

Stratégie nationale pour le logement des Premières Nations

Vision

Qu'ils vivent dans leur collectivité ou à l'extérieur de celle-ci, tous les membres des Premières Nations ont le droit d'avoir un abri et doivent avoir la possibilité d'avoir accès à un logement sûr, sécuritaire, adéquat et abordable.

Aperçu

Les conditions de logement insalubres et déplorables qui règnent parmi les Premières Nations sont un phénomène persistant et croissant. Les programmes actuels de logement ne répondent pas au besoin accru de nouveaux logements causé par la croissance démographique plus élevée que la moyenne, le surpeuplement et la détérioration des maisons qui résulte de la construction de mauvaise qualité et des effets de la moisissure. On estime qu'entre 2010 et 2031, il faudra 130 000 nouveaux logements, que 44 % des logements existants auront besoin de réparations majeures et que 18 % devront être remplacés.

Bien que de nombreuses Premières Nations aient entrepris des initiatives novatrices et fructueuses pour régler la pénurie de logements, beaucoup d'autres comptent sur les programmes du gouvernement fédéral pour obtenir des maisons pour leurs membres. Des organismes fédéraux ont créé des programmes semblables aux initiatives de logement hors réserve en essayant de les adapter aux collectivités des Premières Nations.

Les programmes fédéraux ne répondent pas au besoin de logements des Premières Nations et n'ont pas réussi à réduire l'accumulation de logements en attente dans nos collectivités. Tous les essais de solutions visant à régler la pénurie de logements ont échoué.

Étant donné les obstacles actuels, les programmes disparates et les essais d'intégration des programmes de logement pour les Premières Nations visant à imiter les programmes de logement de municipalités ou de sociétés ne sont pas la solution.

Une approche fondée sur les droits

Le fondement de la stratégie est une approche basée sur les droits. Le droit des membres des Premières Nations à un logement sûr et sécuritaire est inhérent à leurs droits issus de traités et ancestraux ainsi qu'aux droits de la personne. Ces droits sont établis explicitement dans des traités et des ententes qui garantissent le maintien des économies et du mode de vie des Premières Nations. Ces droits sont également appuyés et justifiés par diverses déclarations internationales telles que la **Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones** (DNUDPA) et par les directives des résolutions des Chefs en assemblée.

L'article 23 de la DNUDPA stipule :

Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement. En particulier, ils ont le droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes de santé, de **logement** et d'autres programmes économiques et sociaux les concernant, et, autant que possible, de les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions.

Le 4 octobre 2005, le rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement a déclaré :

« Le droit fondamental de la personne à un logement convenable est le droit de tout homme, femme, jeune et enfant d'obtenir et de conserver un logement sûr dans une communauté où il puisse vivre en paix et dans la dignité. »

Résolutions de l'APN

Lors de l'Assemblée générale annuelle de l'APN qui s'est tenue en 2007, les Chefs en assemblée ont déterminé les principes futurs et les mesures à prendre dans la résolution n° 14/2007 qui préconise une approche globale couvrant tous les aspects du logement, du logement social à l'accession à la propriété en passant par l'entretien et le contrôle des logements appartenant à une bande. Les Chefs en assemblée ont demandé à l'APN de défendre l'idée d'un cadre équilibré de logement qui permettrait aux communautés des Premières Nations de mettre en œuvre un ensemble de stratégies locales, territoriales et régionales dans ce domaine. Cette résolution a été à la base et a fourni les objectifs fondamentaux du projet pilote d'Atikameksheng Anishnawbek entrepris avec Mike Holmes et le Groupe Holmes.

En vertu de la résolution n° 81/2008, les Chefs en assemblée ont appelé les Premières Nations à jouer un rôle direct et inclusif en ce qui a trait à l'évaluation de la Politique sur le logement dans les réserves de 1996. Le processus consistait à évaluer, de manière critique, la façon dont les politiques, programmes et activités d'Affaires indiennes et du Nord Canada (dorénavant Affaires autochtones et Développement du Nord Canada - AADNC) et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) avaient été conçus, à déterminer jusqu'à quel point les Premières Nations avaient été consultées et avaient influencé le processus d'élaboration et à caractériser les différentes interprétations de l'objectif politique et du processus décisionnel au niveau régional. Le processus d'évaluation devait seulement être considéré comme le point de départ d'une participation importante à toutes les activités futures liées à la réforme de la politique de 1996 en préparation de la prochaine présentation au Conseil du Trésor et des mémoires au Cabinet afférents.

Après deux années de processus, il a été admis que les programmes, activités et initiatives de logement ne correspondent pas aux besoins et priorités des Premières Nations et qu'ils n'ont pas bénéficié d'une participation sérieuse des Premières Nations.

En l'absence d'une stratégie cohérente de la part du gouvernement du Canada, il incombe aux Premières Nations de déterminer une orientation pour l'avenir du logement des Premières Nations, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves.

La résolution n° 83/2011, *Faire du logement une priorité nationale*, s'inscrit dans les résolutions précédentes qui demandaient de reconnaître la capacité des gouvernements des Premières Nations à gérer et contrôler les programmes de logement et d'infrastructures d'un conseil tribal, d'une organisation visée par un traité ou d'un organisme provincial ou territorial.

En réponse aux résolutions susmentionnées, cette ébauche de stratégie constitue un cadre de possibilités de nouvelles structures de gestion et d'attribution de logements aux Premières Nations. Cette stratégie établira un ensemble de principes et d'objectifs généraux ainsi que des engagements particuliers consistant à proposer une orientation et un mécanisme transparent pour mesurer le niveau de réussite. Cela doit être réalisé avec la participation et le consentement préalable, libre et éclairé des Premières Nations et de leurs organisations dûment mandatées aux niveaux local, territorial et régional. Le processus doit être guidé par le Comité des Chefs sur le logement et les infrastructures et son Groupe de travail technique.

Une stratégie nationale globale pour le logement des Premières Nations comprenant tous les aspects du logement, tant le logement social, l'entretien et le contrôle des biens immobiliers appartenant à la bande que la propriété immobilière privée et individuelle.

Les programmes fédéraux ne répondent pas aux besoins

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) :

AADNC ne finance pas le coût total du logement. En plus du financement gouvernemental, les Premières Nations et leurs résidents doivent trouver d'autres sources de financement pour leurs besoins en logement, notamment des frais de logement et des prêts du secteur privé.

Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations :

Le budget 2007 a confirmé l'investissement de 300 millions de dollars pour créer un Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations (FLMPN) dont le but est de donner aux membres des Premières Nations vivant dans une réserve de plus grandes chances de devenir propriétaires en leur offrant un soutien pour l'obtention d'un prêt du secteur privé. Le gouvernement du Canada s'attend à ce que le fonds contribue à la création de 25 000 unités de logement sur une période de dix ans.

Cet objectif a été nettement exagéré puisque, selon les données actuelles, deux maisons seulement ont été construites après cinq ans d'existence du fonds.

Plan d'action économique du Canada : *Les financements ponctuels annoncés récemment, tels que le fonds de 295 millions de dollars annoncé dans le budget de 2005 et le fonds de 400 millions de dollars du Plan d'action économique du Canada, ont permis d'alléger la pénurie de logements, mais ces fonds n'étaient pas durables.*

La moisissure dans les collectivités des Premières Nations

La présence de moisissure est répandue dans de nombreuses maisons et beaucoup de nos membres sont exposés à ses éléments toxiques. Trois entités du gouvernement fédéral, AADNC, Santé Canada et la SCHL, ont élaboré une stratégie de communication concernant la moisissure dans les collectivités des Premières Nations, mais n'ont pas trouvé de ressources pour remédier à ce problème.

Inondations et autres phénomènes météorologiques extrêmes

Les inondations continuent à dévaster certaines de nos collectivités. Le gouvernement fédéral a déplacé nos membres, certains pendant plus de deux ans, mais n'a fait aucun effort sérieux pour aider les collectivités à réparer ou à remplacer leurs maisons ou à déménager afin de s'éloigner des zones de faible altitude sujettes aux inondations.

Les phénomènes météorologiques extrêmes, tels que les tornades, sont de plus en plus préoccupants car ils deviennent plus répandus et ont détruit des maisons dans les collectivités des Premières Nations. On s'attend à ce que les effets des changements climatiques augmentent la fréquence de ces phénomènes. Les mesures de préparation et d'atténuation sont inadéquates et les fonds destinés à soutenir l'infrastructure essentielle à la création de collectivités résilientes ne sont pas encore en place.

Objectifs de la stratégie

La stratégie sera axée sur plusieurs objectifs.

- Fournir un soutien et de l'information sur toutes les solutions possibles de financement du logement, qu'il s'agisse de modèles existants ou de modèles innovateurs en développement. Pour ce faire, il faudra négocier un nouveau mécanisme de financement et s'employer à faciliter le transfert de fonds des programmes de logement actuels du gouvernement du Canada en tenant compte des logements locatifs sociaux et publics et des propriétés individuelles et en élaborant des activités de développement de la capacité et des initiatives destinées à soutenir un Réseau institutionnel du logement des Premières Nations; il faudra aussi étudier la faisabilité de la création d'une fiducie de placement qui servirait d'organe générateur de financement du logement dans les réserves.
- Soutenir la mise en place des régimes réglementaires nécessaires pour que les Premières Nations puissent exercer pleinement leur autorité en matière de logement, au moyen de codes, normes et processus de certification.
- Chercher des moyens d'augmenter la quantité de logements sur le terrain pour nos membres tout en répondant à l'ensemble des besoins.
- Offrir à nos gens une possibilité de développement des capacités, de transfert des connaissances et de gestion des ressources pour qu'ils puissent prendre des décisions éclairées en matière de logement, tout en contribuant à renforcer les capacités dont ont besoin les Premières Nations pour exercer leurs responsabilités en matière de logement d'une manière efficace et durable. Les capacités requises pour la réussite comprennent des éléments sociaux, humains, financiers et techniques.
- Encourager les partenariats avec, par exemple, l'industrie, le secteur privé, les associations professionnelles, les syndicats, les fondations publiques, les universités et les organismes non gouvernementaux.
- Favoriser une meilleure qualité de vie pour les Premières Nations en recourant à des pratiques de construction saines, sûres et efficaces tout en maintenant la culture et les traditions grâce à l'utilisation de matériaux locaux et d'une main-d'œuvre locale, limiter la consommation d'énergie et construire d'une manière respectueuse de l'environnement et conforme aux normes les plus rigoureuses.
- Faciliter la création d'une fondation publique ou d'une société sans but lucratif qui servira de mécanisme de conseil et de soutien tant pour les entités de logement établies que pour les nouvelles entités qui fonctionneront à l'échelle locale, territoriale et régionale.
- Faire des recherches et fournir de l'information pour l'élaboration efficace d'un programme de logement des Premières Nations qui englobe, notamment, des modèles d'autorité appropriée, la propriété foncière, le financement, les normes de construction, la planification communautaire, la communication et la gestion des défauts de paiement.

Mesures concrètes à prendre dans le cadre de la stratégie

La stratégie recommandera une approche de partenariats multilatéraux pour renforcer les relations et profiter de l'échange de renseignements et de pratiques exemplaires. Pendant que la possibilité de la création d'un Réseau institutionnel du logement des Premières Nations est explorée, on peut déjà voir le travail préliminaire sur le Centre d'excellence virtuel du logement sur le site Web du logement de l'Assemblée des Premières Nations.

Considérations

Donnée quantitatives permettant de défendre la stratégie

En 2005, afin de renforcer l'appui à l'Accord de Kelowna, l'APN a souligné la nécessité de régler la pénurie de logements. À ce moment-là, il fallait 80 000 nouveaux logements pour répondre à cette pénurie. Pour plaider la nécessité de logements adéquats, on a commencé à faire des recherches sur les besoins actuels et à établir des projections pour l'avenir. Pour que l'APN puisse défendre efficacement la nécessité d'améliorer le logement des Premières Nations, il faudra d'autres recherches et données afin de quantifier la pénurie actuelle, les projections de croissance pour l'avenir, ainsi que les remplacements et les rénovations nécessaires. Le soutien des organisations régionales sera requis dans cette collecte de données. L'APN travaille en collaboration avec le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations (CGIPN) à la collecte de renseignements dans le cadre d'un volet d'une enquête nationale sur les Premières Nations, qui permettra de recueillir les données requises et qui est prévu pour avril 2014.

Fiducie de placement

Il convient d'examiner une autre forme de financement. C'est pourquoi il faudrait entreprendre une étude de faisabilité sur la création d'une fiducie de placement qui permettrait d'avoir accès aux actuels mécanismes de financement tout en respectant l'autonomie régionale et les initiatives existantes.

Types de logement

Dans les collectivités prospères, le logement est constitué d'une combinaison de logements locatifs sociaux et publics, de propriétés privées, de logements coopératifs, communautaires, de transition, etc. Étant donné que l'accent a toujours été placé sur les logements sociaux et l'accès à la propriété privée, il convient de faire une étude pour déterminer si d'autres modèles de logement seraient bénéfiques dans les réserves et conviendraient à la composition et à la culture des Premières Nations.

Utilisation de matériaux locaux

De nombreuses Premières Nations ont accès à des ressources naturelles, ce qui pourrait les aider à réduire le coût du logement dans leurs collectivités. Par exemple, la récolte et le traitement du bois d'œuvre peut servir à la construction locale.

Initiatives de partenariat et de collaboration

Pour répondre à l'ensemble des besoins, la stratégie explorera activement la possibilité d'établir des partenariats en dehors du domaine standard du logement. Elle envisagera une exploration internationale auprès de divers pays qui ont adopté des méthodes non orthodoxes; elle examinera les systèmes américains de distribution de logements et avant tout, elle favorisera des discussions avec l'industrie.

Des initiatives actuelles de partenariat offrent des exemples et des pratiques exemplaires dont on peut profiter. Mentionnons deux exemples : le projet pilote APN-Holmes Group-Atikameksheng Anishnawbek et Habitat pour l'humanité.

Projet pilote APN-Holmes Group-Atikameksheng Anishnawbek

Principales caractéristiques

- Ce projet définit un cadre institutionnel qui reflète les intérêts des Premières Nations en tant qu'autorité compétente et soutient l'exercice de leur autorité d'une manière professionnelle qui respecte leurs intérêts à l'échelle locale, territoriale et régionale.
- Il définit les paramètres d'un régime réglementaire qui fournit un mécanisme structurel stable pour la collectivité à l'appui d'une bonne gouvernance. Ce régime englobe tous les éléments clés qui ouvrent la porte à l'investissement et au développement économique : codes, normes, règlements, politiques, permis, arrêtés municipaux, mesures de conformité et d'application des lois.
- Le projet pilote définit les moyens de « contrôle opérationnel » du logement tout en répondant à l'ensemble des besoins de logements dans n'importe quelle Première Nation. Divers modèles de commission du logement illustrent les pratiques professionnelles de contrôle indépendant du logement sous le mandat d'un Chef et d'un conseil et avec l'appui de la collectivité. Un contrôle efficace permet une gestion et un développement appropriés des propriétés à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves, tout en étant axé sur la gouvernance, le contrôle financier, la gestion, l'administration, les opérations et l'entretien des biens.
- Élaboration de normes de développement durable des Premières Nations, qui définiront le processus dont une Première Nation devra tenir compte en élaborant un plan à long terme visant à corriger les lacunes et les faiblesses tout en renforçant sa capacité à contrôler tous les aspects du logement. Chaque étape du processus sera illustrée, de l'élaboration du concept et de la stratégie jusqu'à l'étape des opérations et de la maintenance en passant par la conception, la planification et la mise en œuvre.
- Développement continu d'un Centre d'excellence virtuel, qui servira de point de rassemblement d'outils, de modèles et de pratiques exemplaires pour tous les aspects du logement. Ce seront des ingrédients essentiels pour les divers éléments requis pour soutenir le processus décrit dans les « Normes de développement durable des Premières Nations ». Le Centre d'excellence sera le point central d'un réseau virtuel de centres établis et nouveaux et fournira des liens à d'autres sites Web contenant des renseignements sur le logement.
- Élaboration d'une norme de logement durable des Premières Nations basée sur la performance, qui servira de document de référence pour la remise en état des logements insalubres et la construction de nouveaux logements. La norme visera à dépasser les normes minimales du Code national du bâtiment en préconisant de meilleures pratiques de construction, des méthodes et des matériaux appropriés, une efficacité énergétique et une durabilité accrues, en étant axée sur un environnement plus sain pour l'occupant et en étant plus sensible à la rentabilité.
- Définition de toutes les mesures de renforcement de la capacité nécessaires pour obtenir un rendement total et efficace pour tous les aspects du logement. Le projet pilote illustre ces mesures au profit des Premières Nations et pourrait faciliter leur application.

Habitat pour l'humanité

Habitat pour l'humanité a démontré de manière convaincante que son programme peut répondre aux besoins de logements des Autochtones en milieu urbain. L'organisme a également montré que son programme

fonctionnera sur les terres visées par un règlement. Le prochain défi consistera à adapter les procédures et politiques du programme aux terres situées dans les réserves.

Stratégie de communication

Dans le cadre de cette stratégie, un plan et un protocole de communication seront élaborés. Ils aideront à attirer des partenaires tels que l'industrie, les universités, les fournisseurs et les gouvernements et à les sensibiliser aux besoins des Premières Nations en matière de logement. Une équipe de porte-parole d'envergure nationale sera peut-être engagée pour faire connaître les problèmes de logement des Premières Nations, sensibiliser la population et obtenir son soutien.

La stratégie de communication comprendra des activités et des tactiques telles que les suivantes :

- Journée nationale d'action pour le logement des Premières Nations
- Sensibilisation des médias et utilisation des réseaux sociaux pour échanger des renseignements et sensibiliser davantage les gens aux problèmes de logement des Premières Nations
- Collaboration accrue avec les ONG et autres organismes de soutien et élaboration de messages communs
- Recherche de soutien pour la production d'une série de documentaires régionaux suivie d'un documentaire de portée nationale
- Encourager les trois Conseils de l'Assemblée des Premières Nations à fournir plus de directives et de soutien

Mise en œuvre d'une stratégie nationale pour le logement des Premières Nations

La voie à suivre

- Entreprendre une étude de faisabilité sur l'établissement d'une entité gérée par les Premières Nations qui examinerait les possibilités d'accès aux mécanismes de financement actuels tout en respectant l'autonomie régionale et les initiatives existantes.
- Continuer à appuyer et à modéliser les pratiques du projet pilote APN-Holmes Group-Atikameksheng Anishnawbek.
- Poursuivre la mise en place d'un Centre d'excellence virtuel du logement afin de soutenir la capacité des Premières Nations à s'occuper de tous les aspects du logement dans leurs territoires.
- Entreprendre la stratégie de communication afin de sensibiliser davantage le public aux besoins critiques des Premières Nations en matière de logement, d'encourager les investissements et de trouver des ressources adéquates.
- Entreprendre une collecte de données à l'appui du rôle de facilitation et de défense des intérêts que joue l'APN.
- Continuer à cultiver les partenariats et à en chercher d'autres pour répondre aux besoins de logements des Premières Nations à l'intérieur et à l'extérieur de leurs collectivités.