



COMMISSION DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE DES PREMIÈRES NATIONS
DU QUÉBEC ET DU LABRADOR

PRÉPARER LE TERRAIN

À UNE MANIÈRE NOUVELLE D'ASSURER LE FINANCEMENT D'UN
ÉVENTAIL DE SOLUTIONS AU LOGEMENT PREMIÈRES NATIONS

Financement : axe 2 de la Stratégie régionale
sur le logement et l'infrastructure

SOLUTIONS DE FINANCEMENT INNOVATRICES POUR SOUTENIR UN CHANTIER DE RATTRAPAGE
À L'HABITATION DANS LES PREMIÈRES NATIONS AU QUÉBEC ET AU LABRADOR

Juin 2020

Rapport présenté au Comité régional tripartite sur le logement en juin 2020 par la Commission de développement économique des Premières nations du Québec et du Labrador.

TABLE DES MATIÈRES

1.	SOMMAIRE EXÉCUTIF	1
2.	INTRODUCTION	5
3.	ÉTAT DES LIEUX ET CONSTATS PRÉLIMINAIRES.....	8
3.1	LE LOGEMENT COMMUNAUTAIRE : UNE APPROCHE À BOUT DE SOUFFLE	8
3.2	L’HABITATION MODERNE ET SON FINANCEMENT : CONTRAINTES ET LAISSÉS POUR COMPTE	13
3.3	TRANSFORMER LA CRISE DE L’HABITATION EN CHANTIER IDENTITAIRE ET ÉCONOMIQUE.....	17
3.4	OBSTACLES, INCITATIFS ET DÉSINCITATIFS À LA TRANSFORMATION DE L’HABITATION.....	26
4.	PRÉPARER LA VOIE À L’UTILISATION DE LEVIERS FINANCIERS	39
4.1	CONSIDÉRATIONS ADRESSÉES AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL.....	41
4.2	CONSIDÉRATIONS ADRESSÉES AUX PREMIÈRES NATIONS.....	48
4.3	QUELQUES IDÉES CONCRÈTES POUR LANCER LE CHANGEMENT	50
5.	CONCLUSION	55
6.	RÉFÉRENCES	58
ANNEXE 1	LOGEMENT ET FINANCES PUBLIQUES - CHIFFRIER	
ANNEXE 2	LOGEMENT ET FINANCES PUBLIQUES – RÉSULTATS	

1. SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le Comité tripartite sur le logement nous demandait quels investissements, quels outils et quels leviers financiers innovateurs devaient être mis en place pour réussir un chantier de rattrapage pour le logement des Premières Nations au Québec. Le présent rapport est la première partie de la réponse de la CDEPNQL. Première partie, parce qu'avant de chiffrer les investissements requis, et avant de proposer des leviers financiers, il faut d'abord s'assurer que les conditions soient en place pour que ces investissements et ces leviers aient l'impact souhaité. Sans quoi ils risquent de plonger les communautés dans l'endettement sans atteindre leur but.

Évidemment, les besoins, les circonstances et le degré de préparation à utiliser des leviers financiers varient fortement d'une communauté à l'autre. Ce que nous vous proposons est un survol d'éléments de diagnostic et de pistes de solutions pour mettre en place les fondements d'une nouvelle manière de financer l'habitation. Ce rapport n'offre pas de diagnostic ou de solution unique. Le seul élément commun à tous est l'urgence de faire mieux, de faire davantage, parce que l'habitation c'est l'avenir de nos communautés, de nos cultures et de notre occupation du territoire. Le tableau présenté ici se veut donc malléable, flexible et adaptable. À chaque communauté de faire le tri, de retenir ce qui s'applique à elle, et de l'ajuster à ses besoins.

Ce que nous proposons est largement inspiré de la réussite de quelques communautés, dont plusieurs au Québec, qui ont réussi la transition du logement communautaire déficitaire à charge des conseils vers un continuum diversifié de solutions au logement public et privé. Une transition rendue possible, accélérée et soutenue dans chaque cas par l'utilisation de leviers et d'outils financiers innovateurs, souvent sous contrôle autochtone. On y retrouve une idée maîtresse que la Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador (CDEPNQL) a pu observer clairement dans le domaine de l'économie : que l'effort communautaire et l'initiative privée, loin d'être opposés, peuvent et doivent se conjuguer en vue du bien commun.

Un premier constat nous a frappés d'emblée. Le logement communautaire à charge des gouvernements, hérité du passé, est un système déficitaire et à bout de souffle. Pour y voir plus clair, nous avons fait le calcul pour trois communautés typiques. Tout indique que chaque nouvelle construction y creuse le déficit davantage, même avec un taux de collection de loyers à 100 %. Nous proposons un chiffrier et une méthodologie pour les communautés qui veulent faire le calcul chez elles.

Second constat : que les programmes de contributions et de garanties actuels sont tous, en dernier recours, appuyés sur la situation financière et les ressources des communautés. Or, dans le meilleur des cas, les ressources financières des communautés les plus fortunées sont insuffisantes pour alimenter un réel chantier de rattrapage. Quant aux communautés pauvres et à leurs membres, l'accès aux leviers financiers est compromis, et la participation à un chantier de rattrapage, exclue.

Nous en concluons qu'une transformation en profondeur du régime de l'habitation communautaire s'impose. Qu'il faut repenser la manière de faire les choses et se diriger vers un équilibre, qui sera différent d'une nation à l'autre, entre le logement public et le logement privé. Que la responsabilité des gouvernements pour le logement doit faire place à une responsabilité partagée par toutes les parties prenantes — particuliers, prêteurs, emprunteurs, fournisseurs, et gouvernements. Que le support fédéral et ses programmes de garanties soient repensés pour que l'accès au logement des membres cesse de dépendre de la richesse de sa communauté, et que l'effort exigé, tant pour les particuliers que pour les communautés ne dépasse pas ce qui est exigé ailleurs au Canada pour des avantages comparables.

Afin de mieux comprendre ce qu'une telle transformation peut impliquer, le rapport propose deux réflexions en profondeur.

La première porte sur les contraintes de l'habitation moderne et de son financement, dont les outils conventionnels s'ajustent mal aux circonstances des Premières Nations. On constate que les obstacles au financement sont autant liés à la loi sur les Indiens qu'à des facteurs tels la petitesse

des communautés, l'éloignement, et des profils de revenus, de dépenses, d'obligations et d'emprunt non conventionnels. L'examen de ces facteurs permet de dégager quelques pistes de solutions concrètes.

La seconde jette un regard en profondeur sur les motivations et sur les désincitatifs, financiers et non financiers, à la propriété privée. Comme ils sont fortement influencés par les politiques et les pratiques de gestion actuelle du logement, cet examen se poursuit avec l'analyse des motifs et des résistances à la transformation de la gestion du logement. On constate notamment que l'initiative personnelle est en grande partie étouffée par un environnement où les prix sont sans rapport avec les coûts réels, les bénéfices sans rapport avec l'effort exigé, et où tous les leviers d'accès au financement sont dans les mains des gouvernements. Ce tour d'horizon permet d'identifier des énergies, des forces vives et des facteurs de résilience qui ne demandent qu'à être mis à contribution pour transformer la question du logement. Et de faire de ce qui est aujourd'hui un casse-tête administratif et financier pour les gouvernements un chantier identitaire générationnel pour réinventer les communautés, rapatrier les exilés, occuper le territoire, relancer l'économie et se constituer en vraies nations. Et, bien sûr, le moyen de mettre en place les conditions essentielles pour mettre à profit des leviers financiers pour le financement d'un chantier de rattrapage qui ne se limiterait plus à fournir à tous un abri de base, mais à chacun selon ses besoins, ses efforts et ses capacités, un foyer qui lui ressemble.

Ces deux réflexions sont donc l'occasion d'un examen détaillé, à géométrie variable, de facteurs et de pistes de solutions, dont chaque communauté aura à décider de la pertinence compte tenu de ses circonstances et ses contraintes. L'accent porte sur des actions concrètes à charge des communautés et de leurs membres, dans le contexte du transfert annoncé des responsabilités quant au logement. Cependant, le rôle du fédéral demeure incontournable, surtout pour ce qui est des outils de financement, de garantie, et des leviers financiers.

En guise de conclusion, le rapport rappelle une leçon importante à retenir de l'expérience des nations qui ont réussi la transition : elle doit se faire lentement, par étapes, au rythme du

changement des mentalités, avec le support informé de la population et à l'abri des pressions politiques et administratives à court terme, de sorte que ses bénéfices, qui mettent plus de temps à se manifester que l'inévitable mécontentement des impatients, puissent apparaître clairement et préparer le terrain pour l'étape suivante.

Des considérations précises — plutôt que des recommandations formelles — sont adressées au gouvernement fédéral, dont la mise en place d'outils précis pour susciter, accompagner et accélérer la transformation; une approche au soutien qui laisse aux communautés l'initiative de tracer leur propre chemin de sortie de crise; un financement de base de type péréquation, régulier, prévisible et suffisant; le redéploiement des outils de garantie; et le réexamen du financement des infrastructures sans lesquelles un chantier de l'habitation ne serait pas possible.

Une série de considération et de pistes de solutions concrètes sont présentées à l'endroit des communautés elles-mêmes en vue de remédier aux principaux éléments de désincitatifs; de mettre en place les bases d'un marché interne de l'habitation; de revoir les rôles et les responsabilités des parties prenantes; et de libérer la force de résilience et d'innovation de la société civile autochtone.

Le rapport conclut avec une suggestion pratique pour la deuxième partie de la réponse de la CDEPNQL à la question du Comité tripartite sur les niveaux d'investissements requis et sur les leviers financiers nécessaires à un chantier de rattrapage. En parallèle avec l'identification des besoins financiers et des leviers disponibles, il est suggéré de travailler concrètement à la mise en place des conditions à l'utilisation de ces leviers avec un groupe de communautés intéressées.

2. INTRODUCTION

Le financement est un des principaux défis pour la mise en place d'un chantier de rattrapage habitation par les Premières Nations. Or, les manières de faire actuelles, les outils financiers en place et les budgets extraordinaires des dernières années parviennent à peine à ralentir le taux d'accélération de la croissance de l'écart entre l'offre et la demande de logement. Aussi l'ébauche de la Stratégie régionale sur le logement et l'infrastructure préparée par le Comité régional tripartite sur le logement (CRTL) et appuyée par les Chefs de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) fait une priorité élevée de l'identification d'outils financiers innovateurs pour lancer un chantier de rattrapage en habitation. Il est maintenant clair pour tous *qu'on ne va pas changer les choses... en faisant la même chose*. Le mandat d'explorer ces solutions de financement a été confié à la Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador (CDEPNQL).

Ce rapport est la première partie de la réponse de la CDEPNQL à la question posée par le Comité tripartite sur le logement : quels investissements, quels outils et quels leviers financiers innovateurs faut-il mettre en place pour alimenter en capitaux abordables un chantier de rattrapage pour le logement des Premières Nations au Québec?

Première partie, parce *qu'avant de chiffrer les investissements requis et de proposer des leviers financiers précis, il faut d'abord s'assurer que les conditions soient en place pour qu'ils aient l'impact souhaité. C'est que les leviers financiers sont des outils puissants, capables de réaliser en quelques années ce que le financement actuel n'arrive pas à faire en une génération, mais capables aussi, en quelques années, de creuser des déficits et occasionner des niveaux d'endettement tels que rien ne pourra être entrepris pendant une génération.*

En effet, l'habitation moderne et son financement font intervenir, dans les Premières Nations comme ailleurs, des contraintes, des manières de faire et des structures d'incitatifs complexes impliquant une responsabilité partagée entre particuliers, fournisseurs, prêteurs et

gouvernements, qui doivent être bien rodés pour que les investissements additionnels portent fruit.

Notre rapport porte donc sur les fondements qui doivent être mis en place ou solidifiés pour tirer le plus grand bénéfice possible d'investissements additionnels et des effets multiplicateurs des leviers financiers innovateurs.

Faire les choses différemment, c'est d'abord les penser différemment. Le financement de l'habitation est habituellement envisagé selon une logique de gestion gouvernementale, en termes de programmes de financement, de contributions requises, de garanties offertes, de collection de loyers, d'abordabilité de l'habitation et de cibles de logements à construire et entretenir. Logique souvent perçue comme opposée à celle du marché, qui serait animée par le profit aux dépens du bien public. *Forte de son expérience économique avec l'entrepreneuriat public et privé des Premières Nations, la CDEPNQL apporte à la question de l'habitation et de son financement un regard différent, où logique de marché et logique de gestion gouvernementale, loin d'être opposées, se conjuguent en vue du bien commun.* Non seulement ces logiques peuvent coexister, chacune corrigeant les excès de l'autre, mais elles doivent le faire pour activer les leviers financiers liés aux capitaux de marché. Pour bien comprendre ce qui est en quelque sorte un nouveau paradigme, nous vous proposons ce qui pourrait paraître un long détour, pour bien comprendre les causes de la crise actuelle du logement et de son financement dans nos communautés.

Notre objectif est de dégager des pistes de solutions, conscients qu'elles devront être ajustables aux circonstances propres de chacune des communautés et conscients aussi qu'il n'y a pas de solution magique, instantanée et qu'il faut d'abord préparer le terrain avec des moyens, des approches et des stratégies concrètes, à mettre en place dès maintenant, pour lancer, activer ou accélérer le renouveau de l'habitation en vue d'une utilisation optimale des leviers financiers essentiels pour un véritable chantier de rattrapage.

Ces solutions sont largement inspirées par la réussite de quelques Premières Nations au Canada, dont certaines au Québec, qui ont réussi la *transition du logement communautaire déficitaire à charge des conseils vers un continuum étendu de solutions au logement public et privé, transition rendue possible, accélérée et soutenue dans chaque cas par l'utilisation de leviers et d'outils financiers innovateurs sous contrôle autochtone.*

Au cœur du paradigme que nous proposons est la conviction que l'habitation et sa relance sont plus qu'une simple affaire d'unités de logement à financer, à construire et à gérer. Le logement, c'est d'abord, pour chacun de nous, ce qui importe le plus : un « chez soi ». C'est à la base de toute amélioration des indicateurs de santé, de sécurité, d'éducation, et de bien-être familial et social. C'est une source de prospérité individuelle et, potentiellement, un des plus puissants moteurs économiques pour la collectivité. *Réussir le défi habitation, c'est retenir les forces vives de nos communautés, relancer nos économies, transformer le « problème » du logement en « opportunité » économique pour notre développement en tant que peuples et, ce faisant, assurer la survie de nos langues, de nos cultures et de notre occupation du territoire.*

3. ÉTAT DES LIEUX ET CONSTATS PRÉLIMINAIRES

3.1 LE LOGEMENT COMMUNAUTAIRE : UNE APPROCHE À BOUT DE SOUFFLE

Nous n'allons pas reprendre en détail ce qui est amplement documenté ailleurs quant aux volumes et aux caractéristiques des besoins et de l'insuffisance des capitaux.

Un rappel rapide : d'ici 2031, pour le Canada en entier, 130 000 unités seront requises en plus de rénovations majeures à 60 % de l'inventaire d'habitation selon les estimations de l'APN.ⁱ Clatworthy identifie des besoins du même ordre dans la mise à jour de 2016 d'une étude réalisée en 2011 sur la base du recensement et des données gouvernementales, et chiffrait à 20,0 milliards de dollars l'investissement requis d'ici 2036.ⁱⁱ

L'APNQL a sans doute produit le portrait quantitatif et longitudinal le plus complet et le plus fiable de la situation, le seul à se baser sur des données en provenance de chacune des communautés, portrait publié aux 6 ans depuis 2000. La dernière mise à jour en 2018ⁱⁱⁱ identifie un besoin de 10 435 unités additionnelles d'ici 15 ans, une augmentation de 3 728 unités depuis l'an 2000, et une augmentation de plus de 65 % par rapport au stock d'habitations en place (dont plus de la moitié sera à rénover). Au rythme actuel de quelque 230 mises en chantier par année, le fossé continue de se creuser, sans lumière au bout du tunnel. Les coûts de construction augmentant plus rapidement que l'inflation, **les capitaux requis pour un rattrapage sont passés d'un milliard de dollars en 2000 à presque 4 milliards de dollars en 2018.**

Il faut souligner que l'écart entre l'offre et la demande est le plus prononcé dans les communautés éloignées (Baie James, Haute-Mauricie, Basse-Côte-Nord) où le taux de natalité et les coûts de construction sont les plus élevés, où le logement communautaire assuré par les gouvernements locaux est la principale option en présence, et dont les besoins comptent pour plus de la moitié du total. Ces résultats laissent cependant deviner un écart moins important, et dans certains cas un progrès réel, dans les communautés plus accessibles, à bas taux de natalité, où les coûts de

construction sont moins élevés, où se retrouve un éventail élargi de choix au logement, du public au privé, avec des éléments de solutions à la crise de l’habitation, dont l’utilisation de certains outils et leviers financiers adaptés à leurs besoins et leurs circonstances.

Puisque le modèle du logement communautaire semble le plus répandu dans les communautés à besoins élevés, nous avons cherché à mesurer sa capacité à absorber des investissements accélérés.

Des calculs ont été effectués sur la base des données réelles de trois nations représentatives des situations les plus fréquemment observées, du logement communautaire comme solution pour tous au régime mixte communautaire et privé.

Résultats pour	Communauté 1		Communauté 2		Communauté 3	
	avant ajouts	avec ajouts	avant ajouts	avec ajouts	avant ajouts	avec ajouts
Nombre de logements communautaires	66	120	275	512	61	25
Déficit mensuel par unité	40,00 \$	550,00 \$	89,00 \$	545,00 \$	99,00 \$	198,00 \$
Déficit annuel par unité	480,00 \$	6 600,00 \$	1 068,00 \$	6 540,00 \$	1 188,00 \$	2 346,00 \$
Déficit mensuel total	2 640,00 \$	65 970,00 \$	24 475,00 \$	278 957,00 \$	6 039,00 \$	17 030,00 \$
Déficit annuel total	31 680,00 \$	791 650,00 \$	293 700,00 \$	3 347 484,00 \$	72 468,00 \$	204 357,00 \$

On en trouvera le détail et les résultats à l’annexe 2.

Il en ressort qu’*à moins de changements dans la manière de faire les choses, tout investissement additionnel en habitation se traduit aussitôt par une augmentation du déficit d’habitation*, sans parler de déficits additionnels liés à la mise en place et l’entretien de l’infrastructure communautaire.

Est-ce le cas chez vous? Nous avons inclus à l’annexe 1 un chiffrier en blanc avec une description de la marche à suivre pour les lecteurs intéressés à faire ce calcul pour eux-mêmes.

Suffit-il d’améliorer la perception des loyers pour éliminer les déficits? Nos projections suggèrent que non : les loyers actuels, même perçus à 100 %, ne suffisent pas à éponger les déficits. Par

ailleurs, des augmentations de loyer suffisamment élevées pour enrayer les déficits seraient difficiles à mettre en place, surtout en l'absence d'une amélioration importante de la qualité du logement, et risqueraient de compromettre l'abordabilité du logement pour les membres aux revenus plus modestes.

Il faut donc conclure que, même si les loyers actuels étaient perçus et haussés, même si des capitaux de rattrapage à coût abordable étaient disponibles, et même si les subventions fédérales à l'habitation et à l'infrastructure étaient maintenues aux niveaux actuels pour un volume significativement plus élevé de mises en chantier — ce que rien ne garantit — ***l'état des finances de l'habitation communautaire, dans la majorité des Premières Nations où les besoins sont les plus élevés, ne leur permettrait pas de participer, même modestement, à un chantier de rattrapage*** à moins d'un changement important dans les manières de faire les choses, ou à moins d'y consacrer des volumes de plus en plus importants de revenus autonomes.

Une participation accrue des particuliers avec revenus suffisants pour accéder à la propriété privée, diminuant la pression sur le logement communautaire, fait sans doute partie de la solution. Une étude réalisée pour le compte de la SÉDAC identifiait 6,000 candidats potentiels et nous y consacrons une partie de notre réflexion. Cependant, ces particuliers ne peuvent le faire que dans la mesure où le régime de gestion du logement le permet, dans la mesure où ils y trouvent leur compte et dans la mesure où ils ont accès au financement.

La transformation des régimes de gestion du logement et des incitatifs à la prise en charge des particuliers pour leur logement constitue donc une question centrale. Mais, plus importante encore, est la question de l'accès au financement abordable, dont tous les leviers disponibles actuellement exigent, en bout de parcours, une garantie de prêt sans condition par les communautés.

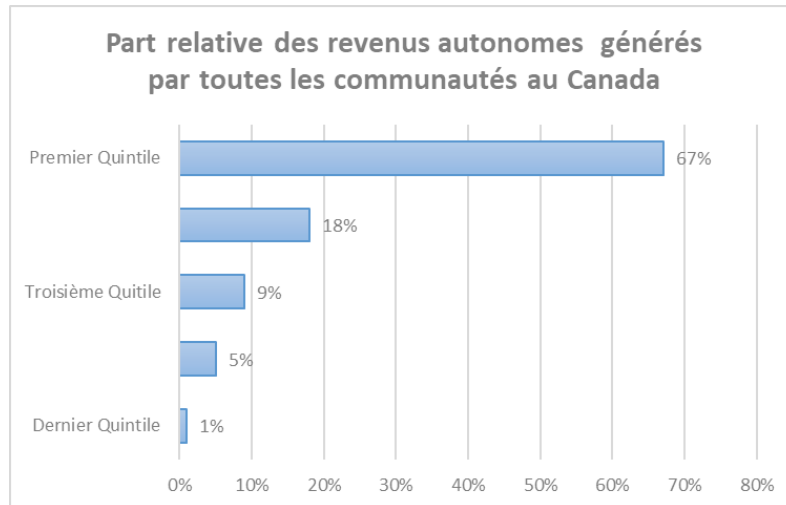
Lorsque celles-ci sont en situation économique précaire, souvent à cause de déficit d'habitation, leurs membres sont sans accès au prêt habitation, peu importe leur force de crédit, peu importe

leurs efforts. *La question du support à l'accès à des garanties appropriées non limitées par la capacité des communautés est donc au cœur du problème.*

En effet, peu de communautés au Canada, même parmi celles dont les revenus discrétionnaires sont les plus élevés, ont les ressources financières suffisantes pour garantir les volumes d'emprunt qui seraient requis pour participer à un véritable rattrapage habitation, que ce soit par le logement communautaire ou par la propriété privée.

Il faut rappeler que les revenus propres des nations sont utilisés en priorité pour combler le vide laissé dans les programmes essentiels par la diminution *per capita* du financement fédéral depuis 1999^{iv} et ensuite pour stimuler l'activité économique des communautés — sans laquelle la relance de l'habitation est impensable.

Ces revenus discrétionnaires sont d'ailleurs, le plus souvent, liés à des activités économiques à fluctuations cycliques, ce qui les rendent impropres à soutenir des garanties à long terme comme le requiert le prêt habitation. De plus, ils sont inégalement distribués, comme le montre le graphique suivant qui en illustre la répartition au Canada en 2014, par blocs de communautés. On y constate qu'un cinquième des Premières Nations se partagent 67 % des revenus totaux; et 60 % d'entre elles, à peine 15 % du total^v. C'est donc dire que pour 60 % des communautés, la capacité à garantir le prêt habitation pour leurs membres ou pour l'habitation communautaire est presque nulle, peu importe la qualité de leur gestion financière.



First Nations and Inuit Access to capital | Avril 2017

Il faut donc conclure que, dans un grand nombre de communautés, et surtout dans celles où les besoins sont les plus importants, *la manière de faire actuelle en habitation est à bout de souffle; qu'elle est inefficace puisqu'elle ne permet pas au potentiel d'autonomie des particuliers de se réaliser; qu'elle est inéquitable puisqu'elle pénalise les membres des communautés pauvres; et qu'elle est incapable de soutenir un chantier de rattrapage même avec la participation de leviers financiers.*

Nous en concluons que, pour bénéficier des leviers financiers susceptibles de régler la crise sans risque d'enfoncer les communautés dans l'endettement, il faut transformer en profondeur le régime de l'habitation communautaire hérité de la période coloniale; qu'il faut redéployer de manière plus équitable les efforts de soutien à l'accès au capital, et qu'il faut repenser le support au logement pour réduire la dépendance et créer des incitatifs à l'autonomie.

La transformation de l'habitation vise un *continuum de solutions au logement avec un équilibre optimal, compte tenu des circonstances de chaque nation, entre logement public et privé, avec une responsabilité partagée de toutes les parties prenantes, et avec une contribution fédérale telle que l'effort requis pour les mêmes bénéfices ne soit pas plus grand pour un membre des Premières*

Nations, peu importe la richesse ou la pauvreté de sa nation, que pour le Canadien moyen pour les mêmes avantages.

Cette responsabilité partagée pour le logement suppose par ailleurs la *mise en place dans les communautés d'un marché de l'habitation efficient, c'est à dire où les prix payés (loyers, propriété, entretien, etc.) reflètent les bénéfices, les risques et les coûts réels*, coûts par ailleurs optimisés par la concurrence entre fournisseurs avec des intérêts en jeu, *quitte à ce que des subventions viennent en modifier les poids pour les usagers dans la mesure des besoins individuels et de manière à compenser les coûts collectifs liés à la distance et aux circonstances.*

Il suppose par ailleurs que le soutien à l'accès aux capitaux soit suffisant pour assurer *l'accès au capital à taux abordables sur la base du mérite des emprunteurs, à la mesure des besoins, plutôt qu'en fonction du revenu des communautés ou de plafonds de programmes.*

3.2 L'HABITATION MODERNE ET SON FINANCEMENT : CONTRAINTES ET LAISSÉS POUR COMPTE

L'habitation est vieille comme le monde. Mais *la maison moderne, avec ses matériaux complexes et performants, de même que son financement avec mise de fonds minime, sont des innovations récentes, limitées aux pays développés, tout comme le rôle des gouvernements pour ce qui est de l'aide au logement.* Depuis toujours, et encore aujourd'hui dans une grande partie du monde, ce sont les particuliers et les familles qui assument l'entière responsabilité pour leurs abris, avec des matériaux disponibles localement, des techniques traditionnelles, une main d'œuvre locale, et avec pour tout financement, l'épargne, le troc ou la coopération entre proches.

Dans les pays riches, l'habitation et son financement se sont rapidement développés, stimulés par la migration des populations vers les villes, un mouvement qui a atteint son apogée au Canada il y a une centaine d'années au moment où apparaissait le prêt hypothécaire moderne, et l'industrie moderne de la construction.

Le rôle des gouvernements dans l'habitation se limitait jusqu'alors à la mise en place de l'infrastructure, des lois, des règlements et des registres pour rendre possible et encadrer l'interaction entre les particuliers, les fournisseurs et les prêteurs. Ce n'est qu'en 1946 que la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est créée, d'abord pour loger les vétérans; elle reçoit ensuite le mandat de stabiliser le marché du prêt à l'habitation avec une assurance-hypothèque pour étendre à l'ensemble des salariés l'accès à la propriété, jusque-là réservée à la classe aisée. Et, pour ce qui devait être une période de transition, la mission de pourvoir aux besoins des personnes que les marchés ne pouvaient desservir, responsabilité aujourd'hui en large partie déléguée aux provinces et aux municipalités les plus importantes. Il faut noter qu'à l'exception des Premières Nations, aucun gouvernement local de petite taille n'assume pareille responsabilité, que ce soit sur le plan du financement ou de la gestion de l'habitation, et encore moins sur celui de la garantie de prêt, impensable sans la masse critique suffisante pour diversifier et équilibrer les risques.

Pendant ce temps, la taille, la qualité, et le coût de l'habitation augmentent plus rapidement que l'inflation, que les salaires, et que la participation directe des gouvernements. Cette augmentation est due en partie à la hausse de valeur des terrains, surtout dans les grandes villes en croissance rapide, à la complexité de plus en plus grande des matériaux et des techniques de construction, et aux exigences plus grandes de confort et de sécurité.

Un système complexe de parties prenantes s'est graduellement mis en place, avec un équilibre de responsabilité, de risques et de bénéfices entre les particuliers — les propriétaires et les locataires, les fournisseurs, les bâtisseurs, les développeurs, les chercheurs, les planificateurs, les prêteurs, les assureurs et les gouvernements pour ne nommer que les principaux. L'habitation, en plus de constituer une solution au besoin d'abri, devient une forme d'investissement et d'enrichissement pour les particuliers. D'investissement, puisque le paiement hypothécaire est constitué en partie d'intérêts sur le prêt et en partie de capital; et d'enrichissement à cause de l'augmentation de valeur des propriétés et du gain en capital qu'il rend possible. À titre indicatif, la SCHL estime que

la part d'équité moyenne — la richesse accumulée sur la base du repaiement de capital et l'augmentation de valeur des immeubles — des propriétés qu'elle assure serait de 51,2 % de la valeur des immeubles en 2019^{vi}.

Au fil des ans, le rôle des gouvernements s'est transformé par rapport à chacune de ses trois responsabilités initiales, avec l'accent sur les deux premiers : encadrer le fonctionnement du marché de l'habitation et stabiliser le marché du prêt hypothécaire, et la diminution relative du financement dirigé vers le troisième, le logement assisté. Avec l'augmentation rapide des coûts, surtout dans les grandes villes, la question de l'abordabilité refait cependant surface et constitue désormais une priorité de la SCHL.

Une des conséquences de cette évolution est la transformation de l'habitation en fonction des besoins et des caractéristiques des milieux urbains et de leurs populations, avec ***une efficacité et une capacité d'innovation remarquable rendues possibles par la standardisation et le grand nombre*** : matériaux à haute performance à des coûts modestes, parce que produits en grande quantité; ensembles résidentiels de centaines d'unités à la fois permettant des économies d'échelle importantes. Les mêmes facteurs transforment aussi les outils de financement.

Côté financement, on assiste en effet, entre 1970 et 1990 au remplacement systématique du prêt habitation approuvé localement et financé sur la base des capitaux des institutions financières, avec ou sans garanties gouvernementales, par le prêt centralisé, financé par la ***titrisation*** des hypothèques.

La titrisation, c'est la revente sur les marchés financiers des revenus liés à des blocs de prêts résidentiels (on parle à cet effet de titres adossés à des créances hypothécaires, titres mieux connus sous l'abréviation anglaise RMBS pour « residential mortgage-backed securities »). La titrisation permet aux prêteurs de récupérer immédiatement leur capital pour faire de nouveaux prêts, et permet aux acheteurs des titres, fonds de pension et fonds d'investissement, de diversifier leurs avoirs sans se soucier de la gestion du prêt de jour en jour.

La titrisation est rendue possible par l'uniformisation des prêts, par les volumes élevés qui diversifient le risque, par la standardisation des mesures de risque, et par une mesure du risque sur la base d'informations publiques disponibles électroniquement (comme l'historique de crédit des emprunteurs et les évaluations foncières) et sur la base de ratios clés (prêt : valeur marchande; ratios d'amortissement brut et total de la dette, etc.) validés sur une population nombreuse aux caractéristiques uniformes. Cette approche diminue les risques et les coûts de transaction; et elle élimine les biais en tout genre à condition que les emprunteurs correspondent au profil démographique et économique majoritaire.

Cette évolution a cependant eu pour effet de marginaliser les minorités qui ne partagent pas les caractéristiques démographiques, culturelles et économiques de la majorité, de même que les populations des régions éloignées à faible densité.

Des études récentes ont démontré que le recours systématique aux historiques de crédit pénalise de manière importante les groupes minoritaires (dont les Autochtones) qui sont à faible littératie financière ou qui font un usage moins important du crédit commercial en réduisant leurs chances d'obtenir des prêts d'habitation ou de consommation et en augmentant les coûts d'emprunt lorsqu'ils sont disponibles, notamment le prêt véhicules^{vii}.

Les régions éloignées et à faible population sont particulièrement vulnérables à cause (1) des coûts de transaction élevés résultants du petit volume d'affaires, surtout lorsque les transactions se font dans des conditions non standardisées; (2) des coûts plus élevés des infrastructures, du transport, des matériaux, de la main-d'œuvre et des services connexes; et (3) de l'absence d'un marché de l'habitation suffisamment large et diversifié pour assurer la croissance de la valeur des propriétés et stabiliser le risque des prêteurs.

Si bien que le logement et le financement de minorités visibles ou à faible revenu en milieu urbain, et de l'habitation en région éloignée sont en crise partout dans les pays développés — sauf dans

les rares localités ou régions à forte activité économique liée aux ressources ou au territoire. Pour ce qui est des communautés isolées (villages miniers, par exemple) les employeurs sont habituellement obligés de défrayer une partie du coût du logement.

3.3 TRANSFORMER LA CRISE DE L'HABITATION EN CHANTIER IDENTITAIRE ET ÉCONOMIQUE

L'habitation moderne et ses outils de financement s'ajustent donc mal aux circonstances de la majorité des Premières Nations où se retrouvent exacerbés les deux principaux facteurs d'exclusion, démographie d'exception et éloignement, auxquels il faut en ajouter un troisième, la gestion gouvernementale de l'habitation mise en place par le fédéral et perpétuée par ses programmes, et les désincitatifs à l'initiative personnelle et privée qui les accompagnent.

Signalons dès le début que les circonstances liées à ces trois facteurs sont différentes d'une communauté à l'autre; certaines sont proches de centres urbains, d'autres isolées et sans accès par route; certaines jouissent de revenus importants, de niveaux d'emploi élevés, d'autres pas; les régimes de gestion des terres et de gouvernance sont différents; etc. On tombe trop facilement dans le piège de situer les communautés le long d'un modèle linéaire de développement, avec les communautés « avancées » à un extrême et les communautés « en retard » de l'autre. La transformation du logement en vue d'une participation à un chantier de rattrapage serait alors une question purement mécanique, consistant à corriger ce qui ne va pas et à reproduire chez les « retardataires » ce qui a fonctionné ailleurs.

Cette perception, malheureusement très répandue, nous paraît à la fois fausse et dangereuse; en partie parce qu'elle mène à des solutions passe-partout qui, en fait, ne passent nulle part, mais surtout parce qu'elles empêchent d'apercevoir des forces et des sources de résilience importantes, largement absentes dans la société majoritaire, qui peuvent jouer un rôle clé pour une sortie de crise basée sur des solutions innovatrices, ajustées aux besoins et aux circonstances des communautés.

Plutôt que de tenter de dresser un diagnostic vrai pour tous, ou d'identifier une solution qui fonctionnerait partout, il importe avant tout d'écouter chacune des parties prenantes de chacune des communautés; de bien saisir leurs perceptions des priorités, des défis, des circonstances, des contraintes, et des choix qui s'offrent à eux. Toutes les consultations sur l'habitation ont d'ailleurs fait entendre la méfiance des intéressés face aux solutions toutes faites, face aux programmes inflexibles, et face aux innovations proposées par des spécialistes externes, toujours pleines de sens sur papier, mais sans prise dans les communautés. Ceci explique également pourquoi les analyses statistiques et financières conventionnelles se sont révélées d'une utilité limitée pour comprendre le défi du renouvellement de l'habitation dans les Premières Nations. Il en est de même pour ce qui est du calcul du quantum d'investissement requis et des conditions préalables à l'utilisation des leviers financiers : ces calculs supposent en effet une uniformité de circonstances, de valeurs, de motifs, de coûts, d'incitatifs et de bénéfices réels ou perçus qui n'existe pas sur le terrain.

Cependant quelques observations générales, liées aux trois facteurs mentionnés plus tôt, peuvent être utiles pour dresser la table, élargir l'horizon du débat, préparer une écoute plus approfondie, et faire ressortir des éléments de forces et de résiliences communes, souvent négligées par les efforts de moderniser l'habitation Première Nation.

Vu comme un problème administratif et comptable de gestion gouvernementale de l'abri en milieu éloigné, l'habitation Première Nation est une crise quasi insoluble et la fermeture éventuelle des communautés, drainées de leurs forces vives, une fatalité, comme l'a été la fermeture des petits villages non autochtones partout au Canada. Les efforts pour « rationaliser » la gestion de l'habitation sans la transformer se heurtent alors à la méfiance, la résistance et la passivité des usagers pour qui les gouvernements ont l'obligation de pourvoir à leurs besoins à coup de subventions.

Vu comme un projet identitaire et économique issu d'un désir d'inventer une manière nouvelle d'habiter le territoire et d'affirmer son héritage culturel, projet formulé et porté par l'ensemble de la communauté — particuliers, secteur privé, société civile, artistes, leaders politiques, etc. — l'habitation devient au contraire une occasion de réaffirmer son identité, de solidifier sa présence sur le territoire, de relancer l'économie et de se constituer en nation (« nation-building »).

Il s'agit alors d'un projet propre à engager une responsabilisation accrue de tous les secteurs de la société autochtone, qui y trouvent leur compte. *Une telle transformation, réussie dans quelques communautés autochtones et en cours dans plusieurs autres, permet de libérer des forces insoupçonnées et d'activer des solutions que des outils de financement innovateurs, ajustés aux besoins et aux circonstances, peuvent alimenter de manière décisive.* Soulignons qu'il ne s'agit pas d'un problème proprement « autochtone » : partout au monde, et ce fut d'ailleurs le cas au Québec au tournant du siècle dernier, des populations minoritaires, attachées à leur territoire et à leur culture, se posent le défi de construire les leviers financiers pour se moderniser sans perdre leur identité; un défi relevé au Québec par le mouvement Desjardins et par une série d'outils financiers qui sont uniques au Canada.

Trois défis communs

De manière générale, et même si elles s'expriment différemment selon les circonstances, l'habitation des Premières Nations et son financement font face à trois ordres de difficultés principales :

(1) Le premier défi commun à presque toutes les communautés tient à ce que l'habitation moderne et son financement ne sont pas conçus pour des communautés éloignées à faible population, éloignées des services, peu importe qui les habite et qui les finance. Plus l'éloignement est important, plus les volumes de construction sont faibles, plus les revenus sont bas, plus ces obstacles sont importants.

Plusieurs experts considèrent aujourd’hui la fermeture des petites communautés éloignées, dépendantes des gouvernements centraux pour leurs coûts d’infrastructure, comme inévitable^{viii}. Or, *la création de communautés sur ou à proximité des territoires n’aura été possible que par le financement exceptionnel des gouvernements, là où les forces du marché, laissées à elles seules, auraient été incapables de le faire. Mais cela s’est fait sans prévoir de transition vers un système capable de croître en fonction des besoins de la population.*

(2) Le deuxième tient aux caractéristiques démographiques, culturelles, économiques et juridiques non standard des Premières Nations, dont les dispositions de la Loi sur les Indiens, les régimes de gouvernance des nations et de leur habitation, les régimes des terres, de la propriété et de la fiscalité qui excluent la participation des outils financiers conventionnels.

À ce sujet, l’insaisissabilité des terres et des biens sur réserve prévue par la Loi sur les Indiens, destinée à protéger l’intégrité du territoire sert de prétexte facile pour justifier le refus des prêteurs commerciaux et des gouvernements à donner aux particuliers autochtones le même accès au financement et à l’assurance emprunt.

Dans les faits — nous y reviendrons — des solutions, imparfaites, mais suffisantes pour lancer les choses, sont possibles dans le contexte des lois existantes; certaines fonctionnent depuis deux générations. Par ailleurs, ni l’abolition de la Loi sur les Indiens, ni celle des restrictions à la saisie, ni même la privatisation des terres de réserve n’auraient un effet déterminant sur l’accès au prêt habitation abordable pour les particuliers autochtones, sauf dans quelques communautés dont les territoires ont une valeur marchande importante et qui sont disposées à sacrifier leur intégrité territoriale. Le mécanisme de désignation de terres, qui permet de lever ces restrictions, n’a jusqu’à maintenant servi qu’à rendre possibles la location et le financement à des commerces et des résidents non indiens sur des terres à haute valeur marchande.

La question centrale n'est pas tant l'insaisissabilité des terres, mais plutôt la difficulté du financement moderne à évaluer et gérer le risque du prêt en milieu éloigné, non standard, loin des marchés ouverts.

(3) Le troisième tient à *l'héritage pervers, sur le plan des mentalités, des valeurs, des attentes, des rôles, des incitatifs, des régimes de gestion des terres et de la propriété qui continue de se perpétuer après cent ans de gestion coloniale de l'habitation, où tous les leviers, pouvoirs et budgets sont sous contrôle gouvernemental, souvent à l'exclusion complète des particuliers et du marché. Ce système se caractérise notamment par un environnement où les prix sont sans rapport avec les coûts, où aucun intérêt n'est en jeu (« no skin in the game »), et où le manque de ressources est une invitation constante à l'intervention politique.*

Forces et sources communes de résilience

Ces trois facteurs se combinent de manière différente selon les circonstances des communautés et définissent autant de variantes à la crise de l'habitation. *L'examen attentif de ces défis et l'exemple de communautés qui les ont surmontés font cependant apercevoir des forces insoupçonnées et des sources de résilience qui sont souvent négligées dans les efforts de transformation du logement*, et qui correspondent aux trois défis identifiés plus tôt.

(1) Éloignement et petit nombre : la stratégie de l'intermédiation

Si l'informatisation a rendu possibles des mécanismes de marché opérant sur les grands nombres et l'uniformité, elle rend aussi possible des approches innovatrices par la mise en commun des forces et des besoins de groupes minoritaires séparés par la distance. L'administration financière des Premières Nations (AFPN), par exemple, regroupe les besoins d'emprunt modestes de petites communautés éloignées les unes des autres, dont aucune ne pourrait accéder aux marchés financiers directement, dans un cadre innovateur qui prévoit une masse critique suffisante pour

aller sur les marchés financiers et obtenir des capitaux aux mêmes coûts que certains gouvernements provinciaux.

On observe à la grandeur du Canada des regroupements de plus en plus fréquents de services techniques, de formation, de gestion et d'outils de financement qui visent à réaliser des économies d'échelle et à constituer la masse critique pour viabiliser des solutions sans compromettre pour autant l'autonomie des communautés. Ces regroupements libres, inspirés par le souci de faire mieux et de trouver des solutions communes à des problèmes communs tels l'efficacité énergétique en milieu nordique^{ix}, le design d'unités modulaires assemblables localement, ou le financement de logements pour travailleurs externes, sont appelés à se multiplier.

Ce qu'ils ont en commun est une stratégie d'intermédiation, assurée par une institution autochtone en rapport direct avec les communautés qui assure la masse critique et fait le pont entre les besoins particuliers et modestes des communautés et les exigences de volume et d'uniformité des marchés. Cette stratégie permet également de surmonter certains éléments du deuxième défi, la démographie d'exception.

(2) Caractéristiques d'exception; l'occasion de soutenir des solutions locales

Les caractéristiques non standard des populations et des communautés leur coupent l'accès au financement habitation moderne dont la gestion du risque est basée sur l'uniformité des besoins et des mesures de risque. Cet obstacle est également une opportunité. Elle ouvre la porte au fonctionnement d'outils financiers contrôlés localement, ajustés aux besoins locaux, rendus possibles par une meilleure connaissance du milieu, qui peuvent s'implanter et croître à l'abri de la compétition externe.

Trois exemples : celui du prêt d'affaires, offert au Canada depuis les années 90 par le réseau des sociétés de financement autochtones, dont cinq au Québec; celui du prêt habitation, offert par une vingtaine de fonds de crédit renouvelable gérés par des Premières Nations, dont, au Québec, ceux de Wendake, Kahnawake et Kitigan-Zibi; et celui du prêt habitation, assuré par quelques Caisses populaires, dont celles de Mashteuiatsh et de Kahnawake.

Ces institutions ont démontré une force et une discipline de crédit grâce au prêt « à l'ancienne », basé sur la connaissance du milieu et l'enracinement local, approche abandonnée par les banques depuis une génération, qui rend viables des solutions de financement inimaginables ailleurs.

Certains fonds de crédit renouvelables ont réduit leurs pertes à près de zéro dans quelques nations où les données sont disponibles^x; la Société d'épargne des Autochtones du Canada (SÉDAC) rapporte un taux de perte nul sur 15 ans. Les sociétés de financement autochtones affichent collectivement des taux de pertes inférieures à 3 % pour le prêt à la petite entreprise (alors qu'un programme gouvernemental de prêts semblables affichait des pertes de l'ordre de 20 % au moment de leur fondation) et ont réalisé au-delà de 2,5 milliards de dollars de prêts avec des actifs de moins de 400 millions de dollars depuis 1985. Ces observations permettent de signaler des forces vives sur lesquelles le renouveau de l'habitation peut construire.

Il faut également noter que les régimes des terres, de la propriété et du droit de résidence, sur lesquels les communautés ont un contrôle important, peuvent s'avérer des leviers importants pour soutenir des solutions locales et freiner la spéculation foncière, une des sources principales de la crise d'abordabilité du logement au Canada.

Le désir de vivre et travailler « chez soi » dans sa langue, dans son univers culturel et sur son territoire — à condition d'avoir où se loger — constitue un facteur clé de stabilité, de rétention des compétences et de dynamisme économique qui est largement absent des communautés en région qui se vident progressivement, partout ailleurs.

(3) Pouvoirs locaux et solutions locales, en marge de la logique de marché

La politisation de la gestion du logement est largement liée au transfert de la gestion administrative de programmes d'habitation pensés ailleurs, sans les leviers, les pouvoirs et les budgets qui auraient permis de les ajuster aux besoins et aux priorités locales. Le transfert annoncé et longtemps attendu de la responsabilité, des leviers et des budgets permet d'envisager un ajustement progressif des politiques et des budgets disponibles pour encourager l'autonomie habitation et la responsabilisation des particuliers et du secteur privé.

Des pouvoirs locaux d'exception permettent d'imaginer et de mettre en place des mécanismes, dont des codes fonciers, en marge des règles usuelles qui sont difficiles à instaurer ailleurs faute de leviers politiques; on pense notamment aux régimes des fiducies foncières, qui ont servi à abriter certaines régions de la spéculation foncière. On se souviendra que la création des fonds de crédit renouvelable qui ont lancé la propriété privée dans quelques Premières Nations du Québec fut rendue possible par la latitude accordée aux communautés de disposer librement de leurs budgets habitation, dont elles ont choisi de convertir une partie des subventions en prêts.

Le gouvernement de la Nation crie au Québec avance rapidement sur la voie d'une refonte ambitieuse du soutien à l'habitation, ouverte aux marchés et à la participation des particuliers, que pourrait rendre possible le contrôle de ses leviers financiers^{xi}.

Facteurs de transformation du logement

Plusieurs communautés ont réussi la transformation et un nombre important de communautés y sont engagées. Une transformation réussie se caractérise par :

- Un équilibre grandissant entre logement public et privé;

- Un choix plus grand de solutions au logement en fonction des besoins, des capacités et des efforts des membres de la communauté;
- L'apparition de marchés locaux de l'habitation avec prise de valeur des logements;
- Une dépolitisation de la gestion du logement social;
- La privatisation partielle ou complète du logement communautaire;
- Des programmes de support à l'habitation qui équilibrent les incitatifs, rendent la propriété privée abordable et ajustent le logement social aux besoins et aux revenus;
- Des finances publiques saines, des infrastructures de qualité et une économie en santé.

Cette transformation s'est souvent réalisée grâce à des circonstances favorables, pas toujours reproductibles, mais les leçons apprises sont importantes pour tous, surtout pour ce qui est des outils financiers utilisés et des initiatives qui ont permis de préparer le terrain sur le plan de la littératie financière, des changements de mentalité, de la transformation des rôles, de la refonte des régimes de propriété et de la correction des désincitatifs. Tout n'est pas fait : les listes d'attente existent encore, et l'accès au capital abordable en fonction de la qualité de la demande plutôt que la capacité de garantie des nations demeure un défi.

Il importe donc de bien identifier les facteurs de changement sur lesquels les communautés et leurs membres ont un contrôle possible. Si on ne peut rien par rapport à l'éloignement, au climat ou — à court terme — aux dispositions de la Loi sur les Indiens, certains leviers de changement sont plus accessibles : une meilleure information, la formation des intervenants ou des politiques d'habitation qui permettent d'activer le potentiel de résilience des particuliers et des entreprises autochtones.

La section suivante du rapport, extraite des résultats provisoires d'une recherche en cours par la SÉDAC, constitue un survol de ces éléments et des pistes de solutions qui s'en dégagent et dont peuvent s'inspirer les efforts de transformation en vue de préparer le terrain pour un chantier de rattrapage en habitation.

3.4 OBSTACLES, INCITATIFS ET DÉSINCITATIFS À LA TRANSFORMATION DE L'HABITATION

Une analyse détaillée des obstacles à la transformation de l'habitation résultant de la structure des connaissances, de la motivation, et des incitatifs pour chacune des parties prenantes dépasse très largement le cadre de cette recherche. Du reste, chaque communauté, nous l'avons dit, présente son propre profil de circonstances : les observations qui suivent ne prétendent donc pas décrire quelque communauté que ce soit, et encore moins présenter un tableau valable pour toutes. Il s'agit plutôt d'un résumé sommaire des éléments les plus fréquemment entendus en rapport avec les nations où le logement communautaire est l'outil d'habitation privilégié ou unique.

Ce qui suit^{xii} est le résumé, extrait d'une recherche réalisée par la SÉDAC en parallèle avec nos propres consultations, sur les facteurs de motivation et de résistance souvent rencontrés face à la propriété privée, et, par-delà, à la modernisation de l'habitation Première Nation pour les principaux groupes de parties prenantes; quelques pistes de solutions sont explorées sommairement.

Ces observations sont un travail en chantier, qui reste à ajuster au fil des efforts sur le terrain; il ne s'agit pas de vérités applicables à tous : chaque communauté a ses circonstances propres et doit trouver sa propre voie. Au mieux, les énergies locales et régionales qui s'intéressent à la transformation du logement pourront y trouver quelques éléments de réflexion et quelques pistes de solutions, à ajuster selon leurs besoins, dans le contexte prometteur du transfert longtems attendu des outils et des budgets d'habitation aux Premières Nations, puisqu'elles auront enfin les moyens et l'autorité de redéfinir leur rôle, d'effectuer les regroupements d'efforts qui les servent le mieux, et d'ouvrir la porte au secteur privé et à l'économie sociale, afin de répondre aux projets de société portés par leur société civile.

Motifs et désincitatifs face à la propriété privée

1. Motifs et désincitatifs non financiers

C'est sans surprise que l'on observe dans les communautés les motifs usuels en faveur de l'accès à la propriété, dont le désir d'être vraiment chez soi, dans une maison qui nous ressemble, qu'on peut décorer, remodeler, rénover, louer ou léguer, quand on veut, comme on veut, sans rendre de comptes et sans intervention d'agents de l'État, comme le font les Canadiens partout ailleurs, et comme le font les membres de la communauté qui vivent hors réserve lorsqu'ils en ont les moyens. L'incitatif principal rencontré, c'est de jouir de ces avantages sans devoir s'éloigner des siens, de son univers linguistique, de ses repères culturels, du territoire ancestral et sans avoir à se résigner à élever ses enfants dans l'oubli de leurs racines. Être à la fois chez soi, et maître chez soi — un projet personnel qui fait écho à un projet de société, constamment rappelé par les leaders et les anciens, pour qui l'amélioration de l'habitation est inséparable du maintien de la culture, de la langue et du rapport au territoire.

Les autres motifs exprimés sont également sans grande surprise : besoin d'échapper aux interminables listes d'attente, à l'éventail restreint de choix de logement, et à la qualité souvent discutable de l'habitation communautaire, en détresse financière permanente. Pour les exilés qui souhaitent un retour dans la communauté, et pour les professionnels, entrepreneurs et employés réguliers, qui sont de plus en plus nombreux, la propriété, c'est l'autonomie face à la gestion, jamais loin de la petite politique, du logement communautaire.

D'importants obstacles ont été identifiés, liés aux valeurs, aux mentalités, aux habitudes, aux attentes, à l'absence de modèles et de ressources, à l'éloignement et à l'isolement, à la petitesse des communautés, aux régimes de gestion des terres et de la propriété.

Signalons la conviction, très répandue, que le logement fourni et entretenu par l'État est un droit, en compensation de la perte du territoire, et, par conséquent, une affaire à démêler entre les gouvernements et les élus locaux qui en détiennent les budgets, les pouvoirs et les leviers.

Ce « droit » au logement, qui sert souvent de motif au non-paiement de loyers, est diversement interprété : droit au logement gratuit, garanti par traités ou promesses, selon les uns; logement largement subventionné sous les coûts pour tous, peu importe les revenus, selon d'autres; ou logement abordable, avec ajustements pour ceux qui en ont besoin, selon les besoins. Cette dernière interprétation se base sur le fait que, créées à l'initiative du gouvernement du Canada sur les terres de son choix, le plus souvent sur des terres alors jugées sans valeur et encore aujourd'hui hors de portée des marchés, alors que les territoires traditionnels, riches de ressources, étaient confisqués, les communautés seraient en droit d'exiger du Canada un apport permanent suffisant au logement et à l'infrastructure pour y rendre possible des conditions d'habitation adéquates à tous, à un coût abordable ou, à tout le moins, comparable à celui des Canadiens.

Faute de modèles et d'exemples, faute d'accès aux leviers de décision et au financement, faute de littératie financière et habitation, les particuliers ne se sentent pas interpellés; la propriété entre très peu dans les plans de vie ou les projets d'épargne; parmi les plus intéressés : les gens d'affaires, les professionnels et les jeunes femmes.

Et pourtant, même dans les communautés sans marché de l'habitation, contre tout calcul et contre toute logique financière, quelques adopteurs précoces qui le peuvent s'autofinancent, se construisent ou rénovent les maisons du conseil qu'ils occupent : c'est dire combien les motifs non financiers pourront constituer une force sur laquelle compter une fois les mentalités transformées, la voie tracée par des adopteurs précoces et l'accès au financement abordable assuré.

2. Motifs et désincitatifs financiers

Les désincitatifs financiers à la propriété sur réserve tiennent à deux facteurs principaux. D'une part : les coûts plus élevés de la propriété en proportion de ses bénéfices qu'ailleurs au Canada. D'autre part : l'effet de distorsion de pratiques, de politiques, de programmes, de mécanismes de support à l'emprunt, et des subventions, visibles et invisibles, sur les coûts, les prix et les bénéfices du logement à l'avantage du logement communautaire et au détriment de la propriété.

Sur la base des coûts totaux, véritables et à long terme, la propriété est sans doute financièrement plus avantageuse sur réserve que la location, comme c'est le cas partout ailleurs. C'est d'ailleurs le cas pour les Premières Nations qui ont trouvé un équilibre entre logement public et privé, où un marché de l'habitation s'est formé au fil des ans et où l'abordabilité du logement social est assurée par une aide assortie aux besoins et aux revenus. Or c'est tout l'inverse que l'on observe dans les communautés où cet équilibre reste à faire, surtout dans les communautés éloignées et à croissance démographique rapide, où les besoins sont les plus importants.

Le jeu des subventions y favorise nettement la location communautaire au détriment de la propriété, dans une proportion qui varie selon les politiques et les ressources financières des nations. Dans certaines parties du Canada, le logement communautaire est fourni gratuitement ou presque jusqu'à ce que l'endettement des communautés et le poids des garanties consenties freinent toute mise en chantier additionnelle. D'autres régions, dont celle du Québec, ont accepté le principe d'une participation financière des usagers, selon des politiques qui varient d'une communauté à l'autre, et avec un taux de collecte des loyers en hausse qui a permis de diminuer — mais non d'éliminer — les déficits d'habitation et de poursuivre lentement les mises en chantier. De manière générale, ces loyers sont établis largement sous les coûts réels (terre, services, construction, financement, gestion, entretien, rénovations, etc.) et sous les déboursés actuels des communautés après subventions, qui est rarement documenté. Nous avons observé des

différences de déboursés mensuels entre loyers communautaires et ce qu'il en coûterait pour être propriétaire du même logement qui varient du simple au double, et parfois plus.

La propriété y paraît d'autant moins avantageuse qu'elle exige une mise de fonds de départ, la capacité d'absorber des variations de déboursés difficiles à prévoir (réparations, rénovations, variation des taux d'emprunt lors de renouvellements de prêts), et que ses bénéfices financiers principaux, l'habitation libre de paiements mensuels et les perspectives de plus-value, ne se réalisent qu'après de nombreuses années. Ces bénéfices sont par ailleurs moindres en proportion des coûts que pour la propriété hors réserve à cause de coûts plus élevés (terrain, infrastructure, construction, financement, entretien) et des perspectives de plus-value moins élevée, surtout dans les petites communautés éloignées. Ce déséquilibre est en partie remédiable : une masse critique d'activité de construction permettrait en effet de viabiliser des produits mieux ajustés aux besoins, plus durables, avec économies d'énergie, et dont de rajuster les coûts totaux vers le bas. Mais certains facteurs sont difficiles à mitiger : éloignement, exigences climatiques, prise de valeur plus lente à cause de l'étroitesse du marché de revente.

L'écart entre les coûts visibles et les bénéfices immédiats ou escomptés, compte tenu de la manière actuelle de faire les choses, constitue donc le désincitatif financier principal à l'accès à la propriété.

L'analyse plus approfondie des distorsions s'impose d'autant plus qu'il s'agit également de la cause principale des déficits d'habitation des communautés qui assument directement une part importante des subventions au logement et dont la limite de ressources financières constitue le frein principal aux perspectives d'un chantier de rattrapage en habitation. Parce que les communautés sont sous pression pour construire vite et au moindre coût pour régler les pénuries de logements et pour retenir leurs membres, il s'agit aussi de la cause principale des problèmes de santé et de sécurité liés à l'état du logement, sans parler des nombreux problèmes liés à l'exil forcé de membres qui ne trouvent plus où loger chez eux.

3. Politiques, subventions et distorsion des coûts, des prix, et des bénéficiaires : pistes d'analyse

Faute d'un calcul basé sur les coûts réels, qui ne sont pas documentés, les loyers, comme les augmentations et les sanctions pour non-paiement, sont fixés et revus périodiquement selon des politiques qui cherchent un équilibre entre les exigences des sources de financement, le contrôle des déficits, et les pressions locales : le logement, les loyers, les augmentations, les listes d'attente et la qualité des logements sont en effet de fréquents enjeux électoraux.

La collecte de loyers, en hausse rapide depuis dix ans, se heurte encore au refus de payer de certains, dont parfois même des élus, que ce soit faute de moyens, par principe, ou par opportunisme. C'est qu'un malentendu de fond sur le pourquoi des subventions au logement rend difficile la transition du logement communautaire au logement social subventionné à la hauteur des besoins.

Les gouvernements voient dans le logement subventionné une solution temporaire pour assurer l'accès au logement de base dans des communautés dépourvues d'emplois et d'économie locale, tandis qu'une partie de la population considère toujours le logement gratuit (ou subventionné largement sous les coûts réels) comme un droit, en compensation pour les terres perdues, sans rapport avec leurs revenus. Or, les subventions gouvernementales ont graduellement diminué en proportion des coûts totaux, qui eux, augmentent rapidement comme la population et les exigences de qualité d'habitation. Les conseils locaux, coincés entre ces pressions contraires, épongent le manque à gagner, les arrérages de loyers et les pertes sur garanties locales d'emprunt avec leurs revenus discrétionnaires quand ils en ont; ou se retrouvent en situation de déficit — et, à cause de cela, privés d'accès à certaines formes d'aide gouvernementale (dont les garanties ministérielles).

L'absence de données claires sur les coûts réels, sur la situation financière du logement communautaire, et sur la provenance du financement rendent difficile un débat public informé;

peu de membres, par exemple, savent que leurs loyers sont sous le prix coûtant, ou que les déficits, dont la part résultant du non-paiement de loyers, sont épongés par des revenus collectifs qui pourraient être consacrés au développement économique ou à de nouvelles constructions de telle sorte que ceux qui sont en attente d'un logement subventionnent ceux qui en ont un. Un processus de budget participatif sur le logement pourrait servir de point de départ pour relancer la discussion.

Si la subvention « invisible » au logement communautaire est avantageuse — au point où dans certaines communautés la privatisation de logement communautaire à titre gracieux est jugée inintéressante parce que l'entretien et les rénovations à faire seraient plus coûteux que le loyer exigé — les subventions à la propriété ont tendance à être plus visibles et moins prioritaires puisqu'elles semblent favoriser les plus aisés au détriment de ceux qui, dans le besoin, attendent des logements de la communauté. Ces subventions, selon les communautés et leurs ressources, peuvent comprendre les éléments suivants : participation à la mise de fonds (souvent selon une formule héritée des programmes des Affaires Indiennes); le prêt direct sans intérêt, en second rang, ou à bas taux pour une partie des coûts; les terrains, services publics, frais de transaction, d'inspection et d'arpentage assumés par les conseils ou facturés sous les coûts réels; les garanties d'emprunt sans frais en contrepartie des risques et des coûts de suivi; les subventions aux coûts d'assurance, de la rénovation, d'assainissement, etc.

Les programmes d'accès à la propriété ou à l'épargne en vue du logement qui ont joué un rôle important pour les Canadiens sont absents ou inopérants; de même que les programmes provinciaux visant la propriété ou des solutions intermédiaires entre logement communautaire et propriété, comme le soutien aux coopératives d'habitation. Il faut noter que les provinces de l'ouest, et particulièrement la Colombie-Britannique, calculant qu'un logement sur réserve mieux soutenu éviterait les coûts importants des réfugiés autochtones en milieux urbains ont commencé à soutenir les efforts des communautés; pour l'instant aucun signe en ce sens du Québec.

Le locatif privé, souvent exclu par les politiques quand il ne l'est pas par les désincitatifs décrits plus haut, pourrait contribuer à diminuer les coûts réels que l'intéressement des investisseurs inciterait à mieux contrôler. Nous avons cependant observé dans quelques communautés où la propriété privée s'est installée, la coexistence de locatif communautaire et privé, avec loyers privés harmonisés aux conditions hors réserve.

Faute de fonds suffisants pour répondre à la demande, l'aide à la propriété est le plus souvent accordée par tirage au sort ou sur la base de listes d'attente, avec parfois un système de pointage pour priorités, et avec une mesure de discrétion pour les décideurs locaux pour faire face aux situations imprévues. Dans les communautés avec des politiques d'habitation claires, à jour, et bien comprises, la séparation entre le politique et l'administratif, difficile à réaliser même avec une société d'habitation indépendante, est possible, bien que fragile. Mais il s'en suit tout de même que l'accès au logement subventionné, de même que l'accès à l'aide à la propriété ne sont pas déterminés par les besoins ou par la qualité de la demande, ni par les efforts consentis par les intéressés, mais bien par la seule capacité financière des communautés.

Il en est de même des garanties fédérales à l'emprunt habitation dont l'accès est déterminé non pas selon le mérite des emprunteurs, mais selon la situation financière de la communauté sur qui en repose en fait le risque réel. Les bas taux d'intérêt de ces prêts garantis ne reflètent ni le risque réel, ni même le risque perçu, mais uniquement la force des garanties sans lesquelles aucun prêt commercial ne se fait. Conséquence : les prêts sont limités par la capacité de garantie là où elle existe, en deçà des besoins pour une relance réelle.

4. Pistes de solutions

Il importe de souligner que ces désincitatifs ont pu être levés dans quelques communautés dotées de leurs propres outils financiers, le plus souvent des institutions financières d'économie sociale (Caisse populaires, fonds de crédits renouvelables à l'habitation, SÉDAC) qui ont réussi, sans

garanties formelles des gouvernements ou des communautés, à lancer la propriété, à instaurer une discipline de prêt, et à accompagner la transition du logement communautaire à un équilibre entre logement public et privé, tout en contrôlant les pertes à des niveaux comparables à ceux de la SCHL pour l'ensemble du Canada.

La SÉDAC a entrepris la réplique de ce modèle dans les communautés où les besoins sont les plus pressants. Son approche, basée sur le financement d'adopteurs précoces à la propriété, sur le financement de la privatisation du logement communautaire, et de la densification du logement social, doublé d'un effort d'accompagnement des communautés et des emprunteurs, cherche à réaliser en moins de dix ans ce que les communautés modèles ont mis une génération ou deux à réussir par essai et erreur, sans accès à des capitaux de marché.

Nos observations enrichissent, prolongent et confirment la pertinence de recommandations faites par la SÉDAC aux gouvernements dès 2016^{xiii} sur les points suivants :

- Effort de littératie financière et habitation;
- Densification du logement social;
- Privatisation et rénovation des logements communautaires;
- Création de sociétés d'habitations régionales avec la masse critique pour réaliser des économies d'échelles dans la gestion du logement social;
- Fixation des loyers selon les coûts réels, tempérés par des subventions à l'abordabilité progressivement ajustées aux revenus;
- Mise en place d'un réseau de maisons pour travailleurs externes;
- Programme d'accompagnement pour les communautés qui souhaitent revoir leurs régimes de gestion des terres et de la propriété;
- Recentrage du rôle de la communauté dans le logement avec priorité sur la mise en place d'un continuum d'habitation et l'encadrement d'un marché interne de l'habitation;
- Financement fédéral prévisible et suffisant pour soutenir l'abordabilité;

- Et une approche innovatrice, équitable et responsable à la garantie du prêt habitation aux particuliers qui ne dépend pas de la situation financière de leurs communautés.

Ces solutions pour l'accès à la propriété ont toutes comme condition de départ la transformation en profondeur du régime de l'habitation et la recherche d'un équilibre optimal entre logement public et privé. Mais cela ne va pas de soi. Les mentalités sont longues à changer; les solutions de rechange acceptables localement, difficiles à formuler; les programmes gouvernementaux, longs à s'ajuster, et la coordination des efforts impossible sans accès aux leviers de décision.

Nous avons donc cru nécessaire de prolonger l'analyse des désincitatifs à la propriété chez les particuliers par celle des désincitatifs à la transformation de la gestion du logement non seulement chez les particuliers, propriétaires et locataires, mais pour chacune des parties prenantes : politiciens et administrateurs locaux et fédéraux, secteur privé, économie sociale, prêteurs, et société civile.

Motifs et désincitatifs face à la transformation du logement

1. Particuliers : propriétaires occupants et locataires

Les motifs pour souhaiter la transformation de l'habitation ne manquent pas aux particuliers membres des communautés : pour les exilés, c'est la condition d'un retour éventuel; pour les locataires, la perspective de meilleures conditions de logement; pour les familles entassées, une solution à la suroccupation; pour la classe moyenne en croissance rapide, le désir de faire leurs propres choix; pour ceux qui sont sur les listes d'attente, la perspective de solutions rapides; pour la communauté elle-même, l'élimination des déficits et la stimulation économique.

Mais si on s'entend sur ce qui ne va pas, on ne s'entend pas sur ce qu'il faut faire. D'autant plus que, souvent complexes et venues d'ailleurs, les solutions proposées soulèvent de vives

inquiétudes : conséquences sur la culture et la communauté d'amendements aux régimes des terres et de la propriété; perspectives d'augmentation de loyer sans augmentation des conditions de logement en contrepartie; risque de perdre la bataille pour la reconnaissance du droit au logement gratuit. Par ailleurs, les particuliers — et même les gouvernements locaux — sont mal renseignés sur l'étendue réelle et les causes profondes de la crise du logement. On pense le plus souvent qu'il s'agit simplement d'améliorer la collecte des loyers, de changer de chef, ou de faire pression sur le Canada pour que les choses s'améliorent. Du reste, même si les intervalles s'allongent, des budgets spéciaux à l'habitation se manifestent de temps à autre, et font apparaître de nouvelles maisons aux mêmes conditions qu'avant : pourquoi tout changer? Les budgets familiaux se sont organisés autour des loyers subventionnés, les revenus discrétionnaires des gouvernements locaux épongent les déficits : aux gouvernements, qui en sont responsables, de trouver des solutions au logement.

2. Les gouvernements

Les gouvernements, occupés sur trop de fronts en même temps, ont besoin de résultats visibles à l'intérieur de courts mandats. Or, les efforts de transformation de la gestion du logement sont coûteux, complexes, lents à générer des bénéfices clairs et faciles à reporter avec des expédients à court terme. L'état fédéral, ne se reconnaissant d'obligation que pour le logement assisté, y concentre ses efforts au détriment du support qui serait nécessaire aux communautés pour lancer et encadrer localement un marché diversifié de l'habitation. Des innovations importantes accordant des pouvoirs accrus de gestion des terres, et la mise sur pied d'institutions fiscales ont permis de lancer de nouveaux modèles, mieux adaptés aux communautés urbaines à revenus élevés, où les terres ont une valeur de location importante. Mais dans les communautés éloignées ou isolées, où les besoins sont souvent les plus pressants, le manque de modèles adaptés aux besoins et les résistances locales augmentent la difficulté de la transformation. À moins de leadership stable et éclairé — les Premières Nations du Québec en comptent de nombreux

exemples — on ne s’y résout que lorsque l’entassement, l’insalubrité ou les déficits d’habitation, qui augmentent avec chaque nouvelle mise en chantier, atteignent des proportions de crise.

Les efforts de regroupement avec la masse critique pour réaliser des économies d’échelle (design, matériaux, construction, financement, assurances, gestion du logement social, etc.) ou une diversification des risques (garanties de prêts aux particuliers) se heurtent à une résistance importante des communautés : méfiance face aux décideurs externes, désir de garder le contrôle des choses, et crainte de perdre les retombées locales. On ne cède pas facilement le peu qu’on a sous la main aujourd’hui en vue de bénéfices possibles demain : des incitatifs importants doivent être imaginés pour rendre la collaboration attrayante.

La formation actuelle des intervenants en habitation employés par les communautés est essentiellement centrée sur la gestion publique du logement (et des programmes fédéraux de subventions) comme si le modèle hérité du passé était incontournable et qu’il n’importait plus que d’en améliorer la capacité locale de prestation. Il importerait de doubler cet effort d’une campagne de littératie financière et de littératie habitation; de formation des gestionnaires de la communauté à la transformation du logement avec l’accent sur les options de régimes fonciers, sur les approches possibles aux titres de propriété, sur les mécanismes pour éviter la spéculation, sur les solutions communes, mais non gouvernementales, d’habitation (coopératives de logement, par exemple), sur la formation de marchés locaux de l’habitation — bref sur le rôle possible des communautés pour encadrer l’action du marché plutôt que pour s’y substituer.

3. Secteur privé, économie sociale et prêt habitation

La participation accrue du secteur privé et de l’économie sociale, tous deux orientés sur la viabilité financière, est une des caractéristiques des transitions réussies. Trois préoccupations s’imposent ici : (1) la création d’un climat d’investissement favorable invitant une compétition plus active de fournisseurs; (2) la constitution d’une masse critique de demande suffisante pour faire baisser les

coûts réels et viabiliser les solutions innovatrices, privées ou offertes par des OBNL (sur le plan de design de solutions habitation appropriées ou sur le plan de l'organisation régionale de solutions à l'habitation pour groupes à besoins spéciaux); et (3) une mutualisation élargie du risque pour assurer l'accès à des capitaux abordables sur la base de la qualité de la demande et le risque réel, plutôt que la capacité de garantie des communautés individuelles.

La mise en place de mécanismes d'accès aux capitaux de marché indépendants de la fortune des communautés, dont l'urgence se fait de plus en plus sentir, pourrait constituer l'occasion pour mettre en place des incitatifs favorisant les regroupements d'efforts nécessaires à une participation accrue du secteur privé et de l'économie sociale. Un tel mécanisme s'impose : pas plus que les communautés non autochtones au Canada, les Premières Nations prises individuellement n'ont ni la taille pour équilibrer les risques de garantie ni une capacité financière suffisante pour garantir tous les prêts hypothécaires qui seraient requis pour une sortie de crise d'habitation. Un chantier de rattrapage de l'habitation au Québec seulement représenterait au-delà de 4 milliards de dollars en investissements sur 15 ans (incluant la viabilisation des lots) sans compter les projets d'infrastructure pour l'assainissement des eaux, les routes d'accès, et, dans de nombreux cas, d'acquisition de terres pour agrandissement de communautés.

4. Société civile

Les grands oubliés des débats sur l'habitation Première Nation sont les institutions (santé, enfance, éducation, recherche, réinsertion sociale, etc.), organisations (fondations, coopératives, OBNL, etc.), médias, associations et regroupements professionnels, influenceurs, innovateurs sociaux et créateurs en tout genres susceptibles de transformer la question du logement en projet de société avec l'énergie et les valeurs nécessaires à une transformation dynamique du logement. Des solutions sont requises pour lui assurer une participation plus active.

4. PRÉPARER LA VOIE À L'UTILISATION DE LEVIERS FINANCIERS

Récapitulons. Nous sommes partis de l'observation que le financement d'un chantier de rattrapage en habitation à l'aide de leviers financiers supposait, pour éviter un endettement irresponsable, la refonte en profondeur de la manière dont l'habitation Première Nation est conçue et encadrée avec, notamment, des prix reflétant les coûts réels, une responsabilité partagée pour le logement de la part de chaque partie prenante et un continuum de solutions au logement avec équilibre optimal entre logement public et privé compte tenu des circonstances des nations.

Certaines Premières Nations en sont déjà là — et ont développé des approches et des outils dont certains peuvent se révéler appropriés ailleurs; leur défi est de consolider l'acquis et de se ménager un accès à des capitaux abordables qui suffise à la demande.

La majorité des communautés ont engagé cette transformation et cherchent des solutions pour accélérer le changement et les mises en chantier.

D'autres communautés, souvent celles qui font face aux défis les plus importants à cause de facteurs difficilement contrôlables tels l'éloignement, un taux de natalité plus élevée, ou la faiblesse des revenus personnels et collectifs en sont encore à chercher des solutions qui conviennent à leurs circonstances.

Nous avons constaté que pour un grand nombre de communautés où le logement communautaire est la règle, les déficits au logement sont tels qu'à moins de disposer de revenus collectifs exceptionnellement élevés, leur participation à un chantier de rattrapage, avec ou sans leviers financiers, avec ou sans subventions fédérales aux niveaux actuels, est hors de portée : pour elles, le système actuel est à bout de souffle.

Quant aux autres communautés, nous avons constaté que l'exigence de garantie de tout emprunt habitation par la communauté elle-même est non seulement inéquitable, mais impropre à soutenir les volumes de mises en chantier qui seraient requis pour un rattrapage réel. Un système cassé, donc, qui doit être repensé pour aller de l'avant.

Le logement communautaire sans modèle de responsabilité partagée était une solution de temporaire, mise en place par le gouvernement fédéral au moment de l'installation dans des communautés éloignées, parfois inaccessibles, et sans perspectives immédiates d'emploi ou de développement d'économies locales, où les solutions de marché étaient impensables. Depuis, les économies se sont activées et les emplois sont plus nombreux. Mais les perspectives de sortie de crise sont de plus en plus difficiles à imaginer à cause de la transformation accélérée des systèmes d'habitation et de financement de l'habitation moderne, qui ne sont conçus que pour des centres urbains, des populations aux caractéristiques démographiques moyennes et des environnements qui se prêtent à des mesures de risque standardisées.

Par ailleurs, les rôles, les mentalités et les attentes face au logement, perpétués par les manières de faire héritées du passé, se sont incrustés; et un environnement économique artificiel s'est installé où les prix sont sans rapport avec les coûts, créant de puissants désincitatifs à la prise de responsabilité, à la propriété personnelle et à la transformation des manières de faire.

Comment aller de l'avant dans ce contexte?

Une leçon importante à retenir de l'expérience des nations qui ont réussi la transition : elle doit se faire lentement, par étapes, au rythme du changement des mentalités, avec le support informé de la population et à l'abri des pressions politiques et administratives à court terme, de sorte que ses bénéfices, qui mettent plus de temps à se manifester que l'inévitable mécontentement des impatientes, puissent apparaître clairement et préparer le terrain pour l'étape suivante. En quelque

sorte, le processus de transformation du logement doit être « immunisé » contre la myopie et l’opportuniste des politiques à courte vue.

Nous n’avons pas voulu faire de recommandations sur ces étapes : elles ne seront pas les mêmes pour tous tant les circonstances sont différentes d’une communauté à l’autre. Ce qui suit constitue plutôt une suite de questionnements et de pistes de réflexion qui nous paraissent incontournables, auxquelles il faut trouver des solutions ajustées aux circonstances et aux priorités des intéressés, avant de songer à utiliser des leviers de financement dans le contexte d’un chantier de rattrapage.

Un premier groupe de considérations s’adresse au gouvernement fédéral et un second aux gouvernements des Premières Nations. Il s’agit de *questions complexes dont les solutions à plus long terme ne doivent pas être sacrifiées ou compromises par les initiatives indispensables au soulagement rapide des effets les plus immédiats de la crise.*

Mais que peut-on faire, dès aujourd’hui, pour aligner les choses en vue des changements à venir? Nous avons fait suivre ces considérations par une série d’idées concrètes et immédiates pour engager dès maintenant le changement.

4.1 CONSIDÉRATIONS ADRESSÉES AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Les changements requis pour renouveler l’habitation Première Nation et pour utiliser de manière appropriée les leviers financiers pour accélérer la participation à un chantier de rattrapage sont exigeants. Exigeants pour les membres, à qui on demande un effort plus important en vue de bénéfices tangibles lents à se manifester; et exigeants pour les leaders des communautés, élus pour de courts mandats, qui doivent faire face au mécontentement, toujours plus rapide à se manifester que les résultats.

Nous croyons que le gouvernement fédéral doit d’abord identifier et corriger dans les manières de faire actuelles et dans les mesures d’exception à prendre pour soulager les effets immédiats de

la crise du logement tout ce qui retarde la transformation, tout ce qui alimente les désincitatifs au changement, et tout ce qui reporte sur les leaders locaux l'odieux et le coût politique de mesures difficiles, rendues nécessaires pour corriger une situation dont le fédéral porte une part importante de la responsabilité.

Dans un deuxième temps, nous croyons que le gouvernement doit seconder ces efforts, en égalisant les efforts exigés des particuliers et des communautés entre elles et par rapport avec l'effort exigé de leurs contreparties ailleurs au Canada; en soutenant l'accès au crédit abordable; en prévoyant des incitatifs généreux aux adopteurs précoces de manière à créer des modèles locaux pour la transition; et en acceptant de financer le coût d'une transition lente et graduelle, puisqu'il n'y a pas de solution instantanée : on ne change pas en quelques mois une situation qui se perpétue depuis des générations.

Un chantier de rattrapage, alimenté par des leviers financiers qui peuvent en théorie décupler les investissements, suppose avant tout la stabilité et la prévisibilité des revenus, et suppose des règles claires et consistantes quant au partage des responsabilités entre particuliers et gouvernements sur une longue période. S'engager dans l'emprunt à long terme pour accélérer la mise en place d'un parc d'habitation adéquat, et s'engager dans une transformation des mentalités face à la responsabilité pour le logement sans cette stabilité est impensable. S'engager dans une politique de prise de responsabilité où les particuliers acceptent de porter un poids plus grand est sans espoir si le partenaire fédéral est pour se défilier en cours d'exécution, pour exiger des efforts additionnels ou, à l'inverse, pour des raisons d'expédience politique, s'il se met à distribuer des fonds sans se soucier des désincitatifs qui en résultent.

Or, depuis la réforme partielle du support à l'habitation Première Nation il y a trente ans, l'intervention fédérale se caractérise par deux philosophies opposées. D'une part il y a volonté de transfert de pouvoirs de décision et de responsabilité vers les Premières Nations quant à la gestion locale de l'infrastructure et de l'habitation. D'autre part, les conditions de programme se sont

resserrées quant à l'accès et l'utilisation des fonds disponibles, avec une exigence accrue pour ce qui est de la perception des loyers, de la densification du logement social, de l'ouverture à la propriété, etc. Ces exigences ne sont pas mauvaises en soi; elles ont pour objet de diriger les fonds disponibles vers les besoins les plus criants et d'accélérer l'apparition d'un continuum de solutions au logement. Mais elles ont pour conséquence qu'on fait porter aux décideurs locaux l'odieux des décisions et la responsabilité de l'état du logement sans leur transférer l'initiative, les outils ou les budgets correspondants.

Cette manière de faire s'est par ailleurs accompagnée, depuis vingt ans, de la décroissance des budgets de base au logement en proportion des coûts totaux d'habitation, obligeant les communautés à porter une part plus grande du poids de l'habitation; avec l'inévitabilité des communautés en difficulté financière aux garanties ministérielles, ceci aura eu pour effet de pénaliser les membres des communautés à faibles revenus, souvent celles où les besoins sont les plus criants; si bien que certaines communautés qui ont fait les manchettes pour l'état inacceptable de leur logement ont été privées de mises en chantier pour des périodes de cinq à dix ans.

Les budgets de base à l'habitation ont été supplémentés, il est vrai, de manière imprévisible et pour de courtes périodes, à coups de budgets spéciaux distribués à la hâte, favorisant les communautés à revenus élevés, mieux aptes à saisir les occasions. La dernière ronde de financement d'exception aura notamment permis, ici et là, en 2019, la construction dans quelques communautés, de logements financés à 100 % — confirmant la perception encore vivace dans le milieu que l'habitation est une responsabilité exclusive du fédéral et ravivant les attentes d'un financement complet par le fédéral pour un chantier de rattrapage.

Nous croyons que le gouvernement fédéral doit accepter de partager et peut-être même de porter la plus grande part de l'odieux de la mise en place de correctifs pour la transformation du logement en vue de rendre possible la participation à un chantier de rattrapage de l'habitation. Ceci pourrait

se faire à l'occasion de la mise en place de financement d'exception, en sus des budgets de base réguliers à l'habitation, dont l'objet serait (1) de mettre en place les fondements et d'accélérer la transformation du logement et (2) de démultiplier la capacité des communautés à participer au chantier de rattrapage. Parmi les éléments à envisager dans ce cadre :

(1) la mise en place d'outils pour susciter, accompagner et accélérer la transformation

- Cliniques itinérantes de littératie financière, de réparation d'historiques de crédit, de planification financière, et de littératie habitation (entretien, réparations mineures, financement, étapes de construction, etc.) jusqu'à ce qu'un nombre suffisant d'adopteurs précoces puissent constituer des modèles de rôle locaux;
- Financement d'un répertoire de meilleures pratiques, d'outils, d'argumentaires, de documentaires, et de modèles en partenariat avec des organisations économiques et sociales régionales afin d'alimenter une participation accrue du secteur privé, des OBNL et des entreprises sociales dans l'habitation;
- Support à la mise en place de services administratifs et financiers communs (back-room), rémunérés sur la base des volumes traités pour assurer la gestion d'activités reliées au logement dont les communautés gardent le pouvoir de décision, mais dont la gestion locale est trop onéreuse compte tenu de volumes réduits (exemples : gestion de fonds de crédits rotatifs inférieurs à 5 millions de dollars, d'inventaires de logements, de planification de l'entretien, de commande de pièces et équipements; d'inscription de titres de propriété, etc.);
- Support aux initiatives du secteur privé et de l'entreprise sociale pour une participation accrue à l'habitation; contributions pour les projets de recherche et développement de solutions ajustées aux besoins; support à l'accès à des capitaux abordables pour les projets d'entreprise;
- Financement d'exceptions pour maisons pour travailleurs, foyers pour aînés, refuges pour femmes, coopératives de logement, programmes d'équité partagée, solutions pour clientèles à besoins particuliers, etc. parrainées par des communautés, par des regroupements de communautés ou par des entreprises sociales ou à but non lucratif;

- Support de l'accès à des capitaux de marché abordables pour les intermédiaires financiers autochtones susceptibles de relancer la densification du logement social, la privatisation du logement communautaire, le locatif privé, la propriété privée, et des solutions innovatrices au logement, par un programme de prêt et d'accompagnement destinés à créer une discipline de prêt, un historique de crédit habitation, et la formation de marchés locaux de l'habitation.

(2) Ce financement d'exception pourrait se faire à l'aide de **contrats communautaires axés sur les résultats** (« community outcome contracts ») prévoyant des incitatifs en sus des budgets de base pour les communautés ou les groupes de communautés désireuses de stimuler de manière accélérée la transformation du logement, qui acceptent des contraintes liées à ces fonds additionnels, mais souhaitant conserver le contrôle des cibles et des moyens. Ces contrats pourraient être assortis de contraintes et de cibles négociées avec les communautés sur la base de leurs circonstances, des résultats souhaités et des conditions de succès à long terme. Parmi les contraintes possibles : l'élimination du financement de logements à 100 %; la densification obligatoire du logement social (plus de nouvelles maisons détachées); un plan de transition vers une gestion du logement social sur la base des coûts réels avec subventions accordées sur la base des besoins, l'engagement à mettre en place des régimes de gestions des terres et de la propriété permettant la propriété privée et la création de marchés de l'habitation locaux, etc.

Parmi les éléments à prévoir dans de telles négociations — nous nous en tenons ici uniquement aux dimensions qui se rattachent à l'axe financement :

- Exemples de résultats possibles : objectifs de densification du logement social; cibles de privatisation de logements communautaires; cibles de croissance de la propriété privée; cibles relatives à la mise en place d'un continuum d'habitation avec une répartition public — privé avec le réajustement local des incitatifs; cibles de diminution du taux de suroccupation, de violence domestique, etc.; cible de réajustement graduel des loyers du logement social et communautaire sur la base des coûts réels, avec subventions déterminées selon les besoins;

cibles de diminution des arrérages de loyer; cibles d'effet de levier pour les contributions reçues; cibles de participation économique locale par le secteur privé dans le domaine de l'habitation, etc. ;

- Exemples d'éléments de financement : coût de matériaux pour fins de débat public (ex. calcul des coûts réels du logement) et le coût de ces débats (avec budgets participatifs ou autres méthodes jugées appropriées par la communauté); coût de l'ajustement graduel des politiques, y compris l'examen et l'instauration de régimes de gestion des terres et des titres de propriété; support aux solutions de transition; incitatifs aux adopteurs précoces; incitatifs additionnels au regroupement d'efforts pour constituer la masse critique nécessaire à la viabilité des solutions ajustées aux besoins; bonification du financement de base avec contributions additionnelles pour réduire les coûts de l'habitation afin de constituer une cohorte d'adopteurs précoces susceptibles d'accélérer la formation d'un marché interne de l'habitation.

(3) Ajustement du calcul du financement de base de manière à prévoir la mise en place d'un financement de type péréquation, régulier, prévisible et suffisant, ajusté aux circonstances de chaque nation, reflétant les coûts relatifs à l'éloignement, à la faible population, et au caractère non standard des communautés, destiné à combler le fossé entre la situation des Canadiens moyens et ceux qui sont afférents à la survie de communautés situées en marge des axes de développement desservis par les outils de marché conventionnels.

Ce financement devrait être disponible au logement public et privé dans les mêmes proportions et réduire les coûts à un niveau abordable. Il faut noter que la pratique déjà en place de primes d'éloignement constitue un début de solution en ce sens. Cependant, l'éloignement n'est qu'une des dimensions qui augmente le coût réel du logement et de son financement sur réserve.

(4) Redéploiement des outils de financement et surtout, de garanties d'emprunt, pour assurer l'universalité des conditions d'accès au financement habitation pour les particuliers membres de

toutes les Premières Nations, sur la base du risque réel (force de crédit des emprunteurs, valeur des actifs) plutôt que sur la base de la santé financière de leur communauté — comme c’est le cas pour tous les autres Canadiens.

Parmi les outils à revoir, signalons les garanties ministérielles, mais de manière plus particulière, le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations (FLMPN), tous deux reposant sur les garanties par les communautés, et tous deux excluant les particuliers solvables membres de communautés pauvres; une décision d’autant plus déroutante dans le cas du FLMPN que, contrairement aux garanties ministérielles, surtout utilisées pour l’emprunt par les communautés elles-mêmes, le FLMPN a été créé en vue de permettre l’accès au financement pour l’habitation de marché, c’est-à-dire pour les particuliers solvables — et non pour financer le logement public à charge des gouvernements. Compte tenu du peu d’impact des garanties directes au prêt habitation commercial par les prêteurs commerciaux depuis plus de 50 ans, ce redéploiement devrait se faire de manière à permettre l’accès à des capitaux abordables par les intermédiaires financiers autochtones qui ont démontré leur capacité à lancer la propriété et instaurer une discipline locale de prêt (fonds de crédit renouvelables, Caisses populaires locales, SÉDAC). Une stratégie en ce sens est indispensable à la réussite d’un projet de chantier de rattrapage de l’habitation.

(5) Réexamen des mécanismes de financement des infrastructures essentielles à un chantier de rattrapage. Quelques solutions institutionnelles existent, notamment l’Administration financière des Premières Nations (AFPN) dont l’accès est cependant limité aux seules Premières Nations en bonne situation financière. Il y aurait lieu d’examiner les perspectives d’assurer la monétisation par des prêteurs commerciaux ou par l’AFPN des engagements fédéraux pour l’infrastructure. Dans le cas de l’AFPN, comme ces emprunts seraient garantis par des paiements du Canada, un mécanisme de transfert direct des paiements à l’AFPN pourrait justifier de surseoir à la qualification des emprunteurs par le Conseil de la gestion financière des Premières Nations (CGFPN) sur la base de leur force financière qui est présentement exigée de tout emprunteur, afin

de permettre à toutes les Premières Nations de participer à un chantier de l'habitation, y compris celles dont les revenus autonomes sont minimes et la gestion financière en crise, souvent comme résultat des problèmes liés à l'habitation.

4.2 CONSIDÉRATIONS ADRESSÉES AUX PREMIÈRES NATIONS

Si le gouvernement fédéral doit accepter de porter une part plus importante du financement et de l'odieux d'un redressement essentiel pour mettre fin à la crise du financement habitation, ce sont les Premières Nations elles-mêmes qui doivent en prendre l'initiative, en assurer la direction, en définir les modalités, et en assumer la responsabilité. Le mécanisme du contrat communautaire axé sur les résultats décrit plus haut est une approche possible pour conjuguer de manière optimale la responsabilité fédérale et le principe fondamental de laisser l'initiative du changement aux Premières Nations elles-mêmes, sur la base de leurs circonstances et de leurs priorités.

Il ne s'agit plus de gérer des budgets et des programmes pensés ailleurs, ni même de gérer plus efficacement le parc d'habitation, mais de redéfinir les rôles des particuliers, du secteur privé, des institutions autochtones et de leurs gouvernements face à l'habitation, avec des solutions durables et à long terme. Sur le plan du financement, il s'agit de préparer le terrain pour maximiser la capacité à absorber des investissements additionnels et à utiliser des leviers financiers innovateurs pour participer au chantier de rattrapage.

Il s'agit donc pour les nations d'engager, d'accélérer ou d'optimiser selon leurs circonstances la transformation de l'habitation communautaire pour faire place à une responsabilité partagée entre particuliers, marchés et gouvernements, en agissant sur tous les leviers de changement qui sont sous leur contrôle.

Sur le plan de la formation, il s'agit d'élargir le cadre des efforts actuels qui se limitent souvent à la formation à la gestion du logement communautaire. Un effort important est requis pour former des ressources par rapport à (1) la littératie financière et la littératie habitation des particuliers,

incluant les meilleures pratiques pour informer, conscientiser et faire évoluer les mentalités des membres face à l'habitation; (2) aux moyens d'engager la participation accrue d'un éventail plus large de parties prenantes des marchés (fournisseurs, entrepreneurs, développeurs, assureurs, prêteurs, etc.); (3) aux meilleures pratiques liées à la gestion des terres et des titres, à la création d'un climat d'investissement sain, à la mise en place des prémisses à un marché de l'habitation, aux solutions pour tenir compte des inquiétudes, souvent fort légitimes, des membres, quant aux dangers d'approches marché (ex. : spéculation), et aux politiques d'habitation, de logement assisté et d'accès à la propriété privée. En bref, il s'agit d'un effort de préparation pour les particuliers, les entrepreneurs, les prêteurs et surtout les gouvernements des Premières Nations elles-mêmes, au passage d'un système à responsabilité exclusive du gouvernement à un système de responsabilité partagée.

Sur le plan de la gouvernance, il s'agit d'élargir le cadre actuel des efforts qui sont principalement focalisés sur les solutions de gestion locale vers toutes les solutions, alliances, institutions et regroupements plus larges aptes à augmenter jusqu'aux seuils optimaux la masse critique d'activité indispensable pour viabiliser l'approvisionnement en matériaux, le design, la construction, la gestion, l'entretien et le financement de l'habitation avec des économies d'échelles, l'utilisation optimale de ressources spécialisées, la mutualisation des risques, l'indépendance face à la politique locale et les volumes pour conclure des partenariats efficaces avec les sources d'encadrement technique et financier. La gouvernance locale de l'habitation consisterait alors en une présence locale d'experts terrain relevant d'unités plus larges, et une responsabilité politique locale pour établir les objectifs de services et déterminer les niveaux locaux de subventions accordées aux usagers selon leurs besoins et leurs capacités.

Il faut rappeler l'importance capitale d'une information synthétisée, mais précise concernant l'état des lieux de l'habitation communautaire, les coûts réels, et les perspectives d'avenir pour faire accepter les changements inévitables et dépolitiser le dossier. La riche expérience internationale de la méthode des *budgets participatifs*^{xiv} pourrait s'avérer utile pour définir une approche

adaptée aux défis spécifiques du renouveau de l'habitation et susciter l'engagement des membres des communautés.

4.3 QUELQUES IDÉES CONCRÈTES POUR LANCER LE CHANGEMENT

Il n'y a pas de solutions passe-partout; ce qui suit est donc une liste d'idées et de meilleures pratiques, présentée sans souci d'ordre ou de priorité, et ne doit pas être perçue comme un « programme » à suivre pour tous. Aux intéressés de retenir ce qui leur paraît pertinent afin d'augmenter la capacité de leur communauté à se prévaloir de leviers financiers en vue d'un chantier de rattrapage.

Informez les parties prenantes de la situation du logement dans la région et dans les nations individuelles avec des présentations claires et bien documentées, adaptées aux situations locales, portant sur questions telles que :

- Le coût réel de l'infrastructure et de l'habitation; le déficit d'habitation tel que mesuré par l'outil présenté en annexe 2; les sources actuelles du financement de l'habitation et du déficit; le poids de ce financement (et des garanties consenties) sur la santé financière de la nation;
- La difficulté ou l'impossibilité de répondre à la demande future, ou de participer à un chantier de rattrapage selon le modèle actuel;
- Les conséquences de loyers inférieurs au coûtant et les conséquences du non-paiement des loyers : qui paie pour les autres? Développer des modèles de dépistage, d'intervention et de gradation de l'aide ou des sanctions pour contrer le non-paiement de loyers (selon qu'il s'agit d'une incapacité ou d'un refus de payer);
- Ce qu'une transformation de l'approche pourrait impliquer pour les particuliers et les entreprises en termes d'efforts et de bénéfices additionnels; l'impact sur ceux qui ne veulent pas ou ne peuvent pas participer; les perspectives d'enrichissement personnel et

collectif; l'impact sur la santé, la sécurité, la qualité de vie, et la protection de la culture et de l'accès au territoire.

Élargir la participation aux forums et consultations sur l'habitation qui est souvent limitée aux acteurs gouvernementaux, pour inclure la participation du secteur marché (entreprises du secteur, développeurs actifs ou intéressés, prêteurs et intermédiaires financiers autochtones tels les Caisses Desjardins, la SÉDAC et les fonds de crédits renouvelables à l'habitation) de même que la participation de représentants de la société civile : artistes, communicateurs, influenceurs locaux, personnalités d'affaires, groupes de citoyens, associations, regroupements liés au logement, groupes religieux, responsables de la santé, de l'éducation, jeunes et retraités, universités, fondations, etc., sans oublier les membres exilés hors de la communauté faute d'accès au logement.

Offrir des ateliers de littératie financière personnalisée et sur place, axés sur les solutions au surendettement, à la réparation de l'historique de crédit, à l'épargne et la préparation à la retraite, et à la préparation à la propriété; offrir des ateliers sur la littératie habitation : choix de logement, plans et devis, épargne pour mise de fonds, exigences du prêt habitation, responsabilités du propriétaire, sources d'information et de matériaux pour l'entretien, etc. Il importe de noter que les outils de littératie en ligne ont peu ou pas d'impact dans les communautés où les besoins sont les plus élevés et que l'aide à la littératie est à son plus efficace quand elle se fait pour régler des problèmes précis ou pour planifier une décision précise.

Rendre visible le coût réel du logement, de son financement et de son entretien pour chacun des membres, avec le calcul de la part de subvention accordé par le Canada et par la nation. Ceci pourrait se faire par le biais d'un relevé trimestriel envoyé à chaque membre indiquant les coûts totaux pour son logis, la part de loyer et la part de subvention fédérale et locale appliquée à ces coûts, les paiements reçus pendant la période, les arrérages et amendes accumulés, et le coût des réparations et rénovations réalisées durant la période couverte. Le même relevé pourrait être

utilisé pour acheminer des informations relatives à la littérature financière et habitation. Éventuellement, les baux pourraient être ajustés pour refléter les coûts réels, quitte à inclure le montant de la subvention accordée; cette disposition éviterait les contestations d'augmentations de loyer dans le cas de particuliers dont les circonstances changées modifient le besoin de subvention. On pourrait imaginer un système de facturation des coûts d'entretien aux usagers pour services ponctuels et annuels, quitte à émettre une subvention au même montant ou instaurer un système de ticket modérateur pour une période de transition. La facturation pour les réparations dues à des dommages causés par la négligence ou une mauvaise utilisation des espaces par les locataires devrait être instituée (plusieurs politiques d'habitation contiennent déjà des dispositions à cet égard).

Mettre en place des mesures préparatoires à l'accès à la propriété :

- Encourager les adopteurs précoces avec une aide ponctuelle;
- Favoriser des projets-pilotes pour créer des exemples et des modèles ou explorer de nouvelles manières de faire (ex.: titres de propriété, développement locatif privé, gestion privée du locatif social, etc.);
- Imposer un moratoire sur les décisions qui risquent de renforcer les désincitatifs, notamment les politiques de privatisation gratuite de logements communautaires, la construction de logement social non densifié;
- Explorer les modèles de privatisation de l'entretien, des rénovations, et même de la gestion du logement social, avec des entités multinationales quand la masse critique ne peut être atteinte localement;
- Favoriser les efforts des intermédiaires financiers autochtones opérés de manière à créer une discipline de prêt pour lancer une génération d'adopteurs précoces; inciter les fonds d'habitation locaux trop petits ou sans discipline de prêt à rationaliser leurs opérations pour éviter de nuire à la création d'une discipline de prêt; parmi les solutions possibles : le fusionnement de fonds afin de générer des économies d'échelle et mieux répartir le risque,

ou la sous-traitance de la gestion du portefeuille auprès d'une institution financière autochtone;

- Inciter les nations qui garantissent les prêts habitation pour leurs membres à prélever une prime à l'assurance pour compenser le risque assumé et le coût des activités reliées à la garantie; cette pratique, inspirée de celle de la SCHL et des autres programmes de garantie, est courante dans plusieurs Premières Nations à l'extérieur du Québec et vise à ce que le taux exigé de ses membres reflète le coût réel du capital incluant le risque assumé par la nation; « subventionner » les coûts d'emprunt des membres peut avoir un avantage pendant une période de transition, mais crée un précédent difficile à contrôler qui risque de perpétuer le besoin de garanties, et une fois la capacité de garantie épuisée, de tarir les sources de prêts.

Favoriser la discussion d'alliances possibles en vue de services partagés et d'achats regroupés pouvant éventuellement mener à des sociétés d'habitation régionales ou multinationales, à une gestion centralisée de l'enregistrement des titres et des transactions; favoriser le développement de modèles d'habitation spécialisés clé en main, offerts dans un nombre de nations et bénéficiant d'économies d'échelles pour la construction et l'entretien, mais gérés localement, sous forme de franchises, par des particuliers (logement pour aînés, appartements pour jeunes couples, location d'espaces pour travailleurs saisonniers, etc.); la coopérative d'habitation est une solution offrant un équilibre semblable de contrôle local dépolitisé et d'encadrement technique régional qui pourrait convenir davantage au logement communautaire.

Construire une solution régionale, en mettant à contribution des institutions ou des portails existants dans la mesure du possible, au moins pour une période de transition, pour soutenir les communautés qui veulent s'engager dans une transformation accélérée de l'habitation, avec une capacité d'accompagnement, de partage de meilleures pratiques, de recherche et de développement de solutions financières viables bâtissant sur l'expérience des communautés qui ont surmonté leur crise de l'habitation à l'aide d'institutions et de solutions innovatrices. Cet effort de soutien à la transformation pourrait assurer l'encadrement des efforts locaux de

transformation du logement avec des matériels de communication, des argumentaires pour lancer et alimenter le débat. Devant l'imminence de mise en place d'institutions nationales présentement en chantier pour l'infrastructure et l'habitation, une solution régionale s'impose, à la fois comme partenaire, et, lorsqu'il s'agit de faire valoir des particularités proprement régionales, comme contrepoids.

5. CONCLUSION

Plus le temps passe, plus les coûts social, humain et financier de la crise du logement se font sentir. Trois cents membres de la communauté de Manawan, exilés à Joliette faute de logis chez eux, attendent, dans des conditions que tout le Canada a pu constater, que la question du logement se règle pour rentrer chez eux et envoyer leurs enfants dans une école où l'on enseigne leur langue et où ils ne seront pas traités en étrangers. Des budgets et des programmes spéciaux pour alléger la pression pendant que les communautés se vident ne sont pas une solution.

Nous croyons que l'usage de leviers financiers pour démultiplier les investissements additionnels requis pour un rattrapage représente une stratégie valable et prometteuse pour une sortie de crise du logement. Mais à condition seulement que le terrain soit bien préparé. Nous avons tenté de proposer quelques solutions pour ce faire.

Il reste maintenant à produire la deuxième partie de notre réponse à la question du Comité tripartite sur les investissements et les leviers financiers nécessaires à un chantier de rattrapage. Un rapport théorique avec des calculs et des descriptions d'outils financiers serait d'une utilité limitée. En effet, les volumes de capitaux requis dépendent davantage de la capacité à les utiliser et du degré de participation des particuliers aux coûts que de besoins théoriques. Et cette participation est largement reliée à la structure des incitatifs. Faute d'en avoir tenu compte, le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations estimait à 25 000 le nombre d'habitations qu'il allait mettre en chantier sur dix ans; après 12 ans, il en a réalisé moins de 250. On ne saurait trop répéter l'importance de préparer le terrain et d'apporter des correctifs aux désincitatifs hérités des anciennes manières de faire avant de lancer des projections, de susciter des attentes irréalisables, ou de risquer de s'enliser dans l'endettement.

Nous croyons donc que l'heure est à l'action plutôt qu'aux projections théoriques. Aussi nous proposons de donner suite au présent rapport par le biais d'une démarche pratique, constituée de trois initiatives « terrain », superposée dans le temps.

La première vise à lancer le débat sur les points soulevés par le présent rapport. Il s'agit d'abord de préparer une série de présentations simples et percutantes avec des pistes de solutions formulées dans un format qui se prête à une distribution plus large, en vue de discussions avec décideurs et parties prenantes, tant gouvernementales que dans les communautés, sur des actions concrètes, immédiates, pour lancer le changement. Et ensuite de prendre la route, de participer à certaines de ces rencontres, d'ajuster les matériels de communication pour tenir compte des réactions. Cet exercice pourrait se faire en parallèle avec les activités d'une clinique mobile de littératie financière et habitation offerte par la CDEPNQL en partenariat avec la SÉDAC.

La seconde vise à générer des données plus claires sur la situation financière réelle de l'habitation communautaire en vue d'actions précises pour engager le changement. Nous avons constaté déjà que les états financiers des communautés se prêtaient mal à un diagnostic exact de la situation financière du logement. Il s'agit ici d'accompagner un groupe de communautés intéressées à documenter la situation financière actuelle et les besoins futurs de logement chez eux, d'en tirer les conséquences sur le plan des politiques et des pistes de solutions possibles, et de mettre en place les assises pour lancer un chantier de rattrapage en habitation.

La troisième consiste à outiller et accompagner les communautés pour réaliser le changement. Il s'agit donc de présenter une panoplie d'outils financiers et des protocoles de gestion de l'habitation parmi lesquels les communautés pourront choisir ce qui leur convient. De présenter des scénarios chiffrés, des indicateurs de progrès, et une feuille de route modèle pour guider les communautés dans la réalisation d'un chantier de rattrapage à géométrie variable, puisque chaque communauté devra définir son propre parcours, ses propres cibles et ses objectifs selon sa situation actuelle, ses besoins, ses priorités et ses contraintes.

En conclusion, il n'y a pas de solution magique ou instantanée. Cependant, des avancées sont possibles, et la route à suivre se précise. Nous souhaitons que ce rapport en aura identifié quelques balises. Une fois le terrain préparé, de puissants leviers financiers, dont quelques-uns sous gestion autochtone, seront au rendez-vous pour accélérer le rythme du changement. Ce sera un effort à long-terme, mais nous sommes confiants que nos communautés ont les ressources et la résilience pour réussir.

6. RÉFÉRENCES

ⁱ AFN National First Nations Housing Strategy;

http://www.afn.ca/uploads/files/housing/afn_national_housing_strategy.pdf.

ⁱⁱ 2016 Aboriginal Housing Conditions and Needs On Reserve: 2011 Update – Detailed Report prepared for Indigenous and Northern Affairs Canada by Stewart Clatworthy, Four Directions Project Consultants.

ⁱⁱⁱ APNQL (2018) Les besoins en logement des Premières Nations au Québec, mise à jour.

^{iv} Le plafond de 2 % des augmentations de budget mis en place en 1999 a eu pour effet de réduire le financement des communautés de manière importante; en 2006, le rapport d'étape du vérificateur général du Canada signalait que pour la période entre 1999 et 2006, le financement des Premières Nations, après inflation, s'était accru de seulement 1.6 % pendant que la population augmentait de 11.2 %, donnée citée par le rapport du comité permanent du Sénat sur l'habitation en 2015 à l'appui de sa recommandation de lever ce plafond qui était encore en vigueur à ce moment. Le manque à gagner pour le financement de programme a largement été comblé par les revenus de source propre dans les communautés qui en disposent.

^v First Nations and Inuit Access to Capital for economic development, business and infrastructure: a quantitative assessment of the access and the gaps; Waterstone Strategies & ATC Innovators, April 2017.

^{vi} Pour l'ensemble du portefeuille de prêts assurés sur la base du ratio prêt/valeur ajusté pour l'augmentation de valeur des immeubles; CMHC Canada Mortgage Bond Investor Presentation, June 2019.

^{vii} Voir à ce sujet : 2014 Consumer Credit on American Indian Reservations par Valentina Dimitrova-Grajzl, Peter Grajzl, A. Joseph Guse, et Richard M. Todd disponible en ligne à : <http://ssrn.com/abstract=2408747>; et How Reveal identified lending disparities in Federal Mortgage data par Emmanuel Martinez et Aaron Glantz qui démontrait en 2018 un pourcentage de refus au prêt hypothécaire plus élevé pour les minorités visibles aux États-Unis; document électronique disponible à : https://s3uswest2.amazonaws.com/revealnews.org/uploads/lending_disparities_whitepaper_180214.pdf.

^{viii} Harry Kitchen, dans 2006 A State of Disrepair: How to fix the financing of Municipal Infrastructure in Canada, CD Howe Institute commentary.

^{ix} On pense à Indigenous Clean Energy, par exemple, qui offre aux Premières Nations des outils et de la formation pour contrôler leurs coûts énergétiques.

^x Wendake, Kahnawake et Six Nations; à titre de comparaison, la SCHL rapporte un taux actuel de .3 % en baisse du maximum de .6 % atteint en 1991 sur un portefeuille diversifié à l'échelle nationale; CMHC Canada Mortgage Bond Investor Presentation, June 2019.

^{xi} <https://www.cbc.ca/news/canada/north/housing-cree-strategy-private-home-ownership-1.5438379>.

^{xii} Cette section, enrichie de nos propres observations et consultations, reproduit presque textuellement la version préliminaire du résumé d'une recherche en cours par la Société d'Épargne Des Autochtones du Canada (SÉDAC) que les responsables ont bien voulu partager avec nous; nous les en remercions.

^{xiii} SÉDAC, document d'opinion sur le renouveau du logement, 2016

^{xiv} Voir https://fr.wikipedia.org/wiki/Budget_participatif pour un survol de cette méthodologie

LOGEMENT ET FINANCES PUBLIQUES - CHIFFRIER

Lorsque le mandat de préparer une série de recommandations afin de financer le chantier de rattrapage en logement au Québec a été confié à la CDEPNQL, nous avons, a priori, émis l'hypothèse selon laquelle le système actuel de logement des Premières Nations pouvait, grâce à l'interaction d'outils financiers novateurs, de financement public et de réformes modestes, servir de tremplin au chantier de rattrapage. Nous avons cependant observé que le calcul des coûts et des revenus totaux du logement communautaire pour les Premières Nations, rarement effectué parce qu'il met en jeu des données comptabilisées sous des postes différents, menait à la conclusion que tout investissement additionnel en habitation se traduirait aussitôt par une augmentation du déficit d'habitation. C'est en analysant les trois communautés dont les résultats apparaissent à l'annexe 2 ici-bas que ce constat a été fait. En effet, la structure financière actuelle du logement de ces trois communautés n'est pas en mesure de supporter les ajouts nécessaires sans une injection substantielle de fonds supplémentaires, faute de quoi, les communautés connaîtraient des déficits récurrents qui pourraient avoir des conséquences catastrophiques pour la santé financière de ces nations.

Afin de procéder à l'analyse de la gestion financière du parc de logement d'une communauté, nous avons utilisé la méthode développée par Gaston St-Pierre et associés pour la présentation des données. Au lieu d'y aller avec une présentation globale des résultats annuels, cette méthode opte plutôt pour une présentation de moyennes mensuelles par unité des résultats. L'avantage de cette méthode est de donner aux gestionnaires une idée claire du niveau de loyer, ou de revenu par unité, qui assurera la pérennité du parc. La ventilation des revenus et des dépenses permet aussi d'identifier les postes sur lesquels la communauté a un contrôle afin de pouvoir élaborer des stratégies qui permettront de corriger les lacunes en matière de gestion financière du parc. La préparation du tableau constituera un intéressant exercice pour tout gestionnaire désireux de savoir si la pérennité du parc de logement de sa communauté est menacée. De plus, l'incapacité à obtenir certaines données permettra au gestionnaire de mettre en place des mesures qui assureront la production de toutes les données nécessaires à la gestion financière éclairée du parc de logement. En effet, avant toute prise de décision en matière de logement, il est nécessaire d'avoir une idée claire de l'effet qu'elle aura sur l'ensemble du parc. Sans un portrait fidèle de la situation, toute décision devient hasardeuse.

Voici donc le tableau que nous avons utilisé ainsi que des instructions afin d'obtenir les données nécessaires à son remplissage. Noter qu'à moins que la gestion financière du parc soit totalement autonome de celle du gouvernement local, le gestionnaire en habitation aura besoin de l'aide du secteur des finances afin de compléter le tableau.

Résultats locatifs mensuels moyens/unité		
<i>Revenus mensuels moyens/unité</i>		
①	Loyers	225,00 \$ 49,9%
②	SCHL	186,00 \$ 41,2%
③	AANC	0,00 \$ 0,0%
	Total	<u>411,00 \$</u> 100,0%
<i>Dépenses mensuelles moyennes/unité</i>		
④	Administration	29,00 \$ 6,4%
⑤	Assurances	59,00 \$ 13,1%
⑥	Maintenance	33,00 \$ 7,3%
⑦	Services publics	15,00 \$ 3,3%
⑧	Réserve de remplacement	38,00 \$ 8,4%
⑨	Frais vérification et légaux	13,00 \$ 2,9%
⑩	Mauvaises créances et réserve d'opération	68,00 \$ 15,1%
⑪	Intérêts et frais bancaires	1,00 \$ 0,2%
⑫	Capital et intérêts	<u>195,00 \$</u> 43,2%
	Total	451,00 \$ 100,0%
⑬	<i>Surplus (Déficit) mensuel moyen/unité</i>	(40,00) \$
⑭	<i>Surplus (Déficit) mensuel total</i>	(2 640,00) \$
⑮	<i>Surplus (Déficit) annuel total</i>	(31 680,00) \$

Résultats mensuels moyens/unité

Les résultats présentés dans ce tableau sont sur une base mensuelle par unité. Il s'agit donc d'obtenir pour chacun des postes plus bas, les résultats annuels et de les diviser par 12 (nombre de mois dans l'année) et par le nombre de logements actuellement détenus par la communauté. Noter que les logements vacants doivent aussi être inclus, car bien qu'ils ne rapportent aucun revenu, ils génèrent tout de même des dépenses.

Revenus mensuels moyens/unité

Il s'agit ici de rapporter tous les revenus générés par le parc immobilier. De manière générale, seules trois sources de revenus sont disponibles aux communautés, les loyers ainsi que les transferts de SAC et de la

SCHL. Il est cependant possible que certaines communautés aient accès à d'autres sources de revenus que celles identifiées dans le tableau. Nous recommandons d'isoler cette source de revenus en ajoutant un poste de revenus au tableau. Noter aussi que nous recommandons fortement la comptabilisation des revenus récurrents seulement afin d'obtenir un portrait fiable à long terme de la situation. Par exemple, un transfert ponctuel d'un quelconque ordre de gouvernement visant à stabiliser temporairement la situation du logement dans la communauté ne devrait pas être ajouté dans les revenus.

- 1- Il faut rapporter ici les loyers prévus et non ceux perçus. En principe, ceux-ci devraient se retrouver sur le registre des loyers de la communauté pour l'année financière en cours.
- 2- Il s'agit ici des revenus provenant des programmes de subventions à l'habitation de la SCHL. Certains de ces programmes supportent entièrement ou en partie la totalité des dépenses associées à un logement (ou un immeuble à logements) donné. D'autres ne supportent que le service de la dette associé à un logement (ou à un immeuble à logement). Plus rarement, certains financements peuvent supporter des dépenses associées à l'administration du secteur logement, cependant, il est possible que ces financements soient temporaires, il importe donc de s'assurer de leur récurrence avant de les rapporter. Il s'agit donc ici d'additionner toutes les subventions provenant de la SCHL et de les ramener à une base mensuelle par unité.
- 3- SAC transfère annuellement un budget dédié à l'administration du logement, ce montant doit être rapporté ici. Il est aussi possible que d'autres financements de SAC soient mis à la disposition du secteur habitation (par exemple pour effectuer des réparations d'urgence). Encore une fois, la récurrence du financement est le principal critère de décision à appliquer au moment de l'ajouter à ce poste.

Dépenses mensuelles moyennes/unité

Cette section du tableau rapporte toutes les dépenses générées par le parc de logement. Les dépenses sont celles reliées à l'opération normale du parc. Ainsi, certaines dépenses incluses dans ce tableau ne sont pas nécessairement décaissées immédiatement (par exemple, les dépenses reliées aux réserves de remplacement), mais il doit absolument être prévu de les mettre de côté dans un proche avenir afin d'avoir en main les sommes nécessaires lorsque le besoin se fait sentir. Même si les sommes ne doivent pas être décaissées immédiatement pour y remédier, l'usure graduelle reliée à l'usage d'un logement est bien réelle, et même visible. C'est pourquoi il importe de comptabiliser un montant chaque mois, car le maintien du parc dans un état acceptable imposera inévitablement des dépenses. En remplissant les dépenses, nous vous recommandons de considérer au minimum une part des dépenses reliées aux services partagés du gouvernement local auxquels le secteur d'habitation a recours, car l'idée est ici d'obtenir une estimation du coût réel du parc d'habitation pour la communauté. Toute décision éclairée devra être prise à partir des coûts réels.

- 4- Rapporter ici les dépenses associées à l'administration du parc de logement. Généralement, il s'agit des dépenses salariales et des dépenses nécessaires au travail administratif (matériel de bureau, logiciels, loyer pour local administratif, etc.).

- 5- Comme les communautés ont généralement des polices d'assurances couvrant l'entièreté du parc immobilier de la communauté (et même plus), il sera important ici d'estimer la part des logements dans la police. L'aide du secteur finance de la communauté sera nécessaire et il est même possible que l'aide du courtier en assurance ou de l'assureur soit nécessaire afin d'obtenir le montant le plus précis possible.
- 6- Deux options s'offrent au gestionnaire pour le poste de dépense relié à la maintenance. D'une part, utiliser la moyenne historique des dépenses salariales et en matériaux encourues. Cette option est à privilégier si le parc actuel est en bon état et si les réserves de remplacement sont constituées et suffisantes pour effectuer les réparations et rénovations prévues. Si ce n'est pas le cas, c'est que les dépenses de maintenance ordinaire du parc sont insuffisantes. Ceci est probablement attribuable à l'usage actuel du parc qui demande plus de dépenses que celles effectuées réellement par la communauté, il faudra donc y aller pour l'autre option qui est basée sur une prévision des dépenses en maintenance. La SCHL propose des dépenses normalisées pour le poste de maintenance du parc, mais elles peuvent être insuffisantes en cas de surpopulation généralisée. Les barèmes de la SCHL sont basés sur les densités moyennes canadiennes alors que plusieurs communautés des Premières Nations au Québec connaissent des problèmes d'éloignement et de surpeuplement des logements qui en augmentent largement les coûts. En effet, le rapport du comité permanent du Sénat sur les peuples autochtones rapportait en 2017 des coûts d'entretien annuels supérieurs à 20 000 \$ par logement en territoire Inuit¹. Il importe donc de bien réfléchir au montant par unité à prévoir, car un montant trop bas amènera une usure prématurée des logements qui sera difficile à gérer si les réserves constituées ne suffisent pas pour effectuer les réparations nécessaires. Les montants en réparations majeures nécessaires déclarés dans « Les besoins en logement des Premières Nations au Québec et au Labrador » nous amènent à croire que ce poste de dépense est souvent sous-estimé, plus par sous-financement que par négligence. Si vous avez de la difficulté à estimer le montant nécessaire, nous vous recommandons de vous faire accompagner par des professionnels pour bien prévoir le montant nécessaire par unité.
- 7- Les gouvernements locaux sont en charge d'offrir plusieurs services publics à leurs résidents (ex. eau courante, collecte des ordures, déneigement, etc.). Contrairement aux municipalités, les communautés des Premières Nations ne perçoivent généralement aucune taxe afin de financer la prestation de ces services. De plus, les raccordements aux services publics comme l'eau et les égouts sont généralement à la charge des gouvernements locaux. SAC finance une part de ces services, mais il arrive que les budgets transférés soient insuffisants. Il importe donc ici de rapporter au minimum les coûts non financés qui sont engendrés par le parc de logement.
- 8- Les réserves de remplacements sont constituées afin d'avoir des fonds disponibles pour payer les réparations prévisibles à court, moyen et long terme. Alors que certaines parties d'un logement peuvent être gardées dans un état acceptable à très long terme grâce à une maintenance régulière, d'autres parties, comme par exemple la toiture, devront être totalement

¹ We can do better: housing in Inuit Nunangat, <http://www.northernpublicaffairs.ca/index/volume-5-issue-1/we-can-do-better-housing-in-inuit-nunangat/>

remplacées sans quoi d'autres problèmes majeurs remettant en question l'occupation sécuritaire du logement pourraient apparaître. C'est pourquoi la constitution de réserves est si importante, elle évite des problèmes qui engendreraient une désuétude prématurée des logements. Il est recommandé de mettre un montant fixe par année pour chaque logement. La détermination de ce montant doit être guidée par les conditions climatiques et par les coûts de remplacement. Une communauté distante exposée à un rude climat devrait prévoir un plus gros montant par logement qu'une communauté enclavée dans une ville, car le climat rend la vie plus difficile aux bâtiments et parce que les coûts de construction y sont plus élevés.

- 9- Comme le nom le dit, il s'agit des frais légaux et de vérifications comptables associés au parc de logement. En principe, la vérification financière se fait pour tout le gouvernement local en même temps, il s'agit donc ici d'établir la part relative du secteur habitation dans les frais reliés à la vérification comptable. Les frais légaux sont ceux engendrés par le secteur habitation, comme des frais juridiques associés à des litiges pour loyers impayés.
- 10- La provision pour mauvaises créances est prise afin de prévoir d'avance les montants de loyer qu'il sera impossible de recouvrer. Elle doit être en harmonie avec l'objectif de taux de perception des loyers de la communauté. Par exemple, si la communauté a comme objectif un taux de perception des loyers de 90 %, il serait sage de prévoir une provision pour mauvaises créances de 10 %.
- 11- On rapporte ici les frais bancaires associés au secteur de l'habitation (frais de tenue de compte, frais de révision annuelle des facilités de crédit, frais d'établissement de crédit, etc.). Les intérêts auxquels on fait référence ici sont ceux qui sont reliés aux facilités de crédit temporaire (prêt construction).
- 12- Le capital et les intérêts associés aux prêts qui ont servi à construire les logements locatifs doivent être rapportés ici. Si ce n'est pas déjà fait, c'est une belle occasion de faire l'inventaire des prêts à l'habitation et de préparer un classeur de suivi pour ces prêts. Noter qu'ici, le capital remplace en partie la dépense reliée à l'amortissement. Comme il s'agit d'une dépense réelle qui doit être prévue, elle permet de donner un portrait plus fidèle de la situation financière du parc de logement. Généralement, la période d'amortissement comptable des logements sera plus longue que la période d'amortissement des prêts. Ainsi, le versement en capital sera plus élevé que la dépense d'amortissement.

Résultats

- 13- Le déficit ou le surplus de fonctionnement moyen est calculé (les revenus moins les dépenses) à l'aide des postes saisis plus haut. Il s'agit d'une variable de décision fort utile, car elle permet de juger si la gestion financière actuelle du parc est pérenne ou si des ajustements doivent être apportés. Si le parc de logement génère une perte mensuelle par unité, des correctifs devront être apportés ou des injections de fonds à partir d'autres sources de revenus de la communauté devront être prévues chaque année.

14- Cette valeur calculée est le résultat de la multiplication de la précédente par le nombre d'unités locatives de la communauté.

15- Cette valeur calculée est le résultat de la multiplication de la précédente par 12.

Projections et impacts des besoins

Afin d'avoir une idée de l'impact financier sur les communautés qu'aurait le comblement des besoins déclarés en habitation nous avons construit un chiffrier Excel qui ne demande que quelques entrées. Nous présentons ici le chiffrier ainsi que les hypothèses et les sources de données sur lesquelles sont basés les chiffres que nous avons entrés. Le tableau « Résultats locatifs mensuels moyens/unité » a été décrit plus, mais il est important de noter que les valeurs qu'il contient sont utilisées pour les calculs du tableau « Résultats avec ajouts ».

Résultats locatifs mensuels moyens/unité		
Revenus mensuels moyens/unité		
Loyers	225,00 \$	49,9%
SCHL	186,00 \$	41,2%
AANC	0,00 \$	0,0%
Total	411,00 \$	100,0%
Dépenses mensuelles moyennes/unité		
Administration	29,00 \$	6,4%
Assurances	59,00 \$	13,1%
Maintenance	33,00 \$	7,3%
Services publics	15,00 \$	3,3%
Réserve de remplacement	38,00 \$	8,4%
Frais vérification et légaux	13,00 \$	2,9%
Mauvaises créances et réserve d'opération	68,00 \$	15,1%
Intérêts et frais bancaires	1,00 \$	0,2%
Capital et intérêts	195,00 \$	43,2%
Total	451,00 \$	100,0%
Surplus (Déficit) mensuel moyen/unité	(40,00) \$	
Surplus (Déficit) mensuel total	(2 640,00) \$	
Surplus (Déficit) annuel total	(31 680,00) \$	

Coûts et subventions	
④ Coût unitaire moyen	283 301,59 \$
⑤ Subvention unitaire moyenne	40 000,00 \$
⑥ Coût total	9 065 650,88 \$
⑦ Coût total subventionné	7 785 650,88 \$
⑧ Mise de fonds	
⑨ Montant à financer	7 785 650,88 \$

Financement	
⑩ Amortissement du prêt (années)	25
⑪ Taux d'intérêt annuel	4,00%
⑫ Capital et intérêts mensuel / nouvelle unité	1 284,24 \$
⑬ Capital et intérêts mensuel moyen / unité	550,67 \$

Résultats avec ajouts	
⑭ Surplus (Déficit) mensuel moyen / unité	(395,67) \$
⑮ Surplus (Déficit) mensuel	(38 775,53) \$
⑯ Surplus (Déficit) annuel	(465 306,40) \$

Répartition actuelle des logements		
	Nombre	Proportion
① Privé	0	0,0%
② Locatif	66	100,0%
Total	66	100,0%
③ Besoins en unités locatives		32

Répartition actuelle des logements

Ce tableau montre la répartition présente de logements privés et locatifs de la communauté.

- 1- Nombre de logements privés sur la communauté.
- 2- Nombre de logements locatifs sur la communauté.
- 3- Le nombre d'unités locatives nécessaire sur la communauté.

Coûts et subventions

Ce tableau permet d'indiquer les coûts auxquels la communauté fait face si elle désire réaliser la construction d'unités locatives. Il est possible que les coûts de préparation du terrain et de raccordement aux services encourus par la communauté soient finançables, vous pouvez donc les ajouter aux coûts de construction de l'unité si cela est pertinent. Le tableau permet aussi d'indiquer les subventions disponibles à la communauté et le montant de mise de fonds que la communauté pourrait injecter dans le projet.

- 4- Coût moyen des unités à construire sur la communauté. Il s'agit de la somme des coûts de construction divisée par le nombre d'unités à construire.
- 5- La valeur de ce champ est obtenue en divisant les subventions totales disponibles pour construire par le nombre d'unités à construire.
- 6- Ce champ calculé est obtenu en multipliant le nombre d'unités à construire (champ no. 3) par le coût unitaire moyen.
- 7- Ce champ calculé est obtenu en soustrayant la subvention totale (champ no. 5 multiplié par le nombre d'unités à construire) du coût total.
- 8- Il s'agit ici d'entrer le montant que la communauté pourrait injecter dans le projet à l'aide de ses fonds propres. Notez que ce champ n'est pas obligatoire.
- 9- La valeur de ce champ est obtenue en soustrayant la mise de fonds du coût total subventionné.

Financement

Ce tableau permet de calculer les versements associés aux nouvelles unités ainsi que l'impact sur le versement moyen en capital et intérêts par unité du projet de construction.

- 10- Le nombre d'années sur lequel sera amorti le prêt pour la construction.
- 11- Le taux d'intérêt auquel vous pensez pouvoir emprunter.
- 12- Ce champ calculé indique le versement mensuel qui sera associé à chaque nouvelle unité.

13- Ce champ calculé indique le nouveau montant moyen par unité en capital et intérêts. Il est obtenu en calculant une moyenne pondérée des versements en capital et intérêts actuels et des versements en capital et intérêts associés aux nouvelles unités.

Résultats avec ajouts

Ce tableau ne contient que des champs calculés, mais c'est certainement celui qui vous donnera le plus d'information sur l'impact sur la communauté de la réalisation rapide du chantier de rattrapage en unités locatives. Noter qu'afin de pouvoir comparer rapidement l'avant et l'après, les champs de ce tableau sont alignés avec les champs correspondants du tableau « Résultats locatifs mensuels moyens/unité ».

14- Ce champ calculé indique le surplus ou déficit mensuel moyen par unité résultant de l'ajout des nouvelles unités locatives.

15- Ce montant est calculé en multipliant la valeur précédente par le nouveau nombre total d'unités (logements locatifs actuels additionnés aux besoins en unités locatives).

16- Ce montant est obtenu en multipliant le précédent par 12.

LOGEMENT ET FINANCES PUBLIQUES – RÉSULTATS

Nous présentons une analyse rapide des derniers résultats en logements communautaires pour trois Premières Nations, ainsi que l'impact financier qu'aurait sur elles l'ajout des unités locatives nécessaires aux conditions actuelles de loyers et de financement privé et public.

Afin d'estimer cet impact financier, nous avons fait les hypothèses suivantes :

- Le loyer actuel moyen de la communauté serait maintenu pour les nouvelles unités;
- Toutes les subventions moyennes par unités seraient maintenues;
- Chaque communauté recevrait une subvention additionnelle de 40 000 \$ par nouvelle unité (ce qui est observé en moyenne sur le terrain);
- Aucune autre mise de fonds ne serait faite;
- Le financement bancaire se ferait à un taux d'intérêt de 3 % et il serait amorti sur une période de 25 ans;
- Toutes les dépenses moyennes par unité seraient maintenues;
- La répartition entre habitation privée et communautaire serait maintenue. Par conséquent, les nouvelles unités locatives nécessaires ont été obtenues en appliquant la part relative d'unités locatives dans le parc actuel sur les besoins déclarés par ces communautés dans la dernière mise à jour des besoins en habitation des Premières Nations au Québec;

L'idée ici n'est pas d'obtenir une prédiction fiable, mais plutôt d'avoir un niveau de confiance élevé en la direction que prendraient les finances du secteur de l'habitation si le chantier de rattrapage se réalisait immédiatement aux conditions actuelles. Pour cette raison, il était surtout important que les hypothèses retenues soient conservatrices à défaut d'être exactes. Ainsi, nous croyons que le résultat final pourrait être pire, mais difficilement meilleur. En effet, en considérant les niveaux actuels moyens de revenus des ménages de ces communautés, nous ne voyons pas beaucoup de marge de manœuvre pour une augmentation conséquente des loyers. Simplement dit, les ménages peuvent difficilement se permettre de payer plus, d'autant plus qu'il serait politiquement suicidaire d'augmenter drastiquement les loyers afin que le secteur de l'habitation communautaire fasse, au minimum, ses frais. De plus, le maintien des subventions et des dépenses moyennes par unité n'est certainement pas réaliste. Nous croyons plutôt qu'il serait plus probable que les subventions moyennes par unité diminuent et que les dépenses moyennes par unités augmentent à la suite de l'ajout d'un nombre significatif d'unités neuves. En somme, aux conditions actuelles, il serait difficile de faire mieux que ce que nous présentons et plutôt facile de faire pire.

Communauté 1

Résultats locatifs mensuels moyens/unité		
Revenus mensuels moyens/unité		
Loyers	225,00 \$	49,9%
SCHL	186,00 \$	41,2%
AANC	0,00 \$	0,0%
Total	411,00 \$	100,0%
Dépenses mensuelles moyennes/unité		
Administration	29,00 \$	6,4%
Assurances	59,00 \$	13,1%
Maintenance	33,00 \$	7,3%
Services publics	15,00 \$	3,3%
Réserve de remplacement	38,00 \$	8,4%
Frais vérification et légaux	13,00 \$	2,9%
Mauvaises créances et réserve d'opération	68,00 \$	15,1%
Intérêts et frais bancaires	1,00 \$	0,2%
Capital et intérêts	195,00 \$	43,2%
Total	451,00 \$	100,0%
Surplus (Déficit) mensuel moyen/unité		
	(40,00) \$	
Surplus (Déficit) mensuel total		
	(2 640,00) \$	
Surplus (Déficit) annuel total		
	(31 680,00) \$	

Répartition actuelle des logements		
	Nombre	Proportion
Privé	0	0,0%
Locatif	66	100,0%
Total	66	100,0%

Besoins en unités locatives	54
-----------------------------	----

Coûts et subventions	
Coût unitaire moyen	320 000,00 \$
Subvention unitaire moyenne	40 000,00 \$
Coût total	17 280 000,00 \$
Coût total subventionné	15 120 000,00 \$
Mise de fonds	0,00 \$
Montant à financer	15 120 000,00 \$

Financement	
Amortissement du prêt (années)	25
Taux d'intérêt annuel	3,00%
Capital et intérêts mensuel / nouvelle unité	1 327,79 \$
Capital et intérêts mensuel moyen / unité	704,76 \$

Résultats avec ajouts	
Surplus (Déficit) mensuel moyen / unité	(549,76) \$
Surplus (Déficit) mensuel	(65 970,75) \$
Surplus (Déficit) annuel	(791 649,01) \$

Analyse

Nous avons ici affaire à une communauté isolée et peu peuplée. L'économie locale est donc modeste, mais l'isolement amène des coûts de construction supérieurs à la moyenne. La totalité du parc d'habitation est la propriété du conseil.

La situation financière du secteur logement de cette communauté est déficitaire, mais gérable. La plupart des communautés peuvent supporter un déficit de cette ampleur et il peut même passer inaperçu si les finances de la communauté ne sont pas bien compartimentées. En revanche, l'ajout de plusieurs unités locatives aux conditions actuelles serait catastrophique. Le déficit *mensuel* projeté serait plus de deux fois plus élevé que le déficit *annuel* actuel. Il faut aussi noter que ce déficit est calculé en maintenant la subvention de 186,00 \$ par unité de la SCHL, ce qui est peu probable d'arriver. Le déficit pourrait donc être plus prononcé encore.

La dette totale de la communauté serait aussi plus que doublée, ce qui affecterait grandement sa capacité à contracter des emprunts pour développer l'économie de la communauté ou ajouter des infrastructures. Afin de réduire l'impact négatif sur la communauté, une hausse de loyer pourrait être envisagée, mais avec un déficit mensuel moyen par unité de 549,76 \$ à la suite des ajouts, la pente est très abrupte, voire impossible à gravir à court terme. D'autant plus qu'il est irréaliste d'espérer obtenir le consentement des locataires actuels à une hausse substantielle de loyer pour ajouter des unités neuves alors que les unités actuelles restent dans le même état. Et nous ne parlons pas de la capacité même des ménages à s'accommoder d'une telle hausse de loyer. En effet, les revenus des ménages en région isolée sont généralement plus bas qu'en région urbaine ou semi-isolée et les taux de chômage y sont plus élevés.

Communauté 2

Résultats locatifs mensuels moyens/unité		
Revenus mensuels moyens/unité		
Loyers	296,00 \$	64,2%
SCHL	70,00 \$	15,2%
AANC	6,00 \$	1,3%
total	372,00 \$	100,0%
Dépenses mensuelles moyennes/unité		
Administration	36,00 \$	7,8%
Assurances	49,00 \$	10,6%
Maintenance	83,00 \$	18,0%
Services publics	20,00 \$	4,3%
Réserve de remplacement	67,00 \$	14,5%
Frais vérification et légaux	14,00 \$	3,0%
Mauvaises créances et réserve d'opération	22,00 \$	4,8%
Intérêts et frais bancaires	1,00 \$	0,2%
Capital et intérêts	169,00 \$	36,7%
total	461,00 \$	100,0%
Surplus (Déficit) mensuel moyen/unité		
	(89,00) \$	
Surplus (Déficit) mensuel total		
	(24 475,00) \$	
Surplus (Déficit) annuel total		
	(293 700,00) \$	

Répartition actuelle des logements		
	Nombre	Proportion
Privé	20	6,8%
Locatif	275	93,2%
Total	295	100,0%

Besoins en unités locatives	237
------------------------------------	-----

Coûts et subventions	
Coût unitaire moyen	283 301,59 \$
Subvention unitaire moyenne	40 000,00 \$
Coût total	67 142 476,83 \$
Coût total subventionné	57 662 476,83 \$
Mise de fonds	
Montant à financer	57 662 476,83 \$

Financement	
Amortissement du prêt (années)	25
Taux d'intérêt annuel	3,00%
Capital et intérêts mensuel / nouvelle unité	1 153,76 \$
Capital et intérêts mensuel moyen / unité	624,84 \$

Résultats avec ajouts	
Surplus (Déficit) mensuel moyen / unité	(544,84) \$
Surplus (Déficit) mensuel	(278 956,99) \$
Surplus (Déficit) annuel	(3 347 483,87) \$

Analyse

Cette communauté est située en zone semi-isolée et est accessible par chemin forestier. Elle est plus peuplée que la précédente, mais son économie demeure tout de même modeste. Les coûts de construction y sont aussi moins élevés, mais reste quand même élevés. Il y a un certain nombre de résidents qui sont propriétaires de leurs résidences, mais la grande majorité du parc d'habitation est la propriété du conseil.

La situation de l'habitation est déjà préoccupante avec un déficit annuel de plus de 293 000 \$. L'ajout des unités locatives nécessaires en maintenant les conditions de revenus et de dépenses constantes (hormis la charge liée aux nouveaux prêts bancaires) apparaît impossible. Premièrement, le montant de dette que cet ajout nécessiterait ne pourrait être supporté par la communauté sans affecter très négativement le reste de ses opérations régulières, en présumant qu'une institution financière accepte d'investir autant

dans la communauté, ce qui est loin d'être sûr. En effet, le déficit annuel qui en résulterait (plus de 3,3 millions \$) serait impossible à gérer avec les sources de revenus actuelles. Il est aussi intéressant de noter que même si la construction de toutes les nouvelles unités était gratuite (*voir tableaux ici-bas où nous avons ajouté une mise de fonds égale aux coût total subventionné*), les dépenses liées à la gestion et au maintien du parc immobilier rendraient tout de même le secteur de l'habitation déficitaire. Le problème d'augmentation des loyers se pose de la même manière que pour la communauté précédente. En somme, cette communauté ne peut, aux conditions actuelles, appliquer la recette traditionnelle pour répondre aux besoins en habitation de ses membres. Une réforme en profondeur de la gestion de l'habitation est inévitable.

Résultats locatifs mensuels moyens/unité		
Revenus mensuels moyens/unité		
Loyers	296,00 \$	64,2%
SCHL	70,00 \$	15,2%
AANC	6,00 \$	1,3%
Total	372,00 \$	100,0%
Dépenses mensuelles moyennes/unité		
Administration	36,00 \$	7,8%
Assurances	49,00 \$	10,6%
Maintenance	83,00 \$	18,0%
Services publics	20,00 \$	4,3%
Réserve de remplacement	67,00 \$	14,5%
Frais vérification et légaux	14,00 \$	3,0%
Mauvaises créances et réserve d'opération	22,00 \$	4,8%
Intérêts et frais bancaires	1,00 \$	0,2%
Capital et intérêts	169,00 \$	36,7%
Total	461,00 \$	100,0%
Surplus (Déficit) mensuel moyen/unité		
	(89,00) \$	
Surplus (Déficit) mensuel total		
	(24 475,00) \$	
Surplus (Déficit) annuel total		
	(293 700,00) \$	

Répartition actuelle des logements		
	Nombre	Proportion
Privé	20	6,8%
Locatif	275	93,2%
Total	295	100,0%

Besoins en unités locatives	237
------------------------------------	------------

Coûts et subventions	
Coût unitaire moyen	283 301,59 \$
Subvention unitaire moyenne	40 000,00 \$
Coût total	67 142 476,83 \$
Coût total subventionné	57 662 476,83 \$
Mise de fonds	57 662 476,83 \$
Montant à financer	0,00 \$

Financement	
Amortissement du prêt (années)	25
Taux d'intérêt annuel	3,00%
Capital et intérêts mensuel / nouvelle unité	0,00 \$
Capital et intérêts mensuel moyen / unité	90,77 \$

Résultats avec ajouts	
Surplus (Déficit) mensuel moyen / unité	(10,77) \$
Surplus (Déficit) mensuel	(5 515,00) \$
Surplus (Déficit) annuel	(66 180,00) \$

Communauté 3

Résultats locatifs mensuels moyens/unité		
Revenus mensuels moyens/unité		
Loyers	309,00 \$	50,8%
SCHL	163,00 \$	26,8%
AANC	37,00 \$	6,1%
Total	509,00 \$	100,0%
Dépenses mensuelles moyennes/unité		
Administration	109,00 \$	17,9%
Assurances	36,00 \$	5,9%
Maintenance	103,00 \$	16,9%
Services publics	29,00 \$	4,8%
Réserve de remplacement	100,00 \$	16,4%
Frais vérification et légaux	17,00 \$	2,8%
Mauvaises créances et réserve d'opération	29,00 \$	4,8%
Intérêts et frais bancaires	4,00 \$	0,7%
Capital et intérêts	181,00 \$	29,8%
Total	608,00 \$	100,0%
Surplus (Déficit) mensuel moyen/unité		
	(99,00) \$	
Surplus (Déficit) mensuel total		
	(6 039,00) \$	
Surplus (Déficit) annuel total		
	(72 468,00) \$	

Répartition actuelle des logements		
	Nombre	Proportion
Privé	153	71,5%
Locatif	61	28,5%
Total	214	100,0%

Besoins en unités locatives	25
------------------------------------	----

Coûts et subventions	
Coût unitaire moyen	150 000,00 \$
Subvention unitaire moyenne	40 000,00 \$
Coût total	3 750 000,00 \$
Coût total subventionné	2 750 000,00 \$
Mise de fonds	0,00 \$
Montant à financer	2 750 000,00 \$

Financement	
Amortissement du prêt (années)	25
Taux d'intérêt annuel	3,00%
Capital et intérêts mensuel / nouvelle unité	521,63 \$
Capital et intérêts mensuel moyen / unité	280,02 \$

Résultats avec ajouts	
Surplus (Déficit) mensuel moyen / unité	(198,02) \$
Surplus (Déficit) mensuel	(17 029,81) \$
Surplus (Déficit) annuel	(204 357,73) \$

Analyse

Cette dernière communauté est en région rurale, mais enclavée par une petite ville. Étant donnée cette proximité, les possibilités économiques sont meilleures. Les coûts de construction y sont nettement inférieurs à ceux des deux autres communautés. Cependant, ceci s'explique peut-être aussi par le type de logement que la communauté préconise. Par exemple, si la communauté préconise le logement densifié, il est normal que les coûts soient inférieurs. Contrairement aux deux autres communautés, cette communauté comprend beaucoup plus de résidences privées que de logements communautaires.

Les résultats financiers du logement communautaire sont déficitaires. Le déficit n'est pas catastrophique, mais il peut tout de même avoir un impact sur l'entretien régulier du parc communautaire. L'ajout de

nouvelles unités a pour effet de multiplier ce déficit presque par trois. Certaines communautés avec des revenus autonomes stables et récurrents peuvent s'accommoder d'un tel déficit, mais il reste tout de même qu'un tel déficit récurrent, qu'on soit capable de le financer ou non, peut avoir des conséquences à long terme sur la santé financière d'une petite communauté. Avec un déficit moyen par unité qui augmente d'un peu plus de 100,00 \$, l'augmentation de loyer nécessaire à la stabilisation des finances semble à portée de main. Cependant, sans éducation publique et prise de conscience des conséquences potentielles de déficits récurrents, il sera difficile de convaincre la population du bien fondé de la manœuvre. Des conséquences politiques seraient inévitables. Ainsi, même pour une communauté avec une situation gérable, certaines recommandations contenues dans ce rapport pourraient être très utiles.

Conclusion

L'examen de ces trois communautés avec des situations géographiques et économiques différentes met en relief certaines faiblesses communes qui doivent être adressées afin de mettre en branle un chantier de rattrapage. Premièrement, les revenus découlant des parcs d'habitation communautaires ne permettent pas une expansion du parc qui utiliserait les méthodes de financement traditionnelles sans que d'importants déficits apparaissent. Deuxièmement, les déficits actuels ont sans aucun doute un impact sur le maintien du parc actuel en état acceptable. Les grands besoins en rénovations mineures et majeures déclarés dans le document « Les besoins en logement des Premières Nations au Québec et au Labrador » le confirment. La démonstration n'est pas faite dans cette annexe, mais le montant de dette nécessaire à la réalisation du chantier de rattrapage nous apparaît difficile à supporter pour plusieurs communautés au Québec. De plus, nous soupçonnons que la capacité financière des membres des communautés avec les plus grands besoins n'est pas à même de supporter les hausses de loyers qui amèneraient la stabilité financière au secteur logement de leurs communautés. Nous n'avons évidemment pas pu procéder au même exercice pour toutes les Premières Nations au Québec, mais nous supposons que là où les besoins sont les plus criants, les mêmes mécanismes sont à l'œuvre, car ils sont le résultat des mêmes politiques coloniales. Ce sont donc ces constats qui nous ont amenés à adopter l'approche proposée dans ce document.