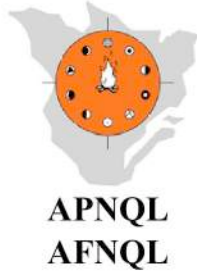


Comité régional tripartite sur le logement



Le Plan d'action économique du Canada (logement) dans les communautés des Premières nations du Québec

**Rapport à l'intention des autorités d'Affaires autochtones et Développement
du Nord Canada et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement**

Octobre 2011

Comité régional tripartite sur le logement
APNQL – AADNC – SCHL

Le Plan d'action économique du Canada (logement) dans les communautés des Premières nations
du Québec

Rapport à l'intention des autorités d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et de
la Société canadienne d'hypothèques et de logement

Octobre 2011

RÉSUMÉ

Le Comité régional tripartite sur le logement (APNQL – AADNC – SCHL) a profité de la rencontre régionale sur le logement des 23 et 24 novembre 2010 pour consulter les représentants des Premières nations (élus, gestionnaires, conseillers techniques) sur les programmes du Plan d'action économique du Canada (PAEC), volet logement. Les Premières nations ont donc eu l'occasion de s'exprimer et d'échanger sur leur expérience "PAEC". Pour le Comité, il s'agissait d'une opportunité de recueillir de précieuses informations sur l'évaluation de la réussite du PAEC, incluant des recommandations sur les améliorations à apporter aux futurs programmes ou initiatives en habitation.

Le PAEC (logement) en chiffres

- 48 millions de dollars d'investissement additionnel sur deux (2) ans
- 100 nouveaux logements : *le rythme de construction a augmenté de 23 %*
- 2 000 unités rénovées : *l'investissement fédéral fut multiplié par six (6)*
- 120 logements sociaux convertis en propriété individuelle
- 120 emplacements viabilisés pour la construction de résidences : *l'investissement fédéral fut augmenté de 19 %*

Aspects positifs des programmes

- Impact économique généré par la mise en œuvre des nouveaux programmes
- Améliorations apportées aux conditions générales des maisons

Obstacles et défis rencontrés dans la livraison

- Courts délais d'application
- Grand volume de dossiers à gérer; difficulté de recruter de la main-d'œuvre qualifiée
- Financement insuffisant : inférieur aux estimations de coûts; non considération des frais de gestion accrus
- Exigences de rapport
- Création d'attentes pour les années à venir

Suggestions pour les futurs programmes ou initiatives

- Priorité à la construction de nouvelles unités de logement
- Programmes axés sur le logement individuel, les infrastructures, la santé communautaire et le développement des capacités
- Plus de consultation sur les programmes
- Plus de flexibilité pour répondre aux besoins particuliers
- Budgets plus réalistes sur plusieurs années
- Documents et procédures simplifiés

Table des matières

INTRODUCTION	1
1. LE PAEC (LOGEMENT) DANS LES COMMUNAUTÉS DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC	2
2. TAUX DE RÉUSSITE DES DIVERS ÉLÉMENTS DE PROGRAMME	4
3. OBSTACLES ET DÉFIS RENCONTRÉS DANS LA LIVRAISON DES PROGRAMMES.....	6
4. ASPECTS POSITIFS DES PROGRAMMES	7
5. SUGGESTIONS POUR LES FUTURS PROGRAMMES OU INITIATIVES.....	8
CONCLUSION	10
ANNEXES	
Annexe 1 Commentaires spécifiques des participants sur chacun des éléments de programme	
Annexe 2 Commentaires spécifiques des participants sur les plus grands obstacles et les défis rencontrés dans la livraison du PAEC (logement)	
Annexe 3 Commentaires spécifiques des participants sur ce qui a le mieux fonctionné dans la livraison du PAEC (logement)	
Annexe 4 Suggestions spécifiques des participants sur le contenu d'éventuels programmes ou initiatives en habitation dans les communautés	

INTRODUCTION

Dans le cadre du Plan d'action économique du Canada (PAEC), le gouvernement fédéral a lancé divers programmes de construction de logements sociaux, de remise en état des logements sociaux existants et d'autres activités de logement complémentaires pour les années financières 2009-2010 et 2010-2011. Plusieurs Premières nations du Québec ont participé, à des degrés divers, à ces programmes.

Le présent rapport est le fruit d'un travail de collaboration entre l'Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador (APNQL), Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) au sein du Comité régional tripartite sur le logement (CRTL). Il vise à sensibiliser les autorités d'AADNC et de la SCHL aux aspects positifs et aux obstacles et défis rencontrés par les Premières nations qui ont participé aux divers programmes du PAEC (logement).

Les instances du CRTL se réunissent sur une base régulière pour discuter des enjeux régionaux avec l'objectif d'améliorer les conditions de logement dans les communautés des Premières nations du Québec. La tenue d'une rencontre régionale annuelle est un des moyens que préconise le Comité pour favoriser le réseautage des intervenants du domaine de l'habitation. Le CRTL a décidé de consacrer une partie de la rencontre régionale des 23 et 24 novembre 2010 à l'appréciation de l'expérience vécue par les Premières nations qui ont composé avec les programmes du PAEC (logement). Vingt-six représentants des Premières nations (élus, gestionnaires, conseillers techniques) ont participé à l'atelier dont l'objectif principal était d'obtenir, des acteurs du domaine du logement, leurs commentaires, suggestions et rétroactions sur le PAEC (logement). Les objectifs spécifiques que le CRTL cherchait ainsi à atteindre étaient de :

1. Permettre aux communautés d'échanger sur leur expérience "PAEC";
2. Transmettre aux administrations centrales respectivement d'AADNC et de la SCHL un rapport d'évaluation de la réussite du PAEC, incluant des recommandations sur les améliorations à apporter aux futurs programmes ou initiatives.

L'atelier du 24 novembre a débuté avec la présentation et l'explication des questions soumises aux participants. Ces derniers furent ensuite répartis en groupes de six (6) à huit (8) personnes de langue homogène pour faciliter les échanges. Une personne-ressource fut attirée à chacune des tables pour coordonner les échanges et prendre en note les commentaires des participants. Voici les quatre (4) questions qui étaient à l'ordre du jour :

Questions de groupe

1. Dans votre communauté, quels ont été les plus grands obstacles et les défis rencontrés dans la livraison du PAEC?
2. À votre avis, qu'est-ce qui a le mieux fonctionné dans la livraison du PAEC dans votre communauté?
3. Avez-vous des suggestions pour d'éventuels programmes ou initiatives en habitation dans les communautés?

Question individuelle

4. SVP, veuillez qualifier le taux de réussite de chacun des éléments de programme.

Les personnes-ressources attirées à chacune des tables ont transmis leurs notes au CRTL qui en a fait la compilation et l'analyse aux fins de la production du présent rapport. Le lecteur trouvera donc, dans les pages qui suivent :

- un résumé des réalisations des Premières nations à l'aide du PAEC (logement);
- le taux de réussite des divers éléments de programme;
- les obstacles et défis rencontrés par les Premières nations;
- les aspects positifs des programmes;
- des suggestions pour les futurs programmes ou initiatives en logement.

1. LE PAEC (LOGEMENT) DANS LES COMMUNAUTÉS DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC

Le PAEC (logement) a résulté en un investissement additionnel de l'ordre de 48 millions de dollars dans le logement des communautés des Premières nations du Québec, sur une période de deux (2) ans s'étant terminée le 31 mars 2011. L'aide financière était répartie dans six (6) éléments de programme de construction, rénovation, amélioration, conversion de mode de propriété et infrastructures livrés par AADNC et la SCHL.

Les réalisations qui découlent de l'investissement additionnel provenant du PAEC – logement se résument comme suit :

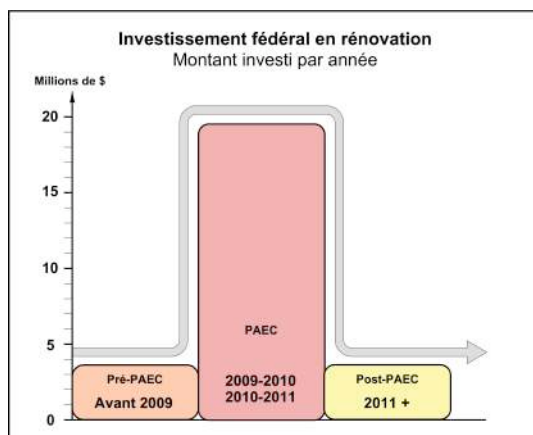
- construction de plus de 100 unités de logements;
- Amélioration / rénovation de plus de 2 000 unités de logement;
- conversion de près de 120 unités de logement social en propriété individuelle;
- viabilisation de 120 emplacements pour la construction de résidences.

Sommaire des réalisations PAEC (logement), région du Québec

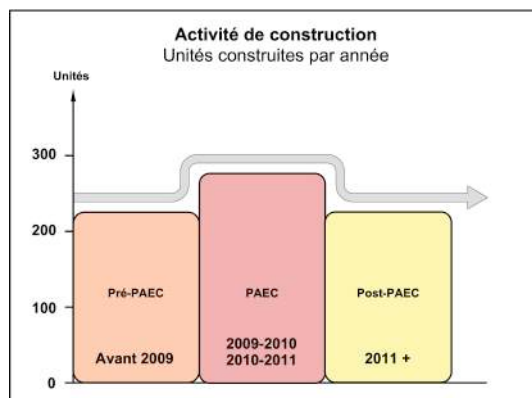
Programme	Éléments de programme	Unités
SCHL	Nouvelle construction	63
	Amélioration / rénovation	1 584
AADNC	Nouvelle construction (log. multiples)	40
	Amélioration / rénovation	481
	Transfert de propriété	119
	Viabilisation de lots	120

Le PAEC (logement) a eu un effet mesurable très significatif dans les communautés des Premières nations du Québec :

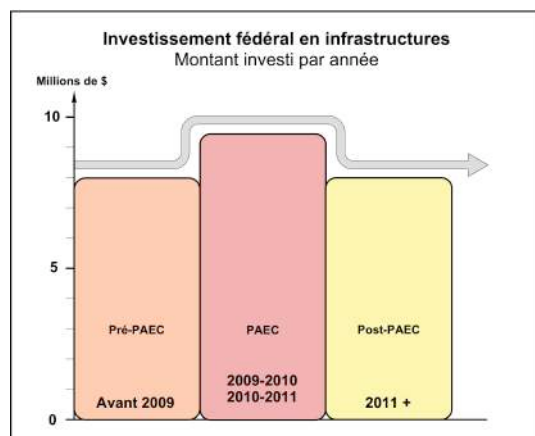
- multiplication par six (6) des investissements fédéraux annuels en rénovation, qui se chiffrent en temps normal à $\pm 3,3$ M \$ et qui atteignent 19,5 M \$ pour chacune des deux (2) années du PAEC. *Les investissements fédéraux réguliers sont constitués des allocations de base en rénovation d'AADNC et des fonds PAREL de la SCHL. Les investissements provenant d'autres sources comme les réserves de remplacement, les fonds des PN autres que les allocations de base en rénovation, les fonds privés et les prêts bancaires ne sont pas considérés. Les chiffres du PAEC sont ceux des programmes de rénovation d'AADNC et de la SCHL et du programme de transfert de propriété d'AADNC;*



- augmentation de 23 % du rythme de construction de logements qui est passé de ± 225 (régime régulier) à ± 277 unités construites en moyenne annuellement durant le PAEC. *Par régime régulier, on entend l'allocation budgétaire régionale régulière à partir de l'année 2005-2006, donc avec application de la nouvelle méthode nationale d'allocation;*



- augmentation de 19 % des investissements fédéraux annuels en infrastructures pour desservir des nouveaux terrains résidentiels qui se chiffrent en temps normal à $\pm 8,0$ M \$ et qui atteignent 9,4 M \$ pour chacune des deux (2) années du PAEC. *Les investissements fédéraux réguliers sont constitués des allocations de base en infrastructures d'AADNC. Les investissements provenant d'autres sources comme les fonds des PN autres que les allocations de base en infrastructures, les fonds privés et les prêts bancaires ne sont pas considérés.*



De plus, les Premières nations ont enregistré, en général, une hausse significative du nombre d'heures travaillées par la main-d'œuvre locale.

La principale cible du PAEC était sans contredit la rénovation domiciliaire qui a obtenu les deux (2) tiers de l'investissement total (32 M \$). Cela s'est traduit directement par une amélioration des conditions de logement d'un grand nombre de familles. L'effet est par contre mineur sur la principale problématique qui affecte plusieurs communautés des Premières nations du Québec, soit le manque de logements. La centaine d'unités ajoutée dans le cadre du PAEC est bien loin du besoin actuel estimé à plus de 7 000 logements.

2. TAUX DE RÉUSSITE DES DIVERS ÉLÉMENTS DE PROGRAMME

Les participants à l'atelier sur le PAEC furent invités à qualifier le taux de réussite de chacun des éléments de programme. Pour ce faire, ils ont complété une grille dans laquelle ils pouvaient indiquer, de façon générale, la réussite du ou des éléments de programme pour lesquels leur Première nation a obtenu une aide financière dans le cadre du PAEC. Notons que cette activité s'est déroulée de façon individuelle contrairement aux autres questions de l'atelier qui furent répondues en groupe (table de discussion).

Taux de réussite par élément de programme du PAEC (logement), région du Québec

Programme	Éléments de programme	Taux de réussite			Applicable	Non applicable	Sans réponse	Total
		Faible	Moyen	Élevé				
SCHL	Nouvelle construction	40%	20%	40%	15	8	3	100%, 26 participants
	Amélioration rénovation	23%	48%	29%	21	3	2	100%, 26 participants
AINC	Nouvelle construction multi-unités	55%	27%	18%	11	11	4	100%, 26 participants
	Amélioration rénovation	22%	52%	26%	23	2	1	100%, 26 participants
	Transfert de propriété	36%	36%	28%	11	12	3	100%, 26 participants
	Viabilisation de lots	39%	15%	46%	13	9	4	100%, 26 participants

La viabilisation de lots est l'élément de programme qui obtient le plus de mention de réussite élevée (46 %) selon les participants. La desserte de terrains par les infrastructures d'aqueduc et d'égout constitue un enjeu financier important du développement de l'habitation dans les communautés. Les Premières nations qui furent en mesure de satisfaire aux exigences de qualification, notamment celles qui avaient dans leurs cartons un projet prêt à être présenté, ont eu la chance de bénéficier de ces fonds additionnels. Les participants suggèrent d'augmenter cet élément de programme "viabilisation de lots", car le logement individuel sollicite de plus en plus les banques de terrains viabilisés des communautés.

Si on combine les cotes moyennes et élevées attribuées, ce sont les éléments de programme "amélioration / rénovation" qui ont le mieux réussi selon les participants qui accordent respectivement des taux de réussite combinés (moyen et élevé) de 78 % et 77 % aux éléments de programme d'AADNC et de la SCHL. Le grand nombre d'unités rénovées et le "répit" accordé aux budgets d'entretien ainsi qu'aux réserves de remplacement furent particulièrement appréciés. Les participants y voient d'autres aspects positifs, comme la satisfaction des locataires, l'amélioration de l'apparence des maisons et la durée de vie accrue suite à la réalisation des travaux de rénovation. Les défis rencontrés dans la livraison, notamment le manque de temps pour réaliser les travaux, s'avèrent toutefois des irritants.

L'élément de programme "construction de logements multi-unités" (AADNC) est celui qui obtient le plus de mentions de faible réussite (55 %) et le moins de mentions élevées (18 %). Les contraintes de main-d'œuvre associées à des projets résidentiels de plus grande envergure sont parmi les commentaires notés. Il faut toutefois garder à l'esprit que seulement 11 participants se sont prononcés sur cet élément de programme qui a touché un nombre relativement peu élevé de Premières nations.

L'élément de programme "transfert de propriété" obtient un taux de réussite combiné (moyen et élevé) de 64 %. Des participants sont surpris du succès obtenu par cet élément de

programme. Le rachat d'hypothèques semble avoir bien fonctionné dans certaines communautés. Les gens déplorent cependant le manque de temps et de ressources pour travailler les dossiers de transfert de propriétés, ainsi que le manque de clarté dans des guides d'application.

Finalement, l'élément de programme "nouvelle construction" de la SCHL a satisfait généralement les Premières nations qui en ont bénéficié (taux de réussite combiné moyen et élevé de 60 %). Certains participants croient même que cette contribution additionnelle d'unités de logement de l'article 95 créera des attentes pour les années à venir. Nul doute que le taux de satisfaction aurait été plus élevé si l'enveloppe budgétaire associée à cet élément de programme avait été plus importante. Les participants qui se sont prononcés auraient apprécié une contribution plus généreuse. Évidemment, les Premières nations qui n'ont pu bénéficier d'unités de logement additionnelles en raison de la non disponibilité de terrains prêts à construire sont évidemment déçues. Les participants ont aussi souligné que le processus d'inspection des nouvelles constructions demeure à améliorer.

Les commentaires spécifiques des participants sur chacun des éléments de programme se trouvent à l'annexe 1.

3. OBSTACLES ET DÉFIS RENCONTRÉS DANS LA LIVRAISON DES PROGRAMMES

Les plus grands obstacles et défis rencontrés dans la livraison du PAEC recueillis lors de cet atelier sur le PAEC (logement) se divisent en cinq (5) grands thèmes : l'application aux programmes; la mise en œuvre de ces derniers; le financement et les coûts des projets; les exigences de rapports et les règles de programmes; l'apport du PAEC face aux besoins en matière de logement dans les communautés.

Pour chacun des 5 grands thèmes les obstacles et défis suivants se sont démarqués :

Application aux programmes

Les courts délais (conséquemment le manque de temps) pour appliquer aux différents éléments de programme, combinés à la charge de travail supplémentaire qui s'est avérée nécessaire pour compléter les formulaires d'application (évaluation des besoins, devis techniques), constituent les contraintes les plus fréquemment soulevées. Les courts délais d'application ont rendu difficile une estimation exacte du coût des travaux, ce qui a amené des surprises lors de leur réalisation. De plus, le fait que les programmes de la SCHL et d'AADNC n'étaient pas arrimés, tout en étant associés à une même période d'application, a contribué à complexifier le processus d'application. Les Premières nations auraient apprécié plus de soutien dans les processus d'application et de production de rapports.

Mise en œuvre des programmes

Le volume de dossiers (projets) à traiter, la gestion des matériaux (délai d'approvisionnement et disponibilité), la période de réalisation des projets très courte (démarrage de chantier tardif et date butoir fixe au 31 mars), la disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée (interne ou externe), ainsi que la gestion de la relocalisation temporaire des locataires furent les principales contraintes de mise en œuvre.

Financement et coûts des projets

Le manque de ressources financières, lié aux imprévus et aux dépassements de coûts (estimés initiaux, période hivernale) ainsi qu'aux budgets alloués inférieurs aux propositions, s'est avéré le principal défi concernant le financement. Les Premières nations déplorent aussi qu'il n'y ait pas de financement spécifiquement accordé pour couvrir les coûts administratifs engendrés dans les services de l'habitation locaux en raison du volume de travail additionnel occasionné par les nouveaux programmes. Par ailleurs, le fait que le guide d'application du programme d'amélioration / rénovation de la SCHL laissait entrevoir des contributions de 28 000 \$, 32 000 \$ ou 40 000 \$ par logement (selon la zone géographique) mais qu'en réalité les travaux aient été réalisés avec des enveloppes de 10 000 \$ à 15 000 \$ a causé une déception ressentie.

Exigences de rapports et règles de programmes

La fréquence, la complexité et la nouveauté des rapports furent soulevées comme défis ou obstacles.

Apport du PAEC face aux besoins en matière de logement dans les communautés

Le défi est anticipé pour l'après PAEC, puisque les deux années intensives de projets ont pour effet de créer des attentes dans les communautés des Premières nations. Or les besoins en logement de toutes sortes demeurent importants dans les communautés, particulièrement pour de nouvelles unités et on se demande bien comment ils seront comblés.

Les commentaires spécifiques des participants sur les plus grands obstacles et les défis rencontrés dans la livraison du PAEC (logement) se trouvent à l'annexe 2.

4. ASPECTS POSITIFS DES PROGRAMMES

Le PAEC (logement) a été exigeant pour la majorité des communautés des Premières nations du Québec, notamment en raison des délais prescrits, mais il s'est aussi avéré très bénéfique à plusieurs égards. Les éléments positifs les plus fréquemment mentionnés par les participants à l'atelier sur le PAEC (logement) sont :

- l'impact économique local important;
- la longévité accrue et l'amélioration générale des maisons;
- la hausse générale de la satisfaction des locataires;
- la diminution de la pression sur les réserves de remplacement;
- le budget hâtif de l'an 2.

D'autres éléments sont également dignes de mention :

- facilite le transfert de maisons aux individus;
- croissance des compétences et expertises locales ;
- levier intéressant pour la collecte des loyers.

L'élément qui ressort le plus est l'impact économique. L'apport financier du PAEC sur une période de deux ans a donné lieu à l'embauche soutenue de main-d'oeuvre additionnelle et l'achat local de matériaux. Ces opportunités d'emploi ont permis dans certaines communautés d'accroître les compétences et l'expertise locales dans les domaines de la gestion et de la construction.

Les travaux du volet rénovation ont permis d'importantes améliorations aux différentes composantes des habitations. L'état général des maisons fut ainsi grandement amélioré, leur apparence aussi, sans oublier le prolongement de leur durée de vie. Ces investissements ont également eu comme effet bénéfique d'éviter l'utilisation massive des réserves de remplacement, ce qui a allégé le fardeau financier de plusieurs communautés. Des locataires ont même décidé de participer financièrement à la bonification des rénovations.

Le fait que les budgets aient été attribués plus rapidement durant la seconde année du PAEC fut apprécié. Les Premières nations ont ainsi bénéficié de plus de temps pour réaliser les travaux comparativement à l'année précédente.

Plusieurs locataires se sont déclarés très satisfaits des travaux qui, dans certains cas, se sont avérés un levier positif pour la collecte des loyers et le transfert de la maison à des individus.

Les commentaires spécifiques des participants sur ce qui a le mieux fonctionné dans la livraison du PAEC (logement) se trouvent à l'annexe 3.

5. SUGGESTIONS POUR LES FUTURS PROGRAMMES OU INITIATIVES

Les élus, gestionnaires de l'habitation et conseillers techniques qui ont participé à l'atelier sur le PAEC (logement) ont une bonne connaissance du domaine de l'habitation dans les communautés des Premières nations de par leur fonction. De plus, ils ont composé régulièrement avec les programmes PAEC d'AADNC et de la SCHL au cours des deux (2) dernières années. Ils s'avèrent des interlocuteurs de choix pour documenter la réflexion sur le contenu d'éventuels programmes ou initiatives en habitation dans les communautés.

Les participants souhaitent qu'un futur programme s'attaque prioritairement à la construction pour combler le manque d'unités de logement et ainsi répondre au principal besoin des Premières nations. L'emphase devrait donc être mise sur les programmes de nouvelles unités. Ils souhaitent aussi plus de flexibilité dans les nouveaux programmes pour ainsi être en mesure de solutionner les problèmes particuliers des communautés. Les participants souhaitent que le CRTL ou des représentants des Premières Nations du Québec soient impliqués dès le stade de conception afin que les programmes soient davantage adaptés aux besoins de la région. Il serait par ailleurs intéressant qu'une initiative future ne soit pas limitée à deux (2) ans afin d'assurer une meilleure planification à long terme. Il ressort aussi que les documents relatifs à de tels programmes devraient être allégés et adressés aux départements de l'habitation des communautés, avec copie conforme aux Chefs, pour s'assurer que l'information se rende bien aux personnes qui auront à composer avec cette documentation à l'intérieur des délais prescrits qui seraient à revoir.

Par ailleurs, les participants ont fait part de quelques considérations se rapportant au financement et ont suggéré des thèmes spécifiques pour les futurs programmes ou initiatives.

Synthèse des suggestions pour les futurs programmes ou initiatives

CIBLE PRIORITAIRE : PROGRAMMES AXÉS SUR LA CONSTRUCTION D'UNITÉS DE LOGEMENT

Flexibilité pour répondre aux besoins particuliers

- Donner la possibilité de transférer des fonds d'un élément de programme à un autre
- Assouplir les règles pour mieux répondre à la réalité des régions éloignées
- Faire preuve de plus souplesse avec les Premières nations qui font face à une problématique financière temporaire (encouragement de la saine gestion)

Implication des Premières nations ou du CRTL dès le stade de conception

- Consulter les communautés, les impliquer dès le départ pour arrimer la conception des nouveaux programmes et les critères aux besoins

Planification à long terme

- Un financement étalé sur plusieurs années permettrait une meilleure planification des travaux, de réaliser des économies et un impact soutenu sur l'emploi
- Dans un cas comme le PAEC où il y a implication de deux (2) organisations (SCHL et AADNC), la première année aurait pu être consacrée aux programmes de l'une d'elles et la deuxième à l'autre

Documentation et délais

- Envoi des documents aux acteurs clés bien avant la saison de construction (départements de l'habitation, copie conformes aux Chefs)
- Simplifier les documents d'application, fournir plus de support au cours du processus et condenser les rapports
- Revoir les délais d'application et de complétion des travaux

Considérations financières

- Le financement devrait tenir compte des frais d'administration des nouveaux programmes et des imprévus
- Le suivi des versements est à simplifier
- Le 10 % de retenue est un principe à revoir, car il est pénalisant pour les Premières nations en difficulté financière

Suggestions sur la portée des futurs programmes ou initiatives

- Logement individuel
- Infrastructures
- Santé communautaire (moisissures, vermiculite, radon)
- Programmes pour des groupes spécifiques (ex. Aînés, classe moyenne)
- Penser aux impacts du jugement "Mclver"
- Formation d'inspecteurs en habitation
- Sécurité sur les chantiers
- Développement des capacités

Les suggestions spécifiques des participants sur le contenu d'éventuels programmes ou initiatives en habitation dans les communautés se trouvent à l'annexe 4.

CONCLUSION

À l'occasion de la rencontre régionale sur le logement des 23 et 24 novembre 2010, le CRTL a amené les représentants des Premières nations (élus, gestionnaires, conseillers techniques) à faire une appréciation des programmes du PAEC (logement). Cette activité a non seulement permis aux communautés d'échanger sur leur expérience "PAEC". Elle fut aussi l'occasion de recueillir de précieuses informations sur l'évaluation de la réussite du PAEC, incluant des recommandations sur les améliorations à apporter aux futurs programmes ou initiatives.

Les 48 millions de dollars d'investissement additionnel provenant du PAEC au cours des années 2009-2010 et 2010-2011 ont pris la forme de 100 nouveaux logements, 2 000 unités rénovées, 120 logements sociaux convertis en propriété individuelle et 120 emplacements viabilisés pour la construction de résidences.

Le PAEC (logement) s'est avéré très bénéfique à plusieurs égards, mais c'est l'impact économique qui en découle et les améliorations apportées aux conditions générales des maisons qui ont le plus satisfait les représentants des Premières nations consultés.

Le PAEC s'est avéré un succès, en général, dans les communautés des Premières nations selon les participants qui attribuent des taux de réussite combinés (moyen et élevé) de 60 % et plus à cinq (5) éléments de programme sur six (6). Seul l'élément de programme "construction de logements multi-unités" (AADNC) obtient une mention inférieure.

Les plus grands obstacles et défis rencontrés dans la livraison du PAEC se rapportent à l'application aux programmes, à la mise en œuvre de ces derniers, au financement et aux coûts des projets, aux exigences de rapports et aux règles de programmes, ainsi qu'à l'apport du PAEC face aux besoins en matière de logement dans les communautés.

D'autres programmes ou initiatives comme le PAEC (logement) seraient appréciés, mais ils devraient cibler, en priorité, la construction de nouvelles unités de logement pour ainsi répondre au principal besoin des Premières nations. Ces dernières veulent être davantage consultées. Elles recherchent aussi plus de flexibilité dans les programmes, des budgets plus réalistes couvrant plusieurs années financières, ainsi qu'une documentation et des procédures allégées.

ANNEXES

ANNEXE 1

Commentaires spécifiques des participants sur
chacun des éléments de programme

Commentaires spécifiques des participants sur chacun des éléments de programme

SCHL – Programme de rénovation

- Insuffisance de fonds
- Fonds utilisés pour la Résidence des Aînés
- Remplacement de la chambre de bain, cuisine, fenêtre pour la phase 1
- La plupart de nos unités sous la section 95 furent réparées, environ 75 – 80 % de l’inventaire immobilier relevant de la section 95
- Nous en aurions besoin de plus, c’est un bon programme
- On voudrait en avoir d’autres et avoir le temps nécessaire pour les réaliser
- La description des travaux doit être établie de concert avec les communautés
- Défis et obstacles rencontrés dans la livraison: demeurer dans les limites de la description des travaux issus de l’extérieur; délai de livraison des unités; nouvelle initiative
- Modernisation d’une unité plus ancienne, diminution des coûts de maintenance et soulagement de la réserve de remplacement
- Très bon, excellent, mais on va créer des attentes pour les prochaines années
- Pourrait être mieux si le budget demandé était accordé
- Déçu pour la phase 1
- Plusieurs demandes faites; le montant alloué représente un faible % du besoin

SCHL – Programme de nouvelle construction

- La première année, nous avons construit 3 unités, mais la deuxième année, nous avons construit 11 unités
- Le financement pourrait être plus élevé
- En tout et partout, on peut dire que tout a bien été. Le processus d’inspection doit être amélioré
- Très bon, excellent, mais on va créer des attentes pour les prochaines années
- Pourrait être mieux si le budget demandé était accordé
- Déçu
- Aucun lot de disponible donc aucune construction possible

AADNC – Programme de viabilisation de lots

- La première année, nous n’avons reçu aucune allocation; la deuxième année, on nous a accordé 9 lots
- Relève d’un autre département
- Serait à augmenter, car on construit beaucoup de logements individuels et le besoin est grand
- Déçu
- Aucun financement reçu, difficulté d’obtenir des partenaires financiers
- On était bien préparés d’avance, donc bon succès

AADNC – Programme de rénovation

- La majeure partie de notre inventaire immobilier fut réparée.
- Dépassement de coûts en saison hivernale, coûts élevés en matériaux et main-d’œuvre
- Nous avons manqué de temps pour déposer d’autres dossiers
- Les gens se sont vus octroyer leurs subventions et cela n’aurait pas dû causer d’animosité
- Pourrait être mieux si le budget demandé était accordé
- Montant alloué plus élevé que celui de la SCHL

AADNC – Programme de construction logement multi-unités

- Projet actuellement en cours
- Contraintes reliées à la main-d’œuvre pour pouvoir construire un si gros immeuble
- Très bon
- Déçu

AADNC – Programme de transfert de propriété

- Étonnamment cette orientation fut couronnée de succès

- Manque de temps et de ressources pour la rédaction du formulaire type pour officialiser le transfert (contenu de ce transfert, etc.)
- Des directives claires seraient requises
- Très bon, rachat d'hypothèques

Commentaires généraux

- Le projet entier n'a pas bien été à cause de l'administration du logement antérieure qui a fait de nombreux mécontents parmi la communauté.
- Qu'est-ce qui a bien été?
 - Les locataires étaient reconnaissants
 - Nos unités avaient un aspect plus attirant
 - Notre service d'entretien connaît un petit répit
 - Prolonge la durée de vie de nos unités
 - Opportunités d'emplois

ANNEXE 2

Commentaires spécifiques des participants sur les plus grands obstacles et les défis rencontrés dans la livraison du PAEC (logement)

Réponses à la question : Dans votre communauté, quels ont été les plus grands obstacles et les défis rencontrés dans la livraison du PAEC ?

- Les inspecteurs (rapports) font plusieurs communautés
- Délai trop court: 4 mai versus 4 juin
- Nombre de dossiers à traiter trop important
- Impacte et fausse la qualité du travail et des soumissions
- Distance de l'inspecteur versus la communauté
- Problème nombre d'inspecteurs
- Montant versé versus montant demandé
- Fin de convention; ne pouvaient plus rénover
- Dépassement de coûts (hiver et éloignement)
- Beaucoup de nouvelles demandes (création de besoins)
- Problèmes avec les locataires (relocalisation, pas de famille, réaménagement, organisation)
- Beaucoup de travaux cachés et imprévus (fissures, etc.)
- Mauvaise compréhension des formulaires
- Manque de formation pour les rapports
- Pas de montant spécifique pour les frais administratifs et imprévus
- Manque de ressources humaines (bureau et terrain)
- Manque de ressources financières (dépassement de coûts)
- Manque de liquidités pour débiter les travaux; cause des délais (problème 15% initial et 25%)
- Délai trop court pour préparer les demandes, surtout lorsqu'elles étaient sur 2 ans
- Plus de souplesse dans les délais de livraison surtout la 1^{ère} année – 31 mars en plein milieu de l'hiver n'est pas idéal et augmente les coûts
- Rapports d'avancement des travaux d'AADNC compliqués
- Pas d'impact réel pour accroître le nombre de nouvelles unités
- Certains refus de financement
- Diffusion de l'information devrait être faite à la fois au niveau politique et au niveau administratif – Accélère le processus
- Les besoins sont encore tellement importants que plusieurs ont des attentes que leur maison soit rénovée – gestion des attentes
- Délais trop courts pour appliquer et livrer le programme
- Gestion accrue compte tenu qu'il y a plus de dossiers, d'administration ainsi que plus de tâches à effectuer et ce au-delà du régulier
- Sommes octroyées plus basses que les propositions (devis soumis initialement)
- Difficulté à avoir les services de consultants et de main-d'œuvre (en nombre, qualifiée, tant interne qu'externe) parce qu'il y a beaucoup de plus de projets externes qu'à l'habituel et l'offre ne suit pas la demande
- Formulaires (AADNC et SCHL) non uniformisés, donc plus complexes à compléter
- Période de temps trop courte pour saisir et assimiler le mandat et produire les propositions selon la demande et les exigences
- Programmes différents (AADNC et SCHL), au même moment, avec la même période pour soumettre
- Insatisfaction et déception (membres et conseil de bande) vis-à-vis les projets non retenus
- Mise de fonds et gestion de trésorerie difficile selon santé financière de la bande
- Le programme dépend des mesures de relance économique plutôt que des besoins réels en logement
- Les besoins réels des Premières nations auraient dû servir de base pour la priorisation
- La saison de travail pour les communautés nordiques n'a pas été prise en considération
- Les délais trop courts n'ont pas permis une planification adéquate ni l'identification de ressources (la base de données sur la condition de l'inventaire immobiliser devrait être rendue disponible)
- Contraintes horaires vs les exigences du programme
- Plus d'argent, plus d'extension
- Calendrier + réponses rapides (2 semaines, aucune flexibilité)
- Pas assez de temps pour exécuter les inspections appropriées et les interventions nécessaires

- Du travail additionnel est nécessaire au-delà des allocations budgétaires du programme
- "Imprévu" - on est confronté à divers type de surprises au moment des interventions
- Les coûts d'inspections et d'évaluations par les contractants étaient plus élevés que d'habitude dû aux ressources disponibles limitées (besoin de plus de \$, pour matériaux et travaux)
- Le financement alloué est accompagné d'un nouveau processus d'allocation et de demandes de paiement
- Nouvelles exigences en matière de rapports (PAEC)
- Il restait très peu de temps pour s'occuper des unités du programme régulier dans la première année et les allocations ne furent pas réexaminées dans la deuxième année
- Délai restreint d'application la première année
- Pas de ressource en place pour l'élaboration de la demande, surplus de travail
- Élaboration ardue (devis, photo, rapport, etc.)
- Réponse tardive des budgets
- Aucun budget pour le personnel relié à la gestion du projet (commis, coordonnateur, inspecteur)
- Aucun budget pour les frais d'administration
- Coûts non considérés pour l'acquisition de main-d'œuvre non expérimentée
- Perte de revenu de location
- Surplus de coûts quant aux travaux non prévisibles (moisissures, fissures, etc.)
- Élaboration des rapports trimestriels
- Surplus de coûts reliés aux travaux en période hivernale
- Vacances d'un logement pour relocaliser les locataires le temps des travaux
- Assumer le déménagement des locataires dans certains cas
- Embaucher des ouvriers autochtones expérimentés
- Entreposage des meubles des locataires
- Retard dans la livraison des matériaux
- Coordonner en continu les travaux
- Continuer la gestion des opérations courantes avec le PAEC
- Dans l'ensemble le programme a su sensiblement aider certaines communautés mais pas l'ensemble d'entre elles
- Les communautés ayant des problèmes de restrictions budgétaires n'ont pu risquer de déposer plusieurs demandes afin de minimiser les risques de dépassements de coûts
- Opitciwan a su profiter du programme. Le Conseil de bande a dû fournir une mise de fonds afin de compléter adéquatement les travaux ciblés. Les besoins ont été comblés légèrement. On a dû engager un chargé de projet afin d'assurer le suivi d'exécution. La main-d'œuvre locale a grandement participé à la réalisation des travaux
- Manawan a profité en partie du programme. Les besoins ont été très peu comblés
- Tous les travaux ont été effectués par les coopératives de travailleurs locales
- Wemotaci n'a pas réellement profité du programme. Les besoins n'ont pas été comblés
- Les délais pour appliquer sur ce programme étaient trop serrés et mal situés sur le calendrier (juin et juillet)
- C'est à cette période de l'année que plusieurs responsables planifient leurs vacances estivales
- Afin de pouvoir répondre promptement, les responsables de l'habitation devaient être déjà préparés et avoir en main des documents sommaires et les estimations budgétaires

ANNEXE 3

Commentaires spécifiques des participants sur ce qui
a le mieux fonctionné dans la livraison du PAEC
(logement)

Réponses à la question : À votre avis, qu'est-ce qui a le mieux fonctionné dans la livraison du PAEC dans votre communauté ?

- Beaucoup de maisons rénovées
- Appréciation des gens versus les travaux effectués
- Amélioration esthétique des maisons
- Efficacité des entrepreneurs
- Prolongation de la qualité et durée de vie du parc de logements
- Amélioration de la qualité de l'air et de la santé des membres
- Aider l'économie locale et la création d'emplois
- An 2 plus facile car plus rapide avec les annonces budgétaires
- Il y a eu une certaine flexibilité dans l'application
- Perspective sur 2 ans a permis de diminuer la charge la 2^e année
- Création d'emplois
- Levier pour la collecte des loyers
- Impact très positif sur l'état des maisons
- Beaucoup de création d'emplois
- Beaucoup d'amélioration de la qualité du parc logements et des infrastructures
- Hausse de la satisfaction de certains locataires
- Augmentation du développement économique (compagnies dans les communautés sollicitées) et plus d'achat local
- Calendrier = les projets furent annoncés au moment propice (\$ opportunité de financement pour de la nouvelle argent)
- A aidé à régler les problèmes de sécurité dans de courts délais
- De bonnes retombées économiques, mais en dehors de la communauté
- Développement d'une expertise et des capacités
- Intérêt accru pour les métiers (plus de jeunes sont intéressés)
- Accroissement de la durée de vie du parc de logement
- Augmentation de la satisfaction de la clientèle
- Augmentation de la satisfaction des employés du secteur de l'habitation
- Création d'emplois (ouvriers, commis)
- Diminution des interventions ponctuelles reliées à l'entretien
- Diminution des coûts d'entretien à long terme
- On a pu réaliser certains travaux qui ont amélioré passablement les maisons, la vision d'ensemble donnant une nette amélioration (ex. : remplacement de la finition extérieure désuète en vinyle par un revêtement de "canoxel", la réfection des toitures, des balcons, des portes et fenêtres, ce qui avait pour effet de contrer les infiltrations et rendre les maisons plus sécuritaires)
- On a aussi remplacé les fournaises à l'huile rendues à terme donc facilitant ainsi l'entretien et assurant un fonctionnement sécuritaire
- Le transfert des maisons aux individus avec le programme "accès à la propriété" s'est avéré aussi intéressant. On faisait une rénovation allant jusqu'à 25,000 \$ à la satisfaction du futur propriétaire
- Les investissements PAEC ont atténué les pressions exercées sur le budget opération et maintenance du secteur logement
- Les investissements PAEC ont aidé à la réparation des unités relevant de la Section 95 dans les cas où la réserve de remplacement était insuffisante
- Les investissements PAEC ont permis la rénovation d'unités plus vieilles relevant de la Section 95, plus particulièrement celles qui approchaient la fin de l'entente
- Les investissements PAEC ont permis de soutenir les locataires, de les encourager à accroître leur sentiment de fierté et de responsabilité, notamment en leur donnant des options pour pouvoir payer pour les rénovations de leurs maisons
- Les investissements PAEC ont apporté des occasions d'emploi dans la communauté
- Les investissements PAEC ont contribué à prolonger la vie des biens mobiliers par l'entremise du volet rénovations
- Les investissements PAEC ont rehaussé la satisfaction des locataires

- La clarté de l'information sur les programmes et les formulaires à compléter devait être exécutée différemment pour la SCHL et pour AADNC. Les documents dans leur ensemble étaient laborieux à remplir
- Les informations étaient plus faciles à obtenir par la SCHL que par AADNC. Les effectifs étant déjà en place à la SCHL
- Les responsables à l'habitation devaient prendre des initiatives sans nécessairement avoir obtenu l'accord des responsables administratifs. Exemple: possibilité de mise de fonds, restriction des dépenses, résolutions des Conseils de bande, etc.
- Les communautés s'attendaient à des montants plus élevés pour exécuter des rénovations, On mentionnait ± 28,000 \$ maximum par unité et on a dû exécuter avec 10,000 \$ à 15,000 \$ par unité pour ce qui est de la SCHL
- On a dû réviser les descriptions des travaux à la baisse afin de réaliser avec le budget disponible
- Après avoir obtenu la confirmation budgétaire, on a révisé les travaux et les estimations. On procédait à l'élaboration des listes de matériaux, soumissions et/ou commandes
- Il y a eu des attentes au niveau de livraison une fois les commandes passées, ce qui retardait le démarrage des travaux
- Plusieurs travaux ont été réalisés tard à l'automne, voire même en hiver
- La date de fin des travaux au 31 mars n'était pas très logique pour certaines exécutions (ex. : refaire des toitures en hiver)
- On a aussi reçu des budgets supplémentaires tardivement et on devait toujours exécuter les travaux à la même période soit le 31 mars
- PAEC a été mis en place de façon à ce que les locataires aient à déboursier leur allocation sur le matériel seulement, négligeant ainsi le coût de la main-d'œuvre
- L'embauche d'un nouveau personnel et l'absence d'une évaluation exhaustive des maisons avant la sélection des maisons ont rendu très difficile la mise en place d'un processus de sélection cohérent
- Un calendrier trop serré a fait en sorte que la communauté a manqué sa chance de profiter de la section B de l'initiative. Cette lacune a fait en sorte que la communauté a manqué de ressources pour compléter les projets de la section A qui avaient entraîné des dépassements de coûts
- À cause de contraintes dans le temps pour la soumission et la mise en œuvre, il s'est avéré difficile de procéder à l'évaluation précise des besoins financiers (manque de temps pour les inspections complètes) et pour compléter les projets à temps, notamment à cause de la confirmation tardive du financement et de la courte période de construction. De plus, la formation requise pour aider le personnel à gérer l'initiative de façon efficace prend du temps
- L'initiative n'incluait pas de financement pour les coûts de dépassement, ce qui exerçait des pressions sur les finances du conseil de bande
- Ce fut très difficile de trouver le personnel qualifié pour la gestion et la mise en œuvre des initiatives du PAEC
- Des contractants externes ont dû être embauchés pour effectuer du travail que les membres de la communauté auraient pu exécuter si le calendrier l'avait permis. Il s'ensuit donc que cette situation n'a pas permis de se doter d'une capacité interne et d'une expertise comme ça aurait dû être le cas
- De l'incertitude au niveau de l'administration de la bande quant à l'application de critères appropriés a mené à des formes d'allégation de sélections déloyales de bénéficiaires de la part de certains membres de la communauté
- La description des travaux a été faite par des ressources extérieures et elle s'est avérée peu fiable, ce qui a entraîné des coûts plus élevés que prévus

ANNEXE 4

Suggestions spécifiques des participants sur le contenu d'éventuels programmes ou initiatives en habitation dans les communautés

Réponses à la question : Avez-vous des suggestions pour d'éventuels programmes ou initiatives en habitation dans les communautés ?

- Formation ou aide à trouver des inspecteurs en habitation
- Consulter et former les communautés sur nouveaux programmes
- Délai plus long pour appliquer et terminer les travaux
- Améliorer la sécurité des chantiers (exigences par gouvernement et formation des entrepreneurs)
- Délai d'extension
- Discussion entre AADNC, SCHL et Conseil de bande (politique) pour délai
- Cibler le volet individuel
- Programmes ciblés (vermiculite, radon, moisissure)
- Formation sur radon, vermiculite
- Créer un programme pour les personnes âgées
- Programme d'aide en habitation pour la classe moyenne, car trop souvent, on cible faible revenu seulement
- Programme de logement adapté pour les membres de moins de 65 ans
- Créer nouveaux programmes comme PAEC dans l'avenir
- Problème avec la 3^e génération (réf. jugement "McIver") qui voudra des maisons, donc besoin de programmes et d'argent
- Accroître l'initiative pour la construction de nouvelles maisons
- Programmes sur au moins 2 ans car permet des économies
- Étirer sur plusieurs années le temps de construction – impact positif sur l'emploi et les revenus
- FLEXIBILITÉ
- Considérer les enjeux des Premières nations éloignées
- Référencer aux éléments de la question #1
- Avoir une certaine flexibilité pour augmenter le délai pour appliquer et assimiler le mandat
- Revoir la date butoir du 31 mars (ex. : mettre la date butoir à l'automne de l'année financière suivante, possibilité d'extension après le 31 mars pour terminer les travaux, pouvoir effectuer les appels d'offres en janvier-février pour mieux s'arrimer au cycle de construction, etc.)
- Envoi et méthode de diffusion des documents et lettres à revoir (destinataires : agents d'habitation et copie conforme au Conseil de bande) pour éviter délai à l'interne du Conseil de bande
- Revoir le principe du 10% de retenue puisque la Bande doit assumer ce 10% jusqu'au moment de compléter les exigences de l'entente (c'est-à-dire certificat d'achèvement des travaux + états financiers vérifiés dans le cas du PAEC). Gestion de trésorerie et capacité de soutenir financièrement (ex. : intérêt) ce 10% difficiles selon santé et disponibilité financière de la Bande
- Des projets d'infrastructures sont essentiels pour les Premières nations
- Capacité \$ = formation / évaluation
- Un "avertissement" précoce donne suffisamment de temps pour les propositions
- Financement durable (exemple: 5 ans)
- Financement en phase de suppression progressive vs "arrêt complet"
- Impliquer les Premières nations aussitôt que possible dans le processus / planification (axé sur une formule, déterminer les besoins et les critères)
- Revoir l'Accord "Kelowna", \$ pour le logement
- Implication régionale vs nationale / non seulement consulter, mais obtenir le consentement des Premières nations avant de retourner au Bureau central
- Les investissements PAEC ont fourni des opportunités d'emploi dans la communauté
- Les investissements PAEC ont contribué à allonger le cycle de vie des biens mobiliers par l'entremise du volet rénovation
- Les investissements PAEC ont permis d'accroître la satisfaction des locataires
- Début de la période de travail vs dates butoir (automne + mars)
- Apporter un plus grand soutien au niveau du processus d'application (particulièrement AADNC)
- Faire en sorte que le processus d'application soit sur une base annuelle pour les volets du programme d'AADNC

- Allonger les délais pour la soumission d'une demande et la prestation
- S'assurer que le processus d'allocation puisse être complété avant le début de la saison de la construction
- Entretenir un processus continu de soumission de demandes (pas de date limite)
- Permettre une flexibilité afin de redistribuer le financement entre les volets du programme (ex. : de la rénovation à la construction)
- Il y aurait lieu de revoir le processus d'application au programme, d'alléger les documents et/ou formulaires à compléter, de revoir les échéances de distribution via les exécutions, de transférer l'échéance des travaux au 30 août
- Les 2 années auraient dû être divisées comme suit :
 - 1^{ère} année : fonds distribués et suivis par la SCHL uniquement;
 - 2^e année : par AADNC uniquement et juste pour des programmes autres que la rénovation (ex. : ouverture de lots).
- Le suivi des versements au niveau du budget et le rapport à compléter pourraient être revus et simplifiés
- Le dépassement des coûts pourrait être évité si les travaux étaient exécutés au printemps
- Fournir des montants suffisants pour réaliser les travaux ciblés (ex. : ouverture de lots dépassement de $\pm 20\%$)
- Fournir les informations et les critères trois mois à l'avance afin que les Conseils de bande puissent se préparer
- Il devrait y avoir un processus afin de ne pas perdre les budgets alloués advenant une problématique financière temporaire, ceci afin d'encourager les communautés à avoir une saine gestion
- Accorder un délai raisonnable pour soumettre les demandes (environ 6 semaines)
- Condenser les rapports
- Prévoir une marge de 10% pour les imprévus et paiement sur pièces justificatives
- Considérer les frais d'administration
- Considérer les frais pour la gestion des initiatives (salaires)