



COMITÉ RÉGIONAL TRIPARTITE SUR LE LOGEMENT

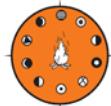


GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ALLOCATION

L'ALLOCATION DES FONDS DES PROGRAMMES FÉDÉRAUX POUR LE LOGEMENT AUX COMMUNAUTÉS DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC



Février 2015



Assemblée des
Premières Nations
Québec-Labrador



Affaires autochtones et
Développement du Nord Canada



Table des matières

- 3** Introduction
- 4** Programmes de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)
- 5** *Programme de logement social, article 95*
 - 5** Modèle national d'allocation
 - 5** Modèle régional d'allocation
- 7** *Programmes de rénovation*
 - 7** *Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL)*
 - 7** Modèle national d'allocation
 - 8** Modèle régional d'allocation
 - 9** *Programme Logements adaptés pour aînés autonomes (LAAA)*
 - 9** *Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH)*
- 10** Programmes du ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada (AADNC)
 - 11** *Programme d'immobilisations et entretien*
 - 11** Modèle régional d'allocation
 - 12** Initiatives ponctuelles
 - 12** Règles observées pour allouer les fonds provenant des initiatives ponctuelles
 - 12** Pour en savoir plus
 - 12** Contacts et liens utiles

Introduction

L'allocation des fonds pour le logement est sous la responsabilité des organismes gouvernementaux. Il s'agit d'un des enjeux qui est discuté au Comité régional tripartite sur le logement (CRTL) composé de représentants de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL), du ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada (AADNC) et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Dans son Plan d'action, le CRTL s'est engagé à « *Produire un document décrivant les processus national et régional d'allocation des fonds de logement et le communiquer aux Premières Nations* ». L'objectif poursuivi est de s'assurer que les Premières Nations aient accès à l'information sur les objectifs des programmes et les méthodes qui sont utilisées pour déterminer les allocations en logement.

Pour ce faire, un groupe de travail tripartite a été formé. Bien qu'elle ne participe pas aux décisions entourant l'allocation des fonds aux Premières Nations, l'APNQL a collaboré à l'exercice en mettant à contribution son expertise technique et ses bases de données sur le logement. Le groupe de travail s'est également appuyé sur des documents officiels et divers documents de travail ainsi que sur l'expertise d'intervenants œuvrant dans le domaine du logement depuis plusieurs années.

Ce document est composé de quatre (4) sections. Les deux principales décrivent les méthodes d'allocation utilisées par la SCHL et AADNC pour allouer les fonds pour le logement aux communautés des Premières Nations. La méthode nationale, c'est-à-dire l'approche observée pour allouer les fonds à partir des administrations centrales vers les régions, est présentée dans ses grandes lignes pour chacun des programmes. Le modèle régional, c'est-à-dire l'allocation des fonds des bureaux régionaux d'AADNC et de la SCHL vers les Premières Nations, est décrit avec plus de détails pour chaque programme. Une section porte spécifiquement sur l'approche préconisée pour allouer les fonds provenant des initiatives ponctuelles en logement. Le document se termine par l'identification d'adresses utiles aux personnes qui souhaiteraient obtenir des compléments d'information sur le sujet.



Programmes de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)



Programme de logement social, article 95

Le programme de logement sans but lucratif de la SCHL, aussi appelé « programme de l'article 95 » en référence à la Loi **nationale sur l'habitation**, accorde aux Premières Nations une aide financière à la construction ou à la remise en état de logements locatifs abordables dans les réserves. Ce programme existe depuis la fin des années 70.

Modèle national d'allocation

Depuis 2005, la méthode d'allocation est basée sur les besoins impérieux en logement avec comme objectif de diriger davantage de ressources du programme vers les régions qui ont les plus grands besoins en logement. Selon cette approche, un ménage éprouve des besoins impérieux si son logement est inférieur aux normes en matière de qualité (état des lieux) et/ou de taille (nombre de chambres à coucher) et si son revenu est sous le seuil de référence (adapté au contexte sur réserve). Bien que l'Assemblée des Premières Nations (APN), AADNC et la SCHL aient participé à l'élaboration de différents scénarios d'attribution, AADNC et la SCHL ont été responsables du modèle actuel.

La région du Québec reçoit un peu plus de 7 % du budget national du programme de l'article 95. Le budget de base permet aux Premières Nations du Québec de réaliser entre 40 et 50 unités annuellement.

Modèle régional d'allocation

C'est à ce niveau que les bureaux régionaux de la SCHL et dAADNC interviennent. À l'aide de la formule des besoins en logement dAADNC, laquelle fut approuvée par les deux (2) organisations, la SCHL détermine en deux étapes l'allocation aux Premières Nations en collaboration avec AADNC. Il est à noter que certains intrants du modèle régional d'allocation proviennent de l'étude sur les besoins en logement de l'APNQL mise à jour en 2014 (données de 2012). L'APNQL met à jour les données de son étude à tous les cinq (5) ou six (6) ans.

Suite à la dernière mise à jour de l'étude qui identifie un besoin de 9 252 nouveaux logements, il a été décidé conjointement par la SCHL et les AADNC d'apporter des modifications à la méthodologie de livraison qui fera en sorte de maximiser l'utilisation du budget régional et ainsi d'augmenter la construction de nouveaux logements. Ces modifications qui prioriseront la densification entreront en vigueur pour l'année fiscale 2015-2016. Ces modifications ne s'appliqueront que lors de la livraison des projets de construction.

1 Première étape

La première étape sert à répartir le budget entre les communautés conventionnées (cries et naskapie) et les autres Premières Nations. Elle prend en considération la population résidante actuelle et projetée, la population hors communauté et le parc de logements. Ces données sont utilisées pour déterminer un besoin en logement auquel est appliqué un coût moyen de construction pour générer le **besoin financier (BF)** de chaque Première Nation.


$$\text{BF} = \text{BESOIN LOGEMENT (SURPEUPLEMENT+CROISSANCE+MIGRATION)} \times \text{COÛT MOYEN$$
$$\text{PART DE LA PREMIÈRE NATION} = \text{BF PREMIÈRE NATION} / \text{BF RÉGION}$$

Les parts relatives obtenues sont les suivantes :

- Premières Nations non conventionnées 64 %
- Premières Nations conventionnées cries 32 %
- Première Nation conventionnée naskapie 4 %

2 Deuxième étape

Le budget de chaque Première Nation est déterminé à la deuxième étape. Le Gouvernement de la nation crie a le mandat de répartir le budget entre les neuf (9) communautés de la Baie-James. Le budget des autres communautés est établi par la SCHL à l'aide d'une formule d'allocation qui prend en considération la population résidante par groupes d'âge, le parc de logements et le taux de dépendance à l'égard de l'assistance sociale. Un **besoin en logement social (BLS)** est ainsi généré pour chaque Première Nation abénaquise, algonquine, attikamek, huronne wendat, micmaque, mohawk et innue.


$$\text{BLS} = \text{BESOIN LOGEMENT (SURPEUPLEMENT+CROISSANCE+REMPLACEMENT)} \times \text{TAUX ASSISTANCE SOCIALE$$
$$\text{PART DE LA PREMIÈRE NATION} = \text{BLS PREMIÈRE NATION} / \text{BLS RÉGION}$$

D'ores et déjà, les Premières Nations n'ayant pas accès à une garantie d'emprunt ministérielle (GEM), et pour lesquelles il n'est pas prévu que l'accès au programme de GEM soit réactivé avant l'allocation des budgets, ne se voient pas offrir de budget pour l'année courante, à moins qu'elles soient en mesure d'offrir une garantie acceptable à une institution prêteuse.

Suite à cette deuxième étape, les efforts de maximisation du budget pour prioriser l'augmentation du nombre de nouveaux logements seront appliqués, comme par exemple :

Les coûts repères pour les postes d'entretien et de la réserve de remplacement seront déterminés selon le type de construction. Les coûts repères exigés par la SCHL seront dépendants du type de construction. Par exemple, les coûts repères pour les charges liées à l'entretien et la contribution à la réserve de remplacement seront moins élevés par unité pour une construction de type logements multiples comparativement à une construction de type unifamilial.

Réserve budgétaire

Une réserve budgétaire équivalente à quelques unités de logement est créée au début de chaque année, à même le budget des Premières Nations non conventionnées, pour tenir compte des besoins ponctuels des communautés à qui le modèle n'accorde pas de budget en raison de leur taille ou de leur plus faible dépendance à l'égard de l'assistance sociale. Cette réserve sert aussi à répondre aux besoins ponctuels des Premières Nations qui ne veulent pas systématiquement de nouvelles unités en vertu de l'article 95, mais qui peuvent exprimer un besoin à une année donnée. Finalement, une partie de cette réserve est utilisée pour bonifier les projets de construction densifiée afin de maximiser l'impact du budget régional.

Processus de réallocation

Une fois les allocations budgétaires acheminées aux Premières Nations, celles-ci ont un délai pour fournir à la SCHL tous les renseignements et documents requis aux fins de l'engagement final. Si la SCHL juge que l'engagement final ne pourra être conclu dans les délais prescrits ou si une Première Nation perd son accessibilité à la GEM, la SCHL peut retirer l'allocation budgétaire initiale et réallouer les fonds à une autre Première Nation du Québec.

Si le temps le permet, la réallocation est faite en fonction de la formule des besoins. Lorsque l'année fiscale est très avancée, la réallocation s'effectue en fonction d'un intérêt déjà manifesté et de la capacité de fournir rapidement un dossier complet à la SCHL. Les Premières Nations n'ayant pas reçu d'allocation récente seraient favorisées le cas échéant. Toute réallocation est faite de concert avec AADNC.

Programmes de rénovation

La région du Québec reçoit pour ses trois (3) programmes de rénovation 6,5 % du budget national, soit près de 540 000 \$ de budget régulier de base, lequel peut être bonifié à un peu plus de 1 M \$ dans le cadre de l'Initiative triennale des sans-abris.

Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL)

Le programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) offre une aide financière aux Conseils des communautés et aux membres des Premières Nations pour leur permettre de rendre leurs logements conformes aux normes minimales de salubrité et de sécurité. Un volet du programme vise à améliorer l'accessibilité des personnes handicapées au logement.

Modèle national d'allocation

La méthode d'allocation est basée sur les besoins impérieux avec comme objectif de diriger davantage de ressources du programme vers les régions qui ont les plus grands besoins en logement (voir la définition dans la section traitant du programme de l'article 95).

Modèle régional d'allocation

L'attribution aux communautés est déterminée par le bureau régional de la SCHL en collaboration avec AADNC. Le modèle d'allocation suit deux (2) étapes.

1 Première étape

Le budget est d'abord réparti entre les communautés cries (22 %) et les autres Premières Nations incluant les Naskapis (78 %). La formule de répartition est en fonction de la proportion du parc immobilier excluant les maisons gérées sous le programme de l'article 95.

2 Deuxième étape

Le budget de chaque Première Nation est déterminé à la deuxième étape. D'une part, le Gouvernement de la nation crie a le mandat de répartir le budget entre les neuf (9) communautés de la Baie-James. Le budget des autres communautés est établi par la SCHL à l'aide d'une formule d'allocation qui prend en considération le nombre de logements qui ne sont pas administrés par le programme de l'article 95¹. Un **besoin en rénovation (BR)** est ainsi généré pour chaque Première Nation abénaquise, algonquine, attikamek, huronne wendat, micmaque, mohawk, innue et naskapie. Le besoin en rénovation est par la suite pondéré pour assurer une allocation équitable.

Ce modèle est appliqué depuis plusieurs années et fut raffiné, en 2008, par l'introduction d'une allocation de base (AB) équivalente à une unité. Cette considération est possible seulement lorsque les budgets de base pour les programmes de rénovation sont bonifiés dans le cadre de l'Initiative des sans-abris, ci-haut mentionnée, dont le budget a été reconduit pour trois (3) ans en 2014-2015. Cette façon de faire a été approuvée par la SCHL et AADNC.

BR = (NOMBRE DE LOGEMENTS « NON ART. 95 » / NOMBRE TOTAL DE LOGEMENTS)
PART DE LA PREMIÈRE NATION = ALLOCATION DE BASE + ((BR PREMIÈRE NATION / BR RÉGION) X BUDGET PAREL)

Il est à noter que les logements de l'article 95 ne sont pas admissibles au PAREL puisque des fonds d'entretien et une réserve de remplacement sont prévus au programme. Ils sont cependant admissibles au PAREL pour personnes handicapées.

Cette enveloppe budgétaire permet aux Premières Nations du Québec de rénover environ 60 unités annuellement.

Nouveau cadre de gestion

Une fois les budgets confirmés et l'allocation effectuée en fonction de la formule établie, chaque Première Nation admissible reçoit un engagement budgétaire conditionnel. Deux (2) conditions doivent être remplies afin de rendre cet engagement budgétaire final :

1. Le formulaire de demande complété et signé doit être acheminé dans le délai prescrit avec tous les documents de support demandés dans la lettre d'allocation initiale ;
2. Tout engagement PAREL antérieur à l'année précédente doit être complété avant la prescription du délai de l'année courante, c'est-à-dire que les travaux doivent être exécutés et supportés par un rapport d'inspection final.

⁽¹⁾ Le nombre de logements « non article 95 » est déterminé à l'aide de deux (2) intrants : le parc de logements total et le nombre d'unités du programme de l'article 95. Le premier vient de l'étude sur les besoins en logement de l'APNQL (2006). Le second provient de la SCHL.

Si l'une ou l'autre de ces conditions n'est pas respectée, l'engagement conditionnel prend fin et le budget est disponible pour réallocation. De plus, si une Première Nation annule en tout ou en partie un engagement budgétaire d'une année fiscale antérieure, son allocation de l'année fiscale courante sera amputée d'un montant équivalent à celui du montant annulé.

Processus de réallocation

La réallocation peut avoir lieu à différents moments de l'année :

- à la date limite de réception des dossiers, si les communautés n'ont pas soumis leur demande à temps ;
- vers la fin de l'année financière, si des fonds additionnels en provenance d'autres régions sont disponibles.

Les Premières Nations sont encouragées à soumettre un nombre plus important de demandes PAREL que leur attribution initiale afin de bénéficier de montants additionnels, le cas échéant.

Programme Logements adaptés pour aînés autonomes (LAAA)

Le programme Logements adaptés pour aînés autonomes (LAAA) aide les propriétaires occupants et les propriétaires-bailleurs à défrayer les coûts des adaptations à apporter aux logements afin de faciliter l'autonomie des personnes âgées à faible revenu. Les fonds destinés à ce programme sont soumis à un cycle d'approbation triennal. Le montant maximal qui peut être accordé par dossier est de 3 500 \$. Ces fonds sont alloués en fonction des besoins exprimés. Une Première Nation dont une unité LAAA a été engagée il y a plus d'un (1) an et pour laquelle les travaux ne sont toujours pas réalisés pourrait voir sa demande refusée.

Environ 6 unités sont rénovées annuellement avec ce programme dans les communautés des Premières Nations du Québec.

Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH)

Le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH) offre une aide financière pour réparer, remettre en état et améliorer les maisons d'hébergement existantes pour les femmes et leurs enfants, les jeunes, ainsi que pour les hommes qui sont victimes de violence familiale. Les fonds destinés à ce programme sont soumis à un cycle d'approbation triennal. Ce programme est divisé en deux (2) volets.

Construction

Ce volet permet la construction de structures pour répondre aux objectifs du programme. Les fonds PAMH servent à la construction des composantes du volet habitation des maisons d'hébergement et ne couvrent pas les frais opérationnels.

Rénovation

Le volet rénovation offre un budget maximal de 24 000 \$ par unité. L'admissibilité à ce programme n'est possible qu'aux 15 ans, à moins que la limite maximale de 24 000 \$ par unité n'ait pas été atteinte, auquel cas un projet pourrait être accepté en considérant l'écart entre les sommes investies à ce jour et la limite de 24 000 \$.

Nous invitons les Premières Nations à discuter de leur projet PAMH à l'avance avec les conseillers de la SCHL et selon les budgets disponibles dans le cadre de la réallocation, nous pourrions envisager la possibilité d'engager de nouveaux budgets.

Programmes du ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada



Programme d'immobilisations et entretien

AADNC collabore avec les communautés des Premières Nations au développement du logement par le biais de son Programme d'immobilisations et entretien. La nouvelle approche du Ministère en matière de logement fut introduite en 1996. Elle procure aux Premières Nations une certaine flexibilité dans l'utilisation de leur enveloppe d'immobilisation de base dont les fonds peuvent notamment être utilisés pour construire et rénover des maisons.

Modèle régional d'allocation

Avant 1996, les fonds en logement étaient, en général, alloués aux Premières Nations « à la pièce », au gré des besoins exprimés et reconnus. Ils variaient d'une année à l'autre pour une même communauté. Depuis 1996, une nouvelle approche procure aux Premières Nations une enveloppe globale de financement des projets d'immobilisation (budget de base) déterminée par des formules de financement. Le budget de base en immobilisation d'une communauté est constitué des allocations suivantes : base, construction de logement, rénovation de logement, infrastructures et maintien des actifs non résidentiels.

Deux (2) composantes du logement figurent donc parmi les éléments du budget de base (construction de nouveaux logements et rénovation des unités existantes). Le logement est, en général, la principale constituante du budget de base en immobilisation d'une Première nation.

Le budget de base en logement était initialement (1996) d'environ 11.4 M\$ et constitue une des sources qui contribuent au financement des 200 à 300 unités de logement construites en moyenne annuellement dans les communautés des Premières Nations de la région du Québec, incluant les collectivités cries et naskapie. Plusieurs s'en servent pour faire une mise de fonds dans leurs projets de logements communautaires, incluant ceux du programme de l'article 95, et pour subventionner la construction de logements individuels.

La formule (1996) servant à déterminer la composante « nouvelles unités » prend en considération la population par groupes d'âge, le parc de logements, les unités à remplacer et la population non résidante. Ces données sont utilisées pour déterminer un besoin en logement, qui est pondéré pour tenir compte de la taille moyenne des ménages, avant d'être multiplié par le montant de la subvention par unité de la communauté. Un **besoin financier (BF)** de chaque Première nation est ainsi généré.



**BF = BESOIN LOGEMENT (SURPEUPLEMENT+CROISSANCE+MIGRATION+REEMPLACEMENTS) X PONDÉRATION X SUBVENTION
PART DE LA PREMIÈRE NATION = BF PREMIÈRE NATION / BF RÉGION**

La formule (1996) servant à déterminer la composante « rénovation » prend en considération le parc de logements et le montant du subside par unité de la communauté. Un besoin financier de chaque Première nation est ainsi généré.

Il est à noter que les intrants de ce modèle régional d'allocation proviennent des banques de données d'AADNC et réfèrent à l'année 1996.

Précisions :

- En 1998, les budgets de base en logement pour les collectivités cries et naskapie de la région du Québec (communautés conventionnées) ont été inclus dans leur subvention globale et ces dernières en font la gestion et l'administration en fonction de leur besoins et réalités locales.
- Aujourd'hui, l'enveloppe globale de base pour le financement des projets d'immobilisation pour les communautés non-conventionnées de la région est d'environ 21.9 M\$ annuellement. De ce budget, une portion est investie annuellement dans le logement soit près de 42 % (9.2 M\$) de ce dernier.

Initiatives ponctuelles

Règles observées pour allouer les fonds provenant des initiatives ponctuelles

Lorsque le cadre de gestion le permet, l'allocation des fonds provenant d'initiatives ponctuelles en logement s'effectue généralement à l'aide des modèles d'allocation des budgets réguliers. Il arrive cependant qu'une initiative comporte une série de critères d'allocation établis pour l'ensemble des régions ou adaptées aux besoins locaux d'une région.

L'approche préconisée pour allouer les fonds en logement provenant d'initiatives ponctuelles en logement dépend de l'encadrement qui accompagne ces initiatives. Par souci de transparence, la SCHL et AADNC communiquent cette information aux Premières Nations.

Pour en savoir plus

Contacts et liens utiles

Vous désirez des précisions sur l'allocation des fonds pour le logement aux communautés des Premières Nations ? N'hésitez surtout pas à contacter les bureaux régionaux d'AADNC et de la SCHL.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

320, St-Joseph Est, suite 400, Québec (Québec) G1K 9J2

Téléphone : 418.648.3595

Télécopieur : 418.648.4075

<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100010715>

Société canadienne d'hypothèques et de logement

Centre d'affaires du Québec

1100, boul. René-Lévesque Ouest, 1^{er} étage, Montréal (Québec) H3B 5J7

Téléphone : 514. 283.2222

Télécopieur : 514.496.9521

Bureau de Québec

2590, boul. Laurier, suite 900, Québec (Québec) G1V 4M6

Téléphone : 418.649.8080

Télécopieur : 418.649.8099

<http://www.schl.ca/fr/au/index.cfm>

De plus, nous vous invitons à visiter la page du Comité tripartite sur le logement sur le site internet de l'APNQL, à l'adresse suivante :

<http://www.apnql-afnql.com/fr/dossiers/logement-schl.php>