



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Rapport final

Évaluation des garanties d'emprunt ministérielles

(Project Number: 1570-7/07068)

Juin 2010

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

Table des matières

| | |
|--|-----|
| <i>Résumé</i> | iii |
| <i>1. Introduction</i> | 1 |
| 1.1 Garanties d'emprunt ministérielles | 1 |
| 1.2 Les GEM et la Politique sur le logement dans les réserves | 3 |
| 1.3 Évolution des GEM de 1996 à 2008 | 4 |
| <i>2. Méthodologie d'évaluation</i> | 8 |
| 2.1 Portée et calendrier de l'évaluation | 8 |
| 2.2 Enjeux et questions d'évaluation..... | 8 |
| 2.3 Méthodologie d'évaluation | 10 |
| <i>3. Résultats de l'évaluation – Pertinence</i> | 13 |
| 3.1 Objectifs des GEM..... | 13 |
| 3.2 Utilisation des GEM..... | 14 |
| 3.3 Solutions de rechange aux GEM..... | 18 |
| 3.4 L'absence des GEM aurait une influence sur les collectivités de Premières nations | 20 |
| 3.5 AINC en tant qu'agent de mise en œuvre des GEM | 21 |
| 3.6 Conclusion..... | 22 |
| <i>4. Résultats de l'évaluation – Clarté</i> | 23 |
| 4.1 Mesure des objectifs des GEM..... | 23 |
| 4.2 Les GEM ont progressé de façon importante entre 1996 et 2008..... | 24 |
| 4.3 Conclusions | 26 |
| <i>5. Résultats de l'évaluation – Conception et mise en œuvre</i> | 27 |
| 5.1 Modèle logique et processus | 27 |
| 5.2 Uniformité de la mise en œuvre | 29 |
| 5.3 Rôles et responsabilités | 30 |
| 5.4 Diligence raisonnable..... | 32 |
| 5.5 Exposition au risque..... | 34 |
| 5.6 Conclusions | 35 |
| <i>6. Résultats de l'évaluation – Résultats</i> | 36 |
| 6.1 Atteinte des objectifs..... | 36 |
| 6.2 De meilleurs résultats en matière de logement..... | 39 |
| 6.3 Résultats imprévus | 41 |
| 6.4 Intervention financière dans les collectivités des Premières nations | 43 |
| 6.5 Conclusion..... | 44 |
| <i>7. Résultats de l'évaluation – Efficience</i> | 45 |
| 7.1 Les GEM sont efficaces..... | 45 |
| 7.2 Conclusions | 45 |
| <i>8. Résultats de l'évaluation – Orientations futures</i> | 46 |
| 8.1 Usage plus répandu des GEM | 46 |
| 8.2 Conclusions | 46 |
| <i>9. Conclusions</i> | 47 |
| 9.1 Conclusions | 47 |
| <i>Annexe A – Matrice d'évaluation</i> | 50 |
| <i>Annexe B – Liste des documents</i> | 1 |
| <i>Annexe C – Profil des répondants clés</i> | 4 |

Annexe D – Profil des études de cas 5

Liste des acronymes

| | |
|-------|---|
| AINC | Affaires indiennes et du Nord Canada |
| C.-B. | Colombie-Britannique |
| GEM | Garantie d'emprunt ministérielle |
| MGGE | Module de gestion des garanties d'emprunt |
| RCB | Résolution du conseil de bande |
| SCHL | Société canadienne d'hypothèques et de logement |
| SGGE | Système de gestion des garanties d'emprunt |

Introduction

Le rapport suivant présente les conclusions d'une évaluation des garanties d'emprunt ministérielles (GEM) pour la période allant de 1996-1997 à 2007-2008, réalisée par KPMG au nom d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC).

En 1966, le gouvernement du Canada a autorisé AINC à offrir des GEM. Les GEM sont un moyen de garantir les prêts pour des projets de logements individuels ou communautaires dans les réserves des Premières nations. Ils visent à assurer une sécurité financière au prêteur ou à l'assureur hypothécaire étant donné que la disposition 89(1) de la *Loi sur les Indiens* prévoit que les biens d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve ne peuvent pas faire l'objet d'une réquisition à la demande d'une personne autre qu'un Indien ou de la plupart des institutions financières.

Cette évaluation des GEM fait partie de l'évaluation globale de l'aide au logement d'AINC dans les collectivités (réserves) des Premières nations du Canada qui doit être achevée en 2010.

L'objectif premier de l'évaluation des GEM est de réaliser une étude détaillée des GEM en vue de rédiger un rapport fondé sur des données probantes, opportun, stratégique et neutre.

L'évaluation concerne la pertinence, le bien-fondé, la conception, la prestation, le succès, les conséquences et la rentabilité des GEM. La portée de l'évaluation se limite à l'utilisation des GEM entre 1996 et 2008 en tant qu'outil d'accès au financement pour les projets de logement dans les collectivités des Premières nations.

Méthode d'évaluation

Une matrice d'évaluation a été élaboré contenant des questions visant à examiner six domaines d'enquête : pertinence; clarté; résultats; rentabilité; conception et prestation; et orientations futures. Ces questions sont répondues dans les sections du rapport portant sur les conclusions.

Méthode utilisée :

- Des documents ont été examinés, notamment des rapports sur les programmes, des guides de présentation de rapports, des documents traitant des modalités des programmes et des projets tels que des plans opérationnels, des plans stratégiques et des stratégies de mesure du rendement, des énoncés de politique, ainsi que des évaluations et études antérieures.
- Des données statistiques de Statistique Canada et des données de gestion tirées du Système de gestion des garanties d'emprunt et du Répertoire des biens liés au logement et à l'infrastructure, des données de base du Ministère, ainsi que le recueil des données sur les programmes d'AINC de 2008 ont passé en revue.
- Des entrevues téléphoniques d'une durée variant entre 30 et 45 minutes ont été réalisés. Au total, il y a eu 53 personnes interrogées, soit 29 intervenants représentant AINC, sept représentants de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), cinq membres du personnel chargés de la gestion et des programmes et politiques,

cinq représentants d'institutions financières et 12 représentants des collectivités des Premières nations.

- Cinq études de cas ont été effectuées pour illustrer l'incidence des GEM sur les logements dans les réserves.

Conclusions de l'évaluation

Voici les principales conclusions de l'évaluation :

Pertinence

Les objectifs des GEM sont conformes aux priorités du gouvernement en matière de logement dans les collectivités des Premières nations. Les GEM sont un outil pertinent et efficace, car elles ont permis aux collectivités de construire quelque 26 000 nouveaux logements entre 1996-1997 et 2007-2008. Les répondants interrogés estiment que les solutions de rechange aux GEM ne sont accessibles qu'à 15 % des Premières nations. Selon l'étude des documents et des politiques, si les GEM n'existaient pas, la plupart des Premières nations ne pourraient pas financer les logements dans les réserves¹ à moins de trouver une autre solution. La SCHL devrait alors apporter des changements administratifs et exiger des primes exorbitantes pour l'assurance-prêt (à moins de modifier la loi pour réduire les coûts de l'assurance-prêt).

Clarté

À l'heure actuelle, AINC n'évalue pas si les objectifs des GEM ont été atteints et il n'a pas établi d'objectifs de rendement pour les GEM. Les répondants d'AINC interrogés indiquent cependant que le Ministère surveille le recours au pouvoir de garantie d'emprunt, en plus de recueillir des renseignements et de suivre le rendement pour ce qui est des résultats en matière de logement. D'après un examen des statistiques et des tendances, les collectivités des Premières nations comptent sur les GEM pour avoir accès à du financement pour des projets de logement dans les réserves. Les statistiques révèlent² que la population des réserves est jeune et en forte croissance, signe que les bandes continueront d'avoir de plus en plus de difficultés à répondre aux besoins en logement de leurs membres dans l'avenir.

Conception et prestation

Rien n'indique qu'un modèle logique établissant les résultats souhaités des GEM existe ou soit nécessaire. La portée, les objectifs des GEM et les critères d'admissibilité à celles-ci sont généralement clairs dans les énoncés de politique. Même si le processus global d'obtention des GEM est uniforme dans l'ensemble du Canada, il existe des variations d'une région à l'autre. Ces variations sont en train d'être abordées, notamment par la préparation d'un nouveau guide opérationnel. Les rôles et attributions aux fins de la prestation des GEM ont été consignés³ et ils sont généralement bien compris et respectés. Les régions géreront une partie des autorisations associées aux GEM. Le recours à l'autorisation de garantie d'emprunt dans le nouveau module

¹ Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2008.

² Canada. Statistique Canada. Janvier 2008. *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*. Ottawa : Statistique Canada.

³ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada, 2000. *Systèmes des guides ministériels. Approbation et gestion des garanties d'emprunt ministérielles pour le logement*.

de gestion des prêts garantis sera surveillé. Le risque auquel est exposé le gouvernement du Canada semble faible, car les répondants interrogés ont indiqué que les défauts de paiement sont peu probables et que, par le passé, les taux de défaut de paiement étaient très faibles (environ 0,6 % pour les prêts consentis dans le cadre des GEM comparativement à une moyenne nationale de 0,5 %, selon des recherches du Dominion Bond Rating Service)⁴.

Résultats

Les GEM semblent atteindre leurs objectifs consistant à assurer la garantie d'emprunt nécessaire pour obtenir du financement et permettre l'accès à des fonds privés pour le logement. Outre l'assistance fournie aux collectivités pour remplir leur demande, rien n'indique que les GEM ont entraîné des modifications pour ce qui est du renforcement des capacités. Selon les répondants interrogés, les GEM permettent d'obtenir de meilleurs résultats en matière de logement que les subventions d'investissement, car il est peu probable que le montant des subventions soit égal à celui des GEM ou le dépasse. Le recours aux GEM semble avoir une incidence importante sur la quantité de logements, la grande majorité des GEM servant à soutenir la construction de logements relevant de l'article 95 de la SCHL. Il semblerait, selon des répondants interrogés, que la construction d'un plus grand nombre d'unités d'habitation grâce aux GEM a eu des effets négatifs en créant des problèmes de flux de trésorerie attribuables à des niveaux d'endettement élevés dans certaines collectivités des Premières nations, mais aussi des effets positifs en stimulant l'activité économique dans d'autres collectivités. Il y a peu de preuves que les défauts de paiement jouent un rôle déterminant dans le fait de placer une collectivité sous un régime de gestion par un séquestre-administrateur ou de cogestion.

Rentabilité

Les preuves découlant d'une analyse de l'évolution des GEM entre 1996 et 2008 les témoignages des répondants clés révèlent que les GEM ont facilité la construction d'environ 26 000 nouveaux logements entre 1996-1997 et 2007-2008. Les coûts associés à la construction de ces logements sont inférieurs à deux millions de dollars par année (défauts de paiement et coûts administratifs).

Orientations futures

Il y a peu d'intérêt à recourir aux GEM à d'autres fins que le logement, et dans le cadre de la politique actuelle, elles ne peuvent être utilisées que pour les projets de logement dans les réserves.

⁴ DBRS. *Canadian Securitization Market Overview* (Aperçu du marché de la titrisation au Canada), septembre 2009.

1. Introduction

1.1 Garanties d'emprunt ministérielles

Le rapport suivant présente les conclusions d'une évaluation des garanties d'emprunt ministérielles (GEM) pour la période allant de 1996-1997 à 2007-2008, réalisée par KPMG au nom d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC).

En 1966, le gouvernement du Canada a autorisé AINC à offrir des GEM. Les GEM sont un moyen de garantir les prêts pour des projets de logements individuels ou communautaires dans les réserves des Premières nations. Ils visent à assurer une sécurité financière au prêteur ou à l'assureur hypothécaire étant donné que la section 89(1) de la *Loi sur les Indiens* prévoit que les biens d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve ne peuvent pas faire l'objet d'une réquisition à la demande d'une personne autre qu'un Indien ou de la plupart des institutions financières.

L'appui gouvernemental au logement dans les collectivités des Premières nations est partagé entre AINC et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Le gouvernement fédéral a mis à profit ces organisations pour contribuer à éliminer les problèmes d'emprunt associés à la saisie de terres fédérales lorsqu'en 1966, le Parlement a autorisé AINC à offrir des GEM. Les GEM permettent de garantir des prêts pour des projets de logement communautaires ou individuels dans les réserves des Premières nations. La SCHL exige une GEM pour participer au Programme de logement sans but lucratif (également connu sous l'appellation « article 95 ») de même que pour la construction de refuges en vertu du Programme d'amélioration des maisons d'hébergement. La GEM d'AINC est conçue pour offrir une sécurité financière au prêteur ou à l'assureur hypothécaire. AINC offre cette garantie au moyen d'un système d'ententes contractuelles avec les Premières nations, la SCHL et les établissements de crédit (banques). En présence d'une GEM, la SCHL fournit un certificat d'assurance-prêt, bien qu'elle ne perçoive pas de primes d'assurance, comme elle le ferait pour des acheteurs hors réserve qui versent un acompte minimal de 5 % pour l'achat d'une maison en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation*. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien est responsable de tout défaut de remboursement de prêt lorsque des GEM ont été émises. En cas de défaut de paiement, le ministre travaille en partenariat avec la Première nation en question pour obtenir remboursement⁵. La gestion des GEM incombe aux responsables du Programme d'infrastructure communautaire à l'intérieur du Secteur des opérations régionales d'AINC⁶. L'initiative a subi peu de changement depuis qu'elle a été adoptée en 1966. Les conditions ont fait l'objet d'un examen pour la dernière fois en 1999⁷.

⁵ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Garanties d'emprunt ministérielles : politiques et procédures*, Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada, 2008.

⁶ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Secteurs et Régions*. Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada, 2010.

⁷ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Mandat de l'évaluation de l'incidence des prêts ministériels garantis*. Ottawa : Secteur de la vérification et de l'évaluation, Affaires indiennes et du Nord Canada, 2009.

Les GEM complètent l'aide au logement d'AINC et les programmes de logements de la SCHL en fournissant aux Premières nations un outil leur permettant de contracter des prêts pour le logement dans les réserves. L'objectif de la politique des GEM est de faciliter l'accès au financement requis pour la construction, l'acquisition et la rénovation de logements dans les réserves. Un de leurs sous objectifs est de permettre et d'encourager le prêt personnel pour favoriser l'accès à la propriété aux habitants des réserves.

Pour être admissibles au financement en vertu de la politique de 1966 (voir la section 1.3 pour de plus amples renseignements sur la politique), les collectivités des Premières nations doivent avoir établi un ensemble de politiques sur le logement, de programmes de logement ainsi qu'un plan de logement pluriannuel. Les Premières nations sont encouragées à intégrer à leurs plans de logement pluriannuels l'accession à la propriété et d'autres options de logement en fonction du marché en plus du logement social⁸. Les GEM peuvent contribuer aux plans de logement des Premières nations en leur permettant d'obtenir des fonds pour des projets de logements sociaux de même qu'en offrant aux gens les garanties nécessaires pour contracter une hypothèque personnelle afin de financer l'achat ou la rénovation d'une maison (bien que les prêts personnels doivent aussi être garantis par la bande).

Pour être admissibles à une GEM, les bandes doivent d'abord obtenir l'approbation d'un prêt hypothécaire d'un prêteur. La bande doit ensuite présenter une résolution du conseil de bande (RCB) à AINC qui comprend a) une attestation que le prêt servira à la construction ou à l'amélioration de logements destinés aux Indiens; b) une attestation qu'une évaluation environnementale a été réalisée sur la propriété confirmant qu'elle n'est pas contaminée; et c) l'autorisation de dépenser des recettes de la bande pour rembourser les paiements du prêt (p. ex. en cas de défaut de paiement). Pour les prêts à des particuliers, d'autres conditions s'appliquent. La bande doit notamment confirmer a) être d'avis que le particulier a bonne réputation et être responsable du particulier sur le plan financier; et b) avoir obtenu le consentement du particulier de transférer tout certificat de possession à la bande et quittera la propriété s'il manque à son obligation⁹.

Ces critères d'admissibilité généraux sont conçus pour réduire le risque de défaut de remboursement de prêts, minimiser les contraintes financières sur le gouvernement et éliminer les contraintes excessives sur les membres des Premières nations et les conseils de bande. La directive sur le programme et l'ébauche du Guide opérationnel sur les GEM d'AINC énoncent la politique et les procédures d'approbation et d'administration des garanties d'emprunt.

Le programme fonctionne en vertu d'une autorisation de compte renouvelable. L'autorisation associée aux GEM fut augmenté en 2008 pour l'amener de 1,7 milliard de dollars à 2,2 millions de dollars, ce qui représente le passif éventuel total¹⁰.

⁸ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Évaluation de la Politique de 1966 sur le logement dans les réserves*. Secteur de la vérification et de l'évaluation. Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada, février 2008.

⁹ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Garanties d'emprunt ministérielles : politiques et procédures*. Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada, 2008.

¹⁰ Canada. Conseil du Trésor du Canada. 2008.

L'objectif premier de l'évaluation des GEM est de réaliser une étude détaillée des GEM en vue de rédiger un rapport fondé sur des données probantes, opportun, stratégique et neutre. L'évaluation se penche sur la pertinence, le bien-fondé, la conception, la prestation, le succès, les conséquences et la rentabilité des GEM.

1.2 Les GEM et la Politique sur le logement dans les réserves

En 1996, le gouvernement du Canada a adopté la Politique sur le logement dans les réserves afin d'offrir aux Premières nations une plus grande souplesse et un meilleur contrôle de leurs politiques et programmes en matière de logement. La politique du gouvernement est conçue pour aider les Premières nations à jouer leur rôle en décidant comment, où et quand les fonds pour le logement sont investis. Il incombe à AINC de mettre en œuvre la politique, bien que la SCHL administre plusieurs programmes et fournisse plusieurs produits à l'appui de la politique¹¹. La Politique sur le logement du gouvernement favorise les ententes de financement flexibles, mais n'a jamais été conçue pour couvrir tous les coûts associés au logement dans les réserves. Bien qu'il y ait de l'aide financière, d'autres contributions, comme le financement par prêts, sont essentielles pour garantir des logements adéquats dans les réserves, par exemple, pour la construction de maisons et l'entretien continu d'unités de logement.

La politique est fondée sur quatre principes clés¹² :

1. le contrôle par les collectivités;
2. le renforcement des capacités;
3. la responsabilité partagée; et
4. un meilleur accès aux capitaux privés.

Les deux derniers principes de la Politique de 1996 mettent l'accent sur la nécessité pour les Premières nations de rechercher activement d'autres sources de financement, notamment le financement par prêts privés, afin de répondre aux besoins en logement de leur collectivité. Les GEM constituent un de ces outils permettant de chercher d'autres sources de financement.

Les GEM sont beaucoup utilisées pour les projets de logement des Premières nations. Environ 80 % des Premières nations au Canada utilisent les GEM pour le logement dans les réserves (490 sur 615 en juin 2009). En septembre 2007, environ le tiers des logements dans les réserves au Canada (32 450 des plus ou moins 100 000 maisons) ont bénéficié d'un financement garanti par une GEM¹³.

¹¹ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Évaluation de la Politique de 1966 sur le logement dans les réserves*. Secteur de la vérification et de l'évaluation. Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada, février 2008.

¹² Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *L'infrastructure et le logement dans les collectivités des Premières nations situées dans les réserves*. Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada, 2008.

¹³ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Système de gestion des garanties d'emprunt*. Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada, 2009.

À la fin de l'exercice 2007-2008, AINC assumait environ 6 112 garanties d'emprunt pour la construction, l'acquisition ou la rénovation de logements dans les réserves. Le montant initial de la garantie de ces prêts s'élevait à environ 2,3 milliards de dollars, alors que le capital impayé et les intérêts s'élevaient à près de 1,5 milliard de dollars. De 1996-1997 à 2007-2008 (l'exercice complet le plus récent pour lequel les données sont disponibles), AINC a émis environ 4 328 garanties d'emprunt pour la construction, l'acquisition ou la rénovation d'environ 22 311 logements¹⁴.

1.3 Évolution des GEM de 1996 à 2008

Nota : Toutes les données dans cette section sont calculées à partir des données fournies par AINC. Les données sur les GEM sont tirées des rapports régionaux générés par le Système de gestion des garanties d'emprunt (SGGE) pour chaque exercice, et les données sur le logement sont tirées du Répertoire national des biens liés au logement et à l'infrastructure, des Données ministérielles de base et du Recueil des données sur les programmes d'AINC de 2008.

Les GEM dans les réserves se classent habituellement dans l'une des trois catégories suivantes¹⁵ :

1. ***Prêts nécessaires pour financer le logement social (habitations soumises aux dispositions de l'article 95)*** – Article 95, le programme de logement sans but lucratif dans les réserves de la SCHL vise à aider les Premières nations à construire, acheter, remettre en état et administrer des logements locatifs de taille et de qualité convenables, à prix abordable, dans les réserves. La SCHL verse une subvention pour le financement et l'exploitation des ensembles d'habitation.
2. ***Prêts pour appuyer d'autres projets de logement gérés par les Premières nations (habitations soumises aux dispositions de l'article 10)*** – Ce programme aide les conseils de bande à obtenir du financement pour la construction, l'achat et/ou la rénovation de maisons individuelles ou de logements locatifs collectifs.
3. ***Prêts aux particuliers (projets destinés aux propriétaires), par l'intermédiaire du conseil de bande (habitations soumises aux dispositions de l'article 10)*** – Semblable au programme d'aide au logement soumis aux dispositions de l'article 10, ce programme est toutefois destiné aux particuliers qui souhaitent construire ou acheter leur propre maison dans une réserve.

Le type de prêt le plus commun est associé aux termes de l'article 95. Le tableau 1 ci-dessous présente un aperçu des trois catégories de prêts avec GEM selon l'objet du prêt, pour la période de 1996-1997 à 2007-2008.

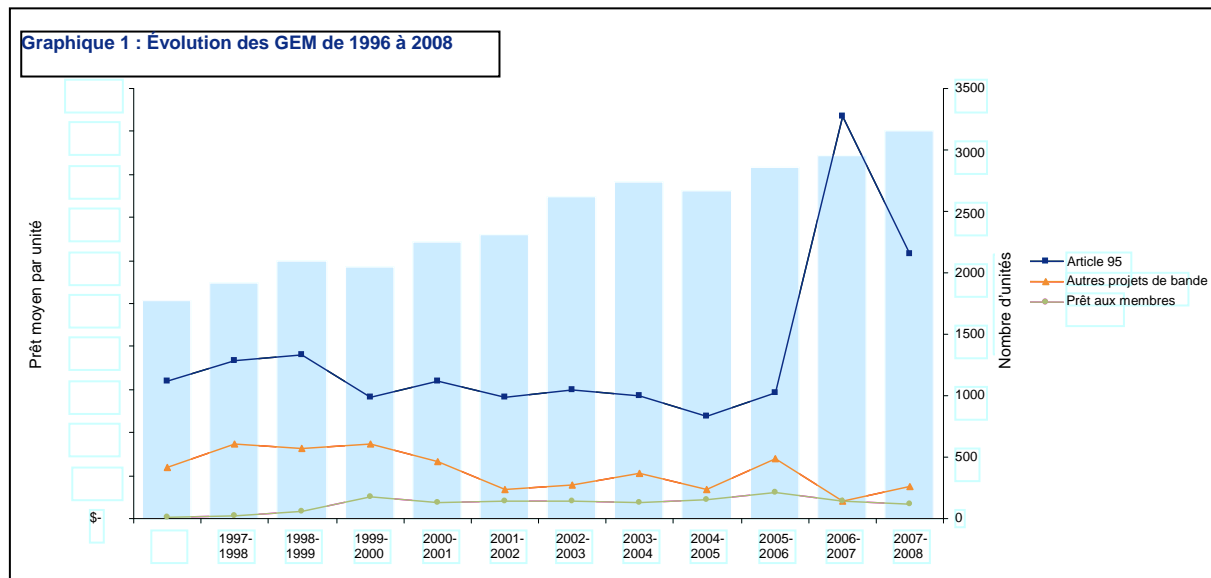
¹⁴ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Système de gestion des garanties d'emprunt*. Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada, 2009.

¹⁵ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Rapport sur les garanties d'emprunt ministérielles d'AINC*. Ottawa : préparé pour la Direction générale du développement communautaire, Affaires indiennes et du Nord Canada, juin 2007.

Tableau 1 : Prêts avec GEM de 1996-1997 à 2007-2008, selon l'objet du prêt

| Objet du prêt | Nombre de prêts | % du nombre total de prêts | Montant garanti | Montant moyen du prêt | Nombre d'unités | % du nombre total d'unités | Prêt moyen par unité de logement |
|-------------------------|-----------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|-----------------|----------------------------|----------------------------------|
| Article 95, SCHL | 2 321 | 53,6 | 1 218 962 062 01 \$ | 525 188 31 \$ | 16 169 | 72,5 | 75 388 83 \$ |
| Autres projets de bande | 675 | 15,6 | 272 973 024 36 \$ | 404 404 48 \$ | 4 694 | 21,0 | 58 153 61 \$ |
| Prêts aux particuliers | 1 332 | 30,8 | 104 265 491 39 \$ | 78 277 40 \$ | 1 448 | 6,5 | 72 006 55 \$ |
| | Total : 4 328 | | Total : 1 596 200 577 76 \$ | Moyenne pondérée : 368 697 47 \$ | Total : 22 311 | | Moyenne pondérée : 71 549 59 \$ |

Comme indiqué dans le tableau, environ 54 % des prêts et 72,5 % des unités de logement étaient associés aux projets de la SCHL réalisés en vertu de l'article 95. Cette catégorie représente également la moyenne de prêt la plus élevée avec un peu plus de 525 000 \$ (ou environ 75 000 \$ par unité de logement couverts par le prêt). Les autres projets des Premières nations ont représenté environ 16 % des prêts, soit 21 % des unités de logement. Les prêts consentis à des particuliers membres d'une bande ont compté pour environ 31 % des prêts totaux et 6,5 % des unités de logement. Le graphique 1 ci-dessous montre l'évolution des unités avec GEM et le prêt moyen par unité au cours de la même période. Veuillez noter que l'importante variation à la hausse dans le nombre de GEM correspond à l'investissement dans le logement dans les réserves du Budget 2005.



Les prêts accompagnés d'une GEM peuvent être utilisés pour trois types de « projets d'habitation » différents :

1. la construction de nouveaux logements;
2. la rénovation de logements existants; et
3. l'achat ou l'acquisition de logements.

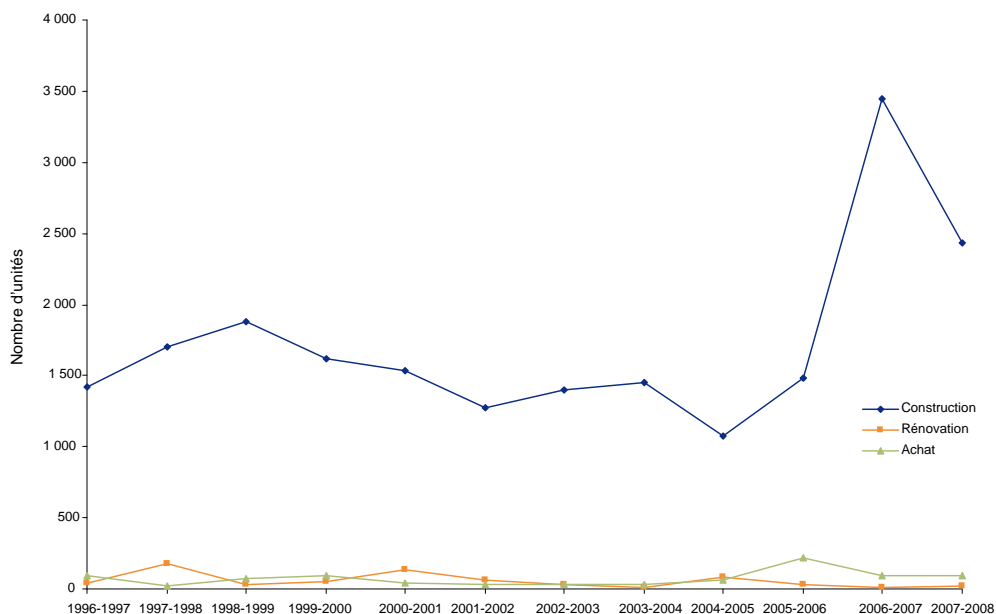
La grande majorité des prêts sont utilisés afin de construire de nouvelles habitations. De 1996-1997 à 2007-2008, environ 92 % des prêts ont été utilisés pour la construction de nouvelles habitations. Les autres prêts ont servi à des projets de rénovation (environ 3 %) et à l'achat de logements (environ 4 %). Le tableau 2 présente les montants moyens des prêts pour les trois types de projets; les projets de rénovation représentant le montant moyen le plus bas (environ 23 381 \$ par unité de logement) comparativement aux prêts pour les projets de construction (environ 73 720 \$ par unité de logement).

Tableau 2 : Prêts avec GEM de 1996-1997 à 2007-2008 selon le type de projet d'habitation

| Objet du prêt | Nombre de prêts | % du nombre total de prêts | Montant garanti | Montant moyen du prêt | Nombre d'unités | % du nombre total d'unités | Prêt moyen par unité de logement |
|---------------|-----------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|-----------------|----------------------------|----------------------------------|
| Construction | 3 738 | 86,4 | 1 526 884 564 02 \$ | 408 476 34 \$ | 20 712 | 92,8 | 73 719 80 \$ |
| Rénovation | 314 | 7,3 | 16 460 476 67 \$ | 52 421 90 \$ | 704 | 3,2 | 23 381 36 \$ |
| Achat | 276 | 6,4 | 52 855 537 07 \$ | 191 505 57 \$ | 895 | 4,0 | 59 056 47 \$ |
| | Total : 4 328 | | Total : 1 596 200 577 76 \$ | Moyenne pondérée : 369 006 72 \$ | Total : 22 311 | | Moyenne pondérée : 71 522 43 \$ |

Le tableau 2 ci-dessous montre l'évolution des unités associées à une GEM selon l'objet du prêt au cours de la même période. Comme il est indiqué dans le graphique précédent, la période de pointe associée à de nouvelles constructions correspond à l'investissement du Budget 2005 dans le logement dans les réserves.

Graphique 2 : Évolution des GEM de 1996 à 2008 selon l'objet du prêt



Le tableau 3 fournit une indication de l'utilisation des GEM par rapport au nombre total de projets d'habitation qui ont été entrepris dans les réserves depuis 1996-1997. Il compare les unités financées par les prêts avec GEM (pour les projets de construction et de rénovation comme indiqué dans le tableau 2) avec les nouvelles unités de logement et les unités de logement rénovées depuis 1996-1997.

| Projets de construction | |
|---|--------|
| Nombre de nouvelles unités de logement | 26 073 |
| Nombre de nouvelles unités de logement financées au moyen de prêts à la construction avec GEM | 20 712 |
| Pourcentage de nouvelles unités de logement financées au moyen d'un prêt avec GEM | 79,4 % |
| Projets de rénovation | |
| Nombre d'unités de logement rénovées | 38 550 |
| Nombre d'unités financées au moyen de prêts à la rénovation avec GEM | 704 |
| Pourcentage d'unités de logement rénovées financées par un prêt avec GEM | 1,8 % |

Comme indiqué, environ 26 000 nouvelles unités de logement ont été construites dans les réserves de 1996-1997 à 2007-2008 et près de 80 % de ces nouvelles unités de logement ont été financées au moyen d'un prêt assuré par une GEM. Le rapport pour les unités rénovées est considérablement inférieur. Des 38 500 unités rénovées depuis 1996-1997, moins de 2 % ont utilisé les prêts à la rénovation assurés par une GEM.

2. Méthodologie d'évaluation

2.1 Portée et calendrier de l'évaluation

La présente évaluation des GEM s'inscrit dans l'évaluation globale du soutien au logement offert par AINC aux collectivités des Premières nations du Canada (réserves) et qui doit être achevée en 2010. Bien que cette évaluation plus vaste porte principalement sur les initiatives de soutien au logement d'AINC dans les réserves, elle comprend également des données et des éléments probants sur les programmes de la SCHL.

La portée de l'évaluation se limite à l'utilisation des GEM de 1996 à 2008 comme outil pour obtenir du financement au logement dans les collectivités des Premières nations. Bien que depuis 1996, les GEM aient été utilisées comme un outil pour garantir les prêts hypothécaires, la portée de la présente évaluation se limite à présenter une analyse de cet instrument au regard des domaines d'enquête depuis l'élaboration de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves.

AINC et la SCHL disposent de divers politiques et de programmes qui constituent le soutien du gouvernement du Canada au logement dans les réserves, notamment au logement social. Bien que tous ces programmes et toutes ces initiatives interagissent et s'influencent les uns les autres (p. ex. des GEM sont nécessaires aux prêts accordés pour financer les projets soumis aux dispositions de l'article 95 de la SCHL), la présente évaluation porte uniquement sur les GEM et le rôle qu'elles jouent pour le financement de l'habitation dans les réserves. Par exemple, dans l'analyse des enjeux des options futures, les responsables de l'évaluation examinent les options et les stratégies futures permettant aux Premières nations d'obtenir des prêts pour le logement dans les réserves.

2.2 Enjeux et questions d'évaluation

Une matrice d'évaluation a été élaboré qui comprend des questions visant à examiner six domaines d'enquête : pertinence; clarté; résultats; rentabilité; conception et prestation; et orientations futures. Ces questions sont répondues dans les sections du rapport portant sur les conclusions. Chaque section du rapport liée aux constatations de l'évaluation examine les principales constatations de la recherche, les éléments probants qui étayent ces constatations, les conclusions et les recommandations connexes le cas échéant.

Pertinence

- Les objectifs des GEM sont-ils conformes aux priorités du gouvernement du Canada et aux objectifs stratégiques du Ministère pour le logement dans les collectivités des Premières nations?
- Dans quelle mesure les GEM sont-elles toujours pertinentes? Quels sont les mécanismes autres que les GEM permettant d'offrir une garantie de prêt pour le logement dans les réserves, notamment les partenariats ou d'autres outils existants d'assurance hypothécaire? Y a-t-il des solutions de rechange aux GEM pour les prêts-subventions? Les GEM constituent-elles un moyen efficace pour offrir aux Premières nations du financement au logement?

- Quel intérêt y a-t-il pour les Premières nations à offrir cette initiative du gouvernement aux conseils de bande des Premières nations et à leurs membres dans les réserves?
- Quelles seraient les répercussions sur les conseils de bande des Premières nations et sur leurs membres dans les réserves si les GEM n'existaient pas?
- Pourquoi AINC est-il chargé de mettre en œuvre les GEM et non pas un autre agent de mise en œuvre?

Clarté

- Jusqu'à quel point l'atteinte de ces objectifs peut-être mesurée?
- Les statistiques quantitatives et qualitatives indiquent-elles la portée et l'évolution du rendement des GEM au cours de cette période? Le cas échéant, ces sources fournissent-elles une estimation de la capacité des GEM à répondre aux pressions démographiques prévues chez les Premières nations?

Résultats

- Dans quelle mesure les GEM atteignent-elles les objectifs énoncés? Du point de vue de l'approche globale adoptée par le gouvernement du Canada depuis 1996, dans quelle mesure affirme-t-il qu'elles ont entraîné des changements au chapitre du logement dans les collectivités des Premières nations, plus particulièrement dans l'accès au financement privé et le renforcement des capacités?
- Le fait que les GEM permettent d'obtenir des prêts en vertu d'ententes à long terme entraîne-t-il de meilleurs résultats pour le logement par rapport à d'autres mécanismes (p. ex. les subventions d'investissement)?
- Le recours aux GEM pourrait-il avoir des conséquences imprévues ou des résultats positifs ou négatifs imprévus (p. ex. sur la situation financière des Premières nations)?
- Dans quelle mesure les défauts et les arriérés de paiement liés aux GEM ont-ils joué un rôle dans le fait qu'une collectivité soit placée sous régime de gestion par un tiers ou de cogestion?

Rentabilité

- Les GEM génèrent-elles des résultats justifiables et viables par rapport aux coûts engagés pour leur mise en œuvre?

Conception et prestation

- Quels sont les objectifs, la portée et les critères d'admissibilité attribués aux GEM? Ces éléments sont-ils clairement définis? Y a-t-il un modèle logique établissant les résultats souhaités des GEM?
- Dans quelle mesure les processus, les coûts et la satisfaction de la clientèle ont-ils été uniformes dans l'ensemble du Canada? Y a-t-il des variations d'une région à l'autre? Des GEM ont-elles été approuvées pour des projets autres que des habitations? Le cas

- échéant, quelles répercussions ces projets ont-ils eues sur l'exposition du gouvernement du Canada et des Premières nations au risque de défaut de paiement?
- Quels sont les rôles et les responsabilités d'AINC, de la SCHL, des conseils de bande des Premières nations et des membres des Premières nations dans les réserves en ce qui a trait aux GEM? Sont-ils clairement définis, compris et respectés?
 - L'autorisation de GEM est-elle gérée avec la diligence requise, y compris par les bureaux régionaux? Les renseignements sur la mesure du rendement (succès) des GEM sont-ils compilés systématiquement et adéquatement?
 - À quels risques les GEM exposent-elles le gouvernement du Canada? Quels sont les taux de recouvrement pour les défauts de paiement et quelles sont les répercussions sur le fonds du Trésor? Pourquoi, dans certains cas, le gouvernement du Canada est-il incapable de recouvrer les fonds dans le cas d'un défaut de remboursement de prêt?

Orientations futures

- Quelles leçons peuvent être tirées de l'évaluation des GEM? Quelles sont leurs forces et leurs faiblesses?
- Quels sont les risques et les obstacles à la réussite associés à la mise en œuvre des GEM?
- Quelles recommandations, options, solutions de rechange, stratégies possibles ou changements doivent être examinés pour améliorer la mise en œuvre des GEM? (p. ex. les GEM devraient-elles être accessibles aux particuliers ou par l'intermédiaire d'un mécanisme distinct?)
- Le recours aux GEM doit-il s'étendre à d'autres domaines que le logement pour répondre aux besoins des Premières nations?

2.3 Méthodologie d'évaluation

2.3.1 Sources de données

Les données probantes qui appuient l'évaluation ont été générées par un examen de la documentation, un examen des données administratives et des données secondaires, des entrevues auprès de répondants clés et des études de cas. Les méthodes de collecte de données pour chacune des sources ont été décrites dans un rapport sur la méthodologie présenté dans la phase préparatoire de l'évaluation.

- *Examen des documents et analyse des données administratives et secondaires :*

Ces sources de données comprennent l'examen des données et des documents administratifs sur les GEM. Des rapports sur les programmes ont été examinés, y compris des guides de présentation de rapports, des documents traitant des modalités des programmes et des projets tels que des plans opérationnels, des plans stratégiques et des stratégies de mesure du rendement, des documents de politique, ainsi que des évaluations et études antérieures. Les documents ont été classés par catégories, soit des documents sur les GEM et des documents sur le logement dans les réserves, y compris les documents d'AINC, de la SCHL, du Bureau

du vérificateur général du Canada et de Statistique Canada et d'autres documents de recherche. Une liste complète des documents examinés est présentée à l'Annexe B.

Les données administratives sur les GEM et sur le parc immobilier dans les réserves ont été recueillies et calculées tout particulièrement pour cette étude à partir de données fournies par AINC. Les données sur les GEM proviennent des rapports régionaux tirés du SGGE pour chaque exercice, et les données sur le logement sont tirées de l'Inventaire du logement et de l'infrastructure, des Données ministérielles de base, ainsi que du Recueil des données sur les programmes d'AINC de 2008.

- *Entrevues auprès des répondants clés*

Soixante répondants clés ont été retenus pour l'évaluation et les consultations préliminaires en fonction d'une liste fournie par AINC en collaboration avec le comité consultatif. Les répondants clés comprennent des représentants des catégories suivantes (le nombre de répondants est indiqué entre parenthèses) :

- gestionnaires d'AINC (18);
- membres du personnel chargés des programmes et des politiques d'AINC (11);
- gestionnaires de la SCHL (4);
- membres du personnel chargés des programmes et des politiques de la SCHL (3);
- représentants d'institutions financières (5); et
- représentants, membres et organisations des Premières nations (12).

Six guides d'entrevue ont été élaborés en fonction des questions de l'évaluation et distribués aux participants avant les entrevues. Ces questions, auxquelles se sont greffées au besoin des questions de suivi pour approfondir la réflexion sur certains enjeux, ont été utilisées pour orienter les discussions.

Les entrevues ont été réalisées au téléphone et ont duré généralement de 30 à 45 minutes. Au total, 53 personnes ont été interrogées (excluant les entrevues menées dans les études de cas). Un profil des répondants clés interrogés est présenté à l'Annexe C.

- *Études de cas :*

Des études de cas ont servi d'exemples pour illustrer l'incidence des GEM sur le logement dans les réserves.

- Les sujets des études de cas ont été déterminés avec comme objectif de représenter toutes les régions du pays, des collectivités de taille variée et la proximité des centres urbains. Pour refléter la diversité économique, des études de cas ont été menées auprès de collectivités affichant divers degrés de réussite, c'est-à-dire auprès d'une collectivité prospère jusqu'à une collectivité actuellement gérée par un tiers, et des collectivités entre les deux. Le consultant a travaillé avec AINC et les membres du comité consultatif issus des Premières nations afin de déterminer les sujets d'analyse les plus appropriés le long du continuum de réussite.

Les profils de chaque sujet d'étude de cas et la méthodologie utilisée pour chacun sont présentés à l'Annexe D. Veuillez noter que toutes les entrevues réalisées dans les études de cas venaient s'ajouter aux entrevues auprès des répondants clés, et donc, en étaient distinctes.

2.3.2 Limites

La collecte des données à partir des trois principales sources a été confrontée à certaines limites :

- Peu de documentation portait spécifiquement sur les GEM. L'examen a donc porté sur des documents liés au logement dans les réserves en général. Ces sources ont été examinées pour trouver des références précises aux GEM et pour fournir des renseignements sur la façon dont les GEM contribuent à la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves de même que pour présenter en contexte d'autres activités d'AINC et d'autres programmes de financement, offerts par exemple par la SCHL.
- Les répondants clés sélectionnés pour cette étude ont été choisis suivant les recommandations du comité consultatif sur les personnes les mieux renseignées au sujet des GEM et des enjeux touchant les Premières nations. Par conséquent, le choix est systématiquement biaisé puisqu'aucune procédure officielle de sélection n'a été utilisée. Le plan pour l'évaluation était d'interroger 60 répondants, et 53 entrevues ont été réalisées auprès de répondants représentant tous les groupes déterminés. Tous les efforts possibles pour planifier les entrevues ont été déployés et plusieurs reprises de solliciter la participation de répondants (p. ex. demandes par téléphone et courriel) ont été éprouvées. Les répondants qui n'ont pas été interrogés, soit n'ont pas répondu aux demandes d'entrevue, soit ont refusé d'y participer. La plupart des entrevues qui n'ont pu être réalisées étaient celles auprès des représentants des Premières nations.
- Les emplacements des études de cas choisis constituaient un échantillon de commodité recommandé par des techniciens en logement des Premières nations dans tout le pays. Bien que les critères de sélection aient été appliqués, l'approche ne comportait pas la rigueur méthodologique qui aurait généré un échantillon aléatoire.
- Les sources qui ont alimenté chacune des études de cas variaient. La quantité d'information et la documentation que les collectivités voulaient ou pouvaient communiquer sur leur programme de logement et leur situation financière variaient aussi entre les sujets. Dans certains cas, la documentation n'était pas accessible en raison du manque de continuité du personnel et des changements dans les systèmes d'information au cours des années. Il en était de même pour les participants aux entrevues; dans chacune des collectivités, certaines personnes n'étaient pas disponibles pour participer. Les entrevues auprès des utilisateurs finaux s'appliquaient seulement dans les collectivités où des particuliers avaient tiré profit des GEM pour l'accession à la propriété individuelle.
- Les données administratives s'arrêtaient en 2007-2008 et conséquemment, les renseignements pour 2008-2009 et 2009-2010 ne figurent pas dans le présent rapport.

3. Résultats de l'évaluation – Pertinence

La présente partie comprend les résultats des questions d'évaluation sur la pertinence des GEM. Dans ce domaine d'enquête, les évaluateurs ont cherché à comprendre si les objectifs des GEM sont conformes aux objectifs du gouvernement pour le logement, à quel point ils sont valables pour les conseils de bande des Premières nations, quels mécanismes de rechange aux GEM existaient pour obtenir une garantie de prêt au logement et quel agent de mise en œuvre est le mieux placé pour fournir l'outil des GEM à ses utilisateurs.

Les parties suivantes présentent les principales conclusions tirées sur la pertinence.

3.1 Objectifs des GEM

Les objectifs des GEM sont conformes aux priorités du gouvernement du Canada pour les logements dans les réserves : les GEM aident les Premières nations à fournir des logements adaptés et abordables. Elles soutiennent également ces dernières lorsqu'il faut décider comment, où et quand les fonds alloués au logement sont investis en permettant d'accéder au capital privé, une des priorités de la Politique de 1996 sur le logement.

L'examen des documents de politique du gouvernement ainsi que des documents qui décrivent les objectifs des GEM montre que la Politique du gouvernement du Canada sur le logement dans les réserves est en grande partie fondée sur la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves. La politique est fondée sur quatre principes clés : le contrôle de la collectivité, le développement du potentiel, le partage des responsabilités et l'accès au capital privé¹⁶. Afin de respecter la Politique de 1996, les collectivités ont élaboré des politiques, des programmes et des plans pluriannuels sur le logement adaptés à leurs besoins¹⁷.

Le gouvernement du Canada investit environ 272 millions de dollars annuellement par l'intermédiaire d'AINC et de la SCHL pour aider les collectivités de Premières nations à répondre à leurs besoins en logement dans les réserves au moyen de programmes¹⁸, ainsi que par d'autres annonces de financement uniques comme le Budget 2005 (qui comprenait des incitatifs à l'accès à la propriété dans les réserves)¹⁹ et, dernièrement en 2009, grâce au Plan d'action économique du Canada. Le gouvernement du Canada propose un aperçu de sa politique sur le logement dans les réserves dans certains documents.

¹⁶ Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien. *L'infrastructure et le logement dans les collectivités des Premières nations situées dans les réserves*. Ottawa : ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 2008.

¹⁷ Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien. *Évaluation de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves*. Secteur de la vérification et de l'évaluation. Ottawa : ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, février 2008.

¹⁸ Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien. *L'infrastructure et le logement dans les collectivités des Premières nations situées dans les réserves*. Ottawa : ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 2008.

¹⁹ Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien. *Lettre de la Direction générale des infrastructures communautaires aux bureaux régionaux*. Ottawa : Direction générale du développement communautaire, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 2005.

Comme les terres d'une réserve sont exclusivement destinées à l'usage d'une bande, le chef et les conseils ont eu très peu d'occasions d'accéder au capital privé en raison de l'incapacité à fournir une garantie relative au prêt. Un des principes clés de la Politique de 1996 consiste à fournir l'accès au capital privé afin de permettre aux collectivités d'emprunter d'autres avenues pour financer les projets de logement.

Lors des entrevues effectuées auprès des répondants clés, la plupart des représentants d'AINC ont mentionné que les objectifs des GEM consistent à fournir une garantie puisque la *Loi sur les Indiens* interdit la saisie par un non-Indien et assure le financement de prêts au logement pour les collectivités des Premières nations. De plus, ils voient les GEM comme un outil d'accès aux prêts et aux prêts hypothécaires pour le logement dans les réserves, ce qui permet aux collectivités des Premières nations d'élargir leur parc résidentiel. Presque toutes les personnes interviewées à la SCHL ont mentionné le même objectif. Elles ont mis l'accent sur le rôle des GEM en tant que protection qui remplace le titre et garantie en cas de défaut de paiement, ce qui permet d'accorder des prêts dans les réserves. Près de la moitié des représentants des Premières nations ont également mentionné que les objectifs consistaient, en général, à fournir une garantie relative au prêt aux institutions financières et à garantir que les prêteurs soient remboursés en cas de défaut de paiement. L'autre moitié a également mentionné cet objectif, mais a mis l'accent sur des aspects différents en soulignant la nécessité des GEM compte tenu de la *Loi sur les Indiens* et de la façon dont les GEM permettent aux Premières nations de trouver du capital applicable à des prêts au logement. En outre, 80 % des prêteurs ont mentionné ces objectifs.

Un rapport récent sur les GEM effectué pour le compte d'AINC a aussi défini leur objectif comme celui de faciliter l'accès au financement nécessaire à la construction, à l'acquisition et à la rénovation de logements dans les réserves. Un des sous-objectifs consiste à permettre et à encourager les prêts aux personnes en appui à l'accès à la propriété pour les résidents des réserves au moyen de mécanismes législatifs et traditionnels de droit à la propriété²⁰.

3.2 Utilisation des GEM

Environ 26 000 nouvelles unités de logement ont été construites dans les réserves entre 1996-1997 et 2007-2008 avec l'aide des GEM et il a été nécessaire d'élargir l'autorisation aussi récemment qu'en 2008. Cependant, le niveau de participation varie selon les régions.

Comme susmentionné, conformément à l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*, « les biens d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve ne peuvent pas faire l'objet d'un privilège, d'un nantissement, d'une hypothèque, d'une opposition, d'une réquisition, d'une saisie ou d'une exécution en faveur ou à la demande d'une personne autre qu'un Indien ou une bande²¹ ». Ainsi, pour fournir du financement par des prêts, les prêteurs exigent une forme de garantie de paiement en cas de manquement. En outre, les bandes doivent être admissibles aux GEM et en recevoir afin d'être admissibles au Programme de logement sans but lucratif dans les réserves qu'applique la SCHL (article 95)²². Ainsi, il existe des directives juridiques et des politiques claires pour faire en sorte que les GEM restent pertinentes pour le logement dans les réserves.

²⁰ Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien. *Rapport sur les garanties d'emprunt ministérielles d'AINC*. Ottawa : préparé pour la Direction générale du développement communautaire, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, juin 2007.

²¹ Canada, *Loi sur les Indiens*.

²² Canada. Société canadienne d'hypothèque et de logement.

Le fait que les collectivités ont si régulièrement recours à cet outil que l'autorisation associée aux GEM a augmenté de manière constante depuis son adoption à la fin des années 1960, et de manière encore plus importante depuis les 10 dernières années, témoigne de la pertinence et l'efficacité des GEM. En 1999, l'autorisation est passée de 1,2 milliard de dollars à 1,7 milliard de dollars et en octobre 2008, elle a été augmentée à 2,2 milliards de dollars²³.

Les GEM profitent actuellement d'un niveau élevé d'adoption parmi les collectivités de Premières nations puisque bon nombre d'entre elles disposent de peu d'options accessibles autres que cet outil pour élargir leur programme de logement, comme il est mentionné à la partie 3.3 ci-dessous. Les bandes peuvent également encourager les personnes à acquérir une maison individuelle au moyen d'un prêt en vertu de l'article 10 et de la GEM connexe afin d'alléger les listes d'attente pour le logement social et le logement appartenant aux bandes.

L'analyse de la progression des prêts avec GEM entre 1996 et 2008 montre une augmentation considérable de leur utilisation ainsi que de légers signes de ralentissement. De 1996-1997 à 2007-2008 (l'année la plus récente pour laquelle des données complètes sont disponibles), environ 26 000 nouvelles unités de logement ont été construites, dont 22 311 sont appuyées par des GEM, soit près de 80 %²⁴. En outre, plus d'un tiers des unités de logement dans les réserves ont des GEM actives²⁵ et près de 80 % des collectivités de Premières nations profitent actuellement d'hypothèques appuyées par les GEM²⁶.

Il existe toutefois des variantes régionales dans l'utilisation des GEM et le type de projets auxquelles elles sont appliquées. Les trois tableaux qui suivent présentent des données régionales sur les GEM afin de permettre un examen approfondi de l'utilisation des GEM au Canada²⁷.

Le tableau 4 propose un sommaire régional des 4 328 GEM émises au cours de la période allant de 1996-1997 à 2007-2008. Comme indiqué, la Colombie-Britannique (C.-B.) et le Québec sont les deux régions dont le nombre de prêts garantis par les GEM et d'unités couvertes par ces prêts est le plus élevé. Ces données ne sont pas ajustées en fonction de la population. La valeur moyenne du prêt pour chaque unité de logement couverte varie énormément. Au Yukon, la valeur moyenne atteint un sommet de 98 000 dollars, le Québec se situant à l'autre bout de l'échelle à 58 000 dollars.

²³ Canada. Conseil du Trésor du Canada. 2008.

²⁴ Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien. Système de gestion des garanties d'emprunt. Ottawa : ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 2009.

²⁵ Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien. *Terms of reference for the impact evaluation of Ministerial Loan Guarantees Ottawa: Audit and Evaluation Sector*, Indian and Northern Affairs Canada, 2009.

²⁶ Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien. Système de gestion des garanties d'emprunt. Ottawa : ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 2009.

²⁷ Les données relatives aux GEM ont été puisées dans les rapports régionaux produits par le modèle linéaire mixte généralisé pour chaque exercice financier et les données relatives au logement proviennent du *Répertoire national des biens liés au logement et à l'infrastructure*, des *Données ministérielles de base* et du *Recueil des données sur les programmes d'AINC* de 2008.

Tableau 4 : Données sur les prêts avec GEM, par région, de 1996-1997 à 2007-2008

| YUKON Région | Nombre de prêts | Montant garanti | Montant moyen du prêt | Nombre d'unités financées par des prêts avec GEM | Valeur moyenne du prêt par unité de logement |
|------------------|-----------------|----------------------------|-----------------------|--|--|
| ATLANTIQUE | 565 | 108 252 122 92 \$ | 191 596 68 \$ | 1 654 | 65 448 68 \$ |
| QUÉBEC | 878 | 213 684 677 22 \$ | 243 376 63 \$ | 3 666 | 58 288 24 \$ |
| ONTARIO | 487 | 248 942 548 87 \$ | 511 175 67 \$ | 2 892 | 88 079 99 \$ |
| MANITOBA | 334 | 282 875 784 42 \$ | 846 933 49 \$ | 3 522 | 61 358 87 \$ |
| SASKATCHEWAN | 490 | 210 522 286 21 \$ | 429 637 32 \$ | 3 431 | |
| ALBERTA | 549 | 226 903 570 31 \$ | 413 303 41 \$ | 3 222 | 70 423 21 \$ |
| YUKON | 36 | 12 191 136 02 \$ | 338 642 67 \$ | 125 | 97 529 09 \$ |
| C.-B. | 989 | 292 828 451 79 \$ | 296 085 39 \$ | 3 799 | 77 080 40 \$ |
| Nationale | 4 328 | 1 596 200 577 76 \$ | 368 807 90 \$ | 22 311 | 71 543 21 \$ |

Les deux tableaux suivants présentent les GEM selon l'objectif d'un prêt et le type de projet de logement associés à ce prêt.

Le tableau 5 propose quant à lui une analyse fondée sur l'objectif du prêt : en vertu de l'article 95 de la SCHL, pour d'autres projets de bandes ou pour ceux de membres individuels de bandes. L'unité de mesure utilisée pour faire la comparaison est le nombre d'unités de logement visées par les prêts. Comme discuté dans l'introduction, les prêts sont plus couramment utilisés pour les projets de logement visés par l'article 95 de la SCHL. Par conséquent, si la SCHL modifiait ses critères pour le programme visé par l'article 95 afin que les GEM ne soient pas nécessaires, la demande de GEM et l'augmentation de leur utilisation prendraient probablement une direction très différente.

Environ 72,5 % des unités de logement assujetties à un prêt avec GEM pour la période de 1996-1997 à 2007-2008 étaient associées au programme visé par l'article 95 de la SCHL. Il existe en outre des variations régionales de cette moyenne nationale.

Tableau 5 : GEM régionales par objectif de prêt pour la période de 1996-1997 à 2007-2008

| Région | Prêts visés par l'article 95 | | Prêts pour d'autres projets de bande | | Prêts pour les membres | | Total des unités pour les trois types de prêts |
|------------------|---|------------------------------------|---|------------------------------------|---|------------------------------------|--|
| | Nombre d'unités financées par les prêts | % du total d'unités dans la région | Nombre d'unités financées par les prêts | % du total d'unités dans la région | Nombre d'unités financées par les prêts | % du total d'unités dans la région | |
| ATLANTIQUE | 1 171 | 70,8 % | 326 | 19,7 % | 157 | 9,5 % | 1 654 |
| QUÉBEC | 1 639 | 44,7 % | 1 589 | 43,3 % | 438 | 11,9 % | 3 666 |
| ONTARIO | 2 544 | 88,0 % | 157 | 5,4 % | 191 | 6,6 % | 2 892 |
| MANITOBA | 2 994 | 85,0 % | 521 | 14,8 % | 7 | 0,2 % | 3 522 |
| SASKATCHEWAN | 3 230 | 94,1 % | 191 | 5,6 % | 10 | 0,3 % | 3 431 |
| ALBERTA | 2 314 | 71,8 % | 704 | 21,8 % | 204 | 6,3 % | 3 222 |
| YUKON | 120 | 96,0 % | 4 | 3,2 % | 1 | 0,8 % | 125 |
| C.-B. | 2 157 | 56,8 % | 1 202 | 31,6 % | 440 | 11,6 % | 3 799 |
| Nationale | 16 169 | 72,5 % | 4 694 | 21,0 % | 1 448 | 6,5 % | 22 311 |

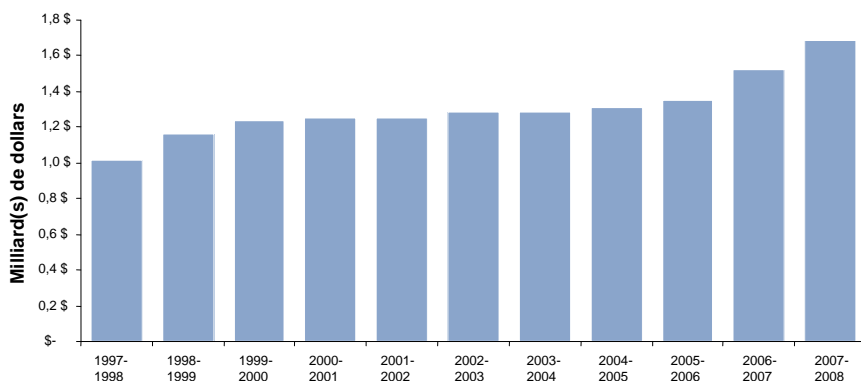
L'utilisation des prêts individuels pour les membres est plus répandue au Québec et en C.-B. (environ 12 % des unités de logement dans les deux régions en comparaison de la moyenne nationale de 6,5 %). Ces deux régions comptent également une proportion plus élevée d'autres projets commandités par les bandes. En revanche, au Yukon et en Saskatchewan, la plupart des GEM ont été utilisées pour mettre en œuvre le programme visé par l'article 95 de la SCHL (ou environ 96 % et 94 % respectivement pour les unités financées par les prêts).

Le tableau 6 propose une analyse semblable fondée sur le type de projet : construction, rénovation ou achat de logement. Encore une fois, il existe des variations régionales par rapport à la moyenne nationale, notamment pour les régions du Québec et de l'Alberta. Ces deux régions comptent une proportion plus faible de prêts de construction. Au Québec, une importante proportion de prêts a été utilisée pour des projets de rénovation (8,5 % en comparaison de 3,2 % pour la moyenne nationale), alors que la plupart des prêts de l'Alberta ont été utilisés pour l'achat de maisons (11,5 % en comparaison de 4,0 % pour la moyenne nationale).

| Région | Prêts pour la construction | | Prêts pour la rénovation | | Prêts pour l'achat | | Total des unités pour les trois types de prêts |
|------------------|---|------------------------------------|---|------------------------------------|------------------------------------|---|--|
| | Nombre d'unités financées par les prêts | % du total d'unités dans la région | Nombre d'unités financées par les prêts | % du total d'unités dans la région | % du total d'unités dans la région | Nombre d'unités financées par les prêts | |
| ATLANTIQUE | 1 585 | 95,8 % | 42 | 2,5 % | 27 | 1,6 % | 1 654 |
| QUÉBEC | 3 247 | 88,6 % | 312 | 8,5 % | 107 | 2,9 % | 3 666 |
| ONTARIO | 2 854 | 98,7 % | 9 | 0,3 % | 29 | 1,0 % | 2 892 |
| MANITOBA | 3 169 | 90,0 % | 76 | 2,2 % | 277 | 7,9 % | 3 522 |
| SASKATCHEWAN | 3 311 | 96,5 % | 49 | 1,4 % | 71 | 2,1 % | 3 431 |
| ALBERTA | 2 660 | 82,6 % | 192 | 6,0 % | 370 | 11,5 % | 3 222 |
| YUKON | 121 | 96,8 % | 0 | 0,0 % | 4 | 3,2 % | 125 |
| C.-B. | 3 765 | 99,1 % | 24 | 0,6 % | 10 | 0,3 % | 3 799 |
| Nationale | 20 712 | 92,8 % | 704 | 3,2 % | 895 | 4,0 % | 22 311 |

L'utilisation de l'autorisation de GEM, comme susmentionné, a connu une croissance constante entre 1997 et 2008. Cette croissance a culminé avec la nécessité d'augmenter rétroactivement l'autorisation de GEM en 2008 lorsque le passif éventuel a été excédé par inadvertance. Le graphique 3 montre l'augmentation en passif éventuel au cours de cette période.

Graphique 3 : Passif éventuel



Source : Système de gestion des emprunts garantis, 2009

3.3 Solutions de rechange aux GEM

Il existe des solutions de rechange aux GEM pour obtenir du financement par des prêts, notamment le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations, l'assurance prêt hypothécaire de la SCHL, des subventions, des fonds de crédit renouvelable et la mise à profit des relations actuelles avec les institutions financières. Toutefois, le coût et les critères d'admissibilité de la plupart des solutions de rechange aux GEM peuvent rendre ces solutions prohibitives et, par conséquent, inaccessibles pour de nombreuses collectivités.

Un examen des documents et des entretiens avec des répondants clés ont permis d'identifier d'autres outils actuels pour financer de nouveaux logements dans les réserves, notamment :

- *le Produit pilote d'assurance prêt pour propriétaires-occupants vivant dans les réserves sans garantie d'emprunt ministérielle (programme de la SCHL) : La Première nation crée une fiducie (minimum de 150 000 dollars) afin de garantir le prêt. Le programme pilote est en vigueur depuis cinq ou six ans, cependant, moins de cinq collectivités y ont accès;*
- *le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations : Cette solution est semblable au programme pilote susmentionné (ci-dessus) et consiste à reproduire les prêts hors réserve et nécessite une assurance prêt hypothécaire. La bande doit être admissible au fonds. Toutefois, jusqu'à maintenant, seules six Premières nations ont été acceptées²⁸. Ce fonds est géré par une entité indépendante composée de neuf fiduciaires du gouvernement, de prêteurs et de Premières nations, mais la SCHL demeure tout de même responsable de la gestion quotidienne des activités du fonds;*
- *l'assurance prêt hypothécaire de la SCHL (la même que celle hors réserve) : Son coût varie selon la communauté et, dans certains cas, la prime pourrait être très élevée;*

²⁸ Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations. En ligne : http://www.fnmhf.ca/english/participating_fn/index.html.

- *les Subventions de logement social* : Pour en profiter, il faut effectuer une importante mise de fonds, démarche qui pourrait se révéler plus ou moins réalisable;
- *le Fonds de crédit renouvelable* : Cette initiative connaît du succès dans quelques collectivités, mais un flux de rentrées est obligatoire pour qu'elle soit viable, par exemple un revenu de location; et
- *le prêt ordinaire* : Des institutions comme la RBC, la BMO et la Caisse Populaire prêtent aux Premières nations, entre autres pour le logement, en vue de l'octroi de prêts aux bandes avec lesquelles elles entretiennent de bonnes relations de travail.

Même s'il existe certaines solutions de rechange aux GEM, il est évident que ces solutions sont, pour la plupart, inaccessibles. En outre, même si les répondants ont relevé certaines des options existantes, il est maintenant clair par les réponses que les options disponibles dépendent de la situation financière et économique de la collectivité (p. ex. les collectivités bien nanties ont plus d'options à leur portée). Presque tous les répondants d'AINC ont déclaré que seulement 10 % à 15 % des collectivités des Premières nations avaient la capacité de tirer profit de ces options, alors que les autres optent pour les GEM afin d'accéder au financement pour le logement dans les réserves. Les représentants des Premières nations adoptaient également ce point de vue. Presque tous les répondants des Premières nations ont déclaré que les exigences de ces programmes sont très sévères et hors de portée de la majorité des collectivités. Ils croient en outre que ces programmes sont seulement accessibles pour 5 % à 15 % des collectivités, selon la région. Dans le même ordre d'idées, presque toutes les personnes interviewées ont mentionné que les collectivités qui ont une bonne situation financière peuvent aller chercher elles-mêmes du financement auprès des établissements de crédit.

C'était également assez évident dans quatre des cinq études de cas (la cinquième est gérée par un tiers et n'est pas admissible aux GEM). Dans deux des études de cas, les collectivités optent pour les GEM autant pour les unités de logement visées par le programme article 95 de la SCHL que pour celles des bandes. Dernièrement, une des collectivités a entrepris un plan de logement après des années de stagnation et les GEM en font partie intégrante.

La quatrième collectivité a cessé de construire des logements pour la bande (sociaux ou possédés par la bande) et se tourne plutôt vers les outils de GEM afin d'encourager ses membres à acheter ou à construire leur propre maison dans les réserves. Même si les répondants reconnaissent l'avantage que les bandes encouragent la propriété individuelle de logements en obtenant des GEM au nom de leurs membres, cette collectivité en a fait le point central de sa stratégie de logement. Au cours des quatre dernières années, 27 projets de propriété individuelle ont été achevés.

Des solutions de rechange aux GEM qui seraient accessibles feraient diminuer la dépendance des collectivités des Premières nations envers cet outil et permettraient d'avoir moins recours au logement social comme unique solution de financement viable pour augmenter le nombre de maisons dans les réserves.

3.4 L'absence des GEM aurait une influence sur les collectivités de Premières nations

La documentation et les renseignements obtenus lors des entretiens avec les répondants clés ainsi que les études de cas indiquent que l'absence des GEM aurait une influence négative sur la capacité des collectivités de Premières nations à financer les logements dans les réserves. Comme les prêts pour le logement requièrent une assurance prêt hypothécaire en conformité avec la *Loi nationale sur l'habitation*, la SCHL émet un certificat d'assurance prêt hypothécaire pour toutes les transactions appuyées par une GEM sans demander de prime. La SCHL utilise les GEM comme assurance, éliminant ainsi la nécessité d'exiger des primes à cet effet. En l'absence de GEM, la SCHL ne disposerait d'aucune garantie valable, et se verrait dans l'obligation d'exiger une prime d'assurance de beaucoup supérieure à celle exigée hors réserve afin de compenser le risque élevé ou de resserrer les critères de souscription, à moins que des changements soient apportés au programme afin que les primes d'assurance soient moins élevées. Essentiellement, cette façon de faire restreindrait l'accès à ces prêts, laissant ainsi la plupart des collectivités sans solution de rechange pour financer les logements dans la réserve puisqu'elles sont, en général, non admissibles à la majorité des autres outils et programmes de financement²⁹. C'est supposé que le nombre de nouvelles unités pourrait diminuer et que les taux de surpeuplement pourraient augmenter. Ces préoccupations ont également été soulevées par les répondants clés d'AINC et de la SCHL pendant les entrevues.

Plus de la moitié des répondants clés qui représentaient les Premières nations ont déclaré que sans les GEM, les possibilités d'obtenir un logement dans les réserves seraient très restreintes. Certains de ces répondants ont décrit une telle situation comme un « désastre » puisqu'il n'existe aucune autre option possible. Ils croient également que le nombre de nouvelles unités diminuerait et qu'il y aurait beaucoup moins de logements sociaux puisque le financement dépendrait seulement des subventions de logement en vigueur. Plus de 20 % des répondants des Premières nations croient que les grandes collectivités, qui peuvent avoir recours à d'autres options, seraient en mesure de maintenir leur programme de logement en profitant de ces options, alors que les petites collectivités, qui ont accès à beaucoup moins de ressources, seraient celles qui souffriraient le plus.

Le fondement de la dernière affirmation a été vérifié dans les études de cas :

- Quatre des cinq collectivités ciblées se trouvent dans des secteurs reculés ou ruraux et les personnes interviewées de ces quatre collectivités croient qu'elles n'ont aucun autre choix que d'opter pour les GEM.
- Trois des cinq collectivités comptent une population inférieure à 1 000 résidents dans la réserve et ces trois collectivités croient qu'elles n'ont aucun autre choix que d'opter pour les GEM.
- Trois des cinq collectivités sont soumis à un Plan de gestion corrective ou l'étaient récemment ou font affaire avec un cogestionnaire ou ont été mises sous la supervision d'un tiers, et ces trois collectivités croient qu'elles n'ont aucun autre choix que d'opter pour les GEM, si elles arrivent à se qualifier. Les collectivités gérées par un

²⁹ Canada. Conseil du Trésor. 2008.

tiers ne sont pas admissibles, mais peuvent tout de même avoir eu recours aux GEM par le passé, avant d'être gérées par un tiers.

3.5 AINC en tant qu'agent de mise en œuvre des GEM

Tandis que le gouvernement souhaite que la gestion du logement dans les réserves soit partagée entre AINC et la SCHL, aucune des personnes interrogées d'AINC ne partage la même opinion sur le choix du meilleur agent de mise en œuvre des GEM entre AINC et la SCHL. Les personnes interviewées de la SCHL, pour leur part, s'entendent pour dire que AINC constituerait le meilleur choix d'agent de mise en œuvre pour les GEM.

La dernière proposition, qui garantit une augmentation de l'autorisation de GEM, indique clairement que la responsabilité de soutenir l'ensemble du logement dans les réserves du gouvernement du Canada est partagée entre AINC et la SCHL. Cependant, certaines opinions divergent à cet égard, soit à savoir si AINC devrait demeurer le principal agent de mise en œuvre des GEM.

Un tiers des répondants d'AINC croient que le Ministère constitue le meilleur choix d'agent de mise en œuvre pour les GEM. Comme il s'agit d'une garantie ministérielle, ces répondants croient que AINC doit agir à titre d'agent de mise en œuvre, surtout depuis que les renseignements requis pour réviser les demandes, notamment les vérifications des états financiers, sont sous sa responsabilité. De tous ces répondants, certains ont également mentionné que la SCHL ne constituerait pas un choix avisé puisque c'est elle qui accorde la plupart des prêts appuyés par les GEM, ce qui pourrait entraîner des conflits d'intérêts. Ils croient en outre que AINC a une meilleure situation en raison de son suivi quotidien des Premières nations et de la façon dont il gère leurs fonds.

Un autre tiers des répondants d'AINC croit que la SCHL ferait un meilleur agent de mise en œuvre. Ils croient en effet que puisque l'organisme gère les programmes de logement pour le gouvernement, il est par conséquent le spécialiste du logement. Les prêts seraient garantis par le ministère responsable de la SCHL et certains de ces répondants ont fait le lien avec l'obligation de rendre compte. Comme la majorité des prêts appuyés par les GEM sont destinés aux programmes de la SCHL, ils croient que la SCHL utilise la plupart des compétences d'AINC, ce qui entraîne une mauvaise distribution des responsabilités respectives. Un autre répondant de ce groupe a également fait remarquer que cette situation permettrait davantage à la SCHL de gérer la question et ainsi d'élaborer d'autres solutions, notamment un programme d'assurance prêt hypothécaire (sans GEM) ou bien de trouver une façon d'améliorer l'accessibilité aux GEM.

Le dernier tiers des répondants d'AINC n'était pas fixé sur le choix du meilleur agent de mise en œuvre. Comme il a été mentionné par un des répondants, la question est complexe parce que la SCHL est spécialisée en logement et que AINC est spécialisé dans les collectivités de Premières nations. Un seul répondant d'AINC a proposé qu'éventuellement, les organismes des Premières nations offrent eux-mêmes le service.

Alors que les opinions sont partagées parmi les représentants d'AINC, tous les représentants de la SCHL s'entendent pour dire que AINC devrait agir à titre d'agent de mise en œuvre des GEM. Ils ont d'ailleurs mentionné que AINC est l'organisme fédéral responsable en matière de logement dans les réserves et notamment que c'est lui qui applique la *Loi sur les Indiens* et qui

fournit la garantie, et que la SCHL ne possède pas toute l'information financière nécessaire pour assumer ces responsabilités.

3.6 Conclusion

Les objectifs des GEM sont conformes aux priorités du gouvernement pour le logement dans les collectivités de Premières nations. Il s'agit en effet d'un outil pertinent puisque les collectivités doivent régulièrement obtenir une subvention de logement social de la SCHL en vertu de l'article 95. Le besoin constant d'élargir le montant de l'autorisation témoigne de l'efficacité de cet outil. L'accès aux GEM a ainsi permis aux collectivités de faire construire environ 26 000 nouvelles unités de logement entre 1996-1997 et 2007-2008, unités qui pourraient ne pas exister autrement. Même s'il existe des solutions de rechange aux GEM, elles dépendent énormément de la capacité financière de la collectivité et, à ce titre, elles s'appliquent seulement à environ 15 % des bandes, ce qui entraîne un niveau d'intérêt élevé pour les GEM ainsi qu'une forte utilisation. La dépendance à l'égard des GEM pourrait toutefois décroître si d'autres solutions viables sont élaborées. Actuellement, l'absence des GEM mettrait en fait un terme à la croissance des programmes de logement dans la plupart des collectivités des Premières nations, particulièrement les plus petites collectivités situées dans les secteurs ruraux ou reculés ou celles qui connaissent des difficultés financières. Il faudrait non seulement que la SCHL apporte des changements administratifs à ses programmes, mais aussi qu'une prime élevée soit exigée pour l'assurance prêt ou que surviennent des modifications législatives. AINC a élaboré de nombreuses politiques dans les réserves et dispose d'un Ministère qui peut accorder l'autorisation de fournir des garanties. Les preuves sont donc insuffisantes pour suggérer l'entrée en scène d'un nouvel agent de mise en œuvre.

4. Résultats de l'évaluation – Clarté

La présente section indique les résultats des questions d'évaluation concernant la clarté des GEM. Dans ce domaine d'enquête, les évaluateurs ont cherché à comprendre la mesure dans laquelle l'atteinte des objectifs des GEM peut être mesurée et à savoir s'il existe des données qui indiquent la portée et la progression des GEM entre 1996 et 2008.

Les sections suivantes soulignent les principaux résultats de l'évaluation de la clarté.

4.1 Mesure des objectifs des GEM

Aucune mesure du rendement consignée n'existe pour les GEM, bien que le caractère adéquat et l'entretien des logements en général soient mesurés par divers groupes et diverses sources. Le suivi effectué par l'autorité en matière de GEM, par l'intermédiaire du SGGE (maintenant le Module de gestion des garanties d'emprunt - MGGE), est la seule mesure des GEM qui est officiellement utilisée.

Il n'existait aucune preuve documentée de l'existence de mesures de rendement particulières aux GEM. Toutefois, ce type de mesures existe pour le domaine du logement dans son ensemble. Des modèles logiques et des mesures de rendement connexes ont été élaborés pour chacun des cinq résultats stratégiques attendus du Ministère. Pour le programme d'infrastructures communautaires, l'un des résultats attendus est « l'amélioration du logement des Premières nations ». Deux indicateurs de rendement ont été établis pour mesurer ce résultat :

- 1) Pourcentage de maisons dites adéquates par les Premières nations pour chaque collectivité; et
- 2) Nombre des Premières nations admissibles au fonds d'aide au logement du marché pour les Premières nations³⁰.

AINC a aussi élaboré des indicateurs pour le cadre de mesure du rendement du Programme d'immobilisations et d'entretien. Deux indicateurs existent pour les logements et l'entretien des logements : 1) Pourcentage de maisons dites adéquates par les Premières nations pour chaque collectivité et 2) Entretien des logements : a) Pourcentage de maisons possédant un service d'eau courante et b) Pourcentage de maisons possédant un service d'égouts. Des indicateurs stratégiques généraux visant à relier les résultats obtenus par le Programme d'immobilisations et d'entretien aux objectifs plus vastes d'AINC ont également été élaborés. L'un de ces indicateurs est l'augmentation de l'accession à la propriété privée dans les collectivités des Premières nations³¹.

Dans les entrevues, environ 40 % des répondants d'AINC ont indiqué l'autorisation de GEM en tant que seule mesure officielle des GEM, et cette mesure est effectuée par l'intermédiaire du SGGE, qui recueille l'information au sujet des GEM, y compris le nombre et la valeur des prêts, leur calendrier de remboursement, le nombre d'unités concernées et le but du prêt, ainsi que le passif éventuel du gouvernement du Canada. Le SGGE est essentiellement une base de données

³⁰ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Rapport sur les plans et les priorités de 2008-2009*. Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada, 2008.

³¹ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada, *Measuring Results: An Update on the Implementation of a Performance Measurement Framework for the Capital Facilities and Maintenance Program*. Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada, 10 mars 2008.

qui surveille l'autorisation; il ne peut assister la prise de décisions de gestion. Les personnes interrogées ont indiqué qu'une nouvelle version du SGGE est en cours d'élaboration et qu'elle devrait offrir davantage de flexibilité ainsi que de l'information plus juste et plus détaillée (cette nouvelle version, le MGGE, est entrée en fonction en mai 2010). L'autorisation est maintenant surveillée de façon mensuelle, alors qu'elle l'était autrefois de façon annuelle.

Une autre portion de 40 % des répondants d'AINC a signalé que les calendriers de remboursement des prêts et les niveaux d'arriéré peuvent mesurer l'efficacité des GEM. Ces répondants croient que selon une perspective financière, la mesure de la réussite des GEM devrait être le taux de défaillance. La façon dont le taux de défaillance indique que les GEM atteignent leur objectif global n'est cependant pas claire.

Moins de 20 % des répondants d'AINC ont mentionné le suivi du nombre d'unités construites à l'aide de GEM en tant que mesure des résultats. Toutefois, aucun de ces répondants ne savait si ces données étaient comparées aux statistiques sur le logement dans une tentative d'évaluer l'incidence qu'ont les GEM sur le logement en particulier. C'était indiqué, par exemple, que AINC compte certains indicateurs sur les logements dans les réserves, mais ne distingue pas dans son suivi les logements appuyés par une GEM de ceux qui ne le sont pas. Bien que ce type d'analyse comporte des avantages, lier les données recueillies avec un résultat de politique attendu est une tâche difficile, compte tenu du fait que les GEM sont un outil et non un programme.

Presque tous les répondants d'AINC ont indiqué que le SGGE était le principal outil d'évaluation de l'autorisation. Environ un tiers de ces répondants, qui connaissaient le mieux le SGGE, ont aussi affirmé que l'autorisation de GEM serait surveillée plus rigoureusement dans la nouvelle version du SGGE. À l'avenir, les régions recevront un objectif hypothétique de dépenses, et toute dépense dépassant cet objectif nécessitera l'approbation de l'administration centrale. En fait, une grande partie du remaniement du SGGE consiste à surveiller l'autorisation de GEM. Le système aura de nouvelles capacités de contrôle et de prévision. Par exemple, l'information sera saisie à l'étape de la demande. Cela donnera une meilleure idée de l'intérêt pour les GEM. Des discussions continuent d'avoir lieu à propos des prévisions et du processus de fixation des objectifs régionaux, ainsi qu'à propos des directives sur la production de rapports pour les régions.

4.2 Les GEM ont progressé de façon importante entre 1996 et 2008

Les statistiques disponibles montrent que les collectivités des Premières nations ont grandement compté sur les GEM pour financer les logements et que le taux de défaillance dans les réserves est comparable à celui des hypothèques hors réserve. La population des Premières nations du Canada augmentant de façon importante, ces statistiques illustrent la capacité des GEM à s'adapter aux changements démographiques.

Un examen de documents, de rapports et de données provenant de Statistique Canada et tirés du SGGE a révélé des faits sur la progression du rendement des GEM depuis 1996.

Les populations autochtones du Canada continuent de croître de façon importante. La population des Premières nations au Canada a augmenté de 29 % entre 1996 et 2006, comparativement à 8 % pour la population non autochtone. La population est aussi relativement jeune, puisque 48 % des personnes sont âgées de moins de 24 ans, comparativement à 31 % dans la population non

autochtone³². Les Premières nations vivent déjà une rapide augmentation de la population. Le projet de loi C-31, qui rétablit le statut d'Indien inscrit pour de nombreux citoyens des Premières nations, ajoute aux pressions démographiques auxquelles elles sont confrontées³³. En 2006, un examen préparé par AINC sur les exigences des Premières nations en infrastructures a indiqué quatre grands facteurs influençant leurs besoins actuels et futurs dans ce domaine, dont l'un était la grande croissance de la population dans les réserves³⁴. C'est estimé qu'environ 820 millions de dollars en capital sont nécessaires, par le soutien financier public et privé, pour s'adapter à la croissance prévue de la population³⁵.

Comme l'indique la section 3.2, l'analyse de la progression des GEM entre 1996 et 2008 montre qu'elle compte grandement sur cette source de financement. Non seulement le passif éventuel croît de façon régulière depuis 1996, mais le montant garanti par prêt (53 %) et le montant de GEM par unité (81 %) connaissent une croissance semblable³⁶. Les raisons de cette croissance pourraient être nombreuses, dont l'inflation, l'augmentation des coûts de construction et les changements apportés à la conception et aux matériaux de construction. Peu importe la raison, ces données indiquent une augmentation des coûts des logements dans les réserves, qui ont amené une augmentation des demandes d'options de financement.

Les données ont également révélé que les taux de défaillance des hypothèques soutenues par une GEM sont comparables, sur le plan historique, à ceux des hypothèques hors réserve. En 2008, les auteurs de la proposition d'augmenter les autorisations de GEM ont invoqué le taux de défaillance historique d'environ 0,6 % pour le financement appuyé par une GEM, comparativement à une moyenne nationale de 0,5 %, selon une recherche effectuée par Dominion Bond Rating Service³⁷. De plus, AINC garde une réserve en cas de pertes pour financer les garanties lorsque les prêts tombent effectivement en défaillance. Chaque année, le budget attribué à cette réserve est de 2 millions de dollars, mais le montant moyen utilisé pour payer les défaillances annuellement depuis 1996 est de 736 106 \$, et le montant total de 2 millions de dollars n'a été utilisé qu'une seule fois depuis 1996³⁸.

Bien que l'utilisation des GEM dans l'ensemble demeure élevée, elle s'effectue surtout par l'intermédiaire de l'article 95 administré par la SCHL ou dans les logements possédés par les bandes. Seulement 6,5 % des unités construites appuyées par des GEM sont destinées à devenir des propriétés privées, et seulement 3 % des GEM étaient appliquées à des prêts aux rénovations.

³² Canada. Statistique Canada. *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*, Ottawa : Statistique Canada, janvier 2008.

³³ Assemblée des premières nations. *First Nation Housing Plan – Draft*. Ottawa : Assemblée des Premières nations, 25 octobre 2005.

³⁴ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Building Futures: A Review of First Nation Infrastructure Requirements and INAC's Capital and Facilities Maintenance Program*. Ottawa : Direction générale du développement communautaire, Affaires indiennes et du Nord Canada, 31 mars 2006.

³⁵ Canada. Conseil du Trésor du Canada, 2008.

³⁶ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Système de gestion des garanties d'emprunt*. Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada, 2009.

³⁷ DBRS. *Canadian Securitization Market Overview*. Septembre 2009.

³⁸ Canada. Conseil du Trésor du Canada, 2008.

4.3 Conclusions

AINC effectue un suivi de l'utilisation des autorisations de GEM, mais ne mesure pas actuellement si les objectifs des GEM sont atteints ou non, et n'a pas fixé d'objectifs de rendement ou des buts. Toutefois, AINC suit et recueille les renseignements pertinents, comme la proportion de nouvelles unités couvertes par des GEM, ce qui donne à penser qu'il est possible de mesurer l'atteinte des objectifs des GEM, à condition d'avoir un plan de gestion du rendement complet. Selon un examen des statistiques, des données administratives et des tendances, les Premières nations comptent sur les GEM pour accéder au financement nécessaire aux projets de logement dans les réserves. La grande majorité des prêts a pour but l'accès aux prêts et aux subventions de logement visés par l'article 95 de la SCHL. Comme la population dans les réserves est jeune et qu'elle est en pleine expansion, les bandes continueront de ressentir le besoin de fournir des logements à leurs membres.

5. Résultats de l'évaluation – Conception et mise en œuvre

Cette section présente les résultats des questions d'évaluation liées à la conception et à la mise en œuvre des GEM. Dans ce domaine d'enquête, les évaluateurs ont cherché à comprendre la portée et les objectifs des GEM, l'uniformité de leur application au sein des différentes régions, la clarté des rôles et des responsabilités des intervenants, la diligence raisonnable employée pour gérer le pouvoir de GEM, et l'exposition au risque qui en découle pour le gouvernement du Canada.

Les sections qui suivent présentent un résumé des principales conclusions en matière de conception et de mise en œuvre.

5.1 Modèle logique et processus

Étant donné que les GEM se veulent un outil visant à faciliter l'atteinte d'objectifs plus généraux en matière de logement, elles ne disposent pas de leur propre modèle logique. Cependant, un nouveau guide opérationnel sur le traitement des GEM est en cours d'élaboration afin d'assurer l'uniformité des processus d'une région à l'autre, et il résume les conditions en vertu desquelles les collectivités des Premières nations sont admissibles aux GEM, ainsi que les échéances afférentes.

Comme l'indiquait la section 3.1, l'objectif stratégique des GEM consiste à faciliter l'accès au financement nécessaire à la construction, à l'acquisition et à la rénovation de logements dans les réserves³⁹.

Comme il est mentionné dans l'introduction, les garanties de prêts immobiliers dans les réserves sont généralement divisées en trois groupes : 1) Prêts nécessaires pour financer des logements sociaux; 2) Prêts visant à soutenir d'autres projets de logement gérés par les Premières nations; et 3) Prêts personnels (projet d'achat de résidence), par l'entremise du conseil de bande. La majorité des prêts garantis sont associés à des programmes de la SCHL, notamment le programme de l'article 95⁴⁰.

Voici un aperçu général du processus menant à l'obtention d'une GEM, selon les principaux informateurs et l'examen de différents documents :

- Le conseil de bande obtient le financement nécessaire à un projet de logement d'un prêteur;
- Le conseil de bande doit ensuite soumettre une RCB à AINC, aux fins d'approbation, et y joindre toute autre documentation pertinente, dont les plans d'emplacement, les plans de logement, les spécifications, l'estimation des coûts, les évaluations environnementales, etc.;
- AINC évalue ensuite l'admissibilité à la GEM et délivre un certificat de garantie;

³⁹ Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada. *Rapport sur les garanties d'emprunt ministérielles d'AINC*, préparé pour la Direction générale du développement communautaire, Affaires indiennes et du Nord Canada, Ottawa, juin 2007.

⁴⁰ Canada, Affaires indiennes et du nord Canada. *Rapport sur les garanties d'emprunt ministérielles d'AINC*, préparé pour la Direction générale du développement communautaire, Affaires indiennes et du Nord Canada, Ottawa, juin 2007.

- La bande travaille de concert avec un prêteur pour mettre la dernière main aux détails du prêt, ainsi qu'avec la SCHL pour obtenir un certificat d'assurance hypothèque (comme l'exige la *Loi nationale sur l'habitation*);
- En cas de défaut, AINC cherchera à récupérer les sommes en question auprès du conseil de bande, que le prêt hypothécaire ait été consenti à la bande ou à une personne pour laquelle la bande s'est portée garante; et
- Pour ce qui est du programme de l'article 95, AINC fournit à la SCHL une liste préliminaire des collectivités admissibles aux GEM, afin qu'elle puisse allouer des unités parmi les personnes admissibles avant d'en arriver au stade de la RCB.

Le nombre de personnes devant apposer leur signature varie en fonction de chaque région, mais ces différences devraient disparaître progressivement avec la mise en œuvre du nouveau MGGE. Ce module a pour objectif d'automatiser une grande partie du processus, puisqu'il sera en mesure de communiquer avec d'autres systèmes d'information d'AINC.

Une ébauche de guide opérationnel est en cours d'élaboration afin de définir les processus et les rôles opérationnels propres à l'administration des GEM. Ceci comprend les étapes et processus nécessaires à : la demande et l'approbation d'un prêt, le renouvellement de ses conditions, le transfert ou l'attribution d'un prêt garanti, le remboursement d'un tel prêt, l'avis de défaut de remboursement, la réclamation au ministre en vue du paiement, le renouvellement d'une GEM lorsque les emprunteurs se séparent ou divorcent et la vente de la maison⁴¹. Le nouveau guide opérationnel, qui comprend une trousse d'outils, vise à simplifier le processus et les exigences en matière de documentation.

Les Premières nations gérées par des tiers ne sont pas admissibles aux GEM. Si elles sont aux prises avec un déficit de fonctionnement, elles peuvent obtenir une GEM si elles sont gérées avec succès en vertu d'un Plan de redressement⁴². Les Premières nations qui n'ont pas soumis de rapports financiers adéquats, ou qui ont déjà des arriérés sur des garanties existantes peuvent ne pas être admissibles aux GEM⁴³.

Des répondants des Premières nations, interrogés dans le cadre d'entrevues avec les principaux informateurs, se sont montrés préoccupés par le temps nécessaire pour mener à terme le processus de GEM. Bien que presque toutes les Premières nations aient indiqué que le processus leur semblait plutôt clair, elles ont affirmé avoir certaines réserves en ce qui a trait à la rapidité du processus et à la quantité de formalités administratives dont elles devaient s'acquitter. Les échéances semblent varier d'une région à l'autre. Un répondant a indiqué que le processus pouvait prendre de trois à six mois, mais la raison de l'écart de trois mois ne semblait pas claire. Un répondant d'une autre région a mentionné qu'il s'agissait d'un exercice administratif à grand déploiement, et qu'il était parfois nécessaire d'attendre jusqu'à huit semaines avant de recevoir un certificat de GEM, tout en notant des améliorations à cet égard. Un répondant d'une troisième région a souligné qu'une fois tous les documents envoyés, il lui fallait attendre environ

⁴¹ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Guide opérationnel des garanties d'emprunt ministérielles – Ébauche*, Affaires indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 2009.

⁴² Canada. Conseil du Trésor. 2008.

⁴³ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Rapport sur les garanties d'emprunt ministérielles d'AINC*, préparé pour la Direction générale du développement communautaire, Affaires indiennes et du Nord Canada, Ottawa, juin 2007.

trois semaines. Ces points ont également été soulevés pendant les entrevues préliminaires avec le personnel d'AINC.

5.2 Uniformité de la mise en œuvre

Les GEM ont été mises en œuvre de manière uniforme dans l'ensemble du pays, avec de légères variations à l'échelle régionale, bien que la rapidité du processus de GEM puisse poser des problèmes à certaines collectivités, du point de vue de la saison de construction. Depuis 1996, peu de GEM semblent avoir été approuvées pour des projets autres que le logement.

En général, toutes les personnes interrogées par AINC, peu importe la région, ont fait état d'un processus de mise en œuvre de GEM relativement similaire. Une fois que la collectivité de la Première nation a obtenu l'approbation du financement par le prêteur, elle formule une demande de GEM auprès d'AINC. L'agent du logement d'AINC (ou son équivalent) examine ensuite la demande pour vérifier si elle est complète et admissible. S'il manque des renseignements, l'agent travaille en collaboration avec la collectivité pour la compléter, afin qu'elle puisse ensuite être envoyée. L'agent des services de financement (ou son équivalent) examine le dossier, avant de procéder à la signature, pour évaluer la viabilité de la bande, sur le plan financier, relevant notamment les défauts et arriérés existants, les rapports manquants ou les interventions en cours, puis le certificat de GEM est délivré. Comme l'explique la section 5.1, le nombre de personnes devant apposer leur signature varie d'une région à l'autre.

Lorsqu'invités à décrire le processus de GEM, les représentants de la SCHL ont noté de légères variations d'une région à l'autre. Par exemple, dans la région de la C.-B., le processus est rapide et la communication avec AINC est très bonne. La SCHL et AINC travaillent en étroite collaboration dès le début du projet. Ainsi, une lettre de prêt conditionnel est envoyée à AINC pour amorcer le processus de GEM, et la SCHL reçoit généralement la GEM six semaines plus tard. En Alberta, la portée et l'admissibilité sont habituellement claires, bien que certaines personnes ne soient pas très bien informées au sujet du processus. Un représentant de la SCHL de la région du Québec a quant à lui affirmé le contraire, à savoir que le processus de demande de GEM était clair, mais que les critères d'admissibilité appliqués ne l'étaient pas du tout. Au minimum, les pratiques régionales doivent respecter la politique de logement du Ministère, les modalités du pouvoir de GEM et les directives du programme⁴⁴.

Ces variations peuvent être attribuables au fait que la supervision des GEM a été décentralisée et confiée aux bureaux régionaux, et ce, sans que l'administration centrale n'assure une forme de coordination ou de surveillance régulière⁴⁵. Cependant, ces différences régionales devraient s'estomper avec la mise en œuvre du nouveau manuel des procédures de GEM et du nouveau MGGE, qui automatisera certaines parties du processus, dont l'examen actuellement réalisé par les agents des services de financement.

Les problèmes associés à la rapidité de traitement évoqués dans la section 5.1 ne créent pas seulement une incertitude au sujet de l'admissibilité des GEM, mais ils peuvent aussi exercer une influence sur les calendriers de projets. Les saisons de construction varient selon la région, mais de manière générale, les projets de construction sont essentiellement en veilleuse du début de

⁴⁴ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Rapport sur les garanties d'emprunt ministérielles d'AINC*, préparé pour la Direction générale du développement communautaire, Affaires indiennes et du Nord Canada, Ottawa, juin 2007.

⁴⁵ Canada. Conseil du Trésor. 2008.

l'hiver à la fin du printemps, ce qui confère à la rapidité du processus d'approbation toute son importance. Ces variations d'échéances ont déjà retardé la réalisation de projets au sein de deux collectivités visées par la présente étude.

Plus de 80 % des répondants d'AINC ont fourni une réponse similaire, lorsqu'interrogés sur la spécificité de l'utilisation des GEM à des fins résidentielles. Très peu d'exceptions à cette norme ont été constatées. Une de ces exceptions touche les programmes de refuge d'urgence (dont l'Opération Refuge), mais très peu d'entre eux sont toujours en vigueur. Au Québec, des demandes portant sur d'autres types de projets, notamment des résidences pour personnes âgées et des centres de services communautaires, ont été déposées, mais aucune d'entre elles n'a été approuvée.

Les principaux informateurs et les sujets à l'étude ont souvent mentionné que, en raison d'un manque de continuité et de capacité dans les réserves, le personnel d'AINC doit continuellement demander de nouveau des renseignements pour compléter les demandes de GEM soumises par les bandes, ce qui a pour effet d'accroître davantage les délais.

5.3 Rôles et responsabilités

Il existe différents documents qui définissent clairement les responsabilités de tous les intervenants concernés par les GEM, et celles-ci sont comprises et respectées dans la plupart des cas. Cependant, en raison d'un manque de continuité et de capacité sur les réserves, il arrivait souvent que le personnel d'AINC doive obtenir de nouveau les renseignements nécessaires pour compléter les demandes de GEM soumises par les bandes, ce qui a pour effet d'accroître davantage les délais d'approbation.

Les responsabilités suivantes en matière de GEM propres à chacun des intervenants mentionnés figurent dans divers documents, dont les directives du programme de GEM, les modalités des GEM, la proposition stratégique de 2008 et le rapport de 2007 sur les GEM.

| Intervenant | Rôles et responsabilités |
|---|---|
| Affaires indiennes et du Nord Canada | <ul style="list-style-type: none"> • Le pouvoir délégué nécessaire pour autoriser les GEM est conféré aux représentants régionaux. Tous les bureaux régionaux sont responsables de la gestion de leur portefeuille de GEM. En cas de défaut, le ministre recouvrera les fonds garantis auprès de la bande concernée. • Les responsabilités des différentes divisions de l'administration centrale d'AINC (Programmes; Services de fiducie, prêts et comptabilité ministérielle; Direction des terres) et des bureaux régionaux figurent dans les directives du programme. • AINC doit : évaluer et préparer le rapport contenant les recommandations sur la capacité de la Première nation à entreprendre son projet et sur la dette afférente, et mettre à jour le rapport de l'état des terres afin de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'obstacles et à ce que toute la documentation nécessaire soit présente. • Une fois joint par les institutions financières, AINC commence à discuter avec les Premières nations pour régler la question des arriérés, ce qui peut se traduire par des paiements à la place des Premières nations, une demande d'extension, etc. |
| Société canadienne d'hypothèques et de logement | <ul style="list-style-type: none"> • Lorsque la SCHL agit à titre de prêteur direct ou d'assureur pour un prêt contracté en vertu de la <i>Loi nationale sur l'habitation</i>, elle doit, dans le cadre du processus de demande de GEM, délivrer un certificat d'assurance et confirmer l'admissibilité de l'emprunteur. Les prêts contractés autrement que par la <i>Loi nationale sur l'habitation</i> n'ont pas besoin d'un tel certificat. • La SCHL exige une GEM pour tous les prêts dans les réserves. • Lorsque la garantie de prêt est fournie pour un projet résidentiel dans le cadre duquel la SCHL agit à titre de prêteur, d'assureur ou de fournisseur de subventions au logement, cette dernière doit confirmer l'admissibilité du prêt ou du projet. • La SCHL offre également des activités de développement des capacités dans les réserves, notamment une série de séances d'information et de formation sur l'importance de la qualité des logements, intitulée « Des logements de qualité ». |
| Premières nations | <ul style="list-style-type: none"> • Pour le logement en général, les Premières nations sont responsables de la conception et de l'élaboration de politiques, de programmes et de plans de logement à l'échelle locale, afin d'aider à combler les besoins de leur collectivité à cet égard. • Elles sont aussi responsables de la collecte de la documentation |

| | |
|----------|--|
| | <p>nécessaire et de l'envoi des demandes de GEM.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elles doivent assurer le remboursement des prêts contractés pour mener à bien les projets entrepris par le conseil, de même que les projets individuels d'achat de résidence. |
| Prêteurs | <ul style="list-style-type: none"> • Les prêteurs doivent exercer une diligence raisonnable, tout comme AINC. • Les prêteurs doivent fournir de la documentation aux fins de l'approbation de la GEM, dont : une lettre d'engagement (conditionnelle à l'approbation de la GEM), un accord de prêt du prêteur dûment approuvé et, au besoin, un certificat d'assurance hypothèque, délivré par la SCHL ou un autre assureur hypothécaire. • Le prêteur est tenu de fournir des rapports d'étape réguliers à AINC, dans les 60 jours suivant le redressement du prêt, chaque année, au mois d'avril, pendant toute la durée du prêt, et lors du renouvellement de ce prêt. • Les institutions financières doivent administrer les prêts consentis dans le cadre d'une GEM conformément aux pratiques en vigueur dans l'industrie. Elles sont tenues d'assurer un suivi en cas de non-paiement. Si l'emprunteur persiste à ne pas payer, le prêteur doit informer AINC dans les 90 jours de la date du premier défaut de paiement, et tous les 30 jours par la suite, tant que les arriérés n'ont pas été versés. Lorsque des arriérés subsistent pendant 120 jours, ou pendant un délai approuvé par le Ministère et le prêteur, celui-ci pourra déposer une demande de paiement, conformément aux dispositions de la garantie. |

Comme l'indique la section 5.1, les principaux informateurs comprenaient généralement bien les processus de GEM, et étaient par conséquent habituellement au fait du rôle qu'ils étaient appelés à jouer dans ces processus.

5.4 Diligence raisonnable

AINC participe à différents exercices de diligence raisonnable se rapportant aux GEM. L'administration centrale d'AINC est responsable de la préparation de rapports statistiques, analytiques et financiers, et doit aussi produire des rapports sur le passif éventuel, en utilisant le SGGE en guise de base de données pour assurer le suivi des garanties dans l'ensemble du pays. Les critères d'évaluation des demandes sont documentés dans les directives du programme de GEM, et les prêteurs sont tenus de présenter des rapports annuels exhaustifs au sujet des GEM nouvelles, qui arrivent à expiration et qui sont en suspens, et ce, chaque année. La mise en œuvre du nouveau manuel des procédures de GEM (en cours d'élaboration), de même que du nouveau MGGE, améliorera le processus de diligence raisonnable.

L'examen de la documentation a permis de découvrir que l'une des responsabilités des Services de fiducie, prêts et comptabilité ministérielle au sein de l'administration centrale consistait à assurer le suivi et le contrôle du pouvoir d'engager des fonds dans le cadre de GEM, accordé par

le Parlement. Les directives du programme de GEM résument les exigences en matière de production de rapports auxquelles doivent se conformer les bureaux régionaux et l'administration centrale d'AINC. L'administration centrale est responsable de la préparation de rapports statistiques et analytiques (réclamations versées par rapport aux émissions garanties), ainsi que des rapports financiers sur les comptes débiteurs et des rapports sur le passif éventuel pour les Comptes publics⁴⁶.

Les critères d'admissibilité aux GEM ont été conçus de manière à diminuer le risque de défaut, à réduire au minimum les contraintes financières imposées au gouvernement et à empêcher la mise en place de restrictions trop sévères pour les membres des Premières nations et des conseils de bande⁴⁷. Pour réduire au minimum le risque de défaut, les directives du programme stipulent aussi que les demandes doivent être évaluées en fonction de différents critères, dont :

- La viabilité du projet (AINC/la bande doit informer les demandeurs des retombées et des responsabilités inhérentes au projet; des revenus suffisants doivent être générés pour assurer la viabilité du projet à long terme; un plan d'immobilisations complémentaire pour le logement et l'infrastructure doit être en place);
- La capacité de la bande à gérer le projet (la bande comprend les exigences, et AINC examine les états financiers vérifiés, les antécédents de la bande en matière de projets réussis et de respect de ses obligations financières); et
- L'acceptation de la SCHL (pour l'assurance hypothèque).

Comme l'indique la section 5.1, une ébauche de guide opérationnel est en cours d'élaboration afin de présenter les processus et les rôles opérationnels propres à l'administration de GEM.

Comme l'indique la section 4.1, AINC utilise le SGGE pour gérer les garanties dans l'ensemble du Canada et en assurer le suivi. La version du SGGE consultée au moment de la rédaction du présent rapport ne fournissait pas de données réelles, et les délais de production de rapports et de saisie de données empêchent le calcul précis et à jour de l'état du pouvoir ministériel en ce qui a trait aux GEM, de sorte qu'en 2008, la limite associée à ce pouvoir a été dépassée⁴⁸.

Comme l'indique la section 5.2, une nouvelle version du SGGE, appelée MGGE, a été élaborée. Environ un tiers des répondants d'AINC, parmi les plus familiers avec le SGGE, ont affirmé que l'autorité de GEM serait plus étroitement surveillée grâce à ce nouveau système. Une cible théorique sera définie pour chaque région, et toute forme de dépassement de cette cible devra être préalablement approuvée par l'administration centrale. En fait, un des principaux objectifs de la refonte du SGGE consiste à assurer la surveillance du pouvoir de GEM. Le système disposera de nouveaux contrôles et de nouvelles capacités prévisionnelles. Par exemple, l'information sera saisie au stade de la formulation de la demande, donnant ainsi un meilleur aperçu de la participation à ce stade. Des discussions sont toujours en cours à propos des prévisions et du processus d'attribution de cibles aux régions, de même que des lignes directrices en matière de production de rapports pour ces mêmes régions. Conjointement, le nouveau guide opérationnel et le nouveau MGGE devraient permettre d'améliorer le processus de diligence raisonnable.

⁴⁶ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Garanties d'emprunt ministérielles : politiques et procédures*, Affaires indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 2008.

⁴⁷ Canada. Conseil du Trésor. 2008.

⁴⁸ Canada. Conseil du Trésor. 2008.

Au cours des entrevues des principaux informateurs, tous les prêteurs ont noté que les exigences en matière de production de rapports comprenaient des rapports de fin d'exercice, et des rapports doivent aussi être fournis lorsque l'hypothèque est financée ou refinancée, en cas d'arriérés, et lorsque le prêt est transféré d'une institution à une autre. Le processus n'a pas été commenté de manière exhaustive, sauf pour mentionner qu'il était clair et peu coûteux, et que les données nécessaires à la préparation des rapports annuels étaient faciles à recueillir. Ces rapports peuvent être longs à préparer, puisqu'ils doivent être rédigés manuellement. Tous les prêteurs ont mentionné qu'ils appliquaient les mêmes lignes directrices, la même diligence raisonnable et les mêmes critères d'admissibilité et de risque aux prêts nécessitant une GEM. Un prêteur a affirmé que le processus de diligence raisonnable était, selon lui, plus solide parce que le gouvernement s'était donné un ensemble de lignes directrices très strictes, voire sévères.

5.5 Exposition au risque

Pour le gouvernement du Canada, l'exposition au risque semble relativement peu élevée. Bien que le recouvrement des défauts puisse techniquement être effectué en retenant le financement de base, cette procédure n'est pas pratique, puisqu'elle peut mener à l'apparition de besoins critiques dans d'autres domaines importants.

Comme l'indique la section 4.2, AINC a gardé des fonds en réserve pour faire les frais associés aux garanties à payer en cas de défaut de remboursement des prêts. S'il y a défaut, le ministre tente de récupérer les sommes en souffrance auprès du conseil de bande, et ce, même en cas de projet d'achat de résidence individuelle, puisque la GEM aurait alors été obtenue par voie de RCB. Les fonds remboursés sont versés dans le Trésor d'AINC.

De manière générale, les défauts sont assez rares au pays. Cette situation est davantage expliquée à la section 4.2. Plus de la moitié des répondants d'AINC ont affirmé n'avoir jamais eu à composer avec un défaut, de sorte qu'ils sont relativement peu expérimentés à ce chapitre. Aucun de ces répondants n'a pu nommer de processus formel de recouvrement des sommes dues.

La quasi-totalité des représentants d'AINC a déclaré que des tentatives d'élaboration de modalités de paiement sont effectuées, et le seraient à l'avenir, en collaboration avec les bandes en situation de défaut, afin d'éviter les arriérés. La capacité de s'entendre sur des conditions de remboursement dépend généralement de la région et de la relation avec la collectivité visée. Ainsi, en Alberta, les défauts peuvent être récupérés par l'entremise de conventions de fiducie signées par certaines collectivités.

Environ 10 % des répondants d'AINC ont indiqué que le recouvrement de sommes en défaut devrait, en théorie, être facile, puisqu'AINC a accès au financement de base de la collectivité concernée, mais que l'exercice serait plus compliqué dans les faits, surtout pour les collectivités aux prises avec des difficultés financières. Toujours dans les faits, les répondants ont mentionné qu'il était difficile de composer avec une situation de défaut, puisqu'elle suppose qu'il faudrait retenir des fonds essentiels, notamment dans le domaine des infrastructures et de l'éducation. Si des sommes sont retenues à un endroit, elles créeront de nouveaux besoins ailleurs.

5.6 Conclusions

Il n'existe aucune indication de l'établissement d'un modèle logique énonçant les résultats escomptés pour les GEM, ou aucune nécessité de définir un tel modèle. La portée, les objectifs et les critères d'admissibilité des GEM sont habituellement clairs, bien que la variation des délais d'une région à l'autre soulève quelques préoccupations. Si le processus global d'octroi des GEM est similaire dans l'ensemble du pays, les délais d'obtention des fonds peuvent quant à eux varier, tout comme les processus internes d'AINC, mais ces questions devraient toutes être réglées avec la mise en œuvre du nouveau manuel des procédures et du nouveau MGGE. Il ne semble pas exister de cas où des GEM aient été approuvées pour réaliser des projets autres que des projets résidentiels. Les responsabilités et les rôles propres à la conception et à la mise en place de GEM sont définis dans différents documents afférents, et sont généralement compris et respectés. Traditionnellement, les régions gèrent la mise en œuvre des GEM, mais pas les pouvoirs qui y sont rattachés. À l'avenir, les régions se verront confier leurs propres pouvoirs, placés sous l'égide de l'autorité nationale, afin d'empêcher de nouveaux dépassements. Bien que l'incidence des risques associés aux défauts soit importante (jusqu'à 2,2 milliards de dollars), le faible taux de défaut, combiné à la présence d'un fonds de réserve pour couvrir les pertes, qui n'a jamais été dépensé au complet, signifie que le risque est faible, et par conséquent que le gouvernement du Canada ne s'expose pas à un risque considérable.

6. Résultats de l'évaluation – Résultats

La présente section contient les résultats des questions de l'évaluation se rapportant aux résultats des GEM. Dans ce domaine d'enquête, les évaluateurs ont cherché à comprendre la mesure dans laquelle les GEM sont conformes aux objectifs convenus (en mettant l'accent sur la Politique de 1996), si les GEM contribuent mieux que d'autres mécanismes aux résultats en matière de logement, les résultats imprévus entraînés par les GEM et la mesure dans laquelle les défauts et les arrérages des GEM ont contribué au fait que les conseils de bande des Premières nations bénéficient de certains niveaux d'intervention financière.

Les sections suivantes présentent les principales conclusions tirées en ce qui concerne les résultats.

6.1 Atteinte des objectifs

Les GEM respectent les objectifs fixés en permettant aux collectivités des Premières nations d'obtenir du financement pour le logement, en particulier du financement privé, qui constitue un élément clé de la Politique de 1996 sur le logement.

Comme l'indique la section 4.2, l'analyse de la progression des GEM entre 1996 et 2008 montre une augmentation considérable de l'utilisation de cet outil. La grande majorité des prêts sont utilisés pour la construction de nouvelles maisons. De 1996-1997 à 2007-2008, environ 92 % des prêts étaient utilisés pour construire de nouvelles maisons.

Il y a en outre des indications que même si la quantité de logements augmente, leur qualité diminue. Pour mesurer la quantité, AINC tient compte des taux de surpeuplement, qui sont déterminés selon la proportion des foyers qui comptent plus d'un occupant par pièce sous un même toit. Pendant la période visée par l'étude, les taux de surpeuplement dans les réserves ont diminué et sont passés de 33 % à 26 %⁴⁹. Même s'il s'agit d'une statistique encourageante, il reste encore beaucoup à faire pour que ce taux se compare au taux de surpeuplement des non-Autochtones qui n'est que de 3 %⁵⁰. En fait, 11 % des personnes dans les réserves vivent dans une habitation considérée comme « très surpeuplée » (1,5 personne ou plus par pièce)⁵¹. Pour mesurer la qualité des logements, AINC évalue dans quelle mesure les logements nécessitent des rénovations importantes à partir de données recueillies au cours des enquêtes. En 2006, cet indicateur a empiré, car 44 % des membres des Premières nations dans les réserves vivaient dans une habitation qui nécessitait des rénovations importantes contre 36 %⁵² en 1996. Les GEM contribuent aux deux mesures, grâce à des prêts pour de nouveaux logements (quantité) ainsi qu'à des prêts destinés à la rénovation (qualité). Comme l'indique la section 6.2,

⁴⁹ Canada. Statistique Canada. Peuples autochtones en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006. Ottawa : Statistique Canada, janvier 2008.

⁵⁰ Canada. Conseil du Trésor du Canada. 2008.

⁵¹ Canada. Statistique Canada. Peuples autochtones en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006. Ottawa : Statistique Canada, janvier 2008.

⁵² Canada. Statistique Canada. Peuples autochtones en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006. Ottawa : Statistique Canada, janvier 2008.

la contribution apportée par les GEM à la quantité de logements est évidente. L'influence des GEM sur la mesure de qualité est d'ailleurs illustrée dans les tableaux suivants⁵³.

En 2007-2008, le nombre de logements dans les réserves était estimé à 102 190. Cette statistique figure dans le tableau ci-dessous avec d'autres données relatives aux logements, recueillies par le Ministère à titre d'indication de la qualité des logements, par exemple, si des rénovations sont nécessaires ou si le logement est adéquat. Ces statistiques se rapportent au parc de logements en date de 2007-2008 et varient d'une région à l'autre. Le pourcentage de logements adéquats est plus élevé au Québec (environ 85,4 %), suivi par la Saskatchewan (environ 84 %) et le pourcentage le plus faible revient au Manitoba (environ 56,4 %).

| Région | Nombre total de logements | Remplacement nécessaire | | Rénovations importantes nécessaires | | Logement adéquat | |
|------------------------------|---------------------------|-------------------------|------------------|-------------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | Unités | % total d'unités | Unités | % total d'unités | Unités | % total d'unités |
| ATLANTIQUE | 6 494 | 237 | 3,65 % | 1 042 | 16,05 % | 5 215 | 80,30 % |
| QUÉBEC | 9 721 | 136 | 1,40 % | 1 283 | 13,20 % | 8 302 | 85,40 % |
| ONTARIO | 23 278 | 1 401 | 6,02 % | 4 475 | 19,22 % | 17 402 | 74,76 % |
| MANITOBA | 15 499 | 1 346 | 8,68 % | 5 416 | 34,94 % | 8 737 | 56,37 % |
| SASKATCHEWAN | 13 361 | 213 | 1,59 % | 1 928 | 14,43 % | 11 220 | 83,98 % |
| ALBERTA | 14 543 | 1 135 | 7,80 % | 4 851 | 33,36 % | 8 557 | 58,84 % |
| YUKON | 574 | 26 | 4,53 % | 94 | 16,38 % | 454 | 79,09 % |
| C.-B. | 18 720 | 1 229 | 6,57 % | 4 176 | 22,31 % | 13 315 | 71,13 % |
| A l'échelle nationale | 102 190 | 5 723 | 5,60 % | 23 265 | 22,77 % | 73 202 | 71,63 % |

Le tableau 8 montre le pourcentage total de logements dans chaque région assujetti à un prêt avec GEM (au cours de la période de 1996-1997 à 2007-2008) et le compare ensuite au pourcentage de logements adéquats en date de 2007-2008. Si les GEM permettent d'améliorer la qualité des logements, il serait donc légitime de s'attendre à une corrélation positive entre la proportion des logements visés par les GEM et la proportion des logements jugés adéquats. Il est toutefois difficile de tirer des conclusions de cette comparaison.

⁵³ Les données relatives aux GEM sont extraites de rapports régionaux produits par le modèle linéaire mixte généralisé pour chaque exercice financier et les données relatives au logement proviennent du Répertoire des biens liés au logement et à l'infrastructure, des Données ministérielles de base et du Compendium 2008 sur les données de programme d'AINC.

Tableau 8 : Comparaison entre les logements régionaux et les données relatives aux GEM

| Région | Nombre total de logements | Nombre d'unités couvertes par les prêts avec GEM | % des logements couverts par les GEM de 1996-1997 à 2007-2008 | % des logements adéquats en date de 2007-2008 |
|------------------------------|---------------------------|--|---|---|
| ATLANTIQUE | 6 494 | 1 654 | 25,5 % | 80,30 % |
| QUÉBEC | 9 721 | 3 666 | 37,7 % | 85,40 % |
| ONTARIO | 23 278 | 2 892 | 12,4 % | 74,76 % |
| MANITOBA | 15 499 | 3 522 | 22,7 % | 56,37 % |
| SASKATCHEWAN | 13 361 | 3 431 | 25,7 % | 83,98 % |
| ALBERTA | 14 543 | 3 222 | 22,2 % | 58,84 % |
| YUKON | 574 | 125 | 21,8 % | 79,09 % |
| C.-B. | 18 720 | 3 799 | 20,3 % | 71,13 % |
| A l'échelle nationale | 102 190 | 22 311 | 21,8 % | 71,63 % |

Le Québec, la Saskatchewan et l'Atlantique occupent les trois premiers rangs en matière de logement adéquat. Ces régions possèdent également le nombre le plus élevé de logements couverts par les GEM depuis les 12 dernières années; le Québec à 37,7 %, suivi de la Saskatchewan à 25,7 % et de l'Atlantique à 25,5 %. Il existe cependant moins de corrélation en ce qui concerne les autres régions. Par exemple, les deux régions suivantes qui font partie des régions, dont le pourcentage d'unités couvertes par les GEM est le plus élevé, sont le Manitoba et l'Alberta (environ 22 % ou 23 %). Ces deux régions arrivent toutefois au dernier rang en matière de logements adéquats. La plus faible utilisation des GEM pour les projets de logement au cours des 12 dernières années se trouve en Ontario (environ 12,4 %) et pourtant, sa proportion de logements adéquats se situe tout de même au-dessus de la moyenne nationale. L'évaluation des GEM de 2007 a également permis de conclure qu'il n'y a aucune corrélation directe entre l'utilisation la plus élevée de prêts avec GEM et le pourcentage le plus élevé de logements adéquats⁵⁴.

La Politique du gouvernement du Canada en matière de logement dans les réserves est principalement fondée sur la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves. Cette politique se fonde sur quatre principes clés : le contrôle de la collectivité, le développement du potentiel, le partage des responsabilités et l'accès au capital privé. Les Premières nations avaient en fait le choix d'adopter ou non la Politique de 1996. Elles devaient alors établir une série de politiques, de programmes et un plan pluriannuel sur le logement afin d'être admissibles au financement offert dans le cadre de la Politique de 1996. Cette politique visait à fournir aux Premières nations qui l'ont adoptée des dispositions en matière de financement plus souples⁵⁵.

⁵⁴ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Rapport sur les garanties d'emprunt ministérielles de l'AINC*. Ottawa : Préparé pour la Direction générale du développement communautaire, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, juin 2007.

⁵⁵ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Évaluation de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves*. Secteur de la vérification et de l'évaluation. Ottawa : ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, février 2008.

Les deux tiers des gestionnaires d'AINC interrogés croient que les GEM contribuent à l'atteinte des objectifs de la Politique de 1996 sur le logement. En fait, les GEM offrent aux collectivités plus d'occasions de financement en matière de logement ainsi que la capacité d'obtenir des fonds. L'utilisation des GEM permet également aux Premières nations d'avoir recours à une autre source de fonds pour les projets de logement, ce qui donne un meilleur contrôle et plus de responsabilités à ces collectivités. La Politique de 1996 visait à donner plus de souplesse dans leurs dispositions en matière de financement aux collectivités qui l'ont adoptée et les GEM ont facilité l'atteinte de cet objectif en proposant un moyen d'obtenir du financement auquel les collectivités n'auraient pas accès autrement. À cet égard, certains répondants croient que les GEM contribuent à la politique. D'autres croient que les GEM contribuent à la politique, bien que le progrès réalisé jusqu'à maintenant en ce qui a trait à l'atteinte des objectifs relatifs à cette politique soit insuffisant.

À différents moments pendant les entretiens avec les représentants des Premières nations, les répondants ont évoqué à plusieurs reprises le manque de compétences et de continuité du personnel au sein des collectivités, ce qui nuit à la conception des logements et à l'utilisation des ressources disponibles. Ce manque de compétences et de continuité ralentit le processus des collectivités qui souhaitent utiliser les GEM aux fins de logement. De plus, sans une compréhension totale des répercussions du niveau croissant d'endettement et de la gestion du flux monétaire net, les collectivités ont souvent du mal à maintenir une bonne santé financière. L'étude des documents révèle qu'un grand nombre de Premières nations ne comprennent pas bien les principes de base du financement par des prêts dans le cadre des plans de développement de logements et les différents facteurs comme les taux de roulement élevés et les niveaux de charge de travail. Ces manques de connaissances entraînent actuellement des risques importants sur le plan de la gestion efficace des GEM⁵⁶.

Ce fait était clair dans au moins une étude de cas. La collectivité mentionnée compte moins de 100 habitants dans la réserve, qui est située dans un secteur éloigné de la province. Le manque de personnel, et par conséquent, de compétences et d'expérience, est l'une des raisons pour lesquelles la collectivité en question n'a pas été en mesure de concevoir et de construire de nouveaux logements au cours d'une période de près de 10 ans. Ce n'est que maintenant, avec l'aide de consultants externes embauchés, que la collectivité a été en mesure d'envisager d'élargir son programme de logement.

6.2 De meilleurs résultats en matière de logement

Même si les incidences des GEM sur les résultats en matière de logement sont influencées par la capacité de la collectivité des Premières nations à générer des revenus afin de maintenir un flux monétaire net positif, les GEM entraînent tout de même de meilleurs résultats que d'autres mécanismes, comme les subventions d'investissement, et offrent davantage de responsabilités. Certes, des subventions pourraient être efficaces en raison de la réduction du niveau d'endettement des collectivités, mais il faudrait qu'elles se comparent au niveau d'autorisation des GEM, ce qui est très improbable.

⁵⁶ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Rapport sur les garanties d'emprunt ministérielles de l'AINC*. Ottawa : Préparé pour la Direction générale du développement communautaire, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, juin 2007.

Les représentants d'AINC et des Premières nations se sont vu demander si les GEM favorisaient de meilleurs résultats en matière de logement, comparativement à d'autres mécanismes, notamment les subventions d'investissement. Près des deux tiers des répondants d'AINC croient que pour que les subventions favorisent de meilleurs résultats en matière de logement, la seule manière serait que le montant de la subvention soit égal à l'autorisation pour les GEM.

Toutefois, étant donné que cette situation est très improbable en raison du volume même des dépenses qui seraient nécessaires (le niveau de l'autorisation des GEM s'élève actuellement à 2,2 milliards de dollars), les GEM permettent d'obtenir de meilleurs résultats relatifs en matière de logement. Les répondants perçoivent également les GEM comme un outil qui permet de responsabiliser davantage les collectivités, en comparaison à un système de subventions, en les forçant à prendre la responsabilité de leurs dépenses et, en cas d'arrérages ou de défaut, peut travailler en collaboration avec la collectivité afin de recouvrer tout solde impayé du prêt.

Selon les répondants, les GEM entraînent des résultats positifs et permettent d'utiliser d'autres sources de financement pour d'autres projets ou programmes. De plus, les GEM pour l'accession à la propriété individuelle procurent la « fierté de l'accès à la propriété » aux propriétaires. Alors que la moitié des représentants des Premières nations croient que les subventions d'investissement ont une incidence énorme, environ 30 % des représentants croient que les GEM permettent d'obtenir de meilleurs résultats parce qu'ils sont bien compris et bien connus et que les subventions d'investissement n'atteindront jamais un niveau suffisant pour respecter les exigences en matière de logement des Premières nations. En outre, les programmes de la SCHL, qui nécessitent l'utilisation des GEM, permettent simplement d'augmenter le nombre de logements, comparativement aux subventions d'investissement.

Parallèlement, les autres répondants d'AINC n'ont pas une opinion aussi tranchée. Certains d'entre eux croient qu'en raison des problèmes de passif éventuel et de flux monétaire net qui peuvent être le résultat de l'augmentation du niveau d'endettement d'une Première nation, entraîné par des prêts garantis par les GEM, les GEM ne peuvent pas donner de meilleurs résultats. Plusieurs représentants ont remarqué que les résultats sont meilleurs avec l'utilisation des GEM parce que les Premières nations peuvent tirer profit des fonds et ainsi construire plus de logements. Toutefois, les prêts garantis par les GEM peuvent entraîner des problèmes de flux monétaire importants, ce qui peut mettre un terme au développement de la collectivité.

De nombreux répondants et participants interrogés au cours des cinq études de cas ont soulevé la difficulté pour une collectivité de maintenir un flux monétaire positif. Afin d'éviter les arrérages, et sans les revenus de location de leurs membres, les collectivités ont généralement besoin de puiser dans d'autres sources de revenus pour rembourser leurs prêts. Les collectivités qui possèdent des recettes autonomes ont plus de facilité à investir ces recettes dans les logements pour la collectivité. Cependant, pour les collectivités qui dépendent des transferts du gouvernement, l'argent servant à rembourser ces prêts est obtenu aux dépens d'autres besoins de la collectivité, et provient généralement de fonds d'investissement et d'infrastructure.

Essentiellement, le financement qui sert à répondre aux besoins en matière de logement peut entraîner des manques dans d'autres secteurs pour de nombreuses collectivités.

L'étude des documents, les entrevues et les études de cas témoignent de la difficulté de maintenir des logements dans les réserves. En général, il semble que les logements dans les réserves se détériorent plus rapidement en raison des méthodes ou des matériaux de construction non

conformes aux normes, du manque d'entretien approprié et du surpeuplement⁵⁷. Dans certains cas, la durée de vie des logements est inférieure à la période d'amortissement de 25 ans liée aux GEM⁵⁸. Comme l'indique la section 6.1, la qualité des logements a diminué au cours des 12 dernières années. Les cinq collectivités visées par les études de cas, quelle que soit leur santé financière, avaient de la difficulté à maintenir leurs logements, et chacune se démenait pour obtenir du financement supplémentaire chaque année pour assumer les coûts de rénovation et d'entretien, et ce, outre le financement qu'elles recevaient déjà annuellement d'AINC. Au cours de la dernière année, la plupart de ces collectivités ont obtenu du financement dans le cadre du Plan d'action économique du Canada pour effectuer des rénovations dans leur parc de logements. Quatre des collectivités possèdent des maisons dans la réserve qui ont été jugées invivables.

La grande majorité des GEM est utilisée pour construire de nouvelles maisons. De 1996-1997 à 2007-2008, environ 86,4 % des prêts ont été utilisés pour construire de nouvelles maisons. Seulement 7,3 % de l'ensemble des prêts a servi à effectuer des rénovations (l'achat de maison représente les 6,4 % restants). Le tableau 2 (qui figure dans l'introduction) montre également les différents montants moyens de prêts pour trois types de projets. Les projets de rénovation obtiennent le montant moyen le plus faible (environ 23 381 \$ pour chaque logement), comparativement aux prêts pour des projets de construction (environ 73 720 \$ par logement).

Tableau 2 : Prêts avec GEM de 1996-1997 à 2007-2008 par type de projet de logement

| But du prêt | Nombre de prêts | % du nombre total | Montant garanti | Montant moyen du prêt | Nombre d'unités | % du total d'unités | Prêt moyen par logement |
|--------------|------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------------------------|-------------------|---------------------|------------------------------------|
| Construction | 3 738 | 86,4 | 1 526 884 564,02 \$ | 408 476,34 \$ | 20 712 | 92,8 | 73 719,80 \$ |
| Rénovation | 314 | 7,3 | 16 460 476,67 \$ | 52 421,90 \$ | 704 | 3,2 | 23 381,36 \$ |
| Achat | 276 | 6,4 | 52 855 537,07 \$ | 191 505,57 \$ | 895 | 4,0 | 59 056,47 \$ |
| | Total : 4 328 | | Total : 1 596 200 577,76 \$ | Moyenne pondérée : 369 006,72 \$ | Total : 22 311 | | Moyenne pondérée : 71 522,43 \$ |

6.3 Résultats imprévus

Le financement de la construction de valeurs immobilisées accroît les problèmes relatifs au flux monétaire en raison de l'augmentation du niveau d'endettement des conseils de bande des Premières nations. Par conséquent, de nombreuses collectivités ont recours aux fonds réservés à d'autres secteurs d'activités afin de rembourser leurs prêts hypothécaires. De manière plus positive, dans la mesure du possible, les collectivités font appel aux ressources locales et à des ouvriers locaux qualifiés dans le domaine de la construction et de l'entretien des nouveaux logements.

Lorsque demandé s'ils s'attendaient à des résultats positifs ou négatifs découlant de l'utilisation de GEM, la moitié des répondants des Premières nations ont indiqué qu'ils s'attendaient à des

⁵⁷ CANADA. Bureau du vérificateur général du Canada. Avril 2003. Chapitre 6 – Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves. Ottawa : Bureau du vérificateur général du Canada.

⁵⁸ Canada, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. 2009. Cadre de référence des répercussions de l'évaluation des garanties d'emprunt ministérielles. Ottawa : Secteur de la vérification et de l'évaluation, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

résultats négatifs. Plus précisément, l'augmentation du niveau d'endettement des collectivités qui ont recours à du financement constitue un problème et les répercussions sur le flux monétaire de la bande peuvent placer la collectivité dans une situation qui pourrait exiger une intervention d'AINC en matière de gestion financière. Un cinquième des répondants d'AINC, lorsqu'ils ont été questionnés au sujet de l'efficacité des GEM, ont mentionné que, du point de vue d'une Première nation, l'augmentation du niveau d'endettement et les conséquences associées au flux monétaire auxquelles sont confrontées de nombreuses collectivités peuvent être considérées comme n'apportant aucun avantage puisqu'un problème (manque de logement de qualité) est remplacé par un autre (impossibilité de gérer les dettes).

L'autre moitié des répondants des Premières nations ont mentionné qu'ils s'attendaient à des résultats imprévus positifs, et précisément à ce que les GEM contribuent au développement économique relatif aux compétences et aux emplois en matière de construction, étant donné que des fournisseurs locaux reçoivent une bonne partie des contrats pour la construction de maisons. Une étude de 2006 menée par la SCHL sur les répercussions économiques de la construction résidentielle dans les réserves confirme cette réalité :

- En 2004, les répercussions économiques locales représentaient 34 % de la valeur de construction des Premières nations.
- En 2004, la construction résidentielle a créé 4 250 emplois équivalent temps plein locaux.
- En tout, 1,3 année-personne en emploi local pour chaque nouvelle unité d'habitation, 2,4 années-personnes en emploi local si les projets d'infrastructure connexes sont inclus et 0,23 année-personne par unité rénovée ont été générées.

Cette étude indique également que les bandes ont tendance à faire appel à la main-d'œuvre locale et à utiliser des matériaux locaux pour les projets qu'elles financent elles-mêmes et qu'entre autres, un meilleur financement contribue à créer plus d'activités locales en matière de construction résidentielle et ainsi à stimuler l'économie locale. Ce point a également été soulevé dans les cinq études de cas; dans la mesure du possible, les bandes font appel aux habitants et à des ouvriers locaux qualifiés pour réaliser les projets de construction. En outre, deux des études de cas (régions de la C.-B. et de l'Atlantique) rapportent qu'ils ont été en mesure de profiter des programmes d'AINC, de la SCHL et de Ressources humaines et Développement des compétences Canada qui permettent d'envoyer les membres de la collectivité en formation afin qu'ils acquièrent certaines compétences et qualifications en vue de contribuer au développement de la collectivité, et principalement les compétences nécessaires à la construction et à l'entretien (p. ex. plomberie, menuiserie, etc.).

Comme l'indique la section 6.2, les répondants et les participants interrogés dans le cadre des cinq études de cas ont soulevé que, dans le but d'éviter les arrérages et sans les revenus de location de leurs membres, les collectivités doivent souvent faire usage d'autres revenus pour rembourser leurs prêts, généralement les mises de fonds et les fonds d'infrastructure. Essentiellement, pour de nombreuses collectivités, le fait d'utiliser certains fonds pour répondre à des besoins en matière de logement peut créer des manques dans d'autres secteurs.

Il n'y a aucune indication dans les études de cas voulant que les interventions actuelles ou passées auprès de communautés découlent directement des GEM.

6.4 Intervention financière dans les collectivités des Premières nations

De nombreuses collectivités des Premières nations connaissent des difficultés financières, auxquelles sont ajoutées des difficultés de flux monétaire liées à la gestion des niveaux de dettes et aux paiements d'hypothèques. Même si les Premières nations croient que les dettes et les défauts en matière de logement sont des facteurs importants qui entraînent différents niveaux d'intervention, il y a très peu d'indications voulant que les dettes relatives au logement constituent un facteur important qui nécessite qu'une collectivité fasse l'objet d'une intervention.

Comme l'indique la section 6.3, de nombreux répondants d'AINC et des Premières nations croient que l'augmentation du niveau d'endettement des collectivités en capitaux de financement, garantis par les GEM, représente un problème et peut entraîner des difficultés financières pour les collectivités des Premières nations. L'évaluation de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves indique que plusieurs collectivités des Premières nations ont indiqué éprouver des difficultés financières découlant du remboursement de prêts, lesquelles ont entraîné une intervention par un tiers et ont mené à un redressement de la situation relative à la gestion du portefeuille des logements ou à un endettement chronique et à la suppression de certains programmes et dépenses en immobilisation. Le rapport de 2003 du vérificateur général et le Plan d'action sur le logement des Premières nations 2005 de l'Assemblée des Premières nations en sont venus à des conclusions semblables.

Les répondants des Premières nations se sont vu demander dans quelle mesure ils croient que les arrérages et les défauts des GEM contribuent à ce que les collectivités soient gérées ou cogérées par des tiers. Plus de la moitié des principales personnes interrogées savaient que des collectivités font l'objet d'interventions en raison de défauts et d'arrérages des GEM, mais aucun répondant n'était en mesure de fournir un exemple précis. Un des répondants a même indiqué qu'il ne savait pas si cela se produisait, soulignant que très peu de collectivités sont gérées par un tiers. De plus, même s'il peut y avoir un lien avec les dettes en matière de logement, il est difficile d'établir un lien précis à cet égard. En date d'août 2009, 23 collectivités étaient gérées par un tiers⁵⁹.

Les répondants avaient également des opinions divergentes à ce propos. En effet, un des répondants croyait que 90 % des interventions sont le résultat de défauts en matière de logement, et ce, à cause des GEM. Un autre répondant estimait que toute collectivité des Premières nations gérée par un tiers se trouve dans cette situation à cause d'un défaut relatif aux GEM, mais il n'a fourni aucun exemple précis. Comme l'indique la section 4.2, il est compréhensible qu'aucun répondant n'ait pu fournir un exemple concret à ce sujet, étant donné que le niveau de défauts et d'arrérages des GEM est extrêmement faible.

Un autre groupe de répondants des Premières nations a mentionné que les GEM pouvaient avoir un lien avec l'intervention d'un tiers, mais qu'il ne s'agit pas de la seule raison, ou que les GEM n'ont rien à voir avec cette situation. Un des répondants ne connaissait aucune bande qui a fait l'objet d'une intervention seulement pour le logement. Il a toutefois indiqué que les dettes de logement n'aident pas les collectivités à se sortir des difficultés financières.

⁵⁹ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Liste des bénéficiaires d'une intervention*. Ottawa : Système de paiement de transfert aux Premières nations et aux Inuits, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, août 2009.

L'incapacité à lier directement les défauts et les arrérages des GEM aux interventions était décrite de la même façon dans toutes les études de cas. Trois des cinq collectivités visées dans les régions de la C.-B., de l'Ontario et de l'Atlantique se trouvaient en situation d'intervention, à différents niveaux (y compris les Plans de gestion corrective, la cogestion ou la gestion par un tiers), ou venaient tout juste de terminer l'intervention. Même s'il est mentionné que le service de la dette a aggravé les problèmes de flux monétaire qui ont entraîné un déficit, tous les participants affirment que d'autres problèmes plus généraux avaient également mené à des interventions, comme des décisions en matière de gestion et des contrôles internes.

6.5 Conclusion

Dans l'ensemble, les GEM semblent atteindre les objectifs fixés en servant de garantie de prêt pour l'obtention de financement. Toutefois, ce n'est pas connu si certaines collectivités ne sont pas en mesure d'obtenir du financement même en ayant recours aux GEM, et si c'est le cas, combien d'entre elles sont dans cette situation. Les GEM constituent des outils qui fournissent l'accès à des fonds privés pour le logement et qui appuient ainsi la Politique de 1996. Même si les objectifs mentionnés des GEM sont avantageux, relativement aux dispositions de la *Loi sur les Indiens*, ils n'abordent pas directement le fait que les GEM constituent des outils qui peuvent faciliter l'amélioration de la quantité et de la qualité des logements dans les réserves. Bien que ces outils soient très utilisés depuis 1996, ils sont accessibles depuis 1966, ce qui fait que de conclusion ne peut pas être tirée à savoir s'ils ont contribué à apporter des changements dans le domaine du logement, relativement au financement privé. Mis à part l'appui fourni à certaines collectivités pour la présentation d'une demande, il n'y a aucune indication que les GEM ont entraîné des changements sur le plan du renforcement des capacités.

Les GEM entraînent de meilleurs résultats en matière de logement, y compris une responsabilisation accrue puisqu'il est peu probable que le montant de subventions d'investissement dépasse celui de l'autorisation des GEM. L'utilisation des GEM semble très axée sur les revenus relatifs à la quantité, en particulier pour les logements sociaux. La qualité des logements représente encore un problème important pour les collectivités, lesquelles semblent préférer les subventions et les autres programmes de financement au financement par des prêts pour surmonter ce problème. Certaines indications semblent révéler que la construction d'un plus grand nombre de logements à l'aide des GEM a eu une influence négative en entraînant des problèmes de flux monétaire découlant de niveaux d'endettement plus élevés dans certaines collectivités des Premières nations, et une influence positive en augmentant le développement économique dans d'autres collectivités. Il y a toutefois peu d'indications révélant que les défauts des GEM ont contribué de manière considérable à ce qu'une collectivité en vienne à être gérée ou cogérée par un tiers. Même si ces dettes à long terme rendent la situation encore plus difficile pour les collectivités qui souhaitent se sortir de leurs problèmes financiers, des preuves empiriques indiquent que les décisions prises en matière de gestion mènent souvent à des déficits d'exploitation et à des dettes cumulatives.

7. Résultats de l'évaluation – Efficience

La présente section contient les résultats des questions de l'évaluation se rapportant à l'efficience des GEM. Dans ce domaine d'enquête, les évaluateurs ont cherché à comprendre si les résultats des GEM sont justifiables, du point de vue des coûts inhérents à leur mise en œuvre.

Les sections suivantes résument les principaux résultats relatifs à l'efficience.

7.1 Les GEM sont efficaces

Le processus d'approbation et d'octroi des GEM est un processus essentiellement administratif, au coût relativement peu élevé, qui offre des avantages considérables pour ce qui est du logement dans les réserves. Les intervenants interrogés estiment aussi qu'il s'agit d'un outil très efficace.

Les GEM atteignent les objectifs visés en permettant aux collectivités des Premières nations d'avoir accès à un financement, en particulier à des fonds privés, à des fins résidentielles, ce qui constitue l'un des points importants de la Politique de 1996 sur le logement.

Comme l'indique la section 4.2, l'analyse de la progression de l'utilisation des GEM entre 1996 et 2008 témoigne d'une hausse marquée. Comme l'indique la section 3.2, les données démontrent aussi que, historiquement, les taux de défaut de paiement des hypothèques obtenues à l'aide de GEM se comparent à ceux observés hors réserve. Depuis 1966, AINC a accordé plus de 2,5 milliards de dollars en garanties, et les défauts se sont quant à eux élevés à 15,5 millions de dollars⁶⁰. Sur 42 ans, le taux de défaut est donc inférieur à 1 %.

Les trois quarts des principales personnes interrogées estiment que les GEM constituent un outil très efficace pour recueillir des fonds destinés au logement dans les réserves, puisqu'il s'agit essentiellement d'un exercice administratif, qui nécessite une quantité de ressources relativement limitée pour le mettre en œuvre et l'utiliser. Plus d'un répondant a souligné que les coûts associés à l'administration du programme étaient négligeables. Bon nombre des personnes interrogées ont aussi mentionné que le coût ne se traduisait que par le passif éventuel, et qu'une fois le prêt remboursé, la GEM ne coûtait rien au gouvernement. Qui plus est, les taux de défaut sont si bas que, même si le coût réel de ces logements n'a pas été très élevé pour le gouvernement, ce programme s'est traduit, entre 1996-1997 et 2007-2008, par environ 26 000 nouveaux logements dans les réserves.

7.2 Conclusions

Entre 1996-1997 et 2007-2008, les GEM ont permis la construction d'environ 26 000 nouveaux logements, avec un total de moins de 2 millions de dollars par an en défauts, en plus des frais administratifs, de sorte qu'ils sont viables et que le programme peut se poursuivre. Bien que le passif éventuel puisse atteindre 2,2 milliards de dollars, l'incidence d'un tel risque s'avère négligeable, le taux de défaut historique n'étant que de 0,6 %.

⁶⁰ Canada. Conseil du Trésor. 2008.

8. Résultats de l'évaluation – Orientations futures

La présente section contient les résultats des questions de l'évaluation se rapportant aux orientations futures des GEM. Dans ce domaine d'enquête, les évaluateurs ont cherché à comprendre si les GEM pourraient éventuellement être appliquées à d'autres domaines.

Les sections suivantes résument les principaux résultats relatifs aux orientations futures.

8.1 Usage plus répandu des GEM

La possibilité d'étendre l'utilisation des GEM à d'autres domaines n'a pas été perçue de manière positive par les collectivités des Premières nations.

En général, cet énoncé s'applique également aux principaux informateurs. Par exemple, le représentant d'une Première nation a indiqué que cette mesure ne devrait être prise « qu'en dernier recours », et qu'ils préféreraient explorer d'autres pistes de solution. Un autre a indiqué que si le processus fonctionnait, alors il faudrait se pencher sur la question, mais que comme les GEM étaient accordées assez facilement à l'heure actuelle, il faudrait veiller à ne pas trop accroître les niveaux d'endettement.

Le quart des réponses positives formulées concernaient les projets d'infrastructures communautaires ou les logements réservés aux enseignants (appartenant à la bande). Il a aussi été suggéré à AINC d'élaborer un programme spécifique pour faciliter les rénovations résidentielles.

La directive régissant l'approbation et la gestion des GEM stipule qu'elles doivent servir à des prêts résidentiels sur des terres de réserve⁶¹. Par conséquent, en vertu de la politique et des pouvoirs actuels, les GEM ne peuvent être utilisées à des fins autres que le logement.

8.2 Conclusions

L'intérêt pour l'utilisation des GEM à des fins autres que résidentielles est limité.

⁶¹ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada.

9. Conclusions

9.1 Conclusions

L'objectif principal de la présente évaluation consistait à réaliser une étude détaillée des GEM afin de produire un rapport stratégique, neutre, fondé sur les faits, et ce, dans les délais impartis. Les auteurs de l'évaluation se sont donc penchés sur la pertinence, la justification, la conception, la réalisation, la réussite, les retombées et l'efficacité des GEM. La portée de l'évaluation s'est limitée à l'utilisation des GEM, entre 1996 et 2008, à titre d'outil de financement du logement des collectivités des Premières nations. Bien que les GEM aient été utilisées pour garantir des prêts hypothécaires depuis 1966, la portée de l'évaluation est limitée, afin d'analyser certains aspects des domaines d'enquête, depuis l'élaboration de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves.

L'évaluation vient appuyer les conclusions suivantes pour ce qui est de la pertinence, de la clarté, de l'efficacité, des résultats, de la conception et de la mise en œuvre, ainsi que des orientations futures.

Pertinence

Les objectifs des GEM sont conformes aux priorités gouvernementales en matière de logement au sein des collectivités des Premières nations. Il s'agit d'un outil pertinent, puisqu'il est nécessaire à la participation au programme de l'article 95, un programme de logement social de la SCHL, et que son utilité a été prouvée au fil des ans. Les GEM sont efficaces, ayant permis aux collectivités de construire, entre 1996-1997 et 2007-2008, environ 26 000 nouveaux logements qui n'existeraient peut-être pas sans cette mesure. Les solutions de rechange aux GEM dépendent énormément de la santé financière de leur collectivité, et sont par conséquent accessibles à environ 15 % des bandes. La révision des critères d'admissibilité à ces solutions de rechange ou l'élaboration de telles solutions pourrait permettre à davantage de collectivités des Premières nations d'accéder au financement nécessaire pour construire des logements. Des solutions plus accessibles pourraient donner la chance aux collectivités d'utiliser des ressources qui leur conviendraient mieux.

L'absence de GEM mettrait essentiellement fin à l'expansion des programmes de logement dans la plupart des collectivités des Premières nations, surtout les plus petites, celles qui sont situées dans des milieux ruraux ou éloignés, ou qui sont aux prises avec des difficultés financières. La SCHL devrait aussi apporter des modifications d'ordre législatif à ses programmes, en plus de devoir exiger le versement d'une prime prohibitive pour assurer le prêt, ou encore faire changer la loi pertinente. AINC agit à titre de responsable de bon nombre de politiques appliquées dans les réserves, et son ministre peut accorder les pouvoirs nécessaires pour fournir des garanties. Il n'existe pas suffisamment d'arguments en faveur de la mise en place d'un nouveau mécanisme de prestation.

Clarté

AINC ne vérifie pas actuellement si les objectifs en matière de GEM sont atteints, mais il surveille tout de même l'utilisation de l'autorisation des GEM. Il n'a pas fixé d'objectifs de rendement pour les GEM, mais il recueille l'information pertinente se rapportant aux perspectives de logement, et assure le suivi approprié, ce qui laisse croire que l'atteinte des objectifs propres aux GEM peut être évaluée, mais qu'un plan exhaustif de gestion du rendement sera nécessaire.

Selon un examen des statistiques et des tendances, les Premières nations se fient aux GEM pour garantir l'accès au financement des projets résidentiels dans les réserves. Comme la population des réserves est de plus en plus jeune et nombreuse, les bandes devront faire face à des pressions de plus en plus fortes pour répondre aux besoins de leurs membres en matière de logement.

Conception et mise en œuvre

Il n'existe aucune indication de l'établissement d'un modèle logique énonçant les résultats escomptés pour les GEM, ou de la nécessité de définir un tel modèle. La portée, les objectifs et les critères d'admissibilité des GEM sont habituellement clairs. Si le processus global d'octroi des GEM est similaire dans l'ensemble du pays, les délais d'obtention des fonds peuvent quant à eux varier, tout comme les processus internes d'AINC, mais ces questions devraient toutes être réglées avec la mise en œuvre du nouveau manuel des procédures et du nouveau MGGE. Il ne semble pas exister de cas où des GEM aient été approuvées pour réaliser des projets autres que des projets résidentiels.

Les responsabilités et les rôles propres à la conception et à la mise en place de GEM sont définis dans différents documents afférents, et sont généralement compris et respectés. À l'avenir, les régions se verront confier leurs propres pouvoirs, placés sous l'égide de l'autorité nationale, afin d'empêcher de nouveaux dépassements. Bien que l'incidence des risques associés aux défauts soit importante (jusqu'à 2,2 milliards de dollars), le faible taux de défaut, combiné à la présence d'un fonds de réserve pour couvrir les pertes, qui n'a jamais été dépensé au complet, signifie que le risque est faible, et par conséquent que le gouvernement du Canada ne s'expose pas à un risque considérable.

Résultats

Les GEM semblent atteindre leurs objectifs, à savoir d'offrir les garanties nécessaires à l'obtention de prêts. Il s'agit d'un outil donnant accès à des fonds privés destinés au logement, conformément à la Politique de 1996. Bien que les objectifs énoncés des GEM soient pertinents, du point de vue de la *Loi sur les Indiens*, ils ne tiennent pas directement compte du fait que les GEM sont un outil pouvant servir à faciliter l'amélioration de la qualité et du nombre de logements. Hormis un certain soutien offert aux collectivités pour la préparation des demandes, il n'existe pas de retombées tangibles des GEM sur l'amélioration des capacités.

Les GEM permettent d'obtenir de meilleurs résultats en matière de logement, le montant des subventions d'immobilisations (si elles sont offertes) ayant peu de chances d'être égal à celui de l'autorisation des GEM ou de la surpasser. L'usage des GEM semble fortement axé sur la

quantité de logements, et surtout de logements sociaux (programme de l'article 95 de la SCHL), tandis que la qualité du logement continue de poser des problèmes importants aux collectivités.

Il existe certains éléments permettant de croire que la construction d'un plus grand nombre de logements, à l'aide des GEM, aurait eu des retombées négatives au sein de certaines collectivités des Premières nations, en raison de la création de problèmes de liquidité attribuables à une hausse de l'endettement, et des retombées positives dans d'autres collectivités, grâce à l'accroissement du développement économique. Les preuves voulant que les défauts de remboursement des GEM au sein d'une collectivité contribuent de manière importante au placement sous le régime de la gestion ou de la cogestion par un tiers.

Efficiencie

Entre 1996-1997 et 2007-2008, les GEM ont permis la construction d'environ 26 000 nouveaux logements, avec un total de moins de 2 millions de dollars par an en défauts, en plus des frais administratifs, de sorte qu'ils sont viables et que le programme peut se poursuivre. Bien que le passif éventuel puisse atteindre 2,2 milliards de dollars, l'incidence d'un tel risque s'avère négligeable.

L'élaboration d'autres solutions en matière de financement ou la modification des critères du programme de l'article 95 de la SCHL pourraient permettre à des collectivités ne pouvant profiter des GEM d'avoir accès à de nouveaux logements.

Orientations futures

L'intérêt envers l'utilisation des GEM à des fins autres que résidentielles est limité et de toute façon, en vertu de la politique actuelle, les GEM ne peuvent servir qu'au logement dans les réserves.

Annexe A – Matrice d'évaluation

| Questions d'évaluation, par domaine d'enquête | | Source | | | |
|---|---|---|----------------------------|-------------------------------------|--------------|
| | | Données administratives et statistiques | Examen de la documentation | Entrevues auprès de répondants clés | Étude de cas |
| 1.0 | Pertinence | | | | |
| 1.1 | Les objectifs des GEM sont-ils conformes aux priorités du gouvernement du Canada et aux objectifs stratégiques du Ministère pour le logement dans les collectivités des Premières nations? | | ✓ | ✓ | |
| 1.2 | Dans quelle mesure les GEM sont-elles toujours pertinentes? Quels sont les mécanismes autres que les GEM permettant d'offrir une garantie de prêt pour le logement dans les réserves, notamment par des partenariats? Les GEM constituent-elles un moyen efficace pour offrir aux Premières nations du financement au logement? | | ✓ | ✓ | ✓ |
| 1.3 | Quel intérêt y a-t-il pour les Premières nations à offrir cette initiative du gouvernement aux conseils de bande des Premières nations et à leurs membres vivant dans les réserves? | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 1.4 | Quelles seraient les répercussions sur les conseils de bande des Premières nations et sur leurs membres vivant dans les réserves si les GEM n'existaient pas? | | ✓ | ✓ | ✓ |
| 1.5 | Pourquoi AINC est-il chargé de mettre en œuvre les GEM et non pas un autre agent de mise en œuvre? | | ✓ | ✓ | |
| 2.0 | Clarté | | | | |
| 2.1 | Jusqu'à quel point peut-on mesurer l'atteinte de ces objectifs? | | ✓ | ✓ | |
| 2.2 | Les statistiques quantitatives et qualitatives indiquent-elles la portée et l'évolution du rendement des GEM au cours de cette période? Le cas échéant, ces sources fournissent-elles une estimation de la capacité des GEM à répondre aux pressions démographiques prévues chez les Premières nations? | ✓ | ✓ | | |
| 3.0 | Résultats | | | | |
| 3.1 | Dans quelle mesure les GEM atteignent-elles les objectifs énoncés? Du point de vue de l'approche globale adoptée par le gouvernement du Canada depuis 1996, dans quelle mesure peut-on affirmer qu'elles ont entraîné des changements au chapitre du logement dans les collectivités des Premières nations, plus particulièrement dans l'accès au financement privé et le renforcement des capacités? | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 3.2 | Le fait que les GEM permettent d'obtenir des prêts en vertu d'ententes à long terme entraîne-t-il de meilleurs résultats pour le logement par rapport à d'autres mécanismes (p. ex. les subventions d'investissement)? | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 3.3 | Le recours aux GEM pourrait-il avoir des conséquences imprévues ou des résultats positifs ou négatifs imprévus (p. ex. sur la situation financière des Premières nations)? | | ✓ | ✓ | ✓ |
| 3.4 | Dans quelle mesure les défauts et les arriérés de paiement liés aux GEM ont-ils joué un rôle dans le fait qu'une collectivité soit placée sous régime de gestion par un tiers ou de cogestion? | | ✓ | ✓ | ✓ |
| 4.0 | Rentabilité | | | | |
| 4.1 | Les GEM génèrent-elles des résultats justifiables et viables par rapport aux coûts engagés pour leur mise en œuvre? | ✓ | ✓ | ✓ | |
| 5.0 | Conception et prestation | | | | |
| 5.1 | Quels sont les objectifs, la portée et les critères d'admissibilité attribués aux GEM? Ces éléments sont-ils clairement définis? Y a-t-il un modèle logique établissant les résultats souhaités des GEM? | | ✓ | ✓ | |
| 5.2 | Dans quelle mesure les processus, les coûts et la satisfaction de la clientèle ont-ils été uniformes dans l'ensemble du Canada? Y a-t-il des variations d'une région à l'autre? Des GEM ont-elles été approuvées pour des projets autres que des habitations? Le cas échéant, quelles répercussions ces projets ont-ils eues sur l'exposition du gouvernement du Canada et des Premières nations au risque de défaut de paiement? | | ✓ | ✓ | |
| 5.3 | Quels sont les rôles et les responsabilités d'AINC, de la SCHL, des conseils de bande des Premières nations et des membres des Premières nations dans les réserves en ce qui a trait aux GEM? Sont-ils clairement définis, compris et respectés? | | ✓ | ✓ | ✓ |
| 5.4 | L'autorisation de GEM est-elle gérée avec la diligence requise, y compris par les bureaux régionaux? Les renseignements sur la mesure du rendement (succès) des GEM sont-ils compilés systématiquement et adéquatement? | | ✓ | ✓ | |
| 5.5 | À quels risques les GEM exposent-elles le gouvernement du Canada? Quels sont les taux de recouvrement pour les défauts de paiement et quelles sont les répercussions sur le fonds du Trésor? Pourquoi, dans certains cas, le gouvernement du Canada est-il incapable de recouvrer les fonds dans le cas d'un défaut de remboursement de prêt? | | ✓ | ✓ | |
| 6.0 | Orientations futures | | | | |
| 6.1 | Quelles leçons peut-on tirer de l'évaluation des GEM? Quelles sont leurs forces et leurs faiblesses? | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 6.2 | Quels sont les risques et les obstacles à la réussite associés à la mise en œuvre des GEM? | | ✓ | ✓ | ✓ |
| 6.3 | Quels recommandations, options, solutions de rechange, stratégies possibles ou changements doivent être examinés pour améliorer la mise en œuvre des GEM? (P. ex. les GEM devraient-elles être accessibles aux particuliers ou par l'intermédiaire d'un mécanisme distinct?) | | ✓ | ✓ | ✓ |
| 6.4 | Le recours aux GEM doit-il s'étendre à d'autres domaines que le logement pour répondre aux besoins des Premières nations? | | ✓ | ✓ | ✓ |

Annexe B – Liste des documents

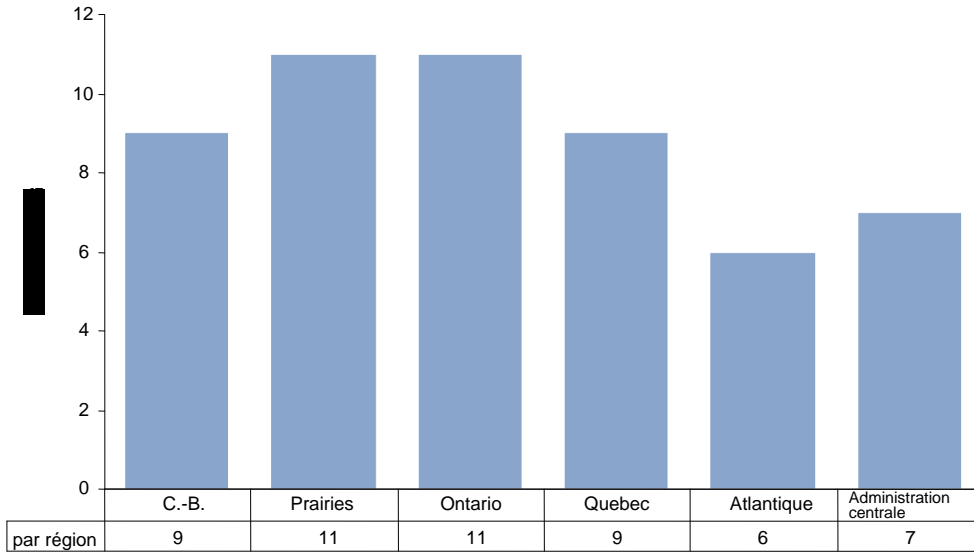
| No. | Document |
|--|---|
| Documents sur les GEM | |
| 1 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. <i>Modalités de l'Évaluation de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves</i> . Ottawa, Secteur de la vérification et de l'évaluation, Affaires indiennes et du Nord Canada, 2008. |
| 2 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. <i>Terms of reference for the impact evaluation of Ministerial Loan Guarantees</i> . Ottawa, Secteur de la vérification et de l'évaluation, Affaires indiennes et du Nord Canada, 2009. |
| 3 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Garanties d'emprunt ministérielles pour l'Opération Refuge. Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 1991. |
| 4 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Modalités des GEM : Décrets en conseil C.P. 1999-2000. Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 4 novembre 1999. |
| 5 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. 1999. Directive sur les hypothèques sur des terres de réserve. Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada. |
| 6 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. 2005. <i>Lettre de la Direction générale des infrastructures communautaires aux bureaux régionaux</i> . Ottawa, Direction générale du développement communautaire, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada. |
| 7 | Données et statistiques de programme tirées du SGGE (maintenant appelé MGGE) |
| 8 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. <i>Rapport sur les garanties d'emprunt ministérielles d'AINC</i> . Ottawa, préparé pour la Direction générale du développement communautaire, Affaires indiennes et du Nord Canada, juin 2007. |
| 9 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. <i>Garanties d'emprunt ministérielles : politiques et procédures</i> , Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 2008. |
| 10 | Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, <i>Guide opérationnel des garanties d'emprunt ministérielles – Ébauche</i> , Affaires indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 2009 |
| 11 | Canada. Conseil du Trésor du Canada. Augmentation de l'autorisation de garantie d'emprunt ministériel destinée au volet du Programme d'immobilisations et d'entretien consacré au logement. C.T. 834574. Ottawa, Conseil du Trésor du Canada, Programme d'immobilisations et d'entretien, le 21 octobre 2008. |
| 12 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. 2008. Mandat, rôles, responsabilités et architecture des activités de programme. Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada. |
| Documents sur le logement dans les réserves | |
| AINC | |
| 13 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. <i>L'infrastructure et le logement dans les collectivités des Premières nations situées dans les réserves</i> . Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 2008. |
| 14 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. <i>Évaluation de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves</i> . Secteur de la vérification et de l'évaluation. Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, février 2008. |

| No. | Document |
|--|---|
| 15 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Guide pour l'élaboration de propositions de logement des Premières nations. Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, juillet 1996. |
| 16 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Rapport ministériel sur le rendement (RMR) de 2007-2008. Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 2008. |
| 17 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Rapport sur les plans et les priorités (RPP) de 2008-2009, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 2008 |
| 18 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Recherche et statistique. Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada – Direction de la recherche stratégique et de l'analyse, 2008. |
| AINC interne | |
| 19 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Results-based Management and Accountability Framework (RMAF) for the Capital and Facilities Maintenance (CFM) Program at INAC. Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 31 mars 2004. |
| 20 | Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada Building Futures: A Review of First Nation Infrastructure Requirements and INAC's Capital and Facilities Maintenance Program. Ottawa, Direction générale du développement communautaire, Affaires indiennes et du Nord Canada, 31 mars 2006. |
| 21 | Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Measuring Results: An Update on the Implementation of a Performance Measurement Framework for the Capital Facilities and Maintenance Program. Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 10 mars 2008. |
| 22 | GBC Group. March 30, 2006. Interim Evaluation of INAC's Capital Management Regime. Final Report for Indian Affairs and Northern Development Canada. |
| 23 | Brant, Daniel J. Octobre 2000. Programmes de logement efficaces dans les collectivités des Premières nations. Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada – Politiques et programmes socio-économiques. |
| Société canadienne d'hypothèques et de logement | |
| 24 | Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement. 1996-2008. Le SCHL pour les Autochtones : General Web Module. Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement. |
| 25 | Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement. Juillet 2005. Abstract: Examen des options pour la formation des Autochtones dans le domaine de l'habitation. Série socio-économique 04-033. Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement. |
| 26 | Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement. Avril 2006. Abstract: Les retombés économiques de la construction résidentielle dans les réserves. Série socio-économique ; 06-009. Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement. |
| Bureau du vérificateur général | |
| 27 | Canada. Bureau du vérificateur général du Canada. Avril 2003. Chapitre 6 – Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations : le logement dans les réserves. Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada. |
| Conseil du Trésor du Canada | |
| 28 | Consultation sur place, au besoin |

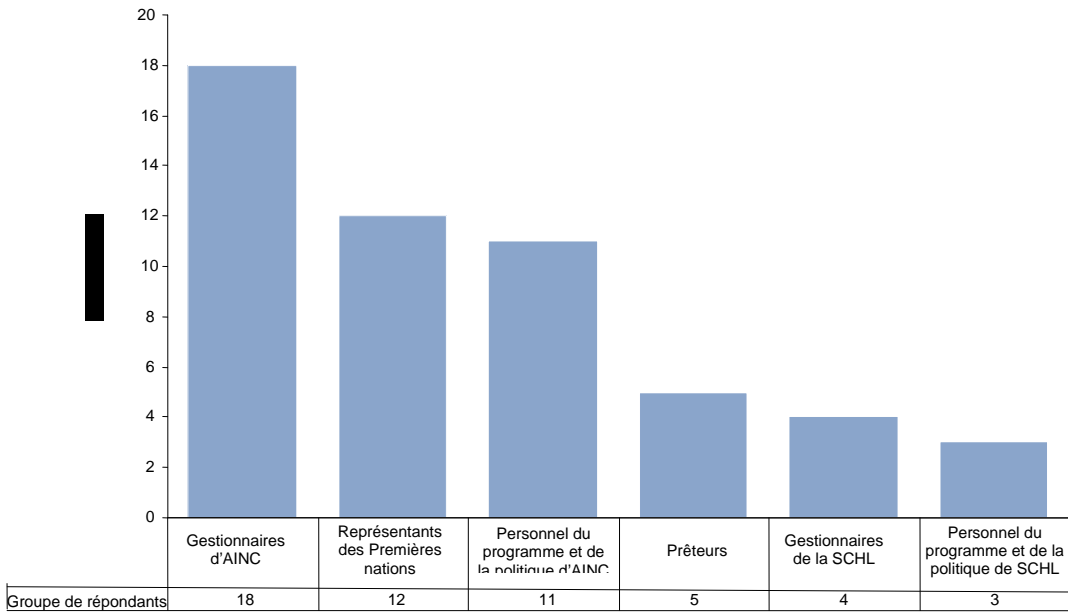
| Statistique Canada | |
|---------------------------|---|
| 29 | Canada. Statistique Canada. Janvier 2008. Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006. Ottawa, Statistique Canada. |
| 30 | Canada. Statistique Canada. Août 2007. Module Web: Peuples autochtones : ménages, logement et environnement – Conditions de logement, caractéristiques et surpeuplement des logements, besoins en logement qui ne sont pas satisfaits, et questions environnementales (par ex. l’approvisionnement en eau potable). Ottawa, Statistique Canada. |
| 31 | Clatworthy, Stewart. Aboriginal Housing Conditions and Needs On reserve. Four Directions Project Consultants. Ottawa, Société canadienne d’hypothèques et de logement et Affaires indiennes et du Nord Canada, mai 2007. |
| 32 | Basset, Micheal et Graham, John. Capital Facilities and Maintenance Program - Tools, Tips and Best Practices. Ottawa, Institut sur la gouvernance, 1 ^{er} janvier 2007. |
| 33 | La International Housing Coalition (IHC) et L’ Association canadienne de l’immeuble (ACI). Case study 3: Aboriginal Housing in Canada: Building on Promising Practices. Rapport du 3 ^e Forum urbain mondial tenu en juin 2006 à Vancouver. Ottawa, L’ Association canadienne de l’immeuble, 2006, 30 pages. |
| 34 | Assemblée des premières nations. <i>First Nation Housing Plan – Draft</i> . Ottawa, Assemblée des premières nations, 25 octobre 2005. |
| Autre | |
| 35 | Graham, John et Motsi, Gail. Comment améliorer le logement au sein des Premières nations. Institut sur la gouvernance, Précis de politique n° 31, octobre 2008. |

Annexe C – Profil des répondants clés

Profil – par région



Profil – par groupe de répondants



Annexe D – Profil des études de cas

| Région | Profil | Méthodologie |
|----------------------|---|---|
| Colombie-Britannique | <ul style="list-style-type: none"> • Moins de 100 résidants dans la réserve • Milieu rural • Placé sous des régimes d'intervention, puis géré de manière autonome, en alternance, au cours des neuf dernières années. Placé dernièrement sous un régime de cogestion | <ul style="list-style-type: none"> • Examen de la documentation, dont les états financiers de 2008 et le plus récent plan d'immobilisations • Entrevues avec des représentants régionaux d'AINC(2) et de la SCHL(1), le dernier cogestionnaire de la bande (1), le chef (1) et un fournisseur de services techniques qui a déjà travaillé avec cette collectivité auparavant • Observations sur place |
| Saskatchewan | <ul style="list-style-type: none"> • Environ 800 résidants dans la réserve • Milieu éloigné • Gestion financière autonome | <ul style="list-style-type: none"> • Examen de la documentation, dont les états financiers du fonds de logement social de la SCHL pour 2009, l'ébauche de politique de logement, l'ébauche de contrat de location et les rapports sur le logement transmis au conseil de bande • Entrevues avec des représentants régionaux d'AINC (1), des employés du service du logement (1), le chef (1) et le personnel responsable des finances (1) • Observations sur place |
| Ontario | <ul style="list-style-type: none"> • Environ 200 résidants dans la réserve • Milieu éloigné • Régime de gestion par un tiers | <ul style="list-style-type: none"> • Examen de la documentation, dont l'échéancier de financement du gouvernement fédéral et des articles de journaux pertinents • Entrevues avec des représentants régionaux d'AINC(1) et de la SCHL(1), le chef (1), des conseillers (1), le tiers responsable de la gestion de la bande (1), un conseiller en |

| | | |
|------------|--|--|
| | | <p>logement travaillant en collaboration avec la bande (consultant indépendant) (1) et un représentant d'une institution financière (1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Observations sur place |
| Québec | <ul style="list-style-type: none"> • Environ 1 700 résidants dans la réserve • Milieu éloigné • Gestion financière autonome | <ul style="list-style-type: none"> • Examen de la documentation, dont le rapport annuel 2007-2008, des données du programme du logement provenant des exercices 2003-2004 à 2006-2007 et de l'exercice 2008-2009, le livret contenant la Politique de logement de la collectivité et des demandes de GEM • Entrevues avec des représentants régionaux d'AINC (1), le conseiller responsable des travaux publics et du logement (1), le gestionnaire des terres (1), des employés du service du logement (1), des représentants de l'institution prêteuse de la réserve (1), des utilisateurs finaux de l'article 10 (1) et un entrepreneur en construction (1) • Observations sur place |
| Atlantique | <ul style="list-style-type: none"> • Plus de 3 000 résidants • Milieu urbain • Cogestion, avec Plan de redressement | <ul style="list-style-type: none"> • Examen de la documentation, dont les états financiers de 2008, l'ébauche de politique sur le logement, des demandes de GEM, des demandes de financement en vertu du Plan d'action économique, des factures d'hypothèques et des listes d'unités de logement • Entrevues avec des représentants régionaux d'AINC(1) et de la SCHL(1), des employés du service du logement (2), le chef (1), des conseillers (2), le cogestionnaire de la bande (1), des utilisateurs finaux de |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>l'article 10 (1)</p> <ul style="list-style-type: none">• Observations sur place |
|--|--|--|