

Vérification du cadre de contrôle de la gestion d'AADNC et de la Première Nation d'Attawapiskat (PNA)

Affaires autochtones et
Développement du Nord
Canada

Table des matières

Acronymes	ii
Sommaire	1
1 Introduction et contexte	5
2 Objectif et portée de la vérification	10
3 Observations et recommandations	12
4 Plan d'action de la direction	19
Annexe A – Critères de vérification	20

Acronymes

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
SMA	Sous-ministre adjoint
SVE	Secteur de la vérification et de l'évaluation
RCB	Résolution du conseil de bande
DPF	Dirigeant principal des finances
PIE	Programme d'immobilisations et d'entretien
CGB	Contrôles de gestion de base
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
RALI	Rapport annuel sur le logement et l'infrastructure
GEM	Garantie d'emprunt ministérielle
CTM	Conseil tribal Mushkegowuk
PVR	Plan de vérification fondé sur le risque
PR	Plan de redressement
PAREL	Programme d'aide à la remise en état des logements

Sommaire

Contexte

En décembre 2011, les ministre et sous-ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord (AADNC) ont demandé à ce qu'une vérification intégrée¹ soit menée en raison des préoccupations que soulève la situation du logement ayant cours au sein de la Première Nation d'Attawapiskat, surtout à la lumière du niveau de financement (environ 104 millions de dollars) qui lui a été versé entre le 1^{er} avril 2005 et le 30 novembre 2011 par AADNC à diverses fins, notamment le logement, l'infrastructure, l'éducation et l'administration. Dans le cas présent, le terme « vérification intégrée » renvoie à une vérification de bénéficiaires de la Première Nation d'Attawapiskat en vue de donner l'assurance que les fonds octroyés à la Première Nation d'Attawapiskat ont été consacrés aux fins prévues et conformément aux modalités et conditions de toutes les ententes de financement conclues avec AADNC et Santé Canada, ainsi qu'à une vérification interne du cadre de contrôle de la gestion d'AADNC en vue de comprendre la façon dont les mesures de surveillance prises par AADNC en ce qui concerne le logement au sein de la Première Nation d'Attawapiskat ont été appliquées au cours de la même période.

La Première Nation d'Attawapiskat a été soumise à une cogestion – forme d'intervention employée par le Ministère en vue d'améliorer la situation financière d'un bénéficiaire – voilà plus de dix ans. Le 30 novembre 2011, AADNC a constaté dans la collectivité des problèmes urgents de salubrité et de sécurité du logement qui nécessitaient une intervention immédiate et l'ont incité à assujettir la collectivité à la gestion d'un séquestre-administrateur jusqu'à ce que les besoins urgents de la collectivité soient comblés. Le 19 avril 2012, à la lumière des efforts consentis par la collectivité pour remédier à ces problèmes, AADNC a déterminé que la situation problématique a été corrigée et suspendu la gestion par un séquestre-administrateur de la Première Nation.

La vérification de bénéficiaires de la Première Nation d'Attawapiskat a été menée dans le cadre de la vérification intégrée conformément aux *Lignes directrices sur la vérification de bénéficiaires aux termes de la Politique sur les paiements de transfert* et de la *Directive sur les paiements de transfert* ainsi qu'aux *Rapports sur les résultats de l'application de procédés de vérification précisés, information financière autre que les états financiers des Normes de certification, chapitre 9100* de l'Institut canadien des comptables agréés. Les résultats de la vérification de bénéficiaires ont été présentés à la direction d'AADNC dans un rapport distinct.

Rôles et responsabilités

Les Premières Nations possèdent et exploitent les logements dans les réserves et sont responsables de l'achèvement et de la gestion continue des projets de logements. Ainsi, elles voient notamment à percevoir les loyers, à assurer la réparation et l'entretien des unités d'habitation et à veiller à ce que les nouvelles unités construites répondent minimalement ou surpassent aux exigences du *Code national du bâtiment du Canada* ou d'un code équivalent acceptable.

Lorsqu'il est question de logement dans les réserves, le rôle du gouvernement du Canada est d'aider la Première Nation à fournir à ses membres un logement sécuritaire et abordable dans la réserve. Ce soutien prend surtout la forme de programmes et de services offerts par AADNC, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et Santé Canada.

¹ Cette vérification intégrée n'englobe pas l'évaluation de l'efficacité et de l'économie en matière de conception et d'exécution des programmes et services et ne visait pas à tirer des conclusions quant à l'optimisation des ressources dépensées.

AADNC octroie des fonds aux Premières Nations pour mettre en œuvre et à jour un programme de logement dans les réserves, principalement sous forme de contributions versées dans le cadre du volet de financement de base des petits projets d'immobilisations du Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE). Selon les modalités et conditions de ce programme, les fonds de base pour petits projets d'immobilisations peuvent servir à la construction et à la rénovation de maisons, ainsi qu'à la mise en œuvre des plans de logement dans les collectivités de la Première Nation, ce qui peut comprendre l'entretien et l'assurance, le remboursement du prêt, la formation et le soutien à l'établissement d'organismes d'habitation.

AADNC administre également le programme des garanties d'emprunt ministérielles (GEM) qui fournit la garantie d'emprunt requise par les prêteurs (dont la SCHL) qui accordent un financement par emprunt aux Premières Nations ou aux membres de la bande pour la construction, l'acquisition ou la rénovation de logements dans la réserve. Les prêts consentis par la SCHL à la Première Nation d'Attawapiskat pour la construction de nouvelles unités d'habitation sur la réserve au cours de la période couverte par la vérification (soit d'avril 2005 à novembre 2011) ont été garantis par le ministre d'AADNC au moyen de GEM. La valeur totale de GEM versé d'AADNC à la SCHL pour les prêts à la Première Nation d'Attawapiskat au cours de cette période atteignait la somme de 7,3 millions de dollars.

La SCHL fournit une aide financière aux Premières Nations en vue de la construction, de l'achat et de la restauration, ainsi que de l'administration de logements locatifs convenables, adéquats et abordables dans les réserves. Cette aide financière, versée sous forme de prêts et de subventions, provient principalement de deux programmes : le Programme de logement sans but lucratif dans les réserves et le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL).

Le rôle de Santé Canada en matière de logement se concentre sur la recherche et la conduite d'inspections spécialisées, au besoin, afin de déterminer si un logement est salubre du point de vue de la santé et de la sécurité, ainsi que de donner des conseils sur les mesures correctives à prendre, s'il y a lieu.

Objectif et portée de la vérification

La présente vérification interne avait pour objectif de donner au ministre et au sous-ministre d'AADNC l'assurance que le cadre de contrôle de la gestion mis en place par le Ministère était adéquat et permettait efficacement d'assurer le respect des politiques et directives du Ministère et du Conseil du Trésor régissant les paiements de transfert, de même que l'assurance que les pratiques d'AADNC en matière de contrôle, de surveillance et de présentation de rapports étaient efficaces et donnaient les résultats escomptés.

La présente vérification concerne la période du 1^{er} avril 2005 au 30 novembre 2011 et comprend l'examen du cadre de contrôle de la gestion d'AADNC en matière de logement et l'examen de lien qui existe entre AADNC et les autres bailleurs de fonds fédéraux dans le domaine du logement. Les procédures de vérification se sont déroulées à l'Administration centrale d'AADNC et au bureau régional du nord de l'Ontario d'AADNC, situé à Thunder Bay, lequel est le bureau d'aide principal de la Première Nation d'Attawapiskat.

Bien que le rôle et les responsabilités d'autres bailleurs de fonds fédéraux (SCHL et Santé Canada) aient été examinés et que ces ministères aient été consultés, seuls les contrôles internes d'AADNC ont été examinés et mis à l'épreuve dans le cadre de la vérification. Le cas échéant, des observations concernant les pratiques des autres bailleurs de fonds fédéraux ont été transmises à la haute direction concernée.

Forces observées

Tout au long du travail de vérification mené sur le terrain, l'équipe de vérification a constaté à plusieurs reprises des exemples de contrôles bien conçus et appliqués efficacement par la direction. Ces observations nous permettent de souligner plusieurs points positifs, comme suit :

- AADNC, la SCHL et la Première Nation d'Attawapiskat travaillent en partenariat à l'échelle régionale pour déterminer l'affectation des fonds au logement destinés à la Première Nation d'Attawapiskat;
- du point de vue financier, les grands projets d'immobilisations et les projets du Plan d'action économique du Canada liés au logement au sein de la Première Nation d'Attawapiskat sont bien surveillés par AADNC;
- les évaluations et les décisions d'approbation concernant les petits projets d'immobilisations, les grands projets d'immobilisation et les paiements liés au logement de la Première Nation d'Attawapiskat sont effectuées en temps opportun par les employés d'AADNC qui sont les fondés de pouvoir en la matière; et
- les contrôles de surveillance ainsi que les contrôles intégrés aux systèmes financiers d'AADNC sont adéquatement utilisés pour veiller à ce que les engagements de financement des activités liées au logement de la Première Nation d'Attawapiskat ne dépassent pas les niveaux d'autorisations et le budget des programmes.

Énoncé d'assurance

Les procédures de vérification qui ont été menées sont suffisantes et adéquates et les éléments de preuve recueillis soutiennent l'exactitude des conclusions énoncées dans ce rapport.² Ces conclusions sont fondées sur les observations et analyses des situations telles qu'elles existaient au moment de la vérification, et en rapport avec les critères de cette dernière. Les conclusions ne s'appliquent qu'à la vérification du cadre de contrôle de la gestion d'AADNC et de la Première Nation d'Attawapiskat. Les éléments de preuve ont été recueillis conformément aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada* et aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne*.

Conclusion

Selon les résultats de la vérification, des améliorations pourraient être apportées aux pratiques de gestion d'AADNC dans les domaines suivants : respect et application des modalités et conditions des ententes de financement liées aux GEM, pratiques de financement de base des petits projets d'immobilisations dans le cadre du PIE, ainsi que mesure du rendement et rapport sur le rendement en matière de logement.

Recommandations

L'équipe de vérification a cerné certains domaines où les contrôles, pratiques et processus de gestion pourraient être améliorés, ce qui donne lieu à deux recommandations.

Il est recommandé ce qui suit :

1. Le processus d'octroi des garanties d'emprunt ministérielles devrait être révisé, en consultation avec la SCHL, en tenant compte des points suivants :
 - élaborer des pratiques d'application plus strictes en ce qui concerne les conditions d'admissibilité et prendre des mesures correctives en cas de non-respect;

² AADNC a examiné deux ébauches consécutives du rapport de vérification interne avec les agents responsables de la SCHL, y compris le chef par intérim des services de vérification et d'évaluation, afin de s'assurer des faits et de garantir l'exactitude des observations dans ce rapport.

- mettre en oeuvre des pratiques pour attester l'achèvement des unités d'habitation par un professionnel qualifié pertinent, conformément aux normes du Code national du bâtiment du Canada ou d'un ensemble de normes équivalentes acceptables;
 - effectuer un examen périodique fondé sur le risque des registres d'inspection de la Première Nation; et
 - élaborer des pratiques formelles (p. ex., protocole d'entente entre AADNC et la SCHL) afin d'exiger à ce que les résultats des examens de l'état physique et des visites sur le terrain qu'effectue la SCHL soient communiqués à AADNC, exigence obligatoire dans le cadre du processus de détermination de l'admissibilité.
2. Les modalités et conditions du Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE) devraient être revues, en tenant compte des points suivants :
- inclure des conditions d'admissibilité qui exigent que soit démontrée la capacité de gestion financière de la Première Nation en ce qui concerne son programme de logement (p. ex., compte de réserve pour remplacement, méthodes de perception, rapports fiables en matière de logement);
 - ajouter aux conditions d'admissibilité au PIE l'exigence qu'un organisme d'habitation distinct soit mis sur pied;
 - cesser de permettre à ce que les fonds de base octroyés pour les petits projets d'immobilisations soient utilisés pour rembourser le prêt;
 - clarifier les définitions liées aux rapports sur le logement et élaborer des indicateurs de rendement en matière de logement qui peuvent servir à évaluer les besoins d'entretien et à établir une base de référence pour mesurer le rendement continu.

1 Introduction et contexte

1.1 Contexte

En décembre 2011, les ministre et sous-ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord (AADNC) ont demandé à ce qu'une vérification intégrée³ soit menée en raison des préoccupations que soulève la situation du logement ayant cours au sein de la Première Nation d'Attawapiskat, surtout à la lumière du niveau de financement (environ 104 millions de dollars⁴) qui lui a été versé entre le 1^{er} avril 2005 et le 30 novembre 2011 par AADNC à diverses fins, notamment le logement, l'infrastructure, l'éducation et l'administration. Dans le cas présent, le terme « vérification intégrée » renvoie à une vérification de bénéficiaires de la Première Nation d'Attawapiskat en vue de donner l'assurance que les fonds octroyés à la Première Nation d'Attawapiskat ont été consacrés aux fins prévues et conformément aux modalités et conditions de toutes les ententes de financement conclues avec AADNC et Santé Canada, ainsi qu'à une vérification interne du cadre de contrôle de la gestion d'AADNC en vue de comprendre la façon dont les mesures de surveillance prises par AADNC en ce qui concerne le logement au sein de la Première Nation d'Attawapiskat ont été appliquées au cours de la même période.

En raison des préoccupations soulevées par les pratiques de gestion financière de la collectivité, la Première Nation d'Attawapiskat a été soumise à une cogestion – forme d'intervention employée par le Ministère en vue d'améliorer la situation financière d'un bénéficiaire – voilà plus de dix ans. Le 30 novembre 2011, AADNC a constaté dans la collectivité des problèmes urgents de salubrité et de sécurité du logement qui nécessitaient une intervention immédiate et l'ont incité à assujettir la collectivité à la gestion d'un séquestre-administrateur jusqu'à ce que les besoins urgents de la collectivité soient comblés. Le 19 avril 2012, à la lumière des efforts consentis par la collectivité pour remédier à ces problèmes, AADNC a déterminé que la situation problématique a été corrigée et suspendu la gestion par un séquestre-administrateur de la Première Nation.

La vérification de bénéficiaires de la Première Nation d'Attawapiskat a été menée dans le cadre de la vérification intégrée conformément aux *Lignes directrices sur la vérification de bénéficiaires aux termes de la Politique sur les paiements de transfert et de la Directive sur les paiements de transfert* ainsi qu'aux *Rapports sur les résultats de l'application de procédés de vérification précisés, information financière autre que les états financiers des Normes de certification, chapitre 9100* de l'Institut canadien des comptables agréés. Les résultats de la vérification de bénéficiaires ont été présentés à la direction d'AADNC dans un rapport distinct.

1.2 Rôles et responsabilités

La fourniture et la gestion des logements situés dans les réserves incombent à la Première Nation. Les Premières Nations possèdent et exploitent les logements dans les réserves et sont responsables de l'achèvement et de la gestion continue des projets de logements. Ainsi, elles voient notamment à percevoir les loyers, à assurer la réparation et l'entretien des unités d'habitation et à veiller à ce que les nouvelles unités construites répondent minimalement ou surpassent aux exigences du *Code national du bâtiment du Canada* ou d'un code équivalent acceptable.

Lorsqu'il est question de logement dans les réserves, le rôle du gouvernement du Canada est d'aider la Première Nation à fournir à ses membres un logement sécuritaire et abordable dans la réserve. Ce soutien prend surtout la forme de programmes et de services offerts par AADNC, la Société canadienne

³ Cette vérification intégrée n'englobe pas l'évaluation de l'efficacité et de l'économie en matière de conception et d'exécution des programmes et services et ne visait pas à tirer des conclusions quant à l'optimisation des ressources dépensées.

⁴ Ce chiffre ne tient pas compte du financement de 13 millions de dollars octroyé après le 30 novembre 2011, lequel comprend une somme de 3,75 millions de dollars pour les activités liées au logement.

d'hypothèques et de logement (SCHL) et Santé Canada. Suit le détail des rôles et responsabilités dévolus à chacune des parties en ce qui a trait au logement dans les réserves.

Première Nation d'Attawapiskat

Le chef et le conseil de la Première Nation d'Attawapiskat voient à administrer les programmes de logement et à se conformer aux modalités et conditions des ententes de financement conclues avec AADNC, des accords d'exploitation conclus avec la SCHL et de toute autre entente de financement conclue avec le gouvernement du Canada. La Première Nation d'Attawapiskat possède et exploite les logements dans la réserve et est responsable de l'achèvement et de la gestion continue des projets de logements, ce qui comprend la perception des recettes/loyers ainsi que l'entretien et la réparation des unités une fois construites.

La Première Nation d'Attawapiskat voit également à s'assurer que les nouvelles unités construites répondent minimalement aux exigences du Code national du bâtiment du Canada ou d'un code équivalent acceptable. Les examens techniques et inspections de chantier sont effectués par le Conseil tribal Mushkegowuk pour le compte de la Première Nation d'Attawapiskat. Le Conseil tribal Mushkegowuk est un conseil des chefs régional à but non lucratif représentant sept Premières Nations crie du nord de l'Ontario (dont la Première Nation d'Attawapiskat). Il offre à toutes les collectivités des Premières Nations qui le composent des services de consultation générale et technique, d'examen et de formulation de recommandations dans le cadre des activités liées à la gestion des immobilisations, à l'ingénierie et l'architecture qui sont inhérentes à la gestion des biens immobiliers et des autres immobilisations.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC)

AADNC verse des fonds pour le logement sous forme de contributions octroyées principalement dans le cadre du volet de financement de base des petits projets d'immobilisations du Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE). Les fonds de base pour petits projets d'immobilisations d'AADNC peuvent servir à la construction et à la rénovation de maisons, ainsi qu'à la mise en œuvre des plans de logement dans les collectivités de la Première Nation, ce qui peut comprendre l'entretien et l'assurance, le remboursement du prêt, la formation la gestion et le soutien à l'établissement d'organismes d'habitation.

AADNC administre également le programme des garanties d'emprunt ministérielles (GEM) qui fournit la garantie d'emprunt requise par les prêteurs (dont la SCHL) qui accordent un financement par emprunt aux Premières Nations ou aux membres de la bande pour la construction, l'acquisition ou la rénovation de logements dans la réserve. Les terres de réserve sont détenues par l'État à l'usage et au profit des Premières Nations, comme l'indique la *Loi sur les Indiens*. Aux termes du paragraphe 89(1) de la *Loi sur les Indiens*, il est interdit à un non-Indien de saisir la propriété d'un Indien, ce qui signifie qu'il est impossible de mettre une terre de la réserve en garantie d'un prêt et qu'un prêteur ne peut saisir un bien immobilier situé dans la réserve. Ces restrictions posent un obstacle aux chefs, conseils, particuliers et entreprises en quête d'un financement par emprunt, comme des hypothèques, pour les projets menés dans les réserves, y compris les projets de logement. Pour atténuer le risque pris par les prêteurs, AADNC leur offre des GEM afin de sécuriser les prêts au logement dans les réserves. Les prêts consentis par la SCHL à la Première Nation d'Attawapiskat ont été garantis par le ministre d'AADNC au moyen de GEM. Au cours de la période de vérification, les prêts ainsi garantis par le ministre représentaient une somme de 7,3 millions de dollars.

Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)

La SCHL fournit de l'aide aux Premières Nations en vue de la construction, de l'achat et de la restauration, ainsi que de l'administration de logements locatifs convenables, adéquats et abordables dans les réserves. Cette aide provient principalement de deux programmes : le Programme de logement sans but lucratif dans les réserves et le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL). Dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif dans les réserves élaboré aux termes de l'article 95 de la *Loi nationale sur l'habitation*, la SCHL accorde des prêts et des subventions de

fonctionnement à la Première Nation d'Attawapiskat pour les logements locatifs à but non lucratif afin de soutenir le financement et le fonctionnement des unités d'habitation tout au long de la durée du prêt. De son côté, le PAREL offre une aide financière sous la forme d'un prêt-subvention afin de rendre les logements existants conformes aux normes de salubrité et de sécurité minimales en vigueur et de modifier les logements pour répondre aux besoins des personnes handicapées.

Dans le cadre de ses activités de gestion du portefeuille des logements, la SCHL mène des examens de l'état physique des logements tous les cinq ans. De nature non invasive (aucune inspection de la structure n'est effectuée), ces examens sont effectués sur un échantillon d'unités du projet de logement. Ils servent à évaluer et à consigner par écrit l'état du projet, à cerner les améliorations pouvant être apportées aux pratiques d'entretien et de réparation des immeubles, ainsi qu'à faciliter la planification des gros travaux d'entretien. Au cours de la période de vérification, soit du 1^{er} avril 2005 au 30 novembre 2011, la SCHL a mené un examen de l'état physique d'unités d'habitation au sein de la Première Nation d'Attawapiskat. Effectué en avril 2009, l'examen a porté sur cinq unités d'habitation (d'un projet de 27 unités).

En plus des examens de l'état physiques menés tous les cinq ans, la SCHL effectue des visites sur le terrain tous les trois ans. Le but de ces visites est d'examiner les systèmes de gestion et de comptabilité de la Première Nation à l'appui de son programme de logement, puis de formuler à l'intention de la Première Nation des commentaires et des recommandations d'amélioration. Au cours d'une telle visite sur le terrain, la SCHL se penche sur les méthodes de gestion en ce qui concerne l'organisation, les finances, les loyers et les locataires, l'entretien et les besoins de formation, puis elle communique les résultats à la Première Nation. La toute dernière visite effectuée par la SCHL sur la réserve de la Première Nation d'Attawapiskat remonte à mai 2010.

Le développement du potentiel des Autochtones qu'offre la SCHL facilite l'acquisition des compétences, des connaissances et des ressources dont les Premières Nations ont besoin pour atteindre leurs objectifs en matière de logement.

Santé Canada

Santé Canada offre aux Premières Nations du soutien pour régler les problèmes liés à la salubrité et à la sécurité des logements (p. ex., moisissures, ventilation), mais ses programmes (comme Programme de santé environnementale et publique) mettent l'accent sur la recherche et la conduite d'inspections spécialisées, au besoin, afin de déterminer si un logement est salubre du point de vue de la santé et de la sécurité, ainsi que de donner des conseils sur les mesures correctives à prendre. Santé Canada ne verse aucuns fonds à la Première Nation d'Attawapiskat pour la construction de logements.

1.3 Profil de financement

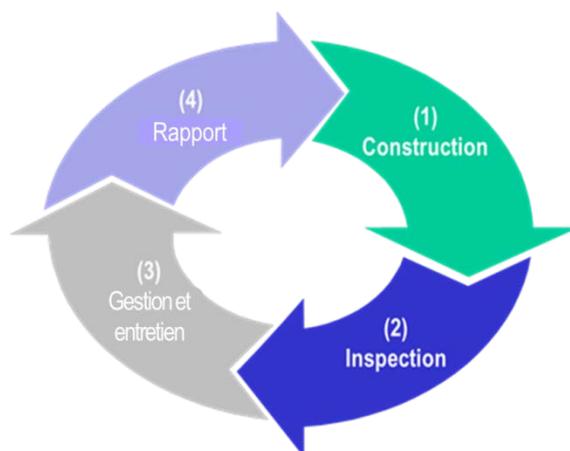
Entre le 1^{er} avril 2005 et le 30 novembre 2011, AADNC a versé une somme totale d'environ 104 millions de dollars à la Première Nation d'Attawapiskat en guise de financement. De cette somme, quelque 8,3 millions de dollars⁵ versés sous forme de contributions ont été octroyés par AADNC dans le cadre du PIE pour financer les activités liées au logement, soit 6,85 millions de dollars pour l'entretien des logements, 1 million de dollars pour combler les besoins immédiats en matière de logement et 450 000 \$ pour les rénovations domiciliaires dans le cadre du Plan d'action économique du Canada.

Au cours de la même période, la SCHL a financé la construction et la rénovation de logements locatifs dans la réserve comme suit : 7,3 millions de dollars en prêts qui ont été garantis par le ministre d'AADNC au moyen de GEM, 1,7 million de dollars en subventions de fonctionnement (non garanties) et 0,3 million de dollars pour les rénovations.

⁵ Ce chiffre ne tient pas compte du financement de 3,75 millions de dollars octroyé pour le logement après le 30 novembre 2011.

1.4 Cycle de vie des logements

Pour les besoins du présent rapport de vérification, le cycle de vie des logements a été divisé en quatre étapes : construction, inspection, gestion et entretien, et rapport. Voici une description de chacune de ces étapes :



- **Construction** – Il s'agit de la première étape de l'ajout d'une structure d'habitation au parc immobilier d'une collectivité. La construction d'unités d'habitation est gérée par la Première Nation et financée par des revenus autonomes, des prêts⁶ octroyés par la SCHL ou tout autre prêteur (et garantis par AADNC au moyen de GEM) ou une combinaison des deux. Dans le cas présent, la SCHL a versé des prêts pour la construction de logements, sous réserve des modalités et conditions des GEM d'AADNC et des contrats de prêt de la SCHL. Selon ces modalités et conditions, les méthodes de construction résidentielle, les technologies et les ressources utilisées à l'étape de la construction par la Première Nation doivent être conformes aux règlements des autorités locales et aux normes du Code national du bâtiment du Canada ou de tout autre ensemble de normes équivalent acceptable. La SCHL mène des inspections de l'état d'avancement des travaux durant la construction pour appuyer le versement d'avances de fonds par emprunt. La SCHL soutient qu'il est de pratique courante de confier ces inspections aux conseils tribaux dans bon nombre de collectivités des Premières Nations.
- **Inspection** – Les inspections de chantier, les inspections menées pour évaluer l'état d'avancement du projet et l'inspection effectuée une fois le projet terminé sont un volet très important du processus de contrôle de la qualité de la construction résidentielle. Les constructeurs et entrepreneurs généraux désignent des surveillants de chantier pour examiner les travaux achevés et vérifier qu'ils ont été effectués selon les devis et les codes du bâtiment et normes de construction reconnues. Les inspecteurs en bâtiment qui vérifient la qualité de construction de l'unité d'habitation doivent généralement suivre certains cours avec succès et/ou être accrédités pour exercer ces fonctions. La SCHL exige du représentant autorisé de la Première Nation une déclaration écrite attestant que les unités construites satisfont aux exigences du *Code national du bâtiment du Canada* ou d'un ensemble de normes équivalent acceptable.
- **Gestion et entretien** – Cette étape concerne la gestion continue du programme de logement par la Première Nation. Elle comprend habituellement l'entretien régulier, ainsi que l'administration, la mise en œuvre et l'application des politiques en matière de logement, qui veillent à répondre aux besoins en logement des membres de la collectivité d'une manière équitable, ouverte et transparente. La mise sur pied d'un organisme d'habitation distinct sans lien de dépendance avec les dirigeants politiques de la collectivité est prônée depuis longtemps par les Premières Nations comme moyen de faire une séparation nette des pouvoirs au moment de déterminer le nombre requis d'unités d'habitation, d'allouer les logements disponibles aux locataires, d'assurer la perception continue des loyers et de voir à l'entretien régulier des logements. La SCHL indique cependant ne pas être au courant de l'existence de telles entités au sein des Premières Nations de l'Ontario.

⁶ À l'étape de la construction, la SCHL n'accorde que des prêts. Des subventions au fonctionnement sont octroyées par la SCHL à l'étape de la gestion et de l'entretien.

- **Rapport** – Cette étape consiste à faire un suivi et à mesurer le rendement des activités liées au logement entreprises par une Première Nation, ainsi que des fonds versés par AADNC (soit des contributions de base pour les petits projets d'immobilisations) à l'appui des activités liées au logement entreprises par une Première Nation. Cette étape comprend également la présentation de rapports de la Première Nation à AADNC concernant l'état actuel du logement au sein de la collectivité.

2 Objectif et portée de la vérification

2.1 Objectif de la vérification

La présente vérification interne avait pour objectif de donner au ministre et au sous-ministre d'AADNC l'assurance que le cadre de contrôle de la gestion mis en place par le Ministère était adéquat et permettait efficacement d'assurer le respect des politiques et directives du Ministère et du Conseil du Trésor régissant les paiements de transfert, de même que l'assurance que les pratiques d'AADNC en matière de contrôle, de surveillance et de présentation de rapports étaient efficaces et donnaient les résultats escomptés.

Pour l'atteinte de cet objectif, il a fallu s'appuyer sur des critères de vérification détaillés élaborés en conformité avec les contrôles de gestion de base du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

2.2 Portée de la vérification

La présente vérification concerne la période du 1^{er} avril 2005 au 30 novembre 2011 et comprend l'examen du cadre de contrôle de la gestion d'AADNC en matière de logement et l'examen de lien qui existe entre AADNC et les autres bailleurs de fonds fédéraux dans le domaine du logement. Elle englobe les domaines de la gouvernance, des ressources humaines, de l'intendance, de la reddition de comptes, des résultats et du rendement, ainsi que de la gestion des risques liés au logement. Le travail de vérification a été mené à l'Administration centrale d'AADNC et au bureau régional du nord de l'Ontario d'AADNC, situé à Thunder Bay, du 10 février 2012 au 30 mars 2012.

Bien que le rôle et les responsabilités d'autres bailleurs de fonds fédéraux (la SCHL et Santé Canada) aient été examinés et que ces ministères aient été consultés, seuls les contrôles internes d'AADNC ont été examinés et mis à l'épreuve dans le cadre de la vérification.

2.3 Énoncé d'assurance

Les procédures de vérification qui ont été menées sont suffisantes et adéquates et les éléments de preuve recueillis soutiennent l'exactitude des conclusions énoncées dans ce rapport.⁷ Ces conclusions sont fondées sur les observations et analyses des situations telles qu'elles existaient au moment de la vérification, et en rapport avec les critères de cette dernière. Les conclusions ne s'appliquent qu'à la vérification du cadre de contrôle de la gestion d'AADNC et de la Première Nation d'Attawapiskat. Les éléments de preuve ont été recueillis conformément aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada* et aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne*.

2.4 Approche et méthodologie

La vérification a été menée au moyen des principales techniques de vérification suivantes :

- entrevues avec des dirigeants et employés clés de l'Administration centrale et des bureaux régionaux d'AADNC qui ont pris part au financement de la Première Nation d'Attawapiskat au cours des six dernières années, ainsi qu'avec des représentants de la SCHL, du Conseil tribal Mushkegowuk et de l'actuel cogestionnaire de la Première Nation d'Attawapiskat;

⁷ AADNC a examiné deux ébauches consécutives du rapport de vérification interne avec les agents responsables de la SCHL, y compris le chef par intérim des services de vérification et d'évaluation, afin de s'assurer des faits et de garantir l'exactitude des observations dans ce rapport.

- examen des documents pertinents d'AADNC en ce qui concerne la gouvernance, les gens, l'intendance, les résultats et le rendement, la reddition de comptes et la gestion des risques, notamment les rapports présentés par la Première Nation d'Attawapiskat et certains documents de la SCHL;
- évaluation du système de contrôles internes, de gestion des risques et de gouvernance au sein d'AADNC à l'égard des processus couverts par la portée de la vérification; et
- examen détaillé d'un échantillon d'opérations de paiement d'AADNC et de documents faisant rapport du rendement et de l'avancement des projets.

L'approche utilisée pour atteindre l'objectif de la vérification comprenait l'élaboration de critères de vérification, qui ont servi de base aux observations, aux évaluations et aux décisions. Ces critères de vérification sont énumérés à l'annexe A.

2.5 Conclusion

Selon les résultats de la vérification, des améliorations pourraient être apportées aux pratiques de gestion d'AADNC dans les domaines suivants : respect et application des modalités et conditions des ententes de financement liées aux GEM, pratiques de financement de base des petits projets d'immobilisations dans le cadre du PIE, ainsi que mesure du rendement et rapport sur le rendement en matière de logement.

3 Observations et recommandations

À l'aide d'une combinaison de preuves recueillies au cours de l'examen de la documentation, des analyses et des entrevues, l'équipe de vérification a évalué tous les critères de vérification et tiré une conclusion pour chacun. En cas de différence importante entre le critère de vérification et la pratique observée, le risque associé à l'écart était évalué et utilisé pour tirer une conclusion et formuler des recommandations d'améliorations dans le futur.

Les observations portent à la fois sur les pratiques de gestion qui sont considérées comme solides, et celles qu'il y aurait lieu d'améliorer. Dans le cas des pratiques de gestion qui pourraient être améliorées, des recommandations de mesures correctives ont été incluses. Le cas échéant, des observations relatives aux pratiques d'autres bailleurs de fonds fédéraux ont été communiquées à leur haute direction respective.

3.1 Activités liées au logement

3.1.1 Garanties d'emprunts ministérielles

Afin d'obtenir une garantie d'emprunt ministérielle (GEM), une Première Nation doit présenter à AADNC une résolution du conseil de bande (RCB) (ou un document d'autorisation équivalent), ainsi que d'autres documents clés à l'appui du projet d'habitation, notamment une copie de la lettre d'engagement conditionnel de la SCHL. La RCB doit énoncer que tous les logements à construire, à acquérir ou à rénover doivent être inspectés par des inspecteurs qualifiés, qui doivent confirmer que ces logements respecteront ou surpasseront les normes du *Code national du bâtiment du Canada* ou d'autres normes pertinentes. Elle doit également confirmer que la Première Nation comprend qu'elle doit conserver le dossier d'inspection et le dossier de conformité aux normes du *Code national du bâtiment du Canada*, ou aux autres normes pertinentes, tant que la GEM est en vigueur et qu'AADNC peut exiger de consulter les dossiers de temps à autre.

En plus de présenter une RCB, la Première Nation doit également satisfaire aux critères de demande et d'admissibilité d'AADNC afin que le Ministère puisse lui fournir une GEM pour financer un projet d'habitation. Les critères d'admissibilité comprennent notamment : faire preuve d'antécédents satisfaisants en matière de gestion et de respect des obligations financières dans le cadre de projets de logements financés par AADNC, qu'il s'agisse de nouvelles constructions ou de rénovations; et, veiller à ce que toutes les exigences en matière de rapports sur les immobilisations dans les accords de financement de la Première Nation aient été respectées.

Si la Première Nation présente un déficit d'exploitation cumulatif de plus de huit pour cent du total de ses revenus d'exploitation annuels (comme c'était le cas de la Première Nation d'Attawapiskat), elle est tenue par AADNC de préparer un plan de redressement (PR). Un PR décrit le problème qui a causé les difficultés financières et détermine les mesures correctives prises par la Première Nation pour remédier à la situation. Une Première Nation peut être jugée admissible à une GEM uniquement si le PR est en place et fonctionne convenablement depuis au moins six mois d'affilée.

Après l'approbation de la GEM par AADNC, des accords d'exploitation de projets sont établis entre la SCHL et la Première Nation pour chaque projet de construction de nouvelles habitations. Les accords d'exploitation entre la SCHL et la Première Nation indiquent les conditions particulières en vertu desquelles la Première Nation accepte d'exploiter le projet, afin de pouvoir continuer à bénéficier de la subvention du gouvernement fédéral fournie dans le cadre de la *Loi nationale sur l'habitation*. L'accord d'exploitation comprend : la description de la subvention; l'exigence pour la Première Nation d'adopter de

solides pratiques de gestion de projets dans l'exploitation des projets (comme en témoignent la tenue de livres et de pièces comptables, la mise en œuvre de programmes d'entretien et la conservation du parc de logements en bon état); l'exigence de mettre de côté des sommes destinées à un fonds de réserve pour remplacement des immobilisations et à un fonds de réserve de fonctionnement; et, l'exigence de présenter des états financiers annuels vérifiés. Durant la période visée par la vérification, six accords d'exploitation (sur un total de 42 unités d'habitation) ont été conclus entre la SCHL et la Première Nation d'Attawapiskat.

En vertu de l'accord d'exploitation du projet, la Première Nation convient de fournir une contribution annuelle minimale aux recettes, soit au moyen de la perception de loyers, de l'utilisation d'autres fonds des bandes ou d'une combinaison de ces deux méthodes. Dans le cas où les loyers perçus ne suffisent pas pour couvrir la contribution annuelle minimale aux recettes, la Première Nation est tenue de fournir la différence à l'aide d'autres fonds des bandes. En outre, dans le cadre de l'accord d'exploitation, la Première Nation accepte de conserver un fonds de réserve pour remplacement dans un compte bancaire distinct.

Dans le cadre de la vérification, qui comprenait un examen des RCB de la Première Nation d'Attawapiskat, on a constaté que les RCB ne comprenaient pas une résolution énonçant que tous les logements à construire, à acquérir ou à rénover doivent être inspectés par des inspecteurs qualifiés, qui doivent confirmer que ces logements respecteront ou surpasseront les normes du *Code national du bâtiment du Canada* ou d'autres normes pertinentes. De plus, les RCB de la Première Nation d'Attawapiskat examinés n'indiquaient pas que le dossier d'inspection et le dossier de conformité aux normes du *Code national du bâtiment du Canada*, ou aux autres normes pertinentes, serait conservé par la Première Nation tant que la GEM est en vigueur. De plus, la vérification n'a pas relevé de pratique adoptée par la direction d'AADNC visant à exiger et à examiner les dossiers d'inspection de temps à autre, afin de s'assurer que les logements étaient effectivement construits selon les normes des codes du bâtiment acceptables. Enfin, même si les RCB de la Première Nation d'Attawapiskat comportaient la résolution d'établir des contrats de location avec les membres de la Première Nation et de tenir des livres comptables distincts relatifs au programme de logement de la Première Nation d'Attawapiskat et à tous les paiements versés par les occupants, ces pratiques n'étaient pas pleinement mises en application (comme il est indiqué plus loin dans la section 3.1.2 du présent rapport).

Contrairement aux critères d'admissibilité aux GEM, la vérification a permis de constater que la Première Nation d'Attawapiskat avait de la difficulté à faire preuve d'antécédents satisfaisants en matière de gestion et de respect des obligations financières dans le cadre de projets de logements financés par AADNC (p. ex. dette contractée et paiements de prêts faits au moyen des fonds d'AADNC) et que toutes les exigences en matière de rapports sur les immobilisations dans les accords de financement de la Première Nation n'étaient pas respectées (p. ex. rapports tardifs et inexacts). Dans ces deux cas, une Première Nation peut toujours être jugée admissible à une GEM si un PR, qui décrit le problème qui a causé les difficultés financières et détermine les mesures correctives prises par la Première Nation pour remédier à la situation, est en place depuis au moins six mois d'affilée. La vérification a révélé toutefois qu'aucun PR acceptable de la Première Nation d'Attawapiskat n'existait pendant la plupart des années visées par la vérification.

Dans le cadre d'un examen des lettres de recommandations des vérificateurs des états financiers de la Première Nation d'Attawapiskat et du rapport sur l'inspection des chantiers de la SCHL, la vérification a indiqué que la Première Nation d'Attawapiskat n'a pas respecté certaines des exigences clés de l'accord d'exploitation de la SCHL, comme celle de fournir une contribution minimale aux recettes et de provisionner un fonds de réserve pour remplacement. En particulier, des fonds de réserve pour remplacement n'avaient pas été constitués dans un compte distinct et étaient continuellement sous-capitalisés. La Première Nation d'Attawapiskat a reçu des prêts et des subventions subséquentes, même si on savait qu'elle ne se conformait pas aux conditions de l'accord d'exploitation. Des déficits dans le fonds de réserve pour remplacement ont nui à la capacité de la Première Nation d'Attawapiskat à tenir à jour son inventaire de logements comme le prévoit l'accord d'exploitation. La vérification a révélé que la SCHL n'a pas mis en œuvre des mesures correctives supplémentaires à l'égard de ces cas.

d'inobservation de la Première Nation d'Attawapiskat. La SCHL a indiqué qu'elle avait décelé des lacunes sur le plan de la conformité et qu'elle travaillait en collaboration avec la Première Nation d'Attawapiskat en vue de déterminer des approches pour corriger la situation, y compris l'offre d'aide à la formation lorsque la capacité du personnel constitue un enjeu.

En tant que prêteur, la SCHL effectue des inspections pour examiner l'avancement des travaux de construction afin d'appuyer le versement d'avances dans le cadre d'un prêt, qui constitue une pratique courante en matière de prêt. Pendant la période visée par la vérification, la SCHL a conclu un contrat avec le conseil tribal Mushkegowuk afin de réaliser ces examens et ces inspections des chantiers. La SCHL a fait remarquer que de telles inspections ne consistent pas en une évaluation de la conformité au code du bâtiment ou de la qualité de la construction. Après le quasi-achèvement de l'unité d'habitation, la SCHL a besoin d'une déclaration d'un représentant autorisé de la Première Nation, l'administration compétente, confirmant que l'unité construite respecte ou dépasse les exigences du *Code national du bâtiment du Canada* ou un autre ensemble de normes équivalent accepté. La SCHL n'exige pas de preuves sous la forme d'une attestation documentée afin de démontrer que la déclaration était appuyée par un professionnel indépendant et dûment qualifié pour attester que la Première Nation a réalisé les travaux de construction conformément à un code du bâtiment accepté, qui est une pratique courante dans l'industrie de la construction. Sans preuve d'attestation d'un professionnel indépendant et dûment qualifié, presque rien ne garantit à la SCHL que les unités d'habitation sont construites conformément aux normes du *Code national du bâtiment du Canada* ou à un autre ensemble de normes équivalent accepté et par conséquent, il est plus probable que les unités achevées nécessiteront davantage de travaux d'entretien et de réparation.

Dans le cadre de ses activités de gestion du portefeuille des logements, la SCHL effectue également des études des conditions matérielles tous les cinq ans. Ces études, qui sont de nature externe (c.-à-d. on ne fait pas d'inspection de la structure), sont réalisées par échantillonnage et ne portent pas sur l'ensemble des unités du projet d'habitation. Elles visent à évaluer et à documenter la situation du projet; à déterminer des améliorations potentielles à apporter aux pratiques d'entretien et de réparation des immobilisations; et à faciliter la planification des travaux de réparation des immobilisations. L'examen n'a pas pour objectif de remplacer les responsabilités de la Première Nation relatives à l'inspection et l'entretien. On attribue un niveau de priorité à chaque observation liée aux éléments fonctionnels de construction devant être réparés et notée dans le rapport en fonction de l'imminence des réparations requises – urgentes, à court terme, à moyen terme ou à long terme.

Au cours de la vérification, plusieurs personnes interrogées ont mentionné la détérioration anormale et accélérée des unités d'habitation dans la collectivité de la Première Nation d'Attawapiskat, notamment certaines unités qui ont été construites au cours des cinq dernières années. La SCHL a indiqué que les commentaires de ces personnes étaient de nature générale et se rapportaient à l'incidence que le surpeuplement a sur les unités. Pendant la période vérifiée allant du 1^{er} avril 2005 à novembre 2011, la SCHL a réalisé une étude des conditions matérielles des unités d'habitation dans la Première Nation d'Attawapiskat. Cette étude (effectuée en avril 2009 et portant sur un échantillon de cinq unités d'un projet de 27 unités qui ont été construites en 1990 et en 1994) a indiqué que la plupart des unités avaient des lacunes communes telles que la mauvaise qualité de l'air intérieur, la nappe phréatique élevée et le surpeuplement. Elle a également déterminé plusieurs priorités urgentes et à court terme pour des unités en particulier, qui ont été communiquées à la Première Nation d'Attawapiskat afin qu'elle les traite. Les personnes interrogées à AADNC et le cogestionnaire actuel ont affirmé que le nombre limité d'inspecteurs qualifiés procédant à des inspections dans la région du Nord de l'Ontario était un obstacle possible à l'obtention d'inspections de logements attestées adéquates.

En plus des études des conditions matérielles quinquennales, la SCHL effectue des visites des clients tous les trois ans. Le but de ces visites consiste à examiner les systèmes de gestion et de comptabilité de la Première Nation à l'appui de son programme de logement et à fournir à celle-ci des rétroactions et des recommandations à des fins d'amélioration. Les observations et les recommandations formulées dans les rapports sur les visites des clients se fondent sur les exigences des accords d'exploitation de projets de la SCHL. La visite des clients prend en considération les pratiques de gestion relatives à l'organisation, aux finances, à la location et aux locataires, à l'entretien et aux besoins en formation. Les résultats des visites des clients sont communiqués à la Première Nation. La plus récente visite de ce type effectuée dans la collectivité de la Première Nation d'Attawapiskat a eu lieu en mai 2010. Dans le rapport sur cette

visite, on a formulé des recommandations concernant le caractère inadéquat de la politique de logement de la Première Nation; des rapports budgétaires insuffisants; la sous-capitalisation de son fonds de réserve pour remplacement et l'absence d'un compte distinct pour son fonds de réserve de fonctionnement; l'omission d'une politique sur les arriérés dans le contrat de location; et, des dossiers d'inspection et d'entretien annuels incomplets pour chaque unité d'habitation (en particulier les unités les plus vieilles).

La vérification a permis de constater que les rapports sur l'étude des conditions matérielles et sur les visites des clients contiennent des renseignements utiles relatifs à la situation actuelle du logement dans la collectivité de la Première Nation d'Attawapiskat et les pratiques de gestion du logement de celle-ci; cependant, les résultats de ces examens n'ont pas été communiqués à AADNC. La SCHL nous a informés que les rapports sur les visites des clients et l'étude des conditions matérielles sont transmis à la Première Nation, qui a ensuite l'option, à sa discrétion, d'en faire part à qui elle veut. De tels rapports sont classifiés « Protégé » et ne sont par conséquent pas communiqués à des tiers, y compris les partenaires fédéraux, sans la permission préalable de la Première Nation d'Attawapiskat.

La SCHL a ajouté qu'elle fournissait ces rapports à AADNC que si elle jugeait qu'ils contenaient des préoccupations ou des enjeux importants. Malgré la nature des constatations faites par la SCHL, cette dernière n'a transmis à AADNC aucun rapport sur la situation du logement au sein de la collectivité de la Première Nation d'Attawapiskat durant la période visée par la vérification.

Recommandation :

Il est recommandé ce qui suit :

1. Le processus d'octroi des garanties d'emprunt ministérielles devrait être révisé, en consultation avec la SCHL, en tenant compte des points suivants :
 - élaborer des pratiques d'application plus strictes en ce qui concerne les conditions d'admissibilité et prendre des mesures correctives en cas de non-respect;
 - mettre en oeuvre des pratiques pour attester l'achèvement des unités d'habitation par un professionnel qualifié pertinent, conformément aux normes du Code national du bâtiment du Canada ou d'un ensemble de normes équivalentes acceptables;
 - effectuer un examen périodique fondé sur le risque des registres d'inspection de la Première Nation; et
 - élaborer des pratiques formelles (p. ex., protocole d'entente entre AADNC et la SCHL) afin d'exiger à ce que les résultats des examens de l'état physique et des visites sur le terrain qu'effectue la SCHL soient communiqués à AADNC, exigence obligatoire dans le cadre du processus de détermination de l'admissibilité.

Réponses/mesures de la direction	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de la mise en œuvre
<p>Nous sommes d'accord avec cette recommandation.</p> <p>Les prêteurs accordant des prêts protégés par une garantie d'emprunt ministérielle (GEM) doivent faire preuve d'une diligence raisonnable, notamment en ce qui concerne les pratiques avisées d'octroi des prêts, les retards, les non-remboursements et la présentation de rapport à AADNC. Le ministère travaillera avec les prêteurs afin de déterminer les endroits où il sera possible d'améliorer la diligence des processus.</p> <p>AADNC examine les mécanismes qui assureront la conformité au <i>Code national du bâtiment</i>.</p>	Sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales	T3, 2013-14

3.1.2 Programme d'immobilisations et d'entretien

Le Programme d'immobilisations et d'entretien d'AADNC aide les Premières nations à maintenir des collectivités saines, sécuritaires et durables. Les objectifs opérationnels du Programme sont de faire des investissements en vue d'optimiser le cycle de vie des biens, de diminuer les risques pour la santé et la sécurité, de veiller à ce que les actifs respectent les codes et les normes applicables et de veiller à ce que les actifs soient gérés de façon rentable et efficace. Pour atteindre ces objectifs, le Programme aide les bénéficiaires admissibles à acquérir, à construire, à exploiter et à entretenir des infrastructures de base dans leur collectivité. Le Programme d'immobilisations et d'entretien accorde également une aide financière sous forme de contribution qui permet aux bénéficiaires admissibles d'offrir des programmes de logement communautaire et il propose des services consultatifs qui aident les Premières Nations à comprendre et à assumer leur rôle et leurs responsabilités en matière de logement dans les réserves. Le financement pour les petits projets d'immobilisations essentiels, offert sous forme de contribution, provient d'AADNC et sert à financer les réparations, les rénovations et les améliorations mineures apportées aux infrastructures (montant inférieur à 1,5 million de dollars).

À titre de condition de l'entente de financement avec AADNC, la Première Nation doit avoir établi des plans pluriannuels de logement communautaire et doit fournir, chaque année, à AADNC une version mise à jour de ces plans afin de mettre en évidence leur gestion permanente des logements. Il incombe à la Première Nation de fixer des objectifs et de fournir annuellement des comptes rendus sur la quantité de logements dans leur collectivité et l'état de ces logements. En ce qui concerne les activités en matière de logements de la Première Nation d'Attawapiskat, le financement d'AADNC provient principalement des fonds pour les petits projets d'immobilisations essentiels du Programme d'immobilisations et d'entretien.

Les Premières Nations possèdent et gèrent le logement dans les réserves et sont responsables de l'exécution et de la gestion permanente des projets de logements. Cela comprend la consolidation, la gestion, la mise en œuvre et l'application permanentes de politiques de logement visant à combler les besoins des membres de la collectivité de façon équitable, ouverte et transparente. La création d'une autorité distincte responsable du logement et sans lien de dépendance avec le pouvoir politique de la collectivité a longtemps été prônée auprès des Premières Nations afin qu'il y ait une séparation claire des pouvoirs quand il faut déterminer le nombre de logements nécessaires, répartir les logements libres aux locataires, s'assurer que la collecte des loyers est permanente et offrir un plan d'entretien régulier. Cependant, la SCHL a mentionné qu'à sa connaissance il n'existe aucune entité de ce genre au sein des Premières Nations de l'Ontario.

Une vérification par sondages a démontré que la Première Nation d'Attawapiskat utilise une fraction des fonds accordés pour les petits projets d'immobilisations essentiels du Programme d'immobilisations et d'entretien pour rembourser des prêts et des dettes. Cette pratique a eu lieu pour toutes les années vérifiées. Par exemple, le prêt bancaire contracté par la Première Nation d'Attawapiskat pour payer sa part du prix des terrains aménagés en lotissement (environ 2,4 millions de dollars non garantis par une GEM) a été remboursé sur cinq ans en déduisant chaque année un montant de l'allocation pour les petits projets d'immobilisations essentiels. Entre 2005-2006 et 2011-2012, AADNC a offert environ 6,85 millions de dollars à la Première Nation d'Attawapiskat en financement pour les petits projets d'immobilisations essentiels, mais, en raison de ces pratiques, seulement 3,6 millions ont été utilisés pour la rénovation et l'entretien de logements. La gestion du Programme d'immobilisations et d'entretien a noté que de nombreuses Premières Nations se servent de leur financement pour rembourser des prêts résidentiels et assurer le service d'une dette.

Bien que les motifs justifiant cette pratique aient été bien documentés, l'utilisation répétitive du financement des petits projets d'immobilisations essentiels afin de payer des dettes (même si elles sont liées au logement) ne permet pas de démontrer clairement comment les objectifs du Programme d'immobilisations et d'entretien seront atteints, par exemple, comment les investissements pour les petits projets essentiels optimiseront le cycle de vie des biens immobiliers, diminueront les risques pour la santé et la sécurité, veilleront à ce que les actifs respectent les codes et les normes applicables et veilleront à ce que les actifs soient gérés de façon rentable et efficace.

Dans l'analyse de la RCB, le chef et le conseil de la Première Nation d'Attawapiskat ont été d'accord pour conclure des contrats de location avec les membres de la Première Nation habitant dans les unités et la Première Nation d'Attawapiskat afin de rendre des comptes de façon distincte relativement au programme de logement et aux paiements effectués par les locataires. La vérification a cependant relevé, grâce à des entretiens et à l'examen des états financiers, des échéanciers et des lettres de recommandations, plusieurs écarts en lien avec les pratiques de gestion financière dans la Première Nation d'Attawapiskat qui pourraient avoir eu des conséquences directes sur la capacité de la Première Nation à gérer efficacement ses activités en matière de logement. Les problèmes suivants ont été mentionnés à plusieurs reprises dans des lettres de recommandations rédigées à la suite de vérifications réalisées sur les états financiers :

- Le compte de réserve de remplacement de la SCHL faisait état, en juillet 2011, d'un déficit de 411 000 \$ en raison des retraits effectués dans ce compte par la Première Nation d'Attawapiskat.
- Les documents à propos des logements subventionnés (p. ex. montant du loyer proportionnel au revenu) n'étaient pas obtenus en temps opportun et aucun suivi adéquat n'était effectué sur la perception des loyers en retard.
- La surveillance effectuée sur la distribution des chèques et de la paie était insuffisante et les procédures de perception étaient inadéquates.
- Les procès-verbaux accompagnant les résolutions du conseil de bande (RCB) n'étaient pas toujours rédigés.
- Les recettes et les dépenses du Programme n'étaient pas toujours notées avec précision.
- Les budgets n'étaient pas préparés.
- La tenue des comptes était parfois incomplète, inadéquate et insuffisante.
- Des dépenses ont été engagées sans les fonds nécessaires pour les couvrir.
- Les écritures comptables dans le journal n'étaient accompagnées d'aucun document de soutien.

Une vérification des bénéficiaires au sein de la Première Nation d'Attawapiskat menée dans le cadre d'une vérification exhaustive et qui donnait suite aux *Rapports sur les résultats de l'application de procédés de vérification précisés, information financière autre que les états financiers* de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (chapitre 9100 du manuel de certification) a aussi relevé que bon nombre des dépenses comptabilisées par la Première Nation d'Attawapiskat n'étaient pas appuyées par des données adéquates et corroborantes.

Au cours de la vérification, une inquiétude a été soulevée par les personnes interrogées et par l'actuel cochef de service d'AADNC en ce qui concerne la viabilité à long terme de la situation résidentielle dans la Première Nation d'Attawapiskat; cette inquiétude était axée sur la capacité de la Première Nation à établir une autorité responsable du logement efficace dotée des politiques et des outils d'application (p. ex. la capacité à délivrer un avis d'expulsion) qui lui permettront de veiller à ce que la collecte du loyer et le plan d'entretien soient réguliers et légitimes. L'établissement d'une autorité responsable du logement est, selon les personnes interrogées, une pratique efficace dans d'autres Premières Nations. Sans ces importants outils d'application, il y a de fortes chances que des disparités persistent dans la collecte des loyers et la situation résidentielle dans la collectivité risque de ne pas subir d'amélioration notable. Le rapport sur les visites des clients dans la Première Nation d'Attawapiskat effectué par la SCHL en mai 2010 incluait des recommandations semblables qui soulignaient les lacunes de la politique en matière de logement de la Première Nation d'Attawapiskat, le nombre insuffisant de rapports budgétaires, le sous-financement du fonds de réserve de remplacement et l'absence d'un compte séparé pour le compte de réserve de fonctionnement, l'absence d'une politique de retard dans le contrat de location et l'insuffisance des dossiers annuels d'inspections et d'entretien pour chaque logement (surtout pour les vieux logements).

Finalement, la vérification a relevé qu'il y avait des écarts et des contradictions dans les renseignements sur les logements fournis à AADNC; la Première Nation d'Attawapiskat ne soumettait pas régulièrement des rapports utiles, fiables et de bonne qualité. Il a été découvert, grâce à la vérification, que les rapports sont rédigés par la Première Nation d'Attawapiskat qui, parfois, est aidée par des inspecteurs techniques du conseil tribal Mushkegowuk. Le rapport est ensuite remis et AADNC ne le soumet pas à une vérification indépendante. Les données sur le rendement en matière de logement proviennent des rapports préparés par la Première Nation d'Attawapiskat, plus particulièrement du Rapport annuel sur les

logements et les infrastructures et des plans de logement communautaire. Le personnel d'AADNC a remarqué qu'on leur fournissait des renseignements inexacts et peu fiables, limitant ainsi la capacité d'AADNC à effectuer une analyse significative des données sur le rendement en matière de logement. Les personnes interrogées ont observé qu'il est impossible pour AADNC de valider les renseignements présentés, puisque, pour ce faire, le Ministère devrait envoyer une personne sur place lors de la préparation du rapport ou avoir recours à un professionnel qualifié pour effectuer une inspection. De plus, les exigences en matière de rapport d'AADNC, comme le Rapport annuel sur les logements et les infrastructures, ne définissent pas clairement ce que signifie « remplacement nécessaire » ou « rénovations nécessaires », il est donc difficile pour AADNC de bien analyser ou de remettre en cause les renseignements fournis par la Première Nation d'Attawapiskat et de véritablement comprendre comment le financement qu'il offre améliore les conditions des logements dans la Première Nation. La direction du Ministère a constaté que les bureaux régionaux n'ont pas à expliquer les rapports de rendement pour les indicateurs de logement ni à fournir de contexte à l'Administration centrale.

Recommandation :

Il est recommandé ce qui suit :

2. Les modalités et conditions du Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE) devraient être revues, en tenant compte des points suivants :
 - inclure des conditions d'admissibilité qui exigent que soit démontrée la capacité de gestion financière de la Première Nation en ce qui concerne son programme de logement (p. ex., compte de réserve pour remplacement, méthodes de perception, rapports fiables en matière de logement);
 - ajouter aux conditions d'admissibilité au PIE l'exigence qu'un organisme d'habitation distinct soit mis sur pied;
 - cesser de permettre à ce que les fonds de base octroyés pour les petits projets d'immobilisations soient utilisés pour rembourser le prêt;
 - clarifier les définitions liées aux rapports sur le logement et élaborer des indicateurs de rendement en matière de logement qui peuvent servir à évaluer les besoins d'entretien et à établir une base de référence pour mesurer le rendement continu.

Réponses/mesures de la direction	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de la mise en œuvre
Nous sommes d'accord avec cette recommandation. AADNC examinera le Programme d'immobilisations et d'entretien en lien avec le logement et prendra en considération les problèmes soulevés par cette vérification lors du renouvellement des conditions du programme.	Sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales	T3, 2013-14

4 Plan d'action de la direction

Recommandations	Réponses/mesures de la direction	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de la mise en œuvre
<p>1. Le processus d'octroi des garanties d'emprunt ministérielles devrait être révisé, en consultation avec la SCHL, en tenant compte des points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • élaborer des pratiques d'application plus strictes en ce qui concerne les conditions d'admissibilité et prendre des mesures correctives en cas de non-respect; • mettre en oeuvre des pratiques pour attester l'achèvement des unités d'habitation par un professionnel qualifié pertinent, conformément aux normes du Code national du bâtiment du Canada ou d'un ensemble de normes équivalentes acceptables; • effectuer un examen périodique fondé sur le risque des registres d'inspection de la Première Nation; et • élaborer des pratiques formelles (p. ex., protocole d'entente entre AADNC et la SCHL) afin d'exiger à ce que les résultats des examens de l'état physique et des visites sur le terrain qu'effectue la SCHL soient communiqués à AADNC, exigence obligatoire dans le cadre du processus de détermination de l'admissibilité. 	<p>Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Les prêteurs accordant des prêts protégés par une garantie d'emprunt ministérielle (GEM) doivent faire preuve d'une diligence raisonnable, notamment en ce qui concerne les pratiques avisées d'octroi des prêts, les retards, les non-remboursements et la présentation de rapport à AADNC. Le ministère travaillera avec les prêteurs afin de déterminer les endroits où il sera possible d'améliorer la diligence des processus. AADNC examine les mécanismes qui assureront la conformité au <i>Code national du bâtiment</i>.</p>	<p>Sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales</p>	<p>T3, 2013-14</p>
<p>2. Les modalités et conditions du Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE) devraient être revues, en tenant compte des points suivants</p> <ul style="list-style-type: none"> • inclure des conditions d'admissibilité qui exigent que soit démontrée la capacité de gestion financière de la Première Nation en ce qui concerne son programme de logement (p. ex., compte de réserve pour remplacement, méthodes de perception, rapports fiables en matière de logement); • ajouter aux conditions d'admissibilité au PIE l'exigence qu'un organisme d'habitation distinct soit mis sur pied; • cesser de permettre à ce que les fonds de base octroyés pour les petits projets d'immobilisations soient utilisés pour rembourser le prêt; • clarifier les définitions liées aux rapports sur le logement et élaborer des indicateurs de rendement en matière de logement qui peuvent servir à évaluer les besoins d'entretien et à établir une base de référence pour mesurer le rendement continu. 	<p>Nous sommes d'accord avec cette recommandation. AADNC examinera le Programme d'immobilisations et d'entretien en lien avec le logement et prendra en considération les problèmes soulevés par cette vérification lors du renouvellement des conditions du programme.</p>	<p>Sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales</p>	<p>T3, 2013-14</p>

Annexe A – Critères de vérification

L'objectif de vérification est lié aux critères de vérification élaborés conformément aux contrôles de gestion fondamentaux. Des critères de vérification additionnels ont été élaborés relativement aux risques particuliers relevés à l'étape de la planification.

Critères de vérification	
Gouvernance	
1.1	Les rôles et les responsabilités d'AADNC et des intervenants ont été clairement définis afin d'aider la Première Nation d'Attawapiskat à répondre à ses besoins en matière de logement.
1.2	AADNC exerce une gouvernance et une surveillance adéquates sur les activités de logements de la Première Nation d'Attawapiskat, notamment sur les plans de logement.
1.3	Des pratiques de gestion adaptées pour les activités de logements sont en place pour la Première Nation d'Attawapiskat.
Gens	
2.1	AADNC dispose des ressources et des compétences suffisantes pour exécuter et gérer les programmes de logement.
2.2	Les processus et les systèmes d'information permettent le suivi, la compilation et la communication de données sur le logement de manière uniforme, efficiente, efficace et rapide aux fins de la prise de décisions.
Intendance	
3.1	Une diligence raisonnable est exercée lors de l'évaluation et de l'approbation des plans, des projets et des activités de logement de la Première Nation d'Attawapiskat financés par AADNC.
3.2	L'octroi du financement par AADNC comprend des étapes permettant de démontrer de quelle façon les objectifs en matière de logements seront atteints grâce à l'activité financée.
3.3	Les activités de logements de la Première Nation d'Attawapiskat financées par AADNC sont admissibles au financement, en vertu des conditions d'AADNC, et permettent d'atteindre les objectifs fixés.
3.4	Les données financières et les informations sur le rendement portant sur les activités de logement sont enregistrées et communiquées de façon rapide, utile, précise et complète, et les renseignements transmis sont examinés et approuvés par AADNC.
3.5	Les pratiques de vérification sur les bénéficiaires et de surveillance particulières aux activités de logements permettent de veiller à ce que les risques soient identifiés et assumés, le financement soit utilisé comme prévu et les rapports sur les activités et les résultats du rendement soient précis.
3.6	Des activités de vérification de la conformité sont menées de façon régulière et structurée pour s'assurer que les bénéficiaires, les agents de programme et les agents régionaux d'AADNC respectent les politiques et les procédures relatives aux programmes.
Résultats et rendement	
4.1	Un cadre de gestion du rendement permet d'évaluer et de communiquer les objectifs atteints et les résultats des activités de logements.
Responsabilisation	
5.1	Les décisions en lien avec l'évaluation et l'approbation, dont les modifications et les ajustements budgétaires, sont mises en œuvre en temps opportun par les membres du personnel d'AADNC qui détiennent les pouvoirs délégués adéquats.
5.2	Les paiements sont faits par les membres du personnel d'AADNC qui détiennent les pouvoirs délégués adéquats.
5.3	L'engagement en matière de financement pour les activités de logements ne dépasse pas les niveaux décisionnels ni le budget du programme.

Critères de vérification

Gestion des risques

6.1	AADNC a mis en place un cadre de gestion du risque qui identifie et évalue les risques en lien avec les activités de logements et étaye les stratégies d'atténuation.
-----	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

www.deloitte.ca

Deloitte, l'un des cabinets de services professionnels les plus importants au Canada, offre des services dans les domaines de la certification, de la fiscalité, de la consultation et des conseils financiers grâce à un effectif de plus de 8 000 personnes réparties dans 56 bureaux. Au Québec, Deloitte exerce ses activités sous l'appellation Samson Bélair/Deloitte & Touche s.e.n.c.r.l. Deloitte & Touche s.r.l., société à responsabilité limitée constituée en vertu des lois de l'Ontario, est le cabinet membre canadien de Deloitte Touche Tohmatsu Limited.

Deloitte désigne une ou plusieurs entités parmi Deloitte Touche Tohmatsu Limited, société fermée à responsabilité limitée par garanties du Royaume-Uni, ainsi que son réseau de cabinets membres dont chacun constitue une entité juridique distincte et indépendante. Pour obtenir une description détaillée de la structure juridique de Deloitte Touche Tohmatsu Limited et de ses sociétés membres, voir www.deloitte.com/ca/apropos.