

LA SITUATION DU LOGEMENT DANS LES PREMIÈRES NATIONS :

Défis et réussites



Rapport intérimaire du Comité
sénatorial permanent des
peuples autochtones

Février 2015

L'honorable Dennis Patterson, président
L'honorable Lillian Dyck, vice-présidente

Page couverture, photo du haut : Bâches recouvrant des toitures qui fuient, Première Nation Tsartlip, île de Vancouver

Page couverture, photo du bas : G'WIIGWAAMNAANIIN" (bâtir des maisons et acquérir des compétences), projet pilote en matière de logement et d'infrastructures, Première Nation d'Atikameksheng Anishnawbek, Ontario.

This document is available in English.



Disponible sur l'Internet parlementaire :

www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — 41^e législature, 2^{ième} session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations du comité peuvent être consultés en ligne en visitant

www.sen.parl.gc.ca

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au 613-990-0088 ou par courriel à ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca

MEMBRES

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES 41^e LÉGISLATURE, 2^{ième} SESSION (16 octobre 2013 -)

L'honorable Dennis Glen Patterson
Président

L'honorable Lillian Eva Dyck
Vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :

Lynn Beyak
*James S. Cowan (ou Joan Fraser)
*Claude Carignan (ou Yonah Martin)
Tobias C. Jr. Enverga
Sandra Lovelace Nicholas
Wilfred P. Moore
Thanh Hai Ngo
Nancy Greene Raine
Nick G. Sibbeston
Scott Tannas
* Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :

Les honorables sénateurs Salma Ataullahjan, Douglas Black, Pierre-Hugues Boisvenu, Andrée Champagne, C.P., Jane Cordy, Don Meredith, Jim Munson, Bob Runciman, John D. Wallace et Charlie Watt.

Greffière du comité :

Marcy Zlotnick

*Analystes du Service d'information et de recherche parlementaires
de la Bibliothèque du Parlement :*

Julie Cool et Martha Butler

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* le mardi 25 février 2014 :

L'honorable sénateur Patterson propose, appuyé par l'honorable sénatrice Bellemare,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les problèmes, et les solutions possibles, liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations, notamment :

- a) le logement;
- b) l'infrastructure communautaire (comme le traitement des eaux et des eaux usées, les écoles et autres bâtiments communautaires);
- c) les possibilités novatrices de financement et de stratégies de collaboration plus efficaces;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la deuxième session de la quarante et unième législature dans le cadre de son étude sur les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières Nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada, que le Sénat a autorisée le 21 novembre 2013, fassent partie des documents reçus et des témoignages entendus dans le cadre de la présente étude;

Que le comité soumette son rapport final au plus tard le 31 décembre 2015 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gary W. O'Brien

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES	I
ORDRE DE RENVOI	II
AVANT-PROPOS.....	1
MANDAT DU COMITÉ ET DÉMARCHE	3
INTRODUCTION.....	4
ÉTAT ACTUEL DU LOGEMENT DANS LES RÉSERVES	7
A. Portrait statistique du logement dans les réserves.....	7
B. Disponibilité du logement dans les réserves	8
C. Qualité des logements dans les réserves	9
D. Cadre juridique.....	10
E. Financement et programmes offerts par le gouvernement fédéral	11
1. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.....	12
2. Société canadienne d’hypothèques et de logement.....	13
3. Santé Canada.....	15
4. Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations.....	16
LOGEMENT DANS LES RÉSERVES – CE QUE LE COMITÉ A APPRIS	17
A. La situation du logement dans les réserves varie beaucoup.....	17
B. Pénurie de logements et surpeuplement	20
C. Logements nécessitant des réparations majeures.....	24
D. Codes du bâtiment	29
E. Financement accordé par l’intermédiaire de la Société canadienne d’hypothèques et de logement (SCHL) et d’AADNC.....	33
F. Rôle du volet allocation-logement du Programme d’aide au revenu	35
G. Adéquation entre le financement fédéral et les besoins en matière de logement.....	36
H. Facilitation de l’accession à la propriété.....	39
I. Capacité de gestion des parcs immobiliers dans les réserves	42
J. Désaccord sur la responsabilité du logement dans les réserves	46

K.	Réactivité d’Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada aux défis des collectivités	47
L.	Le logement dans les collectivités éloignées et nordiques	49
M.	Gestion des terres.....	50
N.	Financement des infrastructures liées au logement.....	52
CONSTATATIONS DU COMITÉ		55
O.	Solidifier les assises	56
P.	Nécessité de clarifier les rôles et responsabilités de chacun	56
Q.	Nécessité de faire preuve de souplesse pour répondre aux besoins des diverses collectivités	58
R.	Nécessité de renforcer les capacités locales pour la construction et la gestion des habitations.....	58
S.	Deux solitudes	60
ANNEXE A: TÉMOINS.....		61

AVANT-PROPOS

Lorsque le Comité a entrepris d'examiner la question des infrastructures dans les réserves, il a décidé de se concentrer d'abord sur le logement, parce que le logement est essentiel au bien-être des personnes, des familles et des collectivités. Une maison, c'est plus qu'un bâtiment, c'est un foyer. Pourtant, trop de membres des Premières Nations vivent dans des logements qui sont nettement inadéquats, alors que d'autres se heurtent à des obstacles qui les empêchent d'accéder à la gamme complète de logements libres hors réserve. La gravité de la situation a contraint le Comité à examiner en profondeur les problèmes de logement dès le début de l'étude des infrastructures.

Ce que le Comité a appris et vu sur le logement est convaincant. La piètre qualité des logements et la surpopulation dans de nombreuses collectivités sont dramatiques. Parallèlement, le Comité a été inspiré par les mesures novatrices prises par des gens créatifs dans de très nombreuses collectivités du pays. En effet, c'est en matière d'innovation que les Premières Nations ont accompli d'énormes progrès – mécanismes de financement, gestion foncière et matériaux de construction.

Lors de ses visites dans les collectivités des Premières Nations, le Comité s'est engagé à présenter la réalité telle qu'elle est. Dans le cadre de cet engagement, le Comité veillera à faire figurer dans le rapport provisoire la réalité et les difficultés des collectivités aux prises avec de graves pénuries de logements et des logements décrépits. Il veillera également à y faire figurer la réalité et les difficultés des celles qui profitent du développement économique et qui sont en mesure de construire des logements et des infrastructures de meilleure qualité. Ce rapport témoigne bien des deux extrêmes du spectre du logement, et de tout ce qui se trouve entre ces extrêmes.

Le Comité veut rendre justice avec exactitude et pondération aux témoignages entendus et présenter des recommandations bien réfléchies qui entraîneront des changements importants. Il voulait en proposer dans le rapport provisoire, mais il continue à entendre des témoignages importants sur le logement, car l'étude des infrastructures se poursuit. Il serait donc prématuré de formuler des recommandations à ce moment-ci.

Le présent rapport fait état de ce que le Comité a entendu et met en évidence les graves questions soulevées par les témoins. En outre, ce que le Comité a vu et entendu dans les communautés l'éclairera dans la suite de ses travaux. Dans son rapport final, le Comité entend proposer des recommandations importantes fondées sur une compréhension exacte des difficultés, en matière de logement et d'infrastructures, auxquelles sont confrontées les collectivités des Premières Nations.

Le Comité remercie les témoins qui ont pris le temps de raconter leurs histoires, de faire part de leurs difficultés et de leurs idées novatrices lors des audiences et des visites. Il tient particulièrement à remercier les collectivités visitées. L'accueil chaleureux qu'il a reçu l'a touché. Les chefs de ces collectivités ont pris le temps de discuter avec les membres du Comité et de leur faire visiter les lieux, et ont fait preuve d'ouverture et d'honnêteté en ce qui concerne leurs espoirs et leurs craintes. Le Comité a reçu le même accueil chez les gens qui lui ont ouvert leurs portes pour qu'il puisse constater par lui-même les problèmes courants. Ces gens lui ont fait confiance. Les membres du Comité leur en sont reconnaissants et s'engagent de nouveau à présenter d'importantes recommandations dans le rapport final qui tiendra compte de leurs témoignages. Unissons nos voix pour trouver des solutions créatives qui permettront aux peuples des Premières Nations de vivre dans des logements qu'ils seront fiers d'appeler leurs foyers.

MANDAT DU COMITÉ ET DÉMARCHE

Le logement et les infrastructures sont essentiels pour assurer le bien-être économique et social des collectivités des Premières Nations. Conscient de cela, le Comité a convenu de réaliser une étude de ces questions en deux phases, la première portant sur la situation du logement dans les réserves. Puisque pour avoir des logements de bonne qualité, il faut des infrastructures solides, le Comité se penchera dans un deuxième temps sur les infrastructures communautaires, notamment les routes, les ponts, les systèmes d'égout et d'approvisionnement en eau, les écoles et les immeubles communautaires. Il examinera aussi les solutions de financement novatrices permettant de répondre à ces besoins en matière de logement et d'infrastructures.

Dans le cadre de son étude sur la situation du logement, le Comité a tenu 21 réunions à Ottawa ainsi qu'une audience publique d'une journée à Thunder Bay. Il a entendu plus de 40 personnes et organismes, y compris des organisations autochtones nationales et régionales, des conseils tribaux et des groupes de services techniques de toutes les régions du pays. Il a aussi entendu des représentants de divers ministères et organismes fédéraux.

Le Comité était déterminé à visiter des collectivités des Premières Nations pour mieux comprendre les problèmes de logement dans les réserves au Canada en discutant de la question et des histoires de réussite avec les personnes les plus directement concernées. Le Comité s'est donc rendu dans 16 collectivités des Premières Nations en Nouvelle-Écosse, au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. Il en a profité pour parler avec les dirigeants locaux, y compris les chefs et les conseils, les gestionnaires du logement et le personnel administratif, ainsi que des membres des communautés. Le Comité a été impressionné par l'acharnement à la tâche d'un grand nombre d'Autochtones partout au pays qui n'épargnent aucun effort pour que leur communauté puisse profiter de logements répondant aux normes les plus élevées. Certains d'entre eux – par exemple Garland Moses, gestionnaire du logement pour les Ojibways de la Première Nation de Pic River; Roxanne Harper, de Turtle Island Associates Inc.; et Keith Maracle, de l'Association nationale des agents du bâtiment des Premières Nations – y ont consacré toute leur carrière. Ces personnes ont apporté des informations précieuses sur les obstacles qu'ils ont eu à surmonter, et leurs interventions ont été essentielles à la préparation du présent rapport.

Dans le présent rapport intérimaire, le Comité relate ce qu'il a entendu et vu depuis qu'il a entrepris son étude. Il décrit les problèmes portés à son attention – et ils sont de taille. Il met également en lumière les pratiques novatrices qui ont aidé certaines Premières Nations à combler de manière exemplaire leurs besoins en matière de logement.

INTRODUCTION

Le Comité s'est rendu dans plusieurs collectivités des Premières Nations dans le cadre de son étude sur le logement dans les réserves. Des témoins partout au pays ont souligné la crise du logement qui sévit dans un grand nombre de ces collectivités au Canada, allant jusqu'à dire qu'il y a un état d'urgence¹. Shawn (A-in-chut) Atleo, à l'époque chef national de l'Assemblée des Premières Nations, a décrit la situation dans ces mots :

Les conditions de logement des Premières Nations sont inférieures aux normes, voire déplorables, et il s'agit d'un phénomène persistant qui prend de l'ampleur. Les programmes actuels en matière de logement ne répondent pas à la demande croissante pour de nouvelles unités d'habitation, demande suscitée par une croissance démographique supérieure à la moyenne, le surpeuplement des logements, les dommages occasionnés par les inondations et la détérioration des logements résultant de travaux de construction de piètre qualité et de la moisissure².

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

Lorsqu'il a décidé d'entreprendre cette étude, le Comité savait qu'un grand nombre d'intervenants avaient réalisé des travaux importants sur les problèmes de logement dans les réserves auxquels font face bon nombre de collectivités des Premières Nations. De tels travaux ont été menés, entre autres, par la Commission royale sur les peuples autochtones, l'Assemblée des Premières Nations, le Bureau du vérificateur général du Canada et le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, lequel a publié un rapport intitulé *Le temps d'agir*, en 1992, ainsi qu'un rapport de suivi en 2007³. Même si, en 1996, la Commission royale avait dit avec optimisme qu'il serait « possible et souhaitable d'atteindre cet objectif en

¹ Les Louttit, grand chef adjoint, Première Nation Nishnawbe-Aski, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2^e session, 41^e législature, 15 septembre 2014, p. 8:107.

² Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 11 février 2014, p. 3:112.

³ Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, [Septième rapport](#), 39^e législature, 1^{re} session, 2007.

10 ans⁴ », et que dans le rapport déposé en 2007 à la Chambre des communes, on demandait de prendre des mesures pour « élaborer et mettre en œuvre un plan d'action décennal pour le logement accéléré, coordonné et global. Ce plan doit répondre et remédier au manque important de logements de qualité convenable, de taille convenable et abordables qu'éprouve la population autochtone dans les réserves et hors réserves ainsi que dans le Nord », le Comité a le regret de constater que la situation du logement est encore très précaire dans la plupart des collectivités des Premières Nations. Beaucoup des problèmes signalés dans ces rapports persistent : surpeuplement, conditions de logement inférieures aux normes, manque de clarté quant à savoir qui est responsable de fournir et de payer les logements⁵ et contamination par les moisissures. En même temps, plusieurs des avenues explorées pour sortir de la crise ont porté fruit. Le développement économique des collectivités des Premières Nations et les possibilités accrues d'accession à la propriété ont permis de créer des logements de bonne qualité dans certaines de ces collectivités. Lors de sa comparution devant le Comité, Shawn (A-in-chut) Atleo, qui était à ce moment-là chef national de l'Assemblée des Premières Nations, a déclaré :

D'une part, je crois qu'il est extrêmement inspirant d'observer, partout où je me rends, la résilience des gens que je rencontre et avec lesquels je passe du temps, mais, d'autre part, j'estime qu'il est temps d'informer davantage les Canadiens à propos des besoins criants qu'éprouvent nos gens dans les domaines qui ont été mentionnés, car, selon moi, les Canadiens ne sont pas nécessairement au courant de l'existence des conditions que nous décrivons. Ils ne savent peut-être pas qu'il arrive que trois ou quatre familles vivent ensemble dans une même maison chauffée au moyen d'un poêle à bois ou d'une génératrice diesel, ou que nos collectivités ne disposent pas des infrastructures de base, ou qu'elles sont dotées d'infrastructures inefficaces en raison du financement inadéquat des projets d'immobilisations, de fonctionnement et d'entretien⁶.

Ayant parcouru le pays pour constater de ses propres yeux la situation du logement dans différentes collectivités des Premières Nations, le Comité unit sa voix à celle du chef Atleo pour féliciter les peuples autochtones pour leur résilience et ténacité. Les chefs et conseils, les offices d'habitation et les gestionnaires du logement partout au Canada travaillent d'arrache-pied pour répondre à la demande de logements tout en maintenant le parc immobilier existant. Cependant, dans bien des cas, il est très difficile de satisfaire la

⁴ Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones : Vers un ressourcement*, vol. 3, chapitre 4, p. 426.

⁵ Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones : Vers un ressourcement*, vol. 3, chapitre 4, p. 374.

⁶ Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 11 février 2014, p. 3:111.

demande croissante en matière de nouveaux logements et de contrer la détérioration rapide des logements existants. Le Comité a également vu des logements très mal construits qui tombaient en ruine, des maisons auxquelles il manquait des fenêtres, dont le toit coulait ou qui étaient contaminées par la moisissure. Un peu partout au pays, on peut voir 16 ou 17 personnes vivant dans une même maison, souvent délabrée, de trois chambres à coucher. Dans certaines collectivités, des gens retournent vivre dans des immeubles condamnés, car ils n'ont pas d'autre endroit où aller. Des familles entières habitent dans de petites roulottes. La situation n'est pas digne d'un pays riche comme le Canada.

Tout en reconnaissant cette réalité et en lui accordant l'importance qu'elle mérite, le Comité tient tout de même à souligner que plusieurs collectivités des Premières Nations ont trouvé des moyens novateurs de combler leurs besoins en matière de logement. Certaines Premières Nations ont très bien réussi en utilisant et en développant des instruments financiers pour financer le logement, comme les fonds de crédit renouvelables; d'autres collectivités ont dynamisé le marché de l'habitation dans les réserves; et d'autres encore se sont lancées dans la conception architecturale innovante. Il y a des leaders en matière de logement dans les collectivités des Premières Nations qui sont déterminés à trouver des solutions pour que tous les membres de la communauté aient un endroit sécuritaire où habiter et se sentir chez eux. Ces réussites doivent être soulignées et partagées. Le présent rapport fait d'ailleurs ressortir ces réalisations tout autant qu'il attire l'attention sur les difficultés persistantes.

Le Comité s'est mis à la recherche de solutions concrètes, pratiques et novatrices aux problèmes du logement dans les réserves. Il poursuit son travail, car l'étude n'est pas terminée. Il continue de recueillir des témoignages auprès des Premières Nations afin de savoir ce qui ne fonctionne pas et de trouver des façons créatives d'améliorer la situation. Le Comité s'engage à présenter dans son rapport final des recommandations fermes dictées par ce qu'il aura entendu et vu tout au long de ses travaux.

ÉTAT ACTUEL DU LOGEMENT DANS LES RÉSERVES

Depuis quelque temps, des parties intéressées ont exprimé leurs inquiétudes au sujet de ce qu'elles décrivent comme la crise du logement dans les réserves, crise qui ne cesse de s'aggraver. James Anaya, alors rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, a déclaré en juillet 2014 que la situation du logement dans les collectivités des Premières Nations avait atteint un niveau critique⁷. Dans leurs rapports, la Commission royale sur les peuples autochtones, l'Assemblée des Premières Nations et le Bureau du vérificateur général du Canada ont fait état de divers problèmes, notamment le manque de logements, le surpeuplement, la contamination par la moisissure et le pourcentage élevé d'habitations nécessitant d'importants travaux de réparation. Les nombreux chevauchements entre le présent rapport et les conclusions du rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones publié en 1996 révèlent que nous connaissons depuis longtemps les graves problèmes de logement dans les réserves.

La situation et l'état des logements varient beaucoup à l'échelle du pays, et certaines collectivités bénéficient des avantages que peuvent procurer des maisons bien construites. Malheureusement, les conditions continuent de se détériorer dans un grand nombre de collectivités, et il manque de plus en plus de logements⁸.

A. Portrait statistique du logement dans les réserves

On trouve dans la plupart des collectivités des Premières Nations une combinaison de maisons appartenant à la bande, de logements à louer et de maisons privées. En 2011, les logements appartenant à la bande représentaient 59 % des unités d'habitation dans les réserves, les logements à louer, 10 %, et les maisons privées, 31 %⁹. En guise de comparaison, 69 % des Canadiens non autochtones étaient propriétaires cette année-là¹⁰.

Dans les collectivités des Premières Nations, le logement est généralement évalué en fonction de la disponibilité et du caractère adéquat des habitations¹¹. Par disponibilité, on entend la taille du parc immobilier de la collectivité. Les pénuries de logements et le surpeuplement peuvent causer de graves problèmes de santé et de sécurité. Le gouvernement fédéral a noté qu'il fallait aménager davantage de terrains viabilisés pour

⁷ Assemblée générale des Nations Unies, [Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya: The situation of indigenous peoples in Canada](#), 4 juillet 2014, p. 8 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁸ Assemblée des Premières Nations, [Stratégie nationale pour le logement des Premières Nations](#), juillet 2013, p.1.

⁹ Société canadienne d'hypothèques et de logement, [Conditions de logement des ménages autochtones vivant dans des réserves, Canada, provinces et territoires, 2011, 2006 et 2001](#).

¹⁰ Statistique Canada, [L'accession à la propriété et les coûts d'habitation au Canada](#).

¹¹ Voir, par exemple, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), [Évaluation sommative du Programme d'immobilisations et d'entretien](#), février 2010.

élargir les parcs immobiliers dans les collectivités¹². Le critère du caractère adéquat tient à l'état et à la qualité des logements. Outre le problème de surpeuplement, un grand nombre de logements dans les réserves ne répondent pas aux normes. Pour devenir adéquates, ces maisons doivent subir des rénovations importantes ou même être remplacées¹³.

B. Disponibilité du logement dans les réserves

Même si beaucoup s'entendent sur le fait qu'il y a une grave pénurie de logements dans les réserves, on ne connaît pas bien l'étendue du problème. En 2011, l'Assemblée des Premières Nations évaluait à quelque 85 000 unités le manque à gagner¹⁴. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) estime qu'il en faut beaucoup moins (de 35 000 à 40 000 unités), mais il reconnaît que le besoin est grand¹⁵.

Dans son rapport *Le Point* de 2011, le Bureau du vérificateur général du Canada a constaté que les investissements fédéraux n'avaient suivi ni le rythme de la demande en nouveaux logements dans les réserves ni les besoins de rénovation des logements existants¹⁶. Il conclut qu'en dépit des investissements fédéraux importants, la pénurie de logements dans les réserves s'est aggravée au cours des dernières années. Par ailleurs, la population autochtone s'accroît plus rapidement que le reste de la population canadienne, ce qui ne fera qu'augmenter les besoins en logements^{17, 18}. L'Assemblée des Premières Nations calcule qu'entre 2010 et 2031, il faudra 130 000 nouveaux logements¹⁹.

Bien que l'on mesure souvent la pénurie de logements à l'échelle du pays, il existe des différences d'une région à l'autre. Au Québec et au Labrador, par exemple, les investissements réalisés de 2006 à 2012 ont commencé à soulager les problèmes de surpeuplement dans les logements. Malgré tout, on estime qu'il faudra construire 9 400

¹² AADNC, [Évaluation sommative du Programme d'immobilisations et d'entretien](#), février 2010, p. 16.

¹³ AADNC, [Évaluation sommative du Programme d'immobilisations et d'entretien](#), février 2010, p. 16.

¹⁴ Assemblée des Premières Nations, [Proposition prébudgétaire de 2011](#), mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, 12 août 2011, p. 5.

¹⁵ Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2^e session, 41^e législature, 26 novembre 2013, p.1:32.

¹⁶ Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 4 — Les programmes pour les Premières nations dans les réserves », 2011 Juin — *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*.

¹⁷ Statistique Canada (2011); et AADNC, « [Données démographiques sur les Autochtones tirées de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011](#) », *Recherches et statistiques*.

¹⁸ Bureau du vérificateur général du Canada, « [Chapitre 4 — Les programmes pour les Première nations dans les réserves](#) », 2011 Juin — *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*, paragr. 4.35.

¹⁹ Assemblée des Premières Nations, [Stratégie nationale pour le logement des Premières Nations](#), juillet 2013, p.1.

nouveaux logements et rénover 5 000 logements existants dans ces deux régions²⁰. En Saskatchewan, il semblerait, d'après les données, que la pénurie va en s'aggravant. En 2013, on comptait 14 583 maisons dans les réserves de la province. En 2011-2012, 374 ont été construites et 90 ont été démolies, ce qui représente un accroissement net de moins de 2 % et ne suit pas le rythme de la croissance de la population dans ces collectivités²¹. En outre, le nombre moyen de personnes habitant dans une même maison dans les Premières Nations de la Saskatchewan peut atteindre 8.43.

C. Qualité des logements dans les réserves

L'état d'une maison est déterminé par les besoins de réparation, la plomberie, l'électricité, le chauffage et l'exposition à des contaminants, comme la moisissure. Statistique Canada rend compte de la qualité des logements en déterminant la proportion des logements « nécessitant des réparations majeures²² ». AADNC estime qu'un logement est satisfaisant s'il ne nécessite pas de travaux de rénovations majeures ou de reconstruction et qu'il possède une plomberie de base, c'est-à-dire l'eau courante chaude et froide, des toilettes intérieures et des installations de bain ou de douche²³.

Selon Statistique Canada, un logement nécessite des réparations majeures si, « selon le répondant, [...] il faut effectuer des réparations majeures lorsque la plomberie ou l'installation électrique est défectueuse, que la charpente des murs, des planchers ou des plafonds doit être réparée, etc.²⁴ ». En 2006, environ 44 % des résidents dans les réserves habitaient dans des logements qui, selon eux, avaient besoin de réparations majeures, comparativement à 7 % chez les non autochtones. On constate donc une hausse par rapport à 1996, année où 36 % des logements dans les réserves nécessitaient des réparations majeures.

Pour faire un suivi de la qualité des logements, AADNC recueille des données des Premières Nations et les entre dans une base de données. Selon une évaluation, réalisée en 2008, de la Politique d'AADNC du logement dans les réserves, la définition de ce qui constitue un logement adéquat a été modifiée en 2004-2005, ce qui a entraîné « une

²⁰ Madeleine Paul, chef, Première Nation d'Eagle Village, Québec, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 11 février 2014, p.3:103.

²¹ Une comparaison entre les données de [2011](#) et de [2012](#) de la *Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence : Données sommaires* révèle que la population indienne inscrite en Saskatchewan a augmenté de 2,9 % au cours de la période.

²² Statistique Canada, [Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuit, Métis et Premières Nations, Recensement de 2006](#), n° de catalogue 97-558-XIE.

²³ AADNC, [Rapport annuel sur l'infrastructure communautaire et le logement - Directives](#), Numéro de l'ICD/Année financière : 41701 (2014-2015).

²⁴ Statistique Canada, [Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuit, Métis et Premières Nations, Recensement de 2006](#), n° de catalogue 97-558-XIE, tableau 22, p. 52.

augmentation importante du nombre de maisons jugées adéquates²⁵ ». Dans le rapport sur le rendement ministériel 2012-2013 d'AADNC, 82 % des logements des Premières Nations étaient réputés adéquats²⁶.

D. Cadre juridique

Le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au gouvernement fédéral l'autorité législative en ce qui concerne « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Édifiée conformément à cet article, la *Loi sur les Indiens*, qui régit la plupart des activités dans les collectivités des Premières Nations, est administrée par AADNC.

Le régime foncier dans les collectivités des Premières Nations diffère de manière importante de celui en place dans le reste du Canada. Conformément à la *Loi sur les Indiens*, la Couronne détient les terres sur les réserves « à l'usage et au profit des bandes respectives pour lesquelles elles furent mises de côté ». La « propriété » des terres sur les réserves est donc distincte du titre en fief simple qui caractérise la propriété des terres hors réserve. L'article 89 de la *Loi* interdit la saisie des terres situées sur une réserve. Autrement dit, les membres des Premières Nations ne peuvent pas, contrairement aux Canadiens vivant hors réserve, offrir en garantie leur terre lorsqu'ils contractent une hypothèque. Par conséquent, bien des institutions financières hésitent à leur consentir un prêt hypothécaire traditionnel pour des propriétés situées dans les réserves. En outre, mis ensemble, les articles 24 et 28 de la *Loi* interdisent le transfert des terres sur les réserves à une entité autre que la bande ou des membres de la bande²⁷. Ces dispositions limitent donc le marché du logement dans les réserves.

Certaines personnes, collectivités et organisations autochtones affirment que le logement est une obligation découlant des traités et des droits de la personne. Selon ces groupes, la Couronne est tenue, en vertu des droits issus de traités en matière de logement, de fournir aux peuples des Premières Nations des logements dans les réserves²⁸. Le gouvernement fédéral estime pour sa part qu'il a pris une décision stratégique d'appuyer le logement

²⁵ AADNC, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement de l'examen, Secteur de la vérification, [Évaluation de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves](#), rapport, février 2008, p. 15, note 10.

²⁶ Ces résultats « reposent sur les données déclarées par les Premières Nations dans l'ICD sur le logement [Instrument de collecte de données] ». [Source : AADNC, [Rapport ministériel sur le rendement 2012-2013](#).]

²⁷ Jack Woodward, *Native Law*, Carswell, Toronto, 2013, p. 284 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

²⁸ Glenn Hudson, chef, Première Nation de Peguis, Manitoba, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 11 février 2014.

dans les réserves, mais qu'il n'est pas obligé de le faire aux termes de la loi et des traités²⁹.

Certains instruments internationaux portant sur les droits de la personne ont peut-être aussi une incidence sur le logement. Par exemple, l'article 23 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones reconnaît le droit des peuples autochtones de définir et d'élaborer des priorités en matière de logement et « autant que possible, de les [programmes] administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions³⁰ ».

E. Financement et programmes offerts par le gouvernement fédéral

Dans les années 1960, ce qu'on appelait alors Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a mis sur pied un programme de logements qui lui permettait d'offrir des subventions pour faciliter la construction et la rénovation d'unités d'habitation dans les réserves³¹. Le programme a fait l'objet d'une évaluation en 1982, et il a alors été déterminé que « le rôle du gouvernement fédéral dans la livraison de résidence était désormais "secondaire"³² ». En 1996, le gouvernement a établi la Politique du logement dans les réserves, celle qui est actuellement en place. Dans les collectivités qui décident de ne pas souscrire à cette politique, le programme de subventions des années 1960 continue de s'appliquer.

De nos jours, le gouvernement fédéral fournit aux collectivités des Premières Nations un appui en matière de logement dans les réserves surtout par l'entremise de programmes offerts par AADNC et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral investit environ 303 millions de dollars par année pour répondre aux besoins en logements dans les réserves, soit 146 millions de dollars par l'entremise d'AADNC et 157 millions de dollars, par l'entremise de la

²⁹ Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 4 — Les programmes pour les Premières nations dans les réserves », 2011 Juin — *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*.

³⁰ Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* : résolution adoptée par l'Assemblée générale, 2 octobre 2007, A/RES/61/295, consultée le 29 décembre 2014 à l'adresse suivante : <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=471355bc2>.

³¹ AADNC, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement de l'examen, Secteur de la vérification, *Évaluation de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves*, rapport, février 2008, p. 5.

³² AADNC, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement de l'examen, Secteur de la vérification, *Évaluation de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves*, rapport, février 2008, p. 5.

SCHL³³. En moyenne, 1 750 nouveaux logements résidentiels sont construits et plus de 3 100 logements existants sont rénovés chaque année dans les réserves à l'aide de fonds fédéraux et d'investissements réalisés par les Premières Nations. AADNC et la SCHL remplissent des rôles différents en ce qui concerne les logements dans les réserves, mais le Comité a remarqué qu'ils semblent fonctionner en vase clos.

1. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

AADNC offre un soutien au logement dans les réserves principalement par l'entremise de trois programmes et initiatives : le financement destiné aux Premières Nations qui ont adhéré à la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves, le Programme d'aide au revenu et le Programme de garantie d'emprunt ministérielle.

La Politique de 1996 sur le logement dans les réserves a été créée afin d'offrir aux Premières Nations la souplesse nécessaire pour cibler les fonds vers les besoins de logement propres à leurs collectivités. Selon les représentants d'AADNC, les Premières Nations « reçoivent une allocation annuelle en immobilisations du ministère, calculée à l'aide d'une formule qui tient compte de la démographie et de l'éloignement. Les Premières Nations peuvent utiliser ces fonds pour répondre à différents besoins en logement, dont la construction, la rénovation, l'entretien, l'assurance, le renforcement des capacités, la réduction de la dette ainsi que la planification et la gestion de leur portefeuille de logements³⁴ ». Ce ne sont pas toutes les Premières Nations qui ont adhéré à la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves. En effet, « Pour les Premières Nations qui ont choisi de ne pas participer au programme, dont celles de la Colombie-Britannique et quelques-unes de l'Ontario, le financement est injecté sous forme de subventions. Les Premières Nations envoient leur proposition à Affaires autochtones, et des subventions allant de 20 000 à 40 000 \$ sont accordées selon les priorités. Elles sont investies dans des projets de construction ou de rénovation de logements³⁵. ».

Pour les personnes à faible revenu vivant dans les réserves, AADNC offre le Programme d'aide au revenu. Ce programme prévoit un financement de 125 millions de dollars annuellement pour aider les bénéficiaires à payer un loyer, les services publics et d'autres

³³ Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2^e session, 41^e législature, 26 novembre 2013, p. 1:18; Debra Darke, vice-présidente, Activités régionales et aide au logement, Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2^e session, 41^e législature, 26 novembre 2013, p. 1:25.

³⁴ Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibération du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2^e session, 41^e législature, 26 novembre 2013, p. 1:19.

³⁵ Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibération du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2^e session, 41^e législature, 26 novembre 2013, p. 1:20.

frais de logement connexes³⁶. Le montant que chacun reçoit dans le cadre de ce programme varie en fonction du loyer à payer, de la taille de la famille et des montants maximaux assumés par le gouvernement provincial ou territorial en question.

Enfin, AADNC administre le Programme de garantie d'emprunt ministérielle, dont le but est de corriger les restrictions imposées par l'interdiction de saisie prévue au paragraphe 89(1) de la *Loi sur les Indiens*. Les garanties d'emprunt ministérielles procurent « une garantie subventionnée par le gouvernement sur les prêts hypothécaires sur réserve³⁷ ». La limite actuelle de la garantie pouvant être consentie est fixée à 2,2 milliards de dollars, dont 1,82 milliard a déjà été engagé. Près d'un tiers des habitations dans les réserves ont été financées à l'aide d'une garantie d'emprunt ministérielle³⁸.

En plus de ces trois programmes, AADNC offre un soutien au logement dans les réserves par l'entremise d'initiatives de financement ponctuelles. Plus précisément, de 2009-2010 à 2010-2011, il a consenti 400 millions de dollars pour corriger le problème des logements surpeuplés et délabrés dans les Premières Nations dans le cadre du Plan d'action économique du Canada³⁹.

2. Société canadienne d'hypothèques et de logement

AADNC et la SCHL jouent des rôles quelque peu différents en matière de soutien au logement dans les réserves. AADNC se concentre sur la collectivité elle-même en offrant du financement pour les travaux d'infrastructure liés à l'habitation et pour le développement du potentiel, tandis que la SCHL met en œuvre des programmes qui servent à financer la construction, la rénovation et la gestion des logements sociaux⁴⁰. Elle offre aussi des outils de formation et de développement du potentiel pour aider les

³⁶ Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2^e session, 41^e législature, 26 novembre 2013, p. 1:19.

³⁷ Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2^e session, 41^e législature, 26 novembre 2013, p. 1:20.

³⁸ Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2^e session, 41^e législature, 26 novembre 2013, p. 1:20.

³⁹ Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2^e session, 41^e législature, 26 novembre 2013, p. 1:18.

⁴⁰ Debra Darke, vice-présidente, Activités régionales et aide au logement, Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2^e session, 41^e législature, 26 novembre 2013, p. 1:25.

Premières Nations à concevoir, à construire, à inspecter, à gérer et à entretenir les habitations dans les réserves⁴¹.



Photo : La SCHL offre du soutien pour la construction de logements abordables dans les réserves (Première Nation de Membertou, Nouvelle-Écosse).

La SCHL offre aux collectivités des Premières Nations un soutien au logement par l'entremise des programmes ci-dessous :

- Le Programme d'assurance prêt dans les réserves avec garantie d'emprunt ministérielle (article 10) aide les membres des Premières Nations qui habitent dans les réserves et les conseils de bande à accéder à du financement pour la construction, l'achat ou la rénovation de maisons individuelles ou de logements locatifs collectifs⁴².
- Le Programme de logement sans but lucratif dans les réserves (article 95) aide les Premières Nations à construire, à acheter et à remettre en état des logements locatifs à prix abordable dans les réserves⁴³. Selon la SCHL, ce programme a permis d'appuyer la construction de 469 logements sans but lucratif neufs et d'offrir des subventions à quelque 29 300 ménages vivant dans les réserves en 2012-2013⁴⁴.

⁴¹ Debra Darke, vice-présidente, Activités régionales et aide au logement, Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2^e session, 41^e législature, 26 novembre 2013, p. 1:26.

⁴² SCHL, [Programme d'assurance prêt dans les réserves avec garantie d'emprunt ministérielle \(article 10\)](#).

⁴³ SCHL, [Programme de logement sans but lucratif dans les réserves \(article 95\)](#).

⁴⁴ Debra Darke, vice-présidente, Activités régionales et aide au logement, Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2^e session, 41^e législature, 26 novembre 2013, p. 1:26.

- Le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) dans les réserves aide les Premières Nations et leurs membres à réparer les logements délabrés pour les rendre conformes aux normes minimales en matière de salubrité et de sécurité⁴⁵. En 2012-2013, ce programme a soutenu la réparation de 1 144 maisons dans les réserves⁴⁶.
- Le programme Logements adaptés : aînés autonomes (LAAA) aide les Premières Nations et leurs membres à payer pour les adaptations résidentielles mineures à des logements dans les réserves afin de permettre aux aînés à faible revenu de vivre plus longtemps en toute autonomie dans leur propre foyer⁴⁷.

3. Santé Canada

Bien que son rôle en matière de logement dans les collectivités autochtones soit plus restreint que celui d'AADNC ou de la SCHL, la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits de Santé Canada offre un programme de santé environnementale et publique. Selon Santé Canada, ce programme a pour objectif « de détecter et de prévenir les risques pour la santé environnementale et publique qui pourraient influencer sur la santé des résidents des communautés des Premières Nations, ainsi que de recommander des mesures correctives visant à réduire ces risques⁴⁸ ». Entre autres, il vise à éliminer la moisissure dans les maisons et les immeubles communautaires dans les réserves.

En 2009, Santé Canada a lancé un programme de prévention de la moisissure afin de sensibiliser les peuples autochtones dans les réserves aux risques associés à la moisissure à l'intérieur des maisons. Dans le cadre de cette campagne, il a préparé et affiché sur YouTube quatre vidéos portant sur la manière de reconnaître la moisissure, les méthodes pratiques pour éliminer et prévenir la moisissure, et les effets de la moisissure sur la qualité de l'air et la santé. Ces quatre vidéos ont été regardées plus de 100 000 fois sur la page YouTube de Santé Canada. Il est juste de dire que le problème de la moisissure demeure important.

⁴⁵ SCHL, [Programme d'aide à la remise en état des logements \(PAREL\) – dans les réserves](#).

⁴⁶ Debra Darke, vice-présidente, Activités régionales et aide au logement, Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2^e session, 41^e législature, 26 novembre 2013, p. 1:26.

⁴⁷ SCHL, [Logements adaptés : aînés autonomes \(LAAA\)](#).

⁴⁸ Debra Gillis, directrice générale intérimaire, Conseils interprofessionnels et aide aux programmes, Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 4 novembre 2014, p. 3:42.

4. Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations

On s'attend à ce que les collectivités et les membres des Premières Nations s'efforcent d'obtenir des fonds d'autres sources que le gouvernement fédéral pour répondre à leurs besoins en matière de logement, notamment des prêts du secteur privé. En 2007, le gouvernement du Canada a annoncé la création du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations (FLMPN)⁴⁹, soit un fonds de 300 millions de dollars, pour aider les membres des Premières Nations à accéder plus facilement à des prêts privés en vue d'acheter des maisons dans des réserves et sur des terres visées par un règlement.

En décembre 2013, seulement 55 logements avaient été construits grâce au Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations.

Le FLMPN est maintenant géré comme une fiducie indépendante par neuf fiduciaires provenant de collectivités des Premières Nations, du secteur privé des finances et du gouvernement fédéral. La SCHL s'occupe de la gestion des activités quotidiennes du Fonds, sous la supervision de fiduciaires. Deux grands services de base sont offerts aux communautés autochtones par l'entremise du FLMPN. Le mécanisme d'amélioration des termes de crédit sert à soutenir la garantie relative aux prêts à l'habitation, et le programme de développement du potentiel aide les collectivités des Premières Nations à mettre en place les politiques et les structures nécessaires pour avoir accès à ce mécanisme.

Lorsqu'il a été créé en 2008, le FLMPN devait permettre la construction de 25 000 habitations sur 10 ans⁵⁰. Malgré l'engagement pris pour la mise en chantier de 3 700 logements supplémentaires, en décembre 2013, le FLMPN n'avait permis de bâtir que 55 logements⁵¹.

⁴⁹ Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, [À propos du FLMPN](#).

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ John Beaucage, président du conseil des fiduciaires, Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 2, 2^e session, 41^e législature, 10 décembre 2013, p. 2:54.

LOGEMENT DANS LES RÉSERVES – CE QUE LE COMITÉ A APPRIS

A. La situation du logement dans les réserves varie beaucoup

La situation des parcs de logements des Premières Nations est très diversifiée. Le Comité a vu de nouveaux quartiers qui ressemblent beaucoup à ceux que l'on trouve en dehors des réserves. Il a également été témoin de situations terribles, des gens vivant dans des immeubles condamnés, entassés dans des maisons envahies de moisissures, ou encore vivant dans de vieilles roulottes. Le Comité a entendu qu'il n'y avait pas de solution universelle au problème du logement dans les réserves. Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, a expliqué que chaque collectivité a des problèmes et des possibilités qui lui sont propres et qu'il est « dangereux de généraliser les problèmes et les solutions⁵² ». Les solutions doivent être adaptées aux collectivités, en collaboration avec des partenaires tels que les différents ordres de gouvernement, les banques et d'autres sources de financement. Jason Cameron, directeur des Services bancaires aux Autochtones, Division régionale de l'Ontario du BMO Groupe financier, a aussi fait valoir ce point lorsqu'il a dit au Comité « j'hésiterais beaucoup à appliquer une solution unique, sans connaître les besoins particuliers d'une communauté ou d'une région⁵³ ». L'Assemblée des Premières Nations a demandé que soit établie une stratégie nationale sur le logement pour les peuples autochtones et que soit adoptée une approche globale qui s'étend « au sein d'un ensemble homogène [à] toutes les facettes du logement, qu'il s'agisse des fonds à injecter dans le logement social, de la construction de logements abordables ou de la mise en œuvre de programmes financés adéquatement qui offrent aux personnes dans le besoin des solutions facilitant l'accès à la propriété⁵⁴ ».

Les visites sur place ont fait ressortir les différences marquées entre les régions, en particulier entre les collectivités des Premières Nations isolées du Nord et celles au sud. Les collectivités auxquelles on ne peut accéder que par voie aérienne ou maritime ou par des routes d'hiver font face à des problèmes bien particuliers lorsqu'il s'agit de satisfaire leurs besoins en matière de logement et d'infrastructures. Le transport des matériaux de construction vers ces collectivités prend beaucoup de temps, sans compter qu'il est coûteux et souvent peu fiable. Il est donc difficile de construire, de rénover et d'entretenir des logements. Par ailleurs, certaines de ces collectivités ont de la difficulté à retenir les

⁵² Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2^e session, 41^e législature, 5 mars 2014, p. 4:89.

⁵³ Jason Cameron, directeur, Services bancaires aux Autochtones, Division régionale de l'Ontario, BMO Groupe financier, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2^e session, 41^e législature, 4 mars 2014, p. 4:73.

⁵⁴ Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 11 février 2014, p. 3:114.

services d'inspecteurs en bâtiment qualifiés et de gens de métier et de professionnels. Les membres de collectivités isolées dépendent également presque exclusivement de leur Première Nation pour trouver un logement, et les solutions en matière de logements disponibles dans les villes et villages avoisinants pour atténuer la pénurie de logements dans les réserves sont restreintes.

Ces considérations géographiques ont aussi une incidence sur les débouchés économiques qui s'offrent aux collectivités des Premières Nations, un facteur qui influe de manière importante sur le parc immobilier dans les réserves. Les dirigeants communautaires des collectivités visitées par le Comité rapportent un taux de chômage allant de 4 à 85 %. Ce facteur influence grandement la capacité des personnes de payer un loyer ainsi que les types de logements qu'ils souhaitent avoir et dont ils ont besoin. Les collectivités situées près des centres urbains ou le long de routes très fréquentées ont de plus grandes possibilités de développement économique et affichent généralement un taux d'emploi plus élevé. Dans les collectivités au taux de chômage élevé, il est extrêmement difficile de faciliter l'accession à la propriété ou de mettre en place un régime de perception de loyer à part le fait d'utiliser la partie de l'allocation-logement des prestations d'aide sociale. En outre, les revenus autonomes, comme les taxes, les redevances, les recettes des entreprises commerciales et d'autres intérêts commerciaux, permettent de financer des projets en immobilisations et d'obtenir des fonds. Ces revenus servent parfois à bonifier, à gérer et à entretenir le parc immobilier. Les collectivités qui ne disposent pas de sources de revenus autonomes comptent beaucoup plus sur le financement offert par le gouvernement fédéral pour satisfaire les besoins en logements de leurs membres.

Le Comité a observé une forte corrélation entre la qualité des logements et la situation économique des collectivités et des membres des Premières Nations. En effet, dans les collectivités disposant de sources de revenus autonomes et celles affichant des taux d'emploi élevés, la situation du logement est beaucoup plus susceptible de ressembler à celle qu'on retrouve dans le reste du Canada.

La proximité d'autres municipalités joue aussi sur la capacité des Premières Nations de satisfaire les besoins en infrastructures de leurs résidents. Les collectivités autochtones adjacentes à d'autres municipalités partagent parfois l'infrastructure municipale aux termes d'ententes de services municipaux. Le Comité a rencontré des représentants de plusieurs Premières Nations qui ont en place des ententes de services avec des municipalités voisines leur permettant de partager les coûts de services, comme l'approvisionnement en eau, la gestion des eaux usées, l'élimination des déchets solides et la protection contre les incendies. Il a aussi entendu des représentants de collectivités isolées qui sont seules pour fournir ces services à leurs résidents et en assumer les frais.

De même, les approches en matière de logement – par exemple la préférence accordée aux logements à propriété privée ou aux logements appartenant à la bande – varient

beaucoup parmi les collectivités des Premières Nations. Dans certaines collectivités, les gens ont depuis longtemps l'habitude d'être propriétaires de leur maison, mais dans d'autres, seulement « un petit pourcentage de gens [...] veulent être propriétaire⁵⁵ ». Dans le premier cas, la majorité des membres peuvent acheter leur maison grâce à un fonds de crédit renouvelable de la collectivité ou en obtenant un prêt de la banque qui est garanti à l'aide du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations ou du Programme d'assurance prêt dans les réserves avec garantie d'emprunt ministérielle (article 10).

Dans certaines collectivités, les membres croient fermement qu'il existe des droits issus de traités en matière de logement et que le gouvernement fédéral a donc l'obligation de fournir un soutien au logement dans les réserves. Dans les collectivités où les membres n'ont pas l'habitude ou l'occasion d'être propriétaire, la plupart des logements appartiennent à la bande et ont été construits à l'aide de subventions et de programmes offerts par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) ou la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Conscients de l'importance continue d'un secteur du logement social solide, en particulier dans les collectivités qui ne disposent pas de revenus autonomes, des témoins ont aussi parlé du rôle de plus en plus important que joue le logement du marché dans les collectivités des Premières Nations. Comme l'a indiqué M. Genereaux du Grand conseil de Prince Albert :

Nous avons maintenant des gens qui travaillent et qui peuvent acheter leur propre maison. Ces personnes deviendront les futurs modèles de rôle. Les gens seront inspirés par leur exemple et par le soin qu'elles apportent à entretenir leur maison. Le parc de logements en sera grandement accru, spécialement avec le Fonds pour les logements du marché destinés aux autochtones Premières Nations qui a été établi et qui est en croissance⁵⁶.

Ce n'est pas seulement le mode d'occupation des logements qui varie, mais la façon dont le logement est géré d'une collectivité à l'autre. Dans certaines, le logement est géré directement par le chef et le conseil. D'autres ont établi des offices d'habitation politiquement indépendants, qu'il s'agisse d'organismes constitués en personne morale dirigés par un conseil de direction sans affiliation politique ou d'un service qui fonctionne comme un ministère et qui rend compte au chef et au conseil. Quoi qu'il en soit, le Comité a appris que les gouvernements autochtones sont chargés de gérer et

⁵⁵ Vaughn Paul, président-directeur général, Groupe consultatif sur les services techniques des Premières Nations de l'Alberta, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2^e session, 41^e législature, 5 mars 2014, p. 4:110.

⁵⁶ Vincent Genereaux, conseiller en logement, Services techniques, Service du logement, Grand conseil de Prince Albert, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2^e session, 41^e législature, 28 mai 2014, p. 6:137.

d'entretenir de vastes portefeuilles de logements et d'infrastructures, souvent avec peu de ressources financières et humaines.

La pratique consistant à percevoir une contribution financière pour le logement, que ce soit sous la forme de frais d'entretien ou de loyers, varie beaucoup d'une collectivité à l'autre. Le Comité a appris qu'un certain nombre de collectivités autochtones, comme celles de Kitigan Zibi Anishinabeg, de Membertou, des Ojibways de la Première Nation de Pic River, d'Atikameksheng Anishnawbek et des Six Nations de Grand River, travaillent à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques sur les loyers dans les réserves. Les loyers perçus sont une source de revenus qui peut aider à payer les réparations et les rénovations ainsi que la construction de nouveaux logements. Certaines collectivités s'opposent à une telle pratique, se fondant sur la conviction que les Premières Nations ont droit au logement⁵⁷. D'autres Premières Nations n'ont pas mis en place de régime de perception de loyers à cause de l'absence de soutien politique, d'un manque de personnel pour mettre en place et appliquer un tel régime ou de l'absence d'économie locale offrant une base de revenu permettant d'exiger un loyer.

Étant donné la complexité et la diversité des problèmes auxquels sont confrontés les gens dans les réserves, les témoins ont insisté sur la nécessité de mettre au point un éventail de solutions qui tiennent compte des difficultés particulières des collectivités. Ils ont précisé que ces options doivent prendre en considération les besoins des personnes qui ont le désir et les moyens de construire leur propre maison et ceux des membres et collectivités des Premières Nations pour qui cet objectif est inatteignable pour diverses raisons.

B. Pénurie de logements et surpeuplement

C'est une crise d'une très grande ampleur. Il va falloir construire des dizaines voire des centaines de milliers de logements. Quant aux logements actuels, il y en a beaucoup qui ont grand besoin d'être rénovés. Ça crève les yeux. Certes, nous avançons, mais la crise est toujours là, bien présente⁵⁸.

Les témoins, y compris les représentants ministériels, s'entendaient tous sur le fait qu'il y a une grave pénurie de logements dans les collectivités des Premières Nations. Il manquerait de 35 000 à 40 000 logements selon Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et 85 000 selon l'Assemblée des Premières Nations⁵⁹. Les témoins étaient

⁵⁷ John Kiedrowski, *National Post*, « John Kiedrowski: Rents on reserves », 20 octobre 2014.

⁵⁸ Harry Willmot, premier directeur, Expansion du marché autochtone, RBC Banque royale, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2^e session, 41^e législature, 4 mars 2014, p. 4:74.

⁵⁹ Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 11 février 2014, p. 3:112.

aussi d'accord pour dire que l'accroissement de la population exacerbait le problème. Résultats : les listes d'attente pour un logement sont longues dans bien des collectivités des Premières Nations, et un grand nombre de personnes vivent dans des logements surpeuplés⁶⁰. Harold Calla, président du conseil d'administration du Conseil de gestion financière des Premières Nations, a donné au Comité une idée des coûts financiers de ce manque à gagner : « Quels que soient les chiffres que l'on examine, la pénurie de logements représente de 3 à 5 milliards de dollars⁶¹. »

Les témoins et les représentants des collectivités visitées s'entendaient généralement pour dire qu'il est urgent de s'attaquer au problème du manque de logements et d'améliorer l'état lamentable dans laquelle se trouvent nombre des logements dans les réserves. Certains témoins, notamment Harry Willmot, premier directeur de l'expansion du marché autochtone à la RBC Banque Royale, ont employé le mot « crise » pour décrire la situation actuelle. À l'assemblée générale annuelle des 49 Premières Nations de la Nation Nishnawbe Aski (NNA) tenue récemment, les chefs ont adopté une résolution afin de déclarer l'état d'urgence en matière de logement à l'échelle de la NNA⁶².

Les chiffres en soi ne disent rien des conséquences de la pénurie de logements. Des témoins ont expliqué ce que veulent dire ces données.

Le Comité a vu des familles qui, en l'absence d'autres solutions, vivaient dans des logements condamnés⁶³. Dans la Première Nation de Kasabonika Lake, le Comité a appris que jusqu'à 14, 15 et même 17 personnes pouvaient s'entasser dans une maison de trois chambres à coucher en raison du manque de logements. Dans la Première Nation Siksika, 16 personnes habitaient dans une maison de 1 100 pieds carrés. À Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, trois adultes et quatre enfants se partageaient un logement de deux chambres à coucher dans un genre de roulotte.

⁶⁰ Selon une évaluation réalisée en 2011 par AADNC (Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement de l'examen, Secteur de la vérification, *Évaluation du programme de logement dans les réserves d'AINC*, février 2011, p. 2), la proportion de logements « surpeuplés » est six fois plus élevée en milieu autochtone qu'ailleurs au pays.

⁶¹ Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 29 janvier 2014, p. 3:9.

⁶² Les Louttit, grand chef adjoint, Première Nation Nishnawbe-Aski, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2^e session, 41^e législature, 15 septembre 2014, p. 8:107.

⁶³ Le Comité a été témoin de ces situations au cours de sa visite dans la Première Nation Tsartlip. Il en a aussi été informé par Theresa Spence, chef, Première Nation d'Attawapiskat, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2^e session, 41^e législature, 15 septembre 2014, p. 8:75.



Photo : À cause de la pénurie de logements, des gens vivent dans des bâtiments condamnés ou dans des roulottes pendant de longues périodes (Première Nation Tsartlip, Colombie-Britannique).

Dans la Première Nation Tsartlip, le Comité a appris qu'un incendie avait ravagé récemment une roulotte dans laquelle vivaient huit personnes, faisant un mort.

Le surpeuplement a des conséquences graves sur les personnes vivant dans ces conditions et les logements qu'ils occupent, notamment sur la santé. Le Comité a appris que le surpeuplement empêche les enfants de dormir assez pour réussir à l'école. Les services de protection de l'enfance menacent d'ailleurs de prendre en charge les enfants, car ils ne vivent pas dans un logement adéquat^{64, 65}. Le chef Perry Bellegarde, de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, a dressé une liste percutante des effets du surpeuplement :

Les logements surpeuplés et inadéquats entraînent la transmission de maladies contagieuses et d'autres conséquences pour la santé. Les enfants manquent d'espace pour jouer et pour étudier. Les tensions sont accrues au sein des familles, qui n'ont pas d'options pour se mettre à l'abri des violences. Les logements inadéquats bafouent un éventail de droits de la personne⁶⁶.

Le manque d'habitations pour les aînés dans les réserves est aussi étroitement lié à la pénurie de logements dans son ensemble. Dans la Première Nation d'Indian Brook, en Nouvelle-Écosse, les dirigeants ont souligné qu'il est important d'éviter d'envoyer les aînés dans des foyers à l'extérieur de la collectivité, étant donné qu'un grand nombre

⁶⁴ Mémoire présenté par Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, septembre 2014.

⁶⁵ Theresa Spence, chef, Première Nation d'Attawapiskat, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2^e session, 41^e législature, 15 septembre 2014, p. 8:75.

⁶⁶ Perry Bellegarde, chef, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 9 avril 2014, p.5:183.

d'entre eux ont vécu l'expérience des pensionnats. Les représentants de plusieurs collectivités en Ontario et en Colombie-Britannique s'inquiètent aussi de leur capacité à prendre soin de leurs aînés.

Le Comité a appris qu'à cause du manque de résidences pour personnes âgées, des aînés continuent de vivre dans des maisons qu'ils ne peuvent entretenir correctement et qui sont trop grandes pour leurs besoins. Pendant ce temps-là, d'autres familles sont toujours en attente d'un logement dans la collectivité. Cela fait ressortir l'interdépendance entre la question du logement et d'autres enjeux sociaux, comme les soins aux aînés. Même si les besoins en logements des aînés n'étaient pas l'un des points à l'étude, le Comité tient à souligner qu'il s'agit d'un enjeu important pour les Premières Nations.

En raison du surpeuplement dans les collectivités éloignées, des gens se retrouvent souvent sans toit. Les dirigeants de Sandy Lake ont expliqué que le phénomène de l'itinérance dans leur collectivité est distinct de celui dans le sud du pays. Lorsqu'une personne ou une famille perd sa maison, peu importe la raison, les membres de sa famille les prennent sous leur aile. Elles se promènent de maison en maison jusqu'à ce que l'on trouve une solution permanente, ce qui prend souvent beaucoup de temps. Lorsque les familles qui les accueillent habitent déjà dans des maisons trop petites pour leurs propres besoins, l'itinérance entraîne de graves problèmes de surpeuplement. Parfois, les familles n'ont d'autres choix que de quitter leur collectivité. Dans les collectivités éloignées, comme Kitchenuhmaykoosib Inninuwug dans le Nord-Ouest de l'Ontario, la pénurie de logements est la principale raison pour laquelle les gens vont s'installer dans les centres urbains⁶⁷.

Le surpeuplement accélère aussi la détérioration des immeubles en raison de la surutilisation des installations et de l'accumulation de la moisissure. Par exemple, à Sandy Lake, où les résidents doivent faire bouillir l'eau depuis 2002, les membres de la communauté vivent souvent dans des foyers surpeuplés, et parfois de grandes familles habitent dans des logements faits pour une personne. Le Comité a appris que faire chauffer l'eau pour tant de personnes augmente l'humidité dans la maison et contribue au développement de moisissures.

« Je peux parler de développement économique à nos membres. Savez-vous ce que les gens me répondent, dans ma communauté? « Vous ne pouvez même pas nous offrir un toit pour que nos enfants soient en santé. » (Arnold Gardner, chef de la Première Nation d'Eagle Lake)

⁶⁷ Mémoire présenté par Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, septembre 2014.

La pénurie nuit aussi au développement économique. Le Comité a appris, par exemple, qu'il est presque impossible d'attirer des professionnels ou d'obtenir leurs services en raison du manque de logements⁶⁸.

C. Logements nécessitant des réparations majeures

Le Comité a constaté qu'il y a une grave pénurie de logements dans les réserves, mais le piètre état des habitations existantes dans nombre de collectivités est tout aussi troublant. Il ressort clairement des témoignages et des visites effectuées dans les différentes régions du Canada que les logements dans les réserves sont en pire état qu'ailleurs. Harold Calla, président du conseil d'administration du Conseil de gestion financière des Premières Nations, a présenté le calcul ci-dessous :

[Il y a] en tout environ 108 000 unités de logement. Un relevé des conditions de logement dans les réserves indique que 37 p. 100 des unités ont besoin de réparations majeures et 34 p. 100 nécessitent des réparations mineures, soit environ 40 000 et 37 000 unités respectivement⁶⁹.

Au cours de ses visites dans différentes collectivités, le Comité a pu constater lui-même l'état des logements dans lesquels vivent bon nombre de membres des Premières Nations. Le Comité a visité des maisons dans la Première Nation de Sandy Lake, où les eaux usées refoulent régulièrement dans les toilettes, les bains et les lavabos, car l'infrastructure n'est pas adéquate. Le Comité a parcouru des collectivités où les toits de bien des maisons étaient recouverts d'une toile parce que les gens n'ont pas assez d'argent pour effectuer les réparations qui les garderont au sec jusqu'à l'hiver. Dans le Nord-Ouest de l'Ontario, nous avons vu des fenêtres placardées qui ne pouvaient pas être remplacées avant le prochain envoi de matériaux de construction sur les routes d'hiver.

⁶⁸ Mémoire présenté par Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, septembre 2014.

⁶⁹ Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, p. 3:9.



Photo : Moisissures dans une chambre partagée par plusieurs enfants (Première Nation de Sandy Lake, Ontario).

Les membres du Comité ont visité des demeures où les murs étaient à moitié moisis, demeures qui étaient toujours habitées par des familles comptant des enfants et des personnes âgées. Les chefs qui ont comparu devant le Comité lors de l'audience tenue à Thunder Bay étaient très désespérés de ne pouvoir rien faire pour corriger la situation terrible causée par les logements inadéquats. Alex McDougall, chef de la Première Nation de Wasagamack, a bien décrit la situation que vivent les chefs dans bien des collectivités touchées :

Le peuple de Wasagamack vit dans des conditions qui les rendent beaucoup plus vulnérables à la maladie. Certains de nos membres ne peuvent pas quitter la ville pour revenir sur la réserve en raison de la situation du logement. La Première Nation reçoit sans cesse des lettres de médecins, de personnel infirmier et de membres pour demander un logement convenable ou des réparations. Or, nous n'avons pas assez d'argent pour donner suite à ces demandes⁷⁰.

Le Comité a entendu que les logements dans les réserves se détériorent plus rapidement que ceux hors réserves pour différentes raisons, notamment la mauvaise qualité des matériaux de construction utilisés, le manque d'information transmise aux résidents au sujet de l'entretien courant, le surpeuplement et le peu de fonds pour régler les problèmes liés à l'entretien. Plusieurs témoins ont indiqué que le surpeuplement contribuait de

⁷⁰ Alex McDougall, chef, Première Nation de Wasagamack, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2^e session, 41^e législature, 15 septembre 2014, p. 8:111.

manière importante à la détérioration des logements et au problème répandu de la moisissure dans les logements des Premières Nations.

Le Comité a appris que la présence de moisissures dans les logements des Premières Nations pose un grave problème d'entretien. Une foule de témoins ont indiqué que la moisissure constituait un problème pressant dont ils attribuaient la formation aux matériaux de construction de mauvaise qualité, à l'absence de drainage, au surpeuplement, à l'ignorance des occupants, qui ne savent pas quoi faire pour empêcher le développement de moisissures, et à une mauvaise conception des logements. Les logements des trois collectivités du Canada atlantique visitées présentaient des problèmes de moisissure, ce qui est attribuable en partie à la mauvaise conception des logements par rapport aux conditions existantes du sol. Le Comité a appris aussi que le problème des moisissures est en partie attribuable aux normes de construction plus strictes pour les maisons. En effet, beaucoup de propriétaires ne comprennent pas les principes d'une ventilation adéquate ou ne savent pas comment utiliser les systèmes de chauffage, de ventilation et de conditionnement d'air (CVCA) pour contrôler l'humidité⁷¹.

La moisissure est un grave problème à Sandy Lake, dans le Nord de l'Ontario. Pour diverses raisons (p. ex. matériaux de construction de qualité inférieure, surpeuplement et climat difficile), de la moisissure se forme rapidement dans les maisons de Sandy Lake, parfois même un an ou deux après leur construction. Un grand nombre de maisons ont été condamnées en raison de problèmes graves de contamination à la moisissure. Or, les besoins en logements sont si grands que des familles – certaines ayant même de jeunes enfants – choisissent d'y retourner.

Dans plusieurs collectivités, le Comité a appris que des gens continuent d'habiter dans des maisons envahies par la moisissure, car ils n'ont pas d'autres places où aller :

Lorsqu'il y a une grave pénurie de logements, la famille qui a besoin d'un foyer prend la décision de rester et de se contenter de ce qu'elle a en espérant que la situation s'améliorera⁷².
[traduction]

Dans son témoignage devant le Comité, le vérificateur général du Canada a noté que les ministères fédéraux concernés n'ont pas accordé de fonds supplémentaires pour combattre la moisissure et qu'ils n'avaient pas déterminé l'ampleur du problème, ni évalué les coûts des mesures d'assainissement, ni mis en place les mesures prévues, ni

⁷¹ Le Comité a été informé de ce problème lors de plusieurs visites sur le terrain, dans le Nord de l'Ontario, et aussi dans un mémoire présenté par la collectivité de Kitigan Zibi Anishinabeg, au Québec.

⁷² Mémoire présenté par Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, septembre 2014.

respecté les délais fixés dans la Stratégie. Il a constaté que « les progrès accomplis en vue d'améliorer les conditions de logement dans les réserves n'étaient pas satisfaisants⁷³ ».

En raison de l'état des logements dans les collectivités des Premières Nations, il y a plus d'incendies et les taux de mortalité attribuables à des incendies sont plus élevés. Le taux de décès causés par le feu est 10 fois plus élevé dans les réserves que dans le reste du Canada⁷⁴. Des témoins ont établi un lien entre le surpeuplement, l'état des logements dans les réserves et le nombre élevé de décès attribuables à des incendies dans les collectivités des Premières Nations. Des témoins ont également souligné la nécessité d'en faire plus pour informer les gens au sujet de la prévention des incendies et pour inspecter les logements afin de s'assurer qu'ils sont sécuritaires. Richard Kent, secrétaire et trésorier de l'Association des pompiers autochtones du Canada a dit ceci au Comité :

Je m'occupe des enquêtes à la suite d'un incendie dans ma région et je trouve [la situation] déplorable quand je découvre que la cause de l'incendie aurait pu être évitée s'il y avait eu une inspection élémentaire du bâtiment auparavant. Si nous avions envoyé quelqu'un pour procéder à cette inspection élémentaire, il n'y aurait pas eu d'incendie⁷⁵.

Les dirigeants des Premières Nations dans l'ensemble du pays veulent répondre aux besoins d'entretien des maisons dans leurs collectivités, mais un grand nombre d'entre eux ne disposent pas des moyens financiers de le faire. Ils sont poussés par les résidents à effectuer les réparations essentielles, mais les coûts d'entretien courant peuvent être considérables. Roxanne Harper, de Turtle Island Associates, a déclaré que « [ce] qui est rapidement devenu difficile pour les Premières Nations, c'était d'assumer non pas le coût de construction, mais plutôt le coût de gestion du bien immobilier, le fait d'assurer la maison, d'y apporter les réparations nécessaires et d'effectuer un entretien minimum⁷⁶ ». Malgré ces besoins courants, le Comité s'est fait répéter qu'il n'y avait tout simplement pas suffisamment d'argent pour bien entretenir les logements. De même, un rapport

⁷³ Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 5 février 2014, p. 3:68.

⁷⁴ Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 11 février 2014, p. 3:112.

⁷⁵ Richard Kent, secrétaire et trésorier, Association des pompiers autochtones du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 12 février 2014, p. 3:147.

⁷⁶ Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates Inc., *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 1^{er} avril 2014, p. 5:88.

produit en 2011 par la vérificatrice générale indique que les investissements fédéraux n'avaient pas suivi le rythme des besoins de rénovation des logements existants⁷⁷.

Le manque de ressources financières limite souvent ce que peuvent faire les Premières Nations. Cependant, des témoins ont indiqué que la perception de loyers et la sensibilisation des occupants dans les réserves sont deux moyens employés par les collectivités pour tenter de satisfaire les besoins d'entretien. Le Comité a appris que les collectivités qui perçoivent des loyers disposent d'un certain revenu pour compenser les coûts d'entretien. Dans le cas contraire, les occupants n'aident pas à assumer les coûts d'entretien, ce qui exacerbe le problème d'insuffisance de fonds⁷⁸.

« On enseigne aux gens comment vivre dans les maisons. Certaines de nos Premières Nations ne remettent pas à leur propriétaire la clé de leur nouvelle maison tant que celui-ci n'aura pas reçu de nous un certificat attestant qu'on lui a appris tout ce qu'il faut savoir sur la maison, y compris le côté financier — comment l'argent fonctionne. On est vraiment fiers de cette initiative. »
(Frank Bighead, Grand conseil de Prince Albert)

Des témoins, comme l'architecte renommé Douglas Cardinal, ont réclamé plus de souplesse pour concevoir des logements appropriés sur le plan culturel et géographique. D'autres ont demandé des logements plus faciles à entretenir. Le Comité a pu voir un exemple novateur de logement demandant peu d'entretien à Atikameksheng Anishnawbek, où les logements étaient spécialement conçus pour faciliter la vie des gens peu habitués à gérer des éléments complexes comme les systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation.

Observations soulevées par les membres du Comité

Les membres du Comité ont soulevé un certain nombre d'observations fondées sur ce qu'ils ont constaté dans les collectivités des Premières Nations. Natif du Nord, le sénateur Sibbeston a rappelé au Comité que bien des habitants du Nord ont dû s'adapter à des changements rapides, dont le fait de vivre dans des logements préfabriqués. À son avis, il faut des programmes d'entretien des logements accessibles qui prennent en compte la situation. La sénatrice Greene Raine a constaté que, dans les collectivités nordiques et éloignées, la construction des logements ne semblait pas tirer profit des matériaux locaux et des méthodes de construction traditionnelles. Elle a souligné la possibilité d'intégrer les méthodes de construction appropriées sur le plan traditionnel et géographique pour bâtir des logements sûrs, sains et exempts de moisissure.

Des témoins ont également indiqué qu'il faut montrer aux résidents comment assurer l'entretien de leur domicile⁷⁹. Le chef Perry Bellegarde a insisté sur le fait que la

⁷⁷ Bureau du vérificateur général du Canada, « [Chapitre 4 — Les programmes pour les Premières nations dans les réserves](#) », 2011 Juin — *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*, paragr. 4.39.

⁷⁸ Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates Inc., *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 1^{er} avril 2014, p. 5:91.

⁷⁹ Des dirigeants de la Première Nation de Pic River, d'Atikameksheng Anishnawbek, de Six Nations, entre autres, ont parlé de l'importance de la sensibilisation des occupants.

sensibilisation des occupants est un moyen efficace d'aider les gens à se rendre compte que le logement qu'ils occupent est plus qu'un simple logement, qu'il s'agit de leur foyer⁸⁰. Plusieurs témoins ont parlé avec enthousiasme de « Ma maison est mon tipi », un programme conçu par des enseignants de l'Alberta à l'aide de fonds obtenus de la SCHL. Ce programme apprend aux enfants de la maternelle à la douzième année comment entretenir sa maison ainsi que l'importance du logement pour la collectivité et la famille⁸¹.

D. Codes du bâtiment

Selon des témoins, le vide réglementaire menant à la non-application des codes du bâtiment dans les réserves est l'une des raisons pour laquelle la qualité des logements dans les réserves laisse à désirer. Les témoins ne s'entendaient pas sur la façon de procéder pour corriger la situation. Certains estimaient qu'il était nécessaire d'adopter une loi fédérale, tandis que d'autres ont insisté sur la nécessité d'accroître la capacité et de consulter les Premières Nations avant de présenter un projet de loi.

Les représentants ministériels ont informé le Comité que les Premières Nations sont responsables du respect des codes de bâtiment applicables. Karl Carisse, directeur principal de la Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, affirme qu'il revient aux chefs et aux conseils de s'assurer que les logements sont construits conformément aux normes de construction⁸². Debra Darke de la Société canadienne d'hypothèques et de logement a informé le Comité que « c'est la Première Nation qui a la compétence dans ce domaine. C'est donc à elle que revient la responsabilité de faire respecter les codes sur la réserve. Elle agit un peu comme une municipalité, en fait⁸³ ».

Pendant l'étude, une modification a été apportée en matière de respect du code du bâtiment pour les projets de construction de logements financés par la SCHL. Depuis le 1^{er} avril 2014, les Premières Nations sont tenues de soumettre à la SCHL des certificats

⁸⁰ Perry Bellegarde, chef, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 9 avril 2014, p. 5:183.

⁸¹ Chris Maracle, à titre personnel, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 2 avril 2014, p. 5:127.

⁸² Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2^e session, 41^e législature, 26 novembre 2013, p. 1:33.

⁸³ Debra Darke, vice-présidente, Activités régionales et aide au logement, Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2^e session, 41^e législature, 26 novembre 2013, p. 1:34.

de conformité avec le code à au moins trois étapes de la construction d'une maison⁸⁴. Certaines collectivités ne disposent pas de personnel qualifié pour mener ces inspections. Plusieurs conseils tribaux réussissent à mettre à la disposition d'un certain nombre de collectivités du personnel qualifié. Toutefois, des témoins craignent que les conseils tribaux ne puissent pas continuer à assurer ces services en raison des réductions récentes de l'aide fédérale⁸⁵.

L'article 81 de la *Loi sur les Indiens* confère aux Premières Nations le pouvoir de prendre des règlements administratifs aux fins de la « réglementation de la construction, de la réparation et de l'usage des bâtiments, qu'ils appartiennent à la bande ou à des membres de la bande pris individuellement ». Le Comité a toutefois appris que seulement quelques Premières Nations avaient adopté des règlements relatifs au logement en vertu de cette disposition de la loi. Pour mettre en place un régime d'inspection du logement à l'étape de la construction, les collectivités doivent adopter des règlements qui exigent le respect des codes du bâtiment. Le Comité a appris qu'en l'absence d'une telle réglementation, les inspecteurs ne semblent pas autorisés à fermer un chantier ou à obliger les entrepreneurs à corriger les défauts de construction qui vont à l'encontre du Code national du bâtiment ou d'autres normes⁸⁶.

Une petite minorité de collectivités des Premières Nations ont adopté des codes de construction et des règlements sur le logement et la sécurité-incendie, et ont commencé à mener des inspections, mais bien d'autres estiment que ce rôle ne leur revient pas. John Kiedrowski, de l'Association nationale des agents de bâtiment des Premières Nations (ANABPN), a indiqué que, selon l'examen mené par son organisme des règlements administratifs présentés par les Premières Nations au gouvernement fédéral, seulement 20 collectivités ont mis en place des règlements administratifs visant à s'assurer que les logements sont construits conformément aux normes du Code national du bâtiment⁸⁷. Vincent Genereaux du Grand conseil de Prince Albert a confirmé cette observation :

Dans la pratique, peu de règlements exigent la conformité aux codes du bâtiment et de prévention des incendies ainsi qu'aux règlements de zonage et de construction, et aucun système de

⁸⁴ John G. Paul, directeur exécutif, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2^e session, 41^e législature, 13 mai 2014, p. 6:89.

⁸⁵ Ont soulevé ce point Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates, 1^{er} avril 2014; et Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, 5 mars 2014.

⁸⁶ John Kiedrowski, Association nationale des agents de bâtiment des Premières Nations, *First Nations Housing and Building Crises: Management of the Change Process*, 30 mars 2013, p. 4 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁸⁷ John Kiedrowski, gestionnaire de projet, Association nationale des agents de bâtiment des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 2, 2^e session, 41^e législature 3 décembre 2013, p. 2:8.

délivrance de permis n'est en place pour s'assurer que les maisons sont construites selon les normes du Code⁸⁸.

Le fait que certaines ententes de financement des infrastructures exigent de l'entrepreneur, de l'ingénieur ou de l'architecte qu'il fournisse les inspecteurs pour un projet est l'un des problèmes du système actuel de respect du code. Selon Keith Maracle de l'Association nationale des agents du bâtiment des Premières Nations, « on confie au renard la surveillance du poulailler », une situation où l'inspecteur est amené à collaborer avec l'entrepreneur s'il veut obtenir d'autres contrats⁸⁹.

Même lorsque sont adoptés des codes de construction, le Comité a appris qu'un grand nombre de collectivités n'ont pas les moyens de les faire appliquer⁹⁰, comme l'a indiqué Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation :

Je dirais que la majorité manque de ressources internes et a difficilement accès aux services de professionnels accrédités⁹¹.

Vincent Genereaux du Grand conseil de Prince Albert a indiqué qu'en raison du nombre croissant de logements appartenant à des particuliers et financés par le secteur privé dans les réserves, les Premières Nations pourraient être poussées à adopter des codes de bâtiment dans les réserves. Il a mentionné que le Grand conseil de Prince Albert a entrepris de mettre au point une stratégie d'obtention de permis de construction en réponse à la demande des prêteurs et des propriétaires participant au programme d'accession à la propriété, qui prend de plus en plus d'ampleur⁹².

Pour que les logements que l'on trouve dans les collectivités des Premières Nations soient conformes aux normes en place ailleurs au Canada, certains témoins, notamment John Kiedrowski de l'Association nationale des agents de bâtiment des Premières Nations, ont proposé l'adoption d'une loi fédérale exigeant l'adoption de codes de

⁸⁸ Vincent Genereaux, conseiller en logement, Services techniques, Service du logement, Grand conseil de Prince Albert, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2^e session, 41^e législature, 27 mai 2014, p. 6-117.

⁸⁹ Keith Maracle, vice-président, Relations gouvernementales, Association nationale des agents du bâtiment des Premières Nations, *Délibération du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 2, 2^e session, 41^e législature, 3 décembre 2013, p. 2:14.

⁹⁰ Ce point a été soulevé, entre autres, par Perry Bellegarde, chef, Federation of Saskatchewan Indian Nations; Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, et Merv Buckle, conseiller du Conseil tribal de Meadow Lake.

⁹¹ Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2^e session, 41^e législature, 5 mars 2014, p. 4:90.

⁹² Vincent Genereaux, conseiller en logement, Services techniques, Service du logement, Grand conseil de Prince Albert, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2^e session, 41^e législature, 27 mai 2014, p. 6:125.

bâtiment dans les réserves. De même, John de Hooge, parlant au nom de l'Association canadienne des chefs de pompiers, a recommandé l'adoption d'une « loi fédérale devant faire respecter le Code national du bâtiment et la protection contre les incendies dans les communautés des Premières Nations⁹³ ».

Sans nécessairement rejeter l'idée d'une loi exigeant l'application de codes du bâtiment dans les réserves, plusieurs témoins ont insisté sur le fait qu'il est important de mettre en place les moyens et les ressources nécessaires pour faire respecter et appliquer ces normes. Selon des témoins, il faut faire en sorte que les collectivités des Premières Nations ont les ressources humaines requises pour faire appliquer les codes du bâtiment qui seront mis en place. Le Comité a appris que « la majorité [des collectivités] manque de ressources internes et a difficilement accès aux services de professionnels accrédités⁹⁴ ». La capacité pose un grave problème en particulier dans les petites collectivités éloignées. Merv Buckle, conseiller du Conseil tribal de Meadow Lake, a expliqué les difficultés liées à l'application des codes du bâtiment dans ces collectivités :

Les coûts deviennent prohibitifs. Les chefs et les conseils veulent-ils que les travaux de construction se fassent en conformité avec le code national du bâtiment? Bien entendu. Je dirais que c'est le cas de tous. Le problème, c'est la logistique dans une situation où une collectivité se trouve à 400 kilomètres de Meadow Lake, à 600 ou 700 kilomètres de Prince Albert et de Saskatoon. C'est le problème qui se pose lorsqu'on veut faire venir des gens qui ont la qualification et les permis qu'il faut pour inspecter les logements⁹⁵.

Le Comité a entendu que les pratiques de construction varient beaucoup au sein des collectivités des Premières Nations. Certaines, comme celle de Membertou, ont adopté leur propre code du bâtiment et estiment que leurs normes sont supérieures aux exigences prévues dans le Code national du bâtiment. Certaines collectivités et conseils tribaux ont mis en place la capacité de réaliser des inspections, mais d'autres n'en ont pas les moyens.

⁹³ John de Hooge, chef de pompier, Service d'incendie d'Ottawa, Association canadienne des chefs de pompiers, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 12 février 2014, p. 3:146.

⁹⁴ Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2^e session, 41^e législature, 5 mars 2014, p. 4:90.

⁹⁵ Merv Buckle, conseiller, Conseil tribal de Meadow Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 9 avril 2014, p. 5:193.

Innovation en matière de normes de construction

Norme de développement durable des Premières Nations (NDDPN)

La Première Nation Atikameksheng Anishnawbek en Ontario a été sélectionnée pour former un partenariat avec l'Assemblée des Premières Nations (APN) et le Groupe Holmes, créé par le célèbre expert en amélioration domiciliaire Mike Holmes. Le but du projet est de bâtir dans les réserves des logements abordables et durables et de mettre au point une norme de développement durable pour les Premières Nations (NDDPN) qui servira de guide aux Premières Nations et à tous ceux qui cherchent à bâtir des logements de qualité, abordables, à haut rendement énergétique et faciles d'entretien. L'APN mettra la NDDPN à la disposition de tous les intéressés une fois qu'elle aura été traduite. La Première Nation Atikameksheng Anishnawbek applique le Code du bâtiment de l'Ontario aux logements construits sur son territoire, mais elle tient aussi compte des éléments de la NDDPN.

Les témoins ont convenu que tout projet de loi devrait être établi en consultation avec les Premières Nations. Plusieurs ont insisté sur l'importance de consulter les collectivités pour trouver une solution au vide réglementaire touchant l'application des codes du bâtiment.

E. Financement accordé par l'intermédiaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et d'AADNC

Le Programme de logement sans but lucratif dans les réserves, aussi connu sous le nom d'article 95, a pour but d'aider les Premières Nations à construire, acheter, remettre en état et administrer dans leurs collectivités des logements locatifs de taille et de qualité convenables à prix abordable. Grâce à ce programme, la SCHL verse une contribution aux Premières Nations afin de les aider dans le financement et l'exploitation d'ensembles de logements locatifs sur une période de 15 à 25 ans.

Le Comité a appris qu'à cause de la façon dont le financement est annoncé et dont les fonds sont décaissés dans le cadre de ce programme, les collectivités se heurtent à de graves difficultés; que l'instauration d'un concours annuel de financement a grandement compliqué la réalisation d'une planification communautaire appropriée; et que le soutien financier accordé par le gouvernement fédéral pour l'entretien continu des logements est trop faible.

Les collectivités des Premières Nations de partout au pays ont fait savoir au Comité que les programmes de financement sont difficiles à administrer. Des témoins se sont plaints des délais souvent longs entre le moment du dépôt d'une demande pour des logements et celui de l'annonce du financement. Ces délais exercent une forte pression sur les collectivités puisque les fonds alloués doivent être dépensés avant la fin de l'exercice

courant. Le Comité a appris que cela compliquait l'organisation des travaux de construction, particulièrement en hiver, saison pendant laquelle il est pratiquement impossible d'entreprendre des mises en chantier.

En plus des retards dans l'obtention des fonds, des témoins de partout au pays ont parlé des annonces de financement faites au début de l'automne pour des unités devant être construites avant la fin de l'exercice (31 mars). En plus de devoir relever le défi de construire des habitations en automne et en hiver, il faut composer avec les retards de financement dus au fait qu'il faut prouver que la première phase de construction est terminée avant de recevoir les fonds pour la deuxième phase. Le témoignage de Stewart Breaker, de la Première Nation de Siksika, résume les problèmes dont le Comité a entendu parler un peu partout au Canada :

Une fois les travaux d'excavation et la pose des fondations terminés, on a franchi la phase 1. Il faut tout faire en même temps, faire venir l'inspecteur de la SCHL qui valide les travaux et envoie une confirmation à la SCHL. Ensuite, il faut attendre quatre à six semaines pour recevoir le financement de la phase 2, qui correspond à la charpente de la maison. Et ainsi de suite [...] Donc, on se retrouve au beau milieu de l'hiver, et on n'en est qu'à la phase 2. La charpente est construite, mais il y a du vandalisme et des incendies volontaires, alors comment voulez-vous que tous ces logements soient prêts en même temps⁹⁶?

Dans certaines collectivités du Canada atlantique que le Comité a visitées, des gardiens de sécurité surveillaient des chantiers de construction, car à cause des retards attribuables au processus de financement, certains chantiers laissés en plan risquaient d'être vandalisés ou la cible d'incendies criminels. Des témoins ont demandé que la SCHL fasse preuve de plus de souplesse dans l'attribution des fonds en vertu de l'article 95, faisant remarquer que si les engagements budgétaires et financiers du gouvernement portaient sur des projets pluriannuels, cela permettrait aux collectivités de mobiliser leurs ressources pendant un exercice donné et de procéder à la construction l'exercice suivant.

Certaines collectivités ont indiqué que le fait de devoir faire des demandes pour des logements chaque année rendait la planification à long terme presque impossible. Quelques-unes d'entre elles, comme la Première Nation de Tsartlip, s'efforcent d'établir des plans communautaires globaux pour faire de la planification sur plusieurs décennies. Le Comité a appris que des collectivités des Premières Nations, comme celle de Tsartlip, veulent intégrer le logement dans un vaste processus de planification pour la

⁹⁶ Stewart Breaker, gestionnaire d'habitations, Siksika Housing Administration, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2^e session, 41^e législature, 28 mai 2014, p. 6:162.

communauté, mais qu'AADNC ne leur accorde pas le financement nécessaire pour faire cette planification.

Avec le Programme de logement sans but lucratif dans les réserves, la SCHL finance les paiements hypothécaires sur une période de 15 à 25 ans. Pendant ce temps, les occupants des logements doivent rembourser une partie des prêts hypothécaires. Plusieurs collectivités ont mis en place des systèmes efficaces de collecte des versements hypothécaires auprès des occupants (qui sont recouverts comme des loyers) pendant la durée de l'hypothèque, alors que d'autres n'ont rien fait à ce chapitre. Parfois, particulièrement dans les collectivités du Nord, les loyers ne sont pas perçus, parce que le coût de la vie y est très élevé et que les coûts des services publics grugent une part importante de l'allocation-logement. On se rend compte que des gens n'ont pas les moyens de payer un loyer. Comme l'a fait remarquer Roxanne Harper, on ne peut presque pas demander aux gens du Nord en général « de payer un loyer de 300 \$ en plus d'une facture d'électricité de 500 \$ et de 1 200 \$ d'épicerie⁹⁷ ». Étant donné qu'il faut quand même continuer d'effectuer les remboursements hypothécaires pour ces logements, les Premières Nations puisent parfois dans d'autres fonds de la bande pour s'acquitter des obligations hypothécaires n'ayant pu être honorées en raison des loyers impayés, ce qui fait porter une responsabilité financière à ces Premières Nations.

F. Rôle du volet allocation-logement du Programme d'aide au revenu

Plusieurs collectivités ont indiqué au Comité que le versement de l'allocation-logement prévue dans le cadre du Programme d'aide au revenu leur est très utile pour entretenir leur parc de logements.

Les bureaux régionaux d'AADNC administrent l'allocation-logement en fonction des critères d'admissibilité établis par les provinces. Les lois provinciales et territoriales prévoient que ceux qui bénéficient d'une aide au revenu doivent fournir la preuve de leurs coûts de logement, comme des quittances ou des baux pour être admissibles à l'allocation-logement; ces mêmes critères d'admissibilité s'appliquent aux prestataires de l'aide sociale vivant dans les réserves. Dans la pratique, selon AADNC, cette condition implique que les Premières Nations doivent établir un régime locatif universel pour bénéficier de l'allocation-logement, si des membres de leur communauté vivent dans des logements de bande.

Plusieurs témoins ayant comparu devant le Comité ont soulevé la question des différences régionales dans la façon dont ce volet de l'allocation-logement est administré au pays. En effet, dans certaines provinces, comme dans le Canada atlantique,

⁹⁷ Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates Inc., *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 1^{er} avril 2014, p. 5:88.

l'allocation-logement dans les réserves est versée directement à la bande en tant que prestataire de services et locateur. Dans ces collectivités, l'allocation-logement est payée directement au service d'aide sociale et ensuite reversée au service du logement en tant que locateur. En Ontario, l'allocation-logement est versée directement au bénéficiaire de l'aide sociale puis perçue par la Première Nation⁹⁸. Le Comité a appris que dans certaines provinces, comme au Manitoba et en Saskatchewan, les collectivités des Premières Nations sont dans l'incapacité de percevoir les revenus provenant de l'allocation-logement. Les disparités régionales dans l'application de la politique d'allocation-logement ont été signalées par la vérificatrice générale du Canada dès 2003. À l'époque, on estimait que le coût supplémentaire lié à l'application complète de la politique provisoire à l'échelle nationale se situait entre 40 et 65 millions de dollars par année⁹⁹. Bien qu'on ne dispose pas d'estimations récentes sur la mise en œuvre d'un régime universel, les témoignages recueillis un peu partout au pays vont dans le sens des conclusions de l'évaluation faite en 2010 par AADNC de son programme d'allocation-logement¹⁰⁰, selon lesquelles le financement n'a pas augmenté au même rythme que l'inflation et les coûts de construction. Selon cette évaluation, les « collectivités visitées en vue des études de cas estiment que le coût élevé des services publics dans les réserves épuise l'allocation-logement, et qu'elles peinent en conséquence à acquitter leurs loyers et leurs paiements hypothécaires¹⁰¹ ».

G. Adéquation entre le financement fédéral et les besoins en matière de logement

Pourquoi n'y a-t-il pas assez de logements? La limite de 2 % n'a pas changé depuis 1996. Le financement n'augmente pas en fonction de la croissance rapide d'une partie de la population [...] Voilà pourquoi les besoins ne sont pas comblés. L'établissement d'une nouvelle relation financière est vraiment essentiel et est nécessaire pour combler les besoins¹⁰².

Des témoins de partout au pays ont dit au Comité que les niveaux de financement que la SCHL et AADNC consacrent au logement sont insuffisants en regard de l'ampleur de la

⁹⁸ AADNC, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement de l'examen, Secteur de la vérification, [Évaluation de l'allocation-logement dans ses rapports avec le logement dans les réserves](#), 2010, révisé en 2011.

⁹⁹ Bureau de la vérificatrice générale du Canada, « Chapitre 6 : Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières Nations – Le logement dans les réserves », *Rapport de la vérificatrice générale du Canada – Avril 2003*, p. 25.

¹⁰⁰ AADNC, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement de l'examen, Secteur de la vérification, [Évaluation de l'allocation-logement dans ses rapports avec le logement dans les réserves](#), 2010, révisé en 2011.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Perry Bellegarde, chef, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 9 avril 2014, p. 5:196.

pénurie de logements. Des témoins ont fait état de plusieurs pressions financières ayant conduit à cette situation, notamment le plafond d'indexation ministériel de 2 %, l'inflation, l'éloignement de nombreuses communautés et la croissance démographique dans les réserves¹⁰³.

Le Comité a appris que les fonds alloués par la SCHL au titre de l'article 95 constituent une importante source de financement de projets immobiliers dans les réserves, pourtant, ce programme n'a permis de construire que 546 unités en 2013. Dans un contexte où il manque de 35 000 à 85 000 logements, il est clair que le financement accordé en vertu de ce programme est loin d'être suffisant pour commencer à répondre aux besoins en matière de logement dans les réserves.

Même sans tenir compte de l'incidence de la croissance démographique sur l'augmentation de la pénurie de logements, Harold Calla a dressé le constat suivant, dans lequel il souligne l'incapacité du gouvernement fédéral – compte tenu du niveau de financement actuel – à combler de manière significative le manque de logements dans les réserves :

AADNC indique que le financement du gouvernement du Canada et les propres investissements des Premières Nations permettent de construire environ 1 750 nouvelles unités et de rénover environ 3 100 unités par année. À ce rythme, il faudrait 23 ans pour remédier à la pénurie courante de logements telle qu'estimée par AADNC et 49 ans pour remédier à celle estimée par l'APN. Cela prendrait aussi 25 ans pour effectuer les rénovations présentement nécessaires¹⁰⁴.

Ces chiffres saisissants indiquent soit que le gouvernement fédéral devra accroître grandement son financement pour remédier à la pénurie de logements, soit qu'il faudra trouver d'autres moyens de financement. Des témoins ont parlé au Comité de chacune de ces options et d'une combinaison des deux. Par exemple, Harold Calla a proposé plusieurs façons d'augmenter le financement requis pour répondre aux besoins en matière de logement dans les collectivités des Premières Nations, dont la titrisation du financement fédéral annuel¹⁰⁵, la collaboration avec les Premières Nations pour

¹⁰³ Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 29 janvier 2014, p. 3:10.

¹⁰⁴ Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 29 janvier 2014, p. 3:9.

¹⁰⁵ Lorsqu'on lui a demandé ce qu'il entendait par titrisation, Harold Calla a répondu ceci : « La titrisation, c'est la nouvelle façon de dire qu'on emprunte, qu'on se sert d'une rente annuelle pour assurer le service d'une dette ».

développer les économies locales, et la nécessité d'« examiner les liens de financement budgétaire entre le Canada, les provinces et [les] Premières Nations¹⁰⁶ ».

AADNC offre son soutien en matière de logement en finançant de petits projets d'immobilisations. Les fonds alloués en vertu de ce programme sont destinés notamment aux rénovations, au logement, au transport, à la réfection, à l'alimentation en eau, à l'élimination des eaux usées, à l'agrandissement des écoles, aux chemins d'accès, à la mise à niveau, à la restauration, à la construction, à l'électrification et à la gestion des déchets¹⁰⁷. Le Comité a appris que les fonds alloués ne suffisent pas à combler les besoins, ce qui force les collectivités des Premières Nations à faire des choix difficiles dans l'affectation des fonds destinés aux petits projets d'immobilisation. Les Premières Nations utilisent ces fonds pour répondre à divers besoins en matière d'habitation – comme la viabilisation des terrains pour la construction¹⁰⁸, l'entretien du parc résidentiel existant ou la construction de logements. Cependant, de nombreux témoins ont expliqué qu'à cause des faibles niveaux de financement pour les petits projets d'immobilisations, il leur est impossible de répondre à la demande de nouvelles habitations et de nouveaux terrains et de faire les réparations nécessaires.

Le Comité a été informé que dans certaines collectivités, on a recours à d'autres formes de financement, en complément des fonds alloués par le gouvernement fédéral pour le logement, comme les revenus autonomes et les initiatives d'accession à la propriété privée de la Première Nation. Même si l'accession à la propriété est une réalité dans plusieurs collectivités des Premières Nations, beaucoup de communautés dépendent exclusivement des programmes de financement fédéraux offerts par la SCHL et AADNC pour la construction et l'entretien des habitations. Les membres du Comité se sont rendus dans de petites collectivités isolées où le taux de chômage dépasse 85 %, et où les perspectives économiques pour les résidents sont rares. Ces collectivités n'ont pas le même accès à du capital pour l'accession à la propriété privée que d'autres que le Comité a visitées et dans lesquelles les entreprises sont dynamiques et le taux de chômage aussi bas que 4 %. Compte tenu de cet état de fait, de nombreuses collectivités continueront de dépendre du financement fédéral pour répondre à leurs besoins en matière de logement.

¹⁰⁶ Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 29 janvier 2014, p. 3:14.

¹⁰⁷ Chef Shining Turtle, Première Nation de Whitefish River, Chiefs of Ontario, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 2 avril 2014, p. 5:115.

¹⁰⁸ La Première Nation Atikameksheng Anishnawbek, par exemple, a fait remarquer que les fonds qu'elle reçoit d'AADNC pour des projets d'immobilisations mineurs servent généralement à viabiliser les terrains en vue de la construction de logements.

Partout au pays, des témoins ont insisté sur la nécessité d'un investissement fédéral massif dans le logement pour les Premières Nations afin de s'attaquer à la pénurie d'habitations et de s'occuper de l'entretien du parc immobilier existant :

Le principal obstacle qui empêche de combler la pénurie de logements et d'infrastructures dans les réserves, c'est que les fonds sont tout simplement insuffisants. Qu'on le veuille ou non, l'argent ne va pas fructifier par lui-même à moins d'une intervention divine. Il faut investir pour résoudre le problème¹⁰⁹.

Dans le même ordre d'idées, l'Assemblée des Premières Nations (APN) a plaidé en faveur de « l'injection massive de fonds fédéraux afin d'éliminer l'arriéré¹¹⁰ ».

H. Facilitation de l'accession à la propriété

Les gens veulent quelque chose de différent. Ils veulent faire construire une maison dont ils puissent être fiers. La fierté d'être propriétaire, ça fait toute la différence. Elle est palpable¹¹¹.

Le Comité a appris que l'accession à la propriété privée dans les réserves constitue un point de départ important pour combler le manque de logements.

John Beucage, président du conseil des fiduciaires du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, a expliqué au Comité comment la facilitation de l'accès à la propriété pourrait aider la collectivité à libérer des logements existants appartenant à la bande pour les donner à ceux qui en ont besoin :

Nous savons aussi très bien que beaucoup de membres de nos collectivités des Premières nations ont besoin d'une aide au logement, et nous avons vu dans une collectivité — Wemindji — des gens quitter les logements sociaux pour accéder à la propriété, libérant ainsi ces logements sociaux pour les personnes qui en ont besoin. Si c'est possible pour, disons, 25 000 logements à l'échelle du pays, ça laisse beaucoup de logements sociaux pour les personnes qui en ont vraiment

¹⁰⁹ Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, p. 3:10.

¹¹⁰ Madeleine Paul, chef, Première Nation d'Eagle Village, Québec, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 1^{er} février 2014, p. 3:104.

¹¹¹ Harry Willmot, Expansion du marché autochtone, RBC Banque Royale, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2^e session, 41^e législature, 4 mars 2014, p. 4:74.

besoin. Il y a donc un effet domino. Plus notre parc de logements augmentera, plus cet effet se fera sentir¹¹².

Des témoins ont expliqué au Comité qu'il y a une classe moyenne grandissante chez les Premières Nations et que dans certaines collectivités, on semble observer un changement générationnel, puisque les gens sont de plus en plus séduits par la possibilité d'accéder à la propriété. Stewart Breaker, gestionnaire d'habitations auprès de la Siksika Housing Administration, a laissé entendre que les « aînés continuent de revendiquer le droit au logement qui est conféré par les traités. Ceux qui ont moins de 40 ans préfèrent posséder quelque chose plutôt que de recevoir l'aumône. C'est un changement de mentalité¹¹³ ».

Plusieurs témoins ont dit être convaincus que lorsque les gens sont propriétaires de leur logement, ils sont plus susceptibles de prendre la responsabilité d'en assurer l'entretien. Le chef Duncan Michano, de la Première Nation de Pic River, en Ontario, a déclaré devant le Comité que « lorsque les gens sont propriétaires de leur logement, ils s'y attachent, ils en sont fiers et en prennent soin¹¹⁴ ».



Photo : L'accession à la propriété privée est la norme dans certaines collectivités des Premières Nations (Campbell River, Colombie-Britannique).

¹¹² John Beucage, président du conseil des fiduciaires, Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 2, 2^e session, 41^e législature, 10 décembre 2013, p. 2:53.

¹¹³ Stewart Breaker, gestionnaire d'habitations, Siksika Housing Administration, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2^e session, 41^e législature, 28 mai 2014, p. 6:151.

¹¹⁴ Citation relevée lors d'une visite rendue à la Première Nation de Pic River le 17 décembre 2014.

Le Comité a aussi entendu parler de plusieurs programmes que les Premières Nations ont élaborés pour que leurs membres puissent accéder à la propriété. Certaines collectivités, comme celles de Kitigan Zibi Anishinabeg, de la Première Nation de Curve Lake et des Six Nations de Grand River, ont mis au point leurs propres solutions, notamment en créant des programmes de fonds de prêts renouvelables, par l'intermédiaire desquels les Premières Nations prêtent de l'argent à leurs membres pour leur permettre de construire ou de réparer des logements. D'autres collectivités sont devenues admissibles au Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations (FLMPN), qui permet à leurs membres de contracter des emprunts hypothécaires ordinaires avec l'aval de la bande.

La Première Nation de We Wai Kai, sur l'île de Vancouver, a fait l'apprentissage de la gestion de la construction de logements privés par essais et erreurs. Pour s'assurer que de nouveaux lotissements soient bâtis dans les meilleurs délais, la collectivité ne cède maintenant ses terrains qu'aux membres de la bande qui envisagent de faire construire rapidement. Cela permet à la collectivité de maximiser l'utilisation des infrastructures pour les logements, qui sont coûteuses.

Le Comité a aussi appris que quelques-unes des habitations construites en vertu de l'article 95 de la SCHL appartiennent maintenant à leurs occupants. En effet, quand les prêts hypothécaires sur les propriétés bâties en vertu de ce programme de la SCHL sont remboursés en totalité, certaines collectivités cèdent la propriété de ces habitations à ceux qui ont remboursé les prêts hypothécaires au fil des ans. L'un des avantages pour les Premières Nations, c'est que le propriétaire-occupant devient responsable de l'entretien de la maison. Frank Bighead, du Grand conseil de Prince Albert, a illustré la situation en ces termes, en prenant l'exemple de la bande indienne du Lac de la Ronge, en Saskatchewan :

Nous avons évalué des maisons que des gens étaient intéressés à acheter. Si elles dépassaient un certain nombre d'années, nous pouvions les vendre pour aussi peu que 5 000 \$. Nous prenons en considération l'état des maisons et appliquons des programmes tels que le Programme d'aide à la remise en état des logements, avant de remettre ces habitations aux gens afin qu'ils puissent connaître un nouveau départ. À ce moment-là, ils signent une entente promettant de ne pas s'adresser au bureau du conseil de bande pour des réparations telles que le remplacement d'un élément de poêle. À partir de cette date, ils sont entièrement responsables de leur logement. C'est l'essence même de l'accession à la propriété, à notre avis¹¹⁵.

Certaines collectivités sont très intéressées par l'accession à la propriété. Ce sont normalement des collectivités disposant de sources bien établies de revenus propres ou

¹¹⁵ Frank Bighead, directeur, Services techniques, Grand conseil de Prince Albert, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 28 mai 2014, p. 6:131.

ayant des taux d'emploi élevés. Plusieurs témoins ont aussi fait remarquer que ce ne sont pas toutes les collectivités qui sont prêtes pour l'accession à la propriété privée.

Lorsqu'ils ont visité différentes collectivités des Premières Nations un peu partout au pays, les membres du Comité ont été à même de constater que les communautés éloignées affligées par des taux de chômage élevés ne sont pour le moment pas en position de se prévaloir des diverses options d'accession à la propriété. Harry Willmot, Expansion du marché autochtone, de RBC Banque Royale, a donné des exemples de limitations concernant l'accession à la propriété dans les réserves :

Au fur et à mesure que vous vous éloignez des grandes villes et que vous allez vers le nord, les possibilités d'emploi se raréfient et nos chances d'utiliser [le Programme de prêts résidentiels aux Autochtones des réserves de RBC Banque Royale] dans les communautés sont de plus en plus limitées¹¹⁶.

En dépit de quelques-unes des contraintes qui empêchent l'accession à la propriété, le Comité a appris que pour aller de l'avant dans la lutte contre la grave pénurie de logements dans les réserves, il faudra faciliter l'accession à la propriété pour les Premières Nations et leurs membres qui le désirent et en ont la capacité.

I. Capacité de gestion des parcs immobiliers dans les réserves

J'aimerais ajouter autre chose. Nous nous trouvons à Thunder Bay. Thunder Bay a un maire. Est-ce que le maire se préoccupe du dossier du logement? Se préoccupe-t-il de réparer les écoles? Il a des employés qui s'en occupent, mais il ne s'en occupe pas lui-même. Nous ne sommes pas toujours traités de façon équitable de ce côté-là non plus¹¹⁷.

Tel que mentionné précédemment, les logements dans les réserves sont gérés par les autorités responsables en la matière, qui font rapport au chef et au conseil ou relèvent directement d'eux. Ces autorités responsables, sortes d'offices d'habitation, administrent les programmes relatifs aux logements, s'occupent des demandes d'entretien courantes et participent de plus en plus à l'élaboration de politiques sur le logement pour leur collectivité. Elles s'occupent notamment des politiques concernant la fixation et la perception des loyers dans les réserves.

¹¹⁶ Harry Willmot, Expansion du marché autochtone, RBC Banque Royale, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2^e session, 41^e législature, 4 mars 2014, p. 4:72.

¹¹⁷ Arnold Gardner, chef, Première Nation d'Eagle Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2^e session, 41^e législature, 15 septembre 2014, p. 8:55.

La gestion d'importants portefeuilles de logements est une tâche complexe. Quand il n'y a pas d'autorité responsable en place, le fardeau incombe au chef et au conseil ou à l'administrateur de la bande. C'est une mission difficile.

Même si les avantages d'avoir du personnel s'occupant des questions de logement ont été soulignés lors des visites sur le terrain et dans les témoignages, le Comité a appris qu'il est très difficile de trouver, de garder, de payer et de former du personnel qualifié. Certains témoins ont indiqué qu'il est grandement temps de renforcer les capacités en matière de gestion des logements. Roxanne Harper, de Turtle Island Associates, a laissé entendre qu'il fallait faire plus pour avoir « des personnes qualifiées afin de protéger [la] population et les biens¹¹⁸ ». Des témoins ont fait observer que des collectivités ont « une équipe spécialiste du logement capable de gérer les biens immobiliers d'une valeur de plusieurs millions de dollars¹¹⁹ ».

Selon les témoignages recueillis par le Comité, le gouvernement fédéral s'est efforcé de renforcer la capacité des Premières Nations à gérer leurs portefeuilles de logements, notamment en organisant des ateliers et des séances de formation, en créant des occasions de réseautage et des initiatives spéciales, par l'intermédiaire d'AADNC et de la SCHL. Le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations (FLMPN) permet aux collectivités admissibles d'obtenir du soutien pour renforcer leurs capacités dans le domaine de l'habitation, et notamment « une aide financière permettant aux travailleurs d'obtenir des titres professionnels comptables ou la reconnaissance de titres de compétence dans des domaines techniques comme la gestion de l'eau, la gestion des eaux usées, les installations gazières et pétrolières, la gestion foncière et immobilière¹²⁰ ». Ces efforts visant à doter les collectivités des Premières Nations des compétences professionnelles de base sont vus comme essentiels à la résolution des problèmes, comme ceux liés à l'application des codes du bâtiment¹²¹.

Certains témoins ont indiqué qu'il serait utile, pour certaines collectivités, de profiter uniquement du volet du FLMPN visant le renforcement des capacités, sans utiliser le fonds pour les logements du marché. Par exemple, alors que les dirigeants de la communauté d'Eskasoni reconnaissaient les avantages du FLMPN en matière de

¹¹⁸ Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates Inc., *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 1^{er} avril 2014, p. 5:96.

¹¹⁹ Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates Inc., *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 1^{er} avril 2014, p. 5:98.

¹²⁰ John Beaucage, président du conseil des fiduciaires, Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 2, 2^e session, 41^e législature, 10 décembre 2013, p. 2:42.

¹²¹ Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 29 janvier 2014, p. 3:39.

renforcement des capacités, des responsables ont fait valoir que les critères d'admissibilité au fonds, notamment ceux concernant la gouvernance, sont trop restrictifs et lourds. Ils ont dit qu'il fallait aider leur collectivité dès le début, afin de lui *permettre d'être admissible* au FLMPN. Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, a dit au Comité qu'« en limitant le volet consacré au développement du potentiel des collectivités qui s'inscrivent au programme, on réduit l'efficacité de ce dernier ainsi que les montants en jeu¹²² ».

En plus de gérer les parcs immobiliers des collectivités, les gestionnaires d'habitations de partout au pays participent aux efforts de réduction des coûts d'entretien en sensibilisant les locataires et les propriétaires de logements dans les réserves aux notions de base concernant l'accession à la propriété et l'entretien des logements. Cela peut avoir des conséquences importantes sur la réduction des coûts d'entretien à long terme ainsi que sur la prévention de graves problèmes, comme le développement de moisissures. La mise en œuvre de tels programmes de sensibilisation et de remise en état nécessite toutefois du temps et de l'expertise. Un office d'habitation ou un gestionnaire spécialement voué aux questions de logement peuvent jouer un rôle fondamental à ce chapitre.

Renforcement des capacités pour la gestion et l'inspection des logements : Université Vancouver Island

L'Université Vancouver Island offre deux programmes qui contribuent au renforcement des capacités en matière de gestion et d'inspection des logements à l'intention des collectivités des Premières Nations :

Le **Programme de certificat de gestionnaire d'habitations pour les Premières Nations** permet de former des gestionnaires d'habitations grâce à six cours en ligne. Ce programme complet offre des cours en administration des logements, finances, communications interpersonnelles, ainsi que des notions de base en construction et rénovation. Les étudiants sont invités à échanger entre eux à propos de leurs expériences sur le terrain et, dans le cadre du programme de formation, ils sont appelés à établir un plan pour le logement dans leur collectivité. Comme les cours sont dispensés en ligne, les gestionnaires d'habitations peuvent continuer à travailler tout en améliorant leurs connaissances et leurs compétences. Le programme s'inspire grandement du matériel didactique de la SCHL mis à la disposition du public, ce qui permet aux étudiants de partager facilement leurs connaissances avec les membres de leur communauté.

L'Université Vancouver Island offre aussi un **Programme d'inspecteur en bâtiment pour les Premières Nations**. Ce programme, d'une durée de neuf semaines, a pour but d'enseigner aux étudiants une série de techniques d'inspection, notamment des sites, des travaux d'excavation, des étapes qui précèdent le remblayage et la pose des cloisons sèches, ainsi que les inspections finales, et donne de la formation en communications, premiers soins et remise en état des logements. Bien que l'Université Vancouver Island ne dispense actuellement ce cours que dans ses locaux, elle est en train d'adapter le programme pour l'offrir en ligne, ce qui en facilitera l'accès partout au pays. Actuellement, le programme n'accorde d'accréditation que pour les inspections au sein des collectivités des Premières Nations de Colombie-Britannique, mais l'Université cherche à rendre cette accréditation nationale et valable aussi bien dans les réserves qu'à l'extérieur des réserves afin d'accroître les possibilités d'emplois pour ses diplômés.

¹²² Bob Howsam, directeur exécutif, Ontario First Nations Technical Services Corporation, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2^e session, 41^e législature, 5 mars 2014, p. 4:90.

Le Comité a eu la chance de rencontrer un grand nombre de gestionnaires d'habitations exceptionnels. Il tient d'ailleurs à les féliciter pour leur dévouement et pour tous les efforts qu'ils déploient dans la recherche de pratiques et de solutions novatrices dans les collectivités des Premières Nations partout au pays. Le Comité a pu voir de près l'influence que peut exercer un gestionnaire d'habitations dans une communauté. Les collectivités ayant des gestionnaires d'habitations sont plus susceptibles de se doter de politiques sur le logement transparentes; d'avoir et d'appliquer des codes du bâtiment; de mettre en œuvre des programmes d'inspection et d'entretien; et de percevoir les loyers pour contribuer à l'entretien des parcs immobiliers.

Certaines collectivités ont mis en œuvre des politiques et des règlements en matière de logement, notamment des politiques sur la location. Des témoins ont rappelé au Comité que l'application de ces dispositions est particulièrement difficile dans les petites collectivités, surtout quand la responsabilité incombe directement au chef et au conseil sans le soutien d'un office d'habitation ou d'une équipe s'occupant spécialement du logement. Le témoignage livré par Frank Bighead, du Grand conseil de Prince Albert, illustre bien cette difficulté :

On peut adopter des règlements à profusion, mais si quelqu'un ne les respecte pas — et c'est là le fond du problème — qui prendra l'initiative de l'expulser? [...] Y a-t-il un politicien qui se rendrait chez l'un de ses voisins ou de ses électeurs pour lui signifier son expulsion? Il ne resterait pas politicien très longtemps¹²³.

Le Comité a appris que le fait d'avoir le personnel nécessaire en place est essentiel pour établir un régime de location dans les réserves. Actuellement, les Premières Nations qui veulent embaucher un gestionnaire d'habitations doivent trouver les fonds dans leurs propres budgets d'immobilisations ou puiser dans leurs revenus pour financer ce poste. Plusieurs témoins¹²⁴ ont demandé que le gouvernement fédéral prévoie des fonds dédiés, pour les dépenses liées aux postes de gestion et d'entretien des habitations dans les collectivités des Premières Nations, dans le cadre du financement de base qui leur est accordé.

¹²³ Frank Bighead, directeur, Services techniques, Grand conseil de Prince Albert, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 28 mai 2014, p. 6:137.

¹²⁴ Y compris le chef Shining Turtle, de Chiefs of Ontario; le chef Perry Bellegarde, de la Federation of Saskatchewan Indian Nations; et Roxanne Harper, de Turtle Island Associates.

J. Désaccord sur la responsabilité du logement dans les réserves

Le logement est-il un droit issu de traités? Et l'éducation? Et l'eau? Il semble y avoir un énorme fossé entre ce que nous pensons et ce que le gouvernement pense. Il faut des efforts pour combler ce fossé¹²⁵.

Le logement dans les réserves est une responsabilité partagée par les collectivités des Premières Nations et deux ministères ou organismes fédéraux, AADNC et la SCHL. Or, le Comité a appris qu'il n'y a pas d'entente quant aux rôles et responsabilités de chacun de ces acteurs en ce qui a trait à l'offre de logements. De plus, dans de nombreuses collectivités, il y a une certaine ambiguïté en ce qui concerne la responsabilité relative à l'entretien des logements; on ne peut clairement établir si cette responsabilité incombe avant tout aux personnes qui occupent les logements, aux dirigeants des Premières Nations ou au gouvernement fédéral. Le manque de clarté à l'égard de la responsabilité en matière de logement conduit à une situation que Chris Maracle a qualifié d'« impasse » et dans laquelle la pénurie de logements continue d'augmenter et le parc immobilier actuel de se détériorer.

Plusieurs témoins ont fait valoir devant le Comité qu'il existe des droits issus de traités en matière de logement¹²⁶. Ce point de vue est clairement exprimé dans le témoignage de Frank Bighead, directeur des Services techniques du Grand conseil de Prince Albert, qui reprend une position défendue par beaucoup de peuples des Premières Nations, notamment en Ontario et dans les Prairies :

La position du Grand conseil de Prince Albert est claire : nous croyons que le droit à un abri décent et sécuritaire, ce qui inclut le logement, les rénovations et les infrastructures connexes, est un droit conféré par traité et fait partie des responsabilités foncières et budgétaires du gouvernement fédéral. Cette prise de position est fondée sur *la relation particulière qui unit les Premières Nations et la Couronne et qui remonte à la Proclamation royale de 1763. Cette position est renforcée par l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 et par les articles 25 et 34 de la Loi constitutionnelle de 1982*¹²⁷.

¹²⁵ Arnold Gardner, chef, Première Nation d'Eagle, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2^e session, 41^e législature, 15 septembre 2014.

¹²⁶ Ces témoins sont notamment Perry Bellegarde, chef, Federation of Saskatchewan Indian Nations; Frank Bighead, Grand conseil de Prince Albert; Mike Morris, conseiller, Première Nation de Kasabonika Lake; ainsi que des dirigeants communautaires de nombreuses collectivités du Nord de l'Ontario, comme Kitchenuhmaykoosib Inninuwug.

¹²⁷ Frank Bighead, directeur, Services techniques, Grand conseil de Prince Albert, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 28 mai 2014, p. 6:110.

D'un autre côté, jusqu'ici, le gouvernement du Canada « n'a pas reconnu le droit universel au logement subventionné par le secteur public, ni à titre de droit issu de traités ni à titre de droit ancestral. Il voit plutôt la subvention au logement comme une mesure sociale¹²⁸ ». Le gouvernement fédéral maintient que la responsabilité concernant la question du logement est partagée, et qu'il incombe ce qui suit aux partenaires des Premières Nations :

Les Premières Nations possèdent et exploitent les logements dans les réserves et sont responsables de l'achèvement et de la gestion continue des projets de logements. Ainsi, elles voient notamment à percevoir les loyers, à assurer la réparation et l'entretien des unités d'habitation et à veiller à ce que les nouvelles unités construites répondent minimalement ou surpassent aux exigences du Code national du bâtiment du Canada ou d'un code équivalent acceptable¹²⁹.

Selon une évaluation du Programme de logement dans les réserves d'AADNC : « Le fait de clarifier la définition du partage des responsabilités pourrait améliorer les résultats¹³⁰. »

K. Réactivité d'Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada aux défis des collectivités

La personne aux Affaires indiennes devrait connaître la Première Nation en question et être capable de parler en son nom au bureau régional, pour leur dire : « Ils ont besoin de cela. Quel est le problème? »¹³¹

De manière générale, les Premières Nations se sont accordées pour dire que leurs besoins ne sont pas dûment pris en considération par les responsables fédéraux dans l'élaboration des lois, des politiques et des programmes. Beaucoup de collectivités des Premières Nations de l'Ontario, notamment celles d'Eagle Lake, d'Attawapiskat, de Sandy Lake et de Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, ainsi que les Ojibways de Pic River et la Première Nation d'Atikameksheng Anishnawbek ont déploré que les fonctionnaires ministériels ne soient pas venus les rencontrer sur le terrain pour prendre toute la mesure des difficultés

¹²⁸ Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones : Vers un ressourcement*, vol. 3, p. 423.

¹²⁹ Canada, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Vérification intégrée : Première Nation d'Attawapiskat*, 2012.

¹³⁰ AADNC, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement de l'examen, Secteur de la vérification, *Évaluation du Programme de logement dans les réserves d'AINC*, février 2011.

¹³¹ Charles Baxter Sr., gestionnaire d'habitations, Première Nation de Constance Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2^e session, 41^e législature, 15 septembre 2014, p. 8:43.

auxquelles ces collectivités font face. Ils ont souligné qu'on les met souvent à contribution pour remplir des déclarations et des demandes afin de se conformer aux critères établis par le Ministère, ce qu'ils trouvent fastidieux.

Les dirigeants des Premières Nations se sont dits préoccupés du manque de compréhension de l'urgence de la situation de la part du Ministère. Le témoignage du chef Arnold Gardner, de la Première Nation d'Eagle Lake, traduit l'inquiétude générale exprimée lors des visites effectuées par le Comité un peu partout au pays – du fait que les représentants du Ministère ne sont pas allés les voir dans leur communauté pour constater par eux-mêmes les défis qu'ils doivent surmonter en matière de logement et d'infrastructures :

J'aimerais aussi vous dire, et ce, très honnêtement, car je suis comme ça, que d'après moi, notre peuple a des réponses. Je pense qu'en tant que leaders, nous avons des réponses. Malheureusement, bien des employés ne comprennent pas de quoi ils parlent. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a des bureaux ici, à Thunder Bay. Je dirais qu'en 20 ans comme chef, je ne suis pas allé plus de six fois à leurs bureaux. Ils ne savent pas parce qu'ils ne viennent pas dans notre communauté¹³².

Des témoins et des membres des Premières Nations que le Comité a rencontrés dans les collectivités ont souligné la nécessité de tenir des consultations. L'éminent architecte canadien Douglas Cardinal a expliqué comment l'absence de consultation a donné lieu à des politiques et des programmes qui ne tiennent pas compte des besoins de la communauté :

J'ai constaté que le principal problème auquel les communautés sont confrontées, c'est le manque d'écoute et de respect envers les Premières Nations, qui ne sont que très peu consultées au sujet de l'élaboration des programmes et des systèmes. Ces derniers ne s'inspirent pas des habitants des communautés, mais sont plutôt conçus à l'extérieur de ces dernières et imposés aux gens comme étant ce qu'il y a de mieux pour eux. Je pense que ce manque de respect et de réelle compréhension des communautés des Premières Nations est la raison de la situation affligeante dans laquelle elles se trouvent¹³³.

¹³² Arnold Gardner, chef, Première Nation d'Eagle Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2^e session, 41^e législature, 15 septembre 2014, p. 8:55.

¹³³ Douglas Cardinal, architecte, à titre personnel, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2^e session, 41^e législature, 28 mai 2014, p. 6:94.

Certains témoins ont déclaré que leurs collectivités étaient mécontentes du fait qu'on leur demande de s'adapter en fonction des programmes offerts par les ministères et organismes fédéraux au lieu de prendre comme prémisse les besoins des Premières Nations. Par exemple, le Comité a appris que, dans la collectivité des Six Nations de Grand River, située près de la ville de Brantford, en Ontario, les responsables communautaires ont été maintes fois invités à participer au Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, même si ce fonds ne répond pas aux besoins actuels de la collectivité; la collectivité des Six Nations a accès à un important fonds de prêts renouvelables qu'elle utilise pour financer ceux qui souhaitent hypothéquer leur maison. Cela illustre la dynamique dont le Comité a entendu parler de façon récurrente – selon laquelle on demande aux collectivités de rentrer dans le moule de programmes préconçus qui ne répondent pas à leurs besoins.

L. Le logement dans les collectivités éloignées et nordiques

Les collectivités éloignées et nordiques du Canada partagent de nombreux défis communs. Les visites que le Comité a effectuées dans des collectivités du Nord de l'Ontario confirment les observations du chef Shining Turtle, de la Première Nation de Whitefish, qui a décrit les besoins en matière de logement dans le Nord en ces termes :

Les besoins du Nord en matière de logement demandent une attention particulière. La construction de logements de qualité dans le Nord coûte cher. Le fonctionnement et l'entretien des maisons coûtent cher. Quiconque connaît les collectivités du Nord le sait. Cela tient au coût élevé du transport, de l'énergie et des matériaux de construction, à la pénurie d'ouvriers qualifiés, à la brièveté de la saison de construction et à la rigueur du climat¹³⁴.

Dans les collectivités éloignées du Nord, aux coûts de construction s'ajoutent les coûts de transport des matériaux par barge ou route d'hiver. Lorsque la saison hivernale n'est pas assez froide pour permettre l'ouverture de routes d'hiver, les matériaux doivent être acheminés par avion dans les collectivités. Des témoins ont indiqué que les niveaux de financement des logements dans le Nord n'ont pas augmenté au même rythme que les coûts, ce qui est venu compliquer davantage la construction de logements. Ces difficultés sont aggravées par le fait que beaucoup de ces

« Dans notre collectivité, il n'y a pas de Canadian Tire ou d'autres magasins. Pour se rendre au magasin le plus proche, il faut dépenser environ 1 200 \$ en billets d'avion. Les réparations de base sont souvent partiellement terminées par les propriétaires de logements, car ils ne peuvent pas acheter les matériaux nécessaires. » (Chef Theresa Spence, Première Nation d'Attawapiskat)

¹³⁴ Chef Shining Turtle, Première Nation de Whitefish River, Chiefs of Ontario, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 2 avril 2014, p. 5:120.

collectivités ont un accès limité à une économie locale et accusent des taux de chômage élevés, de sorte qu'il est pratiquement impossible, pour des particuliers, de se faire construire une maison. Ces collectivités sont donc particulièrement tributaires du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'offre de logements.

Même si AADNC tient compte des coûts accrus dans les collectivités éloignées et nordiques, en appliquant un indice d'éloignement et d'isolement à leurs formules de financement, des témoins ont fait remarquer que cet indice ne correspond pas aux besoins des collectivités et que¹³⁵ les montants alloués pour tenir compte du facteur d'éloignement « doivent être grandement augmentés¹³⁶ ».

Outre la nécessité d'accroître le financement destiné aux collectivités nordiques, des témoins ont expliqué au Comité qu'il fallait proposer des logements adaptés et durables dans le Nord, et prendre en compte « les aspects économiques et environnementaux, ainsi que les considérations sociales, culturelles et de santé¹³⁷ ».

Étant donné les problèmes particuliers auxquels sont confrontées les collectivités nordiques, certains témoins ont insisté sur la nécessité d'élaborer une stratégie en matière de logement pour les collectivités éloignées et nordiques¹³⁸.

M. Gestion des terres

Dans le cadre de ses missions d'étude, le Comité s'est rendu dans des collectivités de Premières Nations ayant adopté divers régimes fonciers. Certaines de ces collectivités appliquent le cadre de gestion des terres de la *Loi sur les Indiens*, et peuvent se servir des certificats de possession pour allouer des propriétés foncières individuelles dans les réserves. D'autres sont assujetties à la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations* (LGTPN) et ont adopté leurs propres lois concernant le zonage et les terrains à vocation résidentielle. La Première Nation de Westbank fonctionne en vertu d'une entente sur l'autonomie gouvernementale. Il est important de souligner que les dispositions foncières de la *Loi sur les Indiens* ne s'appliquent plus aux Premières Nations qui sont autonomes ou assujetties à la LGTPN.

¹³⁵ Alex McDougall, chef, Première Nation de Wasagamack, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2^e session, 41^e législature, 15 septembre 2014, p. 8:66.

¹³⁶ Première Nation de Kasabonika Lake. *Mémoire au Comité sénatorial des peuples autochtones*, 15 septembre 2014, p. 4.

¹³⁷ Les Louttit, grand chef adjoint, Première Nation de Nishnawbe-Aski, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2^e session, 41^e législature, 15 septembre 2014, p. 8:84.

¹³⁸ Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates Inc., *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 1^{er} avril 2014, p. 5:82.

Le Comité a appris que l'interdiction de vendre ou de céder des terres de réserve à des tiers et les restrictions visant la saisie ces terres prévues dans la *Loi sur les Indiens* sont à l'origine de quelques-uns des principaux obstacles à l'accession à la propriété dans les réserves. En effet, l'interdiction de la vente de terrains freine le développement du marché immobilier dans les réserves, et les restrictions applicables à la saisie font en sorte que la plupart des institutions financières sont réticentes à accorder des prêts hypothécaires traditionnels pour des propriétés situées dans des réserves.

Plusieurs collectivités ont fait part au Comité des approches innovantes auxquelles elles ont eu recours pour faciliter l'accession à la propriété en tenant compte des régimes fonciers existants. L'utilisation novatrice des terres a également généré des occasions de développement économique, qui ont permis à certaines Premières Nations, dont celle d'Atikameksheng Anishnawbek, de réinvestir dans le logement pour les membres de la communauté. En outre, le Comité a entendu parler du recours à des baux de 99 ans pour favoriser la construction de logements et le développement économique selon différents types de régimes fonciers. La Première Nation de Westbank a adopté une approche particulièrement novatrice en matière de location, appelée « bail A à A », en vertu de laquelle les résidents se louent leur parcelle de terrain à eux-mêmes et utilisent le bail comme garantie pour des prêts bancaires.

Bail « A à A » dans la Première Nation de Westbank

La Première Nation de Westbank (PNW) est une collectivité agissant selon les termes d'un accord sur l'autonomie gouvernementale; elle utilise une approche novatrice en matière de location qui permet aux membres de la communauté d'obtenir des prêts hypothécaires privés. Dans le passé, la collectivité a recours à des baux de 99 ans pour favoriser le développement commercial, mais elle a aussi commencé à utiliser ces types de baux pour permettre l'accession à la propriété. Selon une approche que la PNW appelle le bail « A à A », un membre de la bande à qui on a attribué une terre peut se louer cette parcelle de terrain à lui-même et utiliser le bail comme garantie pour obtenir un prêt hypothécaire auprès d'une banque. Le membre de la bande est à la fois propriétaire et locataire. En cas de défaut de paiement, la banque peut saisir le bien loué, c'est-à-dire qu'elle aura l'usage de la terre pendant le reste des années du bail de 99 ans, mais la PNW conservera tout de même le titre de propriété sur la terre en question. Cette approche a pour effet de créer un intérêt foncier commercialisable, mais la PNW n'a pas à faire partie de la transaction.

Des témoins ont aussi déclaré que le processus d'ajout aux réserves, que le Comité a étudié en 2012, permet de créer des occasions de développement économique et donc d'accéder à de précieuses terres pour la construction de logements. Les témoins –

notamment ceux représentant la Première Nation d'Eskasoni – ont laissé entendre que le processus en question est long et laborieux¹³⁹.

Le Comité a aussi entendu le témoignage de C. T. (Manny) Jules, commissaire en chef de la Commission de la fiscalité des Premières Nations, sur sa proposition concernant la propriété en fief simple dans les collectivités des Premières Nations. Sa proposition consiste essentiellement à transférer les droits détenus sur des terres de réserve de la Couronne aux Premières Nations. Chaque Première Nation pourrait ensuite transférer la propriété en fief simple à ses membres, ou à des tierces parties, si elle le souhaite. M. Jules a expliqué que cela pourrait se faire dans le cadre d'une loi à adhésion facultative¹⁴⁰.

N. Financement des infrastructures liées au logement

Le Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE) d'AADNC constitue la pierre angulaire des efforts déployés par le gouvernement du Canada pour soutenir les infrastructures communautaires des réserves des Premières Nations.

Les fonds versés dans le cadre de ce programme, qui s'élèvent à plus d'un milliard de dollars par année, sont investis dans quatre secteurs principaux : le logement, l'éducation, les réseaux d'aqueduc et de traitement des eaux usées et les autres infrastructures (routes et ponts, protection-incendie, électrification, installations communautaires, etc.). En outre, le programme compte trois volets de financement : fonctionnement et entretien (F et E), petits projets d'immobilisations (de moins de 1,5 million de dollars) et grands projets d'immobilisations (de plus de 1,5 million de dollars).

Le Comité a appris que les collectivités des Premières Nations sont confrontées à des choix difficiles lorsqu'elles doivent allouer les fonds pour les projets d'immobilisations. Les fonds versés dans le cadre de ce programme sont destinés aux travaux de rénovation, au logement, au transport, à la réfection, aux systèmes d'approvisionnement en eau et d'élimination des eaux usées, à l'agrandissement des écoles, aux chemins d'accès, à la mise à niveau, à la construction, à la restauration, à l'électrification et à la gestion des déchets¹⁴¹.

¹³⁹ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Ajouts aux réserves : Accélérer le processus*, 2012, 9^e rapport, 41^e législature, 1^{re} session.
<http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/appa/rep/rep09nov12-f.pdf>.

¹⁴⁰ Pour connaître les détails de la proposition, voir [Le droit de propriété des Premières Nations](#). Le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes a étudié cette proposition dans son [Étude de la gestion des terres et du développement économique durable sur les terres des réserves des Premières Nations](#) de 2014.

¹⁴¹ Chef Shining Turtle, Première Nation de Whitefish River, Chiefs of Ontario, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n^o 5, 2^e session, 41^e législature, 2 avril 2014, p. 5:115.

Des témoins de partout au pays ont également souligné le rapport important entre logement et infrastructures liées au logement. Certains ont indiqué que le coût de ces infrastructures, comme les réseaux d'aqueducs et d'égouts, est d'environ 30 000 à 40 000 \$ par terrain. Le Comité a appris que dans la collectivité d'Eskasoni, en Nouvelle-Écosse, par exemple, la communauté voudrait bâtir plus d'habitations en puisant dans ses propres revenus, mais qu'elle a besoin de capitaux pour le développement des infrastructures liées au logement. Joe McKayon, gestionnaire, Services techniques, au Conseil tribal de Meadow Lake, a expliqué que « certaines collectivités n'ont toujours pas de terrains viabilisés qui permettent de concrétiser leurs plans¹⁴² » de construction de logements. Les dirigeants des collectivités des Premières Nations de Sandy Lake, d'Atikameksheng Anishnawbek et des Six Nations ont tous souligné que les programmes fédéraux en matière de logement ne prévoient pas les fonds requis pour la viabilisation des terrains, de sorte que certaines Premières Nations ne peuvent profiter des fonds disponibles pour la construction de logements étant donné qu'elles n'ont pas les moyens de payer les coûts supplémentaires d'arpentage et de viabilisation des terrains.

Harold Calla a expliqué que le manque de financement pour les infrastructures permettant la construction de lotissements résidentiels constitue un obstacle à l'accession à la propriété dans les réserves. Voici ce qu'il a dit au Comité :

Les Premières Nations ne disposent d'aucun financement pour les infrastructures dans les subdivisions résidentielles, puisque les gouvernements doivent s'occuper des systèmes d'eau. Donc, les projets de construction de routes, d'égouts et de systèmes d'eau potable dans les subdivisions résidentielles sont rares, voire inexistant¹⁴³.

Il a laissé entendre qu'une avenue prometteuse à explorer serait que la SCHL s'efforce de « rehausser la cote de crédit afin de soutenir le développement des infrastructures, pas seulement des maisons¹⁴⁴ ».

¹⁴² Joe McKayon, gestionnaire, Services techniques, Conseil tribal de Meadow Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 9 avril 2014, p. 5:188.

¹⁴³ Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 29 janvier 2014, p. 3:30.

¹⁴⁴ Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 29 janvier 2014, p. 3:31.

Reconnaissant l'importance majeure des infrastructures liées au logement pour la capacité des Premières Nations à construire des logements, le Comité poursuivra son examen de la question dans la prochaine phase de son étude sur les infrastructures.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Il est indéniable que de nombreuses collectivités des Premières Nations au pays sont confrontées à de graves problèmes de logement; beaucoup font face à des pénuries. En outre, les logements existants sont souvent de piètre qualité et nécessitent des réparations majeures, en partie à cause des niveaux élevés de contamination aux moisissures.

Certaines collectivités ont réussi à profiter des occasions de développement économique et à utiliser les revenus qu'elles en ont tirés pour le logement et les infrastructures liées au logement. D'autres, qui n'ont pas encore eu cette chance ou dont les possibilités de développement économique sont limitées, devraient continuer de dépendre fortement des fonds alloués par le gouvernement fédéral pour combler leurs besoins en matière de logement. Or, la même approche uniforme ne conviendra pas nécessairement à toutes les collectivités. Pour obtenir de meilleurs résultats, il faudra proposer différentes options et solutions adaptables en fonction des besoins locaux.

Il est inéluctable que pour répondre aux besoins en matière de logements et d'infrastructures dans beaucoup de collectivités des Premières Nations, il faudra mobiliser des ressources supplémentaires – tant financières qu'humaines. La majorité des témoins qui ont comparu devant le Comité ont laissé entendre que le niveau de financement fédéral consacré au logement est depuis longtemps insuffisant, et que la demande de logements dépasse la capacité de répondre aux besoins. Le Comité convient que le niveau de financement du gouvernement fédéral est un élément important pour remédier à la situation actuelle du logement, mais que l'accroissement du financement destiné au logement n'est qu'une partie de la solution. L'effet du financement est optimisé quand les structures adéquates sont en place : quand les rôles et responsabilités de chacun en matière de logement sont bien compris; quand d'autres options s'ajoutent au parc d'habitations construit grâce à l'aide du gouvernement fédéral, comme l'offre de logements du marché, et de solutions de financement, tels que les fonds de prêts renouvelables; quand les programmes de financement du gouvernement fédéral prennent correctement en considération les coûts et les défis associés à la construction de logements de qualité dans les régions éloignées et nordiques; et quand les collectivités disposent des structures leur permettant de gérer et d'entretenir adéquatement leurs parcs résidentiels. Ce sont là autant de conditions essentielles à réunir pour s'attaquer à la crise du logement qui frappe actuellement de nombreuses collectivités des Premières Nations.

Bien qu'il continue de recueillir des témoignages sur le logement et les infrastructures, le Comité tient à souligner, dans le présent rapport intérimaire, la nécessité de disposer de bases solides pour régler les sérieux problèmes de logement dans les collectivités des Premières Nations.

O. Solidifier les assises

Dans un mémoire qu'il a soumis au Comité, le vérificateur général du Canada a parlé des obstacles structurels qui nuisent grandement à l'amélioration des conditions de vie dans les collectivités des Premières Nations. Voici les obstacles recensés : « Le niveau des services à assurer est mal défini; il n'y a pas de fondement législatif; les mécanismes de financement sont inappropriés; il manque d'organisations capables de veiller à la prestation de services à l'échelle locale¹⁴⁵. »

Le Comité est d'avis que ces obstacles structurels s'appliquent aussi au logement et qu'il faudra les surmonter comme il se doit pour remédier au piètre état de la situation du logement dans beaucoup de collectivités des Premières Nations. Dans le présent chapitre, le Comité décrit quelques-uns des principaux problèmes structurels dont il a pris connaissance dans le cadre de ses audiences et de ses visites sur le terrain. Les voici :

- la nécessité de clarifier les rôles et responsabilités incombant respectivement au gouvernement fédéral et aux Premières Nations en ce qui a trait à la construction et à l'entretien des habitations;
- la nécessité de faire preuve de souplesse, dans le cadre des programmes et des politiques, afin de s'adapter à la diversité des circonstances auxquelles font face les communautés;
- la nécessité de renforcer les capacités locales pour la construction et la gestion des habitations.

P. Nécessité de clarifier les rôles et responsabilités de chacun

À l'extérieur des réserves, les domaines de compétence en matière de logement et d'infrastructures sont clairement définis. En effet, les administrations municipales doivent répondre aux besoins en infrastructures sur leur territoire. Les municipalités établissent des plans d'urbanisme pour faire avancer leurs projets de manière systématique et organisée. Elles adoptent des règlements et mettent en place les structures nécessaires pour assurer leur application. Les gouvernements provinciaux adoptent des codes du bâtiment qui déterminent les normes minimales pour la construction d'habitations. Les administrations municipales ont la capacité et la responsabilité d'appliquer ces codes. Beaucoup de municipalités ont d'ailleurs des services de planification et des services du logement.

La situation est bien différente dans de nombreuses collectivités des Premières Nations. En effet, beaucoup d'entre elles n'ont pas de tels services pour élaborer des règlements et

¹⁴⁵ Michael Ferguson, vérificateur général, Bureau du vérificateur général du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2^e session, 41^e législature, 5 février 2014, p. 3:73.

les faire appliquer. En plus de ce manque de capacité, il y a aussi un manque de clarté à l'égard des attentes concernant les codes du bâtiment, par exemple. Même si le gouvernement fédéral considère que la responsabilité d'adopter et de mettre en œuvre les codes du bâtiment incombe à chaque Première Nation, toutes les Premières Nations ne partagent pas le point de vue du gouvernement sur ce point. À cause de cette situation déplorable, la majorité des Premières Nations ne se sont pas dotées de codes du bâtiment exécutoires, et même si elles en avaient, elles n'auraient pas la capacité de les faire respecter; cela a eu de graves conséquences sur la qualité des logements construits dans les réserves.

Outre l'absence de clarté concernant les codes du bâtiment, on ne sait pas non plus précisément qui est responsable du paiement des habitations. Tout au long des audiences, le Comité a recueilli des opinions très diverses sur cette question. Certains considèrent que la responsabilité de fournir des logements dans les réserves revient au gouvernement fédéral. D'autres pensent que les Premières Nations ont un rôle à jouer à ce chapitre, en puisant dans leurs revenus propres, et d'autres encore estiment que ceux qui occupent les logements devraient assumer une part des coûts.

Le Comité reconnaît l'importance de dialoguer avec les Premières Nations afin de préciser les attentes. Le Comité reconnaît la nécessité de préciser les rôles, les responsabilités et les niveaux de service pour faire des progrès dans le règlement des problèmes de logement dans les réserves. Comme l'a expliqué John G. Paul, directeur exécutif au Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, afin de bien clarifier la situation, il faut également mener de véritables consultations au sujet des codes du bâtiment :

Il faut que vous en discutiez avec les gens des collectivités à l'autre bout du processus pour l'envisager selon leur vision du monde, puis l'envisager en fonction de la vision du monde des dirigeants et des gestionnaires. Ensuite, il faut s'adresser aux organisations et à l'APN¹⁴⁶.

Il est important de bien consulter les Premières Nations et d'assurer leur participation, parce qu'autrement, il est impossible de trouver des solutions à distance compte tenu des différences entre les communautés.

¹⁴⁶ John G. Paul, directeur exécutif, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2^e session, 41^e législature, 13 mai 2014, p. 6:87.

Q. Nécessité de faire preuve de souplesse pour répondre aux besoins des diverses collectivités

Tel qu'indiqué précédemment, il existe des disparités importantes entre les collectivités des Premières Nations. Certaines tiennent à la capacité de celles-ci de participer aux occasions de développement économique ou d'en profiter, alors que d'autres sont attribuables à leur situation géographique. Les efforts déployés pour s'attaquer aux problèmes de logement dans les réserves doivent prendre en compte ces différences.

Le Comité reconnaît que pour améliorer la situation du logement, il faudra proposer un éventail d'options, comme celle consistant à faciliter l'accès à des logements du marché ainsi qu'à des capitaux. Certaines collectivités des Premières Nations, comme celle de Curve Lake et des Six Nations, ont créé depuis longtemps des fonds de prêts renouvelables permettant à leurs membres d'accéder à la propriété. D'autres se prévalent du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations pour accroître l'offre de logements du marché sur leur territoire. D'autres encore utilisent leurs revenus propres pour faire construire des habitations ou mettre en place les infrastructures liées au logement, comme des routes et des réseaux d'aqueducs et d'égouts. Étant donné que l'ampleur du déficit de logements dans les réserves ne peut être réduite uniquement par l'injection de fonds fédéraux, toutes ces approches doivent être soutenues. Il faudra donc que le gouvernement fédéral travaille avec l'Assemblée des Premières Nations pour voir comment le ministère pourrait faciliter et soutenir les programmes de fonds de prêts renouvelables et d'autres initiatives de financement qui ont fait leurs preuves localement.

L'éventail des options disponibles pour combler les besoins en matière de logement dans les réserves doit aussi prendre en compte la réalité des collectivités rurales et éloignées, où la situation du logement est souvent plus critique. Le Comité est d'accord avec des témoins comme Roxanne Harper, de Turtle Island Associates, qui a insisté sur la nécessité impérieuse d'élaborer une stratégie pour les régions éloignées et nordiques. Une telle stratégie permettrait de régler des problèmes comme « les coûts de construction plus élevés, les coûts d'entretien et de réparation plus élevés, l'accès limité à la main-d'œuvre qualifiée, l'accroissement du coût des services publics, les taux de chômage ou d'aide sociale élevés et, surtout, le cycle de vie plus court des bâtiments résidentiels dans le Nord¹⁴⁷ ».

R. Nécessité de renforcer les capacités locales pour la construction et la gestion des habitations

Le Comité a appris que la mise en œuvre de politiques judicieuses en matière de gestion et d'entretien des logements contribue à améliorer l'état du parc résidentiel existant et à

¹⁴⁷ Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates Inc., *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 1^{er} avril 2014, p. 5:82.

créer les conditions permettant d'attirer les capitaux pour élargir le portefeuille de logements. Par exemple, ceux qui construisent des habitations dans des réserves font pression auprès de leur collectivité pour l'instauration d'un processus d'inspection. Pour mettre en œuvre ces politiques et procédures, il faudra investir dans les ressources humaines. C'est pourquoi le Comité insiste sur la nécessité d'avoir du personnel compétent pour gérer le parc résidentiel; intégrer les pratiques permettant d'avoir des logements viables sur le plan financier et environnemental; entretenir les logements et sensibiliser les membres de la communauté à l'entretien de leur habitation. Le Comité a appris que les fonds destinés à couvrir les dépenses pour les postes de gestionnaires d'habitations devraient faire partie du financement de base accordé aux bandes pour le logement.

Renforcer les capacités locales de gestion des logements permet aussi aux collectivités d'établir un système pour la mise en place d'un régime locatif (d'allocation-logement obligatoire) lorsqu'elles le jugent approprié. La perception des loyers peut constituer une source de revenus permettant de payer les réparations, les rénovations et la construction de logements neufs. Pourtant, beaucoup de collectivités des Premières Nations n'ont pas établi de régime locatif pour leurs logements à cause, notamment, du manque de soutien politique, du manque de personnel pour instaurer un régime locatif ou du manque de dynamisme de l'économie locale pour générer les revenus nécessaires qui permettraient de faire payer des loyers. Le Comité a appris qu'il est essentiel d'avoir les ressources humaines et les politiques requises pour mettre en œuvre un régime locatif dans les réserves.

Le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations (FLMPN) favorise le renforcement des capacités des collectivités en matière de gestion des logements, comme les politiques sur le logement et la création d'un office d'habitation. Le Comité a appris que grâce au volet du FLMPN consacré au renforcement des capacités les « fournisseurs de logements autochtones sont plus qualifiés et plus expérimentés, la collectivité est plus forte, et ses dirigeants comprennent l'importance de la croissance et de la viabilité économique en matière de logement¹⁴⁸ ». Plusieurs témoins ont dit au Comité que le processus permettant d'accéder au Fonds était trop lourd. Ils ont indiqué qu'il serait utile, pour certaines collectivités, de profiter uniquement du volet du FLMPN visant le renforcement des capacités, sans utiliser le fonds pour les logements du marché tant qu'elles ne sont pas prêtes. Ce serait un moyen d'élargir le volet du renforcement des capacités du FLMPN.

¹⁴⁸ *Ibid.*

S. Deux solitudes

Le Comité a découvert des problèmes incroyables et des réussites inspirantes. Il reconnaît l'ampleur des défis liés au logement dans les réserves; ces défis ne sont d'ailleurs pas les mêmes d'un bout à l'autre du pays. Il existe deux types de situations, totalement différentes. Dans la plupart des collectivités éloignées que le Comité a visitées ou dont il a entendu parler, la situation du logement est critique et étroitement liée à la pauvreté de la Première Nation et de ses membres. Les circonstances sont radicalement différentes de celles qu'on retrouve dans les collectivités des Premières Nations qui ont profité du développement économique et tiré avantage d'occasions novatrices en matière de logement et de financement. Il faudra tenir compte de ces deux réalités dans la recherche de solutions.

Dans la deuxième phase de son étude sur les infrastructures, le Comité continuera de recueillir des témoignages essentiels qui lui permettront de formuler ses grandes recommandations afin de s'assurer que les membres des Premières Nations de partout au pays aient accès à des logements de grande qualité.

ANNEXE A: TÉMOINS

Date	Témoins	Mémoire
Le mardi 26 novembre 2013		
<i>Affaires autochtones et Développement du Nord Canada</i>	Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures; Tara Hutchinson, analyste principale en matière de politiques.	X
<i>Société canadienne d'hypothèques et de logement</i>	Debra Darke, vice-présidente, Activités régionales et aide au logement; Jeannie Dempster, directrice, Division de la coordination des politiques stratégiques.	X
Le mercredi 27 novembre 2013		
<i>Affaires autochtones et Développement du Nord Canada</i>	Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures; Annie Comtois, gestionnaire principale des programmes, Direction de la planification, surveillance et production de rapports; Patrick Haggerty, gestionnaire principal en matière de politiques, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures; Paul Schauerte, gestionnaire principal en matière de politiques, Développement des programmes et de partenariats régionaux.	X
Le mardi 3 décembre 2013		
<i>Association nationale des agents du bâtiment des Premières Nations</i>	Keith Maracle, vice-président, Relations gouvernementales; John Kiedrowski, gérant de projet.	X
<i>Conseil national de développement économique des Autochtones</i>	Dawn Madahbee, vice-présidente	X

Le mardi 10 décembre 2013		
<i>Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations</i>	John Beaucage, président du conseil des fiduciaires; Deborah Taylor, directrice exécutive.	
Le mercredi 29 janvier 2014		
<i>Conseil de gestion financière des Premières nations</i>	Harold Calla, président du conseil d'administration.	X
Le mardi 4 février 2014		
<i>Santé Canada</i>	Ivy Chan, directrice, Division de santé environnementale et publique, Conseils interprofessionnels et aide aux programmes, Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits; Debra Gillis, directrice générale intérimaire, Conseils Interprofessionnels et aide aux programmes, Direction générale de la Santé des Premières Nations et des Inuits.	X
<i>Instituts de recherche en santé du Canada</i>	Nancy Edwards, directrice scientifique, Institut de la santé publique et des populations; Malcolm King, directeur scientifique, Institut de la santé des Autochtones.	X
Le mercredi 5 février 2014		
<i>Bureau du vérificateur général du Canada</i>	Michael Ferguson, vérificateur général du Canada; Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint; Frank Barrett, directeur principal.	X
Le mardi 11 février 2014		
<i>Assemblée des Premières Nations</i>	Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national; Glenn Hudson, chef, Première nation de Peguis, Manitoba; Madeleine Paul, chef, Première nation d'Eagle Village, Québec.	X

Le mercredi 12 février 2014		
<i>Association des pompiers autochtones du Canada</i>	Arnold Lazare, directeur; Richard Kent, secrétaire et trésorier.	X
<i>Association canadienne des chefs de pompiers</i>	John De Hooge, chef de pompiers, Service d'incendie d'Ottawa.	
<i>Conseil national de recherches du Canada</i>	Guy Gosselin, directeur, Réglementation du bâtiment, CNRC Construction; Philip Rizcallah, gestionnaire, Centre canadien des codes, CNRC Construction.	X
Le mardi 4 mars 2014		
<i>BMO Groupe financier</i>	Jason M. Cameron, directeur, Services bancaires aux Autochtones, Division régionale de l'Ontario.	X
<i>RBC Banque Royale</i>	Harry Willmot, premier directeur, Expansion du marché autochtone.	
Le mercredi 5 mars 2014		
<i>Ontario First Nations Technical Services Corporation</i>	Bob Howsam, directeur exécutif; Wes Bova, président.	X
<i>Groupe consultatif sur les services techniques des Premières Nations de l'Alberta</i>	Vaughn Paul, président-directeur général.	
Le mardi 1^{er} avril 2014		
<i>Turtle Island Associates Inc.</i>	Roxanne Harper, vice-présidente.	X

Le mercredi 2 avril 2014		
<i>À titre personnel</i>	Chris Maracle	
<i>Chiefs of Ontario</i>	Chef Shining Turtle, première nation de Whitefish River.	X
<i>Première Nation de Curve Lake</i>	Tammy Juszczynski Banks, coordonnatrice des projets d'immobilisations.	X
Le mardi 8 avril 2014		
<i>Affaires autochtones et Développement du Nord Canada</i>	Daniel Leclair, directeur général, Direction générale des infrastructures communautaires; Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures; David Smith, directeur, Développement des programmes et de partenariats régionaux.	X
<i>Emploi et Développement social Canada</i>	Irwin Bess, directeur général, Programmes fédéraux, Conformité, des opérations et du développement du programme; Annik Wilson, directrice générale, Direction des opérations régionales et de la conformité.	
Le mercredi 9 avril 2014		
<i>Conseil tribal de Meadow Lake</i>	Merv Buckle, conseiller; Joe McKay, gestionnaire, Services techniques.	
<i>Federation of Saskatchewan Indian Nations</i>	Perry Bellegarde, chef.	X
Le mardi 13 mai 2014		
<i>Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique</i>	John G. Paul, directeur exécutif.	
Le mercredi 14 mai 2014		
<i>À titre personnel</i>	Douglas Cardinal, architecte.	

Le mardi 27 mai 2014		
<i>Grand conseil de Prince Albert</i>	Frank Bighead, directeur, Services techniques; Vincent Genereaux, conseiller en logement, Services techniques, Service du logement.	X
Le mercredi 28 mai 2014		
<i>Siksika Housing Administration</i>	Stewart Breaker, gestionnaire de secteur de service.	X
Le mardi 17 juin 2014		
<i>Société canadienne d'hypothèque et de logement</i>	Charles MacArthur, premier vice-président, Activités régionales et aide au logement; Carla Staresina, directrice exécutive, Aide au logement.	
Le lundi 15 septembre 2014		
<i>Première Nation de Temagami</i>	Elizabeth (Liz) Potts, coordonnatrice des logements.	
<i>Première Nation de Mishkeegogamang</i>	Connie Gray-McKay, chef; Donna Roundhead, conseillère en santé mentale.	
<i>Première Nation de Lac Seul</i>	Basil Goodchild, gestionnaire des logements.	
<i>Première Nation d'Eagle Lake</i>	Arnold Gardner, chef.	
<i>Première Nation de Constance Lake</i>	Charles Sr. Baxter, gestionnaire des logements	
<i>À titre personnel</i>	Bryan Poulin, professeur agrégé, Université Lakehead	
<i>Première Nation de Wasagamack</i>	Alex McDougall, chef.	X
<i>Première Nation d'Attawapiskat</i>	Theresa Spence, chef; Katherine Hensel, conseillère juridique; Monique Sutherland, gestionnaire des logements; Wayne Turner, directeur général.	X

<i>Première Nation de Kasabonika Lake</i>	Mike Morris, conseiller.	X
<i>Première Nation de Muskrat Dam</i>	Gordon Beardy, chef.	X
<i>Première Nation Nishnawbe Aski</i>	Les Louttit, grand chef adjoint; Charmaine McCraw, gestionnaire, Unité de développement économique et de mise en valeur des ressources.	X