

Affaires indiennes et du Nord Canada

**VÉRIFICATION DU LOGEMENT DANS LES
RÉSERVES**

**Dirigeante principale
de la vérification et de l'évaluation
Secteur de la vérification et de l'évaluation**

Août 2010

Table des matières

SOMMAIRE

1.0 INTRODUCTION

1.1 Contexte

1.2 Objectifs de la vérification

1.3 Portée de la vérification

1.4 Méthode de vérification

1.5 Conclusion

1.6 Énoncé d'assurance

2.0 OBSERVATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE GESTION

2.1 Conception de programme

2.2 Gestion du rendement

2.3 Gestion du risque

2.4 Lignes directrices sur la gestion du logement

2.5 Gestion du logement financé par le PAEC

ANNEXE A – CRITÈRES DE VÉRIFICATION

ANNEXE B – LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

Sommaire

Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) aide les Premières nations à répondre à leurs besoins de logement dans les réserves par le truchement du volet de financement des petits projets d'immobilisations dans le domaine du logement du Programme d'immobilisations et d'entretien, du financement du Plan d'action économique du Canada (PAEC) et des garanties d'emprunt ministérielles (GEM).

Une vérification du logement dans les réserves a été intégrée au plan de vérification de 2009-2010 approuvé par le comité de vérification d'AINC le 26 février 2009, en se fondant sur le fait que les vérifications (y compris la vérification du Programme d'immobilisations et d'entretien), les évaluations et les examens antérieurs avaient permis de cerner d'importantes difficultés associées à l'offre de logement dans les réserves.

La vérification avait pour but d'assurer le caractère approprié des cadres de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle afin que l'on puisse raisonnablement s'attendre à ce que les fonds consacrés au logement dans les réserves soient utilisés aux fins prévues et à ce que l'on obtienne les résultats voulus. À l'échelle nationale, la vérification a permis d'évaluer les pratiques et les contrôles de gestion pour assurer la gouvernance et la surveillance du financement des activités liées au logement. À l'échelle régionale, la vérification a permis d'évaluer les pratiques et les contrôles de gestion et opérationnels en lien avec l'allocation de fonds aux Premières nations, conformément aux politiques et aux lignes directrices de l'administration centrale.

La vérification englobait les exercices de 2008-2009 et de 2009-2010, et comprenait les domaines suivants liés au logement :

- cadre de contrôle de la gestion / gouvernance des activités liées au logement;
- logement financé par le PAEC;
- logement financé par les petits projets d'immobilisations du ressort des bandes;
- les GEM.

La vérification a mené à la conclusion que bien que des progrès aient été réalisés, il reste d'importantes lacunes empêchant d'assurer le caractère approprié des cadres de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle afin que l'on puisse raisonnablement s'attendre à ce que les fonds soient utilisés aux fins prévues et à ce que l'on obtienne les résultats voulus.

La vérification a permis de trouver des façons de renforcer la gouvernance du logement dans les domaines suivants : conception de programme, gestion du rendement, gestion du risque et apport de conseils. Elle a également permis de trouver des façons de renforcer la mise en œuvre de logement financé par le PAEC.

Les recommandations suivantes ont été formulées :

Renforcer la conception du programme de financement des petits projets d'immobilisations de logement dans les réserves :

- en évaluant et en déterminant les moyens les plus appropriés pour financer le logement;
- en déterminant et en mettant en œuvre une méthode d'allocation des fonds consacrés au logement qui répond aux besoins régionaux et des collectivités de Premières nations.

Examiner les indicateurs de rendement et les renseignements connexes à recueillir en ce qui concerne le logement dans les réserves, afin de veiller à ce qu'ils soient en harmonie avec la conception du programme ministériel de logement et à ce qu'ils permettent de démontrer que les résultats prévus ont été atteints.

Élaborer et mettre en œuvre un cadre de gestion du risque en lien avec le logement dans les réserves, y compris un processus officiel de vérification de la surveillance ou de la conformité et d'inspection du logement.

Veiller à l'élaboration et à la diffusion de lignes directrices nationales complètes sur la gestion du domaine du logement dans le cadre du Programme d'immobilisations et d'entretien.

Dans le cas des initiatives financées par le PAEC pour le logement dans les réserves :

- veiller à gérer de manière appropriée le risque que le logement des Premières nations ne soit pas transféré aux propriétaires individuels, comme il est exigé pour les projets de logement fondés sur le marché;
- veiller à ce que l'élaboration de méthodes d'évaluation de projet et de décision de financement tienne compte des exigences régionales dans la conception d'initiatives et de programmes ultérieurs semblables au logement financé par le PAEC.

1.0 INTRODUCTION

1.1 Contexte

AINC et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) sont les deux principaux organismes qui aident les Premières nations à répondre à leurs besoins en matière de logement dans les réserves. Les deux organismes partagent les mêmes objectifs stratégiques sur le logement que ceux formulés par le gouvernement du Canada en 1996. Ces objectifs sont :

- la protection du logement et la prolongation de sa durée de vie;
- la construction de nouveaux logements abordables;
- la promotion de la fierté et de la responsabilité individuelles;
- l'établissement de liens entre les activités liées au logement et la formation, la création d'emplois et le développement socioéconomique.

À l'heure actuelle, AINC appuie le logement dans les réserves des Premières nations par le truchement du volet de financement des petits projets d'immobilisations dans le domaine du logement du Programme d'immobilisations et d'entretien, du financement du PAEC et des GEM.

Domaine du logement du Programme d'immobilisations et d'entretien

AINC fournit du financement pour le logement principalement par le truchement du volet de financement des petits projets d'immobilisations du Programme d'immobilisations et d'entretien. Le financement dans ce domaine est fourni de deux manières : sous forme de contribution pour les petits projets d'immobilisations qui s'inscrivent dans le cadre des programmes de logement des Premières nations régis par la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves et sous forme de subventions de logement fondées sur des propositions directes aux Premières nations qui n'ont pas adopté la politique sur le logement.

En vertu de la politique de 1996 sur le logement, des fonds sont fournis aux Premières nations dans le cadre de leur allocation pour des petits projets d'immobilisations, qui est principalement fondée sur une formule axée sur la population. Les Premières nations ont une certaine flexibilité quant à l'utilisation des fonds qui leur sont fournis en vertu de cette politique. Les fonds peuvent être utilisés pour la construction et la rénovation de maisons ainsi que pour la mise en œuvre de plans communautaires de logement des Premières nations, lesquels peuvent comprendre des éléments comme l'entretien et l'assurance, le service de la dette, la formation, la gestion et les mesures de soutien pour établir des pouvoirs en matière de logement.

En vertu du programme de subvention de logement, un certain nombre de subventions sont fournies aux projets individuels strictement pour la construction, la restauration ou la rénovation de maisons. Ces subventions ne visent pas à couvrir la totalité des coûts de construction ou de rénovation. Le montant de la subvention pour la construction et l'acquisition varie de 19 000 \$ à environ 45 000 \$ et est calculé selon l'éloignement et les indices environnementaux, lesquels sont fondés sur plusieurs facteurs, dont les coûts de construction et de transport et les conditions économiques de la collectivité. En ce qui concerne la rénovation des logements existants, les subventions moyennes sont d'environ 6 000 \$ par logement.

On a donné aux Premières nations le choix d'adopter ou non la politique de 1996 sur le logement. Pour être admissibles, les Premières nations devaient établir un ensemble de politiques sur le logement, des programmes de logement et un plan de logement pluriannuel. Si les Premières nations choisissaient de ne pas adopter la politique de 1996, elles devaient continuer de respecter les dispositions du programme de subvention de logement. À l'heure actuelle, à l'exception de toutes les Premières nations de la Colombie-Britannique et de quelques Premières nations de l'Ontario, toutes les Premières nations reçoivent leur financement pour le logement en vertu de la politique de 1996 sur le logement.

Le financement des petits projets d'immobilisations, y compris le logement, prend la forme d'un paiement de transfert souple pour des ententes globales de financement (EGF) et un mode optionnel de financement (MOF) pour les ententes de financement Canada-Premières nations (EFCPN). Dans les deux cas, on fournit un financement global à l'égard de tous les programmes. Le MOF pour les EFCPN comprend le droit au paiement d'après une formule négociée. Les Premières nations ont la possibilité de transférer le financement entre les priorités communautaires, pourvu que les exigences minimales du programme soient respectées.

Autrefois, le budget du domaine du logement du Programme d'immobilisations et d'entretien se situait autour de 150 millions de dollars par année.

Plan d'action économique du Canada

Comme l'indique le budget de 2009, le Plan d'action économique du Canada (PAEC) affecte 400 millions de dollars (250 millions de dollars à la SCHL, et 150 millions de dollars à AINC) pour les exercices de 2009-2010 et de 2010-2011 en vue de réduire les pressions immédiates exercées sur le logement et de créer de l'emploi et des occasions d'affaires pour les Premières nations.

Le financement du PAEC attribué à AINC pour le logement dans les réserves est axé sur les priorités suivantes :

- raccordement des terrains d'habitation aux services publics;
- construction de résidences à logements multiples;
- travaux de rénovation pour améliorer les logements existants;
- conversion au logement fondé sur le marché.

Le financement est fondé sur des propositions et gouverné par des ententes de financement uniques avec les Premières nations pour chaque projet de logement et chaque exercice financier.

Garanties d'emprunt ministérielles (GEM)

AINC administre le programme de GEM, qui apporte la sécurité de prêt requise par les bailleurs de fonds en fournissant du financement aux Premières nations ou aux membres de bandes individuels pour la construction, l'acquisition ou la rénovation de logement dans les réserves. Ces garanties de prêt sont exigées en raison des dispositions de la *Loi sur les indiens*, qui empêchent l'hypothèque ou la saisie de biens personnels et immobiliers situés dans les réserves par les établissements de crédit.

Pour minimiser le risque de défaut de remboursement et éviter les pressions excessives sur les bandes indiennes ainsi que les pressions budgétaires sur le gouvernement fédéral, chaque demande de garantie de prêt de logement doit être évaluée et approuvée selon des critères précis, comme la viabilité du projet et la capacité de la bande de rembourser le prêt.

En vertu du pouvoir actuel, AINC peut garantir jusqu'à 2,2 milliards de dollars en prêts en cours.

Au sein d'AINC, l'administration centrale et les régions sont responsables de gérer et d'administrer les fonds pour le logement dans les réserves.

Au sein de l'administration centrale, la responsabilité est partagée entre les entités suivantes :

- la Direction des programmes et des procédures politiques, Direction générale des infrastructures communautaires, responsable de l'élaboration de politiques, de lignes directrices et de procédures pour les GEM;

- la Direction de l'innovation et des partenariats, Direction générale des infrastructures communautaires, responsable de l'élaboration de politiques, de lignes directrices et de procédures pour tous les domaines liés au logement dans les réserves, à l'exception des GEM;
- la Direction des infrastructures-opérations, Secteur des opérations régionales, responsable :
 - de mettre en œuvre les politiques et les processus établis par la Direction générale des infrastructures communautaires;
 - de gérer et d'administrer l'allocation de fonds aux régions;
 - d'intervenir au nom des régions;
 - de coordonner la gestion et l'administration régionales des activités liées au logement;
 - de coordonner la mise en œuvre du PAEC, y compris de surveiller les investissements du PAEC à l'échelle nationale et d'administrer les ententes de financement.

Les bureaux régionaux sont responsables d'exécuter les volets du programme de logement d'AINC, conformément aux politiques, aux lignes directrices et aux procédures de l'administration centrale.

On fait actuellement l'évaluation de la politique du gouvernement du Canada sur le logement dans les réserves. L'évaluation a pour but d'examiner l'ensemble des programmes, des politiques et des processus qui ont une incidence sur le logement dans les réserves. Une vérification du logement dans les réserves a été intégrée au plan de vérification de 2009-2010 approuvé par le comité de vérification d'AINC le 26 février 2009, en se fondant sur le fait que les vérifications (y compris la vérification du Programme d'immobilisations et d'entretien), les évaluations et les examens antérieurs avaient permis de cerner d'importantes difficultés associées à l'offre de logement dans les réserves.

1.2 Objectifs de la vérification

La vérification avait pour but d'assurer le caractère approprié des cadres de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle afin que l'on puisse raisonnablement s'attendre à ce que les fonds consacrés au logement dans les réserves soient utilisés aux fins prévues et à ce que l'on obtienne les résultats voulus.

À l'échelle nationale, la vérification a permis d'évaluer les pratiques et les contrôles de gestion pour assurer la gouvernance et la surveillance du financement des activités liées au logement.

À l'échelle régionale, la vérification a permis d'évaluer les pratiques et les contrôles de gestion et opérationnels en lien avec l'allocation de fonds aux Premières nations, conformément aux politiques et aux lignes directrices de l'administration centrale.

1.3 Portée de la vérification

Les domaines suivants ont été évalués :

- conception de programme et gouvernance;
- mise en œuvre de programme;
- rendement de programme et gestion du risque;
- processus d'allocation, d'évaluation et d'approbation des fonds;
- processus d'exécution des ententes de financement;
- processus de paiements, de surveillance et de production de rapports.

La vérification englobait les exercices de 2008-2009 et de 2009-2010 et comprenait les domaines suivants liés au logement :

- cadre de contrôle de la gestion / gouvernance des activités liées au logement;
- logement financé par le PAEC;
- logement financé par les petits projets d'immobilisations du ressort des bandes;
- GEM.

Des visites sur place ont été effectuées dans les régions suivantes : Colombie-Britannique, Saskatchewan, Manitoba et Ontario.

1.4 Méthode de vérification

Les phases de planification et d'exécution de la vérification se sont déroulées entre janvier 2010 et juillet 2010, conformément aux normes pour la pratique professionnelle de la vérification interne et à la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et effectuée de manière que l'on puisse obtenir une assurance raisonnable de l'atteinte des objectifs.

Afin de réaliser les objectifs de la vérification, on a élaboré des critères de vérification, présentés à l'annexe A du présent rapport. Ces critères proviennent principalement des sources suivantes :

- la *Politique sur les paiements de transfert* et la *Directive sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor*, en date du 1^{er} octobre 2008;
- les « Caractéristiques d'un programme de subventions ou de contributions non géré » indiquées dans le rapport de 1998 du vérificateur général du Canada,

intitulé *Chapitre 27, Les subventions et les contributions, Cadre de détermination des risques dans les programmes de subventions et de contributions.*

Le calendrier de la vérification était le suivant :

Phase de planification	de janvier à mars 2010
Phase d'exécution	d'avril à juillet 2010
Phase de production de rapports	d'août à septembre 2010

Pendant la phase de planification, on a déterminé et évalué les risques liés à la gouvernance et à la gestion du logement. L'évaluation des risques a été conçue à partir de renseignements provenant des sources suivantes :

- entrevues avec les gestionnaires et le personnel de l'administration centrale et de toutes les régions;
- visites sur place dans les régions de l'Ontario et de l'Alberta;
- examen des documents de programme pertinents;
- examen des processus de programme.

Les renseignements tirés de la phase de planification ont mené à l'élaboration du programme de vérification et ont permis de clarifier davantage la portée et les objectifs de la vérification et de mieux définir les critères de vérification pour la phase d'exécution de la vérification.

La méthode de vérification comprenait :

- l'examen des documents de programme pertinents;
- des entrevues avec la direction et les agents de l'administration centrale et des quatre régions réalisées pendant la phase d'exécution;
- des entrevues auprès de toutes les régions, pendant la phase de planification;
- des visites sur place dans les régions de l'Alberta et de l'Ontario, pendant la phase de planification;
- un examen détaillé d'exemples de dossiers de projet de logement.

Les dossiers relatifs au logement examinés dans chaque région comprenaient :

- 15 projets du PAEC;
- des dossiers pour le logement financé par les petits projets d'immobilisations du ressort des bandes pour dix Premières nations;
- 10 dossiers de GEM.

1.5 Conclusion

Compte tenu des résultats de la présente vérification interne, le Secteur de la vérification et de l'évaluation est parvenu à la conclusion que bien que des progrès aient été réalisés, il reste d'importantes lacunes empêchant d'assurer le caractère approprié des cadres de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle afin que l'on puisse raisonnablement s'attendre à ce que les fonds consacrés au logement dans les réserves soient utilisés aux fins prévues et à ce que l'on obtienne les résultats voulus.

La vérification a permis de trouver des façons de renforcer la gouvernance du logement dans la conception de programme, la gestion du rendement, la gestion du risque et l'apport de conseils. Elle a également permis de trouver des façons de renforcer la mise en œuvre de logement financé par le PAEC. Les observations et les recommandations qui suivent portent sur des domaines où l'on a trouvé ces solutions.

1.6 Énoncé d'assurance

Selon le jugement professionnel de la dirigeante principale de la vérification, on a effectué un nombre approprié de procédures de vérification et recueilli suffisamment d'éléments de preuve pour confirmer l'exactitude de l'opinion fournie dans le présent rapport.

L'opinion est fondée sur une comparaison entre les conditions du moment et les critères de vérification préétablis convenus avec la direction. L'opinion s'applique uniquement à l'entité examinée. Les éléments de preuve ont été recueillis conformément à la politique, aux directives et aux normes du Conseil du Trésor en matière de vérification interne, et les procédures utilisées respectent les normes professionnelles de l'Institute of Internal Auditors. On a recueilli suffisamment d'éléments de preuve pour appuyer l'opinion de vérification exprimée dans le présent rapport.

2.0 OBSERVATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE GESTION

2.1 Conception de programme

Les ententes flexibles régissant le financement des petits projets d'immobilisations du ressort des bandes pour le logement nuisent à la responsabilisation du Ministère à l'égard de l'utilisation des fonds.

Comme le décrit la section 1.1 du présent rapport, les Premières nations qui ont choisi d'adopter la politique de 1996 sur le logement peuvent utiliser les fonds consacrés au logement pour diverses dépenses, dont l'entretien, l'assurance, le service de la dette, la formation, la gestion et les mesures de soutien pour établir des pouvoirs en matière de logement. De plus, comme le décrit la section 1.1 du présent rapport, les Premières nations ayant des ententes quinquennales de financement – les EFCPN – ont la possibilité de transférer le financement entre les priorités de programme. Ces ententes quinquennales de financement prennent la forme de financement global comprenant des fonds pour les petits projets d'immobilisations ainsi que d'autres programmes, comme des programmes sociaux et éducatifs. Les ententes de financement global, de nature flexible, appuient le transfert des responsabilités aux Premières nations et la prise en charge du pouvoir et de la responsabilité quant à la gestion des fonds consacrés au logement.

La conception et la mise en œuvre d'ententes de financement flexibles pour le logement, c'est-à-dire la politique de 1996 sur le logement et les EFCPN, nuisent à la responsabilisation à l'égard de l'utilisation des fonds et comportent des risques importants pour le Ministère quant à sa capacité de veiller à ce que les fonds consacrés au logement soient dépensés aux fins prévues et à ce que l'on obtienne les résultats voulus en matière de rendement. La section 2.2 du présent rapport discute davantage de ce sujet.

Le financement « ciblé », p. ex. le PAEC, constitue une autre méthode de financement des activités liées au logement. Le financement ciblé améliore la responsabilisation quant à l'utilisation des fonds et procure une plus grande assurance à l'idée que les fonds consacrés au logement sont dépensés aux fins prévues et que l'on obtient les résultats voulus en matière de rendement. Nous remarquons que les dispositions de financement flexibles sont plus uniformes que le financement ciblé pour appuyer le transfert des responsabilités aux Premières nations et la prise en charge du pouvoir et de la responsabilité quant à la gestion des fonds consacrés au logement.

Recommandation

La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, doit évaluer et déterminer les moyens les plus appropriés pour financer le logement dans les réserves.

Les allocations de financement actuelles qu'accorde l'administration centrale aux régions en vertu du Programme d'immobilisations et d'entretien reposent sur des niveaux de référence désuets.

Le financement du logement fait partie du financement des petits projets d'immobilisations fourni aux Premières nations. Ce financement est accordé aux régions par l'administration centrale, d'après une méthode de financement global ou de base, où les fonds sont transférés en un seul bloc. La part de financement allouée à chaque région à partir du budget global des petits projets d'immobilisations est déterminée en fonction des allocations des exercices précédents, lesquelles reposent à leur tour sur un nouveau calcul remontant à 1990-1991. Les proportions relatives de fonds allouées aux régions sont demeurées relativement les mêmes depuis la nouvelle base de calcul adoptée en 1990-1991. La répartition actuelle du financement entre les régions repose donc sur des niveaux de référence dépassés et risque de ne pas refléter la population actuelle dans les réserves.

La non-actualisation des allocations de fonds aux régions accroît le risque que les ressources financières ne soient pas affectées en fonction du besoin en matière de logement dans les régions individuelles ou dans des collectivités de Premières nations particulières.

La vérification du Programme d'immobilisations et d'entretien a révélé qu'il est nécessaire d'accorder des allocations de financement aux régions. Le document du profil de risque du Programme d'immobilisations et d'entretien du Ministère indique également que l'allocation de financement représente un risque élevé pour l'obtention du résultat stratégique relatif au logement. Il faut réviser les niveaux de référence d'allocation et envisager de recalculer les allocations accordées aux régions.

Recommandation

La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, doit déterminer et mettre en œuvre une méthode d'allocation des fonds consacrés au logement qui répond aux besoins régionaux et des collectivités de Premières nations en matière de logement.

2.2 Gestion du rendement

Le cadre de gestion du rendement du Ministère ne peut démontrer adéquatement dans quelle mesure le financement consacré au logement permet d'obtenir les résultats prévus.

Le rapport ministériel sur le rendement de 2008-2009 d'AINC indique que le « pourcentage de logements jugés adéquats par les collectivités des Premières nations » est l'indicateur de rendement clé. Le document sur la stratégie de gestion du rendement d'AINC pour le Programme d'immobilisations et d'entretien indique, à titre de résultat intermédiaire dans son modèle logique, que « les collectivités de Premières nations ont une base d'infrastructure de logement sécuritaire qui respecte les normes établies » [traduction]. Parmi les indicateurs de rendement connexes déterminés dans ce document, mentionnons :

- le pourcentage de collectivités enregistrant un changement positif de leur cote dans le sous-indice du logement de l'Indice de bien-être des collectivités du recensement;
- le pourcentage de maisons devant être remplacées;
- le pourcentage de logements nécessitant d'importants travaux de rénovation;
- le pourcentage de logements communautaires jugés adéquats par les collectivités des Premières nations.

Les mesures définies précédemment semblent laisser croire qu'AINC est responsable d'assurer un nombre suffisant de logements de qualité dans les réserves, et que les changements des conditions de logement dans les réserves, comme l'indiquent ces mesures, ne sont attribuables qu'au financement d'AINC pour le logement.

Tel qu'il est souligné dans la section 2.1 du présent rapport, les Premières nations qui adoptent la politique de 1996 (la majorité du financement d'AINC) ont la possibilité de classer par ordre de priorité l'utilisation de leurs fonds d'AINC pour le logement. Les Premières nations profitent d'une plus grande flexibilité lorsqu'elles signent des ententes quinquennales leur permettant de transférer les fonds consacrés au logement à d'autres priorités communautaires qui ne se rapportent pas au logement. De plus, les fonds d'AINC pour les petits projets d'immobilisations du ressort des bandes ne sont pas la seule source de financement pour le logement dans les réserves. La SCHL fournit du financement pour appuyer la construction et la restauration du logement dans les réserves, et les Premières nations contribuent également à leur propre financement pour le logement.

Les renseignements sur le rendement recueillis et consignés pour les indicateurs de rendement susmentionnés se rapportent à tous les logements dans les réserves et ne

s'appliquent pas uniquement aux logements financés par AINC. Le Ministère ne fait pas le suivi des dépenses liées au logement dans les réserves des Premières nations et des renseignements sur le rendement qui ne peuvent être liés qu'au financement de la part d'AINC. Par conséquent, le Ministère n'est pas en mesure de montrer précisément dans quelle mesure AINC contribue au rendement et aux résultats liés au logement dans les réserves.

Les renseignements sur les indicateurs de rendement relatifs au logement sont principalement obtenus par la déclaration volontaire des Premières nations. Les Premières nations soumettent annuellement aux régions des rapports sur le logement et l'infrastructure qui comprennent des renseignements précis sur le logement. Ces renseignements ne sont pas examinés et remis en question de manière significative par les régions. Les renseignements sur le rendement du logement suivis et consignés par le Ministère risquent de ne pas être exacts, complets et fiables.

On remarque également que le document sur la stratégie de gestion du rendement :

- ne définit pas les indicateurs de rendement liés aux extrants de programme dans la stratégie de gestion du rendement pour le Programme d'immobilisations et d'entretien et le logement en particulier (p. ex. formation et renforcement des capacités; politiques, directives et manuels; évaluations de la conformité et de l'examen des dossiers; rapports d'inspection, etc.);
- n'établit pas d'objectifs et d'échéances pour atteindre les indicateurs de rendement pour le Programme d'immobilisations et d'entretien, y compris le logement;
- ne détermine pas de normes précises à respecter dans l'évaluation des conditions de logement, p. ex. respecter les codes du logement.

La détermination, le suivi et la consignation de mesures de rendement appropriées en harmonie avec la conception du programme de logement d'AINC, c.-à-d. le financement global pour le logement, améliorerait la capacité à obtenir les résultats prévus.

Recommandation

La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, en collaboration avec la sous-ministre adjointe principale du Secteur des opérations régionales, doit examiner les indicateurs de rendement et les renseignements connexes à recueillir pour le logement dans les réserves pour vérifier s'ils sont en harmonie avec la conception du programme de logement ministériel et s'ils permettent d'obtenir les résultats prévus.

2.3 Gestion du risque

Il n'y a pas de cadre de gestion du risque structuré propre au logement en place, et il n'y a pas de processus officiel en place de vérification de la surveillance ou de la conformité et d'inspections du logement.

AINC a conçu un document du profil de risque du Programme d'immobilisations et d'entretien qui détermine les risques stratégiques élevés pour l'obtention des principaux résultats de l'ensemble du Programme. Les risques les plus élevés pour le résultat stratégique lié au logement que l'on a déterminés dans le profil de risque sont : la gouvernance, le caractère approprié du financement, l'allocation de fonds, les capacités des Premières nations ainsi que les rôles et les responsabilités. Le profil de risque traite de facteurs de risque et de stratégies d'atténuation des risques précis dans le contexte

du risque pour l'ensemble du Programme d'immobilisations et d'entretien, et non particulièrement pour le logement.

Dans l'ensemble, l'administration centrale n'assume pas de rôle officiel et continu de supervision, de surveillance et d'assurance de la qualité des opérations régionales qui est propre à la gestion du volet des petits projets d'immobilisations du domaine logement. L'administration centrale a effectué des visites de surveillance dans les régions, mais elles étaient grandement axées sur les projets d'infrastructure du PAEC.

À l'échelle régionale, les agents des immobilisations, du logement et des services financiers effectuent des activités de surveillance; toutefois, ces activités ne sont pas entreprises de manière uniforme, généralisée ou officialisée, et les résultats de ces activités ne sont généralement pas suffisamment consignés. Parmi les exemples d'activités de surveillance, mentionnons les visites sur place et l'examen des produits livrables relatifs au logement.

On effectue des visites sur place dans les collectivités de Premières nations (bien qu'elles ne soient pas axées sur le logement), mais elles ne sont pas officialisées, ne sont pas effectuées de manière régulière et uniforme et ne sont pas consignées.

Les produits livrables examinés en lien avec le logement comprennent des plans quinquennaux de petits projets d'immobilisations et des rapports de fin de projet ou d'inspection. On a observé des écarts parmi les agents, notamment en ce qui concerne la nature des plans quinquennaux de petits projets d'immobilisations et des rapports de fin de projet ou d'inspection acceptés en lien avec les projets de logement. De plus, la documentation disponible pour appuyer des dépenses précises des projets de logement n'était pas uniforme parmi les agents; par exemple, certains agents recueillaient et révisaient des reçus et des factures liés aux dépenses de logement.

Les régions n'effectuent pas de vérifications de la conformité des Premières nations ou des inspections des activités de logement entreprises par les Premières nations. Les vérifications de la conformité et les activités de surveillance et d'inspection atténueraient le risque que les fonds consacrés au logement soient dépensés à des fins non intentionnelles et augmenteraient la capacité du Ministère à évaluer l'intégralité et l'exactitude des renseignements sur le logement consignés par les Premières nations.

Recommandation

La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, en collaboration avec la sous-ministre adjointe principale du Secteur des opérations régionales, doit élaborer et mettre en

œuvre un cadre de gestion du risque propre au logement dans les réserves, y compris un processus officiel de vérification de la surveillance ou de la conformité et d'inspections du logement.

2.4 Lignes directrices sur la gestion du logement

Il n'y a pas de lignes directrices nationales en place sur la gestion du logement financé par le financement des petits projets d'immobilisations.

On a remarqué qu'il n'y a pas de lignes directrices nationales en place sur la gestion du logement financé par le financement des petits projets d'immobilisations du ressort des bandes. Cependant, on prend note qu'on avait entamé la rédaction d'un guide sur les procédures nationales de logement; toutefois, on ne l'a pas terminée.

Les régions connaissent et comprennent bien les exigences générales associées à l'administration de fonds pour le logement. Cependant, en l'absence de lignes directrices nationales, beaucoup de régions ont, à divers degrés, élaboré et mis en œuvre leurs propres pratiques d'administration des fonds pour le logement. Par conséquent, il existe un certain nombre d'écarts entre les régions en ce qui concerne les pratiques de gestion et les attentes en matière de production de rapports en lien avec le logement. Voici quelques-uns des écarts observés :

- La soumission de plans communautaires de logement par les Premières nations : Ces plans sont soumis aux régions conformément aux exigences en matière de production de rapports sur les paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits et à la politique de 1996 sur le logement. Cependant, ces plans ne sont pas uniformes en ce qui a trait à l'étendue et à la nature des renseignements fournis. Il peut s'agir de plans communautaires très détaillés et bien réfléchis, ou d'un texte d'un ou deux paragraphes soulignant brièvement les activités liées au logement qu'entreprendra la Première nation au cours de l'exercice à venir. Il n'y a pas de processus officialisés en place dans les régions relativement à l'examen et à la remise en question des plans communautaires de logement, de même qu'à la surveillance de l'étendue de la mise en œuvre et de la situation actuelle des plans de logement existants.
- Soumissions de plans quinquennaux de petits projets d'immobilisations par les Premières nations : Les renseignements relatifs aux projets de logement à l'appui des plans quinquennaux de petits projets d'immobilisations et des comptes rendus annuels qui s'y rattachent ne sont pas soumis de manière uniforme entre les régions et les Premières nations. Par exemple, dans le cas des projets de rénovation, certains plans déterminaient les logements précis à rénover, y compris des estimations des coûts précises, tandis que d'autres plans étaient plus généraux et n'indiquaient que le montant total des dépenses liées aux travaux de rénovation.

Il n'y a pas de processus officialisés en place dans les régions pour l'examen et la remise en question des plans quinquennaux de petits projets d'immobilisations.

- Tableaux de flux de trésorerie : Il y avait des écarts entre les régions dans les tableaux de flux de trésorerie et le moment où les fonds consacrés au logement sont versés aux Premières nations.
- Rapports de fin de travaux : La nature et l'attestation des rapports de fin de travaux liés aux projets variaient entre les régions et les Premières nations. Alors que certains rapports étaient signés par le personnel qualifié d'un conseil tribal et contenaient d'importants détails sur les travaux réalisés, d'autres étaient signés par des représentants des Premières nations et indiquaient simplement que les travaux avaient été exécutés. Les rapports de fin de travaux signés par les Premières nations ne fournissent pas de vérification indépendante de la fin du projet et du respect des normes de construction et des codes du bâtiment. Il n'y a pas de processus officialisés en place dans les régions pour l'examen et la remise en question des rapports de fin de travaux ou projets.

Dans le rapport ministériel sur le rendement de 2008-2009, on s'engage à élaborer des lignes directrices nationales complètes pour tous les domaines du Programme d'immobilisations et d'entretien. Cet engagement figure également dans le document « Compte rendu sur l'état de la mise en œuvre : rapport au comité de vérification et d'évaluation du 25 septembre 2008 » portant sur l'« Évaluation de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves » de février 2008. De plus, le profil de risque du Programme d'immobilisations et d'entretien, dont il est question à la section 2.3 du présent rapport, détermine l'élaboration et la normalisation d'un manuel de procédures nationales comme une mesure d'atténuation clé pour régler certains des risques définis.

On a élaboré et mis en œuvre des lignes directrices nationales sur l'administration du logement financé par le PAEC, par exemple :

- des formulaires de demande et une lettre d'appel à l'intention des Premières nations;
- des lignes directrices et des directives pour les Premières nations, dont des critères d'admissibilité et d'évaluation pour les propositions;
- des lignes directrices et des calendriers internes d'AINC pour l'évaluation des propositions;
- des lignes directrices sur la production de rapports et des modèles/formulaires de rapports.

Mis à part certaines exceptions justifiées par des circonstances particulières des projets ou des facteurs régionaux précis (dont on discute davantage à la section 2.5 du présent

rapport), les régions mettaient en œuvre et administraient généralement le financement du PAEC conformément aux lignes directrices nationales.

On a également élaboré des lignes directrices nationales sur l'administration des GEM. Dans toutes les régions visitées, les exigences de l'administration centrale relatives aux GEM étaient suivies, y compris l'évaluation de la capacité financière des Premières nations lors de l'attribution de GEM, le dépôt de documents et le respect des pouvoirs d'approbation.

Recommandation

La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, doit s'assurer de l'élaboration et de la diffusion de lignes directrices nationales complètes sur la gestion du volet du logement du Programme d'immobilisations et d'entretien.

2.5 Gestion du logement financé par le PAEC

Il y a un risque qu'il n'y ait pas de transfert de propriété des projets de logement fondés sur le marché.

Les accords de contribution pour les projets de logement fondés sur le marché exigeaient le transfert de propriété du logement des Premières nations à des propriétaires individuels dans les 90 jours suivant la fin du projet. Il y a un risque que la propriété ne soit pas transférée à l'intérieur de ce délai. Lorsque les travaux de vérification sur le terrain ont pris fin, les délais de transfert n'avaient toujours pas été atteints.

Recommandation

La sous-ministre adjointe principale du Secteur des opérations régionales, en collaboration avec la sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, doit veiller à ce que le risque que le logement des Premières nations ne soit pas transféré aux propriétaires individuels, comme il est exigé pour les projets de logement fondés sur le marché, soit géré de manière appropriée.

Les régions ont suivi les lignes directrices nationales sur l'évaluation des demandes de financement, mais elles ont adopté leurs propres pratiques pour attribuer les fonds aux Premières nations.

Les lignes directrices internes nationales d'AINC pour le PAEC comprenaient une méthode et des critères d'évaluation des demandes de financement de projets de logement des Premières nations. Dans chaque région, les demandes de projets au sein de l'un des quatre domaines devaient être classées d'après les pointages finaux pour prendre les décisions de financement.

On a remarqué que les régions utilisaient la méthode nationale comme point de départ pour classer les projets de logement. Cependant, les régions adoptaient généralement leurs propres pratiques de gestion pour atteindre une distribution plus vaste et plus équitable du financement parmi un plus grand nombre de Premières nations, compte tenu de la grande demande par rapport au niveau de financement disponible. Pour ce faire, les régions établissaient généralement un nombre maximal de projets approuvés pour chaque catégorie, pour chaque Première nation.

Les lignes directrices internes nationales d'AINC comprenaient également la participation de comités régionaux de liaison du logement aux décisions de financement des projets de logement du PAEC. On a remarqué que d'une région à l'autre, les comités de liaison du logement ne participaient pas de manière égale aux décisions de financement des projets de logement.

Enfin, on note que le Ministère devait composer avec des échéances serrées dans la mise en œuvre du PAEC après l'annonce de l'initiative dans le budget de février 2009. Par conséquent, il se peut qu'il n'y ait pas eu suffisamment de temps pour solliciter la participation des régions à la mise en œuvre du PAEC.

Recommandation

La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, en collaboration avec la sous-ministre adjointe principale du Secteur des opérations régionales, doit veiller à ce que l'élaboration de méthodes d'évaluation de projet et de décision de financement reflète les exigences régionales dans la conception de programmes et d'initiatives ultérieurs semblables au logement financé par le PAEC.

ANNEXE A

CRITÈRES DE VÉRIFICATION

CONCEPTION DE PROGRAMME ET GOUVERNANCE

1. Les activités relatives au logement sont autorisées et en harmonie avec les objectifs et les priorités ministérielles et de programme.
2. La conception de programme des activités relatives au logement permet d'atteindre les objectifs de programme.
3. La gouvernance et la supervision des activités relatives au logement sont appropriées.

MISE EN ŒUVRE DE PROGRAMME

4. La planification financière et opérationnelle harmonise et affecte les ressources de manière efficace pour montrer comment on atteindra les objectifs en matière de logement.
5. Les capacités en matière de ressources sont suffisantes pour exécuter et gérer efficacement les activités relatives au logement.
6. Les lignes directrices sur l'exécution et la gestion des activités relatives au logement (y compris les politiques, les procédures et la formation) sont élaborées et communiquées de manière appropriée et sont en harmonie avec les principaux documents sur les responsables de programme.
7. Les systèmes et les processus d'information surveillent, accumulent et consignent des renseignements liés au logement de manière uniforme et efficace et en temps opportun, à des fins décisionnelles.

RENDEMENT DE PROGRAMME ET GESTION DU RISQUE

8. Il existe un cadre de gestion du risque (y compris le modèle logique, les indicateurs de rendement et la stratégie de mesure) approprié pour mesurer l'atteinte des objectifs et l'obtention des résultats liés aux activités relatives au logement ainsi qu'en donner un compte rendu.
9. Il existe un cadre de gestion du risque approprié pour déterminer, évaluer et atténuer les risques associés aux activités relatives au logement.

PROCESSUS D'ALLOCATION, D'ÉVALUATION ET D'APPROBATION DU FINANCEMENT

10. Les activités financées des Premières nations relatives au logement sont admissibles et entreprises en vertu de plans communautaires ou de logement complets.
11. Une diligence raisonnable appropriée est exercée dans l'évaluation et l'approbation des plans, des projets et des activités en lien avec le logement.
12. Les décisions d'évaluation et d'approbation en temps opportun par des personnes détenant un pouvoir délégué.
13. Les engagements de financement des activités relatives au logement, comme les GEM et le PAEC, n'excèdent pas les niveaux de pouvoir et les budgets de programme.

PROCESSUS D'EXÉCUTION DES ENTENTES DE FINANCEMENT

14. La durée des ententes/accords de financement (un an par rapport à cinq ans) avec les Premières nations pour les activités relatives au logement financées par le financement des petits projets d'immobilisations des services votés est appropriée.
15. Les ententes de financement correspondent aux modèles ministériels approuvés et contiennent des dispositions pour atténuer les principaux risques de programme et pour assurer la conformité avec les politiques et règlements du Conseil du Trésor et d'AINC, de même qu'avec d'autres politiques et règlements.
16. Les ententes de financement sont signées par des personnes détenant un pouvoir délégué.

PROCESSUS DE PAIEMENTS, DE SURVEILLANCE ET DE PRODUCTION DE RAPPORTS

17. Les paiements sont effectués en vertu des ententes de financement et sont fondés sur les besoins, conformément à la Politique sur les paiements de transfert.
18. Les paiements sont effectués par des personnes détenant un pouvoir délégué.
19. Les pratiques de surveillance et de vérification des bénéficiaires propres aux activités relatives au logement sont appropriées pour assurer :
 - la dépense des fonds comme il était prévu;
 - la détermination et la gestion des risques;
 - l'exactitude des rapports sur les activités et les résultats ;
 - la conformité avec les dispositions des ententes de financement.

20. Les renseignements financiers et sur le rendement liés aux activités relatives au logement sont recueillis et communiqués en temps opportun, de manière utile, exacte et complète.
21. Les rapports financiers et sur le rendement liés aux activités relatives au logement sont communiqués au Parlement, au Conseil du Trésor et à la haute direction ministérielle pour montrer la responsabilisation des fonds pour le logement et la réalisation des objectifs liés au logement.

ANNEXE B

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
EFCPN	Entente de financement Canada-Premières nations
EGF	Entente globale de financement
GEM	Garantie d'emprunt ministérielle
PAEC	Plan d'action économique du Canada
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement