



Modèles d'autorité du logement

Modèles des Premières Nations
RAPPORT COMPARATIF

Assemblée des Premières Nations

Mai 2012

TABLE DES MATIÈRES

<i>Modèles des Premières Nations - RAPPORT COMPARATIF</i>	3
(1) COMITÉ SUR LE LOGEMENT MIS EN PLACE PAR LE CHEF EN CONSEIL	4
(2) COMMISSION DU LOGEMENT INDÉPENDANTE DOTÉE D'UN CONSEIL D'ADMINISTRATION	5
(3) COOPÉRATIVE DE LOGEMENT APPARTENANT À LA BANDE	6
(4) COMMISSION DU LOGEMENT, EN TANT QUE SOCIÉTÉ SANS BUT LUCRATIF MANDATÉE PAR LE CONSEIL	7
(5) COMMISSION DU LOGEMENT ÉTABLIE EN TANT QUE SOCIÉTÉ TIERCE SANS BUT LUCRATIF INDÉPENDANTE	8

Modèles des Premières Nations RAPPORT COMPARATIF

Dans le présent document, l'emploi du masculin n'a d'autres fins que celle d'alléger le texte.

En examinant les cinq modèles de gouvernance possibles appliqués dans les initiatives de logement abordable décrites dans les rapports précédents, il est évident que, quel que soit le modèle choisi, l'entité de gouvernance mise en place pour répondre aux besoins en logements des communautés devra agir en tant que promoteur immobilier et gestionnaire de propriétés. La commission du logement, quelle que soit sa structure, sera chargée non seulement d'acquérir et/ou de mettre sur pied des unités de logement et de planifier et élaborer des politiques pour administrer le portefeuille du logement, mais aussi d'administrer efficacement ce portefeuille de façon à assurer la durabilité des programmes ou projets d'habitations qui sont lancés.

D'une part, il s'agit d'une formidable possibilité pour les Premières Nations de s'engager vraiment et concrètement dans des activités d'autogouvernance et d'autodétermination qui leur permettront de réduire leur dépendance et leur sujétion par rapport à un financement et à des entités gouvernantes externes pour élaborer et administrer des programmes axés sur un aspect fondamental et essentiel de la vie – le droit de chacun d'avoir accès à un logement abordable et adéquat (sécuritaire et salubre). D'autre part, il ne faut pas oublier les anciens dictons, à savoir que tout pouvoir étendu comporte des responsabilités étendues : le pouvoir de déterminer ce qui est important, adéquat et nécessaire pour soi est probablement le plus fondamental et le plus important des pouvoirs, et le pouvoir de gouverner des programmes qui répondent à ces besoins d'une manière très appropriée constitue l'extension naturelle de cette autodétermination; cela va de pair avec de grandes responsabilités.

Quelle que soit la structure de gouvernance établie pour le portefeuille du logement, la commission du logement aura la responsabilité de répondre à tous les besoins en logement de tous les membres de la communauté, y compris de gérer des questions importantes, par exemple obtenir un financement pour des programmes, budgétiser la durabilité des programmes et gérer les activités quotidiennes liées à l'administration du portefeuille du logement qui pourraient être négligées, dont les inspections d'entretien journalières, hebdomadaires et mensuelles des unités de logement et la production de rapports mensuels et trimestriels.

Ainsi, la plus importante décision incombant au Chef en Conseil est celle de décider de la façon dont le portefeuille du logement sera gouverné et administré afin de répondre au mieux aux besoins de la communauté au nom de laquelle les habitations sont administrées. Le Conseil est bien placé pour décider, en son nom et celui de la communauté, de quelle façon il compte participer à l'administration du logement communautaire et des rôles particuliers de chacun. De nombreux facteurs influenceront

évidemment cette décision, dont la taille et la diversité du portefeuille, pour déterminer les besoins de la communauté (c.-à-d. est-ce que le portefeuille du logement de la communauté comprend principalement des complexes d'habitations locatifs, des initiatives d'accès à la propriété privée ou les deux? Est-ce que la Première Nation s'engagera à construire des habitations tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la réserve? Combien de personnes ou de familles ont immédiatement besoin d'un logement? Combien pour une longue durée? Est-ce que la communauté a vraiment besoin de programmes de services de soutien pour compléter les programmes de logement? Etc.), la stabilité financière de la Première Nation et la volonté de la communauté de participer à cette administration.

En fonction de ces facteurs et d'autres propres à la Première Nation en question, le Chef en Conseil devra choisir parmi les cinq modèles de gouvernance pour administrer le portefeuille du logement de la bande.

(1) COMITÉ SUR LE LOGEMENT MIS EN PLACE PAR LE CHEF EN CONSEIL

Dans le cadre de ce modèle de gouvernance, le Chef en Conseil délègue la responsabilité de certains aspects de l'administration et de la gouvernance quotidienne du portefeuille du logement de la nation à un sous-comité sur le logement (y compris une commission du logement) composé de bénévoles de la communauté et de professionnels bénévoles du secteur du logement, tout en gardant le pouvoir décisionnel final. Selon cette répartition des responsabilités, le Chef en Conseil est chargé d'obtenir le financement nécessaire pour tous les projets de logement et d'élaborer les politiques pour orienter l'administration financière et opérationnelle des projets de logement avec l'aide du comité sur le logement.

Le comité sur le logement est chargé d'élaborer des politiques pour orienter l'administration quotidienne du portefeuille du logement (y compris la planification à long terme, des études pour évaluer les besoins, le budget, etc.), soit en collaboration avec le Chef en Conseil ou après avoir obtenu l'approbation de ce dernier. Cette méthode permet de s'assurer que les préoccupations et points de vue de la communauté sont pris en compte dans les politiques du logement de la communauté, tout en veillant à ce que les membres du comité ne puissent pas tirer parti illicitement de leurs pouvoirs d'élaboration des politiques, notamment en faisant approuver les décisions du comité par une entité gouvernante (p. ex. le Chef en Conseil) qui est directement responsable de ses actes devant l'ensemble de la communauté.

La commission sur le logement relève du comité sur le logement et du Conseil. Elle est chargée d'administrer les politiques et procédures élaborées par le comité et le Conseil pour les activités quotidiennes des programmes de logements. Afin que cette méthode fonctionne de manière optimale, la Première Nation doit présenter des états financiers solides et s'efforcer de trouver des partenariats et sources de financement externes pour assurer la viabilité des projets de logements. Le Chef en Conseil doit jouer un rôle actif dans la planification, l'élaboration et la mise en œuvre des étapes du complexe d'habitations, tout en s'assurant que les politiques d'habitation soient dictées par les besoins de la communauté plutôt que par l'opportunisme politique.

*(2) COMMISSION DU LOGEMENT INDÉPENDANTE DOTÉE D'UN CONSEIL
D'ADMINISTRATION*

Dans le cadre de ce modèle de gouvernance, la responsabilité de l'administration du portefeuille du logement de la Première Nation est déléguée par le Chef en Conseil, via un mandat de la direction, à une commission sur le logement indépendante dotée d'un conseil d'administration composé de membres bénévoles non rémunérés. Le Chef en Conseil garde le pouvoir d'élaboration des politiques et la participation de la communauté est assurée par un cercle communautaire consultatif représentatif sur le plan social, qui est composé de bénévoles communautaires s'intéressant aux questions relatives au logement.

Le cercle communautaire se distingue du comité sur le logement mentionné dans le précédent modèle par l'absence de pouvoir décisionnel ou d'élaboration de politiques. Son seul lien avec le Chef en Conseil est de nature consultative. Dans ce modèle, la commission du logement est chargée d'administrer différents volets du portefeuille du logement en fonction des pouvoirs et responsabilités qui lui sont délégués par le Chef en Conseil. En général, elle est chargée de trouver (et non d'obtenir) des sources de financement pour des projets d'habitations, de budgétiser et de planifier dans le cadre de l'administration du portefeuille du logement (sujet à l'approbation du Chef en Conseil), de prendre des décisions quotidiennes en fonction des politiques et procédures élaborées par le Chef en Conseil (c.-à-d. évaluer les demandes des résidants, effectuer les calculs de la contribution des locataires, etc.) et d'assurer la gestion générale des propriétés liée aux programmes ou projets de logements (c.-à-d. effectuer les inspections et l'entretien, présenter des rapports au Chef en Conseil, surveiller les nouvelles constructions et les rénovations, collecter les paiements, etc.).

Tel qu'indiqué, le conseil d'administration de la commission du logement sera constitué de bénévoles élus issus de la communauté et du secteur du logement; le Conseil devrait bénéficier d'une représentation politique au sein du conseil d'administration. D'une part, la représentation politique peut accroître la responsabilisation de la communauté par l'intermédiaire de processus démocratiques traditionnels – c.-à-d. que si les représentants politiques faisant partie du conseil d'administration du comité sur le logement ne satisfont pas la communauté sur le plan des tâches à effectuer, leur mandat initial pourrait ne pas être renouvelé.

D'autre part, posséder une commission du logement qui est très liée aux institutions politiques locales pourrait laisser croire que les programmes de logement sont dictés par des visées politiques plutôt que par de véritables besoins de la communauté – par exemple, si la base votante du gouvernement est principalement constituée de familles à revenu moyen, elle pourrait axer ses efforts sur l'offre d'options de financement d'accès à la propriété à ce type de familles, tout en négligeant les personnes âgées à revenu faible ou fixe de la communauté ayant besoin de programmes d'aide au logement locatif.

Étant donné que l'entité responsable de l'élaboration des politiques de ce modèle de gouvernance est déjà entièrement politique, une forte présence politique au sein du

conseil d'administration de la commission pourrait contrecarrer l'équilibre et négliger les difficultés en matière de poursuite de programmes inhérentes à un changement de gouvernement.

(3) COOPÉRATIVE DE LOGEMENT APPARTENANT À LA BANDE

Dans le cadre de ce modèle de gouvernance, le Chef en Conseil propose à des membres intéressés de la communauté de conclure une entente de collaboration par laquelle ils obtiendront la responsabilité et le pouvoir de gouverner le logement communautaire à leur intention. Le portefeuille du logement est établi en tant que coopérative de logement appartenant à la bande gouvernée par un conseil d'administration, qui est composé entièrement de bénévoles élus non rémunérés issus de la communauté et du secteur du logement, au sein duquel le Conseil peut être représenté.

Les pouvoirs du conseil d'administration dépendent entièrement des pouvoirs accordés par l'acte constitutif et les règles de la coopérative. En général, les membres du conseil d'administration sont chargés d'examiner et d'approuver les budgets, les plans et les rapports financiers et de trouver les ressources financières des programmes (c.-à-d. obtenir des subventions, établir des partenariats de financement et de subvention avec le Conseil ou d'autres institutions, mobiliser des capitaux, etc.), cela en plus d'assurer les autres fonctions de gouvernance générale et de gestion immobilière requises de tout fournisseur de logements abordables.

Parmi tous les modèles de gouvernance, celui de la coopérative est le plus démocratique sur le plan structurel, car tous les locataires de la coopérative sont membres de la coopérative. Ils partagent ainsi la responsabilité d'élaborer les politiques et procédures qui seront administrées en leur nom par le conseil d'administration de la coopérative. Dans ce modèle, le Chef en Conseil est pratiquement absent de la gouvernance du portefeuille du logement; il lui est toutefois recommandé d'exiger des rapports financiers et opérationnels annuels au conseil d'administration afin de s'assurer que ce dernier gouverne le portefeuille du logement conformément à son mandat. Les coopératives sont aussi intrinsèquement responsables par l'intermédiaire de leur structure organisationnelle démocratique et des lois provinciales régissant certains aspects des activités des coopératives.

Bien que les problèmes d'influence politique soient pratiquement inexistant dans ce modèle de gouvernance, les coopératives peuvent avoir de la difficulté à trouver des membres de la communauté souhaitant servir en tant que bénévoles au sein du conseil d'administration et à obtenir suffisamment de capitaux pour financer des projets lorsque l'appui provincial est absent ou insuffisant et lorsque les membres de la coopérative ne sont pas en mesure de fournir suffisamment de capitaux propres.

Selon l'avis général, une fois que des complexes d'habitations gérés par une coopérative ont été mis sur pied et lancés, les avantages inhérents à une gouvernance pratique de la communauté l'emportent sur les difficultés en insufflant un sentiment de propriété et de fierté communautaires. En général, les complexes des coopératives sont bien gérés et les

propriétés sont bien entretenues pour la simple raison que les promoteurs et gestionnaires sont des résidants et/ou membres de la coopérative.

(4) COMMISSION DU LOGEMENT, EN TANT QUE SOCIÉTÉ SANS BUT LUCRATIF MANDATÉE PAR LE CONSEIL

Dans le cadre de ce modèle de gouvernance, le Chef en Conseil confie l'administration du portefeuille du logement à une société sans but lucratif appartenant à la communauté, qui est administrée par un conseil d'administration constitué de bénévoles élus au nom de la communauté. Les activités de la société, dont la production de rapports, sont gouvernées par le mandat confié par le Chef en Conseil ainsi que par les lois provinciales régissant la constitution en société sans but lucratif et les propres statuts et règlements de la société sans but lucratif; cette mesure permet de s'assurer que la société est responsable devant le Chef en Conseil, les membres de la société et l'ensemble de la communauté qu'elle sert.

Le Chef en Conseil devrait être représenté au sein du conseil d'administration de la société; celle-ci agit indépendamment des activités quotidiennes du Conseil. Le conseil d'administration est chargé de définir les statuts et règlements de la société et d'établir les buts et l'objectif général de celle-ci en collaboration avec d'autres membres de la société. Il doit également présenter un rapport annuel sur toutes les activités de la société au Chef en Conseil. En tant que propriétaire de la société, la communauté peut participer aux activités de celle-ci. Étant donné que tous les membres de la communauté peuvent devenir membres de la société, ils ont un droit de vote et de parole aux réunions de la société.

Comme dans le cas d'une coopérative de logement, les membres de la communauté contrôlent vraiment le domaine du logement dans la communauté. Non seulement toute influence politique susceptible de viser les activités de la commission du logement est en grande partie évitée, mais une responsabilisation communautaire continue aussi d'être assurée.

En tant que société capitalisée, la société sans but lucratif est capable de mobiliser des fonds de manière indépendante, d'obtenir un financement pour des projets de logement et d'agir en tant que garant lorsque des membres de la communauté demandent un financement à une source externe. Toute limite du pouvoir de la société dans la conclusion d'accords ou d'ententes juridiques concernant les ressources de la bande est clairement définie dans le mandat d'administration du portefeuille du logement confié par le Chef en Conseil.

Ce modèle de gouvernance a l'avantage d'éliminer tout passif éventuel lié aux nouveaux complexes d'habitations du portefeuille financier de la bande et de le transférer à la commission indépendante, ce qui réduit les risques auprès d'autres institutions financières de la bande – un modèle qui est présent dans les deux premiers modèles de gouvernance (le comité sur le logement établi par le Chef en Conseil et la commission du logement indépendante dotée d'un conseil d'administration).

(5) COMMISSION DU LOGEMENT ÉTABLIE EN TANT QUE SOCIÉTÉ TIERCE SANS BUT LUCRATIF INDÉPENDANTE

Dans le cadre de ce modèle de gouvernance, le Chef en Conseil n'est pas responsable de l'administration du portefeuille du logement : celle-ci est confiée à une société tierce sans but lucratif qui est indépendante sur le plan de l'appartenance, de la gouvernance et de l'administration. Le Conseil confie à une société tierce sans but lucratif indépendante le pouvoir de gouverner et d'administrer tous les aspects du portefeuille du logement de la Première Nation. Bien que la société sans but lucratif doive fonctionner dans les limites légales de tout règlement du Conseil, elle est gouvernée par un conseil d'administration indépendant constitué de bénévoles n'ayant aucune représentation politique.

Le conseil d'administration est composé de représentants de la communauté et de l'industrie, Ceux-ci élaborent des politiques et procédures pour l'administration du portefeuille du logement, recueillent des fonds, obtiennent un financement pour les programmes de logement et présentent des rapports annuels sur les activités de la société au Chef en Conseil et à la communauté. La société est responsable de tous les volets de la mise sur pied et de l'entretien ou gestion des logements de la Première Nation. Afin de faciliter les initiatives de financement et d'accès à la propriété, elle constitue une fiducie immobilière avec le Conseil. Celle-ci obtient le droit d'exercer un pouvoir sur les terres de la bande et détient des biens immobiliers en fiducie au nom de la bande.

Sur le plan structurel, ce modèle d'administration peut être de niveaux différents au sein de diverses structures organisationnelles. Par exemple, une société pourrait être responsable du portefeuille du logement d'une seule Première Nation par l'intermédiaire d'ententes conclues au niveau local entre la société indépendante et la Première Nation; les politiques et procédures d'administration du portefeuille du logement seraient entièrement propres à la bande. La société pourrait être structurée comme une « société chapeautant plusieurs entités » aux niveaux provincial, territorial et régional pour administrer le logement dans la région. Dans ce cas-ci, elle conclut une entente avec chaque Première Nation et s'appuie sur des principes et critères directeurs unificateurs pour la mise à disposition de logements dans l'ensemble de la région, tout en favorisant une autonomie en matière d'administration d'une nation à l'autre afin de prendre en compte les situations et besoins propres à chaque communauté.

La participation de la communauté s'effectue par l'intermédiaire d'un cercle communautaire (ou des cercles numérotés, si le modèle global d'une organisation en société est mis en œuvre) et d'une représentation au sein du conseil d'administration de la société. Un cercle communautaire constitué de représentants de la communauté est formé pour informer la société sur les questions propres à la communauté, entre autres les besoins en logement (p. ex. la construction de nouvelles habitations par rapport aux améliorations et à la modernisation, le logement locatif par rapport aux programmes d'accès à la propriété, etc.), les besoins en programmes spéciaux (p. ex. les programmes d'aide à la vie autonome ou les programmes d'aide des aînés) et l'adaptation aux différences culturelles. Le cercle ne possède aucun pouvoir de gouvernance. Cependant, afin d'assurer une administration optimale du portefeuille du logement de la nation, il est essentiel que les membres de la communauté disposent d'un moyen de faire connaître

leurs préoccupations. Et il est souhaitable que l'autorité tire parti de cette source d'information précieuse pour élaborer une politique et diriger ses affaires.

Dans le cadre de ce modèle, la responsabilité de la bande à l'égard des projets de logements est entièrement transférée à la société et n'est d'aucune façon mentionnée dans les états financiers de la bande. De plus, toute demande d'institution financière extérieure relative à un financement (p. ex. les prêts et prêts hypothécaires pour des complexes locatifs et les garanties de prêts pour les membres de la communauté) est évaluée en se servant des états financiers de la société et non à ceux de la bande. Cette procédure permet aux nations ayant des antécédents financiers instables de bénéficier d'une « marge » vis-à-vis des institutions financières et facilite le financement de programmes de mise sur pied de complexes d'habitations pour l'accès à la propriété et la location. La responsabilisation est garantie par les exigences en matière de production de rapports mentionnées dans les statuts et règlements de la société, les lignes directrices provinciales régissant la tenue des livres et l'établissement de rapports d'entreprises et les exigences du Conseil en matière de production de rapports. Quant à la responsabilisation de la communauté, elle est assurée par le cercle communautaire susmentionné.