

**Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
Services ministériels
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne**

Préparé par :

**André Côté, gestionnaire principal de l'évaluation
et
Nancy Byam, agente de projet de vérification**

Avec la collaboration de :

Auguste Solutions & Associates Inc.

**Projets de démonstration
de la Nouvelle initiative de logement**

**Projet 97/10
Mars 1999**

Table des matières

	<u>Page</u>
Résumé	i
Contexte	i
Portée, objectif et méthodologie	i
Constatations découlant de l'évaluation	ii
Partie 1 - Introduction	1
Objet du rapport	1
Objet de l'évaluation	1
La Nouvelle initiative de logement des Premières Nations	1
Partie 2 - Sujets, portée, approche et méthodologie de l'évaluation ...	3
Sujets	3
Portée	3
Approche et méthodologie	3
Partie 3 - Constatations découlant de l'évaluation	5
Partie I : Résultats des projets-pilotes	5
Big Trout Lake	5
Kitigan Zibi Anishinabeg	7
Sandy Lake	9
Tsuu T'ina	11
Wasauksing	13
Partie II : Éléments d'évaluation	15
Retombées de l'initiative	17
Obstacles qui se sont présentés et solutions trouvées	21
Leçons apprises	23
Leçons contribuant au succès de la nouvelle politique de logement sur les réserves ...	25
Annexe	
Mandat	

Contexte

Créée en 1994-1995 à l'initiative de l'ancien ministre, la Nouvelle initiative de logement vise à aider les Premières Nations à trouver des moyens de satisfaire à la demande de logements sur les réserves et d'incorporer de nouvelles approches à leurs programmes de logement existants. L'initiative repose sur l'hypothèse qu'un recours accru à la main-d'oeuvre et aux matériaux locaux permet de réduire les coûts tout en accroissant les retombées des projets de logement au niveau local. Au début, on a privilégié la construction de maisons en bois rond dans la poursuite de ces objectifs.

Les propositions des Premières Nations ont d'abord été évaluées en fonction de quatre critères de base : construire cinq maisons au coût maximal de 50 000 \$ par maison (incluant tous les branchements aux services et les connexions électriques), utiliser des rondins ou du bois d'oeuvre obtenus localement, recourir à une main-d'oeuvre locale formée notamment de bénéficiaires de l'aide sociale et respecter les normes du Code national du bâtiment. Deux de ces critères ont par la suite été modifiés. Plus précisément, on a autorisé l'utilisation de matériaux locaux autres que des rondins et permis un dépassement du plafond de 50 000 \$ par maison. Cependant, le MAINC n'a pas augmenté sa subvention, de sorte que tous les coûts au-delà de la limite de 50 000 \$ ont dû être assumés par les Premières Nations participantes.

À l'issue d'une évaluation des nombreuses propositions soumises par les Premières Nations, le Ministère a retenu cinq collectivités : Big Trout Lake, Sandy Lake et Wasauksing (Ontario), Kitigan Zibi Anishinabeg (Québec) et Tsuu T'ina (Alberta).

Portée, objectif et méthodologie

L'évaluation s'est faite conformément au mandat approuvé par le sous-ministre adjoint, Secteur des politiques et des programmes socio-économiques et de la restructuration des programmes, et entérinée par le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation. Les principales questions soumises à l'évaluation étaient les suivantes : degré de réussite de l'initiative pour ce qui est d'aider les Premières Nations à satisfaire à leurs besoins en logement, retombées de l'initiative, obstacles qui se sont présentés et solutions trouvées, leçons apprises et moyens de mettre ces leçons à profit dans le contexte de la nouvelle politique de logement sur les réserves.

L'évaluation a visé les cinq collectivités qui ont réalisé un projet-pilote dans le cadre de l'initiative. Elle a porté sur la façon dont les projets-pilotes ont été mis en oeuvre dans chacune des collectivités, y compris sur la gestion des projets et sur le fonctionnement des mécanismes de production de rapports et d'obligation redditionnelle à l'endroit des collectivités et du Ministère. L'évaluation n'a pas porté sur la politique de logement sur les réserves du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), pas plus que sur les politiques ou programmes de logement des Premières Nations. Les évaluateurs ont fait des visites sur les lieux des cinq

projets-pilotes afin de recueillir des renseignements détaillés sur les questions évaluées, telles que perçues par chacune des collectivités. À l'occasion de ces visites, les évaluateurs ont interviewé des représentants politiques et des administrateurs des Premières Nations et, dans certains cas, des travailleurs de la construction et des entrepreneurs. Lors des visites, on s'est également livré à des observations sur les maisons et on a eu des discussions avec les propriétaires ou les locataires. À cela se sont ajoutées des entrevues téléphoniques et en personne avec des fonctionnaires régionaux et de l'Administration centrale. De plus, les évaluateurs ont examiné les dossiers du Ministère à l'Administration centrale. Les collectivités des Premières Nations et les fonctionnaires du Ministère ont fourni une excellente collaboration dans le contexte de l'évaluation.

Constatations découlant de l'évaluation

Degré de réussite de l'initiative pour ce qui est de satisfaire aux besoins en logement. Les projets-pilotes ont résulté en la construction de 22 nouvelles maisons, au total, dans les cinq collectivités participantes. Trois de ces dernières ont utilisé des rondins récoltés sur leurs terres, et une quatrième a importé des rondins d'une autre province. Trois collectivités ont recouru dans une large mesure à la main-d'oeuvre locale, y compris à des bénéficiaires de l'aide sociale. Une quatrième collectivité a fait un usage modéré de la main-d'oeuvre locale, et la dernière y a peu recouru. Le coût des maisons variait beaucoup, ce que l'on peut attribuer en partie à l'interprétation que les collectivités ont faite de l'objectif de l'initiative relatif au coût, ainsi qu'à des différences dans la comptabilisation des coûts d'infrastructure. Les estimations du coût final de chaque maison faites par les collectivités se sont chiffrées entre 50 000 \$ et 250 000 \$. Le niveau réel de rentabilité des maisons devrait faire l'objet d'une évaluation à long terme.

Retombées de l'initiative. Deux des cinq collectivités ont découvert des approches susceptibles de contribuer à combler une partie de leurs besoins en logement. Ces collectivités continuent d'appliquer les techniques et pratiques élaborées dans le cadre du projet-pilote, ce qui a en outre pour avantage de créer des emplois supplémentaires pour les membres de ces collectivités. Dans deux autres collectivités, le projet a eu des retombées limitées en dehors de la construction des cinq maisons. Dans la cinquième collectivité, le projet n'a pas été mené à terme comme prévu en raison d'un certain nombre de problèmes financiers et autres.

Obstacles qui se sont présentés et solutions trouvées. L'objectif du projet consistant à recourir à la main-d'oeuvre et aux ressources locales a entraîné certains problèmes d'ordre pratique. Trois des quatre collectivités qui ont utilisé des rondins pour construire les maisons ont eu de la difficulté à se procurer des rondins adéquats et ont été confrontées à des problèmes au moment de la construction. Ces problèmes ont parfois été aggravés par un manque de main-d'oeuvre spécialisée. Dans la majorité des cas, les collectivités ont fait face aux problèmes techniques à mesure qu'ils se sont présentés et ont trouvé des solutions. Cependant, ces problèmes ont eu des répercussions sur le coût de construction et la qualité des maisons.

Leçons apprises. Les collectivités ont tiré certaines leçons concernant l'efficacité de l'initiative pour ce qui est d'utiliser de façon productive la main-d'oeuvre et les ressources locales ainsi que de mettre de l'avant des solutions de rechange aux problèmes de logement des Premières

Nations. Deux Premières Nations ont découvert des techniques qu'elles ont réutilisées par la suite. D'autres facteurs ont cependant favorisé ces résultats positifs. Au nombre de ceux-ci figurent une politique de logement communautaire bien articulée, une saine gestion des projets, la participation des propriétaires au processus (notamment par des engagements financiers) de même que le recours à une expertise externe.

En outre, l'initiative a mis en évidence la nécessité d'avoir accès à une aide extérieure et de mettre à profit l'expérience passée. Par ailleurs, la décision de donner à l'initiative la forme d'un projet-pilote comportant la mise à l'essai de nouveaux concepts doit se prendre en tenant compte de l'environnement communautaire. Certaines collectivités se prêtent mieux que d'autres à la réalisation d'un projet particulier. Le Ministère aurait dû établir des critères de sélection clairs et uniformes aux fins de l'initiative. Les Premières Nations auraient été mieux placées pour déterminer si l'initiative correspondait à leurs besoins et si elle satisfaisait aux critères en question.

Leçons contribuant au succès de la nouvelle politique de logement sur les réserves. Les projets-pilotes ont permis de constater que les collectivités dotées d'une politique de logement clairement définie et étayées par une bonne capacité de gestion de projet sont plus susceptibles d'adopter des méthodes de travail nouvelles ou innovatrices. L'initiative a révélé que les idées innovatrices mises en oeuvre avec un bon savoir-faire technique peuvent déboucher sur des solutions susceptibles d'accroître les retombées de la construction de logements, notamment sur le plan de la création d'emplois, cela dans le respect d'un budget déterminé.

Objet du rapport

Ce rapport décrit les résultats d'une évaluation de la Nouvelle initiative de logement des Premières Nations du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Il se divise en trois parties. La première contient l'introduction, la deuxième présente les sujets, la portée, l'approche et la méthodologie de l'évaluation, et la troisième expose les constatations découlant de l'évaluation.

Objet de l'évaluation

L'évaluation découle de l'engagement que le Ministère a pris d'évaluer l'initiative de façon à ce que l'expérience acquise par les Premières Nations participantes puisse être partagée avec les autres Premières Nations afin de les aider à satisfaire à leurs besoins en logement. Dans l'évaluation, on a mis l'accent sur les résultats et les retombées des projets-pilotes entrepris dans le cadre de l'initiative, de même que sur les leçons apprises à l'issue des projets et susceptibles d'être mises à profit dans l'application de la politique de logement actuelle.

La Nouvelle initiative de logement des Premières Nations

La Nouvelle initiative de logement des Premières Nations a été mise sur pied en 1994-1995 afin d'aider les Premières Nations à trouver de nouveaux moyens de satisfaire à la demande de logement ainsi qu'à incorporer de nouvelles approches dans leurs programmes de logement existants. L'initiative a consisté à élaborer des solutions de rechange en guise de complément aux méthodes existantes de construction de maisons sur les réserves, et aussi à montrer qu'il existe des moyens efficaces par rapport aux coûts de combler les pénuries de logements sur les réserves. Le moyen que l'on a privilégié a consisté à accroître le recours à la main-d'oeuvre et aux ressources locales afin de limiter les coûts.

Au début, l'initiative devait prendre la forme de projets de démonstration de maisons de bois rond. L'ancien ministre avait manifesté un intérêt particulier pour ce genre de maison, y voyant un moyen de combler une partie des besoins en logement des collectivités autochtones qui pourrait se révéler efficace par rapport aux coûts. Les candidats devaient fournir une ventilation des coûts, de l'information sur leurs sources de financement ainsi que des précisions sur les méthodes de construction, les calendriers des projets, la formation et la supervision des projets. Les propositions devaient satisfaire à quatre conditions de base. Il s'agissait de construire cinq maisons au coût maximal de 50 000 \$ l'unité, ce qui devait inclure tous les branchements aux services et les connexions électriques (jusqu'à concurrence d'une contribution maximale de 250 000 \$ par projet, en sus du niveau de financement du programme de logement ordinaire de la

collectivité). Pour la construction, on devait faire appel à une main-d'oeuvre locale, y compris des bénéficiaires de l'aide sociale, et utiliser des rondins ou du bois-d'oeuvre disponibles au niveau local. Il fallait respecter les normes du Code national du bâtiment. Certaines de ces conditions ont par la suite été assouplies. Plus précisément, on a autorisé un dépassement du coût limite de 50 000 \$ par maison, mais sans que soit augmentée la contribution maximale du MAINC. De plus, on a autorisé le remplacement des rondins locaux par des rondins ou d'autres matériaux provenant d'autres Premières Nations ou par d'autres ressources locales comme le sable et le gravier.

Des fonctionnaires ont examiné chacune des propositions reçues pour s'assurer qu'elles satisfaisaient aux critères du programme applicables à ce moment et décrits plus haut. Parmi les nombreuses propositions présentées, on a retenu celles de quatre collectivités du Québec (Kitigan Zibi Anishinabeg) et de l'Ontario (Big Trout Lake, Sandy Lake et Wasauksing) pour l'élaboration d'un projet de construction de maisons en bois rond. On a également sélectionné une cinquième collectivité, en Alberta (Tsuu T'ina), pour l'élaboration d'un projet d'habitation faisant appel à du sable et du gravier disponibles au niveau local.

Partie 2 - Éléments, portée, approche et méthodologie de l'évaluation

Éléments d'évaluation

L'évaluation s'est faite conformément au mandat approuvé par le sous-ministre adjoint, Services ministériels, et entérinée par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVÉ) en octobre 1997. Les principaux éléments d'évaluation indiqués dans le mandat étaient les suivants : degré de réussite de l'initiative pour ce qui est d'aider les Premières Nations à combler leurs besoins en logement; retombées de l'initiative; obstacles qui se sont présentés et solutions trouvées; leçons apprises; façons de mettre les leçons apprises à contribution dans la mise en oeuvre de la nouvelle politique de logement sur les réserves. On trouvera une copie du mandat à l'appendice 1.

Portée

L'évaluation a été réalisée dans les cinq collectivités des Premières Nations qui ont réalisé un projet-pilote dans le cadre de l'initiative. Les projets-pilotes ont été soumis à un examen afin de déterminer de quelle façon ils ont été mis en oeuvre dans chacune des collectivités, notamment en ce qui concerne la gestion des projets et les mécanismes de production de rapports et d'obligation redditionnelle à l'égard des collectivités et du Ministère. Les évaluateurs ont examiné notamment les coûts de construction des maisons dans chaque collectivité de même que les sources de financement des coûts en sus de la contribution de 50 000 \$ par maison. Ils ont tenu compte en cela du degré du recours aux ressources locales et des effets sur l'emploi du recours à la main-d'oeuvre locale. Ils ont déterminé si des obstacles s'étaient présentés et, le cas échéant, comment ils avaient été surmontés. L'évaluation n'a pas porté sur la politique de logement sur les réserves du MAINC, pas plus que sur les politiques ou programmes de logement des Premières Nations.

Approche et méthodologie

Cette évaluation est le fruit d'un effort de collaboration. La Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI) a géré l'évaluation et travaillé de concert avec une société d'experts-conseils pour recueillir l'information et les éléments de preuve requis concernant les questions visées par l'évaluation. Les évaluateurs ont fait des visites sur les lieux des cinq projets-pilotes, et ils ont interviewé, au téléphone et/ou en personne, des fonctionnaires des bureaux régionaux et de l'Administration centrale. Les collectivités des Premières Nations et les fonctionnaires du Ministère ont fourni une excellente collaboration dans le cadre de l'évaluation.

Les évaluateurs se sont fondés sur les trois principales catégories de preuves suivantes pour l'évaluation.

Études de cas. Les évaluateurs ont fait des visites dans les cinq collectivités. Chaque visite, d'une durée de deux ou trois jours, visait à recueillir des renseignements détaillés sur les éléments d'évaluation tels que perçus par la collectivité concernée. Durant ces visites, ils ont interviewé des représentants politiques et des fonctionnaires des Premières Nations, et aussi dans certains cas des travailleurs de la construction et des entrepreneurs. Ils ont recueilli de l'information sur les maisons construites, sur les méthodes de construction, sur l'efficacité par rapport au coût des projets-pilotes et sur les retombées de l'initiative. Les évaluateurs se sont en outre livrés lors des visites à des observations sur les maisons, et ils ont eu des discussions avec les propriétaires ou les locataires. Ils ont rédigé un rapport d'étude de cas sur chacune des cinq collectivités, et ils ont soumis leurs rapports aux Premières Nations et aux bureaux régionaux pour qu'ils confirment la validité du contenu.

Entrevues avec des fonctionnaires du MAINC. Les évaluateurs ont eu des entrevues en personne avec des fonctionnaires du MAINC à l'Administration centrale, et des entrevues téléphoniques avec des fonctionnaires régionaux. Ces entrevues leur ont permis d'avoir un aperçu de la gestion des projets au niveau du Ministère.

Examen de dossiers. Les évaluateurs ont examiné les dossiers principaux concernant chacun des projets-pilotes et l'administration générale de l'initiative afin de recueillir de l'information et de se préparer aux entrevues avec les fonctionnaires du Ministère et des Premières Nations. L'évaluation n'a pas nécessité la consultation de dossiers des Premières Nations.

Partie 3 - Constatations découlant de l'évaluation

La présentation des constatations découlant de l'évaluation se fait en deux parties. La première contient une description et une analyse des résultats de chaque projet-pilote. Elle met en évidence le caractère varié des résultats obtenus par les différentes Premières Nations. Dans la deuxième partie, les constatations découlant de l'évaluation sont examinées en relation avec les éléments et questions d'évaluation.

Partie I : Résultats des projets-pilotes

Les différents projets-pilotes présentaient des caractéristiques différentes et ont débouché sur des résultats variés. Ces variations peuvent être attribuées à la situation particulière de chaque Première nation participante, aux approches que les Premières Nations ont élaborées et aux solutions créatives que certaines d'entre elles ont trouvées.

Big Trout Lake

La Première Nation de Big Trout Lake est une collectivité isolée située à environ 440 kilomètres au nord-est de Sioux Lookout, en Ontario. En mai 1995, la collectivité comptait 880 résidents. Aucune route permanente toutes saisons ne mène à cette collectivité. Il est cependant possible d'y accéder par voie aérienne à longueur d'année et au moyen d'une route praticable habituellement de janvier à avril.

La majorité des maisons de Big Trout Lake sont vieilles et ont besoin de rénovations importantes. Il y a une pénurie de logements dans la collectivité. Il était prévu que la construction de cinq nouvelles maisons contribuerait à réduire la pénurie et serait bénéfique pour l'économie parce qu'elle stimulerait l'industrie forestière locale. Le lieu choisi pour construire les nouvelles maisons était à une certaine distance de la collectivité et n'était pas desservi par les services d'infrastructure.

Dans sa proposition de projet, la Première Nation de Big Trout Lake avait prévu construire cinq maisons de bois rond au coût unitaire de 63 700 \$. Toutes les maisons devaient être construites avec un maximum de matériaux locaux, en faisant appel à une main-d'oeuvre locale. Sur le plan du design, la technique traditionnelle de construction en rondins était combinée à l'utilisation de systèmes intégrés de chauffage et d'alimentation en eau et à l'utilisation de produits isolants à grande efficacité. Conçues pour de petites familles, les maisons devaient avoir une surface habitable totale de 784 pieds carrés. Il était prévu qu'elles resteraient la propriété de la collectivité. Cependant, les futurs locataires devaient participer activement à la construction de leur maison et prendre part à au moins une activité de construction. La participation des locataires permettrait d'améliorer leur sensibilisation aux efforts requis pour construire et

entretenir correctement une maison. En outre, il était prévu d'embaucher dans le cadre du projet des jeunes de la collectivité et des bénéficiaires de l'aide sociale, ce qui leur permettrait d'acquérir des habiletés pratiques. Le conseil de bande a reçu du *Sioux Lookout Area Aboriginal Management Board* (SLAAMB) une contribution de 68 500 \$ au titre de l'embauche de bénéficiaires de l'aide sociale et de la formation des travailleurs affectés à la construction des maisons de bois rond.

Le chef et le conseil assumaient la responsabilité générale du projet, le gestionnaire du logement pour la collectivité les secondant à titre de coordonnateur de projet. Ils ont retenu les services d'une société d'ingénierie pour l'élaboration d'un plan adéquat pour les maisons de bois rond. Les employés recrutés localement ont bénéficié d'un programme de formation officiel qui incluait une semaine d'enseignement en classe.

Dans le cadre de la Nouvelle initiative de logement, Big Trout Lake a construit quatre maisons de bois rond et une maison édifée suivant les méthodes conventionnelles de construction. La Première Nation a estimé le coût définitif de chaque maison de bois rond à 105 000 \$. Le coût de ces maisons a dépassé les prévisions de 41 300 \$ parce que les estimations initiales ne tenaient pas compte de tous les coûts, notamment de ceux des travaux d'infrastructure et du transport aérien de certains matériaux de construction. Le coût de construction d'une maison à ossature de colombages comparable, à Big Trout Lake, se situe entre 80 000 et 90 000 \$.



Figure 1 : Les quatre maisons de bois rond construites à Big Trout Lake présentent une combinaison de rondins verticaux et de rondins horizontaux.

Tous les travailleurs, à l'exception de la personne chargée de la formation sur la construction en rondins, étaient des membres de la bande de Big Trout Lake, et la majorité d'entre eux étaient des bénéficiaires de l'aide sociale.

Plusieurs problèmes se sont posés durant la construction. Le projet n'a pas débuté à la date prévue, et il a été impossible d'utiliser les routes praticables l'hiver. On a utilisé des rondins locaux, mais ils n'étaient pas de la bonne taille, la Première Nation n'ayant pu se procurer que des rondins dont le diamètre était de 30 % à 50 % inférieur à ce qui avait été prévu à l'origine. L'utilisation de rondins plus petits a entraîné un surcroît de travail considérable, tout en réduisant la valeur isolante des rondins à moins de la moitié de la valeur minimale requise par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

De ce fait, il a fallu ajouter des murs intérieurs isolés à ossature de colombages, derrière les murs extérieurs en rondins, afin de satisfaire aux normes d'isolation de la SCHL, ce qui a contribué à accroître encore plus le coût des maisons.

Ce projet n'a pas fait la preuve que la construction de maisons de bois rond est une solution commode et économique pour combler les besoins en logement dans la collectivité de Big Trout Lake. Le projet-pilote a réussi en ce qu'il a permis de construire quatre des cinq maisons conformément aux critères établis aux fins de l'initiative, quoique à un coût plus élevé que prévu. Cependant, un certain nombre de difficultés techniques, attribuables surtout au manque de rondins adéquats, n'ont pu être entièrement surmontées et ont contribué à faire grimper les coûts de construction à un niveau non rentable.

Kitigan Zibi Anishinabeg

Kitigan Zibi Anishinabeg est située près de Maniwaki, au Québec, à environ 140 kilomètres au nord d'Ottawa. En juin 1995, la bande comptait 2 135 membres inscrits, et 1 300 personnes vivaient sur la réserve. On trouve là environ 450 maisons, la majorité construites dans les 20 dernières années. Les propriétaires des maisons ont des certificats de propriété, et aucune des maisons n'appartient à la collectivité.

À l'époque où l'initiative a été mise en oeuvre, un certain nombre de membres étaient en train de se réinstaller dans la réserve, de sorte que la Nouvelle initiative de logement a été perçue comme un moyen de combler partiellement une pénurie de logements. On a également vu dans l'initiative un instrument pour promouvoir la création d'emplois, les techniques de construction innovatrices et le développement économique. Le conseil de bande a soumis une proposition prévoyant la construction de cinq maisons au moyen de rondins locaux, avec le recours à une main-d'oeuvre locale pour une partie du travail. La proposition incluait également des plans concernant un programme de formation officielle sur la construction de maisons de bois rond.

Le conseil de bande n'a pas conçu le projet-pilote innovateur comme une initiative de construction de logements à coût modique, estimant à 89 000 \$ le coût moyen d'achèvement d'une maison de bois rond. Comme la contribution du MAINC s'établissait à 50 000 \$ par maison, les propriétaires ont dû combler la différence. Le processus de sélection des futurs propriétaires incluait une évaluation de leur capacité de s'acquitter d'obligations hypothécaires. Les propriétaires avaient la possibilité d'emprunter jusqu'à 20 000 \$ au Fonds de prêts renouvelables de la Première Nation, et ils pouvaient également apporter une contribution en participant à la construction de leur maison. Une autre option consistait à réduire la taille de la maison. En outre, la collectivité a fourni à chaque propriétaire de maison 70 gros rondins de première qualité, d'une valeur estimative de 10 000 \$.

Le conseil de bande a décidé que les maisons seraient de style scandinave. Celui-ci est caractérisé par une bonne isolation, la solidité de construction et une finition attrayante tant à l'extérieur qu'à l'intérieur. Les futurs propriétaires assuraient eux-mêmes la gestion du projet et étaient responsables de la construction de leur maison. Le conseil de bande avait préparé des contrats que les propriétaires ont pu utiliser dans leurs rapports avec les entrepreneurs et les sous-traitants. Afin que la construction des cinq maisons puisse s'achever dans un délai relativement court, il a retenu les services de trois entrepreneurs non autochtones en construction de maisons de bois rond pour la construction de trois des cinq maisons. Un entrepreneur autochtone en construction de maisons de bois rond a construit les deux autres maisons.



Figure 2 : Cinq maisons de bois rond de style scandinave ont été construites à Kitigan Zibi. Les propriétaires des maisons ont décidé du design général et de l'aménagement de leur maison.

L'initiative a permis à la Première Nation de construire cinq maisons de bois rond, à un coût final allant de 70 000 \$ à 125 000 \$, selon la taille de la maison et la quantité de travail fournie par le propriétaire. On a fait appel à une main-d'oeuvre locale pour les travaux qui n'exigeaient pas de compétences spécialisées en construction avec des rondins. On a embauché des bénéficiaires de l'aide sociale et des jeunes pour le nettoyage des lieux et pour les travaux de base, ce qui a contribué à réduire les coûts de construction. On a renoncé à offrir le programme de formation officielle que prévoyait la proposition en raison des délais serrés pour l'achèvement de la construction. On a délivré des certificats de propriété aux propriétaires des maisons une fois la construction terminée et après que les employés du conseil de bande aient procédé aux inspections techniques.

Le projet-pilote de Kitigan Zibi Anishinabeg a donné lieu à peu de problèmes pendant la construction. La réussite du projet peut être attribuée en grande partie à une bonne planification ainsi qu'à la coordination et à la gestion assurées par le conseil de bande. En outre, le projet a eu des retombées supplémentaires. Par exemple, l'entrepreneur autochtone en construction de maisons de bois rond qui a construit deux des maisons s'est acquis une bonne réputation tant dans la réserve qu'à l'extérieur de celle-ci. Depuis, il a construit une autre maison en bois rond dans la réserve, et il en construit deux autres à l'extérieur de la réserve. En outre, deux des bénéficiaires de l'aide sociale qui ont participé au projet sont maintenant des travailleurs saisonniers dans l'industrie de la construction résidentielle, l'un d'eux travaillant avec l'entrepreneur autochtone de la collectivité. Cependant, on ne sait pas avec certitude s'il y a suffisamment de ressources en bois d'oeuvre sur la réserve pour réduire de façon notable la pénurie de logements dans la collectivité.

Sandy Lake

La Première Nation de Sandy Lake est située à environ 227 kilomètres au nord-est de Red Lake, dans le Nord-ouest de l'Ontario. En mars 1995, elle comptait au total 1 457 membres inscrits sur la réserve. Beaucoup de maisons à Sandy Lake auraient besoin soit d'être remplacées, soit d'être rénovées en profondeur, ce qui dans ce dernier cas peut coûter aussi cher que de construire une nouvelle maison. À l'époque où l'initiative a été réalisée, seulement 60 des 442 unités de logement sur la réserve étaient dans une condition jugée adéquate.

La Première Nation de Sandy Lake avait besoin de nouveaux logements et a constaté que l'adoption de nouvelles approches en matière de logement s'imposait. Le conseil de bande voulait construire des maisons supplémentaires pour combler la pénurie de logements dans la collectivité et créer des emplois pour la population locale. Sandy Lake a donc soumis une proposition dans le cadre de la Nouvelle initiative de logement en vue de la construction de cinq maisons de deux chambres en rondins, avec de la main-d'oeuvre et du bois d'oeuvre locaux. Le coût d'une maison était estimé à 50 000 \$. Les gens de Sandy Lake croyaient qu'il serait possible de construire les maisons à ce coût parce que l'essentiel des matériaux était disponible sur place et que, comme la construction est une activité à haute intensité de main-d'oeuvre, le reste des coûts serait formé pour l'essentiel de la rémunération versée aux travailleurs locaux.

On prévoyait faire couper et équarrir les rondins par des travailleurs des environs, à la scierie locale, qui était exploitée et administrée par la Société de développement de Sandy Lake.



Figure 3 : On a construit à Sandy Lake cinq maisons avec des rondins usinés. Seul l'extérieur de la maison a l'apparence de rondins.

Le conseil de bande de Sandy Lake avait l'habitude de gérer ses projets de construction, et il a géré le projet-pilote découlant de la Nouvelle initiative conformément à ses politiques et pratiques existantes en matière de logement. Il prévoyait que les maisons seraient la propriété de la bande et qu'elles seraient attribuées suivant les mêmes règles que pour les autres nouveaux logements. Le conseil de bande a assuré l'administration du projet en reconnaissant que l'utilisation de rondins pourrait causer des difficultés particulières sur le plan de la construction. Le conseil de bande a désigné un gestionnaire de projet ayant 20 ans d'expérience en construction résidentielle, et il a embauché un instructeur non autochtone pour former huit membres de la bande à la construction de maisons de bois rond. Les travailleurs étaient auparavant des bénéficiaires de l'aide sociale. Sandy Lake a bénéficié d'un financement de la *Sioux Lookout Area Aboriginal Management Board* (SLAAMB) au titre de la formation et des salaires.

De façon à contrôler les coûts de main-d'oeuvre et de construction, et pour assurer une utilisation maximale des rondins d'épinette auxquels la collectivité avait accès, on a décidé de recourir à un processus modifié d'usinage des rondins pour produire les pièces de bois dont seule la face extérieure ressemble à un rondin. La bande a coupé les rondins et fait appel à des scieries locales pour tailler le dessus et le dessous des rondins de façon qu'ils aient tous la même épaisseur. L'apparence de rondins naturels que présentaient les faces avant et arrière des rondins a assuré l'attrait esthétique des maisons. De plus, le conseil de bande a soumis le projet à un processus de contrôle financier strict. On désirait notamment s'assurer que la productivité et les coûts seraient l'objet d'examen et de rapports chaque semaine.

Au bout du compte, Sandy Lake a construit cinq maisons de bois rond en utilisant des ressources et une main-d'oeuvre locales, dont des bénéficiaires de l'aide sociale, au coût de 55 000 \$ par maison, selon les estimations de la bande. Ce coût n'inclut pas les 6 000 \$ qu'a coûtés le transport de certains matériaux de construction qui ont dû être acheminés par avion. Le coût total de construction d'une maison de rondins à Sandy Lake se compare favorablement à celui d'une maison à ossature de colombages, dont le coût estimatif se situe entre 70 000 \$ et 80 000 \$, en excluant l'alimentation en eau, les égouts et l'alimentation électrique.

Pendant la construction des cinq maisons, on a éprouvé certains problèmes techniques liés au procédé de construction avec des rondins. Il s'agissait essentiellement de problèmes de rétrécissement latéral des rondins et de circulation d'air entre les rondins. On a trouvé des solutions acceptables pour régler ces problèmes de façon satisfaisante.

Pour la collectivité de Sandy Lake, les maisons de bois rond constituent une solution rentable et privilégiée parce qu'elles sont de meilleure qualité et devraient durer plus longtemps que les maisons à ossature de colombages. De plus, la construction de maisons de bois rond crée davantage d'emplois pour les membres de la bande dans la collectivité que la construction de maisons à ossature de colombages. Depuis l'achèvement du projet-pilote, la bande a entrepris la construction de 18 maisons de bois rond sur le modèle des cinq premières maisons.

Tsuu T'ina

Cette collectivité est située dans le Sud de l'Alberta. En novembre 1995, on comptait 1 040 habitants et environ 220 maisons dans la réserve. Suivant une politique du conseil de bande de Tsuu T'ina, tous les logements appartiennent à la collectivité. Personne n'est propriétaire à titre individuel d'un logement.

Tsuu T'ina a vu dans la Nouvelle initiative de logement une occasion de montrer qu'il est possible de construire et d'entretenir des logements à faible coût, de parfaire les compétences des membres de la nation et d'utiliser le plus possible les ressources naturelles de la nation. Cependant, le conseil de bande a reconnu que la collectivité n'avait pas l'expérience requise pour construire des maisons de bois rond, ce qui constituait précisément le but de la Nouvelle initiative de logement. Le conseil de bande a soumis une proposition et demandé au MAINC d'approuver l'utilisation de matériaux locaux autres que des rondins. Le Ministère a accepté la proposition ainsi que la demande d'utiliser du sable et du gravier disponibles localement.

Le projet-pilote de Tsuu T'ina s'est réalisé dans une nouvelle subdivision de la réserve que l'on était en train de créer. Le conseil de bande a fixé un budget de 50 000 \$ l'unité pour la construction des maisons (excluant le branchement aux réseaux de distribution d'eau, d'égout et d'électricité). Pour respecter ce budget, la nation a décidé de construire cinq bungalows suivant un design à faible coût. On prévoyait que les maisons seraient plus petites que la moyenne des maisons dans la collectivité et n'auraient que des sous-sols partiels. On les construirait au moyen de matériaux préfabriqués, et avec le sable et le gravier de la Première Nation. Cette dernière a essayé de mettre à contribution les compétences de ses membres pour la plus grande partie possible des travaux de construction. Elle a embauché des personnes qui bénéficiaient de l'aide sociale et leur a fourni une formation.

L'initiative a résulté en la construction de cinq bungalows au coût unitaire de 50 000 \$ (excluant les coûts d'infrastructure). Le coût total de construction des maisons pour la Première Nation s'est établi à 250 000 \$, en sus de la contribution de 250 000 \$ fournie par le MAINC. La plus grande partie du travail réalisé dans le cadre du projet a été accomplie par des membres de la nation Tsuu T'ina, jusqu'à 30 travailleurs à temps plein et à temps partiel ayant participé au projet. Les personnes non qualifiées ont travaillé comme assistants dans bon nombre des métiers.

Du point de vue de la nation Tsuu T'ina, la Nouvelle initiative de logement a été rentable parce qu'elle a permis de construire les cinq maisons (abstraction faite des travaux liés aux infrastructures et aux services publics) avec les 250 000 \$ fournis par le MAINC. Le coût moyen de construction d'une maison à Tsuu T'ina est d'environ 75 000 \$.

Quand on l'examine sous l'angle de la Nouvelle initiative de logement, ce projet-pilote a permis de faire un bon usage de la main-d'oeuvre locale pour la construction. Cependant, les autres ressources locales ont été très peu utilisées. La collectivité a fait la preuve qu'elle pouvait construire des logements à moindre coût en réduisant la superficie des logements et en utilisant des matériaux de construction plus économiques. Cela pourrait cependant se traduire par une augmentation des coûts d'entretien.



Figure 4 : Une des cinq maisons à ossature de colombages construite à Tsuu T'ina dans le cadre du projet-pilote.

Wasauksing

La Première Nation Wasauksing est située à 64 kilomètres à l'ouest de Huntsville, sur la rive est de la Baie géorgienne, en Ontario. On estime à 400 le nombre de membres qui résident sur la réserve, et on trouve sur cette dernière 55 unités de logement locatives.

Le projet-pilote de Wasauksing visait à construire cinq unités d'habitation en faisant appel à des travailleurs de la Première Nation, y compris des bénéficiaires de l'aide sociale. On prévoyait offrir dans le cadre du projet-pilote un programme de formation en construction de maisons de bois rond. La proposition de Wasauksing portait sur la construction de cinq bungalows de rondins d'une chambre à coucher, avec possibilité d'une deuxième chambre à coucher dans les combles, au coût unitaire de 50 000 \$. On achèterait les rondins d'une autre Première Nation, et tout le travail serait accompli par des travailleurs recrutés localement.

On a confié la gestion du projet-pilote à la *Wasauksing Lands Incorporated* (WLI), société administrée par l'ancienne chef de bande et deux membres de sa famille. La WLI a touché la totalité de la contribution de 250 000 \$ fournie par le MAINC, puis a sous-traité l'ensemble du projet à une personne. Cette dernière n'avait pas l'expérience des projets d'envergure, mais elle avait suivi un cours sur la construction de maisons de bois rond. Un certain nombre de problèmes n'ont pas tardé à se manifester, et on a pris peu de mesures concrètes pour remédier à la situation après qu'il est devenu évident que le projet était gravement menacé.

En avril 1996, plus de 230 000 \$ avaient été dépensés. Une seule maison s'élevait sur ses fondations, et on en était à la construction de la charpente. Les fondations d'une autre maison étaient terminées. On avait commencé à construire les murs extérieurs de deux autres maisons de bois rond, mais la construction de la cinquième maison n'avait pas débuté.

En mars 1997, la nation Wasauksing a demandé au Ministère des fonds supplémentaires pour compléter les maisons en cours de construction. À ce moment, la construction de ces deux maisons n'était achevée qu'à 70 %, et la nation demandait que la subvention de 50 000 \$ pour chacune des trois maisons non construites soit annulée, sans qu'elle soit tenue de la rembourser. Le Ministère a accepté de fournir 70 000 \$ de plus à la nation Wasauksing pour achever la construction des deux maisons, mais il a refusé de radier les contributions versées au titre des deux autres maisons de bois rond. Au reçu des fonds supplémentaires du MAINC, le nouveau conseil de bande a réussi à faire terminer la construction des deux maisons de bois rond partiellement achevées. Le coût final des deux maisons a été estimé à plus de 500 000 \$.

La Nouvelle initiative de logement a débouché sur la construction de deux maisons de bois rond qui sont la propriété des résidents plutôt que de la bande. La mauvaise gestion financière et une piètre gérance de la construction sont les deux principales raisons pour lesquelles on a achevé seulement deux maisons et entrepris la construction de deux autres maisons sans jamais les achever. La construction de la cinquième maison n'a jamais débuté. Plutôt que d'utiliser des matériaux de construction locaux dans le cadre de ce projet-pilote, on a acheté des rondins à l'extérieur de la province, et non auprès d'une autre Première Nation comme le laissait entendre

la proposition. De plus, on a recouru que dans une mesure très limitée à la main-d'oeuvre locale. Le programme de formation en construction de maisons de bois rond prévu à l'origine n'a été offert à aucun des membres de la Première Nation qui ont participé à la construction.



Figure 5 : Une des deux maisons de bois rond de style scandinave qui ont été construites à Wasauksing.

Le projet-pilote de Wasauksing, empêtré dans des problèmes de gestion financière et de gestion de projet, a été un échec. Il présentait des lacunes importantes. Par exemple, le calendrier était irréaliste, la gestion du projet inadéquate, et les mesures de contrôle financier et autres à l'égard de l'entrepreneur étaient insuffisantes. La Première Nation Wasauksing éprouvait des problèmes de gestion financière depuis 1993. Pour cette raison, les fonctionnaires du district ont travaillé avec la Première Nation à l'élaboration d'un plan de gestion corrective qui incluait la désignation d'un tiers gestionnaire.

Partie II : Éléments d'évaluation

Cette partie du rapport porte sur les constatations découlant de l'évaluation en ce qui concerne les éléments et questions à évaluer.

Succès de l'initiative pour ce qui est de combler les besoins en logement

L'objet premier de la Nouvelle initiative de logement était de montrer qu'un recours accru à la main-d'oeuvre et aux matériaux locaux peut contribuer à atténuer les pénuries de logements sur les réserves. Chaque collectivité participante devait construire cinq maisons en utilisant des matériaux locaux et en faisant appel à une main-d'oeuvre recrutée localement, y compris à des bénéficiaires de l'aide sociale. Les maisons devaient être conformes aux normes du Code national du bâtiment. L'évaluation du degré de réussite s'est faite en fonction des principaux critères suivants : nombre de maisons construites, degré d'utilisation des ressources et de la main-d'oeuvre locale, caractère adéquat des maisons et rentabilité des maisons construites.

La majorité des collectivités se sont conformées aux critères de l'initiative dans le cadre de leur projet-pilote.

Les projets-pilotes ont montré que les ressources locales, quand elles sont disponibles et que leur qualité est adéquate et leur quantité suffisante, peuvent apporter une contribution positive au programme de logement d'une Première Nation. Trois des cinq Premières Nations ont utilisé des rondins récoltés sur leurs propres terres pour construire les maisons. Une quatrième Première Nation a importé des rondins d'une autre province.

L'initiative a permis de fournir des logements dont on avait bien besoin dans chacune des cinq collectivités participantes. Au total, 22 des 25 nouvelles maisons prévues dans les propositions ont été construites et offertes à des familles et des individus, dont certains n'auraient pu obtenir un logement autrement ou l'auraient obtenu plus tard.

De même, le recours à une main-d'oeuvre locale et la formation offerte aux travailleurs non qualifiés peuvent avoir des retombées positives pour les collectivités des Premières Nations. La mesure dans laquelle on a fait appel à la main-d'oeuvre locale pour la construction des maisons a varié selon les collectivités. Trois d'entre elles ont fait une large utilisation de la main-d'oeuvre locale, y compris de bénéficiaires de l'aide sociale. Les deux autres ont peu fait appel à la main-d'oeuvre locale. Dans un des projets-pilotes, on a offert un programme de formation officielle et une formation en cours d'emploi. Dans les autres projets, l'importance de la formation offerte en cours d'emploi a varié. Le tableau 1 donne un aperçu des résultats associés à cet indicateur.

Tableau 1 - Indicateurs de réussite

Première Nation	Nombre de maisons construites	Genre de matériaux locaux utilisés	Proportion de main-d'oeuvre locale
Big Trout Lake	5	Rondins	Importante
Kitigan Zibi Anishinabeg	5	Rondins	Modérée
Sandy Lake	5	Rondins	Importante
Tsuu T'ina	5	Sable et gravier	Importante
Wasauksing	2	Aucun	Minime

Trois collectivités ont construit des maisons considérées comme rentables. Il faudrait évaluer la rentabilité des maisons construites à long terme.

Dans l'évaluation, on a tenu compte des coûts prévus et des coûts réels estimatifs des maisons, en faisant abstraction des coûts liés aux routes et à des éléments comme les installations de distribution d'eau et d'égout. L'évaluation n'a pas permis de recueillir des renseignements détaillés sur les coûts exacts, mais l'on dispose d'estimations des coûts pour chacune des cinq collectivités. Ces estimations sont présentées au tableau 2.

Tableau 2 - Coûts prévus et réels

Première Nation	Coût prévu par maison	Coût réel par maison	Considéré comme rentable
Big Trout Lake	64 000 \$	105 000 \$	Non
Kitigan Zibi Anishinabeg	89 000 \$	70 000 \$-125 000 \$	Oui
Sandy Lake	55 000 \$	70 000 \$ - 80 000 \$	Oui
Tsuu T'ina	50 000 \$	50 000 \$+	Oui
Wasauksing	50 000 \$	250 000 \$+	Non

Des rapports d'inspection basés sur le Code du bâtiment ont été préparés concernant tous les projets-pilotes. Dans quatre des cinq collectivités, les maisons construites étaient généralement de qualité satisfaisante malgré les problèmes techniques qui se sont posés. Dans une collectivité, les maisons construites étaient de qualité supérieure. Dans trois cas sur cinq, la Première Nation a jugé que le projet-pilote avait été rentable. Dans le cadre des deux projets de construction de

maisons de bois rond, la rentabilité a été fonction dans une large mesure de l'emplacement de la Première Nation, de l'accès à des ressources locales et de la disponibilité à l'échelon local de travailleurs et de spécialistes tels que des entrepreneurs en construction de maisons de bois rond. Dans l'autre cas, on a déterminé la rentabilité en comparant les coûts de construction aux coûts actuels des logements dans la collectivité.

En ce qui a trait aux coûts des projets-pilotes, les évaluateurs ont relevé des variations marquées entre les collectivités participantes de même qu'entre les coûts prévus et les coûts réels. Ces variations sont attribuables en partie à des différences d'interprétation entre les collectivités quant à l'objectif de l'initiative au regard des coûts, différences qui ont débouché sur des variations dans les approches adoptées par les collectivités. Certaines d'entre elles croyaient, en se fondant sur les exigences du programme, qu'elles devaient construire les maisons en recourant aux ressources et à la main-d'oeuvre locales, à un coût total unitaire de 50 000 \$. Cependant, dans au moins un autre cas, la collectivité pensait que la somme de 50 000 \$ correspondait à la contribution maximale du MAINC. Cette collectivité a exigé des futurs propriétaires des maisons qu'ils complètent la somme de 50 000 \$ en contractant un prêt hypothécaire résidentiel. En conséquence, le coût unitaire des maisons a varié entre 70 000 \$ et 125 000 \$.

Dans tous les cas, il faudra mesurer la rentabilité réelle à long terme des maisons construites dans le cadre de l'initiative. On ne connaît pas pour l'instant les coûts d'entretien des maisons. Il faudrait mesurer le niveau des dépenses d'entretien pour une période de 20 à 30 ans afin de déterminer la rentabilité des maisons construites dans le cadre du projet-pilote. Une maison moins coûteuse à construire au départ ne sera pas rentable si les coûts d'entretien sont excessivement élevés ou si elle n'est plus habitable après 20 ans. Par contre, une maison qui aura coûté plus cher au départ à construire pourra être entretenue à moindre coût et être encore en bon état après 20 ans, auquel cas on pourra considérer qu'elle est rentable.

Retombées de l'initiative

L'initiative devait avoir des retombées positives sur les collectivités participantes en contribuant à la recherche de solutions aux besoins en logement, en offrant une formation et en créant des emplois de courte et de longue durées pour les membres des collectivités. En outre, l'initiative a eu d'autres répercussions, tant positives que négatives.

L'initiative a été fructueuse pour ce qui est d'aider deux Premières Nations à trouver un moyen de combler une partie de leurs besoins en logement.

Deux des cinq collectivités souscrivent au principe qui sous-tend l'initiative et selon lequel l'utilisation des ressources et de la main-d'oeuvre locales peut, dans de bonnes conditions, contribuer utilement à combler les besoins en logement de la Première Nation. Cependant, d'autres facteurs ont joué un rôle important dans ces collectivités.

Au nombre de ces facteurs figuraient une politique de logement communautaire bien articulée, une saine gestion du projet, la participation des propriétaires au processus, notamment sous l'aspect de la responsabilité financière, et le fait de payer pour bénéficier d'une expertise externe.

Les techniques et pratiques élaborées dans le cadre du projet-pilote continuent d'être utilisées pour la construction d'autres maisons dans les collectivités. Dans une de celles-ci, la bande construit 18 maisons de bois rond supplémentaires du même genre, plus spacieuses toutefois que celles construites dans le cadre du projet-pilote. Dans une deuxième collectivité, on a construit deux autres maisons de bois rond après la fin du projet-pilote. Ces deux collectivités sont moins dépendantes des matériaux de construction provenant de l'extérieur de la réserve parce que, du moins à court terme, la quantité de rondins disponibles sur la réserve est suffisante pour la construction des maisons. Le critère ultime de détermination des retombées à long terme de l'initiative dans le cas de ces deux collectivités est la durabilité des ressources requises pour poursuivre la construction de maisons de bois rond dans un avenir prévisible. Le tableau 3 indique la mesure dans laquelle cette retombée escomptée s'est concrétisée dans les collectivités.

Tableau 3 - Retombées liées au programme de logement, à la formation et à l'emploi

Première Nation	Retombées sur le programme de logement	Formation : officielle et en cours d'emploi	Emplois de courte durée	Emplois de longue durée
Big Trout Lake	Moyennes	1 semaine de formation en classe et 25 semaines de formation en cours d'emploi	On a fait appel à des bénéficiaires de l'aide sociale et des jeunes	Aucun
Kitigan Zibi Anishinabeg	Élevées	Il a fallu annuler un programme de formation officielle du fait de contraintes de temps	On a fait appel à un entrepreneur local et à certains travailleurs qualifiés et bénéficiaires de l'aide sociale recrutés localement	Développement d'une entreprise locale
Sandy Lake	Élevées	Aucune formation officielle n'a été fournie	On a fait appel à des travailleurs et des bénéficiaires de l'aide sociale recrutés localement	Emplois saisonniers
Tsuu T'ina	Moyennes	Aucune formation officielle n'a été fournie	30 travailleurs à temps plein et à temps partiel ont été recrutés en tant qu'assistants dans l'ensemble des métiers	Aucun
Wasauksing	Faibles	Impossible à évaluer	Impossible à évaluer	Aucun

L'initiative a créé des possibilités de formation et d'emploi à court terme pour toutes les collectivités, et elle a aussi débouché sur la création de certains emplois à long terme pour une partie des travailleurs qui ont participé au projet-pilote.

Les cinq Premières Nations ont fait appel à la main-d'oeuvre locale, certaines recrutant notamment des bénéficiaires de l'aide sociale. Cependant, le taux de participation a varié selon les collectivités. Certaines collectivités ont recouru presque exclusivement à la main-d'oeuvre locale, tandis que les autres n'y ont fait appel que de façon minime. Dans toutes les collectivités, on a offert plus souvent de la formation en cours d'emploi que de la formation officielle. Le tableau 3 donne un aperçu des retombées en matière de formation et d'emploi.

Afin de permettre aux travailleurs locaux de participer à la construction des maisons, toutes les collectivités ont offert une certaine formation en cours d'emploi. La majorité des Premières Nations n'ont pas mis sur pied de programme de formation officielle en construction de maisons de bois rond. Du fait des délais serrés dans lesquels certains des projets-pilotes ont été réalisés, on n'avait pas suffisamment de temps pour former les travailleurs non qualifiés. De même, certaines collectivités n'avaient pas les moyens d'offrir une formation officielle à leurs travailleurs non qualifiés. Une formation officielle dispensée par des spécialistes des maisons de bois rond aurait pu réduire le nombre de problèmes techniques qui se sont posés tout en facilitant la résolution de tels problèmes. Cependant, comme les projets-pilotes mettaient l'accent sur la construction de maisons de bois rond, une partie de la formation offerte pourra se révéler inutile si l'on construit des maisons à ossature de colombages.

Des emplois de courte durée ont été créés durant la construction. L'initiative a également eu certains effets sur les emplois de longue durée aux endroits où on a construit des maisons supplémentaires. Dans ces cas-là, les travailleurs ont pu mettre à profit les compétences acquises dans le cadre des projets-pilotes. Il est possible que ces compétences ne puissent facilement être transposées dans d'autres types d'activités de construction étant donné que la construction de maisons de bois rond fait appel à des techniques spécialisées. La figure 6 montre l'une des techniques que deux collectivités ont employées. Un des entrepreneurs locaux qui a participé à un projet-pilote en a également retiré des avantages. Il s'est acquis une bonne réputation tant sur la réserve qu'à l'extérieur de celle-ci. Depuis, il a construit une maison sur la réserve, et il en construit présentement deux autres à l'extérieur de la réserve. De plus, il a embauché l'un des bénéficiaires de l'aide sociale qui a participé au projet. Le fait que cet entrepreneur a réussi à établir sa réputation à l'extérieur de la réserve fait en outre ressortir l'incidence du degré de qualité des maisons construites dans le contexte de ce projet-pilote particulier. Dans une autre collectivité, l'initiative a eu certaines retombées limitées sur la création d'emplois à long terme. La quantité et la durée du travail saisonnier offert aux membres de la bande se sont accrues parce que la construction de maisons de bois rond demande plus de travail que celle des maisons conventionnelles à ossature de colombages.

L'initiative a eu certaines retombées inattendues, tant positives que négatives.

Beaucoup de problèmes se sont présentés dans le cadre du processus, mais les projets-pilotes ont procuré un sentiment de fierté et de réussite aux collectivités ainsi qu'aux propriétaires et aux locataires de maisons dont les projets ont été couronnés de succès. Le fait que l'on a réussi à surmonter les problèmes d'ordre technique a procuré un sentiment de réussite. Les propriétaires et les locataires des maisons de bois rond sont heureux des résultats, et beaucoup d'entre eux préfèrent l'apparence d'une maison de rondins à celle d'une maison ordinaire et aiment vivre dans une telle maison.



Figure 6:

Deux Premières Nations ont opté pour des maisons de bois rond de style scandinave, tandis que deux autres ont adapté les techniques de construction avec rondins en fonction de la taille réduite des arbres disponibles sur leur réserve (voir la figure 7).

La technique scandinave exige du constructeur qu'il rainure et sculpte individuellement chaque rondin, sur la longueur, afin d'édifier une structure étanche à l'air et attrayante sur le plan esthétique.

Ce type de construction fait appel aux compétences et connaissances d'artisans chevronnés qui doivent posséder une expérience pratique et avoir reçu une formation pour que leur travail soit couronné de succès.

Une collectivité a éprouvé de graves problèmes dans la réalisation de son projet-pilote et n'a pas réussi à le mener à terme. Le Ministère a dû fournir des fonds supplémentaires à la collectivité pour qu'elle puisse achever la construction de deux maisons. On a renoncé à construire les trois

autres maisons que prévoyait le projet-pilote. Ce dernier a empiré la grave situation financière dans laquelle la bande se trouvait à l'époque du projet-pilote.

De plus, ce projet-pilote a causé des privations aux futurs occupants des maisons de bois rond. La construction des deux maisons qui ont été achevées a été très longue et a été caractérisée par des retards importants et des problèmes qui se sont révélés difficiles à résoudre. Pendant cette période, les propriétaires des maisons n'ont eu d'autre choix que de vivre dans des maisons inachevées. Cela a créé des conditions de vie difficiles et dangereuses pour les personnes concernées. Trois autres familles n'ont jamais obtenu la nouvelle maison qu'elles attendaient parce que la construction n'a jamais été menée à terme.

Obstacles qui se sont présentés et solutions trouvées

Les critères des projets relatifs à l'utilisation des ressources et de la main-d'oeuvre locales ont causé certaines difficultés qu'il a fallu résoudre pendant la réalisation des projets-pilotes. D'autres problèmes se sont également posés.

L'utilisation de rondins pour la construction des maisons a été à l'origine de difficultés liées à l'obtention de ressources adéquates et a causé certains problèmes techniques.

Quatre des cinq collectivités qui ont participé à l'initiative ont entrepris de construire des maisons de bois rond. Le recours aux techniques de construction avec des rondins a causé certains problèmes. Une Première Nation qui n'avait pas accès à des rondins de taille adéquate a utilisé des rondins de moindre diamètre. Une autre a acheté des rondins dans une autre collectivité, ce qui a fait grimper les coûts. Dans ces cas-là, même si l'on disposait de ressources adéquates, de nombreux problèmes techniques se sont posés pendant la construction. Ils étaient surtout attribuables au degré de difficulté inhérent à la construction de maisons de bois rond ainsi qu'à un manque général d'expérience dans ce type de construction. La pièce n° 1 énumère certains des problèmes techniques qui se sont présentés, et la figure 7 montre l'une des solutions auxquelles on a recouru.



Pièce n° 1

Exemples de problèmes techniques

- rondins tordus et déformés en raison d'une manutention et d'un entreposage inadéquats;
- rétrécissement des pièces de bois autour des ouvertures des portes et des fenêtres;
- l'utilisation de petits rondins a causé des problèmes d'intégrité structurale et d'isolation;
- un mauvais calfeutrage a causé des courants d'air dans les maisons;
- dans les cas où les murs intérieurs ont été cloués aux murs de rondins extérieurs, le tassement de ces derniers a été inégal, ce qui a causé de larges fissures entre les rondins et/ou une déformation ou un endommagement des murs intérieurs;
- des problèmes liés à l'installation des meubles de rangement et des armoires ont ultérieurement causés des dommages.

Figure 7:

Grâce à une technique de construction avec rondins adaptée à des rondins plus petits, on obtient des joints étanches en faisant une rainure dans les rondins avec une scie à chaîne et en y insérant une bande de contreplaqué. Une fois les murs de rondins érigés, et après séchage des rondins, on ajoute un calfeutrage, que l'on recouvre ensuite d'un composé de colmatage.

L'absence de travailleurs spécialisés et qualifiés a rendu plus difficile la résolution des problèmes techniques.

Les ressources locales peuvent être mises à profit pour combler des besoins en logement. Cependant, dans plusieurs des projets-pilotes, des compétences particulières, difficiles à trouver, étaient nécessaires pour garantir une utilisation adéquate et économique des ressources locales disponibles. L'utilisation de ressources locales ne s'est pas traduite automatiquement par une réduction du coût des maisons, et pourrait même l'avoir fait augmenter.

Chacune des cinq Premières Nations comptait des résidents qui étaient disponibles pour travailler dans le cadre de leur projet et qui se conformaient de façon générale aux critères de l'initiative liés à la main-d'oeuvre locale, notamment en ce qui a trait aux bénéficiaires de l'aide sociale. Cependant, toutes les collectivités ont éprouvé à des degrés divers une insuffisance d'expertise locale en construction de maisons de bois rond. De ce fait, les gestionnaires des projets n'étaient pas toujours au courant des problèmes susceptibles de se présenter dans ce type de construction, de sorte qu'ils ne pouvaient pas toujours agir de façon proactive; ils devaient apprendre à mesure que le travail progressait. Deux Premières Nations ont fait venir des entrepreneurs de l'extérieur de la réserve pour qu'ils aident leurs entrepreneurs locaux à construire les cinq maisons dans le délai imparti. Une autre a renoncé à construire des maisons de bois rond lorsqu'elle a soumis son projet, considérant qu'elle ne disposait pas des ressources requises. De plus, une collectivité a fait venir de l'extérieur un instructeur qui a pu fournir des conseils sur la façon de résoudre les problèmes techniques. Dans la majorité des cas cependant, on a fait face aux problèmes techniques à mesure qu'ils se présentaient, et on a fini par trouver des solutions acceptables. En se basant sur les rapports d'inspection, il est difficile d'établir si les maisons sont de qualité adéquate et si elles sont toutes conformes au Code national du bâtiment. De plus, les difficultés techniques ont contribué à court terme à accroître les coûts de construction. Il est probable en outre que ces difficultés se répercuteront à long terme sur les coûts d'entretien.

Dans certains cas, le rôle joué par le MAINC dans l'initiative a été source de problèmes pour les Premières Nations. Il y a eu des retards dans l'approbation des projets, et certaines conditions de l'initiative ont été modifiées au fil du temps, de sorte qu'elles n'étaient pas toujours claires pour les Premières Nations.

Un élément qui a amené les collectivités à critiquer le Ministère est le processus d'approbation des propositions. Les collectivités soutiennent que le Ministère n'a pas énoncé clairement ses exigences et qu'on leur a demandé à plusieurs reprises de fournir des renseignements supplémentaires. Elles affirment que le processus d'approbation a retardé le financement, ce qui a par la suite retardé le début des projets-pilotes, situation qui a causé des difficultés en ce qui concerne le transport ou la disponibilité des matériaux de construction. Le MAINC estime qu'il a examiné les propositions dans un délai raisonnable, mais que certaines d'entre elles ne satisfaisaient pas aux critères établis aux fins de l'initiative. Dans ces cas-là, le MAINC a demandé à la collectivité de fournir des renseignements supplémentaires afin d'améliorer la proposition. Il est possible que le processus de suivi ait retardé l'octroi du financement aux Premières Nations, mais la solution de rechange aurait été de rejeter les propositions au motif qu'elles ne satisfaisaient pas à toutes les exigences. Par exemple, le MAINC a appliqué avec

rigueur l'exigence concernant l'embauche de bénéficiaires de l'aide sociale. Quelques-unes des propositions ne fournissaient pas d'information à ce sujet. Plutôt que de les rejeter, le Ministère les a retournées aux Premières Nations pour qu'elles aient la possibilité de satisfaire aux exigences qui ne l'avaient pas été.

Quand on met à l'essai un nouveau concept, il est plus prudent de veiller à ce que les conditions dans lesquelles se fait la mise à l'essai puissent être modifiées le plus aisément possible. Dans la préparation de projets tels que la Nouvelle initiative de logement, le MAINC doit énoncer clairement les conditions de mise à l'essai du concept. Les collectivités des Premières Nations diffèrent les unes des autres à de nombreux égards. Certains types de programmes de logement conviennent mieux à certaines collectivités qu'aux autres.

Le MAINC et les Premières Nations n'ont pas toujours compris ou interprété de façon uniforme les critères et exigences liés au projet. Certaines collectivités participantes pensaient que le MAINC aurait pu énoncer plus clairement les critères et conditions de l'initiative, et plus particulièrement les conditions financières. Au début de l'initiative, il était entendu que les Premières Nations construiraient des maisons de bois rond au coût unitaire de 50 000 \$. Certaines collectivités en ont déduit qu'elles devaient construire les maisons au coût de 50 000 \$ chacune, ce qui correspond au montant de la contribution du MAINC. Ces collectivités ont essayé de construire les maisons avec une somme d'argent qui dans tous les cas était considérablement moins élevée que le coût habituel des logements dans ces collectivités. Certaines d'entre elles ont été confrontées à des dépassements de coûts. On a par la suite modifié l'interprétation de ce critère en précisant que le MAINC fournirait une contribution de 50 000 \$ au titre de la construction de chaque maison de rondins. En outre, l'évaluation a permis de constater que les collectivités visitées comprenaient mal les autres critères auxquels elles devaient satisfaire. Par exemple, il était tout à fait clair pour certaines d'entre elles que l'utilisation de rondins était une condition à respecter pour obtenir le financement étant donné que l'un des buts de l'initiative était de vérifier la possibilité de construire des maisons de bois rond à faible coût en utilisant des rondins locaux. Dans un projet, on a renoncé à appliquer l'exigence relative aux rondins, ce qui a facilité la participation de la collectivité à l'initiative, sans que cela débouche toutefois sur un projet très innovateur.

Leçons apprises

Il est possible de tirer des leçons des projets-pilotes et de l'initiative en général. Plus précisément, des leçons ont été apprises concernant l'efficacité de l'initiative pour ce qui est de faire la démonstration de solutions aux problèmes de logement des Premières Nations et de trouver des moyens d'utiliser la main-d'oeuvre et les ressources locales pour apporter une contribution positive aux programmes de logement des Premières Nations.

Dans deux collectivités, l'initiative a permis de faire la démonstration d'une approche de rechange à l'égard des besoins en logement.

Comme il a déjà été indiqué, dans deux des cinq collectivités participantes, l'initiative a aidé à trouver des moyens efficaces de combler les besoins en logement. Ces deux collectivités ont construit des maisons supplémentaires en appliquant les mêmes techniques qu'elles avaient utilisées pour leur projet-pilote. Dans les deux cas, il s'agissait de la construction de maisons de bois rond, et les deux collectivités avaient à leur disposition une quantité suffisante de rondins du niveau de qualité requis. Les deux projets-pilotes ont été gérés avec rigueur, et on a fait appel dans les deux cas à une aide externe afin de bénéficier de l'expertise et des conseils requis, et aussi pour combler les lacunes au regard des compétences en construction de maisons de bois rond. La qualité des maisons construites par ces collectivités est égale ou supérieure à celle des maisons à ossature de colombages.

Les deux collectivités disposent maintenant d'une approche qu'elles peuvent mettre en pratique, mais elles ne pourront continuer de le faire à long terme que si elles assurent le développement durable de leurs ressources. L'utilisation de rondins pour construire des logements abordables constitue une option viable pour ces Premières Nations. Ces dernières se sont assurées que cette option était viable pour elles avant de s'engager à construire des maisons de bois rond.

Certains facteurs externes non liés aux critères de l'initiative ont influé sur les résultats des projets-pilotes. On retiendra notamment la présence d'une politique de logement communautaire bien articulée et une saine gestion des projets, notamment dans les cas où l'on a payé pour bénéficier d'une expertise externe.

Comme l'a montré l'expérience de Kitigan Zibi, la propre politique de logement de la collectivité a contribué de façon importante au succès du projet-pilote. Cette politique stipule que le logement est une responsabilité partagée entre le conseil de bande et les propriétaires de maison. Au-delà de la contribution de 50 000 \$ par maison fournie par le MAINC, les propriétaires de maison ont également fourni une contribution financière. Cependant, les membres de la collectivité qui ont un faible revenu ne peuvent bénéficier directement de cette approche, car ils n'ont pas les ressources financières nécessaires pour assumer une partie du coût d'une maison. Les fonds supplémentaires ont permis de construire des maisons de meilleure qualité. À Sandy Lake, on avait en outre une vision claire de la façon dont l'initiative pourrait être incorporée à la politique de logement communautaire.

Dans quatre des cinq collectivités, les projets ont été bien gérés et réalisés avec efficacité, ce qui a contribué au succès des projets. Certaines de ces collectivités étaient au fait des considérations spéciales à prendre en compte dans l'utilisation des ressources et de la main-d'oeuvre locales, et elles ont surmonté de façon satisfaisante les obstacles qui auront pu se présenter. Par exemple, pour compenser leur manque d'expérience dans la construction de maisons de bois rond, certaines collectivités ont payé des spécialistes externes pour qu'ils leur fournissent les conseils et la formation requis pour pouvoir s'assurer que les maisons de bois rond seraient construites de façon adéquate.

Les leçons apprises et l'information disponible concernant la construction de maisons de bois rond n'ont pas été partagées avec les Premières Nations.

Dans la période où l'initiative a été réalisée, le Ministère connaissait l'existence d'une documentation assez riche concernant la construction de maisons de bois rond et les particularités de cette technique de construction. Il était également au fait des possibilités qu'offre la construction de maisons de bois rond ainsi que des nombreux problèmes susceptibles de se poser. Le Ministère savait que les maisons de bois rond constituent une option viable uniquement si on les construit correctement et que cela exige certaines compétences spécialisées.

La SCHL s'entendait avec le Ministère pour dire que le concept de maison de bois rond avait ses avantages et qu'il valait la peine de l'examiner. Cependant, en apprenant que le MAINC allait de l'avant avec un projet-pilote de construction de maisons de bois rond dans des collectivités de Premières Nations, la SCHL a transmis au Ministère un rapport sur son expérience dans le domaine des maisons de bois rond. Ce rapport faisait état d'un certain nombre de préoccupations concernant l'applicabilité de la technique de construction de maisons de bois rond dans les collectivités des Premières Nations.

Le rapport présentait en outre des cas où la construction de maisons de bois rond avait été couronnée de succès, et il exposait également des méthodes de rechange à envisager.

La disponibilité de ressources locales et la faisabilité de leur utilisation doivent être évaluées en fonction des capacités de la collectivité et des autres facteurs pertinents.

La décision d'utiliser des ressources locales doit être prise en tenant compte de l'environnement et des capacités de la collectivité. Certains projets-pilotes ont permis de constater que l'utilisation des ressources et de la main-d'oeuvre locales ne débouche pas nécessairement sur une réduction des coûts. En fait, dans certaines circonstances, ces deux critères peuvent jouer l'un contre l'autre, l'utilisation des ressources locales étant susceptible d'accroître les coûts. Les quatre collectivités qui ont mis en pratique l'approche fondée sur les maisons de bois rond dans leur projet-pilote ne disposaient pas des compétences spécialisées nécessaires et/ou suffisantes pour achever leur projet dans le délai imparti. Au moment de décider si elle entreprendra un projet de construction de maisons de bois rond, une collectivité doit déterminer si sa main-d'oeuvre locale est adéquatement formée et suffisamment expérimentée. Si ce n'est pas le cas, elle doit déterminer si des moyens de combler ces lacunes sont à sa disposition. Le recours à la main-d'oeuvre locale pourrait se révéler aussi avantageux pour la collectivité que l'utilisation de ressources matérielles locales. C'est à chaque collectivité que revient de faire un choix.

Les critères applicables aux projets-pilotes devraient être clairement définis, comporter des liens directs avec les objectifs poursuivis et être appliqués de façon uniforme dans l'évaluation des propositions.

Comme il a déjà été mentionné dans ce rapport, les évaluateurs ont observé des variations dans les critères qui régissaient l'initiative. Ces variations ont eu une incidence sur la nature des projets-pilotes financés de même que sur les objectifs de ces projets. Dans le cadre des initiatives futures, le MAINC devrait veiller à définir clairement dès le départ les critères de sélection. Il devrait également préciser la mesure dans laquelle on pourra autoriser une proposition qui s'écarte des critères en question sans que cela influe sur les résultats attendus.

Du fait des différences dans les critères applicables aux collectivités sélectionnées, ils ont observé une grande disparité dans les projets, et il a été difficile de déterminer si les variations dans les résultats étaient attribuables à ces différences ou à des variations dans les conditions ou les approches locales. Par exemple, l'obligation qui a été faite à la majorité des collectivités de mettre à l'essai la construction de maisons de bois rond a débouché sur la mise sur pied de projets très différents de ce qui a été observé dans la collectivité qui a été exemptée de cette obligation. De même, l'objectif lié à la construction de logements à faible coût n'a pas été interprété de façon uniforme dans le cadre des différents projets. Au début, on avait fixé le niveau de financement de façon à montrer qu'il est possible de construire des logements à faible coût. Par la suite, on a converti la contribution en subvention uniforme destinée à montrer la faisabilité de la construction de maisons d'un type donné.

En outre, on ne savait pas clairement pourquoi des modifications avaient été apportées aux critères applicables, et si les conditions avaient été modifiées afin d'augmenter la probabilité d'atteinte des objectifs du projet ou plutôt pour tenir compte de la situation particulière d'une collectivité qui aurait autrement été incapable de satisfaire aux critères. Au bout du compte, ces modifications ont débouché sur des variations encore plus marquées des paramètres des projets-pilotes et sur des différences dans le traitement des Premières Nations qui avaient soumis des propositions. Chacun des projets approuvés satisfaisait aux critères applicables au moment de son évaluation, mais on ne sait pas très bien si les projets ont été sélectionnés parce qu'ils correspondaient aux meilleures propositions ou si l'on s'est fondé sur d'autres facteurs. Les fonctionnaires du Ministère ont cependant demandé à certaines des collectivités sélectionnées d'apporter des modifications à leurs propositions afin qu'elles satisfassent aux critères applicables.

Leçons contribuant au succès de la nouvelle politique de logement sur les réserves

Cette partie de l'évaluation traite des leçons qu'il a été possible de tirer des projets-pilotes et de l'initiative. Plus précisément, il s'agit de déterminer de quelle façon les leçons apprises peuvent apporter une contribution positive au programme de logement d'une Première Nation.

Les propres pratiques et politiques d'une collectivité en matière de logement peuvent avoir une incidence sur sa capacité de combler les besoins en logement.

La nouvelle politique de logement sur les réserves met l'accent sur le contrôle par les collectivités de Premières Nations et sur l'utilisation de ressources locales dans la construction résidentielle sur les réserves. La nouvelle politique offre aux Premières Nations plus de souplesse sur les plans de l'architecture domiciliaire et de la main-d'oeuvre utilisée. Les éléments-clés de la nouvelle politique sont la participation des intervenants locaux, l'innovation, la rentabilité et l'établissement de liens productifs entre la construction domiciliaire d'une part et le développement économique et l'emploi dans les collectivités d'autre part. Plutôt que de faire

venir des gestionnaires et des entrepreneurs en construction de l'extérieur de la collectivité, les Premières Nations peuvent mettre à profit leur expertise locale en recourant à la formation en cours d'emploi et à la formation officielle.

Les projets-pilotes ont montré que les collectivités qui ont une politique de logement clairement définie, conjuguée à une bonne capacité de gestion de projet, sont plus susceptibles de combler leurs besoins en logement dans le respect de leur propre environnement. Ces collectivités sont également mieux placées pour adopter des façons nouvelles ou innovatrices de faire les choses.

Une seule collectivité appliquait une politique exigeant des propriétaires de maison qu'ils assument une responsabilité financière. Cette politique a eu une incidence sur la qualité des maisons construites et a procuré un sentiment de fierté aux propriétaires. Il pourrait en outre en résulter une réduction significative des coûts d'entretien et d'utilisation à long terme. Cependant, l'adoption de cette politique trouve probablement son origine dans l'environnement de la collectivité. Celle-ci jouit d'une situation stable sur le plan économique, et peu de ses membres vivent de l'aide sociale, de sorte que les propriétaires de maison peuvent s'acquitter d'obligations financières. Cette politique à l'égard de la responsabilité financière explique le niveau de qualité généralement élevé des logements sur la réserve.

Le perfectionnement de la main-d'oeuvre et des entrepreneurs locaux peut procurer à la collectivité une expertise qu'elle pourra mettre à profit dans l'avenir.

Les projets-pilotes qui ont permis de trouver une solution de rechange pour combler les besoins de la collectivité en matière de logement étaient caractérisés par un recours à la main-d'oeuvre locale et à des entrepreneurs externes qui ont aidé cette main-d'oeuvre à acquérir une expertise et certaines compétences. Les possibilités de formation et de perfectionnement ainsi offertes se sont révélées profitables pour ces collectivités, car elles leur ont permis de mettre à contribution ce qui avait été appris dans le cadre du projet-pilote et de continuer à appliquer l'approche qu'elles avaient élaborée. Une fois encore, la participation de la main-d'oeuvre locale doit se faire dans les bonnes conditions et en tenant compte des capacités de la collectivité. Il faut s'assurer que les travailleurs sont adéquatement formés et possèdent les compétences voulues, ce qui suppose de leur offrir une formation et de les superviser convenablement. Une collectivité peut également retirer d'autres avantages économiques d'une amélioration de sa main-d'oeuvre.

Les idées novatrices, lorsque mises en oeuvre avec les bonnes compétences techniques, peuvent permettre de trouver des solutions susceptibles d'aider les Premières Nations à combler leurs besoins en logement.

Les paramètres des pratiques traditionnelles en matière de construction limitent la gamme des solutions susceptibles d'être appliquées. Des idées novatrices conjuguées à une compétence technique peuvent déboucher sur des solutions susceptibles de réduire la quantité de matériaux importés et d'accroître le nombre d'emplois créés sur les réserves, cela dans le respect d'un budget déterminé. Cependant, cette initiative représente une solution possible parmi d'autres pour remédier aux pénuries de logements ou améliorer la qualité de ceux-ci. Toutes les

innovations possibles n'ont pas été explorées dans le cadre de cette initiative. Celle-ci a tout de même montré que les solutions ne se limitent pas à la « façon » de construire les maisons et qu'elles peuvent également être liées à l'environnement découlant des politiques de la collectivité.

Cependant, avant d'entreprendre un projet innovateur, une collectivité devrait se livrer à une étude de pré faisabilité pour déterminer si elle possède les capacités requises et si les exigences voulues sont respectées. Les Premières Nations devraient reconnaître que lorsque les exigences d'un projet ne sont pas réalistes, elles devraient soit décider de ne pas y participer, soit demander que l'on modifie les exigences du projet.

Il faudra mettre en place des mécanismes et/ou des lignes directrices pour permettre de mieux évaluer les niveaux de risque et les possibilités de réussite des initiatives ou projets nouveaux ou sensiblement modifiés. Cette responsabilité incombe aux Premières Nations aussi bien qu'aux organismes bailleurs de fonds qui appuient les projets-pilotes ou les initiatives innovatrices.

Mandat

Mandat

Évaluation de la Nouvelle initiative de logement des Premières Nations

Contexte: Le budget de 1996-1997 du gouvernement fédéral pour le logement dans les réserves s'établissait à 352 millions de dollars. Le financement est une responsabilité que se partagent le MAINC (222,5 millions de dollars), la SCHL (129,8 millions) et les collectivités des Premières Nations. Les dirigeants des Premières Nations et le gouvernement fédéral considèrent comme une priorité la prestation de logements convenables et sûrs pour les collectivités des Premières Nations. Le MAINC a entrepris de nombreuses initiatives pour s'occuper de la question du logement dans les réserves. La «Nouvelle initiative de logement des Premières Nations» était un de ces projets entrepris par le ministère sous la direction de l'ancien ministre.

Cette initiative avait pour but d'étudier d'autres façons d'aborder la construction résidentielle dans les réserves afin d'accroître le recours aux ressources locales. Ainsi, la collectivité pourrait obtenir des maisons de qualité à prix réduits tout en dépendant moins des entrepreneurs, des fournisseurs et des travailleurs de l'extérieur.

Parmi les nombreuses propositions présentées dans le cadre de cette «Nouvelle initiative de logement des Premières Nations», cinq collectivités des régions du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta ont été choisies pour élaborer un projet d'habitation. Chacune de ces collectivités pouvait construire un maximum de cinq maisons et le MAINC s'engageait à contribuer un montant maximal de 50 000 \$ par maison. Les collectivités devaient respecter le Code national du bâtiment durant la construction et utiliser des ressources locales, y compris les matériaux disponibles dans la collectivité, comme, par exemple, des billots, du bois d'oeuvre, du sable, du gravier, etc. ainsi qu'une main-d'oeuvre comprenant des bénéficiaires d'aide sociale qui recevraient une formation en cours d'emploi. Les collectivités pouvaient également obtenir des matériaux d'autres collectivités établies dans des réserves lorsque ces matériaux n'étaient pas disponibles chez eux.

Les candidats devaient fournir une ventilation des coûts, de l'information sur leurs sources de financement ainsi que des détails sur les méthodes de construction, les échéanciers, la formation et la supervision du projet. Ce programme prévoyait également l'évaluation de chaque projet pilote une fois terminée la construction des unités d'habitation.

Justification : Au moment du lancement de cette «Nouvelle initiative de logement des Premières Nations», l'ancien ministre s'était engagé à entreprendre l'évaluation de cette initiative une fois celle-ci terminée afin de permettre aux autres Premières Nations de profiter de l'expérience. Les leçons qu'on en tirerait seraient susceptibles de contribuer à la mise en oeuvre d'une nouvelle politique de logement dans les réserves.

Le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVÉ) a déterminé et approuvé la nécessité de procéder à l'évaluation de la «Nouvelle initiative de logement des Premières Nations» dans le cadre du plan de 1997-1998 de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI).

Portée : L'évaluation se limitera aux cinq projets communautaires financés en vertu de la «Nouvelle initiative de logement des Premières Nations» et aura lieu dans les régions du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta, où sont situées les cinq collectivités choisies. L'évaluation aura pour but de recueillir de l'information sur les résultats obtenus dans le cadre de la «Nouvelle initiative de logement des Premières Nations», ainsi que les leçons tirées, afin d'aider à la mise en oeuvre d'une nouvelle politique de logement dans les réserves.

Questions : Cette Initiative a-t-elle aidé les Premières Nations à répondre à leurs besoins en matière de logement ? (Par exemple, logements de meilleure qualité, rentabilité, utilisation de main-d'oeuvre et de ressources naturelles locales, formation et participation de la main-d'oeuvre locale aux processus de la construction.)

- Quelles ont été les répercussions imprévues ?
- Quels sont les obstacles qu'on a rencontrés ?
- Quelles leçons en a-t-on tiré ?

Ces leçons peuvent-elles contribuer à la mise en oeuvre d'une nouvelle politique de logement dans les réserves ?

Démarche : L'évaluation puisera à plusieurs sources de données. En ce moment, on prévoit l'examen de dossiers de programmes, des études de cas, des entrevues de gestionnaires des Premières Nations et d'employés du Ministère dans les régions et les districts et l'analyse de l'information recueillie. Les études de cas comporteront des visites sur les lieux dans les cinq collectivités participant à la «Nouvelle initiative de logement des Premières Nations». Le nombre d'entrevues sera déterminé pendant la phase de la planification. De plus, l'évaluation sera appuyée par un comité consultatif composé de représentants du MAINC et des Premières Nations.

Ressources : L'évaluation sera réalisée avec le concours de ressources engagées à contrat et celles de la DGÉVI, cette dernière devant également en assurer la gestion. Un budget de 50 000 \$ a été établi pour les activités de consultation.

Échéancier : L'évaluation commencera en novembre 1997. Un rapport provisoire sera remis en mars 1998 et le rapport final sera présenté au CMVÉ en juin 1998.

Approuvé :

Cynthia Williams
Sous-ministre adjointe intérimaire
Politiques et programmes socio-économiques
15 novembre 1997