vers les Premières Nations qui en ont le plus besoin. Ce fait s'explique en partie par la méthode d'affectation, le recours aux manifestations d'intérêt et les capacités des Premières Nations.
- Les **Programmes de rénovation** ont soutenu les réparations, les modifications et les adaptations de logements dans les communautés des Premières Nations. Toutefois, ils ne couvrent pas toujours le coût total des rénovations. Quelques programmes de la gamme de rénovation suscitent peu de participation. De plus, ils ne se distinguent pas les uns des autres.
- Le **programme de l'article 95** a connu un certain succès en ce qui concerne l'amélioration de la capacité et de l'expertise en matière de logement dans les réserves. Les Premières Nations ont toutefois indiqué qu'elles continuent d'éprouver des difficultés en matière de recherche, de formation et de maintien en poste du personnel.

- La SCHL a apporté des changements à la suite de rétroaction des clients, notamment l'ajout d'autres types de sûretés au programme de l'article 95. Des difficultés persistantes influencent la capacité des programmes de s'adapter aux besoins et aux préférences des Premières Nations, notamment en matière de calendriers, de processus de financement, de lignes directrices, de normes et de processus de demande.

Recommandations

À la lumière de ces constatations et des difficultés relevées, l'évaluation propose deux recommandations :

Recommandation 1 : Afin de mieux tenir compte des priorités des communautés des Premières Nations, adopter une approche davantage axée sur les besoins qui :

- a. offre la possibilité d'obtenir un financement pluriannuel ou global;
- b. simplifie la gamme de Programmes de rénovation;
- c. propose au Services aux Autochtones Canada et à l'Assemblée des Premières Nations une révision de la formule d'affectation nationale;
- d. intègre les leçons tirées d'un projet pilote qui vise à améliorer les partenariats avec les Premières Nations.

Recommandation 2 : Revoir les lignes directrices des programmes pour favoriser une souplesse accrue et mieux refléter les priorités des Premières Nations.



Table des matières

2 Résumé

6 Introduction

7 Contexte, questions et méthodes d'évaluation

8 Profil – Programmes de rénovation

10 Profil – Programme de l'article 95

11 Pertinence et cohérence

21 Efficacité et impact

34 Efficience et viabilité

49 Conclusions et recommandations

50 Conclusions

51 Recommandations

53 Annexes

54 Principaux acronymes

55 Liste des tableaux et des figures

56 ANNEXE A : Méthodologie d'évaluation détaillée

57 ANNEXE B : Méthodologie détaillée de l'analyse de l'incidence économique

59 ANNEXE C : Analyse des besoins impérieux en matière de logement connus selon la méthode d'affectation nationale

61 ANNEXE D : Autres renseignements sur les changements aux programmes

63 ANNEXE E : Normes du PAREL et résilience climatique

64 ANNEXE F : Coûts d'administration des programmes

65 ANNEXE G : Analyse des coûts des Programmes de rénovation et des coûts de subvention en vertu de l'article 95

66 ANNEXE H : Bibliographie



INTRODUCTION

Contexte, questions et méthodes d'évaluation

Objectif et aperçu de l'évaluation

L'évaluation a été effectuée pour déterminer dans quelle mesure les résultats attendus du **Programme de logement sans but lucratif dans les réserves** (ci-après appelé l'article 95) et des **Programmes de rénovation dans les réserves** ont été atteints. Les évaluations aident la SCHL à fournir au gouvernement des conseils stratégiques fondés sur des données probantes à propos des orientations futures des programmes.

- L'évaluation a été effectuée conformément aux normes adoptées par la Société canadienne d'évaluation et à la Politique sur les résultats (2016) du Secrétariat du Conseil du Trésor.
- L'équipe d'évaluation était composée des Services d'évaluation de la SCHL et de R.A. Malatest & Associates Ltd. Elle était appuyée par un groupe de travail composé de membres des équipes des Solutions clients, des Politiques, de la Recherche et des Relations avec les Autochtones de la SCHL.

Questions d'évaluation

Pertinence et cohérence

1. Dans quelle mesure y a-t-il un **besoin continu** d'accroître l'offre de logements et d'améliorer leur qualité pour les résidents à faible revenu des communautés des Premières Nations ?
2. Dans quelle mesure les programmes **cadrent-ils avec les priorités de la SCHL, du gouvernement fédéral et des Premières Nations** ?

Efficacité et impact

3. Dans quelle mesure les programmes **ont-ils atteint les résultats attendus** ? Quels ont été les **impacts** ?

Efficiences et viabilité

4. Existe-t-il des **moyens plus efficaces de concevoir ou de mettre en œuvre** les programmes ?
5. Dans quelle mesure les **bénéfices nets** liés aux programmes perdurent-ils ?

Méthodes d'évaluation

L'évaluation s'est fondée sur les sources de données suivantes :

- Analyse des documents et des données externes
- Entrevues menées auprès du personnel, ainsi que des demandeurs et des partenaires des Premières Nations
- Examen des documents et des données internes
- Sondage réalisé auprès du personnel de la SCHL (n=82)

Voir l'annexe A pour en savoir davantage sur la méthodologie.

Portée de l'évaluation

L'évaluation a débuté au T4 de 2021 et s'est terminée au T1 de 2023. Elle couvrait les périodes suivantes :

Programme de l'article 95 : de 2016-2017 à 2021-2022, car la dernière évaluation couvrait la période allant jusqu'en 2015-2016.

Programmes de rénovation : dépenses depuis 2003 (dernière évaluation) et accent sur la période de 2016-2017 à 2021-2022.

Profil – Programmes de rénovation

La gamme de Programmes de rénovation dans les réserves ont permis de réparer, de convertir ou d'adapter des logements dans les communautés des Premières Nations depuis 1978.

- L'aide est principalement versée sous forme de prêt-subvention (à l'exception du PRU, qui est une subvention).
- L'évaluation portait sur tous les Programmes de rénovation dans les réserves, à l'exception du Programme d'amélioration des maisons d'hébergement, qui sera évalué au cours des prochaines années.
- La figure 1 illustre les dépenses des programmes et montre les financements complémentaires, notamment :
 - Le budget de 2005 prévoyait verser **295 millions de dollars** sur cinq ans (de 2005-2006 à 2009-2010) à la SCHL et aux Services aux Autochtones Canada pour le logement dans les réserves.
 - Le **Plan d'action économique du Canada (PAEC)** a annoncé l'octroi de 60 millions de dollars par année pendant deux ans (de 2009-2010 à 2010-2011) aux Programmes de rénovation.
 - Le **Fonds consacré à l'infrastructure sociale (FIS)** (2016) a affecté 60 millions de dollars sur deux ans (de 2016-2017 à 2017-2018) aux Programmes de rénovation.

Figure 1 : Dépenses des Programmes de rénovation (de 2003-2004 à 2021-2022)

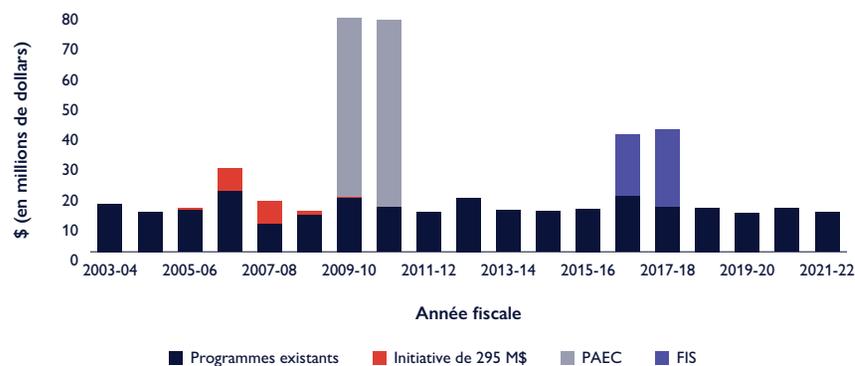


Tableau 1 : Programmes de rénovation et objectifs

Programme	Objectif
Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) – Ordinaire	Jusqu'à 60 000 \$ par logement pour les réparations obligatoires visant à améliorer la salubrité et la sécurité des logements dans les réserves.
PAREL pour les personnes handicapées (PAREL – PH)	Jusqu'à 60 000 \$ par logement afin d'améliorer l'accessibilité pour les occupants à mobilité réduite.
PAREL – conversion	Jusqu'à 60 000 \$ par logement pour la conversion de propriétés non résidentielles en logements abordables.
PAREL – logements accessoires et pavillons- jardins	Jusqu'à 60 000 \$ par logement pour la création de logements abordables par l'ajout d'un logement accessoire ou d'un pavillon-jardin sur une propriété existante.
Programme de réparations d'urgence (PRU)	Jusqu'à 30 000 \$ par logement pour les réparations d'urgence.
Logements adaptés : aînés autonomes (LAAA)	Jusqu'à 20 000 \$ par logement pour effectuer de légères adaptations à des logements afin que les aînés puissent vieillir chez eux.
PAREL locatif	Jusqu'à 60 000 \$ par logement pour aider les propriétaires-bailleurs de logements abordables n'appartenant pas à la Première Nation à payer les réparations obligatoires.

Remarque : Pour les régions éloignées ou nordiques, le montant total maximal peut être augmenté de 25 %.

Profil – Programme de l'article 95

L'article 95 aide les Premières Nations à répondre à leurs besoins en matière de logement. Il leur offre une aide financière pour construire des logements locatifs abordables dans les réserves. Ces communautés peuvent demander du financement sous forme de prêts remboursables à faible coût et de subventions au logement.

- Les Premières Nations peuvent emprunter des fonds auprès de la SCHL ou d'un prêteur agréé.
- La SCHL offre des prêts à faible coût dans le cadre de son Programme de prêt direct.
- Ces prêts sont assurés et peuvent couvrir jusqu'à 100 % des coûts admissibles des ensembles résidentiels.

Tableau 2 : Logements relevant de l'article 95 et financement, par année

Année	Logements engagés	Subvention viagère (en millions de dollars)	Valeur des prêts engagés (en millions de dollars)
2016-17	954	183,0	160,6
2017-18	895	182,9	158,5
2018-19	836	181,7	143,9
2019-20	738	154,5	134,3
2020-21	761	154,5	152,9
2021-22	616	145,0	137,4

Une subvention mensuelle est offerte pour aider à exploiter et à administrer des logements locatifs abordables pour une période maximale de 25 ans. Le montant de la subvention est établi ainsi :



Voici une liste de projets admissibles :

- Construction résidentielle
- Achat ou remise en état de logements existants
- Conversion d'un immeuble non résidentiel existant en logements





PERTINENCE ET COHÉRENCE

Pertinence et cohérence

CONSTATATION 1

Il est nécessaire de continuer à accroître l'offre de logements et à améliorer leur qualité pour les membres des Premières Nations vivant dans les réserves.

Les ménages dans les réserves sont plus susceptibles de vivre dans des logements surpeuplés ou de qualité non convenable.

Les membres des Premières Nations dans les réserves sont plus susceptibles de vivre dans des logements surpeuplés ou de qualité non convenable que ceux hors réserves et que la population canadienne en général (Statistique Canada, 2022a). Le surpeuplement peut-être un signe d'offre limitée de logements.

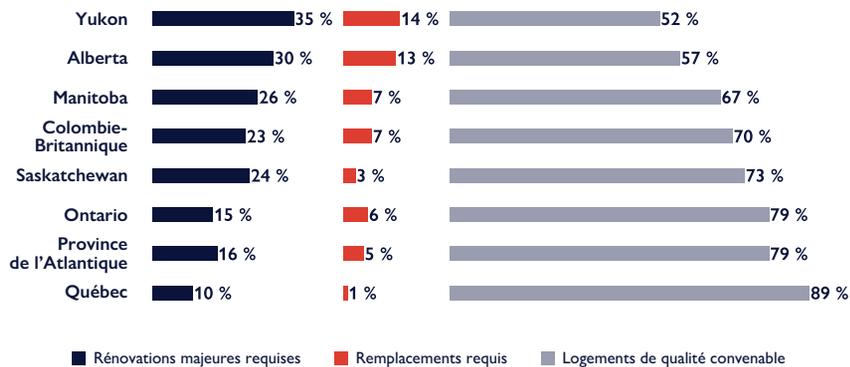
Tableau 3 : Logements surpeuplés et de qualité non convenable (Statistique Canada, 2022a)

	Surpeuplement	Qualité non convenable
Membres des Premières Nations vivant dans les réserves	35,7 %	37,4 %
Membres des Premières Nations vivant hors des réserves	18,4 %	12,7 %
Population canadienne en général	4,4 %	5,5 %

Les besoins en matière de rénovation et de construction sont importants.

- Presque tous les demandeurs des Premières Nations interrogés ont décrit une **pénurie de logements**.
- On estime que plus de **157 000 nouveaux logements** sont nécessaires pour répondre aux besoins actuels en matière de logement des communautés des Premières Nations (Le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations, 2020).
- Cette situation est exacerbée par **la croissance démographique** des populations autochtones, qui est **plus rapide** que celle des populations non autochtones (Statistique Canada, 2022b).
- La nécessité de rénover et/ou de remplacer des logements varie d'une province ou d'un territoire à l'autre (Figure 2).
- Un logement surpeuplé et de qualité non convenable peut avoir des répercussions sanitaires et sociales. La moisissure est considérée comme un problème important. Les autres réparations mentionnées dans les entrevues et la documentation (Le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations, 2020) concernent les éléments suivants :
 - Fondations
 - Absence de système d'extinction d'incendie
 - Des modifications visant à rendre le logement accessible
 - Remplacement du câblage ou de la chaudière
 - Murs, planchers et plafonds
 - Portes, toits, fenêtres et bardage
 - Plomberie (y compris l'eau potable et usées)

Figure 2 : Selon les données internes de 2022, le Yukon et l'Alberta affichaient les taux les plus élevés de logements nécessitant des rénovations majeures ou des remplacements.



Voici certains des obstacles à la construction et à la rénovation d'un plus grand nombre de logements : coûts, ressources limitées, conditions environnementales et problèmes systémiques.

- On estime qu'il faudra **94 milliards de dollars sur 10 ans en coûts d'immobilisations** pour répondre aux besoins actuels des Premières Nations en matière de logement (Institut des finances publiques et de la démocratie [IFPD], 2021).
- Les demandeurs des Premières Nations ont indiqué une **pénurie de terrains convenables** pour y construire des logements et les **coûts de développement des infrastructures** sont considérés comme les principaux obstacles à la création de lotissements.
- Les réserves nordiques et éloignées doivent composer avec **des hivers rigoureux, de courtes saisons de construction et des infrastructures de transport limitées**. Ces facteurs ont une incidence sur les coûts et l'entretien (Chambre des communes du Canada, 2022 ; IFPD, 2021).
- La **capacité restreinte** de gérer et d'entretenir les bâtiments, ainsi que d'acquérir les connaissances connexes nécessaires, peut constituer un obstacle à l'amélioration de la qualité des logements (Chambre des communes du Canada, 2022).
- La *Loi sur les Indiens* impose des contraintes, puisque les terres de réserve ne peuvent pas être saisies, hypothéquées ou mises en gage au profit d'autres personnes. Cette réalité a une incidence sur la **volonté des banques d'accorder des prêts** pour construire ou rénover des logements dans les réserves (Sénat du Canada, 2015).

CONSTATATION 2

Les programmes de l'article 95 et de rénovation sont complémentaire au financement de Services aux Autochtones Canada. En fait, ils contribuent à répondre aux besoins insatisfaits en matière de logement dans les réserves. D'autres programmes de la SCHL constituent également une source de fonds, mais ne sont pas destinés exclusivement aux Premières Nations.

Services aux Autochtones Canada fournit également du financement pour la réparation et la construction de logements dans les réserves.

Le principal programme comparable à ceux de l'article 95 et de rénovation est le **Programme de logement dans les réserves des Premières Nations** (appelé Housing Support Program en Colombie-Britannique) de Services aux Autochtones Canada (SAC).

- **Objectif** : offrir un plus grand nombre de logements de meilleure qualité aux Premières Nations dans les réserves.
- **Financement** : comme l'article 95, soit environ 149,5 millions de dollars par année pour la construction et la rénovation de logements. Il peut aussi servir à payer l'entretien, l'assurance et d'autres coûts.

Le Programme de logement dans les réserves des Premières Nations repose sur la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves. Les principes de cette politique constituent également les objectifs de l'article 95 suivants :



Contrôle par les Premières Nations



Expertise des Premières Nations



Partage des responsabilités



Accès accru au financement privé

- Le programme de SAC, l'article 95 et les Programmes de rénovation ne sont offerts qu'aux membres des Premières Nations vivant dans les réserves. Ils ont pour objectif d'améliorer la qualité des logements ou d'en accroître le nombre.
- **Le budget de 2022 annonçait que SAC recevrait 2,4 milliards de dollars sur sept ans pour le logement dans les réserves.**
- Lors des entrevues, les Premières Nations ont indiqué que SAC était une source de financement intéressante, car le financement est généralement offert sous forme de transfert global au lieu d'être propre à chaque demande.

« Sans la SCHL et SAC, nous n'aurions pas construit d'habitations depuis 2011. »

– Demandeur des Premières Nations

Le fait que deux ministères fournissent du financement pour le logement dans les réserves comporte des points positifs et pose des défis.

Positifs	Défis
<ul style="list-style-type: none"> • Importante enveloppe de financement d'où puiser. • Les deux ministères établissent ensemble des objectifs et échangent des renseignements. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deux ministères requièrent une meilleure coordination. • Perception de financement pour deux différents types de bâtiments : SAC était perçu comme fournissant du financement aux infrastructures, et la SCHL au logement.
<ul style="list-style-type: none"> • Le personnel interrogé a suggéré des approches de financement global ou par guichet unique pour atténuer les difficultés d'accès au financement de deux ministères distincts. • Cependant, les deux ministères jouent un rôle dans ce secteur. La SCHL possède une expertise en matière de logement et offre d'autres programmes dans ce domaine. SAC fournit de son côté une expertise dans les réserves et les communautés autochtones et peut intervenir par rapport à d'autres services, comme l'eau et les infrastructures. 	

Les programmes de SAC et de la SCHL sont complémentaires. Ils contribuent à répondre au besoin insatisfait pour un nombre ou une qualité accrues des logements dans les réserves.

- Compte tenu de l'investissement estimatif de 44 milliards de dollars sur 10 ans, le **Programme de logement dans les réserves des Premières Nations de SAC et les programmes de l'article 95 et de rénovation de la SCHL sont tous nécessaires**, car ils permettent de puiser dans une enveloppe plus importante.

- C'est pourquoi les programmes ne sont pas duplicatif, même s'ils ont des objectifs semblables. Toutefois, **des inefficacités peuvent en découler pour les deux entités et les Premières Nations.**

Les autres programmes de la SCHL (p. ex., le Fonds national de co-investissement pour le logement) ne sont pas duplicatifs avec les programmes de l'article 95 et de rénovation.

- Le Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL), comme les programmes de l'article 95 et de rénovation, fournit du financement pour soutenir la création, la réparation et le renouvellement de logements abordables. Ces fonds sont fournis sous forme de prêts-subventions, de prêts remboursables et de contributions. Cependant, le FNCIL n'est pas spécialement axé sur le soutien des membres des Premières Nations à faible revenu vivant dans les réserves. Il est offert à tous les proposants admissibles partout au Canada.
- Les Premières Nations peuvent présenter une demande à la fois au FNCIL et aux Programmes de rénovation. Elles doivent toutefois respecter les exigences des deux programmes (sauf lorsqu'elles en sont dispensées).

Les exigences du FNCIL comprennent les partenariats, l'accessibilité, l'efficacité énergétique et la viabilité financière.

Quelques personnes interrogées à la SCHL ont souligné la possibilité de combiner le financement du FNCIL avec les programmes existants (programmes de l'article 95 et de rénovation). Cette combinaison permet de tirer parti de plusieurs sources de financement fédérales. C'est ce qu'on appelle le cumul.

Le financement du PAREL et du FNCIL pourrait être cumulé pour les ensembles résidentiels nécessitant plus que le montant maximal accordé.

Un logement des Premières Nations situé dans une réserve nécessite des réparations ou des rénovations d'un montant estimatif de 80 000 \$. Ce qui dépasse le montant maximal accordé de 60 000 \$. La Première Nation présente une demande aux Programmes de rénovation et reçoit un prêt de 60 000 \$. Elle a besoin de 20 000 \$ de plus pour réparer ce logement.

La Première Nation peut présenter une demande dans le cadre du volet Réparation et renouvellement du FNCIL et obtenir un prêt-subvention de 15 000 à 30 000 \$. Le montant est déterminé en fonction du nombre de logements de l'ensemble résidentiel, des coûts de construction, du type d'ensemble et du degré de satisfaction des critères.

Grâce aux deux programmes, la Première Nation pourrait couvrir la totalité des coûts de réparation ou de rénovation de ce logement.

CONSTATATION 3

Les programmes de l'article 95 et de rénovation cadrent avec les priorités fédérales. Toutefois, les investissements effectués récemment pour soutenir le logement dans les réserves ciblaient plutôt Services aux Autochtones Canada. Les programmes cadrent également avec les résultats de la SCHL.

Le gouvernement fédéral a pris des engagements à l'égard du logement dans les réserves. Les programmes de l'article 95 et de rénovation de la SCHL n'ont toutefois pas reçu de financement supplémentaire depuis les investissements du budget de 2016.

- En 2015, le Premier ministre a accepté le rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada et ses appels à l'action, notamment la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (Premier ministre du Canada, 2015).

- Les investissements effectués pour le logement dans les réserves figurent dans certains documents fédéraux, y compris :

Budget de 2016	Budget de 2022	Lettre de mandat 2021 du ministre du Logement et de la Diversité et de l'Inclusion
554,3 millions de dollars sur deux ans à Affaires autochtones et du Nord Canada pour répondre aux besoins immédiats en matière de logement	2,4 milliards de dollars sur sept ans à SAC pour le logement dans les réserves	En collaboration avec d'autres ministres et partenaires, continuer à faire des investissements pour combler le déficit d'infrastructures d'ici 2030 en mettant l'accent sur l'accélération des investissements dans le logement autochtone.
137,7 millions de dollars sur deux ans à la SCHL pour soutenir la rénovation et la modernisation des logements existants dans les réserves		

- Les engagements budgétaires de 2016 envers la SCHL se sont traduits par des **financements complémentaires aux Programmes de rénovation dans les réserves** (exercices 2016-2017 et 2017-2018).
- Services aux Autochtones Canada a pour sa part reçu 2,4 milliards de dollars d'investissements pour le logement dans les réserves en 2022. C'est plus du double du financement accordé aux **programmes de l'article 95 et de rénovation par année. Ces derniers n'ont pas reçu de financement supplémentaire depuis le budget de 2016.**

Les programmes de l'article 95 et de rénovation appuient généralement les priorités de la SCHL. Bien que les programmes aient été mis en place dans les années 1970, la SCHL a réaffirmé ses engagements envers la réconciliation.

L'aspiration de la SCHL est de faire en sorte que, d'ici 2030, tout le monde au Canada pourra se payer un logement qui répond à ses besoins (SCHL, 2018).

- Le programme de l'**article 95** soutient cette aspiration en favorisant l'augmentation de l'offre de logements locatifs abordables dans les réserves grâce à la construction, à l'acquisition, à la remise en état ou à la conversion.
- Les **Programmes de rénovation** la soutiennent en améliorant la qualité des logements dans les réserves grâce à la rénovation, à la conversion et à l'adaptation.

Les mesures de la SCHL ci-dessous sont liées aux programmes de l'article 95 et de rénovation :

- **Résultat 1**
 - **Les personnes ayant des besoins impérieux en matière de logement ont un accès équitable et fiable à un logement sûr et abordable.**
- **Cible stratégique 7**
 - **Le logement s'inscrit dans l'esprit de la réconciliation.**
(Ceci comprend l'élaboration conjointe des programmes et l'alignement des politiques et procédures internes avec la réconciliation.)

L'objectif des programmes soutient directement le résultat 1 et la cible stratégique 7 en améliorant la qualité et la disponibilité des logements pour les Premières Nations. Toutefois, les programmes ont été mis en place dans les réserves dans les années 1970 et, par conséquent, **n'ont pas été élaborés conjointement** avec les Autochtones. Les documents internes mentionnent aussi que l'approche de la SCHL **devrait être éclairée par la compréhension** de la diversité des communautés des Premières Nations et de leurs besoins uniques.



CONSTATATION 4

L'orientation et les priorités stratégiques des Premières Nations sont axées sur la transition vers la prise en charge, le contrôle et la gestion du logement par elles-mêmes. Les programmes de logement dans les réserves sont toutefois encore nécessaires.

La Stratégie nationale décennale sur le logement et les infrastructures connexes des Premières Nations est axée sur le transfert des pouvoirs et du contrôle en matière de logement du gouvernement fédéral aux Premières Nations.

- En 2018, un groupe de travail composé de représentants de l'Assemblée des Premières Nations (APN), du Comité des chefs sur le logement et l'infrastructure et du gouvernement fédéral a élaboré la *Stratégie nationale décennale sur le logement et les infrastructures connexes des Premières Nations* (APN, 2018b).



Vision de la Stratégie

« Des systèmes de gouvernance du logement novateurs et adaptés qui soutiennent la transition pendant laquelle **les Premières Nations se dirigent vers la prise en charge, le contrôle et la gestion du logement** et des infrastructures connexes »



Objet de la Stratégie

- Créer un environnement propice à un système de logement qui mènera au retrait du gouvernement fédéral en matière de contrôle du logement.
- Proposer une solution à long terme pour le logement et les infrastructures des Premières Nations dans les réserves ainsi que dans les régions urbaines et rurales.

- Les programmes de l'article 95 et de rénovation dans les réserves ont été mis en place dans les années 1970. Ils sont fondés sur un contexte où le gouvernement fédéral dirige la conception et la production de logements pour les Premières Nations dans les réserves.

L'accent est mis sur le contrôle du logement par les Premières Nations. Toutefois, cette stratégie et l'Assemblée des Premières Nations ont aussi reconnu la nécessité des programmes fédéraux de logement.

- Le programme de l'article 95 et la gamme de Programmes de rénovation sont administrés par le gouvernement fédéral et ne sont pas sous le contrôle des Premières Nations.
- Par contre, l'APN a reconnu **que les programmes de logements administrés par le gouvernement fédéral sont toujours nécessaires pour les Premières Nations qui ne sont pas encore prêtes à faire la transition pour assumer la prise en charge, le contrôle et la gestion du logement** pour leur communauté (APN, 2018a; APN, 2020).
- Les Premières Nations en transition ont toujours besoin de financement pour les réparations, les rénovations, les modifications et la construction de logements. C'est aussi le cas de celles qui choisissent de ne pas assumer le contrôle du logement.

Toutefois, l'Assemblée des Premières Nations a souligné la nécessité d'une réforme des programmes fédéraux de logement, notamment pour éliminer les obstacles et améliorer leur prestation aux Premières Nations.

L'APN a aussi indiqué que le Canada doit **élaborer conjointement des programmes fédéraux de logement destinés exclusivement aux Premières Nations. Ces programmes doivent être suffisamment financés** pour répondre à leurs besoins en matière de logement. Il serait alors important d'accorder un financement stable à long terme ou pluriannuel (APN, 2018a).



EFFICACITÉ ET IMPACT

Efficacité et impact – Programmes de rénovation

CONSTATATION 5

Les Programmes de rénovation ont permis d'améliorer l'état des logements dans les réserves. En effet, 4 832 logements ont fait l'objet d'un engagement et un financement de 131,5 millions de dollars a été versé.

- Les Programmes de rénovation ont soutenu les Premières Nations : un montant de financement de 131,5 millions de dollars et 4 832 logements ont été engagés de 2016-2017 à 2021-2022.
- L'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique affichent la plus forte proportion d'ensembles résidentiels et de financement approuvés de la SCHL.
- Dans l'ensemble, les données des programmes révèlent que : le PAREL – Ordinaire compte le plus grand nombre d'ensembles résidentiels approuvés. Il s'est aussi vu affecter la majeure partie du financement.

Tableau 4 : Programmes de rénovation – Logements et financement engagés, par année

Année	Montant engagé	Logements engagés
2016-17	35,2 M\$	1 337
2017-18	37,6 M\$	1 378
2018-19	17,3 M\$	712
2019-20	11,8 M\$	445
2020-21	13,7 M\$	467
2021-22	15,9 M\$	493
Total	131,5 M\$	4 832

Tableau 5 : Programmes de rénovation – Ensembles résidentiels et financement, par province (de 2016-2017 à 2021-2022)

Province et territoire	Pourcentage du nombre total d'ensembles résidentiels	Financement moyen par ensemble	Pourcentage du financement total
Alb.	12 %	25 827 \$	11 %
C.-B.	22 %	20 884 \$	17 %
Man.	13 %	44 801 \$	21 %
N.-B.	4 %	22 965 \$	3 %
T.-N.-L.	1 %	34 579 \$	1 %
T.-N.-O.	Moins de 1 %	71 810 \$	Moins de 1 %
N.-É.	3 %	32 612 \$	3 %
Ont.	22 %	30 610 \$	24 %
Î.-P.-É.	Moins de 1 %	39 180 \$	Moins de 1 %
Qc	9 %	21 661 \$	7 %
Sask.	13 %	23 890 \$	11 %
Yn	1 %	33 045 \$	1 %

* Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme n'égalent pas 100 %.

Efficacité et impact – Programme de l'article 95

CONSTATATION 6

L'article 95 a permis d'accroître le nombre de logements dans les réserves. Au total, 4 800 logements ont fait l'objet d'un engagement et un financement de 1 milliard de dollars a été versé.

- L'article 95 a soutenu les Premières Nations : une subvention viagère de 1 milliard de dollars et 4 800 logements ont été engagés de 2016-2017 à 2021-2022.
- La Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario comptent la proportion la plus élevée de logements et de subventions viagères.
- Les provinces de l'Atlantique affichent toutes la proportion la plus faible de logements et de subventions viagères.
- L'Alberta présente la subvention viagère et le nombre moyen de logements par ensemble les plus élevés.

Tableau 6 : Programme de l'article 95 – Ensembles résidentiels, logements et subvention viagère, par province (de 2016-2017 à 2021-2022)

Province et territoire	Pourcentage du nombre total de logements	Nombre moyen de logements par ensemble	Subvention viagère moyenne par ensemble (\$)	Pourcentage de la subvention viagère totale
Alb.	10 %	7	1 762 375 \$	13 %
C.-B.	14 %	5	876 183 \$	12 %
Man.	20 %	5	1 156 180 \$	24 %
N.-B.	2 %	2	312 628 \$	2 %
T.-N.-L.	Moins de 1 %	2	298 959 \$	Moins de 1 %
N.-É.	4 %	3	318 898 \$	2 %
Ont.	19 %	5	1 128 084 \$	20 %
Î.-P.-É.	Moins de 1 %	2	173 969 \$	Moins de 1 %
Qc	10 %	4	554 865 \$	7 %
Sask.	20 %	4	830 562 \$	19 %
Yn	1 %	3	861 172 \$	1 %

* Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme n'égale pas 100 %.

Efficacité et impact

CONSTATATION 7

Les ensembles résidentiels engagés dans le cadre des programmes de l'article 95 et de rénovation devraient avoir des retombées économiques et sociales, entre autres par la contribution au produit intérieur brut (PIB), la création d'emplois et l'augmentation des avantages sociaux pour les personnes.

Le financement engagé dans le cadre des Programmes de rénovation devrait contribuer au PIB à hauteur de 242 millions de dollars. Il devrait aussi permettre de créer 2 260 emplois*.

La valeur des prêts engagés dans le cadre du programme de l'article 95 devrait contribuer au PIB à hauteur de 1,2 milliard de dollars. Elle devrait aussi permettre de créer 10 930 emplois*.

Figure 3 : Retombées économiques des Programmes de rénovation

	Retombées directes	Retombées indirectes	Retombées induites	Retombées totales
PIB	107 M\$	82 M\$	53 M\$	242 M\$
Emplois	990	790	480	2 260

Figure 4 : Retombées économiques de l'article 95

	Retombées directes	Retombées indirectes	Retombées induites	Retombées totales
PIB	515 M\$	396 M\$	257 M\$	1,2 G\$
Emplois	4 780	3 820	2 330	10 930

* **Remarque** : Le modèle interprovincial d'entrées-sorties de Statistique Canada est celui qui a été utilisé pour cette analyse (Statistique Canada, 2021). Dans ce modèle, les multiplicateurs du modèle interprovincial d'entrées-sorties de Statistique Canada sont utilisés pour estimer les retombées économiques totales. Voir l'annexe B pour plus d'information sur la méthodologie.

Les entrevues menées auprès des communautés des Premières Nations ont révélé diverses répercussions qui vont au-delà des retombées économiques des programmes, notamment :

- Avantage pour les membres de la communauté qui occupent maintenant un logement de meilleure qualité et plus sécuritaire.
- Capacité accrue des membres de la communauté de comprendre et d'effectuer l'entretien de base du logement.
- Avantage social : les personnes qui occupaient un « bon logement » étaient plus susceptibles d'avoir un effet positif sur la communauté.
- Avantage social important lié à l'hébergement et à l'offre de logements à long terme à faible coût pour les citoyens. Cet atout soutenait directement le bien-être social et physique des personnes.
- Transition vers l'accession à la propriété, car certaines Premières Nations accordent l'accès à la propriété aux locataires de longue date.

« Socialement, les gens veulent de meilleurs logements pour avoir une propriété de belle apparence et un meilleur style de vie. S'ils vivent dans un beau logement bien entretenu, leur vie sociale s'améliorera. Mais, comme dans beaucoup de Premières Nations, il y a de gros problèmes de vandalisme et de consommation d'alcool et de drogues. L'amélioration du logement est bénéfique. »
– Demandeur des Premières Nations

« Lorsque le prêt hypothécaire est remboursé, le Conseil cède généralement le logement à la personne qui l'a occupé pendant toute la durée du prêt. Ainsi, de nombreuses personnes bénéficiaires de l'aide sociale ont pu accéder à la propriété, alors qu'elles n'auraient peut-être pas pu y accéder autrement. »
– Demandeur des Premières Nations

Efficacité et impact – Programme de rénovation

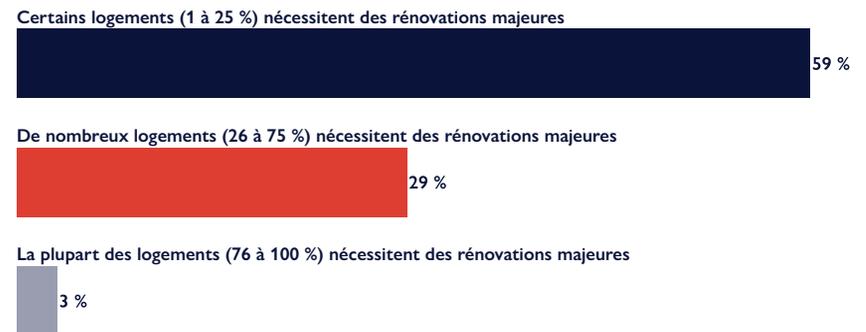
CONSTATATION 8

L'aide fournie par les programmes n'est pas toujours proportionnelle au niveau de besoins des Premières Nations. Cet écart s'explique en partie par la méthode d'affectation et le recours aux manifestations d'intérêt.

Le PAREL, le PRU et le PAREL locatif visent à réduire la nécessité de réparations majeures dans les réserves des Premières Nations partout au Canada.

- L'un des moyens de mesurer le succès de ces programmes est d'examiner si les investissements servent les Premières Nations en fonction de leurs besoins.
- Pour ce faire, l'analyse est fondée sur :
 - **les données internes sur les programmes** (PAREL, PRU et PAREL locatif) de 2016-2017 à 2021-2022, qui indiquent quelles Premières Nations ont été servies;
 - **les données internes sur les conditions de logement des Premières Nations** (2022). Elles indiquent le pourcentage du nombre total de logements qui nécessitent des réparations majeures (telles que définies par la Première Nation) pour chaque Première Nation.

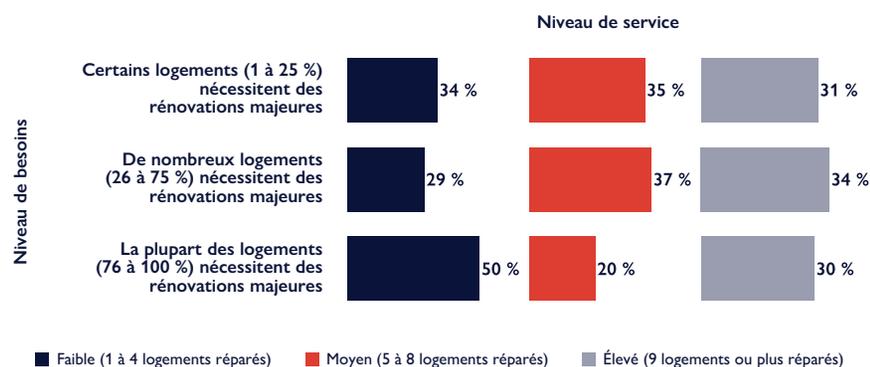
Figure 5 : Environ le tiers des Premières Nations (pour lesquelles des données sont disponibles) comptent beaucoup ou la plupart de leurs logements nécessitant des réparations majeures.



* Cela exclut 9 % des Premières Nations dont les logements n'ont pas été considérés comme nécessitant des réparations majeures, d'après les données internes sur les conditions de logement.

Pour comprendre le niveau de service offert aux Premières Nations, des catégories de niveau de service ont été créées en fonction du nombre de logements réparés.

Figure 6 : Les Premières Nations dont la plupart des logements nécessitent des rénovations majeures ont un niveau de service inférieur¹.



Certains facteurs, comme l'intérêt et la méthode d'affectation, limitent le ciblage des besoins par le programme.

- Une méthode est utilisée pour affecter les fonds du programme du Bureau national de la SCHL aux régions. L'itération actuelle (établie en 2005) utilise les données du Recensement de 2001.
 - Selon les données du Recensement de 2016, l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan (et le Québec pour le PAREL) comptent une proportion plus élevée de ménages ayant des besoins impérieux qu'en 2001 (voir l'annexe C).
- Chaque région affecte de façon différente les fonds aux Premières Nations, dont certaines ne relèvent pas du contrôle de la SCHL. Par exemple, selon le principe du premier arrivé, premier servi ou au moyen d'affectations minimales par logement, d'une décision du conseil tribal, d'une affectation par l'entremise d'un spécialiste de la SCHL. Le processus utilisé dans chaque région est généralement établi par consensus des Premières Nations qui participent au processus et des parties prenantes pertinentes.
- De plus, les critères d'admissibilité font que les Premières Nations dont les travaux sont en cours depuis plus de deux ans sont inadmissibles aux programmes. Cette mesure vise à garantir que la rénovation des logements est terminée avant l'obtention d'un autre financement. Les communautés ayant de grands besoins comptent souvent des ensembles résidentiels inachevés, ce qui les rend inadmissibles.
- Outre leur budget, les programmes dépendent des **manifestations d'intérêt** reçues des Premières Nations, ce qui est **déterminé par la capacité de la Première Nation à présenter une demande ou à répondre aux exigences du programme.**

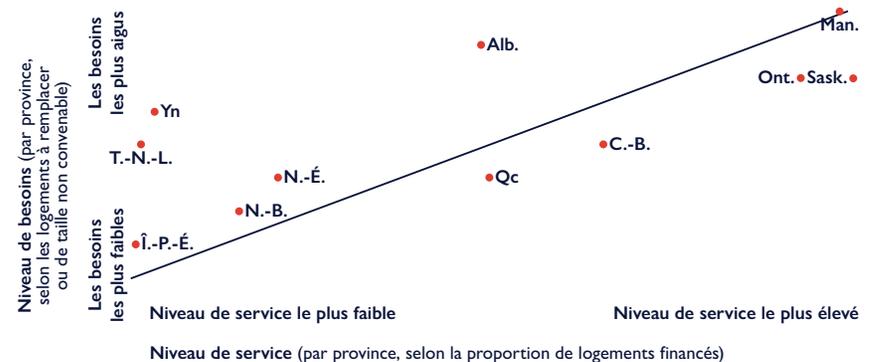
¹ Cette analyse tient compte seulement des Premières Nations ayant participé au PAREL, au PAREL locatif et au PRU et pour lesquelles la SCHL disposait de données internes sur leurs conditions de logement. Elle exclut 25 Premières Nations qui ne figurent pas dans l'ensemble de données sur les conditions de logement, mais qui ont reçu du financement pour des réparations. Sont aussi exclues les Premières Nations (9 %) dont les logements n'ont pas été considérés comme nécessitant des rénovations majeures.

Efficacité et impact – Programme de l'article 95

Le niveau de besoins de chaque province ne correspond pas à l'affectation des logements ni au financement reçu.

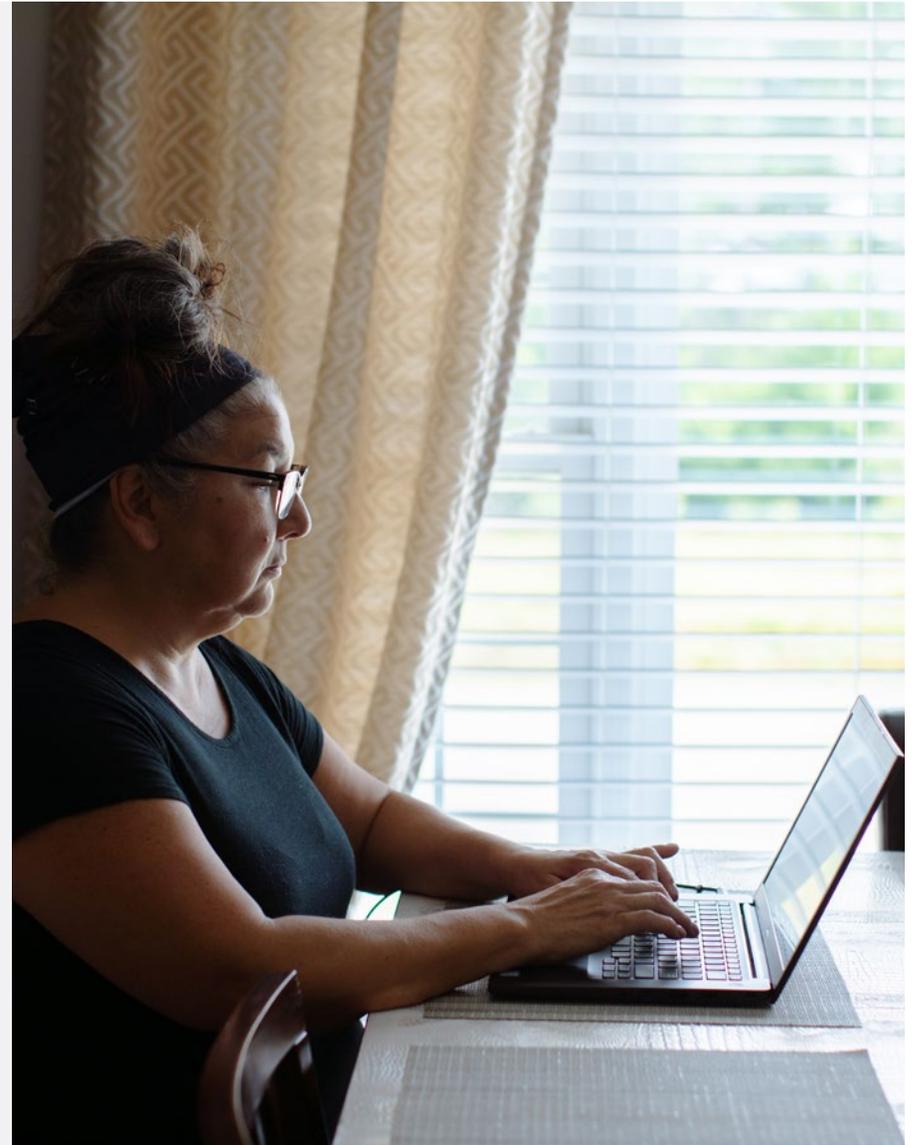
- Pour en juger, l'évaluation a comparé le niveau de besoins au niveau de service pour déterminer si la SCHL accorde du financement en fonction du niveau de besoins connus. Autrement dit, les communautés des Premières Nations dont les besoins de logements supplémentaires sont les plus grands sont-elles plus susceptibles de recevoir du financement par province ?
- Cette analyse indique que l'aide fournie par le programme ne correspond pas aux besoins connus des communautés des Premières Nations du Canada. Idéalement, la SCHL pourrait orienter **davantage de fonds et de logements vers les régions où les besoins sont les plus grands**. Elle le ferait tout en maintenant le financement accordé aux Premières Nations partout au Canada.
- Tout comme les Programmes de rénovation, le programme de l'article 95 est soumis à des contraintes limitant la capacité d'affectation uniquement fondée sur les besoins. Les budgets, les manifestations d'intérêt, la capacité des Premières Nations de présenter une demande et de répondre aux exigences du programme, l'admissibilité et les méthodes d'affectation nationale et régionale en font partie (voir l'annexe C).

Figure 7 : Dans l'ensemble, il y a un manque d'harmonisation entre le nombre de logements supplémentaires requis dans les réserves et le nombre de logements financés en vertu de l'article 95.



Comment a-t-on fait ce calcul (Figure 7) ?

- On a d'abord classé le niveau de besoins de chaque province sur l'axe vertical en utilisant :
 1. le pourcentage de logements à remplacer (données internes de 2022 sur les conditions de logement des Premières Nations);
 2. le pourcentage des membres des Premières Nations vivant dans les réserves qui occupent des logements surpeuplés (Statistique Canada, 2023). La statistique sur les logements surpeuplés au Yukon s'applique à toutes les Premières Nations du territoire, car il ne contient pas de réserves (Statistique Canada, 2022a).
- On a ensuite calculé le pourcentage de logements financés en vertu de l'article 95 par province, par rapport au nombre total de logements financés (de 2016-2017 à 2021-2022). Les provinces ou territoires sont placés du plus faible pourcentage de logements financés au plus élevé sur l'axe horizontal.
- Les résultats de cette analyse sont présentés à la figure 7. Plus une région s'éloigne de la ligne noire, moins elle est servie en fonction de son niveau de besoins.



Efficacité et impact – Programmes de rénovation

CONSTATATION 9

Les rénovations effectuées dans le cadre des Programmes de rénovation soutiennent les réparations, les modifications et les adaptations des Premières Nations. Il arrive toutefois que le coût total des rénovations ne soit pas couvert.

Les rénovations et les modifications effectuées dans le cadre des Programmes de rénovation ont soutenu les Premières Nations. Il arrive toutefois que le financement ne couvre pas le coût total des rénovations nécessaires.

- Les Premières Nations doivent effectuer toutes les réparations obligatoires, dont le coût peut être supérieur au financement reçu. Dans de tels cas, elles doivent payer le reste ou tout dépassement des coûts avec des capitaux propres. C'est la raison pour laquelle cet aspect du financement a été reconnu comme un défi.
- Les demandeurs ont également indiqué que le financement du PAREL avait diminué considérablement au fil des ans. Il suffit **de moins en moins à couvrir le coût des réparations nécessaires.**
 - Même si le montant maximal du prêt est passé à 60 000 \$ par logement, le budget des Programmes de rénovation a été réduit. Le Fonds consacré à l'infrastructure sociale a ajouté 60 millions de dollars (30 M\$ par année) aux Programmes de rénovation en 2016-2017 et en 2017-2018. Le budget des programmes a donc considérablement diminué après 2017-2018. Combinée à la hausse des coûts et à l'inflation, la réduction du budget des programmes s'est traduite par la diminution du nombre de logements rénovés.

« Les modifications aux montants de financement peuvent poser des problèmes. Par exemple, notre communauté avait l'habitude d'effectuer 10 réparations en vertu du PAREL à 16 000 \$ [par année]. Maintenant, nous avons présenté 30 demandes et seulement 60 000 \$ au total. »

– Demandeur des Premières Nations

Une rénovation de grande envergure coûte environ le tiers de la subvention viagère moyenne versée par logement en vertu de l'article 95. Par exemple, une rénovation de 60 000 \$ représente en moyenne 35 % du coût moyen par logement couvert par la subvention, alors qu'une rénovation de 75 000 \$ en représente en moyenne 44 %.

D'autres détails sont fournis à l'annexe G.



Les demandeurs des Premières Nations ont signalé la nécessité accrue d'adapter les propriétés existantes pour répondre aux besoins d'accessibilité de leurs aînés.

- Le PAREL-PH fournit du financement pour aider à modifier les logements dans les réserves pour les personnes handicapées. De 2016-2017 à 2021-2022, **322 ensembles résidentiels** ont été engagés dans le cadre du PAREL-PH.
- Le programme LAAA aide les aînés à adapter leur logement pour qu'ils puissent vivre de façon autonome. Au total, **663 de ces projets d'adaptation ont été approuvés** de 2016-2017 à 2021-2022.
- De nombreux demandeurs interrogés ont indiqué que des **logements de taille convenable pour les personnes à mobilité réduite** étaient l'un de leurs principaux besoins insatisfaits, habituellement parce que les logements étaient plus anciens et qu'ils n'avaient pas été construits à l'intention de ces populations.
- Étant donné qu'un **nombre accru d'aînés vit dans les réserves**, les communautés ont davantage besoin d'adaptations pour personnes handicapées pour tenir compte de l'évolution de l'état de santé de la population. Les demandeurs ont par conséquent relevé un besoin continu de financement, car les montants actuels sont insuffisants pour répondre aux besoins.

« Un certain nombre de personnes handicapées dans notre communauté ont demandé des adaptations que nous ne pouvons pas fournir. J'ai donc intégré ces travaux à mon budget de l'année suivante. Toutefois, lorsqu'elles ont tenté de rendre ces logements accessibles, ils nécessitaient tant de travail qu'elles n'ont pas pu apporter les adaptations. Je ne suis toujours pas en mesure d'aider ces personnes. Je les ai inscrites à un programme de remise en état de SAC, mais ce n'est toujours pas suffisant. Nous avons reçu 40 000 \$, alors que nous avons besoin de 90 000 \$. »

– Demandeur des Premières Nations



Efficacité et impact – Programme de l'article 95

CONSTATATION 10

Le programme de l'article 95 a connu un certain succès auprès des Premières Nations en ce qui concerne l'amélioration de leur capacité et de leur expertise en matière de logement dans les réserves. Toutefois, les Premières Nations ont indiqué qu'il serait possible d'apporter des améliorations à cet égard.

L'amélioration de la capacité et de l'expertise des Premières Nations en matière de production et de gestion de logements fait face à des difficultés constantes.

- L'article 95 n'est pas axé sur le développement des capacités. Il a toutefois pour objectif d'améliorer la capacité et l'expertise en matière de logement dans les réserves. Le programme a obtenu un certain succès dans l'atteinte de ce résultat. Il est à noter toutefois que d'autres programmes de la SCHL offerts dans les réserves visent à accroître la capacité en matière de logement.
- Les demandeurs ont indiqué qu'il est toujours **difficile de trouver, de former et de maintenir en poste du personnel** qualifié. Les Premières Nations ont souligné que le roulement du personnel nuisait à la mise en œuvre des programmes de logement.
 - La capacité limitée peut constituer un obstacle à l'accès des Premières Nations à ces programmes.
- Cela dit, certains demandeurs ont mentionné des mesures positives vers le développement des capacités, comme la formation du personnel pour devenir gestionnaire immobilier ou obtenir les titres de compétences pertinents.
 - La SCHL et SAC ont appuyé la création de l'Association des professionnels de l'habitation des Premières Nations. L'organisme offre du perfectionnement professionnel et une certification de gestionnaire d'habitations.

Les demandeurs ont décrit des difficultés persistantes liées à l'amélioration de la capacité et de l'expertise en matière de production de logements.

« À l'heure actuelle, aucun financement de base n'est attribué aux gestionnaires. Les administrateurs des Premières Nations ont donc tendance à très peu payer les gestionnaires d'habitations. C'est un travail exigeant et très stressant, alors il y a beaucoup de roulement. »

– Demandeur des Premières Nations

- **Toutes les parties prenantes ont reconnu les niveaux variés de capacité de gestion d'habitations au sein des communautés des Premières Nations.** Des communautés avaient récemment mis sur pied un système interne de gestion d'habitations ou disposaient d'une telle infrastructure depuis plusieurs années. D'autres nécessitaient toujours l'aide de la SCHL pour gérer leurs besoins en matière de logement dans les réserves.
- La documentation indique que le soutien en matière de capacité permettra aux communautés d'être davantage autonomes et de planifier des occasions d'éducation, de formation et de création d'emplois (IFPD, 2021 ; FPP, 2016; Canada, 2015).
 - Les Premières Nations devraient pouvoir compter sur au moins une personne responsable de la gestion et de l'administration des logements (FPP, 2016). Cette personne, qui assumerait les responsabilités de la gestion d'habitations (Canada, 2015), devrait bénéficier d'un soutien adéquat en matière de perfectionnement professionnel (FPP, 2016).

Quelques partenaires et demandeurs ont suggéré de créer un réseau ou un carrefour pour le personnel en gestion d'habitations dans les réserves. Ces personnes, nouvellement embauchées ou bien établies, pourraient y trouver expertise, soutien et connaissances.

*« La SCHL offre des ateliers de gestion, mais nous avons besoin de fonds supplémentaires pour les métiers spécialisés. La SCHL ne finance malheureusement pas ce type de formation. »
– Demandeur des Premières Nations*

Rien ne montre que le programme de l'article 95 a accru l'accès à des capitaux privés pour le logement dans les réserves.

- Le programme de l'article 95 et la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves ont pour objectif d'accroître l'accès à des capitaux privés.
- Les Premières Nations n'avaient pas de données probantes permettant de conclure que le programme les a aidées à accéder à des capitaux privés. La majorité des capitaux fournis proviennent de prêts de la SCHL ou de la Première Nation.





EFFICIENCE ET VIABILITÉ

Efficienc e et viabilité – Programme de rénovation

CONSTATATION 11

La gamme de Programmes de rénovation compte sept programmes pour répondre aux différents besoins. Cependant, certains programmes ont suscité une faible participation au cours des dernières années, des inefficacités et l'absence de distinction dans la pratique.

Très peu de logements ont été soutenus par le PAREL locatif, le PAREL – logements accessoires et pavillons-jardins et le PAREL – conversion dans les cinq dernières années.

- Figure 8 indique le nombre de demandes approuvées et le financement total affecté pour chaque programme de 2016-2017 à 2020-2021.
- À noter que le nombre réduit de logements soutenus par ces programmes n'indique pas automatiquement un manque d'intérêt des propriétaires-bailleurs, pas plus que pour les logements convertis ou accessoires.

Figure 8 : Demandes et financement approuvés, par programme (de 2016-2017 à 2021-2022)

	Nbre de demandes approuvées	\$ (en millions)
Programme d'aide à la remise en état des logements – Ordinaire (PAREL ordinaire)	2 483	90,7
Programme de réparations d'urgence (PRU)	1 214	26,7
Logements adaptés : aînés autonomes (LAAA)	663	5,9
Programme d'aide à la remise en état des logements pour personnes handicapées (PAREL-PH)	322	6,4
Programme d'aide à la remise en état des logements locatifs (PAREL locatif)	5	0,1
Programme d'aide à la remise en état des logements – logements accessoires et pavillons-jardins (PAREL – logements accessoires et pavillons)	6	0,3
Programme d'aide à la remise en état des logements – conversion (PAREL – C)	1	0,8

La gamme de Programmes de rénovation est conçue pour répondre à divers besoins et à différentes populations. Les entrevues ont toutefois révélé l'absence de distinction entre les programmes.

- Les figures 9 et 10 de la page suivante décrivent certaines similarités et différences entre le PAREL-PH et le programme LAAA, ainsi qu'entre le PRU et le PAREL ordinaire.
- Le PRU a été **mis en place dans les réserves** en 2016 **dans le but d'effectuer les réparations urgentes nécessaires à une occupation sécuritaire**. Le lancement du PRU coïncidait avec le FIS annoncé dans le budget de 2016, qui a consacré 60 millions de dollars sur deux ans aux Programmes de rénovation.
 - Depuis son adoption, la participation au PRU s'élève à plus de 1 200 demandes approuvées et à plus de 25 millions de dollars engagés (voir la figure 8).
- La popularité du PRU pourrait être due à son processus simplifié. En fait, les inspections initiales n'étaient plus exigées en 2019-2020.
- Le personnel interne de la SCHL était majoritairement d'accord pour dire que l'ajout du PRU en 2016 a été utile. Toutefois, le programme se distingue de moins en moins des autres programmes de cette gamme.
- Au fil du temps, l'application des programmes a fait s'estomper la distinction entre ceux-ci. Certains membres du personnel interne de la SCHL ont souligné que les Programmes de rénovation se complétaient. D'autres ont donné des exemples de complexités et d'inefficacités découlant de l'offre de divers programmes :

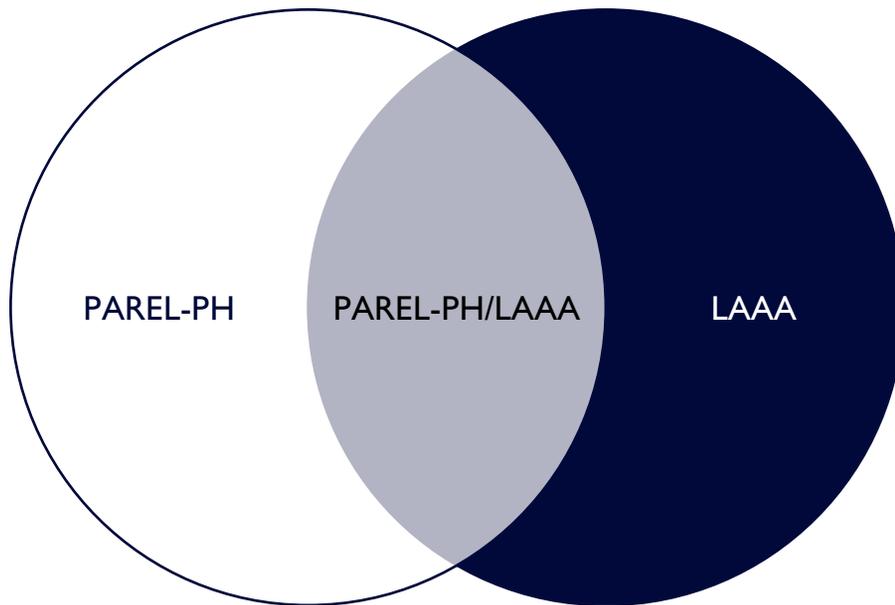
Exemple 1

Les clients des Premières Nations ont dû choisir le programme de financement auquel soumettre leur demande en fonction des différents niveaux de financement, de la complexité des demandes et des inspections, plutôt que du type de rénovations à effectuer.

Exemple 2

Dans certains cas, il y a eu combinaison des financements accordés par les programmes. Ce cumul permet d'effectuer toutes les rénovations admissibles lorsque le coût est trop élevé pour être financé par un seul programme.

Figure 9 : Comparaison entre le PAREL-PH et le programme LAAA



PAREL-PH

- **Objectif** : soutenir les membres des Premières Nations handicapés
- Financement pouvant atteindre **60 000 \$**.
- Cible **les personnes handicapées** (peu importe leur âge).

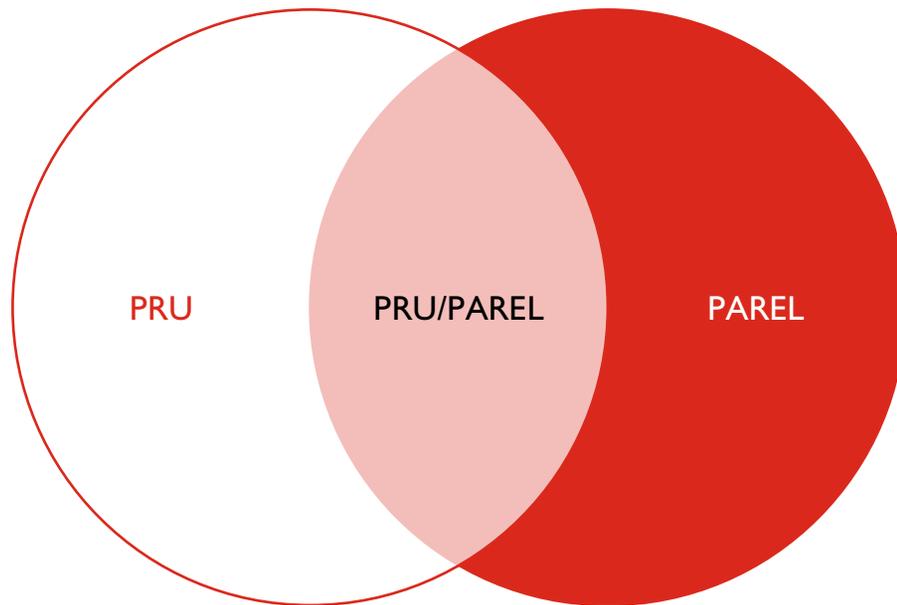
PAREL-PH/LAAA

- Améliorer l'accessibilité grâce aux modifications apportées au logement.
- **Éléments admissibles** : éléments qui améliorent l'accessibilité.

LAAA

- **Objectif** : effectuer de légères adaptations à des logements où habitent des aînés ayant des difficultés.
- Financement pouvant atteindre **20 000 \$**.
- Cible les personnes ayant **un trouble ou une diminution de capacité attribuables à l'âge** (55 ans et plus).

Figure 10 : Comparaison entre le PRU et le PAREL ordinaire



PRU

- **Objectif** : effectuer des réparations urgentes pour assurer l'occupation sécuritaire continue d'une habitation.
- Contribution pouvant atteindre **30 000 \$**.

PRU/PAREL

- Le revenu des occupants doit être égal ou inférieur à la limite de revenu pour les remises.
- Les Premières Nations déterminent la priorité des demandes.

PAREL

- **Objectif** : effectuer des réparations majeures dans des logements pour les rendre conformes aux normes minimales de salubrité et de sécurité.
- Prêt-subvention pouvant atteindre **60 000 \$**.

CONSTATATION 12

Des changements positifs ont été apportés aux programmes à la suite de rétroaction des clients. Toutefois, des difficultés persistent sur le plan des délais, du financement, des lignes directrices et des processus de demande. Elles ont pour effet de limiter la souplesse nécessaire aux programmes pour répondre aux besoins.

Depuis les dernières évaluations², la SCHL a apporté des changements importants aux programmes.

- Ces changements visaient ce qui suit : **réduire le fardeau, assurer une meilleure cohérence avec d'autres sources de financement, améliorer les délais de prestation des services et offrir des logements dans un esprit de réconciliation.** Pour en savoir davantage sur les changements apportés, veuillez consulter l'annexe D.

D'autres types de sûretés sont maintenant acceptés en vertu de l'article 95. Cette mesure comble une lacune dans le cas de Premières Nations qui ne sont pas admissibles à une garantie d'emprunt ministérielle (GEM).

- Le **Programme de prêt direct** de la SCHL **exige** que les prêts pour le logement dans les réserves (y compris les logements situés sur des établissements ou des terres mises de côté à titre de réserve) soient garantis par une GEM. Certaines Premières Nations ne peuvent pas obtenir une GEM. Toutefois, les lignes directrices relatives à l'article 95 précisent que les GEM ne sont pas la seule sûreté acceptable.

- La SCHL a commencé à accepter quatre autres types de sûreté à l'automne 2020.

Le financement maximal accordé par le PAREL, le programme LAAA et le PRU a été augmenté. Il est ainsi possible d'effectuer des réparations et des modifications plus complètes et plus coûteuses qu'auparavant.

En 2016-2017, l'aide financière offerte par le PAREL dans les réserves est passée de 16 000 \$ (et davantage pour les régions éloignées/nordiques) à **60 000 \$ par logement** (jusqu'à 75 000 \$ pour les régions éloignées/nordiques).

- Les données sur les demandes approuvées au titre du PAREL après ce changement (jusqu'en 2021-2022) indiquent un financement moyen de **36 520 \$** de la SCHL, ce qui est nettement supérieur aux montants précédents.

La SCHL et les Premières Nations ont relevé des problèmes comme l'insuffisance de financement pendant les séances d'engagement et de rétroaction des clients. Ainsi, **les limites de financement du PRU et du programme LAAA ont augmenté de 10 000 \$ au cours de la mise en œuvre du programme de l'année 2020-2021.**

² La dernière évaluation de l'article 95 remonte à 2017 et couvrait une période se terminant en 2015-2016. La dernière évaluation des Programmes de rénovation dans les réserves a été réalisée en 2003.

La SCHL a aussi apporté des changements aux exigences et aux processus à la suite de rétroaction des clients pour alléger leur fardeau.

Changements apportés à l'article 95 (à partir de 2022)

- Plus besoin de présenter une **résolution du conseil de bande pour le programme de l'article 95**.
- Plus besoin de respecter les **normes du PAREL** pour la remise en état.
- Plus besoin d'une **lettre d'accord pour une avance comptable** de SAC pour traiter une avance comptable.

Changements apportés aux programmes de rénovation (à partir de 2020 à 2021)

- **Allègement du formulaire de demande (3 pages)**, peu importe le programme ou le type de propriété³.
- **Élimination de la vérification du revenu** déclaré sur les demandes.
- **Abaissement de l'âge requis pour le programme LAAA** de 65 à 55 ans.
- Élimination de l'exigence de déclaration de l'**état de santé** de l'occupant pour le PAREL-PH.
- Élimination de l'exigence d'une **inspection initiale pour le PRU**.

Un projet pilote est en cours pour aider à mieux comprendre les besoins des communautés des Premières Nations.

En 2023, un projet pilote a été mis en place. Cette initiative vise à améliorer l'approche de partenariat avec les Premières Nations en recueillant davantage de renseignements fondés sur les besoins. On s'attend à mieux répondre aux besoins des Premières Nations avec le financement disponible et grâce à l'établissement des priorités.

Malgré ces changements, la gamme de Programmes de rénovation était perçue comme manquant de souplesse.

Pour les **Programmes de rénovation**, les personnes interrogées de tous les groupes et 38 % du personnel interne de la SCHL sondé estimaient qu'ils n'étaient pas assez souples.

Les perceptions étaient partagées en ce qui a trait à la souplesse du Programme de l'article 95.

Des membres du personnel et certaines Premières Nations étaient d'avis que le programme était souple et adaptable. D'autres ont souligné des aspects nécessitant des améliorations pour mieux répondre aux besoins des Premières Nations.

- Ceux qui pensaient que le programme était souple étaient contents de pouvoir déterminer le type et le nombre de logements d'un ensemble résidentiel. Ils aimaient aussi avoir la capacité de choisir les types de matériaux utilisés⁴.

³ Antérieurement, chaque programme et type de propriété (appartenant à la bande ou au propriétaire occupant) avait un processus de demande distinct.

⁴ Toutefois, ces matériaux sont toujours restreints par des limites budgétaires, comme il est mentionné à la constatation 14. C'est le cas des matériaux de construction résilients aux changements climatiques et des matériaux de construction écoénergétiques.

Des difficultés persistent concernant les lignes directrices, les normes et les exigences du programme, de même que les échéanciers et le financement.

Ces aspects nuisent à la capacité des programmes de s'adapter aux besoins et aux préférences des Premières Nations. La documentation souligne la nécessité d'un choix d'options et d'approches adaptables aux besoins locaux et aux préférences pour mieux servir les communautés dans les réserves (Canada, 2015 ; FPP, 2016).

Les réalités des communautés dans les réserves rendent irréaliste l'échéancier d'un an des programmes de l'article 95 et de rénovation.

- Tous les partenaires et certains demandeurs des Premières Nations ont mentionné que les échéanciers étaient impossibles à respecter. Voici les facteurs qui rendent les échéanciers irréalisables :



Obtention des matériaux



Courte saison de construction dans certaines communautés



Accès à des spécialistes qualifiés

- La plupart de ces personnes reconnaissent l'importance d'avoir un minimum d'échéanciers fixes pour s'assurer que les travaux ont bien commencé. Néanmoins, elles estiment que les échéanciers actuels sont excessivement courts.
 - Il est à noter que l'échéancier de certains programmes est plus court. C'est le cas du PRU, puisqu'il vise à effectuer des réparations urgentes. Les dates de livraison devraient également être devancées à compter de 2023 pour encourager les Premières Nations à présenter une demande plus tôt.
- Dans les collectivités du Nord, la construction peut se faire seulement pendant l'été, de sorte que le financement devrait être disponible en avril. Le coût des matériaux et de la main-d'œuvre est également supérieur, surtout dans les communautés éloignées.
- Le personnel de la SCHL interrogé était conscient des difficultés liées aux échéanciers et a indiqué qu'il serait avantageux de les revoir et de les prolonger.

« La SCHL doit envoyer l'avis de financement plus tôt. Vous pourriez [seulement] l'apprendre [au sujet du financement] en août, lorsque la moitié de la saison de construction est passée. Peut-être que si les programmes du PAREL étaient échelonnés sur deux ans, plutôt que sur un seul exercice, ce serait mieux, surtout pour les rapports. »

– Partenaire des Premières Nations

Des difficultés ont été signalées concernant les montants et les processus de financement pour l'ensemble des programmes.

Programme de l'article 95

- Des demandeurs des Premières Nations estimaient que le modèle de financement d'une année à l'autre compliquait la planification et la gestion des ressources.
- Une analyse des commentaires des clients sur ce programme accessibles à l'interne a révélé des préoccupations. Celles-ci concernaient l'octroi indirect de financement (c.-à-d. par des intermédiaires) et le délai de publication des modèles de financement.

Programmes de rénovation

- Malgré l'augmentation du financement (comme il est indiqué à la page 36), certaines Premières Nations estiment toujours que les niveaux de financement sont limités par rapport aux coûts, surtout dans le contexte de la COVID-19 et de l'inflation. Le personnel de la SCHL interrogé a indiqué être conscient de cette difficulté et qu'il serait avantageux d'augmenter le plafond budgétaire.
- Certains demandeurs et partenaires des Premières Nations ont plaidé en faveur des modèles de « guichet unique » ou de « financement global ». Selon eux, les communautés pourraient ainsi affecter les ressources disponibles au logement de la façon qu'elles jugent la meilleure pour répondre à leurs besoins.
- Le personnel de la SCHL sondé a mentionné que certaines Premières Nations avaient indiqué préférer le financement initial et les contributions plutôt que les prêts. La raison est que les Programmes de rénovation ne fournissent que 25 % du financement initial.

Un point d'accès, « guichet unique » ou « financement global »

Concept : Un point d'accès unique qui permet aux Premières Nations d'obtenir du financement pour le logement.

Pourquoi :

- À l'heure actuelle, SAC et la SCHL affectent des fonds au logement. La SCHL offre également plusieurs programmes pouvant répondre aux besoins des Premières Nations dans les réserves.
- Selon la documentation, le financement global simplifierait l'expérience des Premières Nations. Il augmenterait la probabilité de correspondance des besoins au financement et réduirait les ressources nécessaires à la présentation et à l'examen des demandes (IFPD, 2021).
- Le personnel de la SCHL interrogé a indiqué que ce type de financement réduirait le fardeau administratif ou bureaucratique et pourrait accroître la souplesse.
- Il a été suggéré de réduire le nombre de contacts au sein de la SCHL avec lesquels les communautés des Premières Nations doivent communiquer.

Financement stable et à long terme

- Plusieurs rapports et documents mentionnent qu'un financement à long terme stable, souple et prévisible favoriserait la capacité des Premières Nations de concrétiser leur vision pour leurs communautés (Comité permanent des affaires autochtones et du Nord, 2022 ; IFPD, 2021 ; APN, 2021).
- Le manque de financement stable et prévisible fait augmenter les coûts, car il empêche les gains d'efficacité, comme l'achat en gros de matériaux, et la création de centres de distribution régionaux ou d'une main-d'œuvre de gens de métier au sein des Premières Nations (FPP, 2016).

Les lignes directrices, les normes et les exigences des programmes peuvent être rigides et contraignantes.

Les demandeurs des Premières Nations et quelques membres du personnel de la SCHL interrogés estiment que les lignes directrices, les normes et les exigences des programmes **offrent peu de souplesse et sont désuètes**. Voici quelques problèmes relevés à leur égard :

Tableau 7 : Problèmes liés aux lignes directrices, aux normes et aux exigences

Article 95	Programmes de rénovation
<p>Des normes de modestie concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la taille maximale des logements; • les matériaux utilisés⁵. 	<p>L'obligation d'effectuer toutes les réparations pour satisfaire aux normes du PAREL peut poser des problèmes, surtout lorsque le montant maximal par logement risque de ne pas couvrir le coût total des réparations. De plus, ces normes n'ont pas été mises à jour depuis 2005.</p>

- Comme l'indique la documentation (FPP, 2016), les critères des programmes établissent des paramètres sur la taille des logements, les commodités offertes, les revêtements et les matériaux de construction. C'est aussi le cas des techniques utilisées pour la construction ou la réparation des logements.
- Outre l'adoption de normes rigides, ces critères pourraient ne pas correspondre aux structures sociales et au mode de vie des occupants (Dawson, 2008, cité dans Stanford, 2021).

Les documents à fournir et les processus de demande peuvent constituer un fardeau.

Selon une analyse de rétroaction des clients accessibles à l'interne et du personnel interne de la SCHL concernant l'ensemble des programmes, les **documents à fournir sont nombreux et exigent beaucoup de temps**, et le **processus de demande est complexe**, surtout en ce qui concerne le montant de financement.

- Pour les **Programmes de rénovation**, les clients ont indiqué que les documents à fournir étaient les mêmes, peu importe l'envergure des travaux.
 - Les échéanciers étaient perçus comme déraisonnables en raison de la grande quantité de documents à fournir.
- Pour le programme de l'**article 95**, les Premières Nations ont dit s'être senties dépassées par la grande quantité de documents à fournir.
 - Les demandeurs ont mentionné ne pas avoir reçu suffisamment d'aide pendant le processus de demande. Certains ont affirmé avoir eu de la difficulté à comprendre et à remplir les documents à fournir, qu'ils estiment nombreux.

⁵ Le Prix maximum des logements, qui est aussi utilisée par la SAC, ont changé pour fournir des ajustements et de la souplesse. Par contre, ils doivent toujours respecter les normes de modestie.

L'organisation interne responsable de la mise en œuvre des programmes a amélioré l'efficacité, mais cette mesure a contribué au sentiment de déconnexion chez certaines Premières Nations.

- En 2018, le **modèle de mise en œuvre des programmes de la SCHL à l'interne est passé d'une structure centralisée** (où une équipe de programme était responsable de tous les aspects du processus – des lignes directrices à l'examen des demandes, en passant par la production des rapports) **à un modèle plus spécialisé** (des équipes distinctes responsables des lignes directrices, de l'examen des demandes et de la production de rapports). Cette modification du modèle reflétait des changements organisationnels plus vastes à la SCHL.
- Lors des entrevues avec les membres du personnel interne, la plupart ont indiqué les forces du modèle ci-dessous :
 - une importance accrue accordée au rôle, qui se traduit par une capacité de spécialisation et d'acquisition d'une expertise;
 - des délais de traitement plus courts;
 - la normalisation des messages, des pratiques et du financement dans toutes les régions.
- Toutefois, ils ont également soulevé des difficultés qui y sont liées. Certains ont souligné une déconnexion au sein de la SCHL qui touche les Premières Nations. Celles-ci travaillent désormais avec de nombreux groupes et différentes personnes à la SCHL (plutôt qu'avec un seul contact). Dans la rétroaction des clients accessibles à l'interne, les proposants ont également indiqué « qu'il était difficile de communiquer avec la SCHL et de déterminer à qui s'adresser ».

Efficienc e et viabilité – Programme de rénovation

CONSTATATION 13

Les normes minimales en matière de santé et de sécurité étaient généralement perçues comme suffisantes, même si elles sont désuètes. Toutefois, l'obligation d'effectuer toutes les réparations nécessaires pose des défis.

Le PAREL, le PRU et le PAREL locatif de la gamme de programmes de rénovation poursuivent certains objectifs, notamment assurer la santé et la sécurité en aidant à effectuer des réparations pour rendre les logements conformes aux normes minimales de santé et de sécurité.

- Selon les **normes du PAREL**, les réparations nécessaires pour que les logements respectent ces niveaux minimaux de santé et de sécurité sont obligatoires. De plus, **toutes les réparations obligatoires doivent être effectuées pour que le financement du PAREL soit accordé**. Le PRU, dont l'objectif est d'effectuer des réparations d'urgence, n'impose pas cette condition. Le PRU limite plutôt le financement aux réparations requises d'urgence.

L'exigence d'effectuer toutes les réparations comporte certains avantages sur le plan de la santé et de la sécurité. Elle pose toutefois des défis importants.

- Certains demandeurs ont convenu qu'elle garantit qu'aucun logement n'est partiellement rénové, prolongeant ainsi la durée de vie de la propriété. Il s'agit d'un moyen de s'assurer que le PRU ne deviendra pas un programme d'entretien d'année en année.
- Des personnes interrogées à l'interne ont indiqué que, de manière générale, les normes sont utiles pour établir les exigences minimales en matière de sécurité du logement, surtout en ce qui concerne la sécurité-incendie. Ces données concordent avec les résultats d'un sondage mené auprès du personnel de la SCHL. Selon ce sondage, plus de la moitié des répondants (59 %, n=38) estiment que les normes minimales en matière de santé et de sécurité sont suffisantes.
- Par contre, certains demandeurs considèrent cette exigence comme un obstacle important, car ils estiment que le financement des rénovations est nettement inférieur au montant requis.
- Selon eux, certaines réparations sont essentielles et peuvent être prioritaires, tandis que d'autres le sont moins. Ils ont suggéré que les réparations moins essentielles soient signalées, le cas échéant, mais considérées comme étant facultatives.

Les normes du PAREL sont désuètes.

- En ce qui concerne les exigences de construction, le Code national du bâtiment du Canada le plus récent s'applique en l'absence de toute autorité compétente. Lorsqu'il existe des exigences au niveau local, les exigences les plus restrictives ont préséance.
- Les normes du PAREL constituent un document qui indique le type et l'étendue des travaux admissibles au financement du PAREL. Les **normes du PAREL n'ont pas été révisées depuis 2005**.
- Quelques répondants ont indiqué que les normes du PAREL étaient désuètes et devaient être révisées. Plus précisément, elles ont été élaborées hors des réserves, ne conviennent pas au contexte des réserves et sont trop strictes ou rigides (p. ex., matériaux de qualité supérieure, mais durables).

Sécurité-incendie dans les réserves

- La sécurité-incendie est particulièrement importante. En effet, les Premières Nations ne sont pas toutes couvertes par des ententes de services d'urgence, ce qui augmente le risque en cas d'incendie (Bureau du vérificateur général, 2022). Les personnes interrogées ont affirmé que c'était extrêmement important et qu'un financement distinct devrait être prévu pour régler le problème.
- Les communautés des Premières Nations et inuites présentent des taux beaucoup plus élevés de mortalité et de morbidité liées aux incendies et aux brûlures que les non- Autochtones (Kumar, 2021). Par exemple, 50 % des incendies mortels sur lesquels l'Ontario a enquêté impliquaient l'absence d'un détecteur de fumée, selon l'examen du Bureau du coroner en chef (ministère du Solliciteur général de l'Ontario, 2021).
- En ce qui concerne la protection contre les incendies, les normes du PAREL exigent la présence de détecteurs de fumée opérationnels. Quelques personnes interrogées à l'interne ont indiqué que ces normes ont aidé certaines communautés à établir des codes de prévention des incendies.



Efficiency et viabilité

CONSTATATION 14

Les programmes de l'article 95 et de rénovation permettent certaines caractéristiques de résilience climatique, mais les contraintes budgétaires peuvent freiner les efforts.

Les programmes de l'article 95 et de rénovation permettent d'intégrer des caractéristiques de résilience climatique. Celle-ci ne fait cependant pas partie des objectifs.

- Les réparations des **Programmes de rénovation** visant à améliorer l'efficacité énergétique sont considérées comme des « réparations admissibles » (elles ne peuvent être effectuées que lorsque les réparations « obligatoires » sont complétées).
- Selon les normes du PAREL, la plupart des éléments ne peuvent être remplacés ou améliorés uniquement pour la résilience climatique. Certains facteurs sont pris en compte pour économiser l'énergie au moment de remplacer les fenêtres, les portes ou l'appareil de chauffage existants détériorés (voir l'annexe E).
- Les lignes directrices du programme de l'**article 95** indiquent que les logements sont censés être de qualité convenable. Ils doivent être conformes aux normes s'appliquant à un logement modeste en ce qui concerne la taille, la conception, l'efficacité énergétique et la durabilité.
- Aussi, toute « innovation en matière de matériaux, de systèmes ou de techniques de construction » pouvant s'appliquer aux innovations liées au climat doit permettre de réaliser des économies.

- La Calculatrice du prix maximaux des logements montre qu'il existe des ajustements aux coûts admissibles maximaux pour les ensembles résidentiels qui intègrent des caractéristiques de résilience climatique (p. ex., panneaux structuraux intégrés, respect de certaines normes énergétiques, technologie des écrans pare-pluie sur la côte de la Colombie-Britannique).

Les niveaux de financement sont insuffisants pour des bâtiments ou des matériaux résilients aux changements climatiques.

- La majorité des demandeurs des Premières Nations ont dit être désormais plus sélectifs quant à l'endroit où ils construisent des immeubles. Ils cherchent aussi davantage à utiliser des matériaux résilients. Les **limites budgétaires** ont toutefois une incidence sur le choix de matériaux résilients au climat.
- Le personnel interne a exprimé des perspectives semblables et reconnu que les montants du financement limitent la construction de logements plus résilients aux changements climatiques. Cette situation est due au fait que les matériaux plus durables ou écoénergétiques coûtent plus cher. **Les besoins aigus en matière de logement ont parfois conduit à prioriser le nombre de logements construits plutôt que l'utilisation de matériaux durables.**
- La Subvention canadienne pour des maisons plus vertes de Ressources naturelles Canada et les programmes de BC Hydro, parmi d'autres, offrent des produits favorisant des économies d'énergie importantes.

Les changements climatiques exacerbent les vulnérabilités existantes des communautés dans les réserves.

- Les changements climatiques ont des répercussions sur les communautés partout au Canada. Ils touchent cependant davantage les communautés des régions **nordiques, côtières et éloignées en raison des événements climatiques**. Ceux-ci comprennent les températures extrêmes, les inondations, le dégel du pergélisol et les feux de forêt (Groupe d'experts sur les résultats de l'adaptation et de la résilience aux changements climatiques, 2018).
- Ces régions (où se trouvent de nombreuses réserves) présentent une **sensibilité et une exposition supérieures à ces événements, mais une capacité d'adaptation plus faible** (voir la figure 11). Ce fait s'explique par l'éloignement géographique, les pressions budgétaires, les infrastructures inférieures aux normes, l'accès limité aux services et la dépendance aux éléments expédiés ou aux ressources en nourriture.

Figure 11 : Formule de la vulnérabilité aux changements climatiques (Programme des Nations Unies pour l'environnement [2021]).

$$\text{Vulnérabilité} = \frac{\text{Exposition} \times \text{sensibilité}}{\text{Capacité d'adaptation}}$$

Des caractéristiques de résilience climatique appliquées au logement soutiendraient les avantages des programmes. Elles permettraient aussi d'atténuer les répercussions des événements climatiques dans les réserves.

- Les logements résilients aux changements climatiques pourraient avoir une **longévité accrue**, puisqu'ils résisteront mieux aux conditions climatiques futures (Hildebrand, 2020).
- **Des méthodes et des matériaux de construction de qualité** peuvent soutenir une durabilité et une viabilité accrues. À l'inverse, une construction de mauvaise qualité ou des logements de qualité non convenable risquent d'augmenter la sensibilité d'une communauté aux événements climatiques (Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2021).



CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

1. Les programmes de l'article 95 et de rénovation ont été lancés pour la première fois dans les réserves à la fin des années 1970. Le contexte opérationnel a évolué grâce à la Commission de vérité et réconciliation du Canada et aux efforts de réconciliation ainsi qu'à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Cette progression est également attribuable aux discussions sur l'autodétermination, notamment sur le transfert de la gestion et de la responsabilité du logement aux Premières Nations. Malgré ces changements, nous avons encore besoin de programmes qui améliorent les conditions de logement et augmentent l'offre dans les réserves, surtout dans un contexte de croissance démographique.
2. Bien que les programmes ne visent pas à répondre à l'ensemble des besoins en raison de leur financement limité, de 2016-2017 à 2021-2022, ils ont permis ce qui suit :
 - la réparation, la rénovation ou la modification de 4 832 logements dans le cadre des Programmes de rénovation;
 - la construction, la réparation ou la conversion de 4 800 logements dans le cadre du programme de l'article 95;
 - des retombées économiques et sociales pour les communautés des Premières Nations.
3. Les programmes cadrent avec les priorités du gouvernement fédéral et de la SCHL. Cependant, ils n'ont bénéficié d'aucun investissement supplémentaire depuis le budget de 2016. Services aux Autochtones Canada (SAC) fournit aussi du financement pour le logement dans les réserves, lequel a été augmenté dans le budget de 2022. L'enveloppe de financement octroyée à SAC pour le logement dans les réserves est considérablement plus importante que celle de la SCHL. Les programmes de l'article 95 et de rénovation sont complémentaires au financement de SAC, étant donné les besoins importants en matière de logement dans les réserves.
4. Les programmes de l'article 95 et de rénovation ne peuvent pas toujours orienter le financement vers les Premières Nations qui en ont le plus besoin. Ce fait s'explique en partie par la méthode d'affectation et le recours aux manifestations d'intérêt.
5. Les Programmes de rénovation ont soutenu les réparations, les modifications et les adaptations de logements dans les communautés des Premières Nations. Toutefois, ils ne couvrent pas toujours le coût total des rénovations. Quelques programmes de la gamme de rénovation suscitent peu de participation. De plus, ils ne se distinguent pas les uns des autres dans la pratique.
6. L'article 95 a connu un certain succès auprès des Premières Nations, surtout en ce qui concerne l'amélioration de leur capacité et de leur expertise en matière de logement dans les réserves. Toutefois, elles ont indiqué qu'il serait possible d'apporter des améliorations à cet égard.
7. La SCHL a apporté des changements aux programmes à la suite de rétroaction des clients. Toutefois, les difficultés persistantes influent sur la capacité des programmes à s'adapter aux besoins et aux préférences des Premières Nations (calendriers, processus de financement, lignes directrices, normes et processus de demande).

Recommandations

1. Afin de mieux tenir compte des priorités des communautés des Premières Nations, adopter une approche davantage axée sur les besoins qui :

- a. offre aux communautés des Premières Nations la possibilité d'obtenir un financement pluriannuel ou global;**
- b. simplifie davantage la gamme de Programmes de rénovation;**
- c. propose à Services aux Autochtones Canada et à l'Assemblée des Premières Nations une révision de la formule d'affectation nationale qui tient compte des plus récentes données sur les besoins, surtout pour les régions mal servies;**
- d. intègre les leçons tirées du projet pilote en cours qui vise à améliorer les partenariats avec les Premières Nations.**

Il y a un besoin pour rénover et construire davantage de logements. Les Premières Nations requièrent plus de 34 000 unités pour répondre aux besoins en matière de logement qui est exacerbé par la croissance démographique rapide des populations autochtones. La hausse des coûts de construction a influé sur les résultats des programmes et contribué à la diminution du nombre de logements construits chaque année. Cette recommandation propose des options qui amélioreraient la capacité des programmes de l'article 95 et de rénovation de répondre aux besoins et aux priorités des Premières Nations.

Des modèles de financement pluriannuels ou de financement global permettraient aux Premières Nations de mieux affecter les fonds selon leurs besoins et leurs préférences. Le modèle de financement annuel actuel complique la planification et la gestion des ressources. Il limite également la capacité des Premières Nations de concrétiser leur vision. Une approche pluriannuelle pourrait aussi atténuer les difficultés liées à l'échéancier d'achèvement du programme de l'article 95 et de nombreux programmes de la gamme de programme de rénovation. Le financement global permettrait aux Premières Nations de déterminer comment

le financement peut être utilisé. Comme le financement de l'ensemble des programmes est limité, cette approche devrait aussi tenir compte du rôle et de la contribution d'autres sources de financement, comme les autres programmes de la SCHL et le budget de SAC pour le logement dans les réserves.

Les Programmes de rénovation sont tous financés de la même enveloppe de financement. **Un programme de rénovation universel** qui élimine le processus additionnel des sept programmes (à l'exception du Programme d'amélioration des maisons d'hébergement) pourrait améliorer l'efficacité pour la SCHL et les Premières Nations. Chaque programme de la gamme a ses propres lignes directrices, documents à fournir, critères d'admissibilité et montants maximaux de financement par logement. La création d'un formulaire de demande de trois pages, peu importe le programme ou le type de propriété, a déjà allégé le fardeau des Premières Nations. La poursuite de la simplification des Programmes de rénovation par la SCHL pourrait accroître leur efficacité pour la SCHL et les Premières Nations.

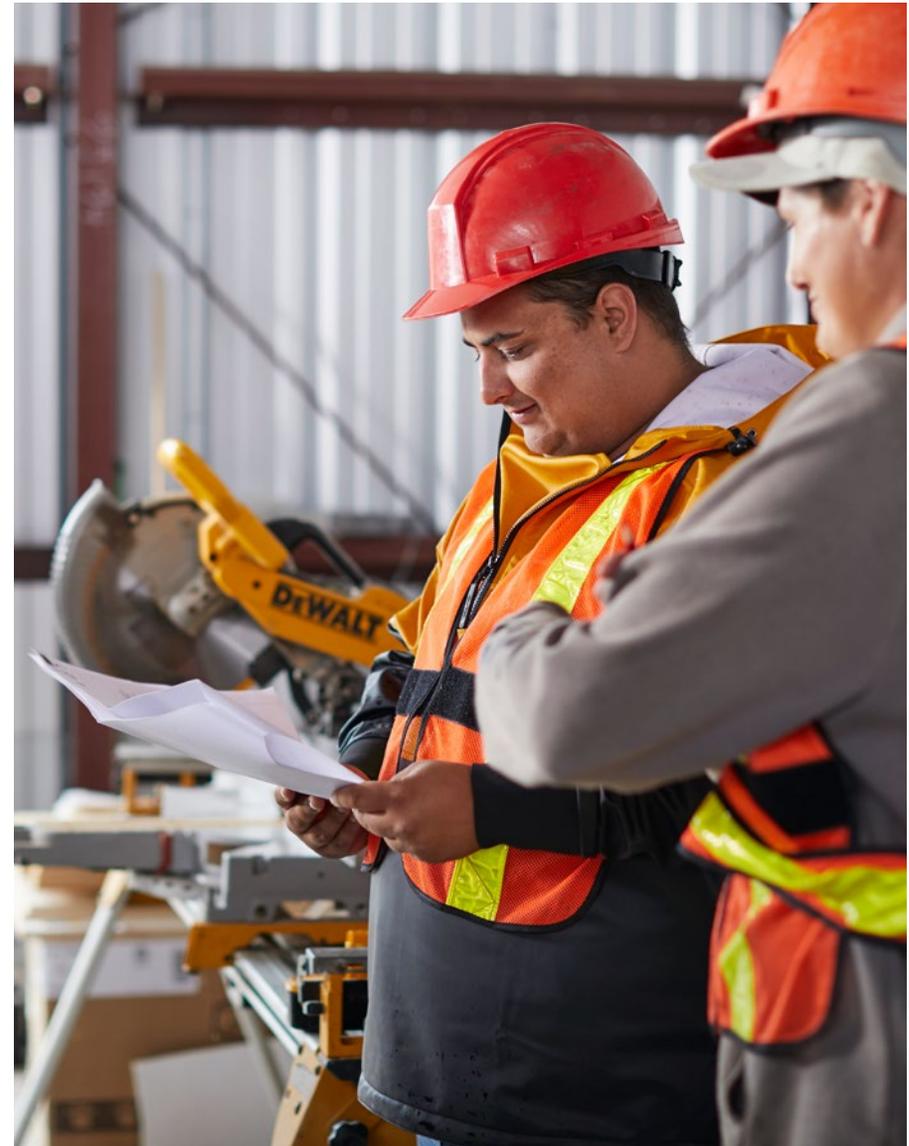
La **méthode d'affectation nationale** de tous ces programmes était fondée sur une entente tripartite avec l'APN et SAC et s'appuie sur les données du recensement. Elle n'a pas été mise à jour depuis 2005 (à l'aide des données du Recensement de 2001). Depuis 2001, les besoins impérieux des ménages ont changé. Revoir les données rendrait mieux compte des besoins des Premières Nations dans les réserves. À défaut de réviser l'affectation, si la SCHL reçoit du financement supplémentaire, la SCHL pourrait envisager d'accorder ce financement en priorité aux Premières Nations ayant les plus grands besoins.

La SCHL a lancé en 2023 un **projet pilote** visant à améliorer la mobilisation des Premières Nations pour mieux comprendre les besoins des communautés. Déterminer et appliquer les leçons apprises éclairerait la progression de la SCHL vers une meilleure prestation fondée sur les besoins pour davantage de Premières Nations. De plus, le financement correspondrait mieux aux besoins et aux priorités des communautés.

2. Revoir les lignes directrices des programmes pour favoriser une souplesse accrue et mieux refléter les priorités des Premières Nations.

Les lignes directrices des Programmes de rénovation rendent difficile la gestion de toutes les réparations obligatoires en vertu de ceux-ci. De même, les critères de modestie du programme de l'article 95 ne permettent pas de souplesse dans la construction de logements. La mise à jour des lignes directrices de ces programmes permettrait une plus grande souplesse et une harmonisation avec les priorités des Premières Nations en matière de logement.

- Les **normes du PAREL** indiquent le type et l'étendue des travaux admissibles au financement du PAREL. Elles n'ont pas été révisées depuis 2005. Les questions à se poser peuvent comprendre les suivantes : Les normes sont-elles toujours nécessaires ou utiles ? Doivent-elles être mises à jour pour mieux correspondre au contexte actuel des réserves ? Doivent-elles intégrer des considérations de résilience climatique ?
- Les **critères de modestie** limitent la taille maximale des logements relevant de l'article 95 ainsi que les matériaux utilisés. Examiner et revoir la pertinence des critères permettrait de mieux appuyer les objectifs à long terme en matière de logement dans les réserves. D'autant plus que les assouplissements et les ajustements pouvant être apportés au prix maximaux des logements demeurent limités par les critères de modestie.
- Selon les **normes minimales en matière de santé et de sécurité**, toutes les réparations obligatoires doivent être effectuées. Cette exigence pose des défis sur le plan des coûts pour les Premières Nations. L'examen de la priorisation des réparations obligatoires permettrait de mieux soutenir l'utilisation des programmes par les Premières Nations et d'éviter des dépassements de coûts.
- Cet examen devrait également explorer un **modèle coûts-avantages** afin de déterminer si un logement neuf permettrait d'utiliser plus efficacement le financement qu'une rénovation. Dans certains cas, le financement de rénovations d'envergure représente plus de la moitié de la subvention à la construction moyenne par logement offerte par le programme de l'article 95.





ANNEXES

Principaux acronymes

APN	Assemblée des Premières Nations
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
PRU	Programme de réparations d'urgence
LAAA	Logements adaptés : aînés autonomes
E-S	Entrées-sorties
IFPD	Institut des finances publiques et de la démocratie
AANC	Affaires autochtones et du Nord Canada
SAC	Services aux Autochtones Canada
GEM	Garantie d'emprunt ministérielle
FPP	Forum des politiques publiques
PAREL	Programme d'aide à la remise en état des logements
PAREL-C	Programme d'aide à la remise en état des logements – conversion
PAREL-PH	Programme d'aide à la remise en état des logements pour personnes handicapées
PAREL – logements accessoires et pavillons-jardins	Programme d'aide à la remise en état des logements – logements accessoires et pavillons-jardins

Liste des tableaux et des figures

Liste des tableaux

- Tableau 1 : Programmes de rénovation et objectifs
- Tableau 2 : Logements relevant de l'article 95 et financement, par année
- Tableau 3 : Logements surpeuplés et de qualité non convenable (Statistique Canada, 2022a)
- Tableau 4 : Programmes de rénovation – Logements et financement engagés, par année
- Tableau 5 : Programmes de rénovation – Ensembles résidentiels et financement, par province (de 2016-2017 à 2021-2022)
- Tableau 6 : Programme de l'article 95 – Ensembles résidentiels, logements et subvention viagère, par province (de 2016-2017 à 2021-2022)
- Tableau 7 : Problèmes liés aux lignes directrices, aux normes et aux exigences
- Tableau 8 : Programme de l'article 95 – Comparaison de données sur les ménages ayant des besoins impérieux (dans des logements de taille non convenable), recensements de 2001 et de 2016
- Tableau 9 : Programmes de rénovation – Comparaison de données sur les ménages ayant des besoins impérieux (dans des logements de taille ou de qualité non convenables), recensements de 2001 et de 2016
- Tableau 10 : Modifications à la limite du prêt-subvention par logement dans le cadre du PAREL
- Tableau 11 : Modifications à la limite de financement par logement dans le cadre du programme LAAA et du PRU

Liste des figures

- Figure 1 : Dépenses des Programmes de rénovation (de 2003-2004 à 2021-2022)
- Figure 2 : Selon les données internes de 2022, le Yukon et l'Alberta affichaient les taux les plus élevés de logements nécessitant des rénovations majeures ou des remplacements.
- Figure 3 : Retombées économiques des Programmes de rénovation
- Figure 4 : Répercussions économiques du programme de l'article 95
- Figure 5 : Environ le tiers des Premières Nations (pour lesquelles des données sont disponibles) comptent beaucoup de logements (la plupart) nécessitant des rénovations majeures.
- Figure 6 : Les Premières Nations dont la plupart des logements nécessitent des rénovations majeures ont un niveau de service inférieur.
- Figure 7 : Dans l'ensemble, il y a un manque d'harmonisation entre le nombre de logements supplémentaires requis dans les réserves et le nombre de logements financés en vertu de l'article 95.
- Figure 8 : Demandes et financement approuvés, par programme (de 2016-2017 à 2021-2022)
- Figure 9 : Comparaison du PAREL-PH et du programme LAAA
- Figure 10 : Comparaison du PRU et du PAREL ordinaire
- Figure 11 : Formule utilisée pour calculer la vulnérabilité climatique.
- Figure 12 : En 2020-2021, 44 demandes au titre du programme LAAA et 63 demandes au titre du PRU ont reçu un financement qui dépassait les limites antérieures (de 10 000 \$ pour le programme LAAA et de 20 000 \$ pour le PRU). Ces données indiquent que l'augmentation de la limite de financement était nécessaire.

ANNEXE A : Méthodologie d'évaluation détaillée

Ce qui suit présente les méthodes utilisées pour cette évaluation :



Analyse des documents et des données externes

Il s'agit, entre autres, de la littérature scientifique, de la littérature grise (comme les rapports), des documents de l'APN et des données de Statistique Canada.



Examen des documents et des données internes

Il s'agit des données et des documents de la SCHL. Les principales données utilisées étaient celles sur les ensembles résidentiels et les données financières (dépenses et budgets) sur les Programmes de rénovation et le programme de l'article 95. Les documents examinés comprennent les lignes directrices et les normes des programmes, les documents sur les processus, d'autres documents de la SCHL et les recherches de la SCHL.



Sondage auprès du personnel de la SCHL

Un sondage électronique diffusé par Voxco a été réalisé auprès du personnel de la SCHL qui participe à la mise en œuvre du programme. Au total, 82 personnes ont répondu au sondage, le taux de participation est donc de 54 %.



Entrevues avec des personnes clés

Les groupes de personnes ci-dessous ont été rencontrés en entrevue afin d'éclairer l'évaluation :

- 15 entrevues internes avec la SCHL (19 participants)
- 2 entrevues avec des représentants de SAC (3 participants)
- 13 entrevues avec des Premières Nations qui ont reçu du financement des programmes (« demandeurs des Premières Nations »)
- 7 partenaires des Premières Nations (aussi appelés organisations des Premières Nations)

Les entrevues ont été menées par R.A. Malatest & Associates Ltd.

L'échantillon de Premières Nations a été sélectionné de manière à assurer une représentation de l'ensemble du Canada. Afin de réduire le fardeau de réponse des Premières Nations, l'échantillon a tenu compte des efforts de mobilisation provenant d'autres évaluations et consultations internes.

L'évaluation visait initialement à interroger des bénéficiaires au moyen d'un échantillonnage en boule de neige, ainsi que des Premières Nations n'ayant pas présenté de demande dans le cadre des programmes. Cependant, cette méthode n'a pas été fructueuse.

ANNEXE B : Méthodologie détaillée de l'analyse de l'incidence économique

- Le modèle interprovincial d'entrées-sorties de Statistique Canada est celui qui a été utilisé pour cette analyse (Statistique Canada, 2021). Dans ce modèle simple, les multiplicateurs d'entrées-sorties de Statistique Canada servent à estimer les effets économiques totaux.
- L'évaluation a utilisé les montants des dépenses engagées pour les ensembles résidentiels des programmes de l'article 95 et de rénovation aux fins d'analyse. Les dépenses engagées étaient présumées incluses dans un montant appréciable du coût budgétaire final. Cette estimation de l'incidence économique tenait compte des engagements de 2015 à 2023. Ces multiplicateurs ont permis de créer une fonction de production générique pour le secteur de la construction résidentielle. Ce secteur est représenté par le code 2361 du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord. Ce code a servi à obtenir l'approximation la plus proche des logements rénovés et construits dans les réserves.
- Le multiplicateur utilisé dans le cadre de cette analyse est fondé sur les multiplicateurs de l'économie canadienne de 2017 tirés de Statistique Canada. Une fois l'estimation du coût budgétaire final calculée, les multiplicateurs ont été appliqués pour effectuer une estimation du nombre d'emplois et du PIB. Les valeurs ont ensuite été converties en dollars de 2022.
- La première étape de toute analyse effectuée au moyen de multiplicateurs d'entrée-sortie consiste à déterminer à combien s'élèvent les revenus générés dans un secteur précis. L'analyse s'est fondée sur le financement engagé pour des ensembles résidentiels dans le cadre des programmes de l'article 95 et de rénovation. Chaque dollar lié aux coûts de l'ensemble est considéré comme un dollar de revenu pour le secteur de la construction de logements locatifs. Étant donné que les multiplicateurs d'entrées-sorties étaient fondés sur les données de 2017, les entrées devaient être converties en dollars de 2017. Dans le cadre de cette analyse, les ensembles qui ont été engagés de 2015 à 2023 ont été inclus. Afin de garantir l'utilisation de dollars constants, les estimations ont été converties en dollars de 2017, selon l'année d'approbation de l'ensemble. L'indice des prix à la consommation du Canada a été utilisé pour gonfler ou dégonfler les estimations budgétaires chaque année. Cette projection repose sur l'hypothèse que l'année où le financement a été approuvé est l'année au cours de laquelle l'ensemble résidentiel a été construit (c.-à-d. la même année où les fonds sont dépensés)⁶. Une fois toutes les estimations du financement de l'ensemble converties en dollars de 2017, les multiplicateurs d'entrées-sorties pertinents du modèle d'entrées-sorties de Statistique Canada ont été appliqués aux coûts budgétés. Les effets finaux sur le PIB ont été convertis en dollars de 2022 au moyen de l'indice des prix à la consommation du Canada.

⁶ Cette hypothèse aurait probablement une incidence négligeable sur les résultats de l'étude.

Les trois types d'effets sont décrits plus en détail ci-dessous :

- **Effets économiques directs** : Montant total des dépenses supplémentaires dans une région géographique déterminée qui peut être directement attribué à l'activité au sein du secteur. Les effets économiques directs représentent les livraisons des industries nationales et les importations nécessaires pour supporter les dépenses de demande finale de produits et de services. Le PIB et les emplois créés directement par les activités d'une entreprise de construction résidentielle sont un exemple d'effets économiques directs.
- **Effets économiques indirects** : Activités en amont associées à la fourniture d'intrants intermédiaires (les dépenses courantes en biens et services utilisés dans le processus de production) au secteur. L'achat de biens et de services que le secteur effectue pour répondre aux besoins d'une entreprise est un exemple d'effets économiques indirects. Ces biens et services comprennent les matières premières, les services publics, le matériel de bureau, etc.
- **Effets économiques induits** : Estimation de la production et des importations associées aux dépenses de salaires et aux revenus provenant du secteur. Le personnel d'une entreprise de construction résidentielle qui achète des biens et services (au niveau des ménages) avec ses revenus est un exemple d'effets économiques induits. Les effets économiques induits ont un effet important sur l'économie canadienne. Ils sont toutefois difficiles à prévoir avec précision et il arrive qu'ils ne soient pas pris en compte lors de l'évaluation des avantages économiques d'une activité précise.

ANNEXE C : Analyse des besoins impérieux en matière de logement connus selon la méthode d'affectation nationale

Selon la méthode d'affectation du programme de l'article 95 et du PAREL, la formule d'affectation nationale dépend de ce qui suit :

- les besoins impérieux en matière de logement des ménages réels/connus dans les réserves;
- l'estimation des besoins en matière de logement des ménages non répondants;
- les facteurs de coûts régionaux.

Les données sur les besoins impérieux en matière de logement des ménages réels/connus proviennent du recensement.

- Les données relatives au programme de l'article 95 correspondent aux ménages dont le revenu est inférieur au seuil de revenu établi et qui vivent dans des logements surpeuplés (de taille non convenable).
- Les données relatives au PAREL correspondent aux ménages dont le revenu est inférieur au seuil de revenu établi et qui vivent dans des logements de taille non convenable, de qualité non convenable ou les deux.

S'appuyant sur cette formule, l'analyse utilise les données des recensements de 2001 et de 2016. Elle examine d'abord le pourcentage des ménages par province qui répondent à la condition de besoins impérieux en matière de logement. Elle examine ensuite l'écart enregistré pendant les 15 ans, ainsi que la variation en pourcentage. L'analyse exclut le Yukon en raison de l'insuffisance de données.

Tableau 8 : Programme de l'article 95 – Comparaison de données sur les ménages ayant des besoins impérieux (dans des logements de taille non convenable), recensements de 2001 et de 2016

Province	Recensement de 2001		Recensement de 2016		Écart entre les recensements de 2016 et de 2001	% de variation entre les recensements de 2016 et de 2001
	N ^{bre} de ménages	% des ménages	N ^{bre} de ménages	% des ménages		
Canada	3 890	100,0 %	5 265	100,0 %		
Provinces de l'Atlantique	195	5,0 %	194	3,7 %	1,3 %	26,6 %
Québec	240	6,2 %	264	5,0 %	1,1 %	18,6 %
Ontario	640	16,5 %	720	13,7 %	2,8 %	16,8 %
Manitoba	972	25,0 %	1 501	28,5 %	-3,5 %	-14,1 %
Saskatchewan	860	22,1 %	1 452	27,6 %	-5,5 %	-24,8 %
Alberta	425	10,9 %	946	18,0 %	-7,1 %	-64,5 %
Colombie-Britannique	530	13,6 %	521	9,9 %	3,7 %	27,3 %
Yukon		0,0 %		0,0 %	--	--

Tableau 9 : Programmes de rénovation – Comparaison de données sur les ménages ayant des besoins impérieux (dans des logements de taille ou de qualité non convenables), recensements de 2001 et de 2016

Province	Recensement de 2001		Recensement de 2016		Écart entre les recensements de 2016 et de 2001	% de variation entre les recensements de 2016 et de 2001
	N ^{bre} de ménages	% des ménages	N ^{bre} de ménages	% des ménages		
Canada	21 700	100,0 %	31 590	100,0 %		
Provinces de l'Atlantique	1 435	6,6 %	1 534	4,9 %	1,8 %	26,6 %
Québec	1 085	5,0 %	1 899	6,0 %	-1,0 %	-20,2 %
Ontario	3 320	15,3 %	4 627	14,6 %	0,7 %	4,3 %
Manitoba	4 657	21,5 %	7 736	24,5 %	-3,0 %	-14,1 %
Saskatchewan	3 700	17,1 %	6 453	20,4 %	-3,4 %	-19,8 %
Alberta	2 765	12,7 %	6 003	19,0 %	-6,3 %	-49,1 %
Colombie-Britannique	3 250	15,0 %	3 782	12,0 %	3,0 %	20,1 %
Yukon	35	0,2 %		0,0 %	--	--

ANNEXE D : Autres renseignements sur les changements aux programmes

La présente section fournit plus de détails sur les changements apportés aux programmes de l'article 95 et de rénovation depuis les dernières évaluations :

Autres types de sûretés (article 95)

Quatre autres types de sûretés sont maintenant acceptés en plus d'une garantie d'emprunt ministérielle :

- Mise en gage de terrains
- Intérêt à bail
- Revenus commerciaux et biens personnels
- Lettre de crédit

Augmentation du financement maximal par logement (Programmes de rénovation)

Les augmentations du financement maximal par logement du PAREL sont indiquées dans le tableau 10 ci-dessous :

Tableau 10 : Modifications à la limite du prêt-subvention par logement dans le cadre du PAREL

Avant 2016-2017	Après 2016-2017
Zone 1 : 16 000 \$	60 000 \$
Zone 2 : 19 000 \$	(75 000 \$ dans les régions éloignées et nordiques)
Région éloignée de la zone 2 : 23 750 \$	

La SCHL et les Premières Nations ont relevé des problèmes comme l'insuffisance de financement pendant les séances de mobilisation et dans les commentaires des clients. Le tableau 11 présente les changements apportés au financement par logement du programme LAAA et du PRU.

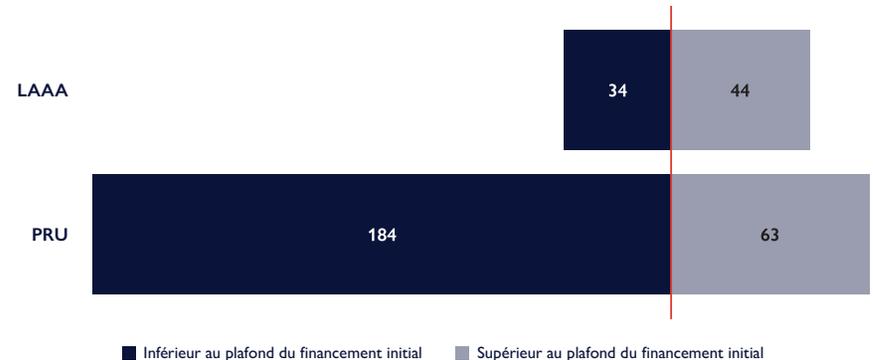
Tableau 11 : Modifications à la limite de financement par logement dans le cadre du programme LAAA et du PRU

	Limite du financement initial	Limite du nouveau financement
LAAA	10 000 \$	20 000 \$
PRU	20 000 \$	30 000 \$

* Dans tous les cas, les régions nordiques ou éloignées peuvent recevoir 25 % de plus.

La figure 12 ci-dessous utilise les données des programmes pour démontrer la nécessité d'augmenter cette limite de financement. Elle présente le nombre de demandes au titre du programme LAAA et du PRU qui ont dépassé la limite précédente au cours de l'année où l'augmentation a eu lieu.

Figure 12 : En 2020-2021, 44 demandes au titre du programme LAAA et 63 demandes au titre du PRU ont reçu un financement qui dépassait les limites antérieures (de 10 000 \$ pour le programme LAAA et de 20 000 \$ pour le PRU). Ces données indiquent que l'augmentation de la limite de financement était nécessaire.



Remarque : Les ensembles résidentiels « nouvellement admissibles » comprennent ceux du programme LAAA ayant reçu de 10 001 à 60 000 \$. Ils incluent aussi ceux du PRU ayant reçu de 20 001 à 60 000 \$ (pour tenir compte des régions éloignées et nordiques et des exceptions pour certains ensembles).

ANNEXE E : Normes du PAREL et résilience climatique

Le tableau ci-dessous présente les réparations/rénovations résilientes aux changements climatiques indiquées dans les normes du PAREL et leur admissibilité à du financement.

Réparations/rénovations résilientes aux changements climatiques	Admissibilité au financement du PAREL
Mise à niveau de l'appareil de chauffage	Non admissible si on l'effectue uniquement pour améliorer l'efficacité énergétique
Mise à niveau des ventilateurs-récupérateurs de chaleur	
Contre-portes ou contre-fenêtres	Non admissibles s'il n'en existait aucune auparavant
Étanchéisation à l'air	Admissible même si c'est dans le seul but d'économiser l'énergie
Protection contre les inondations	Admissible (sauf dans le cas de modifications importantes ou d'une réinstallation)
Rénovations de logements situés dans un périmètre d'inondation	Non admissibles

ANNEXE F : Coûts d'administration des programmes

- Pour tenir compte des coûts d'administration, ces derniers ont été examinés en tant que pourcentage des fonds prévus au budget. Ces données sont fondées sur les budgets (estimations) et non sur les chiffres réels.
- Le ratio moyen d'efficacité administrative du **programme de l'article 95** de 2016-2017 à 2021-2022 est de **17 %**.
- Le ratio moyen d'efficacité administrative des **Programmes de rénovation** de 2006-2007 à 2021-2022 est de **15 %**.
 - D'une année à l'autre, le ratio d'efficacité administrative peut varier considérablement pour les Programmes de rénovation, **d'un ratio aussi faible que 2 % jusqu'à 32 %**.
 - Certaines des années où les ratios sont faibles peuvent s'expliquer par d'importantes injections de fonds au moyen d'allocations complémentaires du budget de 60 millions de dollars et plus, par exemple :
 - le Plan d'action économique du Canada du budget de 2009 pour 2009-2010 et 2010-2011.
- Il convient de noter que les coûts d'administration ne comprennent pas les dépenses engagées par les Premières Nations pour présenter des demandes.

ANNEXE G : Analyse des coûts des Programmes de rénovation et des coûts de subvention en vertu de l'article 95

Une analyse des données de 2016-2017 à 2021-2022 sur les Programmes de rénovation et de l'article 95 a été effectuée. Celle-ci a permis d'examiner le pourcentage des rénovations de 60 000 \$ et de 75 000 \$ par logement subventionné en moyenne par province. Dans le cadre de cette analyse, l'équipe d'évaluation a examiné quel pourcentage du coût d'une rénovation correspond au coût d'une subvention.

Tableau 12 : Analyse des coûts des Programmes de rénovation et des coûts de la subvention viagère en vertu de l'article 95

Province	Article 95 : Moyenne de la subvention viagère	Article 95 : Moyenne du nombre total de logements	Article 95 : Subvention moyenne par logements	Rénovations de 60 000 \$/ subvention moyenne par logement	Rénovations de 75 000 \$/ subvention moyenne par logement
Alberta	1 762 375 \$	6,66	264 790 \$	23 %	28 %
Colombie-Britannique	876 183 \$	4,90	178 654 \$	34 %	42 %
Manitoba	1 156 180 \$	4,61	250 976 \$	24 %	30 %
Nouveau-Brunswick	312 628 \$	2,45	127 552 \$	47 %	59 %
Terre-Neuve-et-Labrador	298 959 \$	1,83	163 069 \$	37 %	46 %
Nouvelle-Écosse	318 898 \$	2,87	111 159 \$	54 %	67 %
Ontario	1 128 084 \$	5,20	216 994 \$	28 %	35 %
Île-du-Prince-Édouard	173 969 \$	1,50	115 979 \$	52 %	65 %
Québec	554 865 \$	3,71	149 538 \$	40 %	50 %
Saskatchewan	830 562 \$	4,31	192 594 \$	31 %	39 %
Yukon	861 172 \$	3,13	275 575 \$	22 %	27 %
Moyenne canadienne	752 170 \$	3,74	186 080 \$	35 %	44 %

ANNEXE H : Bibliographie

- ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS. *Special Chiefs Assembly: Resolution no 57/2018 National First Nations Housing and Related Infrastructure Strategy*, décembre 2018a. [en anglais seulement] <https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2020/08/Resolution-57-2018-National-First-Nations-Housing-and-Related-Infrastructure-Strategy-ENG.pdf>.
- ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS. *ÉBAUCHE – Stratégie nationale décennale sur le logement et les infrastructures connexes des Premières Nations*, 4 juillet 2018b. <https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2018/10/18-07-04-Draft-First-Nations-Housing-and-Related-Infrastructure-Strategy...-FR.pdf>.
- ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS. Plan de mise en œuvre – *Stratégie nationale décennale sur le logement et les infrastructures connexes des Premières Nations*, 9 novembre 2020. <http://www.afn.ca/wp-content/uploads/2020/12/20-11-16-PLAN-DE-MISE-EN-OEUVRE-FR.pdf>.
- ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS. *Assemblée extraordinaire des chefs : Résolution 26/2021 – Soutien à l'élimination du déficit d'infrastructures d'ici 2030*, décembre 2021. <https://afn.bynder.com/m/510323d548352a27/original/26-2021-Soutien-a-l-elimination-du-deficit-d-infrastructures-d-ici-2030.pdf>
- ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS et SERVICES AUX AUTOCHTONES CANADA. *Closing the Infrastructure Gap by 2030: A Collaborative and Comprehensive Cost Report Identifying the Infrastructure Investment Needs of Canada's First Nation*, novembre 2022. [en anglais seulement]
- BANQUE DE MONTRÉAL. *Programmes de prêts à l'habitation dans les réserves*, 1^{er} avril 2015. Consulté sur : https://www.bmo.com/pdf/on_reserve_housing_loan_program_brochure_fr.pdf (bmo.com)
- SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Énoncé de la Société canadienne d'hypothèques et de logement*, 31 mai 2018. Consulté le 2 mars 2023 sur : <https://www.cmhc-schl.gc.ca/info-schl/lhistoire-de-la-schl>.
- SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Déterminer les besoins impérieux en matière de logement*, 14 août 2019a. Consulté le 11 novembre 2022 sur : <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/professionnels/housing-markets-data-and-research/housing-research/core-housing-need/identifying-core-housing-need>
- SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Conditions de logement des ménages autochtones dans les réserves*, juillet, 2019b. https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/schl-cmhc/nh70-1/NH70-1-9-2019-fra.pdf
- SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Conseil consultatif autochtone : Faire progresser la réconciliation et éliminer les obstacles au logement sûr et abordable*, 8 juillet 2021. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/professionnels/innovation-et-leadership-dans-le-secteur/expertise-de-lindustrie/logement-des-autochtones/conseil-consultatif-autochtone>
- SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Résumé du Plan d'entreprise 2022-2026*, 2022a. <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/about-cmhc/corporate-reporting/summary-corporate-plan/2022/summary-corporate-plan-2022-2026-cmhc-fr.pdf?rev=f73c0313-03fd-4eed-8fc3-bcf785890568>
- SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Fonds de co-investissement : Logement pour les Autochtones et le Nord*, 24 octobre 2022b. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/professionnels/financement-de-projets-et-financement-hypothecaire/programmes-de-financement/toutes-les-opportunités-de-financement/fonds-national-de-coinvestissement-pour-le-logement/logement-pour-les-autochtones-et-le-nord>
- Groupe d'experts sur les résultats de l'adaptation et de la résilience aux changements climatiques, *Mesure des progrès en matière d'adaptation et de résilience climatique : recommandations à l'intention du gouvernement du Canada*, 2018. https://publications.gc.ca/collections/collection_2018/eccc/En4-329-2018-fra.pdf.

- LE CENTRE DE GOUVERNANCE DE L'INFORMATION DES PREMIÈRES NATIONS. *Ontario First Nations On-Reserve Housing and Related Infrastructure Needs: Technical Report*, juillet 2020. [en anglais seulement] <https://chiefs-of-ontario.org/wp-content/uploads/2021/09/COO-FNIGC-Housing-Data-Report-FINAL-15.09.21.pdf>.
- GOUVERNEMENT DU CANADA. *Évaluation sommative du Programme d'immobilisations et d'entretien*, février 2010. Consulté sur : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1324068618097/1542398735706>.
- GOUVERNEMENT DU CANADA. Budget de 2016 – *Assurer la croissance de la classe moyenne*, 22 mars 2016. <https://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/budget2016-fr.pdf>.
- GOUVERNEMENT DU CANADA. Budget de 2017 – *Bâtir une classe moyenne forte*, 22 mars 2017. <https://www.budget.gc.ca/2017/docs/plan/budget-2017-fr.pdf>.
- GOUVERNEMENT DU CANADA. Budget de 2018 – *Égalité et croissance : Une classe moyenne forte*, 27 février 2018. <https://www.budget.gc.ca/2018/docs/plan/budget-2018-fr.pdf>.
- GOUVERNEMENT DU CANADA. Budget de 2019 – *Investir dans la classe moyenne*, 19 mars 2019. <https://www.budget.canada.ca/2019/docs/plan/budget-2019-fr.pdf>.
- GOUVERNEMENT DU CANADA. Budget de 2021 – *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, 2021. <https://www.budget.canada.ca/2021/home-accueil-fr.html>.
- GOUVERNEMENT DU CANADA. Budget de 2022 – *Un plan pour faire croître notre économie et rendre la vie plus abordable*, 7 avril 2022. <https://budget.gc.ca/2022/pdf/budget-2022-fr.pdf>.
- GOUVERNEMENT DU CANADA. *Modalités des programmes de paiements de transfert : Contributions pour appuyer la construction et l'entretien des infrastructures communautaires*, 28 juillet 2022. Consulté sur : <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1386694148066/1615723191777>.
- GOUVERNEMENT DU CANADA. *Protocole pour les infrastructures financées par SAC*, 23 mars 2022. Consulté sur : <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1409148994545/1533650060879>.
- HILDEBRAND, J. *Supporting First Nations in British Columbia to Implement Culturally-Appropriate and Energy-Efficient New Construction*, Université de la Colombie-Britannique, août 2020. [en anglais seulement] https://sustain.ubc.ca/sites/default/files/2020-05_Supporting%20First%20Nations%20Housing%20in%20BC_Hildebrand.pdf.
- CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA. *Les effets de la pénurie de logements sur les peuples autochtones au Canada : Rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du Nord*, 44^e législature, 1^{re} session, juin 2022. <https://www.noscommunes.ca/Committees/fr/INAN/StudyActivity?studyActivityId=11525021>
- AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA. *Évaluation du logement dans les réserves – Numéro de projet : 1570-7/15108*, janvier 2017. <https://rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1506018589105/1555328867826>.
- SERVICES AUX AUTOCHTONES CANADA. *Programme de logement dans les réserves des Premières Nations*, 3 novembre 2008. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1100100010752/1535115367287>.
- SERVICES AUX AUTOCHTONES CANADA. *Programme d'aide au logement (PAL) en Colombie-Britannique*, 13 avril 2016. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1460572397817/1533297381547>.
- INSTITUT DES FINANCES PUBLIQUES ET DE LA DÉMOCRATIE et UNIVERSITÉ D'OTTAWA. *Implementing a Well-Being Centered Housing Performance Measurement Framework* [diapositives PowerPoint], 23 mars 2022. [en anglais seulement].
- INSTITUT DES FINANCES PUBLIQUES ET DE LA DÉMOCRATIE. *Rapport final : Analyse des coûts des lacunes actuelles et des besoins futurs en logement au sein des Premières Nations*, 2021. <https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2021/12/3.-21-11-12-Final-IFSD-Housing-Cost-Estimate-Report-FR.pdf>.

- KIEDROWSKI, J. *Intégration des normes d'accessibilité fédérales au sein des collectivités autochtones : bilan de la situation*, 30 mars 2021. <https://www.fnnboa.ca/s/Integracion-des-normes-daccessibilite-federales-au-sein-des-collectivites-autochtones-bilan-de-la-si.pdf>.
- KUMAR, M. B. *Mortalité et morbidité liées aux incendies, aux brûlures et aux empoisonnements au monoxyde de carbone chez les Premières Nations, les Métis et les Inuits : résultats de la Cohorte santé et environnement du recensement canadien de 2011*, Statistique Canada, 2021. https://publications.gc.ca/collections/collection_2021/statcan/CS2-54-2021-fra.pdf.
- MINISTÈRE DU SOLICITEUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO. *Groupe d'étude du coroner en chef de l'Ontario sur les décès dus aux incendies dans les collectivités des Premières Nations : Constats d'analyse*, 2021. <https://www.ontario.ca/fr/document/groupe-detude-du-corer-en-chef-de-lontario-sur-les-deces-dus-aux-incendies-dans-les-collectivites/constats-danalyse>.
- RESSOURCES NATURELLES CANADA. *Guide de demande de financement pour les organismes et les gouvernements autochtones qui rénovent plusieurs maisons dans le cadre de l'initiative Maisons plus vertes*, s.d. <https://ressources-naturelles.canada.ca/sites/nrcan/files/energy/efficiency/Greener%20Homes%20Grant%20Form%20Indigenous%20-%20FR-rr.pdf>.
- BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. *Rapport 8 : La gestion des urgences dans les collectivités des Premières Nations*, 2022. https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_202211_08_f_44154.html.
- PREMIER MINISTRE DU CANADA. *Déclaration du premier ministre à l'occasion de la présentation du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation*, 15 décembre 2015. <https://www.pm.gc.ca/fr/nouvelles/declarations/2015/12/15/declaration-du-premier-ministre-loccasion-de-la-presentation-du>.
- PREMIER MINISTRE DU CANADA. *Lettre de mandat du ministre du Logement et de la Diversité et de l'Inclusion*, 16 décembre 2021. <https://www.pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-du-ministre-du-logement-et-de-la-diversite-et-de>.
- *Programs for Indigenous communities*, (s.d.). [en anglais seulement] Consulté le 13 mars 2023 sur : https://www.bchydro.com/powersmart/local_government_district/indigenous-community-offers.html.
- FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES. *Promouvoir l'expression de nouveaux points de vue : Repenser le logement dans les réserves au Canada*, novembre 2016. https://ppforum.ca/wp-content/uploads/2018/03/On_reserve_housing_FR.pdf
- SÉNAT DU CANADA. *La situation du logement dans les Premières Nations : Défis et réussites*. Rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 41^e législature, 2^e session, février 2015. <https://sencanada.ca/content/sen/Committee/412/appa/rep/rep08feb15b-f.pdf>.
- STANDFORD, H. *Arctic Entrance: Opening the door to alternative trajectories for Indigenous housing through a decolonizing of planning practice* (mémoire de maîtrise en études d'urbanisme dans les régions nordiques), The Arctic University of Norway, 15 juin 2021. [en anglais seulement] <https://hdl.handle.net/10037/22055>.
- STATISTIQUE CANADA. *Simulation de modèles des entrées-sorties*, 2021b. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/catalogue/36230002>.
- STATISTIQUE CANADA. *Les conditions de logement des Premières Nations, des Métis et des Inuit au Canada selon les données du Recensement de 2021*, 21 septembre 2022a. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/as-sa/98-200-X/2021007/98-200-x2021007-fra.cfm>.
- STATISTIQUE CANADA. *La population autochtone continue de croître et est beaucoup plus jeune que la population non autochtone, malgré un ralentissement de son rythme de croissance*, 9 septembre 2022b. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220921/dq220921a-fra.htm>.

- STATISTIQUE CANADA. Tableau 98-10-0284-01 : *Nombre de personnes par pièce par identité autochtone, taille convenable du logement et résidence selon la géographie autochtone : Canada, provinces et territoires*, 2 mars 2023. https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/cv.action?pid=9810028401&request_locale=f.
- COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA. *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir, Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, 2015.
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT. *A Practical Guide to Climate-resilient Buildings & Communities*, Nairobi, 2021. [en anglais seulement] <https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/36405/Adapbuild.pdf>.



Texte de remplacement et données pour les figures

Figure 1 : Dépenses des Programmes de rénovation (de 2003-2004 à 2021-2022)

Année fiscale	Programmes existants	Initiative de 295 M\$	Plan d'action économique du Canada (PAEC)	Fonds de l'infrastructure sociale (FIS)
2003-04	16,3			
2004-05	13,5			
2005-06	14,1	0,8		
2006-07	20,4	8,0		
2007-08	9,5	7,5		
2008-09	12,5	1,1		
2009-10	18,2	0,3	60,7	
2010-11	15,0	0,2	63,4	
2011-12	13,3	0,0	0,2	
2012-13	18,3			
2013-14	14,0			
2014-15	13,8			
2015-16	14,6			
2016-17	18,8			20,9
2017-18	15,2			26,3
2018-19	14,9			
2019-20	13,2			
2020-21	14,8			
2021-22	13,4			

Figure 2 : Selon les données internes de 2022, le Yukon et l'Alberta affichaient les taux les plus élevés de logements nécessitant des rénovations majeures ou des remplacements.

Territoire et provinces	Rénovations majeures requises	Remplacements requis	Logements de qualité convenable
Yukon	35 %	14 %	52 %
Alberta	30 %	13 %	57 %
Manitoba	26 %	7 %	67 %
Colombie-Britannique	23 %	7 %	70 %
Saskatchewan	24 %	3 %	73 %
Ontario	15 %	6 %	79 %
Provinces de l'Atlantique	16 %	5 %	79 %
Québec	10 %	1 %	89 %

Figure 5 : Environ le tiers des Premières Nations (pour lesquelles des données sont disponibles) comptent beaucoup ou la plupart de leurs logements nécessitant des rénovations majeures.

Certains logements (1 à 25 %) nécessitent des rénovations majeures	De nombreux logements (26 à 75 %) nécessitent des rénovations majeures	La plupart des logements (76 à 100 %) nécessitent des rénovations majeures
59 %	29 %	3 %

* Cela exclut 9 % des Premières Nations dont les logements n'ont pas été considérés comme nécessitant des rénovations majeures, d'après les données internes sur les conditions de logement.

Figure 6 : Les Premières Nations dont la plupart des logements nécessitent des rénovations majeures ont un niveau de service inférieur.

Niveau de besoins	Faible (1 à 4 logements réparés)	Moyen (5 à 8 logements réparés)	Élevé (9 logements ou plus réparés)
Certains logements (1 à 25 %) nécessitent des rénovations majeures	34 %	35 %	31 %
De nombreux logements (26 à 75 %) nécessitent des rénovations majeures	29 %	37 %	34 %
La plupart des logements (76 à 100 %) nécessitent des rénovations majeures	50 %	20 %	30 %

Figure 7 : Dans l'ensemble, il y a un manque d'harmonisation entre le nombre de logements supplémentaires requis dans les réserves et le nombre de logements financés en vertu de l'article 95.

Territoire et provinces	Niveau de besoins (par province, selon les logements à remplacer ou de taille non convenable), 1 étant le niveau le plus bas et 8 le niveau le plus élevé.	Niveau de service (selon la proportion de logements financés)
Î.-P.-É.	1	0 %
N.-B.	2	3 %
N.-É.	3	4 %
Qc	3	10 %
C.-B.	4	13 %
T.-N.-L.	4	0 %
Yn	5	1 %
Ont.	6	19 %
Sask.	6	20 %
Alb.	7	10 %
Man.	8	20 %

Le graphique illustre le niveau de besoins sur l'axe des y et le niveau de service sur l'axe des x. Si le seul facteur pris en compte dans le financement des logements était le niveau de besoins, le niveau de service (c'est-à-dire la proportion de logements financés) devrait augmenter proportionnellement au niveau de besoins. Ainsi, les Premières Nations vivant dans des provinces ou territoires où les besoins sont élevés recevraient le niveau de service le plus élevé, et celles qui vivent dans des provinces ou territoires où les besoins sont faibles recevraient le niveau de service le plus bas.

Figure 12 : En 2020-2021, 44 demandes au titre du programme LAAA et 63 demandes au titre du PRU ont reçu un financement qui dépassait les limites antérieures (de 10 000 \$ pour le programme LAAA et de 20 000 \$ pour le PRU). Ces données indiquent que l'augmentation de la limite de financement était nécessaire.

	Inférieur au plafond du financement initial	Supérieur au plafond du financement initial
LAAA	34	44
PRU	184	63

Remarque : Les ensembles résidentiels « nouvellement admissibles » comprennent ceux du programme LAAA ayant reçu de 10 001 à 60 000 \$. Ils incluent aussi ceux du PRU ayant reçu de 20 001 à 60 000 \$ (pour tenir compte des régions éloignées et nordiques et des exceptions pour certains ensembles).