

Ébauche du rapport final

Évaluation du Programme de logement dans les réserves

Mars 2024

Direction de l'évaluation
Secteur de la Politique stratégique et
partenariat



TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ACRONYMES	3
RÉSUMÉ	4
RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	9
Réponse globale de la direction	9
Réponse de la direction matrice du plan d'action	10
1. INTRODUCTION	19
2. CONTEXTE ET DESCRIPTION DU PROGRAMME	20
2.1 Contexte du programme	20
2.2 Contexte changeant	20
2.3 Profil du programme	21
2.4 Gouvernance et gestion du programme	24
2.5 Priorisation et sélection des projets	24
2.6 Suivi et inspections des projets	26
3. PORTÉE ET MÉTHODE DE L'ÉVALUATION	27
3.1 Portée et enjeux de l'évaluation	27
3.2 Sources de données	28
3.3 Défis et limites	29
3.4 Intégration de pratiques et de méthodes adaptées à la culture	30
4. CONSTATATIONS SUR LA PERTINENCE : RÉPONDRE AUX BESOINS DES PREMIÈRES NATIONS EN MATIÈRE DE LOGEMENT	32
4.1 Assurer l'harmonisation avec les priorités du gouvernement du Canada	32
4.2 Lacunes en matière de logement : besoins actuels et émergents	33
4.3 Défis actuels et émergents	41
5. CONSTATATIONS SUR L'EFFICACITÉ : FOURNIR DE MEILLEURS SERVICES ET COMBLER LES LACUNES EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES	49
5.1 Atteinte des résultats	49
5.2 Conception et exécution du programme	53
5.3 Données sur le rendement et systèmes de données	59
5.4 Résultats inattendus	61
6. CONSTATATIONS SUR L'EFFICIENCE : DE MEILLEURES FAÇONS DE METTRE EN ŒUVRE LE PROGRAMME	64
6.1 Harmonisation avec d'autres programmes et ministères	64
6.2 Planification de la gestion des actifs et approche axée sur le cycle de vie	66
6.3 Autres pratiques et observations en matière de rentabilité	68
7. SOUTENIR LE TRANSFERT DE SERVICES : L'AVENIR DU PROGRAMME	71
8. RÉSULTATS TRANSVERSAUX : L'ENSEMBLE DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE	76
9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	81
ANNEXE A : MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME	83

LISTE DES ACRONYMES

SRCB	Système de rapports sur la condition des biens
APN	Assemblée des Premières Nations
PIE	Programme d'immobilisations et d'entretien
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
APHPN	Association des professionnels de l'habitation des Premières Nations
DGSPNI	Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits
PIIPN	Plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations
SIGI	Système intégré de gestion des immobilisations
IFPD	Institut des finances publiques et de la démocratie
SAC	Services aux Autochtones Canada
RCN	Région de la capitale nationale
LDR	Logement dans les réserves
F et E	Fonctionnement et entretien

RÉSUMÉ

La présente évaluation du Programme de logement dans les réserves (LDR) de Services aux Autochtones Canada (SAC) a été réalisée conformément au Plan d'évaluation ministériel quinquennal de SAC et à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor¹. L'évaluation a pour but de fournir une analyse neutre fondée sur des données probantes de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience du programme. Elle présente également des conclusions relatives aux changements climatiques, au transfert de services, à l'analyse comparative entre les sexes Plus et aux répercussions de la pandémie de COVID-19 sur le programme, dans la mesure du possible. En outre, compte tenu des liens entre le programme et deux autres évaluations liées à l'infrastructure de SAC réalisées au cours de la même période, à savoir le Programme des installations d'enseignement (IE) et le programme Autres infrastructures communautaires et activités (AIC), cette évaluation met également en évidence les résultats transversaux des trois évaluations afin de fournir une perspective plus globale pour éclairer les programmes d'infrastructure de SAC.

Contexte

Administré dans le cadre du Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE), qui est le principal instrument du gouvernement du Canada pour soutenir l'infrastructure communautaire des Premières Nations dans les réserves, le Programme de LDR aide les Premières Nations à planifier et à gérer leurs besoins en matière de logement, à concevoir, à construire et à acquérir de nouveaux logements ainsi qu'à rénover les logements existants. En plus des coûts de construction, de rénovation et d'entretien, les Premières Nations peuvent utiliser les fonds pour contribuer à l'assurance, au service de la dette et à la planification et à la gestion de leurs portefeuilles de logements.

Depuis la dernière évaluation du Programme de LDR en 2017², les communautés des Premières Nations ont connu des changements continus qui ont eu une incidence sur le logement dans les réserves et sa mise en œuvre. Ces changements comprennent la croissance démographique dans les réserves, les défis liés aux chaînes d'approvisionnement, aux coûts de construction, à l'inflation et à la concurrence pour la main-d'œuvre, qui ont été exacerbés par la pandémie de COVID-19. De plus, les communautés sont plus souvent confrontées à des conditions météorologiques plus graves causées par les changements climatiques.

Portée et méthode de l'évaluation

Couvrant une période de cinq ans, d'avril 2016 à mars 2021, l'évaluation a été menée par l'équipe d'évaluation de SAC avec le soutien d'une société d'experts-conseils tierce. L'évaluation s'est appuyée sur une approche mixte comprenant plusieurs sources de données : revue de la littérature et des documents, analyse des données administratives et financières, sondage en ligne avec 93 questionnaires remplis pour le Programme de LDR, entrevues avec 123 personnes représentant les Premières Nations, les partenaires et les organisations techniques des Premières Nations, le personnel de SAC au niveau national et régional, la

¹Politique sur les résultats du Conseil du Trésor : www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300

²Site Web de SAC : Évaluation du logement dans les réserves (rcaanc-cirnac.gc.ca) <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1506018589105/1555328867826>

Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et groupe de discussion comprenant des membres d'une communauté d'une Première Nation de l'Ontario. Dans la mesure du possible, les activités de collecte de données pour l'évaluation du Programme de LDR ont été intégrées aux activités d'évaluation du Programme AIC et du Programme des IE afin de réduire le fardeau de l'engagement du personnel régional de SAC ainsi que des communautés et organisations des Premières Nations.

La présente évaluation porte exclusivement sur le Programme de LDR mis en œuvre par SAC et n'est pas de nature horizontale, c'est-à-dire qu'elle ne couvre pas les programmes mis en œuvre ou administrés par la SCHL³. L'évaluation met l'accent sur les activités financées dans le cadre du PIE par le Secteur des opérations régionales de SAC.

Principales conclusions

Pertinence

L'évaluation montre que le Programme de LDR est toujours nécessaire et qu'il correspond aux priorités de SAC et du gouvernement du Canada. Cependant, l'ampleur des demandes actuelles et futures en matière de logement dépasse de loin les fonds disponibles. Quelques facteurs aggravants ou émergents, notamment la croissance de la population dans les réserves, les effets des changements climatiques et de la COVID-19 et les besoins croissants de divers segments des communautés ont exercé une pression supplémentaire sur des ressources déjà limitées. Bien que le Programme de LDR soit jugé pertinent pour répondre à certains besoins, le financement insuffisant du logement dans les réserves a exacerbé les lacunes en ce qui concerne le respect des normes de santé et de sécurité, les répercussions des changements climatiques, et les écarts en matière de logement augmentent pour les membres marginalisés et divers de la communauté, notamment les jeunes, les célibataires, les parents seuls, les personnes âgées et les personnes handicapées ou ayant des besoins particuliers. Il n'y a pas suffisamment d'espace et de terrains, de terrains avec services et d'infrastructures publiques pour soutenir la construction de nouveaux logements.

Efficacité

L'évaluation a porté sur la mesure dans laquelle le Programme de LDR a permis d'aider les communautés des Premières Nations à construire ou à acquérir des logements dans leurs communautés, à perfectionner la capacité de gérer leurs logements et à disposer des renseignements dont elles ont besoin pour allouer les ressources nécessaires à la gestion des logements financés par SAC dans le respect des normes de santé et de sécurité établies. L'évaluation a également porté sur l'efficacité de l'approche de financement, de la supervision et du soutien de la mise en œuvre du programme, y compris le processus du Plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations (PIIPN). L'évaluation montre que le Programme de LDR a permis de réaliser de nombreux projets dans les communautés des Premières Nations, ce qui a contribué à répondre aux besoins et à combler les lacunes en matière d'infrastructures communautaires dans les réserves; la fiabilité et la durabilité de ces logements n'ont cependant pas toujours pu être assurées en raison de contraintes de

³Au cours de la même période, la SCHL a procédé à deux évaluations de son Programme de rénovation dans les réserves et de son Programme de logement sans but lucratif dans les réserves (article 95).

financement et de la conception du programme. En outre, les objectifs primordiaux du PIE, à savoir maximiser le cycle de vie des actifs, atténuer les risques en matière de santé et de sécurité et veiller à ce que les actifs soient conformes aux codes et aux normes applicables, n'ont pas été pleinement atteints. La disponibilité et la fiabilité des données sur le rendement continuent de poser problème, comme l'a montré l'évaluation. Pour rendre compte de la réalisation du programme, nous manquons de données sur le rendement et le Ministère utilise principalement des données au niveau des extrants, comme indiqué dans le modèle logique du programme (annexe A); d'autres approches de mesure du rendement ont été proposées pour mesurer plus efficacement le succès de l'investissement dans l'infrastructure dans les réserves en intégrant une optique axée sur le bien-être ou sur les droits de la personne.

L'évaluation a également porté sur l'efficacité de l'approche de financement, de la supervision et du soutien à la mise en œuvre du programme, y compris les formules de financement et le processus du PIIPN. Les Premières Nations ont fait savoir que le modèle de financement du Programme de LDR est contraignant, ne reflète pas toujours les coûts actuels de la construction et de l'entretien des logements et repose sur des fonds limités dans le temps par l'intermédiaire d'annonces budgétaires, ce qui n'est ni prévisible ni durable. L'approche actuelle n'est pas conforme aux principes stratégiques de planification et de gestion des actifs à long terme; en outre les critères d'établissement des priorités utilisés dans le processus du PIIPN ne prennent pas suffisamment en compte les nouveaux facteurs clés définis par les communautés, tels que la santé publique, les changements climatiques et l'accessibilité. Les problèmes identifiés relatifs à l'accès aux fonds du Programme de LDR concernaient le calendrier des fonds, les critères de demande et la justification de l'approbation des fonds établis sur des propositions ainsi que la capacité de la communauté. De plus, le manque d'entretien régulier dû à la disponibilité des fonds et aux retards accumulés, aggravé par des conditions météorologiques défavorables et la moindre qualité des matériaux, a eu pour effet de raccourcir la durée de vie des logements dans les réserves par rapport à ceux d'autres régions du Canada.

Bien que les difficultés, notamment l'insuffisance du financement, continuent de créer des obstacles à la réalisation des résultats escomptés du programme, l'évaluation montre que le Programme de LDR a permis d'accroître les possibilités d'emploi et de formation ainsi que les retombées sociales et économiques au sein de la communauté.

Efficience

L'évaluation a porté sur la mesure dans laquelle le Programme de LDR a fait preuve d'efficience et d'économie. Les conclusions suggèrent qu'il est possible d'améliorer le rapport coût-efficacité et de générer un meilleur rapport qualité-prix grâce à une planification plus intégrée basée sur les principes de gestion du cycle de vie des biens, à l'application d'une approche communautaire globale fondée sur les besoins et les réalités uniques des communautés et à l'adoption de mesures plus proactives et préventives en matière de réparation et d'entretien des investissements.

L'évaluation montre que le Programme de LDR est principalement mis en œuvre en silo au sein de SAC et que la planification et l'approbation des projets de logement n'ont pas pris suffisamment en considération les investissements dans les infrastructures dans d'autres sous-actifs du PIE, ce qui a conduit à des cas où des logements ont été construits sans les éléments habilitants appropriés tels que les routes de liaison, les trottoirs, l'éclairage des voies publiques et les clôtures de protection contre les animaux sauvages. Le financement des infrastructures

en silos a rendu difficile l'harmonisation des processus et des délais, ce qui a entravé la coordination des sources de financement.

En outre, des économies prévues dans le cadre du Programme de LDR n'ont pas été entièrement réalisées en raison de l'insuffisance des travaux d'entretien et de réparation et les décisions d'approbation des projets tendent à privilégier les options les moins coûteuses plutôt que de se fonder sur une planification à long terme de la gestion des actifs. L'évaluation a également mis en évidence l'absence d'une approche cohérente du renforcement des capacités de gestion des actifs, ce qui nuit à l'efficacité des résultats obtenus en matière de logement communautaire. En ce qui concerne les problèmes de capacité, il y a eu un roulement élevé du personnel, tant au sein de SAC que des communautés des Premières Nations, ce qui a entraîné des inefficacités dues à la perte de capacité et la nécessité de faire des efforts supplémentaires de la part des Premières Nations. Les répondants des Premières Nations ont cité le manque de personnel qualifié comme la principale raison qui empêche la réforme de leurs programmes de logement et qui, par conséquent, rend leurs programmes moins efficaces. Les répondants des Premières Nations et des gouvernements ont demandé une approche cohérente et un investissement dans le renforcement des capacités du personnel en matière de logement et de gestion des actifs.

Résultats transversaux

L'évaluation du Programme de LDR a été menée au même moment que les évaluations du Programme AIC et du Programme des IE. Ces évaluations ont révélé que les programmes d'infrastructure de SAC présentent de nombreuses similitudes en ce qui concerne les défis à relever, qu'il s'agisse de l'insuffisance du financement, de la conception et de la mise en œuvre des programmes, de la capacité et de la rotation du personnel ou encore de la mesure des données et des résultats. De plus, les conclusions mettent en évidence des liens entre les programmes qui doivent être pris en considération pour combler les lacunes en matière d'infrastructures dans les réserves. Plus précisément, l'approche fondée sur les actifs, avec des investissements limités dans le temps et des programmes cloisonnés, signifie que les communautés ayant des priorités différentes n'ont pas la possibilité de planifier ou de répondre à leurs besoins de manière adéquate. Cela s'est traduit par une perte d'efficacité et des occasions manquées de mieux répondre aux besoins des communautés et d'améliorer la santé et la sécurité.

Recommandations

En fonction des conclusions de l'évaluation, il est recommandé que SAC :

1. soutienne mieux la planification des infrastructures et l'établissement des priorités menés par les communautés pour répondre aux besoins des Premières Nations :
 - 1.1 examine et adapte les processus de planification des infrastructures communautaires pour mieux aider les Premières Nations à se doter d'infrastructures fiables, durables et dirigées par les communautés;
 - 1.2 étudie les possibilités de mieux harmoniser la conception et la mise en œuvre des programmes avec les priorités en évolution définies dans la présente évaluation par les Premières Nations pour répondre aux besoins uniques de leurs communautés, ce qui peut inclure les résultats en matière de santé, les changements climatiques et l'accessibilité;

2. hiérarchise ou alloue du financement réservé ou des efforts aux domaines dégagés comme constituant des besoins ou des lacunes majeurs par les communautés :
 - 2.1 mène une analyse pour cerner les obstacles à l'accès aux fonds pour les communautés plus petites, plus éloignées et disposant de moins de ressources;
 - 2.2 sensibilise les Premières Nations à la diversité des types et des tailles de logements pouvant être construits avec le financement du programme;
 - 2.3 fournisse un financement propre aux activités de développement des capacités afin de soutenir la gestion et l'entretien des infrastructures communautaires ainsi que le transfert de services, y compris afin de fournir des fonds pour les salaires des gestionnaires d'habitations;
3. améliore la qualité des données dans les systèmes ministériels, notamment en définissant clairement les champs et les catégories utilisés dans le module de suivi des projets du Système intégré de gestion des immobilisations (SIGI), afin de garantir la cohérence de la saisie des données et d'en améliorer la qualité;
4. mette en œuvre des stratégies visant à atténuer les conséquences du roulement du personnel de SAC pour mieux soutenir la collaboration avec les Premières Nations.

RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Réponse globale de la direction

Aperçu

- La présente réponse de la direction et le présent plan d'action ont été élaborés pour répondre aux recommandations présentées dans l'évaluation du Programme de logement dans les réserves. Le rapport a été rédigé par la Direction générale de la mise en œuvre des projets d'infrastructure régionaux (DGMOPIR) et la Direction générale des infrastructures communautaires (DGIC) de SAC en collaboration avec la Direction de l'évaluation.
- La DGMOPIR et la DGIC reconnaissent les conclusions de l'évaluation se rapportant au rendement et à la mise en œuvre du Programme de logement dans les réserves.
- L'évaluation contient quatre recommandations visant à améliorer l'exécution et l'efficacité du Programme de logement dans les réserves. Toutes les recommandations sont acceptées et le plan d'action ci-joint définit des activités précises pour donner suite à ces recommandations. Le programme souhaite souligner que la capacité du Ministère à fournir un financement prévisible et durable à long terme pour les infrastructures communautaires dépend principalement des décisions du gouvernement et de l'orientation des organismes centraux. Nous sommes en principe d'accord avec les recommandations relatives au financement et continuons à chercher des fonds par les moyens à notre disposition.

Assurance

- Le plan d'action comporte des mesures pertinentes et réalistes qui permettront de suivre les recommandations de l'évaluation ainsi qu'un calendrier pour le début et l'achèvement de ces mesures. Au cours des deux prochaines années, le Ministère procédera par étapes pour analyser, élaborer et mettre en œuvre des améliorations opérationnelles et stratégiques au Programme de logement dans les réserves, en tenant compte de ses priorités ministérielles et des initiatives en cours visant à moderniser la prestation des programmes et des services d'infrastructure communautaire dans les réserves.
- De nombreuses mesures à prendre passent par une mobilisation des partenaires et des intervenants visés, et les changements seront mis en œuvre à la suite des discussions. La Direction de l'évaluation fera régulièrement le point sur la réponse et le plan d'action de la direction et présentera le résultat au Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation du Ministère aux fins de surveillance des progrès et des activités.
- L'approche par étapes tient compte des complexités du programme et donne le temps nécessaire pour faire participer les Premières Nations et d'autres partenaires à un véritable processus d'élaboration.

Réponse de la direction matrice du plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates prévues de début et d'achèvement	État et justification
Mieux soutenir la planification des infrastructures et l'établissement des priorités menés par les communautés pour répondre aux besoins des Premières Nations 1.1 Examiner et adapter les processus de planification des infrastructures communautaires pour mieux aider les Premières Nations à se doter d'infrastructures fiables, durables et dirigées par les communautés	Nous sommes d'accord.			
	Nous :			
	1) ferons progresser l'initiative visant à examiner et à moderniser la politique relative aux infrastructures de SAC et les modèles de prestation du financement qui soutiennent la planification à long terme des infrastructures de l'ensemble de la communauté, en collaboration avec les partenaires des Premières Nations;	DG, DGIC Directeurs, Direction du logement et de la réforme des services en infrastructure (DLRSI), et Direction de la modernisation des politiques d'infrastructure et de la gestion du changement (DMPICG)	Date de début : mai 2023 Fin : décembre 2023	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☒ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Les fonctionnaires de SAC travaillent actuellement avec les partenaires des Premières Nations, dans le cadre de séances de mobilisation régionales, à la modernisation de la politique relative aux infrastructures et des modèles de prestation du financement. En date de : mai 2023
	2) mettrons à jour et moderniserons les formules de financement national de F et E, y compris les mises à jour annuelles des indices de	DG, DGIC Directeur, DLRSI DG, DGMOPIR Direction de la mise en œuvre de projets	Date de début : 2021 Fin : en cours	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☒ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée

	coûts pour tenir compte de l'inflation.	d'infrastructure majeurs (en collaboration avec le Secteur des programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social pour le F et E des installations d'enseignement, y compris les résidences pour les enseignants)		☐ Obsolète Mise à jour/justification Le budget de 2021 a prévu des augmentations continues du financement pour le fonctionnement et l'entretien des actifs du programme AIC. Les formules de financement national pour le F et E du programme AIC ont été mises à jour et modernisées afin de fournir des augmentations notables aux affectations annuelles par actif. Les Premières Nations ont commencé à recevoir les allocations de fonds de la formule mise à jour en 2022-2023 et celles-ci se poursuivent. En date de : 2021
1.2 Étudier les possibilités de mieux harmoniser la conception et la mise en œuvre des programmes avec les priorités en évolution définies dans la présente évaluation par les Premières Nations pour répondre aux besoins uniques de	Nous sommes d'accord.			
	Nous : 1) élaborerons un plan visant à renforcer la collaboration entre les directions générales des Opérations régionales et les régions, y compris la	DG, DGIC DG, DGMOPIR DGR, OR	Date de début : mars 2024 Fin : juillet 2024	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète

leurs communautés, ce qui peut inclure les résultats en matière de santé, les changements climatiques et l'accessibilité	Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuit, afin de mieux soutenir les résultats en matière de santé dans les communautés des Premières Nations;			Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i> En date de :
	2) intégrerons les considérations relatives à l'adaptation aux changements climatiques et à l'atténuation de ceux-ci et les outils de résilience, conformément à la stratégie sur les changements climatiques de SAC, dans les décisions de sélection des projets et la mise en œuvre;	DG, DGMOPIR Directeurs, Direction des opérations durables, et Gestion stratégique du portefeuille et présentation de rapports (GSPPR)	Date de début : novembre 2023 Fin : mars 2025	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i> En date de :
	3) élaborerons un plan répondant au mieux aux besoins des Premières Nations en matière d'accessibilité dans les réserves.	DG, DGMOPIR DG, DGIC	Date de début : à déterminer Fin : à déterminer	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la</i>

				portée/évaluation de la date de début En date de :
Prioriser ou allouer du financement réservé ou des efforts aux domaines dégagés comme constituant des besoins ou des lacunes majeurs par les communautés des Premières Nations	Nous sommes <u>d'accord.</u>			
2.1 Effectuer une analyse pour cerner les lacunes dans la prise en compte des besoins des Premières Nations, y compris les communautés plus petites, plus éloignées et disposant de moins de ressources	1) Examiner et analyser les études et rapports existants qui cernent les lacunes dans la prise en compte des besoins des Premières Nations, y compris les communautés plus petites et plus éloignées.	DG, DGIC DG, DGMOPIR	Date de début : février 2024 Fin : septembre 2024	<u>État</u> ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification En date de :
2.2 Sensibiliser les Premières Nations à la diversité des types et des tailles de logements pouvant être construits avec le financement du programme	1) Continuer à informer les Premières Nations, au moyen d'une communication régionale, des divers types et tailles de logements pouvant être construits avec le financement du programme.	DG, DGIC Directeur, DLRSI	Date de début : en cours Fin : septembre 2024	<u>État</u> ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Le Programme de logement dans les réserves des Premières

				Nations ne limite pas les Premières Nations quant au type et au style des maisons construites dans les communautés. Les options relatives aux types de logements sont présentées dans la trousse d'outils de proposition de logement transmise à chaque Première Nation.
2.3 Fournir un financement propre aux activités de développement des capacités afin de soutenir la gestion et l'entretien des infrastructures communautaires ainsi que le transfert de services, y compris afin de fournir des fonds pour les salaires des gestionnaires d'habitations	1) Fournir des fonds, y compris 157 040 500 \$ sur 5 ans, pour une subvention à la gestion du logement, plus 4,5 millions de dollars supplémentaires sur 3 ans à partir de 2024-2025 pour la formation et la certification et 61,5 millions de dollars sur 3 ans à partir de 2024-2025 pour les services techniques.	DG, DGIC Directeur, DLRSI	Date de début : septembre 2022 Fin : mars 202	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☒ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Le budget de 2022 a reconnu l'importance de la gestion du logement en réservant 233 millions de dollars supplémentaires sur 5 ans pour améliorer la capacité de la communauté. En date de : septembre 2022
3. Améliorer la qualité des données dans les systèmes ministériels,	Nous sommes d'accord. Nous :			

notamment en définissant clairement les champs et les catégories utilisés dans le module de suivi des projets du SIGI, afin de garantir la cohérence de la saisie des données et d'en améliorer la qualité	1) étendrons le programme des inspections du Système de rapports sur la condition des biens (SRCB) pour fournir des données permettant de prévoir les besoins d'investissements futurs pour les infrastructures existantes et de garantir une inspection complète des principaux éléments de chaque actif;	DG, DGMOPIR Directeur, GSPPR DG, DGIC Directeur, DLRSI	Date de début : avril 2022 Fin : mars 2026 et en cours	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☒ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Le Système de rapports sur la condition des biens (SRCB) étendu a fait l'objet d'un projet pilote à l'échelle nationale en 2021-2022 et a obtenu des commentaires positifs. En 2022-2023, les régions et les Premières Nations ont obtenu du soutien grâce à un financement continu fondé sur des propositions pour commencer à mettre en œuvre les inspections étendues. En date de : avril 2022
	2) mettrons à jour le SIGI pour permettre l'importation et l'exportation des prévisions d'investissements du programme des inspections du SRCB étendu et créer des rapports à générer à partir du SIGI;	DG, DGMOPIR Directeur, GSPPR DG, DGIC	Date de début : avril 2022 Fin : décembre 2024 et en cours	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☒ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Le SIGI a été mis à jour pour soutenir les éléments de données d'une inspection du

				SRCB étendu. Le module des inspections dans le SIGI a été mis à jour avec l'ajout d'une fonction d'exportation-importation pour l'inspection condensée (« Compact Inspection »). En date de : avril 2022
	3) effectuerons une analyse des données recueillies dans le module de suivi des projets du SIGI pour déterminer leur fiabilité et évaluer les lacunes en matière d'information afin de mettre en œuvre des améliorations liées à la qualité des données et diriger un exercice de normalisation régionale des processus opérationnels (outils et pratiques) dans le module de suivi des projets du SIGI pour garantir une compréhension et une utilisation communes des données afin d'améliorer la fiabilité ainsi que la planification et le suivi des	DG, DGMOPIR Directeur, GSPPR	Date de début : juillet 2024 Fin : juillet 2026	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i> En date de :

	investissements dans les infrastructures.			
4. Mettre en œuvre des stratégies visant à atténuer les conséquences du roulement du personnel de SAC pour mieux soutenir la collaboration avec les Premières Nations	Nous sommes <u>d'accord.</u>	Gestionnaires responsables		
	Nous :			
	1) examinerons les plans, processus et guides existants en matière de ressources humaines, de relève et d'intégration et élaborerons des stratégies pour nous assurer que les nouveaux membres du personnel ont reçu une formation suffisante pour s'acquitter de leurs tâches dans le cadre de leur travail avec les Premières Nations;	DG, DGMOPIR DG, DGIC DGR, OR	Date de début : mars 2024 Fin : décembre 2024	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i> En date de :
	2) examinerons les communautés de pratique et autres outils/forums de mise en commun des connaissances afin d'élaborer une boîte à outils destinée à améliorer la collaboration, la mise en commun de l'information et le transfert de	DG, DGMOPIR DG, DGIC	Date de début : mars 2024 Fin : décembre 2024	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i>

	connaissances en cas de roulement du personnel.			En date de :
--	---	--	--	---------------------

1. INTRODUCTION

Le présent document constitue le rapport d'évaluation du Programme de logement dans les réserves (Programme de LDR) de Services aux Autochtones Canada (SAC). L'évaluation a été réalisée par la Direction de l'évaluation et de la réorientation des politiques de SAC, conformément à la *Politique sur les résultats* du Secrétariat du Conseil du Trésor et à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, aux termes du Plan d'évaluation ministériel quinquennal 2022-2023 de SAC.

La planification de l'évaluation a eu lieu en 2021 et les travaux d'évaluation préliminaires ont été menés d'août à novembre 2021. La plupart des activités de collecte de données ont eu lieu entre mars et septembre 2022. Les constatations préliminaires ont été déposées en octobre 2022. Le rapport d'évaluation final doit être approuvé à l'hiver 2024.

Les activités de collecte de données pour l'évaluation ont été coordonnées avec celles de deux autres évaluations liées à l'infrastructure menées au cours de la même période, c'est-à-dire l'évaluation du Programme des installations d'enseignement et l'évaluation du programme Autres infrastructures communautaires et activités, dans le but de maximiser les efforts de mobilisation et de réduire le fardeau du personnel du programme de SAC ainsi que celui des communautés et des organisations des Premières Nations dans le processus de collecte de données, et de relever les problèmes transversaux dans l'ensemble des constatations des trois évaluations.

Structure et sections du rapport

Afin de mettre en contexte les constatations de l'évaluation, une description du Programme de LDR et de l'évolution du paysage du logement dans les réserves est présentée dans la section ci-dessous, suivie de l'objectif et de la méthodologie de l'évaluation. Les sections suivantes présentent les constatations de l'évaluation de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience et des efforts déployés par SAC pour appuyer le transfert des services du Programme de LDR aux Premières Nations. Les constatations relatives à la COVID-19 et aux changements climatiques sont incluses dans les sections sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience, s'il y a lieu, plutôt que dans des sections distinctes. De plus, étant donné qu'un aspect clé de la vision de SAC est « d'appuyer et d'habiller les Autochtones afin qu'ils puissent offrir de façon indépendante des services et aborder les conditions socio-économiques au sein de leurs collectivités »⁴, les constatations pertinentes au transfert de services sont présentées dans leur propre section.

Compte tenu des problèmes transversaux relevés dans les trois évaluations susmentionnées liées aux infrastructures, les constatations des trois évaluations sont présentées dans une section qui suit les résultats du Programme de LDR afin de fournir une perspective plus globale des infrastructures dans les réserves. La dernière section résume les principales constatations et présente des recommandations pour améliorer le programme et appuyer l'atteinte des résultats à l'avenir.

⁴ Mandat de SAC publié sur le site Web du gouvernement du Canada. Mandat ([sac-isc.gc.ca/fra/1539284416739/1539284508506](https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1539284416739/1539284508506))

2. CONTEXTE ET DESCRIPTION DU PROGRAMME

2.1 Contexte du programme

Alors que le logement ailleurs au Canada est régi par le marché, le logement dans les réserves est principalement un mélange de logements gérés par les bandes (avec ou sans paiement de loyer) ou logements sociaux, financés souvent avec un certain niveau de soutien fédéral par un financement annuel de base octroyé aux bandes, de programmes permanents de prêts et de subventions, ou d'investissements ciblés à court terme dans les programmes. Bien que SAC aide les Premières Nations à répondre à leurs besoins en matière de logement, en fin de compte, ce sont les Premières Nations qui ont le droit de décider de la façon dont elles gèrent le logement dans les réserves.

SAC finance le logement dans les réserves en vertu de l'autorisation énoncée dans le Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE), qui est le principal outil de SAC pour soutenir l'infrastructure communautaire des Premières Nations dans les réserves, y compris le Programme de LDR. SAC ne couvre pas le coût total du logement dans les réserves; on s'attend à ce que les communautés des Premières Nations obtiennent du financement d'autres sources pour combler leurs besoins en matière de logement, y compris les frais de logement et les prêts du secteur privé.

Le Programme de LDR de SAC n'est pas la seule initiative fédérale qui contribue au logement dans les réserves dans les communautés des Premières Nations. Le soutien du gouvernement du Canada pour le logement dans les réserves est principalement partagé entre SAC et la SCHL. La SCHL offre plusieurs programmes, la majorité de l'aide étant fournie dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif dans les réserves (aussi connu sous le nom de Programme prévu à l'article 95) et du Programme d'aide à la remise en état des logements.

2.2 Contexte changeant

Le Programme de LDR de SAC fonctionne en vertu de la Politique de logement dans les réserves depuis 1996⁵, qui a été instaurée pour offrir une plus grande souplesse et plus de contrôle aux Premières Nations sur les politiques ou les programmes de logement. La dernière évaluation du Programme de LDR a été réalisée en 2017 et couvrait la période de 2010-2011 à 2015-2016. Au cours des dernières années, les communautés des Premières Nations ont connu des changements constants qui ont influencé le logement dans les réserves et leur fonctionnement.

⁵ En 2017, le ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a été dissous et le ministère des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et SAC ont été créés afin de séparer le processus de conception et de reconstruction de nouvelles relations avec les peuples autochtones de l'administration de la *Loi sur les Indiens*. Alors que le ministère des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord est chargé de poursuivre la modernisation des structures institutionnelles et de la gouvernance afin que les peuples autochtones puissent renforcer les capacités qui soutiennent la mise en œuvre de leur vision de l'autodétermination, les principales responsabilités de SAC sont axées sur le renforcement des capacités afin d'améliorer l'accès à des services de haute qualité et d'aider les peuples autochtones à prendre le contrôle de la prestation des services au rythme et de la manière qu'ils choisissent.

La population autochtone a augmenté de 9 % de 2016 à 2021, soit près du double du taux de la population non autochtone au cours de la même période (5 %)⁶. Bien que la population des membres inscrits des Premières Nations vivant dans les réserves ait augmenté de 0,6 % au cours de cette période, selon le Recensement de 2021⁷ de Statistique Canada, de nombreuses Premières Nations interrogées dans le cadre de la présente évaluation ont indiqué qu'elles avaient observé un nombre croissant de membres retournant vivre dans les réserves de leurs communautés; ils mentionnent une diversification la population dans divers segments de la population, notamment les jeunes, les célibataires, les parents seuls, les aînés et les personnes handicapées ou ayant des besoins particuliers. D'autre part, la croissance démographique dans les réserves a exacerbé la pénurie de logements déjà existante et, par conséquent, bon nombre d'entre eux pourraient ne pas être en mesure de retourner dans la communauté.

La pandémie de COVID-19 a exacerbé les problèmes de logement et d'infrastructure existants dans les réserves et a des répercussions à long terme sur la planification et la conception du logement et de l'infrastructure communautaire. En outre, les défis liés aux problèmes de chaîne d'approvisionnement, aux coûts de construction, à l'inflation et à la concurrence en matière de main-d'œuvre sont devenus plus aigus pendant la pandémie.

En raison des changements climatiques, les communautés des Premières Nations ont connu des conditions météorologiques plus fréquentes et plus violentes, ce qui met davantage à rude épreuve l'infrastructure et souligne le besoin de logements plus durables. Les répercussions sont encore plus évidentes pour les communautés éloignées au fur et à mesure que la durée des routes d'hiver diminue.

Grâce à l'engagement continu du gouvernement du Canada à l'égard de la réconciliation avec les peuples autochtones et du soutien aux relations de nation à nation et à l'autodétermination, assument de plus en plus le contrôle des programmes et des services.

2.3 Profil du programme

Programme d'immobilisations et d'entretien

Selon le Guide du PIE de 2016, le PIE investit dans la planification, la conception, la construction, la rénovation, l'acquisition, le fonctionnement et l'entretien des infrastructures communautaires qui aident les Premières Nations à bâtir des communautés saines, sûres et prospères, pour leur permettre de devenir des acteurs économiques. Dans le cadre du PIE, plus de 2 milliards de dollars par année sont investis dans quatre secteurs de programme, y compris le logement, les établissements d'enseignement, les systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées et d'autres infrastructures communautaires. Les activités de programme sont régies par les modalités des programmes de paiements de transfert *Contributions pour appuyer la construction et l'entretien des infrastructures communautaires*.

⁶ Recensement de 2021 de Statistique Canada. Extrait de : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220921/dq220921a-fra.htm>

⁷ Membres inscrits des Premières Nations au Canada : un aperçu du Recensement de 2021. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/41-20-0002/412000022023004-fra.htm>

SAC alloue des fonds pour la construction et l'entretien d'infrastructures communautaires aux Premières Nations à l'échelle régionale au moyen d'une formule, d'un financement de projet fondé sur des propositions ou d'une combinaison des deux. Le financement fondé sur une formule comprend le financement du fonctionnement et de l'entretien, le financement des petits projets d'immobilisations fondé sur une formule et les fonds pour le logement, tandis que le financement fondé sur des propositions, y compris tous les fonds ciblés, couvre les projets d'acquisition, de construction, de rénovation ou de réparation, qu'il s'agisse de grands ou de petits projets.

Financé sur trois volets, c'est-à-dire le fonctionnement et l'entretien, les immobilisations secondaires (pour les projets de moins de 1,5 million de dollars) et les immobilisations importantes (pour les projets de plus de 1,5 million de dollars), le PIE a pour objectif de réaliser des investissements qui :

- optimisent le cycle de vie des actifs;
- atténuent les risques pour la santé et la sécurité;
- veillent à ce que les actifs soient conformes aux codes et aux normes applicables;
- veillent à ce que les actifs soient gérés de manière rentable et efficace.

Les contributions accordées aux bénéficiaires admissibles aux termes du PIE fournissent une aide financière pour la planification, la construction ou l'acquisition, l'exploitation et l'entretien des immobilisations et des services communautaires (infrastructures, y compris les écoles) et des logements (résidentiels), conformément aux politiques et aux normes approuvées. Cette aide est fournie aux Premières Nations dans les réserves, ainsi qu'aux Premières Nations et à d'autres bénéficiaires admissibles sur des terres de la Couronne ou des terres indiennes reconnues.

Programme de logement dans les réserves

Le Programme de LDR relève de la responsabilité principale de « Services de gouvernance et de développement communautaire » aux termes du Cadre ministériel des résultats 2022-2023 de SAC et contribue au résultat ministériel suivant : « Les Autochtones disposent d'infrastructures fiables et durables ».

Administré aux termes du PIE, le financement du Programme de LDR est fourni aux Premières Nations dans les réserves et aux Premières Nations et autres bénéficiaires admissibles sur les terres publiques ou les terres indiennes reconnues pour :

- planifier et gérer les besoins en matière de logement;
- concevoir, construire et acquérir de nouveaux logements;
- rénover les logements existants.

Aux termes de la Politique sur le logement dans les réserves de 1996, SAC fournit un financement annuel aux Premières Nations de la majeure partie du Canada, principalement au moyen d'une allocation fondée sur une formule, qui tient compte, entre autres facteurs, de l'éloignement de la population et de la communauté pour répondre à un éventail de besoins en matière d'infrastructure de logement (y compris la construction, la rénovation, l'entretien et le soutien à la gouvernance). En Colombie-Britannique, où les communautés des Premières Nations n'ont pas choisi d'adhérer à la Politique, le soutien pour le logement dans les réserves

est fourni par le biais du Programme⁸ d'aide au logement, qui verse des fonds dans le cadre d'initiatives axées sur des projets.

De 2016-2017 à 2020-2021 (période évaluée), SAC a fourni un financement de base annuel moyen (services votés) de 150 millions de dollars pour l'aide au logement dans les réserves. En plus des coûts de construction, de rénovation et d'entretien, les Premières Nations peuvent utiliser ces fonds pour contribuer à l'assurance, au service de la dette ainsi qu'à la planification et à la gestion de leurs portefeuilles de logement. Au cours de la période évaluée, le Programme de LDR a également reçu un financement ciblé limité dans le temps (fonds temporaires) dans le cadre des annonces accompagnant le budget de 2016 et le budget de 2018 pour un total de plus de 1 milliard de dollars sur cinq ans :

- **Budget de 2016** : 417 millions de dollars sur deux ans (de 2016-2017 à 2017-2018) pour couvrir les nouvelles constructions, les rénovations, les ajouts et l'entretien des terrains, ainsi que le développement des capacités et l'innovation;
- **Budget de 2018** : 600 millions de dollars sur trois ans (de 2018-2019 à 2020-2021) pour continuer à combler l'importante lacune en matière d'infrastructure sur proposition en ce qui concerne la construction, les rénovations et les ajouts, l'entretien des lots, ainsi que le développement des capacités et l'innovation.

Ces investissements devraient permettre d'augmenter le nombre de logements dans les réserves, d'effectuer des rénovations indispensables et de préparer des terrains pour de futures constructions. En outre, ces investissements devraient contribuer à accroître les capacités dans les réserves, à tirer parti de pratiques innovantes et à faire progresser une stratégie décennale en matière de logement élaborée conjointement avec les partenaires des Premières Nations.

En plus de l'autorisation obtenue aux termes du PIE, dans le cadre de programmes connexes visant à appuyer le Programme de LDR, SAC offre également des garanties d'emprunt ministérielles aux membres de la communauté qui ont besoin d'obtenir un prêt pour acheter une maison existante ou un financement pour financer la construction, l'acquisition ou la rénovation de logements dans les réserves. Les garanties d'emprunt ministérielles sont conçues pour fournir une garantie financière au prêteur étant donné qu'en vertu des modalités énoncées au paragraphe 89(1) de la *Loi sur les Indiens*, les biens immobiliers dans une réserve ne peuvent pas être saisis par des non-Autochtones et la plupart des institutions financières en cas de défaut. Le niveau d'autorisation actuel est fixé à 3 milliards de dollars.

Dépenses de programme

Le tableau suivant présente un sommaire des dépenses du Programme de LDR (financement des services votés et budget de mesures temporaires) au cours de la période d'évaluation. Dans l'ensemble, le Programme de LDR a déboursé environ 1,8 milliard de dollars sur cinq ans, répartis entre sept régions, deux territoires et l'administration centrale. Dans l'ensemble des régions et des territoires, c'est le Manitoba qui a dépensé le plus, soit 446 millions de dollars, suivi de l'Ontario, à 395 millions de dollars et de la Saskatchewan, à 248 millions de dollars. Les dépenses les plus faibles ont été enregistrées dans les Territoires du Nord-Ouest (1,2 million de dollars), suivis par le Yukon (31 millions de dollars).

⁸ Anciennement connu sous le nom de Nouvelle approche pour l'aide au logement.

Tableau 2.1 : Dépenses du Programme de LDR par région de 2016-2017 à 2020-2021

Région	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	Total
Atl.	12 243 320,39	5 608 542,00	8 733 593,75	11 646 181,97	12 908 398,74	51 140 036,85
Qc	31 586 369,00	26 740 400,00	27 811 725,00	27 304 425,00	30 235 693,00	143 678 612,00
Ont.	101 536 288,97	58 880 008,16	77 093 556,00	76 073 210,00	81 416 584,00	394 999 647,13
Man.	62 743 836,55	103 458 706,88	93 460 162,66	90 105 414,34	95 879 421,25	445 647 541,68
Sask.	62 019 989,25	52 979 765,00	45 603 758,00	42 632 728,00	44 703 642,00	247 939 882,25
Alb.	52 998 931,16	37 384 977,00	48 189 409,00	54 702 823,00	49 912 521,00	243 188 661,16
C.-B.	69 182 789,00	38 126 334,00	41 397 043,00	34 183 423,58	34 508 653,00	217 398 242,58
Yn	8 866 199,00	4 287 462,62	6 904 167,95	5 571 358,42	5 498 362,54	31 127 550,53
T.N.-O.	1 185 000,00	0	50 000,00	0	0	1 235 000,00
AC	1 330 733,16	302 000,00	5 140 091,74	2 853 138,00	3 539 984,00	13 165 947,02
Total	403 693 456,48	327 768 195,66	354 383 507,10	345 072 702,43	356 603 260,53	1 789 521 123,20

Source : rapports financiers de SAC

2.4 Gouvernance et gestion du programme

Le Programme de LDR est géré dans la région de la capitale nationale (RCN) de SAC par l'intermédiaire de la Direction de la réforme des services en logement et infrastructure de la Direction générale des infrastructures communautaires et mis en œuvre par les bureaux régionaux, tous au sein du Secteur des opérations régionales. Le Comité des opérations et de la prestation des services et le Comité de la haute direction des opérations régionales, présidés par le sous-ministre délégué de SAC, assurent la surveillance ministérielle de haut niveau du programme et l'uniformité des décisions stratégiques du PIE au sein du Secteur des OR et avec le reste du Ministère.

En plus du Secteur des opérations régionales, la Division de la santé environnementale et publique, qui fait partie de la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits (DGSPNI), et ses agents de santé environnementale et publique (ASEP) travaillent directement avec les Premières Nations pour inspecter les maisons où il y a des préoccupations en matière de risques pour la santé et la sécurité et fournir des conseils et des directives sur la façon d'atténuer ces risques. Les ASEP aident également les communautés à examiner les propositions de projets d'infrastructure du point de vue de la santé publique.

2.5 Priorisation et sélection des projets

Les communautés des Premières Nations gèrent et exploitent des installations et des systèmes de logement et d'infrastructure communautaire dans les réserves. Les Premières Nations sont responsables d'entretenir les actifs existants et d'en construire de nouveaux. Les bureaux régionaux de SAC aident les Premières Nations à élaborer des plans d'investissement dans l'infrastructure, à gérer des projets d'immobilisations, à exploiter et à entretenir les actifs existants. Conformément au Protocole pour les infrastructures financées par SAC, les bénéficiaires du financement reçu dans le cadre du PIE devraient s'assurer que les codes et les normes applicables sont respectés. Les Premières Nations sont responsables de l'embauche de professionnels qualifiés qui doivent se familiariser avec les normes et les exigences applicables au fonctionnement et à l'entretien de l'infrastructure communautaire, et s'y conformer.

Les Premières Nations de toutes les provinces et du Yukon qui reçoivent de l'aide en vertu de la Politique de logement dans les réserves de 1996 de SAC reçoivent un financement annuel

fondé sur une formule pour soutenir le logement au début de l'exercice financier fédéral (c.-à-d. le 1^{er} avril). Une fois le financement alloué, les Premières Nations sont responsables de la planification, de la sélection, de la conception, de l'approvisionnement et de la construction de leurs projets de logement. Pour les projets de logement financés dans le cadre du Programme d'aide au logement de la Colombie-Britannique, les communautés doivent inclure leurs projets de logement dans le processus annuel du PIIPN.

Selon le Guide du PIE de 2016, le financement fondé sur des propositions est utilisé par le PIE pour fournir un soutien financier aux Premières Nations afin qu'elles investissent dans des immobilisations. Les montants des contributions pour la construction d'actifs ou la rénovation d'actifs existants sont déterminés par les bureaux régionaux en fonction des propositions soumises par les bénéficiaires des Premières Nations. Les bureaux régionaux harmonisent ces besoins avec les modalités, les critères, les priorités et les ressources du programme, et la RCN détermine l'approche nationale d'affectation des fonds et affecte les fonds aux régions.

Plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations

Comme il est indiqué sur le site Web⁹ de SAC, le PIIPN est un outil de planification dont se sert SAC pour évaluer les besoins en infrastructure et planifier stratégiquement les investissements dans l'infrastructure au sein des communautés des Premières Nations partout au Canada. SAC gère les fonds du PIE en fonction des PIIPN. Ces plans d'investissement sont élaborés en partenariat avec les Premières Nations et sont fondés sur les besoins en infrastructures que les communautés ont recensés. Ils couvrent tous les secteurs d'actifs du PIE. Chaque année, les Premières Nations doivent soumettre leur plan d'investissement dans l'infrastructure à un bureau régional au plus tard le 30 septembre. L'ordre de priorité des investissements est établi au moyen du Système national de classement des priorités (SNCP), un outil de planification qui favorise le financement direct des projets prioritaires selon un processus uniforme et transparent pour toutes les régions. Les projets prioritaires sont financés dans les premières années du plan tandis que les autres le sont dans les années suivantes. Les sommes disponibles pour le financement des projets indiqués dans le PIIPN varient d'une année à l'autre en raison des programmes ciblés à durée déterminée.

Système national de classement des priorités

L'ordre de priorité des projets proposés est fondé sur plusieurs facteurs couverts par le SNCP, notamment :

- la protection de la santé et de la sécurité ainsi que des biens (les biens doivent être mis à niveau ou remplacés pour respecter les normes requises);
- les améliorations pour des questions de santé et de sécurité (mise à niveau de biens existants, nouveaux projets de construction ou d'acquisition afin d'atténuer un risque important pour la santé et la sécurité);
- la réfection ou un important projet d'entretien (vise à prolonger la vie utile d'une installation ou d'un bien, ou à conserver le niveau de service d'origine d'un bien);

⁹ Site Web de SAC, mise à jour du 28 juillet 2023. Plans d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1440084290678/1533645718223>

- la croissance (croissance anticipée de la communauté qui nécessite la construction, l'agrandissement ou l'acquisition de nouveaux biens pour conserver les normes de niveau de service).

2.6 Suivi et inspections des projets

Pour assurer le suivi des projets approuvés, SAC a recours au SIGI, une application Web composée d'un certain nombre de modules, notamment les biens, les bandes, le budget, les lacunes et les inspections et le F et E. Le SIGI est utilisé par le personnel du programme de SAC responsable de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des immobilisations. Le personnel régional saisit l'information sur le projet fournie par les Premières Nations dans le SIGI et la met à jour, s'il y a lieu.

Pour le logement en particulier, le module sur le logement utilise l'outil de collecte de données pour recueillir de l'information sur le logement, l'infrastructure de logement et les services communautaires dans les bandes des Premières Nations. Cette information est mise à jour annuellement avec les données fournies par les Premières Nations. Les renseignements sur le logement comprennent le nombre de logements, les nouvelles constructions, les rénovations effectuées, les rénovations et les remplacements nécessaires, ainsi que le nombre de maisons sans accès à l'électricité ou à la route. Ils comprennent également le dénombrement des logements liés aux sources d'approvisionnement en eau, aux méthodes de distribution de l'eau, aux lieux d'évacuation des eaux usées et aux méthodes de collecte des eaux usées.

3. PORTÉE ET MÉTHODE DE L'ÉVALUATION

3.1 Portée et enjeux de l'évaluation

La portée de l'évaluation a tenu compte des exigences obligatoires de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor. L'évaluation a également été axée sur les constatations tirées des évaluations et des vérifications antérieures, ainsi que sur les besoins des programmes et les travaux en cours sur la réforme des programmes.

Tout en examinant les activités financées à la fois par les services votés et le financement temporaire du Programme des IE exécuté en vertu des pouvoirs conférés par le PIE sur une période de cinq ans allant d'avril 2016 à mars 2021, l'évaluation a misé sur les questions de pertinence, d'efficacité et d'efficience, et a cherché des preuves pour soutenir les enjeux transversaux liés au transfert de services et aux répercussions des changements climatiques. Une optique d'analyse comparative entre les sexes Plus a été intégrée, le cas échéant, du point de vue des divers segments de la population vivant dans les réserves.

Pour des raisons de pertinence, l'évaluation s'est concentrée sur les besoins actuels et émergents des Premières Nations en matière de logement dans les réserves. En ce qui concerne l'efficacité et l'efficience, on a mis l'accent sur la mesure dans laquelle le Programme de LDR a atteint les résultats escomptés ainsi que sur le rendement de la conception, de la mise en œuvre et de la gouvernance du programme.

Ce qui n'est pas couvert dans la présente évaluation

Bien que la SCHL reçoive des fonds pour soutenir le logement dans les réserves dans le cadre de son mandat organisationnel, la présente évaluation porte exclusivement sur le Programme de LDR exécuté par SAC et il n'est pas de nature horizontale, c.-à-d. qu'il ne couvre pas les programmes exécutés ou administrés par la SCHL.¹⁰ L'évaluation est axée sur les activités financées dans le cadre du PIE par le Secteur des opérations régionales de SAC.

Les garanties d'emprunt ministérielles n'ont pas fait l'objet de la présente évaluation dans le cadre de programmes connexes, étant donné qu'elles ont été examinées dans le cadre d'une vérification de 2016 sur le logement dans les réserves¹¹ et une évaluation des garanties d'emprunt ministérielles de 2010¹², qui ont indiqué qu'elles étaient toujours nécessaires et que les risques associés à leur mise en œuvre étaient faibles.

L'Initiative d'innovation pour la construction de logements dans les communautés autochtones, dotée de 40 millions de dollars sur cinq ans (2018-2019 à 2022-2023) dans le budget de 2018, n'a pas été incluse dans l'évaluation en raison du calendrier de sa mise en œuvre, du retard dû à la pandémie de COVID-19 et du peu de données disponibles au cours de la période d'évaluation. L'Initiative d'innovation pour la construction de logements dans les communautés

¹⁰ Au cours de la même période, la SCHL a procédé à deux évaluations de son Programme de rénovation dans les réserves et de son Programme de logement sans but lucratif dans les réserves (article 95).

¹¹ https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/DAM/DAM-CIRNAC-RCAANC/DAM-AEV/STAGING/texte-text/aev_pubs_au_orh_1321546377260_fra.pdf

¹² https://publications.gc.ca/collections/collection_2015/aadnc-aandc/R5-54-2010-fra.pdf

autochtones, dont les fonds sont alloués en fonction du mérite conformément aux conditions générales d'Impact Canada, a été lancée pour soutenir le développement d'approches novatrices en matière de logement afin d'éclairer la transformation systémique du logement dans les réserves et hors réserves dans les trois catégories autochtones. Les évaluations futures de l'Initiative d'innovation pour la construction de logements dans les communautés autochtones pourraient fournir des renseignements pertinents pour éclairer le Programme de LDR.

Questions transversales avec d'autres évaluations liées à l'infrastructure

Deux autres évaluations ont été menées au cours de la même période que le Programme de LDR sur d'autres programmes liés à l'infrastructure en vertu du PIE, c'est-à-dire le Programme des installations d'enseignement et le programme autres infrastructures communautaires et activités, qui étaient soumis à la même autorité et aux mêmes exigences en vertu du PIE et qui comportaient un chevauchement des contacts régionaux et des partenaires des Premières Nations entre les trois programmes.

Pour tenir compte des similitudes, des dépendances et d'autres questions transversales entre les trois programmes dans la prestation des programmes et des services d'infrastructure aux communautés des Premières Nations, l'équipe d'évaluation a analysé ces aspects transversaux qui s'appliquent aux trois évaluations afin d'obtenir une vision plus globale pour éclairer le programme d'infrastructure et la prestation de services de SAC au-delà d'un seul programme.

3.2 Sources de données

Dans la mesure du possible, les activités de collecte de données pour l'évaluation du Programme de LDR ont été intégrées aux activités d'évaluation du Programme des installations d'enseignement et du programme autres infrastructures communautaires (AIC) et activités afin de réduire le fardeau de l'engagement des communautés et des organisations des Premières Nations ainsi que pour faire des économies d'efficience, le cas échéant.

Six sources de données ont été utilisées pour étayer l'évaluation du Programme de LDR, à partir desquelles le sondage a été mené pour les trois évaluations susmentionnées :

- **Revue de la littérature et examen de la documentation** – Les documents ministériels pertinents, comme les présentations au Conseil du Trésor, les rapports de SAC, les notes d'information et la correspondance; les présentations (y compris celles disponibles dans le cadre du 5^e Forum national sur le logement des Premières Nations qui a eu lieu en 2022); ainsi que des études clés réalisées ou parrainées par des partenaires des Premières Nations, y compris les Résultats de l'examen approfondi par le BCP du logement des Premières Nations dans les réserves de 2019, ont été examinés.
- **Analyse des données administratives et financières** – les données financières, de rendement et de suivi, les rapports d'étape et les dossiers de projet disponibles ont été analysés.
- **Entrevues auprès d'informateurs clés** – 57 entrevues (internes et externes) ont été réalisées auprès de 123 personnes de 14 Premières Nations, 9 conseils tribaux, 1 organisation de services techniques des Premières Nations, 4 organisations provinciales et territoriales des Premières Nations, l'Assemblée des Premières Nations

(APN), le Fonds pour les habitations du marché des Premières Nations¹³ (FHMPN), l'Association des professionnels de l'habitation des Premières Nations¹⁴ et la SCHL; au sein de SAC, 21 membres du personnel du programme sur les infrastructures dans les sept régions de SAC et au Yukon ont été interviewés, y compris la Division de la santé environnementale et publique de la DGSPNI.

- **Sondage auprès des bénéficiaires de financement** – un sondage intégrant les trois programmes (c.-à-d. le Programme de LDR, le Programme des installations d'enseignement et le Programme Autres infrastructures communautaires) a été mené auprès de bénéficiaires volontaires des communautés des Premières Nations, ciblant un total de 1 098 personnes invitées dans 588 Premières Nations du Canada. Sur les 226 sondages remplis, 93 ont été remplis dans le cadre du Programme de LDR.
- **Groupe de discussion** – Un groupe de discussion a été organisé avec des membres d'une communauté des Premières Nations de l'Ontario désignée comme une communauté de zone 1 (située à moins de 50 km d'une station-service accessible toute l'année par la route).

3.3 Défis et limites

Les limites à l'interprétation des résultats des sondages, des entrevues et des groupes de discussion sont liées à la répartition des caractéristiques démographiques de l'échantillon. Bien que la représentation régionale ait été obtenue et que les données puissent illustrer les expériences de nombreuses Premières Nations et qu'elles soient communiquées avec confiance, elles ne sont pas nécessairement représentatives de toutes les communautés des Premières Nations du Canada.

- **Sondage** : le suivi étant limité ou impossible dans de nombreux cas, la taille de l'échantillon final a été réduite. Bien que la taille globale de l'échantillon soit demeurée suffisamment importante pour rendre compte des résultats, une région (la région de l'Atlantique) est sous-représentée dans les données finales. Bien que les questions du sondage renvoient clairement au « programme de logement dans les réserves de SAC », certains répondants ont donné leur point de vue sur l'aide au logement dans l'ensemble des réserves, car la distinction entre les programmes fédéraux dans le domaine du logement dans leurs communautés n'est peut-être pas claire pour eux.
- **Entrevues** : de multiples entrevues ont été menées auprès des Premières Nations et des conseils tribaux de la Colombie-Britannique, de l'Ontario, du Québec et des régions de l'Atlantique; toutefois, une seule entrevue avec une Première Nation a été menée dans chacune des autres régions (c.-à-d. l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba) ainsi qu'avec une Première Nation du Yukon et une Première Nation des Territoires du Nord-Ouest. De plus, certains répondants des Premières Nations occupaient leur poste depuis peu et ne connaissaient donc pas tous les aspects du programme, ce qui explique qu'ils n'étaient peut-être pas en mesure de rendre compte en toute confiance des expériences et des résultats de leurs communautés en ce qui concerne le

¹³ Le Fonds pour les habitations du marché des Premières Nations a été créé par le gouvernement du Canada en 2007 pour mettre en place des logements du marché dans les réserves. Ce Fonds est géré par la SCHL, mais il est prévu qu'il soit à terme indépendant du gouvernement. Les neuf fiduciaires de son conseil d'administration représentent des organisations autochtones de partout au pays.

¹⁴ Le FHMPN est une association professionnelle nationale créée en 2019 pour former et accréditer les professionnels actuels et futurs du logement dans les réserves.

programme au-delà de la période pendant laquelle ils occupaient leur poste actuel. De nombreuses personnes interrogées ont indiqué qu'elles comptaient sur le financement de SAC et de sources autres que le Programme de LDR, y compris la SCHL. Il existe donc un risque de chevauchement des résultats fournis par plusieurs sources de financement.

- **Groupe de discussion** : le recrutement pour les groupes de discussion formés des membres des communautés des Premières Nations et des utilisateurs finaux des infrastructures de logement a représenté un défi considérable. Malgré tous les efforts déployés pour mobiliser une soixantaine de communautés, une seule communauté en Ontario (une communauté de taille moyenne dans la zone 1) a accepté de participer à un groupe de discussion.
- **Données financières et administratives** : Il a été très difficile d'obtenir des données financières et administratives à l'appui des constatations de l'évaluation. Malgré la facilité d'accès des rapports trimestriels sur les investissements ciblés dans l'infrastructure des Premières Nations publiés sur GCpédia¹⁵, lorsqu'on a cherché à obtenir de l'information au-delà du nombre total de projets réalisés et du financement investi pour chaque bien, p. ex., les dépenses par type de projet, par sous-catégorie de projet, par zone et le nombre total de demandes de financement des bénéficiaires, etc., les données n'étaient pas bien remplies dans le SIGI, ce qui rendait leur utilisation difficile. De plus, comme les régions gèrent leur propre saisie de données dans le SIGI en fonction de l'information communiquée par les Premières Nations, la cohérence a également été soulevée comme un problème dans la manière dont certains champs et certaines catégories ont été interprétés dans les régions.

3.4 Intégration de pratiques et de méthodes adaptées à la culture

Afin de soutenir le mandat de l'équipe d'évaluation de SAC, qui consiste à intégrer les principes de codéveloppement et à mettre en œuvre des méthodes et des approches d'évaluation avec les peuples autochtones et les partenaires qui sont davantage axées sur les visions du monde et les systèmes de connaissances autochtones, l'équipe d'évaluation a cherché, dans la mesure du possible, à intégrer des pratiques culturellement plus appropriées dans le processus d'évaluation, y compris :

- en mobilisant les principaux partenaires des Premières Nations à des étapes clés, y compris la planification de l'évaluation, les constatations préliminaires et le rapport d'évaluation final;
- en collaborant avec les partenaires des Premières Nations pour mettre au point l'approche et les instruments d'évaluation (c.-à-d. le guide d'entretien et le questionnaire de sondage) en tenant compte des perspectives autochtones en ce qui concerne les méthodes de collecte de données;
- en intégrant les cérémonies d'ouverture et de clôture et la narration dans certaines discussions de groupe et activités de mobilisation, le cas échéant;
- Communication des constatations et des résultats liés à l'évaluation avec les partenaires et les participants des Premières Nations en respectant le principe de réciprocité;

¹⁵ GCpédia : https://www.gclopedia.gc.ca/wiki/Archives_de_rapports

- En embauchant une société d'experts-conseils spécialisés dans les approches et les méthodes d'évaluation autochtones pour soutenir la collecte de données auprès des Premières Nations et des représentants et membres de la communauté.
- en assurant une représentation suffisante des participants des Premières Nations à la collecte de données, où la majorité des personnes interrogées étaient composées de membres de la communauté des Premières Nations, de l'administration, de l'organisation technique et des partenaires; un sondage ciblant uniquement les communautés des Premières Nations; et des groupes de discussion avec des membres des communautés des Premières Nations;
- en créant un Comité consultatif d'évaluation des Premières Nations pour l'évaluation du Programme des installations d'enseignement, qui est composé de représentants, y compris des chefs et des organisations techniques d'infrastructure des Premières Nations. Compte tenu des liens et des similitudes entre les évaluations de l'infrastructure, les conseils pertinents du Comité sur la conduite et les méthodologies de l'évaluation ont été utilisés pour éclairer l'évaluation du Programme de LDR, le cas échéant;
- en utilisant un style plus narratif et de citations, au besoin, pour fournir des données qualitatives à l'appui des constatations de l'évaluation dans le but de transmettre les commentaires des communautés des Premières Nations.

4. CONSTATATIONS SUR LA PERTINENCE : RÉPONDRE AUX BESOINS DES PREMIÈRES NATIONS EN MATIÈRE DE LOGEMENT

L'évaluation a porté sur la mesure dans laquelle le Programme de LDR a répondu aux besoins existants et émergents dans les réserves en matière d'accès à des logements durables, sûrs et adéquats. L'évaluation a permis de constater que, bien que le Programme de LDR ait aidé à combler certaines lacunes en matière de logement dans les réserves, il n'a pas répondu entièrement aux besoins des communautés des Premières Nations.

L'évaluation montre que l'ampleur des besoins actuels et futurs en matière de logement dans les réserves dépasse de loin les fonds disponibles. Quelques facteurs de plus en plus importants ou émergents, notamment la croissance démographique dans les réserves, les répercussions des changements climatiques et de la COVID-19 et les besoins croissants de divers segments des communautés, ont exercé une pression supplémentaire sur des ressources déjà limitées.

De nombreuses communautés des Premières Nations sont confrontées à une crise du logement en raison de l'augmentation de la demande de logements résultant d'une croissance rapide et de la détérioration accélérée du parc de logements existants due à la surpopulation et à la mauvaise construction des logements. Les lacunes en matière de logement sont exacerbées pour les membres marginalisés et diversifiés de la communauté, notamment les jeunes, les personnes seules, les parents isolés, les aînés et les personnes en situation de handicap ou ayant des besoins particuliers. La pandémie de COVID-19 a mis en évidence les lacunes en matière de logement alors que les communautés sont aux prises avec un manque de personnel et de capacité globale à réformer leurs programmes de logement.

4.1 Assurer l'harmonisation avec les priorités du gouvernement du Canada

Première constatation : le Programme de LDR s'harmonise avec les priorités de SAC et du gouvernement du Canada.

Selon un rapport commandé par l'Assemblée des Premières Nations et élaboré par l'Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD), 55 000 nouveaux logements sont actuellement nécessaires dans les réserves, ainsi que 81 000 rénovations de logements existants. Avec la croissance démographique et le retour des membres des Premières Nations dans leurs communautés, on s'attend à ce que le besoin de nouveaux logements augmente de 80 000 unités supplémentaires d'ici 2040. Ce déficit s'explique en partie par l'éloignement de certaines communautés, par une série de problèmes socioéconomiques, par des politiques de F et E et à des décennies de sous-financement. De plus, les investissements actuels ne tiennent pas compte de la croissance démographique, du taux d'inflation et des besoins des communautés des Premières Nations¹⁶.

¹⁶ « Comblent le déficit infrastructurel dans les communautés des Premières Nations du Canada par l'entremise des partenariats public-privé » (pppcouncil.ca) : www.pppcouncil.ca/Web/P3_Knowledge_Centre/Research/P3_s__Bridging_the_First_Nations_Infrastructure_Gap.aspx?WebsiteKey=712ad751-6689-4d4a-aa17-e9f993740a89

Les activités menées aux termes du Programme de LDR s'harmonisent avec les priorités du gouvernement du Canada visant à combler les lacunes en matière d'infrastructures dans les réserves. La lettre de mandat de 2021 du premier ministre à la ministre des Services aux Autochtones indiquait ce qui suit :

« Pour parvenir à l'équité, vous continuerez à collaborer avec vos partenaires autochtones en travaillant ensemble pour combler les écarts socioéconomiques et améliorer l'accès à des services de haute qualité. Il s'agit notamment de poursuivre les travaux visant à éliminer tous les avis à long terme concernant la qualité de l'eau potable qui subsistent, et de combler les écarts en matière d'infrastructures d'ici 2030, en mettant l'accent sur la construction de logements durables et abordables »¹⁷.

Le Programme de LDR contribue à la responsabilité essentielle de SAC en matière de développement communautaire et régional et à son mandat d'améliorer la qualité des services offerts aux communautés autochtones non autonomes grâce aux activités suivantes :

1. Fournir du financement et des conseils aux bénéficiaires admissibles dans le cadre du PIE;
2. Recueillir des données autodéclarées par les Premières Nations à l'aide d'instruments de collecte de données;
3. Fournir du financement et du soutien aux Premières Nations pour que les communautés puissent exploiter et entretenir leurs logements financés par SAC.

En partenariat avec les Premières Nations, le Programme de LDR vise à accroître l'offre de logements sûrs afin d'obtenir de meilleurs résultats en matière de logement pour les résidents des réserves, dont l'objectif final est de transférer les services aux peuples autochtones. Ces activités sont conformes aux priorités du gouvernement du Canada telles qu'indiquées dans la lettre de mandat 2021 du Premier ministre au ministre des services indigènes :

« collaborer avec les partenaires autochtones - en travaillant ensemble pour combler les écarts socio-économiques et améliorer l'accès à des services de haute qualité. Il s'agit notamment de poursuivre les travaux visant à éliminer tous les avis à long terme sur la qualité de l'eau potable et de combler le déficit d'infrastructures d'ici à 2030, en mettant l'accent sur la construction de logements durables et abordables »¹⁸

4.2 Lacunes en matière de logement : besoins actuels et émergents

Pour que le Programme de LDR soit pertinent, il doit aider les Premières Nations à combler leurs lacunes en matière de logement. Il est donc important de comprendre l'ampleur des besoins actuels et émergents en matière de logement dans les réserves afin de s'assurer que le Programme de LDR contribue à répondre à ces besoins.

Deuxième constatation : les besoins des Premières Nations en matière de logement dans les réserves sont importants et croissants.

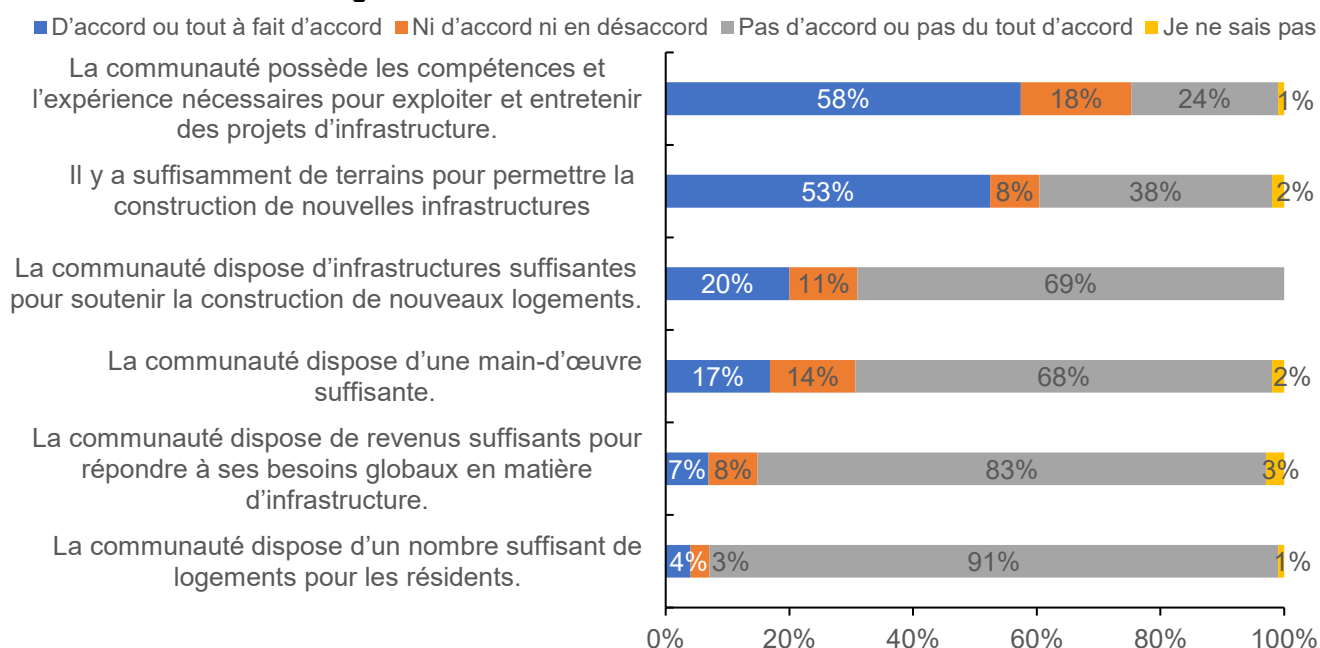
¹⁷ Extrait de : <https://www.pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-services-aux-autochtones-et>

¹⁸ Extrait de : <https://www.pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-services-aux-autochtones-et>

Une étude réalisée en 2021 à la demande de l'APN sur le logement des Premières Nations dans les réserves a estimé que 34 000 unités de logement seraient nécessaires pour répondre aux besoins de logement dans les réserves d'ici 2025¹⁹. SAC a fait état des progrès réalisés d'avril 2016 à mars 2021²⁰ selon lesquels, en collaboration avec la SCHL, plus de 22 498 logements ont été construits, rénovés ou modernisés à l'aide d'un financement ciblé.

Parmi les répondants à l'enquête, seuls 4 % ont reconnu que leur communauté disposait d'un nombre suffisant de logements. Toutefois, la majorité des répondants au sondage ont convenu que leur communauté possédait les compétences et l'expérience nécessaires pour exploiter et entretenir des projets d'infrastructure (56 %) et qu'elle disposait de suffisamment de terrains pour soutenir la construction de nouvelles infrastructures (53 %) (figure 4.1). Cela donne à penser que plus de la moitié des communautés des Premières Nations se sont mises dans une position qui les prépare à être plus proactives pour répondre à leurs besoins en matière de logement lorsque des possibilités de financement du Programme de LDR se présentent.

Figure 4.1 : Besoins actuels de la communauté



Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes à propos de votre communauté? Répondants, n = 93.)

Les personnes interrogées sont unanimes quant à l'ampleur des besoins actuels en matière de logement dans les réserves. De nombreuses personnes interrogées ont déclaré que, bien que les problèmes de logement des Premières Nations existent depuis des décennies, ils se sont aggravés ces dernières années pour atteindre des niveaux de crise. En plus de la population croissante de ceux qui vivent déjà dans les réserves, les répondants ont également mentionné

¹⁹ Besoins des Premières Nations en matière de logement dans les réserves et d'infrastructures connexes (2020). Assemblée des Premières Nations. <https://wifn.civicweb.net/document/44632/>

²⁰ Collection de rapports trimestriels de SAC : https://www.gcpcedia.gc.ca/wiki/Report_Archive

le retour dans leurs communautés des membres des bandes qui vivaient dans les villes en raison de l'augmentation des loyers dans les zones urbaines du Canada.

Les participants aux groupes de discussion ont souligné la nécessité d'augmenter le nombre de logements dans leur communauté pour répondre aux besoins des familles qui s'agrandissent.

« Combien de foyers ont des enfants en bas âge et se débrouillent avec ce qu'ils ont? ... Ils doivent rénover ces maisons et y loger ces jeunes et leurs enfants. Je suis en colère contre la situation du logement dans notre communauté, nous avons beaucoup de familles et d'enfants qui vivent dans des roulottes ». [Traduction]

Personne participant au groupe de discussion

Troisième constatation : de nombreuses communautés des Premières Nations n'ont pas suffisamment d'espace ou de terrains appropriés pour construire de nouveaux logements.

De nombreuses Premières Nations ont indiqué que la quantité de terrains dont elles disposaient pour le logement était limitée, soit en raison du manque d'espace pour construire, soit du manque de terrains convenables sur lesquels construire. Bien que certaines Premières Nations aient indiqué qu'elles pouvaient acquérir des terrains environnants, le processus d'ajout aux réserves est long et compliqué, faisant intervenir les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Les répondants des communautés des Premières Nations de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique étaient particulièrement susceptibles d'indiquer que l'absence de terrains appropriés limitait leur capacité de construire de nouveaux logements. Plusieurs répondants de ces régions ont fait remarquer que les terrains sur lesquels se trouvait leur réserve n'étaient pas propices à la construction (p. ex., une plaine inondable, marécageuse) et nécessitaient une préparation importante pour les rendre aptes à la construction.

Le manque d'espace pour construire de nouveaux logements est également dû au fait que des logements vétustes occupent des terrains appropriés. Un répondant régional de SAC a déclaré qu'il était important de construire de nouveaux logements sur le site de logements existants, non seulement parce que cela améliore l'aspect de la communauté en supprimant les logements condamnés et barricadés, mais aussi parce que cela permet aux communautés de construire de nouveaux logements sur des terrains appropriés et disponibles. Bien que le Programme de LDR ne couvre pas les coûts de démolition, si les bâtiments abandonnés sont sur des terrains aménagés, une fois démolis, ces terrains seraient prêts à être exploités pour que les communautés en profitent si le financement devenait disponible.

Les participants aux groupes de discussion ont indiqué qu'il y avait de nombreux logements abandonnés dans leur communauté et que ce problème persistait depuis de nombreuses années. Certains étaient des maisons plus anciennes qui étaient devenues invivables parce que leurs propriétaires ne pouvaient pas se permettre les réparations nécessaires. D'autres étaient de nouvelles constructions qui ont été abandonnées avant d'avoir été achevées.

« Je vois de belles maisons qui pourraient être rénovées. Cela me met en colère parce que quelqu'un pourrait vivre dans cette maison. J'ai suggéré aux gens de demander au propriétaire s'il était prêt à louer la maison, mais je ne sais pas comment il pourrait

obtenir le financement nécessaire pour la remettre en état. La maison pourrait probablement être louée à une famille ou à des personnes âgées ». [Traduction]
Personne participant au groupe de discussion

Quatrième constatation : un nombre suffisant de terrains desservis et d'infrastructures publiques sont nécessaires pour soutenir la construction de nouveaux logements.

Environ 69 % des répondants au sondage ont indiqué qu'il n'y avait pas suffisamment d'infrastructures publiques dans la communauté pour permettre la construction de nouveaux logements. Presque tous les répondants des communautés des Premières Nations ont fait état de difficultés à fournir des terrains aménagés pour construire des maisons. Selon certaines personnes interrogées auprès des Premières Nations, le financement reçu pour le logement ne couvre pas toujours les services connexes dont les logements ont besoin. Par exemple, si un financement est prévu pour relier les logements aux services d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées existants, il peut ne pas couvrir les coûts d'acheminement des canalisations d'eau et d'assainissement jusqu'au terrain à bâtir. Le financement ne couvre pas non plus les améliorations devant être apportées aux usines d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées afin de soutenir l'ajout de logements dans les réserves. Dans d'autres cas, les représentants des Premières Nations ont indiqué qu'ils devaient également construire des routes et des trottoirs pour accéder aux lotissements. Les personnes interrogées ont fait part de leur expérience, à savoir que le financement des services associés nécessite une procédure de demande distincte qui n'est pas coordonnée avec le financement du logement. Si certaines personnes interrogées ont déclaré que leurs communautés étaient en mesure de combler ces lacunes en finançant ces services par d'autres moyens, quelques personnes interrogées ont indiqué qu'elles avaient construit des logements pour les laisser vides jusqu'à ce que les services puissent être ajoutés.

Le manque de terrains aménagés et l'importance d'avoir des terrains « prêts à être bâtis » lorsque le financement pour le logement devient disponible ont été discutés par la plupart des répondants de SAC régionaux et par l'APN. Un membre du personnel régional a déclaré que cette région a décidé de donner systématiquement la priorité à la viabilisation des terrains plutôt qu'à la construction et à la rénovation afin de s'assurer que lorsque des fonds supplémentaires pour la construction et la rénovation sont obtenus, que ce soit de SAC ou de la SCHL, la communauté est prête à construire. Cet exemple contraste avec l'expérience de certaines autres régions qui ont exprimé leur déception de ne pas être prêtes à recevoir le financement mis à disposition par l'Initiative pour la création rapide de logements de la SCHL²¹, qui exigeait que les logements soient construits dans un délai d'un an et donc, dans la pratique, que les terrains soient déjà aménagés.

Cinquième constatation : il est nécessaire de disposer de divers types et tailles d'unités le long du continuum du logement, car les communautés des Premières Nations s'efforcent de répondre aux besoins de leurs divers membres, notamment les jeunes, les

²¹ Le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de la SCHL, a lancé l'Initiative pour la création rapide de logements en octobre 2020. Le financement initial de cette initiative était de 1 milliard de dollars pour aider à répondre aux besoins urgents en matière de logement des Canadiens vulnérables, en particulier dans le contexte de la COVID-19, grâce à la construction rapide de logements abordables. L'Initiative visait à rendre tous les fonds disponibles le plus rapidement possible pour s'assurer que les logements sont prêts dans les 12 mois suivant la conclusion des ententes.

personnes seules, les chefs de famille monoparentale, les personnes âgées et les personnes en situation de handicap ou ayant des besoins particuliers.

Compte tenu de l'évolution du profil de la population dans les réserves, il est nécessaire d'avoir des types et des tailles de logement plus diversifiés, comparativement aux maisons de plain-pied de trois à quatre chambres qui ont été principalement construites dans les réserves.

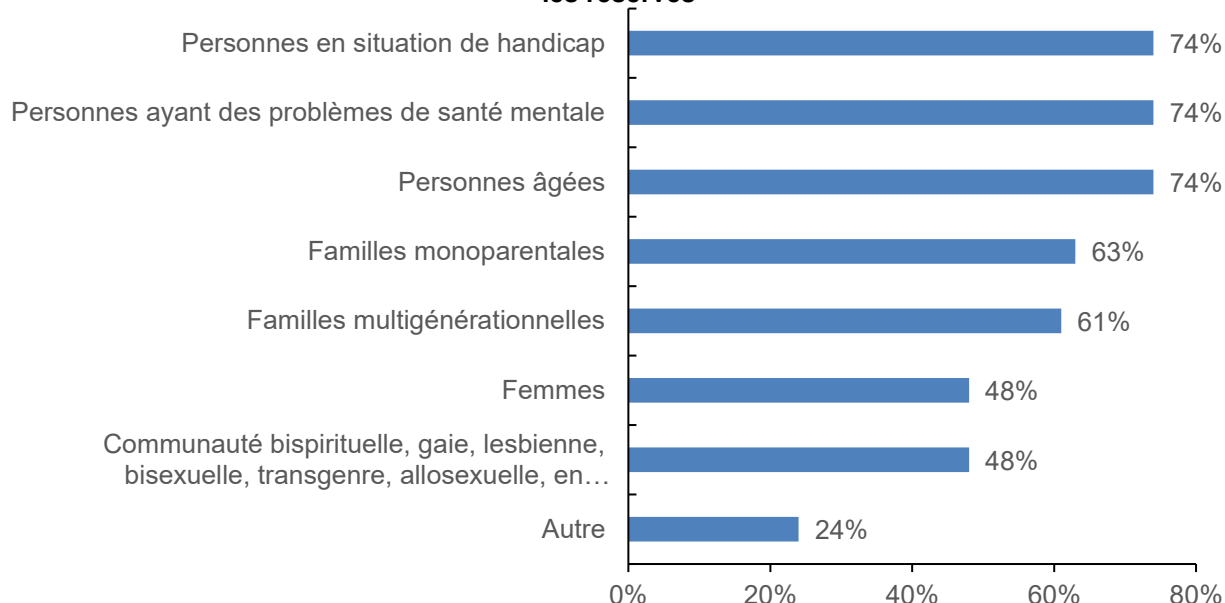
Voici certains des besoins soulevés par les répondants :

- Des immeubles de logements avec une chambre à coucher qui répondraient mieux aux besoins des jeunes, des personnes seules, des chefs de famille monoparentale, des personnes âgées et des personnes en situation de handicap ou ayant des besoins particuliers des Premières Nations;
- Des maisons plus grandes pour les familles multigénérationnelles;
- Des logements de transition pour soutenir les personnes de la communauté en traitement, en isolement et en réadaptation;
- Des logements temporaires pour les professionnels travaillant dans les communautés.

Bien que les Premières Nations décident du type et de la manière dont les logements sont construits dans leurs propres collectivités, les répondants de SAC, de la SCHL et des organisations autochtones ont noté que le manque de logements, combiné au manque de diversité dans la taille, les types et les modes d'occupation des logements, à l'exception des familles (familles monoparentales ou familles multigénérationnelles), renforce la crise du logement. Certaines personnes interrogées ont fait remarquer que le manque de logements et de diversité des logements encourage certaines personnes à quitter leur communauté et à s'installer en dehors de la réserve. Par la suite, certains deviendront peut-être des sans-abri dans les villes.

La moitié des répondants au sondage ont indiqué qu'ils avaient du mal à fournir un logement adéquat aux divers segments de la population de leur communauté. Les groupes les plus fréquemment mentionnés qui n'étaient pas suffisamment soutenus étaient les personnes en situation de handicap, les personnes ayant des problèmes de santé mentale et les personnes âgées. Parmi les autres mentions, on trouve les adultes célibataires, les personnes à faible revenu et les sans-abri (figure 4.2).

Figure 4.2 : Groupes les plus susceptibles d'avoir de la difficulté à accéder à un logement dans les réserves²²



Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Parmi les besoins suivants en matière de logement, quels sont ceux qui ne sont pas pris en compte par le Programme de logement dans les réserves? Question posée à ceux qui n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord avec l'affirmation selon laquelle le Programme de LDR dessert divers segments de la population de la communauté. Les réponses multiples sont autorisées. Répondants, n = 46.)

D'autres ont fait remarquer que le manque de logements a également une incidence sur la capacité d'attirer et de maintenir en poste de jeunes professionnels pour s'établir dans les communautés des Premières Nations. Il a été observé qu'il est difficile d'embaucher de nouveaux diplômés des Premières Nations qui aimeraient revenir dans leur communauté pour travailler et embaucher ou maintenir en poste d'autres professionnels. Cela signifie que les communautés pourraient perdre une partie de leurs capacités existantes en raison du manque de logements adéquats.

D'autres répondants des Premières Nations souhaitaient trouver dans les réserves des solutions à l'itinérance et des logements sécuritaires pour les personnes fuyant la violence, au lieu de les faire quitter la réserve.

Sixième constatation : malgré le besoin évident de construire plus de types de logements, certains facteurs ont contribué au manque de diversité des logements construits dans les réserves.

Quelques répondants de SAC ont indiqué que même si la nécessité de construire différents types de logements autres que les maisons de plain-pied actuelles de trois chambres à coucher est évidente, la décision de construire certains types de logements incombe à chaque bande. Les organisations des Premières Nations ont fait remarquer que certaines communautés peuvent être réticentes ou ne sont pas pleinement conscientes qu'elles peuvent construire des

²² Comme l'indique une limite des méthodologies d'évaluation, malgré le fait que la question du sondage précise clairement « Programme de logement dans les réserves », les personnes interrogées peuvent répondre au soutien au logement dans les réserves en général.

types de logements plus diversifiés parce qu'elles n'ont reçu de financement que pour construire des maisons de plain-pied. D'autres répondants de SAC et des Premières Nations ont indiqué que de nombreuses communautés des Premières Nations ont des listes d'attente et que les ménages prioritaires sont les familles avec des enfants pour lesquelles la maison de plain-pied demeure l'option privilégiée.

D'autres répondants du gouvernement et des organisations des Premières Nations notent que la décision sur le type de logement à construire se résume au montant d'argent et au calendrier des fonds : il est plus facile, moins coûteux et plus rapide de construire à l'aide de modèles connus ou de conceptions de logements prêts à l'emploi que d'opter pour des types de logements novateurs ou différents. Certains répondants des Premières Nations ont reconnu qu'ils doivent souvent se fier à des conceptions de logements prêts à l'emploi qui ne sont pas adaptées pour répondre aux besoins et aux défis particuliers auxquels font face certains membres de la communauté. Certains répondants des Premières Nations ont indiqué qu'ils utilisaient des plans de logement identiques ou similaires à ceux de projets financés antérieurement afin de s'assurer que leurs projets seront approuvés pour le financement.

D'autres répondants des Premières Nations ont indiqué qu'il est difficile d'obtenir l'approbation de logements à chambres multiples qui répondraient mieux aux besoins de certains groupes, tant de la part des dirigeants de leur bande que par l'intermédiaire du financement du Programme de LDR. Si certaines raisons du manque de soutien des chefs de bande ne sont pas directement liées au Programme de LDR, comme la conviction que les logements collectifs de type unique nuisent à la cohésion de la communauté et à ses valeurs culturelles d'unité, d'autres raisons liées au Programme de LDR sont le manque de ressources pour élaborer des plans et des stratégies de logement ciblés, ce qui se traduit par une gestion du logement plus réactive qui se concentre sur les problèmes urgents et ne répond pas aux besoins de tous les membres de la communauté en matière de logement.

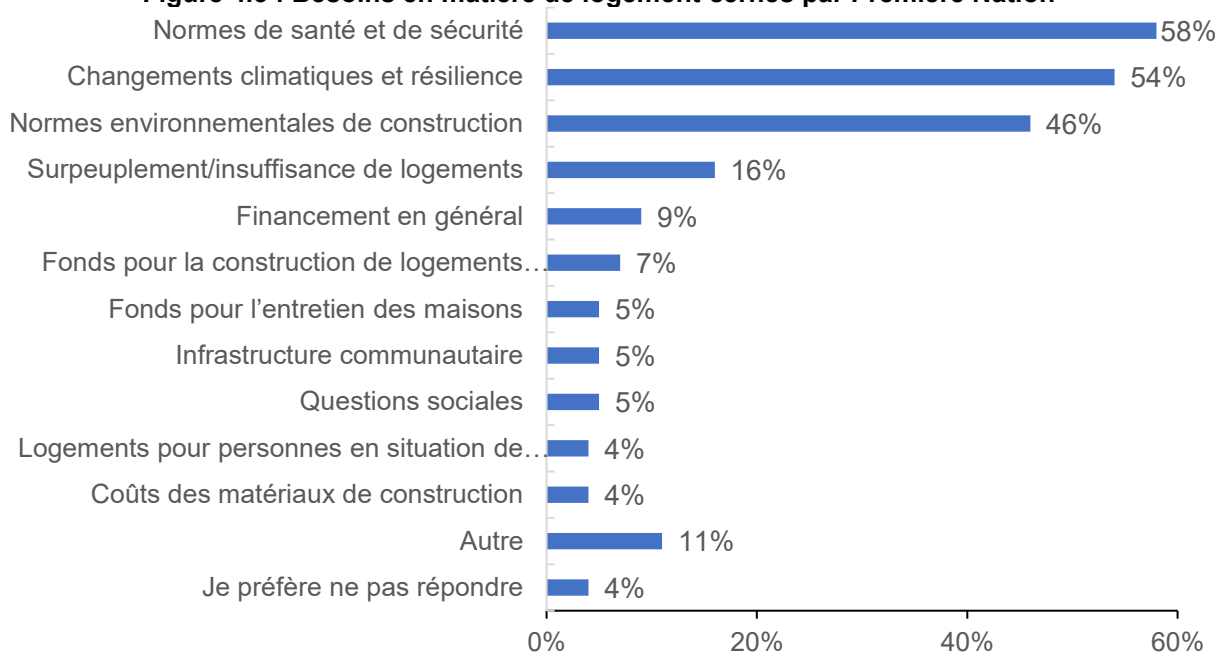
Les répondants des collectivités des Premières Nations ont également formulé des commentaires sur les défis liés à la rénovation des maisons existantes afin de les rendre plus accessibles aux aînés et aux personnes en situation de handicap ou ayant des besoins particuliers. Certains ont indiqué qu'ils pouvaient accéder à d'autres sources pour financer ces rénovations, mais cela présente ses propres difficultés, car de nombreuses sources de financement, telles que celles qui soutiennent la santé, la toxicomanie et l'intégration des familles, ne sont pas harmonisées avec le Programme de LDR. Par exemple, un financement peut être disponible pour l'installation d'un ascenseur, mais il n'y a pas de financement pour l'entretien de cet équipement.

Septième constatation : les normes de santé et de sécurité ont été désignées comme l'un des principaux problèmes en matière de logement dans les réserves.

Les normes de santé et de sécurité sont les besoins les plus fréquemment mentionnés comme n'étant pas pris en compte par le Programme de LDR (58 % des répondants au sondage), suivis par les changements climatiques et la résilience (54 %) ainsi que les normes environnementales de construction (46 %). Dans la catégorie Autres (11 % des répondants), il a été fait mention de besoins non satisfaits par le programme, y compris la mauvaise qualité de vie, les exigences du code du bâtiment, l'accession à la propriété et les besoins de divers segments de la communauté (figure 4.3).

La question du non-respect des normes de santé et de sécurité pourrait être liée aux situations de surpeuplement et à leur lien avec la transmission de maladies respiratoires, à l'absence d'eau potable, au manque de chauffage et de refroidissement appropriés et à la protection contre les incendies. De nombreux répondants des Premières Nations ont fait remarquer que l'incapacité d'effectuer les réparations nécessaires en temps opportun aggravait les problèmes de santé et de santé mentale et augmentait les problèmes de sécurité, y compris les risques d'incendie²³. D'autres ont fait remarquer que le fait de vivre dans des logements surpeuplés peut entraîner une augmentation des incidents de violence et d'agression sexuelle. Plusieurs répondants ont parlé des difficultés à séparer les questions sociales des questions de logement et ont mentionné qu'il fallait faire davantage pour trouver des solutions intégrées afin de traiter ces questions dans le cadre d'un système.

Figure 4.3 : Besoins en matière de logement cernés par Première Nation²⁴



Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Parmi les besoins suivants en matière de logement, quels sont ceux qui ne sont pas pris en compte par le Programme de logement dans les réserves? Les questions posées à ceux qui n'étaient pas d'accord ou qui étaient fortement en désaccord avec le Programme de logement dans les réserves ont répondu aux besoins des communautés en matière de logement. Les réponses multiples sont autorisées. Répondants, n = 57.)

Les participants aux groupes de discussion ont fait état de risques accrus pour la santé en raison de problèmes récurrents de moisissures dans leurs maisons, qui ont nécessité des réparations coûteuses. De plus, la nécessité d'être temporairement déplacé pendant que le

²³ Selon un rapport de 2015, « on estime que les membres des Premières Nations sont dix fois plus susceptibles de mourir dans des incendies domestiques que l'ensemble des Canadiens ». Comité sénatorial permanent des peuples autochtones [CSPPA]. (2015). La situation du logement dans les Premières Nations : Défis et réussites, rapport intérimaire. Ottawa (Ontario) : Gouvernement du Canada. Extrait le 31 août 2022 de : L'Institut canadien de la santé infantile. <https://sencanada.ca/content/SEN/Committee/412/appa/rep/rep08feb15b-f.pdf>

²⁴ Comme l'indique une limite des méthodologies d'évaluation, malgré le fait que la question du sondage précise clairement « Programme de logement dans les réserves », les personnes interrogées peuvent répondre au soutien au logement dans les réserves en général.

problème était en cours de résolution a augmenté le stress et l'anxiété. Un autre participant au groupe de discussion a éprouvé des difficultés à adapter son logement aux handicaps physiques des membres de sa famille et à d'autres problèmes de santé, car il ne disposait pas des fonds nécessaires pour effectuer les rénovations requises, ne remplissait pas les conditions requises pour bénéficier d'un programme de financement et avait du mal à obtenir un prêt.

4.3 Défis actuels et émergents

En 2018, le premier ministre a demandé aux fonctionnaires de s'appuyer sur l'élan donné par l'étude approfondie des avis à long terme sur la qualité de l'eau potable pour entreprendre un exercice similaire en examinant les obstacles à la prestation et en cernant les possibilités d'améliorer les résultats en matière de logement des Premières Nations dans les réserves. Le résultat de cet exercice a été l'étude intitulée *Examen approfondi par le BCP du logement des Premières Nations dans les réserves* de 2019, qui comprenait un certain nombre de constatations présentées par l'équipe chargée d'examiner de façon approfondie la question du logement des Premières Nations dans les réserves (y compris des membres du Bureau du Conseil privé, de SAC et de la SCHL²⁵).

Compte tenu de l'importance de l'exercice, les principaux défis cernés dans l'étude pour soutenir le logement dans les réserves sont énumérés ci-dessous :

- 1) Des défis de longue date persistent en ce qui concerne **la disponibilité, la souplesse et la prévisibilité du financement**.
- 2) **Capacité de gestion du logement** : les collectivités ont du mal à financer le rôle essentiel des gestionnaires de logements. Cela contribue à une pénurie de capacité de gouvernance pour la gestion du logement dans les réserves et réduit l'efficacité des investissements gouvernementaux;
- 3) **Absence d'objectifs ou de cibles clairs** : les investissements dans le logement et l'infrastructure connexe sont des investissements à long terme et de nature intégrée; toutefois, certaines approches actuelles en matière de financement et de programmes conduisent à des actions fragmentées et à court terme plutôt qu'une mobilisation collective du gouvernement et des Premières Nations à l'égard d'objectifs communs et bien définis. Les rôles du gouvernement et des Premières Nations ne sont pas encore clairs pour tous les intervenants;
- 4) **Lacunes en matière de coordination** : lacunes dans la coordination horizontale des efforts du gouvernement et communications et sensibilisation complexes auprès des collectivités.

L'évaluation a révélé des défis similaires qui ont une incidence sur la capacité des communautés des Premières Nations à répondre à leurs besoins en matière de logement, notamment le montant du financement disponible, le surpeuplement qui entraîne une détérioration plus rapide des maisons, la capacité à gérer les portefeuilles de logements au sein des communautés, l'augmentation des coûts de construction et la disponibilité d'une main-

²⁵ L'étude approfondie comprenait un certain nombre de constatations présentées par l'équipe chargée d'examiner de façon approfondie la question du logement des Premières Nations dans les réserves (y compris des membres du Bureau du Conseil privé, de SAC et de la SCHL).

d'œuvre qualifiée, ainsi que des défis émergents tels que des événements climatiques plus fréquents et plus graves et les répercussions de la pandémie de COVID-19.

Huitième constatation : depuis de nombreuses années le financement du Programme de LDR n'est pas suffisant pour répondre aux besoins des Premières Nations en matière de logement.

Bien qu'une discussion plus détaillée sur l'efficacité du financement du Programme de LDR soit abordée plus loin à la section Efficacité (section 5.1), la question du financement est abordée ici de façon plus générale, car elle concerne le manque de financement du logement, qui constitue un défi pour de nombreuses Premières Nations.

Le montant du financement gouvernemental disponible pour le logement dans les réserves est considéré comme insuffisant par les intervenants internes et externes et les communautés des Premières Nations. L'APN, en partenariat avec l'Institut des finances publiques et de démocratie, a estimé à 59,4 milliards de dollars le besoin de logements pour combler le déficit de logement dans les réserves d'ici 2040. Une étude ultérieure de l'APN en 2022 a en outre cerné un besoin de 135,1 milliards de dollars. Les répondants reconnaissent qu'aucune source de financement pour le logement des Premières Nations, ni même de nombreuses sources combinées, ne peut répondre suffisamment aux besoins en matière de logement des communautés des Premières Nations.

Par exemple, le montant annuel du financement fourni par l'allocation de petits projets d'immobilisations n'a pas été indexé depuis de nombreuses années. Si l'on divise le montant annuel total par le nombre de communautés qui en bénéficient, l'argent disponible par communauté s'élève à environ 250 000 \$ par année, ce qui n'est pas suffisant pour construire une seule nouvelle maison. Bien que d'autres ministères, comme la SCHL, financent également le logement dans les réserves, leurs budgets sont également limités. Bien que certaines Premières Nations complètent le financement du logement du gouvernement au moyen de revenus autonomes et de fonds provenant d'autres sources, de nombreuses autres n'ont pas de telles sources de revenus ou n'ont pas la capacité d'accéder à d'autres financements pour diverses raisons qui seront abordées tout au long du présent rapport.

Neuvième constatation : la capacité reste un défi, en particulier en ce qui concerne le rôle du gestionnaire de logement, qui a tendance à être surchargé et à ne pas bénéficier d'un soutien approprié.

De nombreux répondants des Premières Nations ont mentionné le manque de personnel qualifié et les problèmes de gouvernance au sein de leur communauté comme les principales raisons qui ont entravé la réforme de leurs programmes de logement. La nécessité de disposer de gestionnaires de logements qualifiés, en particulier, a été mentionnée par tous les groupes de personnes interrogées. Trop souvent, les gestionnaires de logements sont surchargés (ce qui a été exacerbé pendant la pandémie de COVID), mal payés, non formés et soumis aux directives du chef et du conseil. D'autres ont cité le manque de responsables des relations avec les locataires, d'équipes de réparation et de personnel de soutien pour aider à administrer les logements.

Peu de communautés avaient des personnes expressément chargées d'élaborer des stratégies de planification et de logement à long terme. Les personnes interrogées étaient souvent les

seules ou les rares personnes responsables du portefeuille de logements dans leur communauté; beaucoup comptaient sur des experts-conseils externes, des conseils tribaux et des organisations de services techniques des Premières Nations pour les aider à préparer des propositions, des rapports et des évaluations des besoins, et pour embaucher des inspecteurs afin de s'assurer que les bâtiments respectent les normes de construction.

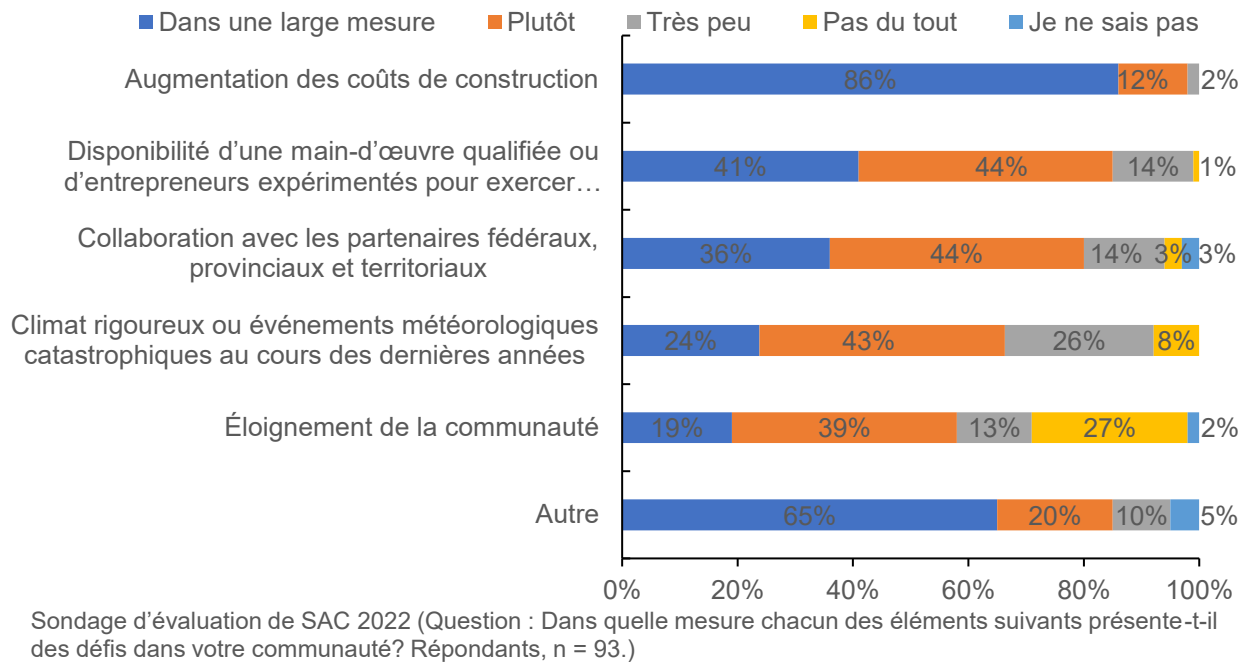
Parmi les répondants des Premières Nations qui ont indiqué que leur communauté était en mesure de réformer et de gérer avec succès leur logement, les raisons les plus mentionnées de leur succès étaient leur capacité d'élaborer des stratégies de logement à long terme et le fait d'avoir la capacité et les ressources nécessaires pour mettre en œuvre ces stratégies. Plusieurs répondants du gouvernement ont indiqué que la capacité à gérer le logement dans les réserves est étroitement liée au poste de gestionnaire du logement. Ces répondants ont expliqué que les complexités associées à la gestion du logement exigent que des personnes bien préparées et bien formées répondent aux exigences du poste.

La plupart des répondants ont indiqué que le Programme de LDR devrait payer pour la formation des gestionnaires de logements et fournir des salaires compétitifs, indiquant que tant que les salaires ne sont pas compétitifs, les gestionnaires de logements continueront de partir pour travailler dans les municipalités voisines qui paient mieux. Le FHMPN a expliqué que la formation des gestionnaires de logements est de l'argent bien dépensé, car la formation prépare non seulement une personne à cet emploi précis, mais aussi à tout emploi de la « fonction publique » dans les réserves. Financé par SAC, le FHMPN a élaboré un programme de formation rigoureux et offre une certification aux gestionnaires de logements. La région du Manitoba a mis en place un programme pilote qui utilise les fonds de logement de SAC pour payer le salaire des gestionnaires de logement dans les réserves, ce qui a été bien accueilli.

Dixième constatation : parmi les autres défis à relever figurent l'augmentation des coûts de construction, le manque de main-d'œuvre qualifiée au sein de la communauté et la collaboration avec les partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux.

L'augmentation des coûts de construction est le défi qui a le plus de répercussions sur les communautés. Au total, 86 % des répondants à l'enquête ont indiqué que l'augmentation des coûts de construction avait une incidence importante sur leur communauté, et 12 % ont indiqué que l'augmentation des coûts de construction avait une incidence modérée sur leur communauté (figure 4.4). Un autre défi communautaire important est la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ou d'entrepreneurs expérimentés au sein de la communauté (41 % des répondants au sondage ont indiqué que leur communauté a été grandement par cette pénurie et 44 % ont indiqué que la communauté avait été quelque peu touchée). Les mentions d'autres défis communautaires font écho aux défis mentionnés par les personnes interrogées dans toutes les catégories, notamment le manque de financement, le manque de terrains appropriés, le manque de logements, le manque d'installations de formation et le manque de ressources. La mesure dans laquelle ces défis inhibent les communautés varie en fonction de leur capacité à gérer les logements actuels et à planifier des logements durables à long terme.

Figure 4.4 : mesure dans laquelle les défis ont une incidence sur la collectivité



Onzième constatation : le surpeuplement et les logements mal construits augmentent le besoin d'effectuer des réparations et réduisent considérablement le cycle de vie des logements dans les réserves par rapport aux logements hors réserve.

Les répondants des communautés des Premières Nations, en particulier ceux de la Saskatchewan, du Manitoba, des Territoires du Nord-Ouest, du Nord de l'Ontario et du Canada atlantique, ont fait remarquer que le surpeuplement est courant dans les logements dans les réserves, avec une moyenne d'environ huit personnes par logement. Le surpeuplement ajoute à l'usure des logements et des réparations s'avèrent alors nécessaires. Les personnes interrogées ont noté que les maisons dans les réserves ne durent pas aussi longtemps que les maisons construites ailleurs au Canada, en raison des problèmes de surpeuplement et des maisons mal construites, ce qui fait que les maisons doivent être reconstruites tous les 15 ans environ, ce qui est beaucoup moins que les maisons hors réserve. De nombreux répondants ont également indiqué que pour construire une maison dans les limites du budget approuvé, ils utilisent des matériaux qui peuvent être de moindre qualité ou des matériaux qui sont moins résistants au climat rigoureux qu'ils connaissent (p. ex., conditions hivernales, inondations et vents extrêmes).

Un rapport de 2016 sur les besoins en logements dans les réserves fait état des indicateurs suivants pour le taux de changement de l'état des logements dans les réserves : ²⁶

- Les besoins en réparations mineures ou majeures se sont révélés entre 7 et 12 fois plus rapides dans les réserves que hors réserve; les besoins en réparations majeures se sont révélés environ 26 fois plus rapides dans les réserves;

²⁶ Clatworthy, S. (2017). *Évaluation des besoins actuels en logement dans les réserves : mise à jour de 2016*. Four Directions Project Consultants. Winnipeg

- Les besoins en réparations (mineures et/ou majeures) sont deux fois plus rapides pour les logements gérés par la bande que pour les logements loués dans les réserves;
- Les données de 2016 indiquent que les problèmes de qualité de construction initiale parmi les logements de réserve continuent d'être courants;
- Il existe un important retard dans la rénovation des logements de réserve dans toutes les provinces et régions.

Le Recensement de 2021 a indiqué que les membres des Premières Nations vivant dans les réserves sont plus susceptibles de vivre dans des logements surpeuplés ou dans un logement nécessitant des réparations majeures²⁷ :

- Plus d'un membre des Premières Nations sur cinq (21,4 %, soit 224 280 personnes) vivait dans un logement surpeuplé en 2021, dont 12,9 % dans un logement où il manquait une chambre à coucher, 4,8 % dans un logement où il manquait deux chambres à coucher et 3,8 % dans un logement où il manquait trois chambres à coucher ou plus;
- En 2021, près d'un membre des Premières Nations sur cinq (19,7 %, soit 206 845 personnes) vivait dans un logement nécessitant des réparations majeures;
- Plus du tiers des membres des Premières Nations ayant le statut d'Indien inscrit ou d'Indien visé par un traité dans une réserve vivaient dans un logement nécessitant des réparations majeures (37,4 %), soit près de trois fois le taux de leurs homologues vivant hors réserve (12,7 %);
- À l'échelle nationale, la proportion de membres des Premières Nations vivant dans des logements nécessitant des réparations majeures était la plus élevée dans les Territoires du Nord-Ouest (30,0 %) et au Manitoba (28,7 %) et la plus faible à Terre-Neuve-et-Labrador (8,6 %).

Douzième constatation : il est difficile d'établir divers régimes d'occupation des logements, comme les loyers et la propriété privée dans les réserves, ce qui pourrait aider à régler les problèmes liés à l'entretien, à la réparation et à la gestion des logements.

Plusieurs répondants (gouvernement, organisations des Premières Nations et communautés) considèrent que le fait d'avoir une variété de modes d'occupation des logements dans les réserves est un moyen d'aider à résoudre certains des problèmes de logement liés aux besoins d'entretien et de réparation et d'améliorer les résultats en matière de logement. Les membres de la communauté qui peuvent se permettre d'être propriétaires d'un logement devraient également être en mesure d'effectuer l'entretien normal et les petites réparations de leur logement. L'imposition d'un loyer pour les maisons gérées par la bande signifie qu'une partie du loyer peut être mise de côté pour des réparations. Les propriétaires qui disposent d'un espace supplémentaire peuvent accueillir des locataires.

Les répondants aux entrevues, notamment du Fonds pour les habitations du marché des Premières Nations et de la Société d'épargne des Autochtones du Canada, ont fait la promotion de la propriété privée et de la location privée pour les résidents des Premières Nations qui

²⁷ Les conditions de logement des Premières Nations, des Métis et des Inuit au Canada selon les données du Recensement de 2021. Ottawa (Ontario) : Statistique Canada, n° 98-200-X au catalogue. Extrait de : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/as-sa/98-200-X/2021007/98-200-x2021007-fra.cfm>

peuvent se le permettre. Plusieurs répondants des Premières Nations ont indiqué que leur communauté soutenait une variété de modes d'occupation des logements, tels que le logement social, la location et la propriété privée. Elle encourageait également les propriétaires et les locataires à se renseigner sur la façon d'effectuer l'entretien normal et les réparations de base à leur maison. Une communauté offrait un mois de loyer gratuit chaque année si les locataires entretenaient eux-mêmes la propriété.

Cependant, les répondants des Premières Nations et du gouvernement ont observé plusieurs difficultés liées à l'accession à la propriété et à l'imposition d'un loyer pour les logements gérés la bande, qui empêchent une utilisation généralisée de ce mode d'occupation dans de nombreuses communautés des Premières Nations. Dans certaines communautés, les membres s'attendent à ce que le logement soit fourni gratuitement et, par conséquent, les dirigeants hésitent à facturer un loyer. D'autres communautés hésitent à mettre de côté des fonds provenant de prestations sociales pour le loyer de logements sociaux, car les bénéficiaires de ces fonds ont du mal à joindre les deux bouts. Les organisations des Premières Nations et les répondants communautaires ont fait remarquer que des progrès ont été réalisés à cet égard et que de nombreuses communautés des Premières Nations facturent un loyer pour les logements fournis par la bande. Toutefois, les répondants ont reconnu que les faibles revenus de nombreux ménages dans les réserves limitent réellement ce qui peut être facturé.

Les personnes interrogées, toutes catégories confondues, ont signalé plusieurs difficultés liées à l'accession à la propriété dans les réserves, notamment l'obtention d'une assurance et le fait que les logements existants ne peuvent pas être utilisés comme garantie pour obtenir un prêt auprès d'une institution financière. Il est extrêmement difficile pour les propriétaires des Premières Nations de contracter une assurance, qui est exigée pour certaines sources de financement gouvernementales et certains prêts bancaires. De nombreuses réserves ne disposent pas de bornes-fontaines, ce qui entraîne des primes d'assurance irréalisables (plus de 40 000 \$), si tant est qu'elles puissent être assurées. Par conséquent, la bande doit prendre en charge le prêt, ce qui crée davantage d'obstacles à l'accession à la propriété, car toutes les bandes ne sont pas disposées à prendre en charge les prêts au logement pour leurs membres, ou n'en ont pas la capacité.

Treizième constatation : Les changements climatiques ont de plus en plus d'effets négatifs sur le logement dans les réserves; toutefois, il n'existe actuellement aucune approche proactive et cohérente en matière de planification et de conception du logement qui tienne compte de la résilience de l'infrastructure afin d'aborder et d'atténuer ces répercussions sur les communautés.

Les répercussions des changements climatiques et de la résilience sur le logement ont été désignées comme un autre besoin de logement dans les réserves (54 % des répondants au sondage)²⁸. Les changements climatiques deviennent de plus en plus un défi pour les communautés des Premières Nations. Plusieurs répondants communautaires des Premières Nations ont indiqué que les changements climatiques avaient une incidence sur la durée de vie de leur logement. Les maisons construites avec des matériaux de moindre qualité sont moins résistantes aux conditions météorologiques extrêmes.

²⁸ Comme l'indique une limite des méthodologies d'évaluation, malgré le fait que la question du sondage précise clairement « Programme de logement dans les réserves », les personnes interrogées peuvent répondre au soutien au logement dans les réserves en général.

Le niveau de sensibilisation et d'expérience des effets des changements climatiques varie d'un bout à l'autre du pays, avec les effets les plus importants observés dans les provinces de l'Ouest et dans les communautés éloignées du Nord. Partout au pays, les effets des changements climatiques subis par les communautés des Premières Nations et mentionnés par les personnes interrogées comprennent les feux de forêt, les inondations, l'érosion des berges, la fonte du pergélisol, les vagues de chaleur et les changements zoonotiques (c.-à-d. les tiques et la maladie de Lyme, les moustiques et le virus du Nil occidental).

Non seulement les changements climatiques réduisent le cycle de vie des logements, mais ils ont également une incidence sur les nouvelles constructions. Alors que les normes de construction évoluent pour répondre aux changements climatiques (pour assurer la résilience climatique), les répondants ont noté que les budgets de financement n'ont pas suffisamment augmenté pour tenir compte de ces coûts plus élevés. Les zones touchées par les inondations et les incendies nécessitent une préparation plus poussée pour préparer le terrain à la construction, ce qui requiert un financement distinct. Les communautés du Nord qui dépendent des routes d'hiver pour acheminer leurs matériaux de construction ont noté que le changement climatique a réduit la période pendant laquelle elles peuvent utiliser les routes d'hiver, ce qui limite encore le nombre de logements pouvant être ajoutés à l'offre.

Les répondants de SAC ont indiqué que SAC n'a pas d'approche proactive et cohérente pour faire face aux répercussions des changements climatiques dans les réserves. Ils ont également noté le manque d'harmonisation entre SAC et les programmes de financement de l'efficacité énergétique existants d'autres organismes fédéraux, des provinces et des services publics. De nombreux répondants des Premières Nations et du gouvernement ont déclaré que les plans communautaires doivent tenir compte de la résilience de l'infrastructure. Par exemple, les plans devraient prévoir le débroussaillage des forêts de biomasse inflammables et des herbes hautes autour des communautés, la construction de logements loin des berges des rivières ou des rivages, le remplacement des maisons qui risquent d'être emportées par les eaux et la plantation d'arbres autour des maisons pour créer de l'ombre. De nombreux répondants ont également souligné la nécessité d'inclure l'efficacité énergétique dans la conception, la construction et la rénovation des logements existants et pour l'équipement qui atténuerait les effets des changements climatiques, y compris les logements dotés de fondations surélevées ou de vides sanitaires, de fenêtres équipées de moustiquaires et de systèmes de climatisation.

Fort Severn est un exemple de l'utilisation par une communauté de systèmes de construction novateurs pour aménager des logements plus résilients. Cette communauté a reçu un financement qui lui a permis de construire des duplex capables de résister aux variations du pergélisol et de maintenir des fondations solides. Pour cette innovation, la Première Nation a reçu le Prix de reconnaissance du logement 2020 du Groupe de travail sur le logement des Premières Nations²⁹.

Quatorzième constatation : la pandémie de COVID-19 a illustré le lien existant entre le surpeuplement et les maladies respiratoires et a posé des défis supplémentaires pour répondre aux besoins en matière de logement dans les réserves.

²⁹ Conférence sur le logement des Premières Nations 2020. <https://firstnationshousingconference.com/community-housing-recognition-awards/> (en anglais seulement)

Les répondants au sondage ont détaillé l'incidence de la pandémie de COVID-19 sur leur communauté : 58 % d'entre eux ont indiqué que la pandémie avait eu une incidence importante sur leur communauté et 25 % ont déclaré que la pandémie avait eu une incidence modérée sur leur communauté.

Pour la plupart d'entre eux, la pandémie a exacerbé le besoin de logement, pour les raisons suivantes :

- espace limité pour l'isolement;
- retards dans les projets de construction et les réparations de logements en raison de problèmes de chaîne d'approvisionnement et du manque de travailleurs (pour cause de maladie et d'impossibilité de faire venir des travailleurs de l'extérieur de la communauté en raison d'ordres de confinement);
- augmentation des prix des matériaux et des travailleurs qui a également fait augmenter leurs coûts;
- augmentation du nombre de membres qui demandent à retourner dans la réserve pour aider les familles touchées par la COVID et parce qu'ils ont perdu leur emploi;
- une augmentation de la prévalence des problèmes de santé mentale;
- usure supplémentaire du logement, les membres du ménage passant 24 heures sur 24 dans leur maison pendant des périodes prolongées.

Plusieurs répondants des Premières Nations ont indiqué qu'ils avaient fermé leur communauté aux non-résidents afin de prévenir une infection généralisée de la communauté en raison des problèmes de surpeuplement. La fermeture de la communauté a également fait en sorte que le personnel régional de SAC et de la SCHL a cessé de visiter les communautés des Premières Nations, ce qui a entraîné certains retards, notamment à SAC, en ce qui concerne la promotion du transfert de services et d'autres projets.

La majorité des personnes interrogées ont mentionné que la COVID illustre le lien existant entre le surpeuplement et les maladies respiratoires. Cela a mis en évidence l'importance de disposer de logements de transition pour les personnes qui ont besoin de s'isoler pendant une pandémie ou pour d'autres raisons. Bien que certaines communautés aient reçu quelques unités d'isolement, les personnes interrogées ont indiqué qu'il aurait fallu réfléchir davantage au type d'unités utilisées. Bien qu'ils aient été conçus pour être temporaires, certains répondants ont fait remarquer que si les unités étaient mieux équipées pour faire face aux climats nordiques ou pour être utilisées à long terme, elles auraient pu être réaffectées en tant que logements permanents une fois la crise passée. Quelques répondants ont fait remarquer que non seulement ils ne peuvent pas réutiliser les unités, mais qu'ils ne peuvent pas non plus les éliminer correctement, ce qui ajoute aux problèmes environnementaux.

5. CONSTATATIONS SUR L'EFFICACITÉ : FOURNIR DE MEILLEURS SERVICES ET COMBLER LES LACUNES EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES

L'évaluation a porté sur la mesure dans laquelle le Programme de LDR a été efficace pour aider les communautés des Premières Nations à construire ou à acquérir des logements dans leurs communautés, à développer la capacité de gérer leur logement et à disposer de l'information dont elles ont besoin pour affecter les ressources nécessaires à la gestion des logements financés par SAC conformément aux normes de santé et de sécurité établies. L'évaluation a également porté sur l'efficacité de l'approche de financement, la surveillance et le soutien de l'exécution du programme, y compris le processus du PIIPN.

L'évaluation montre que le Programme de LDR a livré de nombreux projets pour les communautés des Premières Nations et a contribué à répondre à certains besoins et à combler les lacunes en matière d'infrastructure dans les réserves. La fiabilité et la durabilité de ces logements n'ont cependant pas toujours pu être assurées en raison de contraintes de financement et de la conception du programme. De plus, les objectifs primordiaux du PIE, à savoir maximiser le cycle de vie des biens, atténuer les risques pour la santé et la sécurité et veiller à ce que les biens soient conformes aux codes et aux normes applicables, n'ont pas été pleinement atteints.

5.1 Atteinte des résultats

Quinzième constatation : malgré les limites de financement, le Programme de LDR a soutenu de nombreux projets de logement et a aidé à combler certaines lacunes en matière d'infrastructure dans les communautés des Premières Nations.

Une évaluation de SAC en 2019 des besoins actuels en matière de logement dans les réserves a estimé qu'il était nécessaire de soutenir 79 000 logements dans les communautés des Premières Nations; 58 000 logements existants nécessitant des réparations majeures et 21 000 nouvelles constructions³⁰.

SAC a rendu compte des progrès réalisés dans l'investissement dans l'infrastructure des communautés autochtones entre avril 2016 et mars 2021 :³¹

- 987,9 millions de dollars de financement ciblé ont été investis pour appuyer 2 761 projets d'infrastructure liés au logement : 21 585 projets terminés; 1 176 projets en cours; 608 communautés des Premières Nations qui en bénéficient;
- En collaboration avec la SCHL, SAC appuyait la construction, la rénovation et l'amélioration d'un total de 22 498 maisons, dont 10 070 ont été livrées dans le cadre de SAC (6 190 maisons achevées et 3 880 en cours) : 2 041 nouvelles constructions de logements et 4 149 rénovations et réaménagements terminés;
- En plus des nouvelles constructions et rénovations, les Premières Nations étaient en train d'acquérir et de viabiliser 1 323 terrains, dont 868 ont été achevés et 455 en cours.

³⁰ Collaboration de SAC pour répondre aux besoins des Premières Nations en matière de logement (au 31 décembre 2020).

³¹ Site Web du gouvernement du Canada. Page Web Investir dans l'infrastructure communautaire autochtone. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1526995988708/1526996020578>

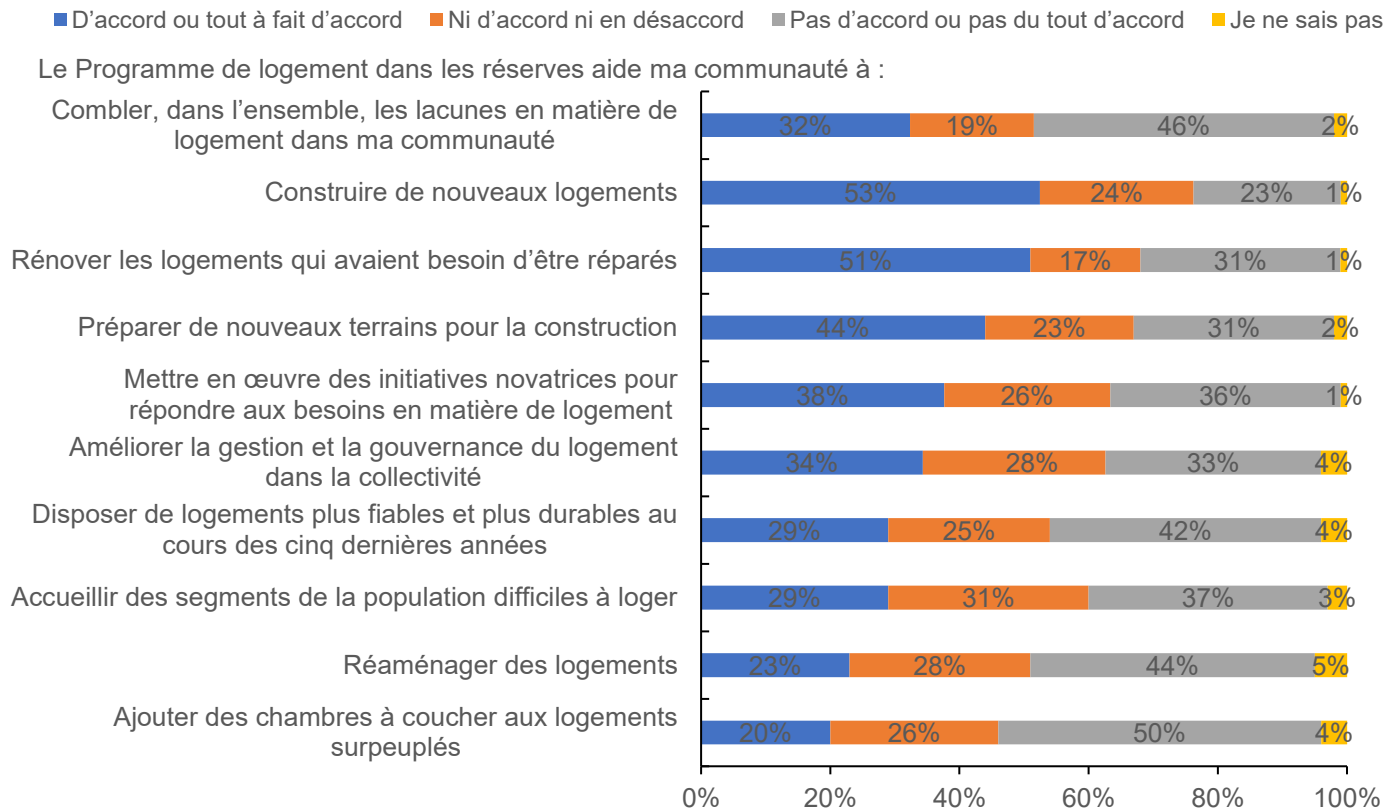
En outre, 1 037 projets de développement des capacités et d'innovation en matière de logement ont été soutenus dans les communautés des Premières Nations, dont 647 projets achevés et 390 en cours, au profit de 605 Premières Nations.

Toutefois, la majorité (61 %) des personnes interrogées qui ont participé au Programme de LDR ont indiqué que le programme ne répondait pas aux besoins en matière de logement dans leur collectivité. Une plus grande proportion de répondants de la Saskatchewan (79 %) et de l'Alberta (70 %) ont indiqué que le Programme de logement dans les réserves ne répondait pas aux besoins de leur collectivité, comparativement à 64 % des répondants de la Colombie-Britannique et à 54 % de ceux de l'Ontario³². Par ailleurs, moins d'un tiers (32 %) des répondants ont reconnu que, dans l'ensemble, le Programme de LDR avait contribué à combler les lacunes en matière de logement dans leur communauté (figure 5.1). Les répondants du gouvernement ont également indiqué que le Programme de LDR n'a atteint que partiellement son objectif de construire de nouveaux logements et de rénover des logements nécessitant des réparations majeures.

Même s'ils ne considèrent pas le Programme de LDR comme répondant pleinement aux besoins de la communauté, les répondants au sondage ont convenu que le programme avait aidé leur communauté à combler cinq des neuf lacunes définies en matière de logement, notamment en aidant les communautés (figure 5.1) à construire de nouveaux logements, à rénover des logements nécessitant des réparations, à préparer de nouveaux terrains pour la construction, à mettre en œuvre des initiatives novatrices pour répondre aux besoins en matière de logement et à améliorer la gestion et la gouvernance du logement au sein de la communauté.

³² Dans d'autres régions, le nombre total de réponses est inférieur à 10, ce qui est trop peu fiable pour être présenté sous forme de pourcentage. La majorité des personnes interrogées dans les régions du Nord et de l'Atlantique ont indiqué une réponse neutre.

Figure 5.1 : mesure dans laquelle le Programme de logement dans les réserves a aidé la communauté



Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes? Le Programme de logement dans les réserves aide ma communauté à... Répondants n = 93.)

Seizième constatation : bien que le financement ait aidé à répondre à certains besoins urgents en matière de logement, la portée du Programme de LDR est insuffisante pour combler pleinement les lacunes en matière de logement dans les communautés des Premières Nations.

Les répondants de SAC ont affirmé que le financement ciblé avait aidé de nombreuses Premières Nations à répondre à certains besoins urgents en matière de logement. Par exemple, un répondant des Premières Nations a fait remarquer que le financement leur a permis d'effectuer des réparations urgentes sur environ 90 % de leurs maisons gérées par la bande. Toutefois, les lacunes en matière de logement étaient trop importantes et la portée du programme trop modeste pour répondre à la demande de logements dans la plupart des communautés. Les répondants des Premières Nations ont fait remarquer que s'ils réussissaient à obtenir du financement, les montants reçus ne soutenaient que quelques nouvelles constructions par année et étaient insuffisants pour faire face à des réparations majeures de logements. En outre, d'autres coûts directement liés à la construction et à l'entretien des logements ne sont pas toujours suffisamment financés, tels que les coûts de viabilisation des terrains ou de démolition des logements existants.

En ce qui concerne la mesure dans laquelle le Programme de LDR a soutenu les communautés des Premières Nations, les répondants au sondage n'étaient pas d'accord pour dire que SAC soutenait leur collectivité afin de :

- maintenir un logement de façon continue (51 %);
- concevoir et construire des logements (42 %);
- disposer de l'information requise pour affecter les ressources nécessaires à la gestion du logement (40 %);
- déterminer les besoins en matière de logement (40 %);
- élaborer des plans de logement (38 %).

Les commentaires des personnes interrogées sur les raisons pour lesquelles elles estiment que leur communauté n'est pas soutenue portent essentiellement sur les problèmes de surpeuplement et la forte demande de logements, ainsi que sur les montants de financement irréalistes compte tenu de l'augmentation des coûts des matériaux et de la construction. En outre, bien que le Programme de LDR puisse soutenir la viabilisation des terrains et que les communications du programme indiquent que les communautés sont censées chercher d'autres sources de financement que le Programme de LDR, certains répondants à l'enquête ont exprimé leur insatisfaction quant au soutien disponible pour la viabilisation des terrains et au fait que les communautés doivent chercher ailleurs ou utiliser leurs propres revenus pour construire et entretenir les logements.

Dix-septième constatation : malgré le fait que la satisfaction globale à l'égard du Programme de LDR soit faible, bon nombre des répondants considéraient que la qualité des services offerts par SAC dans le cadre du Programme de LDR s'était améliorée au cours des cinq dernières années.

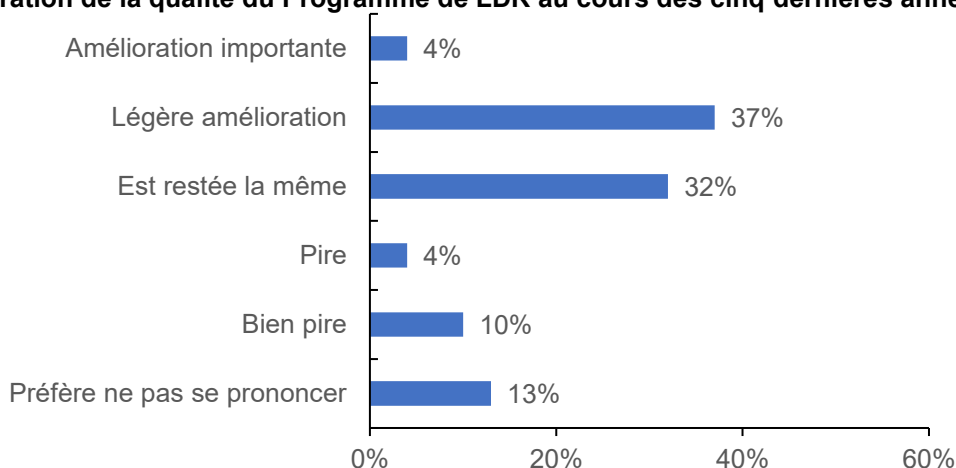
La satisfaction globale à l'égard du Programme de LDR, comme en fait état le sondage, est faible : 42 % des répondants se disent insatisfaits et seulement 28 % se disent satisfaits du programme. Une plus grande proportion de répondants de la Saskatchewan étaient insatisfaits du Programme de LDR que de répondants d'autres régions (62 % comparativement à 60 % en Alberta, 43 % en Colombie-Britannique et 27 % en Ontario)³³. Parmi les raisons du faible niveau de satisfaction à l'égard du Programme de LDR, mentionnons la reconnaissance du fait que le financement fourni est utile, mais pas suffisant pour répondre aux besoins en matière de logement, la nécessité pour les communautés de construire des maisons moins chères qui se détériorent plus rapidement et la nécessité d'utiliser des revenus autonomes ou de détourner des fonds d'autres ministères pour régler les problèmes de logement.

Toutefois, un plus grand nombre de répondants (environ 41 %) ont déclaré que la qualité des services offerts par le Programme de LDR à l'échelle communautaire s'était améliorée au cours des cinq dernières années, tandis que 32 % ont déclaré que la qualité était restée la même et 14 % ont indiqué qu'elle était moins bonne qu'il y a cinq ans (figure 5.2). Les raisons invoquées pour l'amélioration de la qualité sont les suivantes : le fait d'avoir un meilleur contrôle de la construction, de la conception et de la main-d'œuvre, et la possibilité d'obtenir des fonds supplémentaires. Les raisons invoquées pour la baisse de qualité sont les suivantes : un manque de ressources humaines pour répondre aux besoins de logement et gérer les

³³ D'autres régions (c.-à-d. le Manitoba, le Québec, l'Atlantique et le Yukon) ont un total de réponses inférieur à 10, ce qui est trop peu fiable pour être présenté sous forme de pourcentage.

logements; l'augmentation du coût de la vie et des coûts de construction; un financement insuffisant pour la viabilisation des terrains; et une demande croissante de logements.

Figure 5.2 : amélioration de la qualité du Programme de LDR au cours des cinq dernières années



Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Comment la qualité des services de logement dans les réserves offerts à l'échelle communautaire a-t-elle évolué au cours des cinq dernières années environ, s'est-elle...? Le total peut ne pas atteindre 100 % en raison des arrondis. Répondants n = 93).

5.2 Conception et exécution du programme

Dix-huitième constatation : le modèle de financement actuel du Programme de LDR et les cycles d'allocation limitent la capacité des communautés des Premières Nations à construire davantage de logements. Un financement prévisible, durable et flexible est nécessaire pour soutenir une planification stratégique à plus long terme.

Presque toutes les personnes interrogées ont indiqué que le financement des services votés ou le financement d'affectations mineures était trop limité. Plusieurs répondants ont souligné que le financement des services votés n'a pas été augmenté depuis des décennies et que, d'après leur expérience, ce financement limite le nombre de logements qui peuvent être construits. Par conséquent, au fil des ans, le Programme de LDR s'est appuyé sur des fonds temporaires limités dans le temps par l'intermédiaire d'annonces budgétaires, ce qui a été considéré comme une solution symbolique qui a permis de combler les lacunes les plus urgentes, mais qui n'était ni prévisible ni durable. Les répondants des Premières Nations et du gouvernement ont déclaré que ce modèle de financement est contraignant et ne permet pas une planification à long terme.

La majorité des personnes interrogées se sont prononcées en faveur d'un financement souple et engagé à long terme afin que les communautés puissent planifier de manière stratégique, y compris planifier la manière d'acquérir des fonds à partir d'une variété de sources de revenus (telles que les loyers et autres revenus propres) pour financer le logement et les infrastructures connexes, ainsi qu'une combinaison saine de modes d'occupation. De nombreuses personnes interrogées ont suggéré que le financement soit d'une durée de vingt ans ou plus pour tenir compte du cycle de vie d'une infrastructure, sinon cela dissuade les communautés d'élaborer des plans stratégiques et de tirer le meilleur parti des investissements.

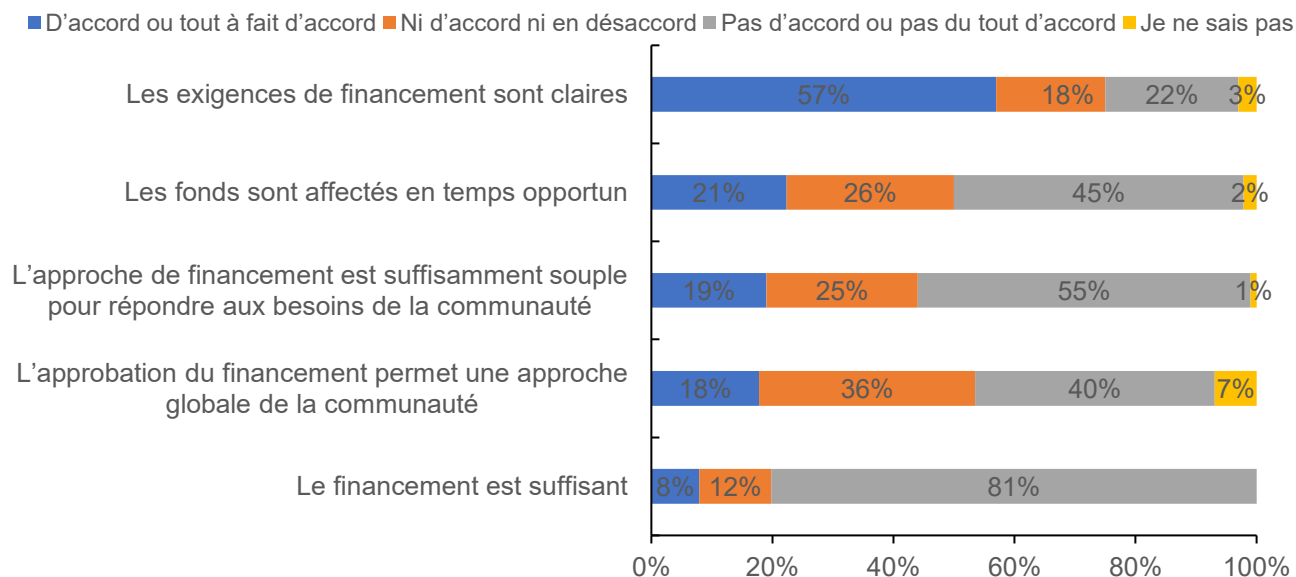
Bien qu'elle ait été adoptée peu de temps après la période d'évaluation, il est important de noter que la résolution 12/2021 de l'Assemblée spéciale des chefs de l'APN concernait le soutien à la

réduction des lacunes en matière d'infrastructure d'ici 2030, qui exhortait le gouvernement fédéral à s'engager à maintenir un financement à long terme au cours des cinq à quinze prochaines années. La résolution 18/2022 réitère la nécessité d'un financement prévisible à long terme et demande au gouvernement de « transformer les délais d'engagement insuffisants de 5 à 10 ans de l'investissement dans les logements et dans les infrastructures en engagements à long terme de 25 à 30 ans ou plus, afin de fournir un financement continu, prévisible et durable ». [Traduction]

Cycles d'affectation des fonds

Lorsqu'on leur a demandé si l'affectation des fonds était opportune pour répondre aux besoins de la communauté, 21 % étaient d'accord, alors que 45 % n'étaient pas d'accord (voir la figure 5.3). Plusieurs personnes interrogées ont fait remarquer que le financement peut être décalé par rapport à la saison de construction, ce qui entraîne des retards ou des reports de projets. Les projets d'infrastructure dépendent des saisons de construction, qui peuvent varier d'une communauté à l'autre selon leur emplacement. Par exemple, les communautés qui sont facilement accessibles ou situées dans les régions du sud du pays préféreraient recevoir leur financement au début du printemps afin de pouvoir commencer les projets immédiatement. Les collectivités du Nord ont besoin de financement au milieu de l'hiver pour pouvoir transporter les matériaux en utilisant les routes de glace et être prêtes à commencer la construction lorsque le sol dégèle. Cela pourrait contribuer à expliquer les divergences d'opinions entre les répondants au sondage.

Figure 5.3 : en accord avec le financement du Programme de LDR



Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Les questions suivantes portent sur le financement de SAC pour le Programme de logement dans les réserves. Dans quelle mesure les énoncés suivants correspondent-ils à ce que vous pensez? Répondants, n = 93.)

L'affectation actuelle des fonds harmonisée avec le cycle financier du gouvernement fédéral, où l'approbation annuelle du financement et l'affectation régionale ont lieu vers la fin de mars ou le début d'avril, ne permet pas nécessairement d'optimiser les délais de construction, et les répercussions sont plus évidentes dans les communautés éloignées. Pour les autres projets

approuvés en cours d'année, le financement peut arriver dans les régions à n'importe quel moment de l'année. Le personnel de SAC a également indiqué que pour les nouveaux fonds budgétaires, le financement pourrait être alloué aux régions plus tard que mars-avril. Les personnes interrogées, tant internes qu'externes, ont fait remarquer que le calendrier du financement peut constituer un défi, car les fonds peuvent être affectés tardivement au cours de la saison de construction.

Le calendrier des dépenses est lié à celui du financement. Les répondants des Premières Nations ont fait remarquer qu'ils sont en principe tenus de dépenser leur financement au cours d'une période donnée, habituellement pendant l'exercice au cours duquel le financement est reçu. Bien que le Ministère soit autorisé à reporter les fonds inutilisés admissibles à des exercices futurs, la décision doit être évaluée au cas par cas, ce qui pourrait limiter la capacité des Premières Nations à dépenser en temps opportun. En outre, la réception tardive des fonds a une incidence sur le calendrier des projets et les fonds ne peuvent donc pas toujours être dépensés dans les délais impartis. Les communautés doivent alors demander des prolongations pour étendre le délai de dépense des fonds, ce qui peut à son tour avoir une incidence sur les délais de présentation des rapports et compromettre les futures approbations de financement en cas de présentation tardive des rapports.

Dix-neuvième constatation : le processus actuel de financement du Programme de LDR par l'intermédiaire du PIIPN est efficace pour cibler des projets, mais il n'est pas pour les financer. Les critères d'établissement des priorités utilisés dans le processus du PIIPN doivent prendre en compte les normes et considérations liées à la santé publique et environnementale.

Les répondants des Premières Nations sont divisés quant à l'efficacité du PIIPN.³⁴ Bon nombre d'entre eux ont indiqué que le PIIPN était efficace pour identifier les projets. Certains répondants des Premières Nations ont utilisé le plan quinquennal du PIIPN pour guider leur planification à plus long terme. Un répondant a indiqué que le plan quinquennal permettait de maintenir la planification du logement de sa communauté sur la bonne voie, de cerner les domaines du logement qui nécessiteront une attention particulière avant qu'ils ne deviennent des problèmes plus importants, et de fixer des objectifs pour les projets futurs.

Toutefois, de nombreux répondants des Premières Nations ont indiqué que leur PIIPN n'a pas réussi à financer des projets. Ils ont comparé le PIIPN à une « liste de souhaits ». Certains se sont dit frustrés de voir des projets rester sur la liste pendant des années alors qu'ils risquent de ne jamais être financés. Un répondant a fait remarquer qu'il utilise le PIIPN uniquement comme outil de planification et qu'il ne s'attend pas à ce qu'un projet figurant dans le PIIPN soit financé. De plus, certains répondants des Premières Nations ont indiqué que le PIIPN, bien qu'utile pour les nouveaux projets, n'était pas efficace pour planifier des améliorations ou des réparations de logements. Les bénéficiaires du programme ont également soulevé des questions au sujet des critères d'établissement des priorités, de la justification et de la transparence du PIIPN en ce qui concerne les décisions de financement. Certains ont dit avoir dû remplir le PIIPN chaque année, mais n'ont reçu aucune explication de SAC pour les raisons pour lesquelles ils n'ont pas obtenu de financement.

³⁴ Quelques répondants des Premières Nations qui occupaient leur poste depuis peu ont indiqué qu'ils ne connaissaient pas le PIIPN.

« Les Premières Nations ne planifient pas vraiment au-delà de la première année parce qu'elles n'ont aucune indication qu'elles obtiendront un financement l'année suivante, de sorte que le mieux qu'elles puissent faire est d'indiquer ce dont elles auront besoin l'année suivante, sans s'attendre à ce que cela soit financé. C'est la faiblesse du PIIPN. [Traduction]

Personne externe interrogée

L'accès aux services des agents de santé environnementale et publique (ASEP) pour soutenir les normes de service peut atténuer les risques pour le logement, l'eau, les systèmes de traitement des eaux usées et les bâtiments publics. Les ASEP font le lien entre les infrastructures et les résultats en matière de santé en promouvant des normes de santé publique et en surveillant et en prévenant les risques pour la santé publique à tous les stades de la planification, de la conception, de la construction et de l'exploitation des infrastructures. Comparativement aux IE ou aux AIC, l'importance des ASEP pour cerner les problèmes liés à la santé publique et à d'autres questions de sécurité est plus évidente pour le Programme de LDR, étant donné que les unités de logement ne sont pas assujetties aux inspections du Système de rapports sur la condition des biens (SRCB), qui révèlent les lacunes des biens en matière de santé et de sécurité. En outre, il est urgent de mettre en place des normes d'infrastructure et une cartographie cohérentes tenant compte du climat sur une période de 20 à 40 ans, en particulier pour les communautés isolées où les risques pour la santé sont plus importants en raison des changements climatiques. Ces considérations ne sont pas systématiquement intégrées à la planification de l'infrastructure pour que les programmes demeurent pertinents et répondent aux besoins des communautés et à l'évolution de l'environnement.

Vingtième constatation : Bien que les exigences de financement fondées sur des formules aient été pour la plupart considérées comme claires, les manuels et les formules de référence des coûts ne peuvent pas toujours suivre le rythme des coûts dynamiques de la construction et de l'entretien des logements; en ce qui concerne l'approche fondée sur des propositions, un certain nombre de défis ont été cernés dans l'accès aux fonds pour le logement dans le cadre du processus.

La majorité (57 %) des répondants au sondage étaient d'accord pour dire que les exigences de financement du Programme de LDR étaient claires. Sur le plan interne, les répondants de SAC considèrent que les processus et procédures d'affectation des fonds mineurs sont appropriés et que l'affectation des fonds des services votés de la RCN à l'objectif de la région se fonde sur des critères de population, de taille, de besoins de la communauté et d'indice de bien-être. Bien que SAC utilise les prix unitaires maximaux mis à jour pour estimer les coûts en collaboration avec la SCHL, tous les répondants des Premières Nations ont fait remarquer que le financement disponible ne tient pas compte des coûts actuels de la construction et des matériaux. Certains répondants ont déclaré avoir dû revoir la conception de leurs logements et acheter des matériaux de qualité inférieure pour construire des maisons dans les limites du financement reçu. Les répondants dans les régions éloignées ont fait remarquer que les coûts d'acheminement des matériaux dans la communauté ont considérablement augmenté, ce qui a eu une incidence supplémentaire sur leurs budgets de logement.

Bien que la majorité des répondants des communautés aient indiqué qu'ils comprenaient les processus et les procédures d'affectation du financement des services votés, bon nombre

d'entre eux ont exprimé des préoccupations quant à l'accès à un financement fondé sur des propositions qui nécessite des demandes complexes et longues. Les répondants ont indiqué que l'approche fondée sur des propositions est fondamentalement inéquitable, car elle favorise les communautés plus organisées et plus riches qui peuvent se permettre de payer des sociétés d'experts-conseils pour élaborer des propositions. De plus, certaines Premières Nations ont indiqué que, souvent, le délai pour présenter une demande de financement était trop court, ce qui rendait plus difficile l'accès au financement pour les communautés ayant une capacité limitée d'accéder au financement. D'autres ont déclaré que l'avis de financement n'était envoyé qu'à leur chef, qui ne le transmettait pas forcément aux responsables du logement en temps voulu. Ces répondants ont déclaré que SAC devrait s'efforcer davantage d'inviter d'autres membres du personnel, tels que les chefs de la direction et les gestionnaires de logements, à participer aux conversations sur les annonces de financement afin de s'assurer que les avis sont envoyés à ceux qui prépareront une réponse.

Bon nombre d'entre eux ont indiqué que le financement de nouveaux projets peut être retenu en cas de rapports incomplets ou de défaut de soumettre des rapports sur des projets antérieurs. Cette retenue des fonds crée des obstacles importants pour les communautés aux prises avec des problèmes de capacité. Souvent, la personne qui remplit le rapport a peu de connaissances sur le projet ou d'expérience dans la réalisation de tels rapports. Si le rapport est jugé incomplet ou nécessite des éclaircissements supplémentaires, sa résolution peut prendre des mois, ce qui mobilise encore davantage les ressources. Certains répondants des Premières Nations ont indiqué qu'ils étaient autorisés à soumettre à nouveau leur proposition si la première n'avait pas été retenue; cependant, ils n'ont reçu que peu de rétroaction sur la façon d'améliorer leur proposition et, souvent, celle-ci n'a pas été retenue. Certains répondants ont laissé entendre qu'il serait utile que SAC organise des ateliers sur la préparation de rapports qui satisferont SAC. L'approche d'affectation des fonds fondée sur des propositions a également été considérée comme ne tenant pas compte des principes de responsabilité et de contrôle des Premières Nations par certains, car les communautés dépendent de la façon dont le personnel de SAC examine leurs propositions et priorise les allocations.

Vingt-et-unième constatation : Le montant reçu au titre du fonctionnement et de l'entretien des logements n'est pas suffisant pour effectuer les réparations et l'entretien nécessaires. Le manque continu de financement pour le fonctionnement et l'entretien réduit la durée de vie maximale des logements dans les réserves.

Les communautés des Premières Nations peuvent utiliser les services votés fournis chaque année par le Ministère. Le financement des services votés est demeuré stable au fil des ans, ce qui signifie que moins d'argent est disponible pour l'entretien par logement. Les répondants des Premières Nations indiquent que le financement ne peut pas couvrir leurs arriérés de réparations, en particulier les réparations majeures. Le manque d'entretien normal en raison des retards accumulés, aggravé par l'usure due au surpeuplement, aux maisons mal construites et à l'aggravation des conditions météorologiques, a eu pour effet de réduire considérablement la durée de vie des logements dans les réserves par rapport à celle des logements situés ailleurs au Canada. Par exemple, certains estimaient que les logements dans les réserves devaient être remplacés tous les quinze ans environ. En outre, en raison du financement limité des infrastructures, certaines communautés ont utilisé les fonds de fonctionnement et d'entretien pour construire ou rénover des logements, ce qui contribue encore à l'absence de réparations.

Le soutien des services votés fourni par le Programme de LDR ne permet pas aux communautés des Premières Nations d'entretenir adéquatement leurs logements, ce qui entraîne une augmentation des problèmes de santé et de sécurité. Plusieurs personnes interrogées ont fait remarquer que le Programme de LDR n'est pas en mesure d'atteindre les résultats escomptés, à savoir des logements salubres et sécuritaires, principalement en raison de contraintes budgétaires. De nombreuses personnes interrogées ont indiqué que les Premières Nations qui ont les capacités nécessaires et sont plus riches mettent de l'argent de côté pour le fonctionnement et l'entretien, ce qui leur permet de voir à l'entretien et d'effectuer les réparations intégralement, tandis que celles qui ont moins de capacités, d'expérience et d'argent utilisent la totalité de leur financement pour construire de nouveaux logements ou rénover ceux qui en ont besoin.

Bien que quelques répondants des Premières Nations aient indiqué avoir reçu des fonds d'urgence pour aider à réparer les logements après des événements tels que des tempêtes et des inondations, il s'agit d'un financement ponctuel qui ne permet pas de faire face à l'usure permanente. En plus du manque de financement, la formation et le perfectionnement des capacités en matière de fonctionnement et d'entretien ont été signalés comme une lacune par de nombreuses personnes interrogées.

Vingt-deuxième constatation : les allocations de fonds du Programme de LDR varient d'une région à l'autre; cette souplesse a permis d'accroître l'efficacité de la prestation des services.

L'efficacité du financement du Programme de LDR varie d'une communauté des Premières Nations à l'autre en raison de la souplesse dont font preuve les régions dans leurs approches d'attribution du financement et de la mesure dans laquelle les communautés ont réussi à obtenir du financement fondé sur des propositions. Bien que le personnel de SAC ait indiqué qu'il n'y avait pas de méthode universelle utilisée par les régions pour l'allocation du financement annuel, beaucoup ont convenu que le fait de disposer d'une certaine souplesse à l'échelle régionale augmentait l'efficacité de la prestation de services.

Certaines régions n'utilisent pas l'allocation de fonds fondée sur des propositions :

- Les **régions du Yukon et de l'Alberta** ont lancé un appel à candidatures³⁵ qui ont été examinées à l'aide de cadres de priorités élaborés à l'échelle régionale et d'experts de SAC afin de déterminer les priorités et les attributions.
- Dans la **région de l'Atlantique**, toutes les Premières Nations ont été invitées à produire un plan de logement pour pouvoir bénéficier d'un financement; toutefois, l'attribution des fonds n'était pas fondée sur le plan, mais plutôt sur une formule tenant compte de la taille de la population et du niveau d'éloignement.
- La **Saskatchewan** n'a pas eu recours aux demandes de propositions, estimant que toutes les communautés avaient besoin de financement. La province a essayé sans succès de trouver la « formule parfaite ». Après avoir consulté les Premières Nations de la région, et sans parvenir à un consensus, le personnel régional a utilisé la taille de la population et l'éloignement pour allouer les fonds.
- De même, la **Colombie-Britannique** n'a pas non plus fait de demandes de propositions en raison du grand nombre de petites communautés de cette région. D'après le

³⁵ Les Premières Nations du Yukon ont présenté des demandes par l'intermédiaire du SIGI.

personnel régional, solliciter une proposition aurait une incidence défavorable sur les coûts du processus, ce qui serait injuste pour ces petites Nations. Les montants attendus étant faibles, la répartition s'est fondée sur une formule démographique.

Quelques régions ont utilisé une approche fondée sur des propositions avec plus ou moins de succès :

- L'**Ontario** a utilisé une approche fondée sur des propositions en 2016, mais a abandonné cette approche en 2018.
- Le **Manitoba** a combiné son financement des services votés avec le financement ciblé fondé sur des propositions en utilisant une approche fondée sur des propositions. Toutefois, pour la prochaine itération budgétaire, cette région envisage de diviser le montant total (services votés et financement ciblé fondé sur des propositions) en deux, la première moitié étant répartie de manière égale entre les 63 Nations et l'autre moitié étant divisée selon une formule démographique.
- La **région du Québec** a lancé un appel de propositions sur cinq thèmes pour les investissements ciblés. Cette région a fait appel à un comité tripartite composé d'employés de SAC, de la SCHL et de l'APN locale pour décider des priorités et des affectations. Le comité préfère les investissements « stratégiques » comme les initiatives de viabilisation et de renforcement des capacités des terrains aux « gains à court terme » comme les nouvelles constructions et les rénovations.

5.3 Données sur le rendement et systèmes de données

Vingt-troisième constatation : pour rendre compte du succès du programme, les données sur le rendement se situent principalement au niveau des extrants. D'autres approches de mesure du rendement ont été proposées pour mesurer plus efficacement le succès de l'investissement dans l'infrastructure dans les réserves en intégrant une optique axée sur le bien-être ou sur les droits de la personne.

À l'heure actuelle, le Programme de LDR rend compte des résultats en utilisant des données telles que le nombre de logements construits et le montant des fonds dépensés. Ces données sont utiles pour démontrer l'ampleur des investissements et des efforts de mise en œuvre. Cependant, elles ne correspondent pas tout à fait à ce que les communautés et les partenaires considèrent comme la façon la plus appropriée de mesurer le succès du programme en ce qui concerne les résultats en matière de logement et pour ce qui est de combler les lacunes en matière d'infrastructures dans les réserves. De plus, compte tenu de la détérioration précoce du logement dans les réserves, les rapports sur le nombre de logements construits ne démontrent pas dans quelle mesure le programme a atteint le résultat désiré de fournir des logements sains et durables aux communautés des Premières Nations.

Au cours de la période évaluée, le profil d'information sur le rendement pour le logement dans les réserves n'avait pas été mis à jour depuis 2018 et il n'y avait pas d'indicateurs définis pour tous les résultats immédiats désirés qui sont : que SAC dispose de l'information dont il a besoin pour prendre des décisions stratégiques et que les collectivités des Premières Nations disposent de l'information dont elles ont besoin pour allouer des ressources afin de gérer leurs logements financés par SAC dans le respect des normes de santé et de sécurité établies; que les collectivités des Premières Nations sont soutenues dans la gestion de leur logement. En ce qui concerne les indicateurs du profil d'information sur le rendement qui faisaient l'objet d'un suivi, toutes les années n'étaient pas disponibles.

Quelques répondants de SAC ont indiqué que l'amélioration de la collecte des données sur les paramètres existants permettrait de brosser un tableau plus clair de l'efficacité du Programme de LDR. Les personnes interrogées dans la région du Québec, toutes catégories confondues, ont laissé entendre que l'accent mis par SAC sur des résultats comme les logements construits ou rénovés dissuade les communautés d'investir de l'argent dans la planification à long terme et l'amélioration des capacités. D'après plusieurs personnes interrogées, il serait judicieux de recueillir d'autres mesures « prospectives », comme les changements structurels, y compris la capacité, le lotissement et les lots viabilisés, un changement culturel vers la propriété privée, et les plans communautaires de logement à long terme.

La défenseure fédérale du logement au Canada, Marie-Josée Houle, a suggéré, lors du Forum national et foire commerciale sur le logement des Premières Nations de 2022 d'aller au-delà du nombre de logements construits et d'appliquer une approche axée sur les droits de la personne qui valorise la participation, la non-discrimination, l'équité, la transparence, l'autonomisation et le respect des droits de la personne et des obligations. De même, l'IFPD a proposé de mettre en œuvre un cadre de mesure du rendement en matière de logement et d'infrastructures axé sur le bien-être, en évaluant le rendement sur le plan des services. Selon l'IFPD, le fait d'appliquer à l'infrastructure une approche axée sur le bien-être aide à transformer le discours sur l'investissement effectué dans l'infrastructure des Premières Nations, en passant d'un accent mis sur la résolution des problèmes du passé à une approche globale s'appliquant à l'ensemble du système dans les réserves.

Vingt-quatrième constatation : malgré l'existence d'un certain nombre de systèmes (tels que le SIGI et le Système de gestion d'information des subventions et contributions) pour suivre les projets, les logements, les conditions, les finances, la disponibilité et la crédibilité des données demeurent des préoccupations.

Les personnes de SAC interrogées ont régulièrement fait état du manque de données sur le logement et de mesures de rendement actualisées sur le sujet. Le manuel de référence des coûts du logement et les formules de financement utilisent les données du SIGI pour déterminer les allocations de financement des services votés. Des données du SIGI plus précises pourraient aider le programme à mieux évaluer et mettre à jour la formule de financement des services votés. Grâce à ces mesures, le programme offrirait des allocations reflétant mieux le coût actuel de la construction et de la réparation des logements.

La disponibilité et la suffisance des données ont été ciblées comme un problème par les répondants d'organisations internes et externes. Nombre d'entre eux (du gouvernement et des Premières Nations) ont indiqué que l'étendue actuelle des lacunes en matière d'infrastructures était inconnue ou sous-estimée, en partie à cause du manque de données disponibles sur l'état et les besoins des infrastructures des Premières Nations. Certains ont mentionné que le SIGI ne recueillait pas suffisamment de données sur les projets d'infrastructure.

L'uniformité a été soulevée en ce qui concerne la saisie des données dans le SIGI et l'interprétation des divers champs du SIGI parmi les utilisateurs. Comme les projets sont autodéclarés par les Premières Nations, certaines régions doivent compiler les données qu'elles reçoivent des Premières Nations avant de les saisir dans le SIGI. Bien que les agents régionaux déploient tous les efforts possibles pour assurer l'exactitude lorsqu'ils saisissent l'information sur le projet dans le SIGI, leur interprétation de certains champs et exigences peut

varier, car il n'y a pas d'ensemble de définitions précises associées à ces champs. Cela a créé des incohérences dans les données saisies non seulement entre les régions, mais aussi entre les utilisateurs d'une même région, ce qui a entraîné des divergences dans les données des projets et un manque de fiabilité dans les rapports. En outre, les pratiques régionales varient en ce qui concerne les données à saisir dans le SIGI, certaines n'y saisissant que les projets financés, d'autres toutes les propositions de projet. De plus, au cours de la période évaluée, il y avait des limites à la vérification de l'exactitude des données saisies dans le SIGI. Bien que l'examen des données ait lieu à l'échelle nationale chaque trimestre, la saisie et la vérification des données ont principalement lieu à l'échelle régionale. Enfin, les régions ont indiqué qu'il était difficile d'obtenir des données des Premières Nations, lesquelles peuvent être reçues avec des retards de un à trois ans dans certaines régions. Les données reçues pouvaient aussi être incomplètes.

Au cours de la collecte des données d'évaluation, les évaluateurs ont appris que certaines caractéristiques n'étaient pas disponibles dans le SIGI pour le suivi des projets en fonction de certaines causes. Par exemple, les répercussions des projets sur le renforcement de la résilience aux effets des changements climatiques n'ont pas pu être mesurées en raison d'un manque de capacité d'étiquetage pour les projets. De plus, le personnel de SAC a fait remarquer que la mesure dans laquelle le financement des services votés contribue à l'atteinte des résultats escomptés du programme n'a pas pu être suffisamment mesurée, car il n'y avait pas d'information sur le rendement liée au financement des services votés. Il y avait également des lacunes dans l'établissement de liens entre le système financier et le SIGI, dont l'exemple a été fourni à la section 3.3 Défis et limites du présent rapport.

Les répondants des Premières Nations ont exprimé le souhait que SAC simplifie ses processus d'établissement de rapports. Par exemple, l'utilisation d'un système en ligne permettant de saisir ou de mettre à jour de nouvelles données et de les intégrer dans les rapports contribuerait à alléger la charge de travail des Premières Nations en matière d'établissement de rapports.

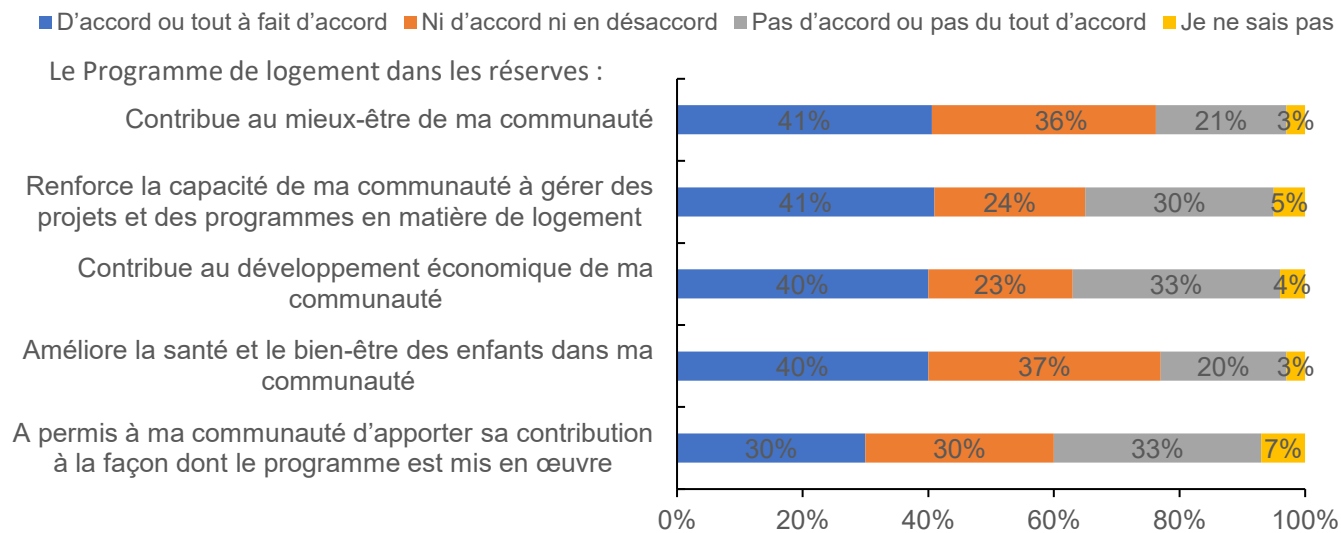
5.4 Résultats inattendus

L'évaluation a permis de recueillir des renseignements sur des résultats inattendus, c'est-à-dire d'autres résultats en plus des résultats attendus du programme en matière de logement, à savoir que les peuples autochtones disposent de logements durables.

Vingt-cinquième constatation : le Programme de LDR a permis d'accroître les possibilités d'emploi et de formation ainsi que les retombées sociales et économiques au sein de la communauté et les logements construits ont permis d'accroître la fierté de la communauté.

Les personnes interrogées et les répondants au sondage ont reconnu que le Programme de LDR apportait d'autres avantages aux communautés. Dans l'ensemble, les répondants au sondage étaient plus susceptibles d'être d'accord que d'être en désaccord avec l'affirmation selon laquelle le Programme de LDR a eu des répercussions positives sur la plupart des aspects sociaux et économiques de leur communauté (figure 5.4).

Figure 5.4 : Accord sur les incidences socioéconomiques du Programme de logement dans les réserves sur la communauté



Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes?
Répondants, n = 93.)

La répercussion positive inattendue du Programme de LDR la plus fréquemment mentionnée est la création de possibilités d'emploi pour les membres de la communauté. Plusieurs répondants ont mentionné que les projets de construction et d'entretien financés par le programme contribuaient à soutenir les travailleurs de la construction et les gens de métier agréés vivant dans les réserves. Les plus grandes communautés ont mentionné qu'elles avaient dans la réserve des entreprises de construction qui font office de directeurs généraux pour superviser leurs projets de logement et embauchent des travailleurs locaux, ce qui permet de conserver une plus grande partie des répercussions économiques au sein de la communauté. Certains répondants des Premières Nations ont mentionné que le financement a également permis d'offrir une formation aux employés chargés du logement qui sont aussi membres de la communauté, ce qui a eu pour effet d'accroître leurs compétences, leurs connaissances et leurs capacités. Un répondant a mentionné que l'existence de telles possibilités d'emploi améliorerait la qualité de vie des membres de sa communauté.

Un autre résultat positif est la fierté accrue qu'éprouvent les membres de la communauté lorsque de nouvelles constructions et des améliorations sont apportées dans leur communauté. L'un des répondants a mentionné que les membres de sa communauté sont ravis de voir de nouvelles constructions et se mobilisent davantage, comme en témoigne l'augmentation du nombre de membres de la bande qui soumettent des demandes de logement et souhaitent devenir propriétaires. Un autre répondant a remarqué un renforcement de l'esprit communautaire grâce aux nouvelles constructions. Il a également observé que les enfants qui vont à l'école et qui font des activités sportives avec des enfants non autochtones sont maintenant plus enclins à vouloir recevoir la visite de leurs amis vivant hors de la réserve.

Vingt-sixième constatation : d'autres résultats inattendus ont été constatés, notamment les répercussions sur la qualité des unités de logement construites à la suite d'investissements à court terme, les coûts supplémentaires des projets résultant de la COVID-19 et les pratiques novatrices au sein des communautés.

Quelques répondants de SAC ont mentionné que la pression pour construire, provoquée par des investissements à court terme, peut avoir eu des répercussions négatives sur la qualité des logements construits. Un informateur de la SCHL a dit que l'allocation soudaine de fonds importants en une seule fois exerçait une forte pression sur les Premières Nations pour qu'elles construisent plus rapidement et à moindre coût, ce qui signifiait que ces logements auraient très probablement besoin de réparations plus tôt. De plus, en raison de la COVID-19, de nombreux projets ont été retardés (« certains projets ont été abandonnés sur-le-champ » [traduction], a déclaré un informateur) et ont nécessité des coûts supplémentaires pour être réalisés.

Certains répondants des Premières Nations ont mentionné que le manque de financement suffisant les avait obligés à trouver d'autres solutions pour répondre à leurs besoins en matière de logement. Ces innovations ont consisté à former les membres de la communauté à l'entretien des maisons, à proposer des programmes de prêts pour que les membres deviennent propriétaires, à solliciter l'avis de la communauté sur les solutions en matière de logement et à obtenir le soutien des dirigeants pour la planification à long terme.

6. CONSTATATIONS SUR L'EFFICIENCE : DE MEILLEURES FAÇONS DE METTRE EN ŒUVRE LE PROGRAMME

L'évaluation a permis de déterminer le rendement du Programme de LDR en matière d'efficacité et d'économie. Les conclusions indiquent que, bien que le programme ait mis en œuvre des initiatives visant à accroître l'efficacité de la mise en œuvre du programme, il est possible d'améliorer le rapport coût-efficacité et de générer un meilleur rapport qualité-prix grâce à une planification plus intégrée basée sur les principes de gestion du cycle de vie des biens, à l'application d'une approche communautaire globale basée sur les besoins et les réalités uniques des communautés et à l'adoption de mesures plus proactives et préventives en matière de réparation et d'entretien des investissements.

6.1 Harmonisation avec d'autres programmes et ministères

Vingt-septième constatation : bien qu'il y ait une certaine collaboration avec la SCHL, le Programme de LDR est essentiellement exécuté sans intégration avec d'autres programmes ou initiatives gouvernementaux portant sur le logement dans les réserves, ce qui a créé des inefficacités.

Dans le cadre du Programme de LDR de SAC et du programme de logement de la SCHL, les communautés ont la possibilité de cumuler les financements ou de coordonner le financement d'un programme avant de recevoir le financement nécessaire à la réalisation d'un projet de logement (p. ex., le financement de la viabilisation des lots avant le financement de la construction des maisons). Cette caractéristique a été jugée utile pour obtenir davantage de fonds pour le logement dans les réserves. Cependant, certaines personnes interrogées au sein du gouvernement et des Premières Nations ont mentionné que la coordination de la cumulation nécessitait des efforts supplémentaires.

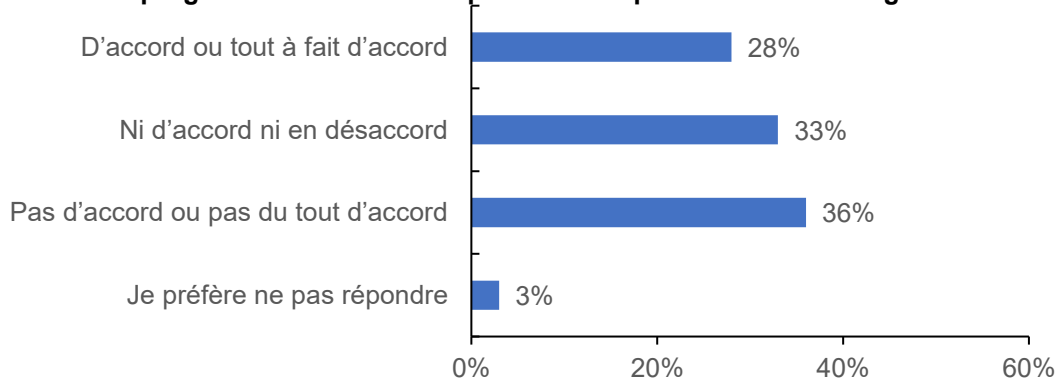
Les personnes interrogées ont mentionné que des gains d'efficacité pourraient être réalisés entre les différents programmes d'infrastructure, par exemple en coordonnant l'approbation du financement pour le développement de l'infrastructure nécessaire à la viabilisation des lots avec le financement de la construction de maisons sur ces lots. Plusieurs ont déclaré que la planification et la communication entre les ministères fédéraux devraient être améliorées. Quelques répondants de SAC et du gouvernement ont fait la promotion d'une « approche à guichet unique » pour les subventions et le financement, par laquelle les Premières Nations pourraient faire une demande. Quelques répondants des Premières Nations ont demandé la création d'un organisme du logement des Premières Nations pour faciliter la planification et la coordination du financement du logement et de l'infrastructure entre les initiatives de SAC et d'autres ministères fédéraux.

Dans la mise en œuvre des programmes de logement, il y a une certaine harmonisation entre SAC, la SCHL et les organismes provinciaux de logement, bien que les pratiques régionales varient. Par exemple, un répondant a mentionné le comité tripartite du Québec, composé de représentants de SAC, de la SCHL et de l'APN-QC, qui s'occupe des questions de logement; toutefois, dans certaines provinces, on hésite à faire participer d'autres organismes provinciaux de logement parce qu'on craint d'être exclu des possibilités de financement si les communautés ne soutiennent pas ces organismes.

Les répondants des Premières Nations de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont mentionné qu'ils avaient accès au financement par l'intermédiaire de programmes provinciaux; toutefois, ils ont souligné que ces programmes étaient également cloisonnés et inadéquatement harmonisés avec le Programme de LDR fédéral. L'expérience semble varier considérablement d'une province à l'autre, certaines étant disposées à coopérer et d'autres pas du tout, même dans les cas où une question précise devrait théoriquement relever de leur responsabilité. Il semble que les gouvernements provinciaux aient tendance à considérer que tout ce qui a trait aux Premières Nations relève de la compétence de SAC.

Au total, 36 % des répondants au sondage n'étaient pas d'accord que la mise en œuvre du Programme de LDR était coordonnée avec d'autres programmes fédéraux ou provinciaux qui soutiennent le logement dans les réserves (contre 28 % qui étaient d'accord) (figure 6.1).

Figure 6.1 : Mesure dans laquelle le Programme de logement dans les réserves est coordonné avec d'autres programmes fédéraux ou provinciaux qui soutiennent le logement



Enquête d'évaluation de SAC 2022 (Question : Dans quelle mesure seriez-vous d'accord pour dire que la prestation du Programme de logement dans les réserves de Services aux Autochtones Canada est coordonnée avec d'autres programmes fédéraux ou provinciaux qui soutiennent le logement dans les réserves? Le total peut ne pas atteindre 100 % en raison des arrondis. Répondants, n = 93.)

Les raisons de ce désaccord sont les suivantes : l'absence de programmes globaux pour traiter des problèmes de logement, l'absence de programmes provinciaux accessibles et le manque de communication entre les gouvernements et au sein de ceux-ci. Les raisons de cet accord comprennent la compréhension de la nécessité de combiner les efforts de tous les ordres de gouvernement, la capacité d'inclure des initiatives en matière d'énergie verte lors de la création de plans de logement et la capacité de coordonner le financement avec la SCHL.

Vingt-huitième constatation : l'approche fondée sur les biens et axée sur les projets pour la mise en œuvre du Programme de LDR, sans intégration systémique avec d'autres secteurs de biens dans le cadre du PIE, a entraîné non seulement une augmentation des charges administratives pour les Premières Nations, mais a également fait perdre des occasions de mieux les aider à répondre aux besoins et aux priorités cernés par leurs communautés, d'un point de vue communautaire.

La planification et l'approbation des projets de logement ne tiennent actuellement pas compte des investissements d'infrastructure dans d'autres sous-actifs du PIE, en particulier les autres infrastructures communautaires, l'eau et les eaux usées, et les installations d'enseignement. Cela a donné lieu à des cas où les logements ont été construits sans les caractéristiques

structurantes adéquates financées par le Programme AIC, par exemple les routes de raccordement, les trottoirs, l'électricité, de sorte que les logements n'ont pas pu être utilisés immédiatement, en toute sécurité et de manière efficace. Les charges administratives incombent aux Premières Nations, qui doivent demander un financement pour des projets relevant de divers sous-actifs dont l'approbation simultanée n'est pas garantie.

De nombreuses personnes interrogées (des Premières Nations et du gouvernement) ont convenu que les cloisonnements en matière d'infrastructures devraient être supprimés afin de favoriser une planification logique et complète des infrastructures communautaires. Une telle approche permettrait d'obtenir de meilleurs résultats pour tous les programmes d'infrastructures communautaires et de réaliser de plus grandes économies à long terme. Le sentiment unanime qui en est ressorti est que toutes les infrastructures des biens communautaires sont interdépendantes. Par exemple, des infrastructures hors site (éclairage, routes et trottoirs, systèmes énergétiques) sont nécessaires pour soutenir le logement.

Bien que la relation entre le logement et des résultats, par exemple, en santé, en éducation et en emploi soit bien connue, elle n'a pas été démontrée pour le programme. Plusieurs répondants des Premières Nations ont parlé des difficultés à séparer les questions sociales des questions de logement et ont mentionné qu'il fallait faire davantage pour trouver des solutions intégrées afin de traiter ces questions dans le cadre d'un système. Quelques répondants de SAC et d'organisations autochtones ont évoqué la nécessité d'envisager le logement d'une manière plus globale, en faisant des liens avec d'autres infrastructures, la santé, l'éducation, les services sociaux et le développement économique.

6.2 Planification de la gestion des actifs et approche axée sur le cycle de vie

Vingt-neuvième constatation : les économies réalisées dans le cadre du Programme de LDR n'ont pas été entièrement satisfaites en raison de la détérioration accélérée des logements due à l'utilisation de matériaux de moindre qualité et à des réparations insuffisantes, car les décisions d'approbation des projets tendent à privilégier les options les moins coûteuses plutôt que de se fonder sur une planification à long terme de la gestion des actifs.

La gestion des actifs est liée à la planification des investissements à long terme, car elle tient compte des coûts et des délais d'entretien tout au long du cycle de vie. La gestion des actifs a été soulevée par de nombreux répondants, car elle est essentielle pour évaluer l'état des logements, estimer les coûts de réparation et de modernisation, et prendre en compte la croissance de la communauté afin de faciliter la planification de la prolongation de la durée de vie et de la valeur des logements. Plusieurs répondants ont mentionné que l'absence de planification de la gestion des actifs, en particulier en ce qui concerne les coûts d'entretien et de réparation, a empêché les logements d'atteindre leur durée de vie prévue en raison d'une détérioration précoce, ce qui rend la fourniture de logements dans les communautés des Premières Nations moins efficace.

De plus, en raison des restrictions budgétaires, les communautés ont choisi d'utiliser des matériaux de moindre qualité qui ne résistent pas aux effets du climat local et aux effets croissants du changement climatique, ce qui a encore réduit l'efficacité du financement du logement puisque les maisons subissent une détérioration accélérée. De nombreux répondants des Premières Nations ont indiqué que la rentabilité de leurs programmes de logement

nécessitait des plans de logement à long terme. Cette planification comprenait une évaluation des besoins et des données actualisées sur l'état de leur parc de logements (c.-à-d. la gestion des actifs). Cette planification a permis aux communautés de réaliser des gains d'efficacité et de développer une approche proactive de la gestion du logement, plutôt que de gérer des situations de crise.

Certains répondants des Premières Nations ont indiqué que, bien qu'ils essaient de trouver des sources d'énergie et des matériaux moins coûteux pour la construction (p. ex., des fours au mazout), ces solutions de rechange entraînent souvent des coûts supplémentaires pour l'entretien et les réparations. D'autres répondants des Premières Nations ont souligné que le financement ne couvre pas les coûts réels de construction des logements, ce qui oblige les communautés à construire des logements moins coûteux qui sont souvent inadaptés à leur environnement.

L'utilisation de maisons préfabriquées est un exemple d'option moins coûteuse. En effet, bien que les communautés des Premières Nations puissent avoir leurs maisons plus rapidement, les maisons préfabriquées peuvent ne pas résister à des climats rigoureux, ce qui entraîne une détérioration rapide, davantage de réparations et la nécessité de reconstruire plus tôt. L'utilisation de maisons préfabriquées ne favorise pas non plus la formation des jeunes autochtones locaux et d'autres membres de la communauté, ni de les garder au sein des communautés des Premières Nations.

Trentième constatation : il n'y a pas d'approche cohérente du renforcement des capacités en matière de gestion du logement et des actifs, ce qui nuit à l'atteinte des résultats liés au logement. L'investissement dans le renforcement des capacités du personnel en matière de gestion du logement et des actifs est considéré comme une utilisation efficace des fonds destinés au logement.

De nombreux répondants des Premières Nations ont cité le manque de personnel qualifié comme la principale raison qui empêche la réforme de leurs programmes de logement et qui, par conséquent, rend leurs programmes moins efficaces ou moins rentables. Ils ont noté que le manque d'agents de relations avec les locataires, d'équipes de réparation, de gestionnaires de logements et de personnel de soutien pour aider à administrer les logements signifiait qu'ils se concentraient moins sur l'efficacité dans la gestion difficile des logements. De nombreuses communautés ont fait appel à des consultants externes coûteux pour les aider à préparer des propositions, des rapports et des évaluations des besoins, et pour recruter des inspecteurs afin de s'assurer que les bâtiments respectaient les normes de construction.

Selon les représentants de l'APLPN, les communautés qui emploient des gestionnaires de logements formés et capables d'appliquer les principes de gestion des actifs ont gagné en efficacité dans la mise en œuvre de leur programme de logement. Il a été suggéré de continuer à mettre l'accent sur le perfectionnement de la capacité de gestion des logements pour une utilisation efficace des fonds alloués au logement.

Les personnes interrogées dans les bureaux régionaux de l'APLPN et de SAC ont fait part de leurs inquiétudes quant à l'absence d'une approche cohérente du renforcement des capacités de gestion du logement. Alors que certaines régions comme l'Atlantique, le Québec et l'Ontario ont augmenté leur capacité de gestion des logements, l'Ouest du Canada connaît un taux de roulement plus élevé des gestionnaires de logements et accuse un retard dans le

développement des capacités de logement. Ils ont suggéré que la formation de cohortes de professionnels du logement reconnus pour leurs compétences et leur expérience constituerait une utilisation efficace des fonds. Ils ont également fait remarquer que le fait de bien rémunérer ces professionnels permettrait de s'assurer qu'ils restent dans les communautés des Premières Nations et ne cherchent pas à obtenir des postes mieux rémunérés dans d'autres communautés.

Les répondants associés aux conseils tribaux et aux organisations techniques de logement ont reconnu une augmentation des programmes et des services de soutien conçus pour perfectionner la capacité de la communauté à gérer le logement; cependant, ils ont mentionné que davantage pourrait être fait pour aider à former les gestionnaires de logements au sein de leurs communautés. Certains ont fait remarquer que, même si des fonds sont disponibles pour assurer la formation professionnelle et le renforcement des capacités, tous ne peuvent pas profiter de ces possibilités en raison de leur charge de travail qui limite leur capacité à suivre des formations, en particulier des formations pour lesquelles ils doivent se déplacer. Quelques répondants ont suggéré qu'un programme similaire au Programme de formation itinérante mis en œuvre dans le cadre du Programme d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées, qui offre une formation en milieu communautaire sur le fonctionnement, la surveillance et l'entretien des systèmes d'eau potable et d'eaux usées, soit élaboré pour former les gestionnaires de logements et le personnel.

6.3 Autres pratiques et observations en matière de rentabilité

Trente-et-unième constatation : certaines économies ont été réalisées grâce à l'achat en gros et à la passation de plusieurs contrats de construction avec le même entrepreneur par les communautés.

Plusieurs répondants des Premières Nations ont mentionné qu'ils avaient réalisé des économies en achetant des matériaux en gros et en utilisant le même consultant/entrepreneur pour plusieurs projets afin de négocier de meilleurs tarifs. Certains ont réalisé des économies en sous-traitant directement avec des travailleurs locaux au lieu de les garder sur la masse salariale du conseil de bande. Certaines Premières Nations ont mentionné qu'elles avaient établi des partenariats avec des organisations telles qu'Habitat pour l'humanité afin de réduire les coûts. Toutefois, certaines personnes interrogées par SAC ont mis en garde contre le fait que des pratiques telles que l'utilisation d'un même entrepreneur pour plusieurs projets de logement au sein d'une même communauté ou dans plusieurs communautés pourraient avoir des répercussions indésirables dans la mesure où certaines entreprises pourraient en profiter et finir par facturer plus cher leurs services que si elles avaient été sélectionnées par le biais d'une demande de propositions.

Trente-deuxième constatation : le roulement élevé du personnel, tant au sein de SAC que des communautés des Premières Nations, entraîne des inefficacités dues à la perte de capacité et à des efforts supplémentaires de la part des Premières Nations.

Les répondants des communautés des Premières Nations et des organisations ont fait remarquer que le roulement élevé du personnel des Premières Nations et de SAC a nui à leur capacité d'exécuter leurs programmes de logement. Le taux de roulement élevé du personnel des Premières Nations signifie que les communautés doivent investir des efforts et des fonds supplémentaires pour former du nouveau personnel, ce qui se traduit par une gestion moins

efficace du logement, car il y a moins de personnel pour répondre aux demandes de logement de leur communauté. Le roulement du personnel de SAC a une incidence sur les collectivités des Premières Nations, car les connaissances et les leçons apprises ne sont pas toujours transférées aux nouveaux employés. Plusieurs répondants des Premières Nations ont indiqué que le temps passé à établir des relations avec des membres du personnel de SAC et à les aider à comprendre la situation de leur communauté en matière de logement et leurs besoins uniques est perdu lorsque ceux-ci partent, et qu'ils doivent tout recommencer auprès d'autres employés de SAC lorsque cela arrive.

Le problème du roulement élevé du personnel de SAC dans les programmes d'infrastructure a été soulevé par de nombreux répondants des Premières Nations (y compris les partenaires et les communautés). Cela a été considéré comme une pratique de gestion inefficace des programmes d'infrastructure, car il n'y avait pas de transfert de connaissances suffisant après le départ du personnel. Sur la base d'une évaluation des effectifs des trois programmes (y compris la RCN et les régions)³⁶, les données révèlent qu'il y a eu un total de 829 dénombrements de roulements, y compris les nouvelles embauches et les départs de 2016-2017 à 2020-2021 (tableau 6.1).

Tableau 6.1 : Embauche et départ du personnel dans l'ensemble des programmes de LR, des IE et AIC de 2016-2017 à 2020-2021

Roulement du personnel	Exercice financier	T1	T2	T3	T4	Total
Embauche	2016-2017	9	14	27	20	70
	2017-2018	20	18	7	10	55
	2018-2019	16	16	22	41	95
	2019-2020	29	44	22	49	144
	2020-2021	19	12	9	11	51
Départ	2016-2017	10	6	8	9	33
	2017-2018	14	26	10	6	56
	2018-2019	10	13	37	32	92
	2019-2020	35	37	44	27	143
	2020-2021	40	20	15	15	90
Roulement du personnel total	Quinquennal	202	206	201	220	829

Source : Rapports sur les ressources humaines de SAC

Trente-troisième constatation : certains ont fait remarquer que le programme était rentable, car de nombreuses Premières Nations ont indiqué que les coûts de logement assumés par leurs communautés pourraient être inclus dans le Programme de LDR.

Bien qu'elles soient couvertes par le Programme de LDR, en raison des limites de financement, certaines communautés doivent accorder la priorité à certains projets qui sont directement liés à la construction et à l'entretien de logements, comme les coûts de viabilisation des lots ou de

³⁶ En raison de l'organisation régionale de la mise en œuvre des programmes, où le logement, les établissements d'enseignement et d'autres infrastructures communautaires peuvent être placés dans la même organisation, les données relatives aux ressources humaines ne sont pas disponibles pour un programme en particulier.

démolition des logements existants. Par conséquent, les communautés des Premières Nations doivent chercher des fonds supplémentaires ailleurs ou assumer une partie de ces coûts afin d'accéder au financement du Programme de LDR, ce qui signifie que les communautés sans ressources financières sont souvent incapables de tirer pleinement parti du financement.

Bien que l'on s'attende à ce que les communautés des Premières Nations obtiennent du financement d'autres sources pour leurs besoins en matière de logement, y compris des loyers chargés pour les logements et de prêts du secteur privé dans le cadre du Programme de LDR, 61 % des répondants au sondage ont fourni des exemples de coûts liés au logement assumés par leur communauté qui n'étaient pas couverts ou suffisamment couverts par le Programme de LDR, notamment :

- l'élaboration de propositions de financement;
- l'embauche d'architectes et d'ingénieurs;
- l'achat de terrains appropriés;
- la couverture des augmentations des coûts de construction et des fournitures;
- les salaires du personnel et les inspections;
- la rénovation des logements afin d'aider les personnes âgées et les personnes ayant des besoins particuliers.

Les répondants des Premières Nations ont convenu que la préparation des propositions de financement était un processus compliqué et fastidieux, nécessitant souvent des mois de préparation et entraînant des coûts qui ne sont pas remboursés si la proposition n'est pas retenue. Si certains répondants ont mentionné qu'ils disposaient des capacités internes nécessaires pour élaborer des propositions solides, nombre d'entre eux ont fait appel à des consultants externes, à des conseils tribaux ou à d'autres organisations de services pour les aider à rédiger leurs propositions.

Certains répondants des Premières Nations ont mentionné qu'ils recevaient leur financement par versements et qu'ils devaient souvent payer d'avance des éléments qui leur seraient remboursés plus tard; cependant, cela crée une contrainte pour les communautés qui n'ont pas de financement propre. Un répondant a mentionné que sa communauté s'adressait à son service social ou à son service de santé pour obtenir des fonds afin de rénover les maisons ou d'effectuer des réparations.

7. SOUTENIR LE TRANSFERT DE SERVICES : L'AVENIR DU PROGRAMME

Afin de soutenir le mandat de SAC relatif au transfert des services offerts aux organisations autochtones, l'évaluation a permis d'examiner les progrès réalisés en ce qui concerne le transfert du Programme de LDR, tout en prenant note des défis et des pratiques exemplaires et en ciblant le soutien supplémentaire dont ont besoin les partenaires et les communautés des Premières Nations.

Trente-quatrième constatation : alors que SAC poursuit ses efforts pour soutenir le transfert de services du logement dans les réserves, il semble que les communautés des Premières Nations soient peu sensibilisées aux initiatives de SAC visant à soutenir les mobilisations et le renforcement des institutions en ce qui concerne le transfert de services.

Depuis 2017, SAC aide les organisations dirigées par les Premières Nations à se mobiliser auprès de ces dernières et à élaborer des modèles de prestation de services de logement et d'infrastructure qui répondent aux besoins et aux priorités ciblés dans le cadre de ces mobilisations, tout en reconnaissant et en mettant en œuvre le droit inhérent à l'autodétermination. L'objectif est de créer de nouveaux modèles de prestation de services pour les Premières Nations. SAC a fourni 108,9 millions de dollars (jusqu'en 2025-2026) en vertu de l'autorité du PIE pour soutenir les mobilisations et le renforcement des institutions liés au transfert des services de logement et d'infrastructure³⁷. À ce jour, les initiatives de transfert liées au logement et les projets de validation de principe sont les suivants :

À l'échelle nationale :

- l'Institut des infrastructures des Premières Nations, une initiative autochtone qui aidera les communautés et les organisations des Premières Nations à planifier, à acquérir, à posséder et à gérer leurs infrastructures sur leurs terres, a été financé pour élaborer des modèles de politique et de formation ainsi que des normes d'approvisionnement et de gestion de projets³⁸.

À l'échelle régionale :

- le First Nations Housing and Infrastructure Council of British Columbia est à élaborer un modèle de portée et de prestation de services pour le transfert de logements et d'infrastructures communautaires en Colombie-Britannique;
- en Alberta, le Conseil tribal de la Blackfoot Confederacy mène des activités de mobilisation sur le transfert des services de logement et d'infrastructures au sein des Nations de la Confédération des Blackfoot (Siksika, Pikanii, Tribu des Blood);
- en Saskatchewan, la First Nations Capital and Infrastructure Agency of Saskatchewan a signé un accord-cadre avec SAC. L'organisation se trouve à l'étape des opérations

³⁷ Site Web du gouvernement du Canada. Page Web du transfert de la prestation des services d'infrastructure aux Premières Nations. Extrait de : <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1575318593525/1575318624018>.

³⁸ L'Institut des infrastructures des Premières Nations est une initiative dirigée par des Autochtones qui aidera les communautés et les organisations autochtones à planifier, à acquérir, à posséder et à gérer leurs infrastructures sur leurs terres. L'institut sera pleinement opérationnel une fois qu'il aura été créé par une modification de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*. Le processus devrait commencer en 2022. <https://fnii.ca/fr/faq/>.

provisaires avant un transfert et son modèle couvre l'ensemble des logements et des infrastructures communautaires;

- les Chefs de l'Ontario élaborent une approche pour la stratégie de logement des Premières Nations de la région de l'Ontario dans le cadre de l'initiative sur le transfert du logement et des infrastructures connexes;
- la Confederacy of Mainland Mi'kmaq mène des activités de mobilisation auprès des huit Premières Nations membres sur un modèle de prestation de services pour le logement et les infrastructures;
- l'Union of Nova Scotia Mi'kmaq est à la phase initiale de mobilisation, d'établissement de la portée et d'élaboration du modèle pour la prestation de services de logement et d'infrastructure.

Malgré ces initiatives qui ont eu lieu au cours des dernières années, de nombreux représentants de communautés et d'organisations des Premières Nations ont indiqué que leurs communautés n'étaient au courant d'aucune initiative de SAC liée au transfert de services. Il a été noté que la mobilisation liée au transfert de services ne se faisait pas au niveau de chaque Première Nation, mais auprès des groupes de Premières Nations (p. ex., les conseils tribaux) et des associations de Premières Nations (p. ex., l'Institut d'infrastructure des Premières Nations). Une personne interrogée a suggéré que ce manque de sensibilisation au sens large peut être dû au fait que le ministre et la direction de SAC n'ont pas parlé publiquement du transfert de services et que le site Web de SAC contient peu de renseignements sur le sujet.

Lorsque nous leur avons demandé leur niveau de satisfaction à l'égard des efforts de SAC pour transférer le Programme de LDR, les répondants au sondage ont fourni un point de vue mitigé, 36 % des personnes interrogées étant neutres, comparativement à 33 % qui étaient satisfaites et 27 % qui étaient insatisfaites. Les raisons de la satisfaction à l'égard des efforts déployés pour transférer la mise en œuvre du Programme de LDR aux communautés des Premières Nations comprenaient le fait que la communauté a plus de contrôle, la capacité de créer des partenariats avec d'autres organisations et programmes, et le fait que les communautés ont du personnel capable d'administrer le programme de logement. Les raisons de l'insatisfaction comprenaient les politiques gouvernementales restrictives, le contrôle des décisions financières par SAC et le manque de renforcement des capacités au sein de la communauté.

Trente-cinquième constatation : bien que les communautés des Premières Nations se trouvent à différents stades du transfert de services, la grande majorité d'entre elles ne sont pas en mesure d'assumer le contrôle de leur programme de logement. De plus, même si beaucoup d'entre elles ont commencé à prendre des mesures pour se préparer au transfert de services, elles ont indiqué qu'il était important de remplir les bonnes conditions avant de prendre le contrôle.

La mesure dans laquelle les communautés des Premières Nations ont indiqué qu'elles avaient la capacité de gérer un programme de logement variait selon les répondants. Certains répondants ont mentionné qu'ils étaient en train de conclure ou qu'ils avaient conclu des accords pour transférer la mise en œuvre du programme à leur communauté et qu'ils étaient convaincus que leur communauté avait la capacité de gérer avec succès leur portefeuille de logements. Les communautés de certains répondants ont déjà accédé à des programmes liés à la gestion du logement et à des programmes de formation des inspecteurs de logements. Plusieurs communautés plus petites et éloignées ont déclaré qu'elles n'étaient pas en mesure de prendre le contrôle du programme, car cela nécessiterait des ressources supplémentaires.

Selon le personnel de SAC, il existe également des différences régionales et si certaines régions sont bien placées pour le transfert de services, d'autres ne le sont pas. On a suggéré à SAC que le transfert des services devra être personnalisé et ne pourra pas se faire dans la précipitation. D'autres répondants du gouvernement ont indiqué que certaines régions, en particulier le Québec, misent sur la création de conditions favorables (p. ex., un financement suffisant à long terme) avant de prendre le contrôle des services de logement.

Selon les répondants, les bonnes conditions comprennent le fait : 1) d'avoir la capacité de gérer le logement, 2) de disposer d'un financement fiable et durable, 3) de remédier à l'état actuel du logement. Bien que de nombreux répondants des Premières Nations se soient montrés favorables au contrôle de leur portefeuille de logements, ils ont catégoriquement indiqué qu'ils ne souhaitent pas s'approprier le programme tel qu'il est. Ces répondants soulignent que le gouvernement devrait fournir un financement suffisant pour combler les lacunes en matière de logement avant de transférer le programme aux communautés.

Bien qu'elles ne soient pas en mesure de prendre complètement en charge leur programme de logement, de nombreuses Premières Nations interrogées ont mentionné qu'elles avaient pris des mesures pour accroître leur capacité à gérer le logement, notamment en établissant des processus d'approbation des demandes, de demande de réparations et de planification à long terme.

Trente-sixième constatation : pour aider les communautés des Premières Nations à mieux se préparer à prendre le contrôle, il est primordial d'apporter un soutien supplémentaire aux professionnels du logement et de l'infrastructure, ainsi qu'aux dirigeants des communautés.

Les répondants ont massivement convenu que pour mieux préparer les Premières Nations au transfert de services, un financement et un soutien supplémentaires étaient nécessaires pour le perfectionnement des capacités et la planification stratégique. Selon eux, ce soutien devrait comprendre un financement pour l'embauche de personnel supplémentaire dans le domaine du logement et pour la formation du personnel nouveau et existant. Quelques répondants ont suggéré que le financement de base soit fourni pour une période prolongée (p. ex., de cinq à dix ans) afin de mieux soutenir les gestionnaires de logements lorsqu'ils assument ces nouvelles responsabilités.

« Le financement de la capacité est le maillon de la chaîne qui empêche les communautés de progresser davantage. » [Traduction]

Personne externe interrogée

Selon 69 % des répondants au sondage, les communautés auraient besoin d'un soutien supplémentaire pour mettre en œuvre et gérer pleinement le Programme de LDR, notamment : 1) le financement de l'embauche de gestionnaires de logements, d'inspecteurs et de personnel de soutien; 2) la formation des gestionnaires de logements communautaires, des inspecteurs et du personnel de soutien; 3) l'éducation communautaire sur la façon d'être un propriétaire responsable; 4) la planification à long terme et la stabilité de l'infrastructure.

En ce qui concerne les domaines de formation, certains sujets ont été mentionnés :

- gestion du logement;

- gestion de l'entretien;
- gestion financière;
- gestion de projets;
- gestion des données;
- planification stratégique;
- rédaction de rapports et de propositions;
- inspecteurs de logements;
- agents de relations avec les locataires;
- programme de mentorat destiné à aider les nouveaux dans leurs fonctions et à soutenir le perfectionnement de leurs capacités.

La formation et le renforcement des capacités des dirigeants communautaires ont également été évoqués par certaines personnes interrogées, compte tenu de l'importance des dirigeants communautaires dans le processus de transfert de services. Une formation appropriée pourrait aider les dirigeants à gérer leur portefeuille de logements, à entretenir le parc immobilier et à appliquer de meilleures pratiques de construction, ainsi que des ressources financières et humaines plus efficaces. Les participants au groupe de discussion ont noté que le cycle de gouvernance des Premières Nations était trop court pour aider efficacement la communauté – un cycle de quatre ans, semblable à celui des gouvernements non autochtones, serait plus efficace pour leur Conseil que le cycle actuel de deux ans.

Trente-septième constatation : certaines pratiques exemplaires ont été observées ou suggérées pour soutenir le transfert des services.

Lorsqu'on leur a demandé de décrire les pratiques exemplaires en matière de transfert de services, certains participants des Premières Nations ont mentionné la présence d'un personnel qualifié au sein de la bande pour gérer les portefeuilles de logements, le soutien du chef et du conseil, et un plan stratégique de logement à long terme. D'autres répondants ont mentionné l'utilisation de centres régionaux ou d'organismes qui aident les communautés à prendre le contrôle de leur logement et à gérer le logement au nom de plusieurs communautés. La plupart des personnes interrogées ont salué la possibilité de créer des partenariats avec des organisations de soutien comme les conseils tribaux et les organisations de services techniques pour prendre des mesures de transfert de services.

Les répondants de plusieurs catégories (c.-à-d. du gouvernement, des organisations des Premières Nations et des communautés) ont souligné que les Premières Nations doivent trouver des moyens d'augmenter les revenus de leurs programmes de logement pour en assurer la viabilité, que ce soit par l'introduction de loyers ou par l'injection de leurs propres sources d'argent. De nombreuses communautés et organisations des Premières Nations interrogées ont affirmé que les Premières Nations sont de plus en plus conscientes et comprennent que des revenus supplémentaires sont nécessaires, et nombre d'entre elles le font tout en confirmant que toutes les Premières Nations « n'en sont pas encore là ». La nécessité pour les Premières Nations de trouver d'autres moyens d'augmenter leurs revenus est une étape vers la prise en charge de leurs programmes de logement.

Trente-huitième constatation : afin d'améliorer la mise en œuvre du Programme de LDR et de faire progresser le transfert de services, l'APN a formulé des observations et des suggestions supplémentaires en mettant l'accent sur la poursuite de la collaboration et du développement conjoint dans le cadre de la réforme continue du Programme de LDR.

Pour relever les difficultés du logement dans les réserves, le gouvernement du Canada collabore avec des partenaires autochtones sur des approches à long terme visant à combler les écarts actuels et futurs. Un Groupe de travail conjoint composé de représentants de l'APN, du Comité des chefs sur le logement et l'infrastructure, de SAC, de la SCHL et d'Infrastructure Canada constitue actuellement le principal mécanisme de soutien aux efforts de développement conjoint en matière de logement.

Outre les informations fournies lors des entrevues avec l'APN, qui ont été utilisées pour étayer les différentes constatations du rapport d'évaluation, l'APN a également suggéré plusieurs domaines de collaboration et de développement conjoint pour le Groupe de travail conjoint :

1. élaborer des modèles de financement du Programme de LDR pour s'harmoniser avec la Stratégie nationale sur le logement et les infrastructures connexes des Premières Nations élaborée conjointement (adoptée par les chefs en assemblée de l'APN en 2018) et soutenir sa mise en œuvre, qui comprend l'exploration conjointe de l'élaboration d'un programme de financement à long terme du logement des Premières Nations, compte tenu des estimations de l'APN de 135,1 milliards de dollars nécessaires pour combler l'écart en matière d'infrastructures de logement d'ici 2030;
2. tenir compte des besoins en matière de logement et d'infrastructure des Premières Nations plus petites, plus éloignées et moins bien loties, ainsi que de celles qui n'ont pas de réserves (p. ex., la plupart des Premières Nations dénuées), lors de l'élaboration des modalités de financement;
3. améliorer le soutien aux ressources humaines des Premières Nations en matière de logement, notamment en finançant les salaires des gestionnaires de logements dans un premier temps, ce qui faciliterait la transition effective de la prise en charge, du contrôle et de la gestion des logements vers les Premières Nations;
4. incorporer les principes énoncés dans le Principe de Jordan, le Principe de Joyce et la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* ainsi que le *Plan d'action de la Loi sur la Déclaration des NU de 2023-2028* associé pour l'exécution du programme et des services du Programme de LDR;
5. élaborer un nouveau cadre de mesure du rendement du Programme de LDR et un ensemble normalisé d'indicateurs de rendement pour suivre les progrès réalisés dans la réduction de l'écart en matière de logement, pour évaluer les progrès réalisés dans chacun des quatre piliers décrits dans la Stratégie nationale sur le logement et les infrastructures connexes des Premières Nations, et pour évaluer les répercussions plus générales du Programme de LDR sur le mieux-être des communautés des Premières Nations, tout en respectant les droits des Premières Nations en matière de gouvernance des données.

8. RÉSULTATS TRANSVERSAUX : L'ENSEMBLE DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE

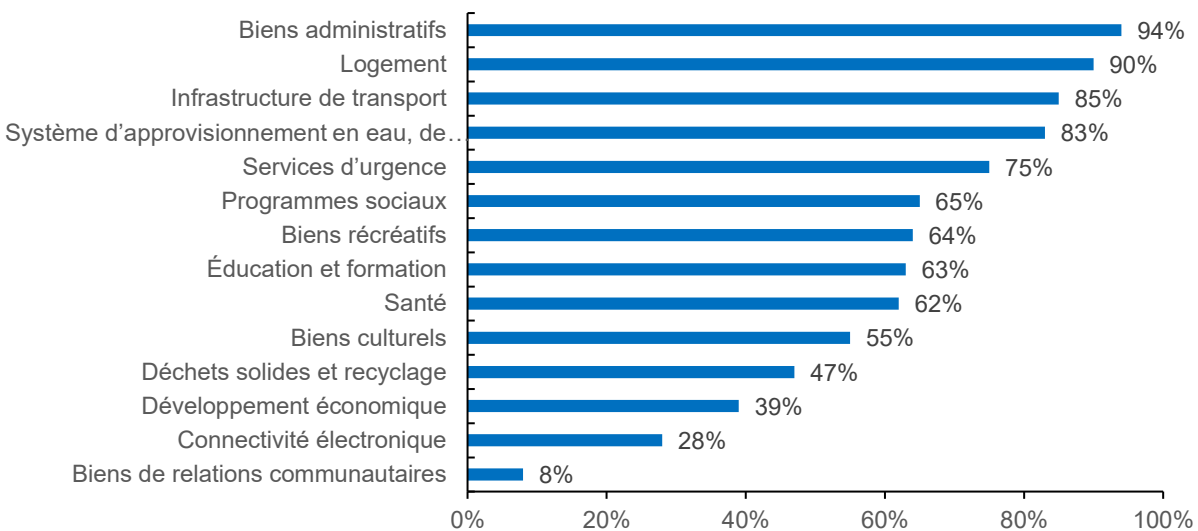
L'évaluation du Programme de LDR a été réalisée en même temps que les évaluations du Programme des installations d'enseignement et du Programme Autres infrastructures communautaires et activités. Bien que chaque évaluation ait donné lieu à des constatations propres à son programme, les constatations des trois évaluations illustrent les similitudes entre les défis auxquels font face les programmes et les communautés des Premières Nations et les liens entre les programmes qui font partie intégrante de la prise en considération dans l'ensemble pour combler les lacunes en matière d'infrastructure.

Résultat transversal n° 1 : en ce qui concerne les besoins et les enjeux, les programmes d'infrastructure sont confrontés à des défis similaires pour répondre aux besoins des communautés des Premières Nations et pour répondre aux besoins d'infrastructure dans les réserves dans toutes les catégories d'infrastructure, c'est-à-dire le logement, les installations d'enseignement et les autres infrastructures communautaires.

Alors que les trois programmes font face à des défis émergents et supplémentaires pour répondre aux besoins des communautés en raison de la COVID-19 et du changement climatique ainsi que de la croissance de la population dans les réserves et des besoins croissants de divers segments des communautés, quelques défis clés durables ont été rencontrés dans les trois programmes en ce qui concerne le financement, le perfectionnement des capacités, les systèmes de données et le roulement du personnel de SAC.

En 2022, les bureaux régionaux de SAC ont travaillé avec les dirigeants des Premières Nations dans tout le pays pour cibler les besoins en infrastructures propres à leur communauté. L'exercice avait pour but d'aider les communautés à commencer à combler les lacunes en matière d'infrastructures et à améliorer la santé et le bien-être en général des membres de la communauté. À l'issue de cet exercice, les principaux besoins à satisfaire sont le logement, les infrastructures de transport (telles que les routes et les ponts), les services d'urgence (y compris la protection contre les incendies), les équipements récréatifs, l'éducation et la formation (figure 8.1).

Figure 8.1 : Demande communautaire par catégorie d'infrastructure



Source : Commentaires des Premières Nations fournis à SAC en 2022

Malgré des défis similaires, il existe des différences régionales dans la mise en œuvre des trois programmes. Les données financières montrent que, sur la période d'évaluation de cinq ans allant de 2016-2017 à 2020-2021, la région de l'Atlantique est celle qui a reçu le moins pour les trois programmes, par rapport à l'Ontario et au Manitoba, qui ont engagé le plus de dépenses.

Tableau 8.2 : Dépenses du programme par région de 2016-2017 à 2020-2021 (en dollars)

Région	LDR	Programme des installations d'enseignement	Programme Autres infrastructures communautaires
Atl.	51 140 036,85	62 533 810,77	164 595 158,72
Qc	143 678 612,00	96 690 238,00	211 519 812,00
Ont.	394 999 647,13	414 519 648,01	671 638 317,40
Man.	445 647 541,68	546 662 956,93	518 075 220,30
Sask.	247 939 882,25	279 458 695,83	247 280 192,18
Alb.	243 188 661,16	359 727 203,30	351 751 211,81
C.-B.	217 398 242,58	102 189 604,00	423 727 692,69
AC	13 165 947,02	15 864 489,94	27 712 026,13
Total	1 757 158 570,67	1 877 646 646,78	2 616 299 631,23

Source : Rapport des RH de SAC

Résultat transversal n° 2 : en ce qui concerne la mise en œuvre, les programmes d'infrastructure ont été exécutés en silo et les liens entre les programmes ne sont pas suffisamment pris en compte et intégrés dans la planification et l'approbation des projets d'infrastructure par l'intermédiaire du processus du PIIPN dans les différentes catégories de sous-actifs. Cela s'est traduit par une perte d'efficacité et des occasions manquées de mieux répondre aux besoins des communautés ainsi que d'améliorer la santé et la sécurité.

La planification et l'approbation des projets d'infrastructure dans le cadre du processus du PIIPN se font actuellement pour chaque sous-actif et ne tiennent pas compte des investissements dans d'autres sous-actifs dans le cadre du PIE. Cela a donné lieu à des cas où des logements ou des installations d'enseignement ont été construits sans les caractéristiques structurantes adéquates financées par le programme AIC, par exemple les routes de raccordement, les trottoirs, l'électricité, les appareils de sécurité contre les incendies, de sorte que les logements ou les installations d'enseignement n'ont pas pu être utilisés immédiatement de manière efficace et en toute sécurité. Les charges administratives incombent aux Premières Nations, qui doivent demander un financement pour des projets relevant de divers sous-actifs dont l'approbation simultanée n'est pas garantie.

Outre les résultats liés à l'infrastructure, l'infrastructure communautaire a également des effets croisés sur les résultats sanitaires et sociaux ainsi que sur le bien-être général de la communauté. Les programmes actuels ne donnent pas la priorité à la santé publique pour répondre de manière préventive aux préoccupations en matière de santé et de sécurité. L'intégration de la santé publique dans la planification de l'infrastructure communautaire rendrait le programme et l'ensemble des dépenses de santé plus efficaces. Par exemple, le financement des agents de santé environnementale et publique par l'intermédiaire du programme d'infrastructure permettrait d'obtenir de meilleurs résultats en matière de santé et de sécurité. De plus, l'élaboration d'indicateurs de santé plus appropriés en collaboration avec les Premières Nations pourrait mieux soutenir la planification des infrastructures et le classement des projets.

Résultat transversal n° 3 : pour ce qui est des résultats, les programmes d'infrastructure n'ont pas pleinement atteint les résultats escomptés, à savoir fournir des infrastructures fiables et durables aux Premières Nations dans les réserves, en raison d'un manque de planification de la gestion des actifs à long terme utilisant une approche fondée sur le cycle de vie des actifs.

Comme il est précisé dans le Manuel du PIE de 2016, l'analyse du cycle de vie est requise dans l'étude de faisabilité pour chaque option proposée afin de tenir compte des coûts totaux liés à la gestion d'un actif, y compris la construction, l'exploitation, l'entretien normal, l'entretien majeur et l'aliénation. Toutefois, à l'heure actuelle, les activités et les coûts d'exploitation et d'entretien ne sont pas financés lorsqu'un nouvel actif doit être construit. De plus, étant donné que les trois programmes utilisent actuellement une approche basée sur les projets pour les petits projets d'immobilisations, les Premières Nations doivent faire approuver séparément les travaux d'entretien et de réparation liés à l'actif dans le cadre du processus du PIIPN une fois la construction terminée. En ce qui concerne les activités de F et E, étant donné qu'il s'agit d'un formulaire et que celui-ci est daté, les fonds peuvent ne pas tenir compte des besoins réels du travail. En raison du manque de financement des activités de F et E, ainsi que de l'arriéré de réparations, certains actifs n'ont pas bénéficié de l'entretien et des réparations nécessaires en temps opportun, ce qui a entraîné leur détérioration précoce.

La gestion des actifs est essentielle pour évaluer l'état des infrastructures, estimer les coûts de réparation et de modernisation, et prendre en compte la croissance de la communauté afin de faciliter la planification de la prolongation de la durée de vie et de la valeur des infrastructures. L'élaboration complète d'un plan de gestion des actifs permettrait aux communautés des Premières Nations de définir les éléments nécessaires à la gestion des actifs, y compris les fonds requis pour les ressources humaines nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des

actifs de la communauté, et le soutien adéquat pour protéger les investissements et préserver la santé et la sécurité des actifs de la communauté.

Résultat transversal n° 4 : en ce qui concerne la mesure des résultats, les programmes d'infrastructure ont fourni des données au niveau des résultats. Le succès des investissements dans les infrastructures devrait également être évalué sous l'angle socioéconomique et du bien-être afin de mieux évaluer les progrès réalisés pour combler les lacunes en matière d'infrastructures.

Les programmes d'infrastructure rendent actuellement compte des résultats en utilisant des données telles que le nombre de projets et le montant des fonds dépensés. Même si ces données sont utiles pour démontrer l'ampleur des investissements et des efforts de mise en œuvre, elles ne correspondent pas tout à fait à ce que les communautés et les partenaires considèrent comme la façon la plus appropriée de mesurer la réussite quant aux résultats des infrastructures communautaires et de combler les lacunes en matière d'infrastructures dans les réserves. De plus, la présentation des résultats quant aux extrants ne permet pas de démontrer dans quelle mesure le programme a atteint son objectif, à savoir fournir des infrastructures communautaires fiables et durables aux communautés des Premières Nations, compte tenu du manque de réparations et d'entretien.

La première défenseure fédérale du logement au Canada, Marie-Josée Houle, a suggéré, lors du Forum national et foire commerciale sur le logement des Premières Nations de 2022 d'aller au-delà du nombre de logements construits et d'appliquer une approche axée sur les droits de la personne qui valorise la participation, la non-discrimination, l'équité, la transparence, l'autonomisation et le respect des droits de la personne et des obligations. De même, l'IFPD a proposé de mettre en œuvre un cadre de mesure du rendement en matière de logement et d'infrastructures axé sur le bien-être, en évaluant le rendement sur le plan des services. Selon l'IFPD, le fait d'appliquer à l'infrastructure une approche axée sur le bien-être aide à transformer le discours sur l'investissement effectué dans l'infrastructure des Premières Nations, en passant d'un accent mis sur la résolution des problèmes du passé à une approche globale s'appliquant à l'ensemble du système dans les réserves.

Résultat transversal n° 5 : en ce qui concerne le transfert de services, les programmes d'infrastructure étudient les possibilités de réformer leur façon de fournir les services et les programmes aux Premières Nations dans le cadre de l'engagement du Canada à combler le déficit d'infrastructure d'ici 2030, ce qui soutiendra le transfert de services.

Pour respecter l'engagement du gouvernement de combler le déficit d'infrastructures auquel sont confrontées les communautés autochtones d'ici 2030, des changements importants sont nécessaires pour fournir aux communautés des Premières Nations les outils nécessaires à la mise en œuvre de leurs priorités et y affecter des fonds en conséquence. L'APN a proposé un certain nombre de résolutions lors de ses assemblées générales annuelles de 2021 et de 2022 concernant les infrastructures et a exhorté le gouvernement fédéral à s'engager à assurer un financement durable à long terme au cours des cinq à quinze prochaines années. La résolution 18/2022 réitère la nécessité d'un financement prévisible à long terme et demande au gouvernement de « transformer les délais d'engagement insuffisants de 5 à 10 ans de l'investissement dans les logements et dans les infrastructures en engagements à long terme de 25 à 30 ans ou plus, afin de fournir un financement continu, prévisible et durable ». [Traduction]

Reconnaissant les obstacles existants au sein de ses programmes d'infrastructure, plus particulièrement en ce qui concerne son approche axée sur les actifs qui s'appuie sur des investissements ciblés et des programmes cloisonnés, SAC a collaboré avec les Premières Nations pour créer les conditions nécessaires en vue de faciliter le financement à long terme et la prestation de services d'infrastructure autodéterminés par les Premières Nations. À partir du printemps 2023, SAC communiquera avec les Premières Nations au sujet des moyens d'améliorer la façon dont les programmes d'infrastructure sont mis en œuvre dans les réserves. Cette initiative s'inscrit dans le prolongement du travail entamé par le Ministère en 2022, lorsque SAC s'est engagé auprès des Premières Nations à cibler les lacunes en matière d'infrastructure.

Les progrès réalisés à la suite de la réforme des programmes d'infrastructure soutiendront le transfert des services et des programmes d'infrastructure. S'appuyant sur l'initiative de transfert de services déjà en place, SAC s'associe aux organisations des Premières Nations pour faire progresser l'autodétermination de celles-ci en matière de logement et d'infrastructure communautaire. Grâce au financement de SAC, les organisations des Premières Nations détermineront de nouveaux modèles de prestation de services, y compris des services d'infrastructure, qui répondent à leurs propres besoins, priorités et approches.

9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Bien que le Programme de LDR ait réalisé des investissements importants pour combler les lacunes en matière d'infrastructures de logement dans les réserves, il n'a pas permis de répondre pleinement aux besoins des communautés des Premières Nations. Ces besoins comprennent la demande croissante de fournir aux communautés des Premières Nations suffisamment de lots avec services et d'infrastructures publiques pour soutenir le développement de nouveaux logements et de répondre aux normes de santé et de sécurité. Les répercussions des changements climatiques, de la COVID-19 et de la croissance démographique sur les réserves ont exercé une pression supplémentaire sur la mise en œuvre des programmes. En outre, les communautés des Premières Nations ont dû faire face à quelques défis majeurs en matière de financement, de perfectionnement des capacités, de systèmes de données et de roulement du personnel.

En ce qui concerne l'efficacité et l'efficience du programme, il existe des domaines d'amélioration dans la conception et l'exécution du Programme des IE afin de mieux soutenir la réalisation des résultats escomptés, c'est-à-dire fournir un logement fiable et durable aux Premières Nations. De nombreux logements peuvent ne pas répondre aux normes de santé et de sécurité en raison de la surpopulation, d'une mauvaise construction et de lacunes en matière d'entretien. L'approche axée sur les actifs et basée sur des projets financés par des sources limitées dans le temps a entraîné des manques d'efficacité dans l'optimisation des investissements de SAC et des occasions manquées de mieux servir les communautés des Premières Nations. Le processus actuel de planification et d'établissement des priorités pour les projets de logement dans le cadre du PIIPN ne tient pas suffisamment et systématiquement compte de facteurs cernés par les Premières Nations tels que la santé publique et l'environnement, le changement climatique et l'accessibilité, qui sont essentiels pour atteindre les résultats associés au PIE.

Enfin, alors que SAC continue d'explorer d'autres modèles de financement et d'autres options pour le transfert de services afin de fournir un financement à plus long terme et d'aider à renforcer les capacités des Premières Nations participantes et de les rapprocher de la prise en charge de leurs installations d'enseignement, il est important de sensibiliser davantage les communautés des Premières Nations au transfert de services et à ses initiatives pour atteindre cet objectif.

En fonction des constatations de l'évaluation, il est recommandé que SAC effectue ce qui suit :

1. Mieux appuyer la planification et l'établissement des priorités en matière d'infrastructure dirigées par la communauté afin de répondre aux besoins des Premières Nations :
 - 1.1 examiner et adapter les processus de planification de l'infrastructure communautaire afin d'aider les Premières Nations à disposer d'infrastructures fiables, durables et dirigées par la communauté (appuyé par les constatations n° 4, 6, 27, 28 et 38 et la constatation transversale n° 2);
 - 1.2 explorer les possibilités de mieux harmoniser la conception et la mise en œuvre du programme avec les priorités changeantes relevées dans la présente évaluation par les Premières Nations afin de répondre aux besoins uniques de leurs communautés, comme l'intégration des résultats en matière de santé, des changements climatiques et de l'accessibilité (appuyé par les constatations n° 7, 11, 13 et 19);

2. donner la priorité, allouer des fonds ou déployer des efforts précis aux domaines cernés par les communautés comme étant les besoins ou les lacunes les plus importants :

2.1 effectuer une analyse pour cerner les obstacles concernant les communautés qui sont plus petites, plus éloignées et qui ont moins de ressources pour accéder aux fonds (appuyé par les constatations n° 20 et 38).

2.2 sensibiliser les Premières Nations au fait que divers types et tailles de logements peuvent être construits grâce au financement du programme (appuyé par les constatations n° 5 et 12);

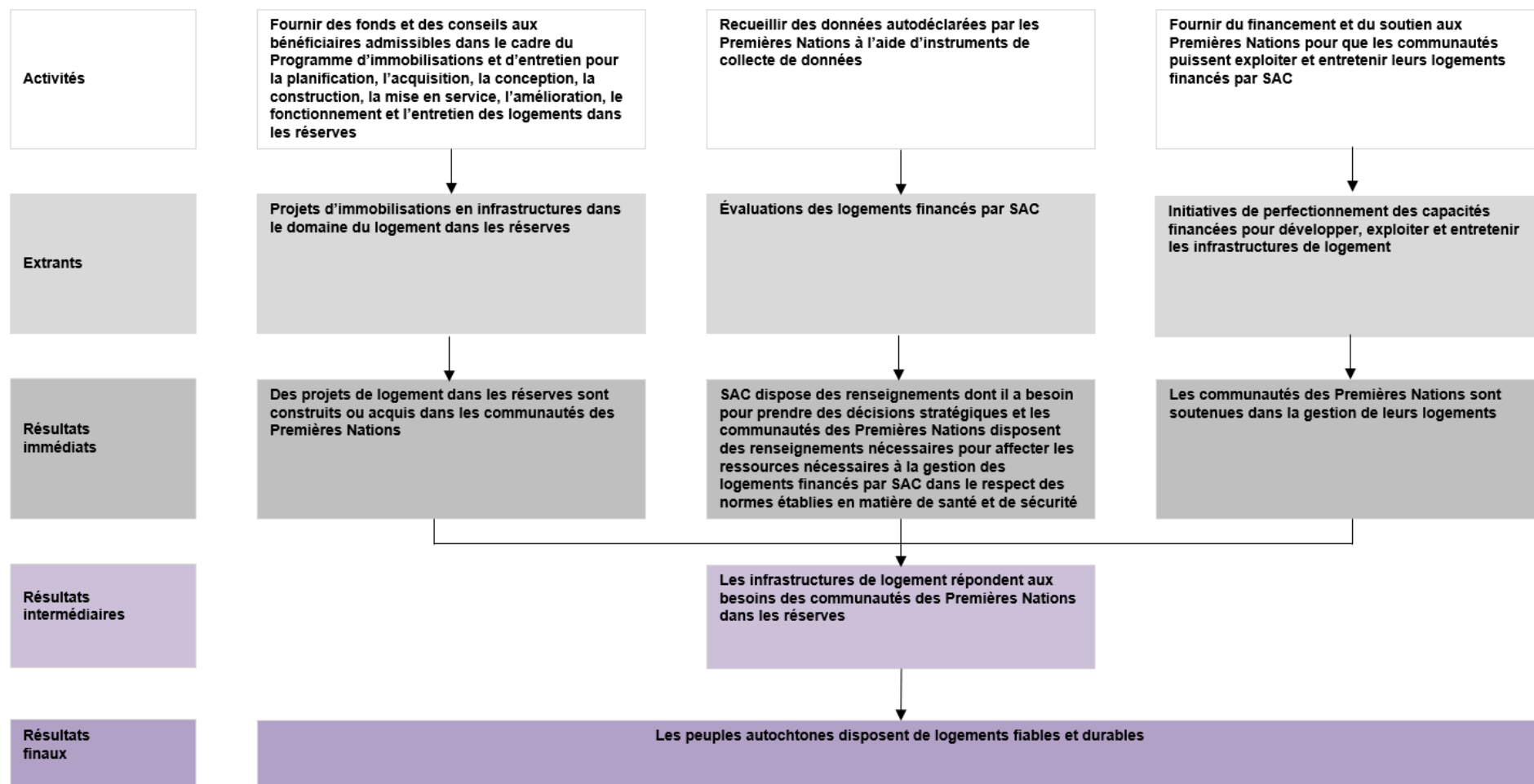
2.3 fournir un financement réservé aux activités de développement des capacités à l'appui de la gestion et de l'entretien de l'infrastructure communautaire et du transfert de services, y compris pour financer les salaires des gestionnaires de logements (appuyé par les constatations 9, 30, 35, 36, 38 et le résultat transversal n° 5);

3. améliorer la qualité des données dans les systèmes ministériels, notamment pour établir des définitions claires des champs et des catégories utilisés dans le module de suivi des projets du SIGI afin de s'assurer que la saisie des données est uniforme et d'améliorer ainsi la qualité des données (appuyé par les constatations n° 23, 24 et 38);

4. mettre en œuvre des stratégies pour atténuer les répercussions du roulement du personnel afin de mieux soutenir la collaboration avec les Premières Nations (appuyé par la constatation n° 32).

ANNEXE A : MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME

Modèle logique du Programme de logement dans les réserves³⁹



³⁹ Source : Profil d'informations sur le programme approuvé en 2018