



Institute On Governance

Comment améliorer le logement au sein des Premières nations

Précis de politique n° 31

Par John Graham & Gail Motsi

Précis de politique

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut sur la gouvernance, de son conseil d'administration ou de l'Agence canadienne de développement international.



L'Institut sur la gouvernance (IOG) est un centre canadien d'étude et de recherche sans but lucratif, fondé en 1990 pour promouvoir une gouvernance souple et responsable au Canada et à l'étranger. Nous définissons la gouvernance comme le processus par lequel le pouvoir s'exerce, les décisions se prennent, les citoyens et les intervenants s'expriment et on rend compte sur les questions importantes.

Nous étudions la signification d'une bonne gouvernance dans différents contextes. Nous faisons de la recherche sur les politiques et nous en publions les résultats dans des précis de politiques et des rapports de recherche.

Nous aidons des organismes publics de toutes sortes, y compris les gouvernements, les agences et sociétés d'État, le secteur du bénévolat et les collectivités à améliorer leur gouvernance.

Nous rapprochons les gens dans divers contextes, événements et activités de formation professionnelle, pour favoriser l'apprentissage et le dialogue sur les questions de gouvernance.

Nos pôles d'intérêt actuels couvrent : Modernisation du gouvernement ; Conseils d'administration et gouvernance organisationnelle ; Gouvernance autochtone ; Développement de partenariats solides ; Santé et innovation ; Programmation internationale.

Vous trouverez d'autre information sur l'Institut et sur nos activités actuelles, sur notre site Internet : www.iog.ca.

© 2008, Institut sur la gouvernance
Tous droits réservés.

Pour obtenir plus d'information, veuillez communiquer avec nous à :

Institut sur la gouvernance
122, rue Clarence
Ottawa, Ontario
Canada K1N 5P6
téléphone : 1 (613) 562-0090
télécopie : 1 (613) 562-0097
info@iog.ca
www.iog.ca

Introduction

Les images qu'offre la télévision des logements au sein des Premières nations sont trop connues des Canadiens : Petits logements surpeuplés, ayant besoin de réparations majeures, souvent envahis par la moisissure abritant d'autres menaces pour la santé publique, sur fond de cours mal entretenues et de véhicules abandonnés. Une litanie de statistiques étaye ces images.

Aussi consternant que l'actuel état des logements chez les Premières nations est la lenteur des progrès malgré un investissement du gouvernement fédéral de l'ordre de 3 milliards \$ au cours de la dernière décennie (1997-2006). La bonne nouvelle est l'augmentation du nombre de logements au cours de la décennie (de 80 400 à 99 000) et une baisse du pourcentage de membres des Premières nations vivant dans des logements surpeuplés (de 33 % à 26 % - tout de même beaucoup plus élevé que les 3 % dans la population non autochtone). La mauvaise nouvelle est que, dans une certaine mesure, le caractère adéquat des logements s'est aggravé. Statistique Canada signale qu'en 1996, 36 % des membres des Premières nations vivant sur les réserves, vivaient dans des logements nécessitant des réparations majeures. En 2006, ce pourcentage est monté à 44 % comparativement aux 7 % dans la population non autochtone¹.

En conséquence, cela ne devrait pas surprendre que le logement soit une préoccupation majeure chez les membres des Premières nations. Lors d'un récent sondage téléphonique auprès de plus de 1500 résidents des Premières nations « des logements meilleurs/plus nombreux » a été le plus souvent la réponse à la question « quels domaines, au sein de votre collectivité des Premières nations, méritent la plus urgente attention pour améliorer la vie des résidents? »²

Comme dans de nombreux domaines de la politique autochtone, la situation actuelle du logement au sein des Premières nations demande une nouvelle réflexion de la part de toutes les parties : Les Premières nations et leurs organisations, le gouvernement fédéral et le secteur privé. C'est l'objectif du présent précis de politique.

Traiter le logement comme une affaire

Les statistiques à l'échelle nationale, comme celles mentionnées plus haut, ne racontent pas toute l'histoire. Il y a de nombreuses Premières nations dans toutes les régions au Canada qui gèrent des programmes de logements très efficace. En outre, de nombreux éléments

communs contribuent à ces succès; des éléments qui ont été bien documentés par la Commission royale sur les peuples autochtones, le vérificateur général du Canada et diverses études sur les meilleures pratiques et évaluations dans le domaine du logement.

Ces éléments sont :

- Avoir une gouvernance appropriée en place de sorte que les décisions quotidiennes relatives au logement sont complètement indépendantes de la politique au sein des collectivités.
- Établir divers statuts d'occupation de logements, de la quasi possession du logement, au loyer subventionné, en passant par la location et la location-achat.
- Offrir diverses options de logement de la maison unifamiliale détachée aux unités multiples, aux maisons pour personnes âgées.
- Développer et faire appliquer des régimes de location et d'autres politiques associées au logement.
- Facturer les services publics comme l'eau potable et l'électricité.
- Développer un certain nombre de sources de financement pour compléter le financement gouvernemental (p. ex. des particuliers, des institutions financières, des fonds de crédit renouvelables gérés par les bandes)
- Incorporer le logement dans un plan communautaire plus vaste.
- Mettre sur pied des programmes sains d'entretien et d'inspection.
- Construire des logements conformément aux codes.
- Avoir des assurances appropriées couvrant les pertes dues au feu, entre autres choses.
- Avoir du personnel bien formé et motivé pour gérer le programme.
- Utiliser le logement pour générer des retombées économiques.
- Avoir une stratégie d'implication continue de la collectivité dans les questions de logement.

Tous ces éléments ne font pas partie de toutes les histoires à succès. Néanmoins, au cours des entrevues menées par l'IOG sur les programmes de logement réussis, le mantra « nous gérons notre programme de logement comme une entreprise » a été un thème commun, une façon de récapituler quelles combinaisons d'éléments avaient mené à ces succès.

La question est donc celle-ci : S'il existe un consensus sur ce qui constitue un programme de logement réussi pour les Premières nations, pourquoi les progrès sont-ils si lents? La réponse est que le logement est en fin de compte un problème politique, un problème de gouvernance. Cela mérite d'être développé davantage.

¹ Statistique Canada, « Peuples autochtones au Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations » 2006, recensement 47.

² Ekos Research Associates, "First Nations People Living On-Reserve," août 2007, 19.

Le logement, un problème de gouvernance

En nous basant sur nos recherches, nous concluons que trois facteurs sous-tendent un programme de logement réussi :

1. La volonté politique
2. Le soutien communautaire
3. La capacité technique et de gestion

Cette opinion correspond aux conclusions du projet de Harvard sur le développement économique des Amérindiens à la John F. Kennedy School of Government. Les chercheurs de Harvard ont commencé avec un casse-tête : Pourquoi les tribus qui ont les économies les plus florissantes n'ont pas toujours des membres bien éduqués, d'abondantes ressources naturelles et l'accès au capital? Après presque dix ans de recherche auprès de plus de 30 tribus, dans tous les États-Unis, le projet a eu une réponse : « Le développement économique sur les réserves indiennes est d'abord et avant tout un problème politique ». La souveraineté est de facto le point de départ, suivie par des institutions efficaces. Comme les chercheurs de Harvard l'ont souligné :

Faire porter au gouvernement fédéral la responsabilité d'améliorer les conditions économiques sur les réserves indiennes, est peut-être une bonne rhétorique politique, mais c'est une mauvaise stratégie économique. Lorsque les tribus assument la responsabilité de ce qui arrive sur les réserves, sur le plan économique *et qu'elles ont le pouvoir pratique et la capacité d'agir en leur propre nom*, elles commencent à améliorer les conditions sur les réserves.³

Selon les résultats de Harvard, les collectivités ne progresseront pas si elles attendent que d'autres résolvent leurs problèmes de logement – si elles considèrent le logement comme un service que le gouvernement fédéral leur doit pour diverses raisons historiques, juridiques ou culturelles. Comme le développement économique, le logement est en fin de compte un problème politique qui requiert du leadership et le soutien de la collectivité.

Sous-jacents à un programme de logement réussi, il y aurait une longue liste d'instruments directeurs dont :

- Un plan communautaire qui, au minimum, intègre le logement à l'infrastructure de la collectivité;

- Des politiques de location, de fonds d'emprunt, d'inspection des logements, d'entretien et d'exécution;
- Des règlements de zonage et l'établissement d'une autorité sur les logements;
- Un plan financier à long terme et des budgets annuels;
- Des baux standard et des ententes de location-achat;
- Un régime légal permettant de déterminer la possession d'un logement, de reconnaître les changements survenus dans une telle possession et de faire appliquer les ententes de location.

Développer puis appliquer ces instruments, avec le soutien de la collectivité, représente une énorme entreprise requérant des années d'effort soutenu et d'engagement communautaire et une expertise technique considérable – pas un mince exploit pour n'importe quel groupe de chefs politiques. C'est un problème classique de 'courte douleur' (sous forme de loyers, de frais de service, d'expulsions, de restrictions dans l'utilisation de la propriété et de responsabilités de maître de maison) pour 'un gain à long terme' (sous forme de logement amélioré, de fierté personnelle améliorée et peut-être d'équité et de bénéfices indirects en termes de meilleure éducation et de meilleure santé).

Ainsi donc, des « gens de l'extérieur » ne peuvent résoudre les problèmes de logement de la collectivité. Vrai, ils peuvent aider en donnant des conseils, du financement et une expertise technique. Mais ils ne peuvent pas fournir la volonté politique ou communautaire essentielle au succès de tout processus de changement.

Faisant écho aux difficiles enjeux de gouvernance auxquels sont confrontés les leaders des Premières nations, dans leur intention de réformer le logement, une masse de documentation internationale sur la gouvernance arrive à cette conclusion pessimiste : Il est possible mais rare de faire des progrès rapides sur des questions compliquées de gouvernance. D'autre part, la durabilité représente un problème réel – lorsque de nouveaux acteurs politiques prennent les choses en main, des programmes réussis peuvent parfois s'enliser. La Banque mondiale suit les indicateurs de gouvernance dans 213 pays et rapporte qu'il n'y a aucune preuve solide d'une tendance importante à l'amélioration de la gouvernance dans le monde, entre 1996 et 2007, malgré des investissements importants.⁴

³ Stephen Cornell et Joseph Kalt, "Sovereignty and Nation Building: The Development Challenge in Indian Country Today," *Articles épistémologiques conjoints sur les affaires autochtones*, No.2003-03, 210.

⁴ D. Kaufmann, A. Kray et M. Mastruzzi, "Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007," 24. www.worldbank.org/governance/govmatters

Alors, si le logement est essentiellement un problème de gouvernance qui exige, de la part des leaders de la collectivité, une volonté politique considérable et prolongée, pour progresser, que faut-il faire? Quelle serait une approche raisonnable de la part de toutes les parties – les Premières nations et leurs organisations, le gouvernement fédéral et le secteur privé – pour faire des changements durables dans ce domaine difficile? Une réponse nous est venue d'une source inattendue : L'Union européenne.

Stratégie d'élargissement de l'Union européenne

Le triste record d'efficacité des changements importants à apporter dans le domaine de la gouvernance, contraste de manière aiguë avec l'entrée dans l'Union européenne (UE) des anciens satellites de l'ex bloc soviétique – la Slovaquie, la Pologne, la Lituanie, la Lettonie, la Bulgarie et la Hongrie. Leur entrée dans l'UE avait pour prémisses de profonds changements économiques et de gouvernance, à accomplir en un temps relativement court. Voici l'évaluation de *The Economist*, une évaluation fondée sur une recherche universitaire considérable :

C'est, tout simplement, la plus grande réussite de l'Union européenne. L'offre d'adhésion à l'UE à ses voisins de l'Est et du Sud s'est avérée être un moyen magistral de stabiliser des pays en difficulté et de les persuader de faire des réformes démocratiques et libérales. Le contraste est frappant avec les États-Unis, qui malgré leurs milliards \$ dépensés, n'ont pas réussi à trouver une politique équivalente pour les pays de la ceinture des Caraïbes.⁵

Pour rejoindre l'Union européenne, un nouvel état devait satisfaire à trois critères connus sous le nom de critères de Copenhague :

- Politique : la stabilité des institutions garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de la personne, le respect et la protection des minorités;
- Économique : L'existence d'une économie de marché fonctionnelle et la capacité de s'adapter aux

pressions concurrentielles et aux forces du marché au sein de l'Union;

- Acceptation des 'acquis' de la communauté : La capacité d'accepter toutes les obligations d'adhésion incluant l'adhésion aux visions politiques, économiques et monétaires de l'Union. Les acquis sont essentiels pour assurer une uniformité juridique dans toute l'Union.

Sous-jacent à ces critères, il y a un processus rigoureux d'accession et de surveillance au cours duquel les futurs membres reçoivent un soutien financier de l'UE pour les aider à effectuer les réformes nécessaires.⁶ La Pologne, la Roumanie et la Bulgarie, par exemple, ont reçu respectivement 470 millions €, 306 millions € et 161 millions € sur une période de 11 ans.⁷

En résumé, les avantages qu'apporte l'entrée dans l'UE, ont fourni la motivation nécessaire à une « transformation d'une envergure et d'une rapidité sans précédents »⁸ le genre de changement qui, selon la Banque mondiale, est très rare.

La prochaine question que nous abordons, est de savoir s'il serait possible d'appliquer un processus quelque peu similaire à celui de l'entrée dans l'UE, au logement au sein des Premières nations, avec un ensemble d'incitatifs tellement séduisants que les leaders des Premières nations, poussés par leurs communautés, feraient les changements nécessaires permettant d'améliorer dramatiquement la situation du logement.

Vers un système d'agrément de logement au sein des Premières nations

Un système d'agrément de logement, au sein des Premières nations, s'il est bien conçu, pourrait avoir un impact similaire à la stratégie d'élargissement de l'UE, en encourageant des changements importants et durables dans la gouvernance. De tels systèmes font de plus en plus partie de notre paysage de gestion et de gouvernance à cause des avantages évidents qu'ils apportent, notamment :

- services améliorés pour les citoyens;
- responsabilité et transparence accrues pour les bailleurs de fonds et les citoyens;
- plus grande confiance des partenaires éventuels tels que les institutions financières;

⁵ « Enlarging the European Union, » *The Economist*, 31 mai 2008, 16. Quelques-uns des documents universitaires sont aussi chaleureux. Par exemple, Gul M. Kurtogiu-Eskisar déclare : « Le processus d'élargissement de l'UE pourrait bien être un des outils les plus efficaces de l'histoire, pour la démocratisation ». « S'inspirer de l'expérience turque par le biais de la politique européenne de voisinage – Des perspectives vers la démocratisation, dans le monde arabe et musulman, sont envisagées, » *Journal of International and Area Studies* (déc 2007), 81.

⁶ Ibid 85

⁷ Pour un bon aperçu des défis intimidants que rencontre un pays qui se dote d'une économie de marché et d'une démocratie libérale, voir William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid The Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (New York: Penguin Press, 2006), 60–157.

⁸ Peter Hille et Christopher Knill, "It's the Bureaucracy, Stupid," *European Union Politics*, 7(4), 2006, 532.

- efforts de développement des capacités mieux focalisés, en vue de l'agrément;
- durabilité des réformes permettant de maintenir indéfiniment l'agrément;
- engagement à améliorer constamment au fur et à mesure que les normes d'agrément sont revues et évoluent.

Compte tenu de ces avantages, l'agrément est un outil commun dans de nombreux domaines de l'administration publique y compris la santé. Par exemple, beaucoup d'hôpitaux passent à travers un processus d'agrément sous les auspices d'Agreement Canada (anciennement le Conseil canadien d'agrément des services de santé). Dans le secteur privé, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques a présenté le Programme de gestion responsable, au milieu des années 1980 et considère actuellement un élargissement considérable de ce système. Dans les secteurs à but non lucratif et philanthropique, l'agrément est en train de devenir une approche commune pour engendrer la confiance du public. L'un des systèmes les mieux connus en Amérique du Nord est le Maryland Association of Nonprofit Organizations' Standards for Excellence Program⁹. Finalement, satisfaire aux normes de gouvernance et de gestion devient un outil important de développement international. Par exemple, Paul Collier, dans son livre primé, *The Bottom Billion : Why The Poorest Countries Are Failing And What Can Be Done About It*, identifie les chartes ou les normes internationales comme l'un des quatre principaux outils de développement, dans la lutte contre la pauvreté profondément enracinée.¹⁰

Pas étonnant, l'idée d'appliquer un agrément par un tiers dans le contexte des Premières nations, a aussi recueilli un vote accru de fiabilité. Agreement Canada a établi un programme d'agrément pour certaines organisations de santé des Premières nations. Deux Premières nations – les Membertou en Nouvelle-Écosse et les Sagamok en Ontario – ont réussi à obtenir l'agrément ISO 9001 : 2000. Plus important, d'un point de vue antérieur, le Conseil de gestion financière des Premières nations établi en vertu de la *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations*, a reçu pour mandat de mettre sur pied un système d'agrément pour les Premières nations qui désirent emprunter des fonds pour financer une infrastructure réellement nécessaire dans leurs

communautés et utiliser les revenus d'impôts fonciers comme garanties.

Afin d'accélérer les changements, de maximiser les ressources, d'obtenir une efficacité accrue, de répondre à la dynamique politique et de promouvoir la durabilité, nous proposons que les Premières nations, le gouvernement fédéral et le secteur privé envisagent sérieusement l'option d'appliquer un régime d'agrément pour le logement au sein des Premières nations.

Cadre pour un système d'agrément de logement au sein des Premières nations

Selon cette option, l'agrément de logement sur les réserves serait basé sur un ensemble de normes similaires à l'ISO (Organisation internationale de normalisation) mais mieux adapté au contexte du logement au sein des Premières nations. Ces normes représenteraient de bonnes pratiques et pas seulement des normes minimales. Elles couvriraient la gouvernance, les politiques, les pratiques, les processus et les structures en matière de logement. Elles se concentreraient sur la Première nation dans son ensemble plutôt que sur des membres individuels de cette dernière (mais elles pourraient faire appel à des spécialistes accrédités tels que des inspecteurs de logements, dans le cadre des normes à appliquer).

En partenariat étroit avec un éventail de représentants du gouvernement fédéral et des Premières nations – y compris les conseils tribaux, l'Assemblée des Premières nations, les associations professionnelles comme l'Association des agents financiers autochtones, des inspecteurs en bâtiment et des gestionnaires de logements, un tiers indépendant comme l'Association canadienne de normalisation, organisme à but non lucratif qui héberge le secrétariat international pour la série ISO 9000, pourrait développer les normes. Ces normes seraient appliquées uniformément d'un bout à l'autre du pays, à toutes les Premières nations, mais elles pourraient devoir être suffisamment flexibles pour s'adapter à des paramètres comme la taille des Premières nations. Une organisation nationale des Premières nations pourrait éventuellement prendre en charge la gestion du nouveau système d'agrément.¹¹

L'agrément d'une Première nation devrait être renouvelé chaque année, encourageant donc la durabilité. Si une

⁹ Voir www.marylandnonprofits.org.

¹⁰ Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing And What Can Be Done About It* (New York: Oxford University Press, 2007), 135–36. Pour obtenir une emphase encore plus prononcée sur l'utilisation des normes internationales dans un contexte de développement international, voir Ashraf Ghani et Claire Lockhart, *Fixing Failed States : A Framework For Rebuilding A Fractured World* (Oxford: Oxford University Press, 2008).

¹¹ L'Assemblée des Premières nations a réclamé la création d'un Institut du logement pour les Premières nations, lequel aurait certaines fonctions similaires à celles d'un organisme d'agrément. Voir Assemblée des Premières nations, « Plan d'action des Premières nations relatif au logement » Disponible à www.afn.ca.

Première nation devait 'dérapier' et ne pas maintenir son agrément, elle ne serait plus admissible à certains avantages. Ce serait une motivation puissante pour les nouveaux politiciens, pour qu'ils poursuivent le dur travail de leurs prédécesseurs et retenir le personnel existant attaché au logement. De plus, le gouvernement fédéral imposerait moins de surveillance puisque le système d'agrément lui-même assure l'essentiel de la surveillance et fournit l'assurance que les fonds sont bien gérés.

Ce qui est critique pour le succès d'un système d'agrément de logement ce sont les avantages que l'on retire d'un agrément. Ces avantages devraient être importants et bien publiés. Ils pourraient être à la fois monétaires et non monétaires et inclure :

- Assurer l'accès à de nouveaux programmes de financement aux fins d'agrément;
- Réduire considérablement la nécessité de rendre compte pour les Premières nations agréées;
- Augmenter la flexibilité du financement pour le logement (par exemple, pour encourager le développement économique à travers le logement);
- Encourager les tiers comme les institutions financières à fournir des avantages spéciaux (comme un accès plus facile au crédit, des taux d'intérêt plus faibles);
- Encourager les entreprises de construction à fournir des avantages spéciaux (comme de meilleures conditions financières, des profits économiques ou des coûts de construction plus faibles).

Le processus d'évaluation lié à un régime d'agrément pourrait également fournir une indication précise sur les changements requis pour atteindre les normes d'agrément. Cela pourrait constituer la base d'un plan de développement de capacités à l'échelle des Premières nations, des régions et du pays. Le développement des capacités serait alors encouragé davantage par la demande et moins par l'offre et être mieux lié à des résultats concrets.

Après les coûts initiaux de développement et de démarrage, l'administration actuelle de l'agrément par un tiers serait peu coûteuse. La dépense la plus importante serait associée à l'évaluation de l'état de préparation des Premières nations et à l'aide qui leur serait fournie pour atteindre le niveau d'agrément.

À notre point de vue, cette évaluation et cette aide pour le développement de leurs capacités, devraient être payées directement par les Premières nations (une partie importante du financement provenant du gouvernement fédéral), créant ainsi un marché pour ces services – par opposition à une prestation de services sans frais à l'échelle nationale ou régionale. Les services d'évaluation

et de développement des capacités pourraient être fournis par plusieurs sources - Association nationale des gestionnaires de logements des Premières nations, les conseils tribaux, les groupes régionaux fournissant des services techniques comme ceux que l'on retrouve en Ontario et en Alberta, les collèges autochtones ou autres, les entreprises du secteur privé, etc.

Conclusions

Un régime d'agrément tel que décrit plus haut peut potentiellement améliorer considérablement les conditions du logement sur les réserves, en répondant à la dynamique politique sous-jacente, un peu comme dans le cas de l'élargissement de l'Union européenne où le processus d'élargissement a encouragé la transformation politique et économique des candidats d'Europe de l'Est et du Sud. Cela donnerait aux leaders politiques des avantages concrets qui devraient être soulignés lorsque l'on solliciterait le soutien de la collectivité en vue de l'agrément et pour gérer le logement comme une entreprise. De plus, il n'y aurait pas besoin de personnel fédéral additionnel ni de surveillance additionnelle de la part du gouvernement, ce qui irait à l'encontre de la philosophie actuelle de plus grande autonomie des Premières nations. Finalement, cela pourrait fournir une raison impérieuse pour un accroissement du financement du logement par le gouvernement fédéral, un élément hautement prioritaire sur la liste de priorités des Premières nations, partout au Canada.

S'il est appliqué avec succès au logement, un tel système pourrait être élargi pour englober d'autres domaines d'immobilisations tellement critiques pour les collectivités des Premières nations, comme des installations d'adduction d'eau et de traitement des eaux usées, des écoles, un édifice administratif, des routes et des ponts.

Un système d'agrément de logement pourrait ne pas être pertinent pour toutes les collectivités des Premières nations telles que celles qui vivent dans une détresse considérable. Dans ces cas là, on pourrait utiliser des approches différentes. Néanmoins, compte tenu de la lenteur des progrès caractérisant la situation du logement au sein des collectivités des Premières nations, cette approche mérite certainement d'être envisagée sérieusement par toutes les parties.