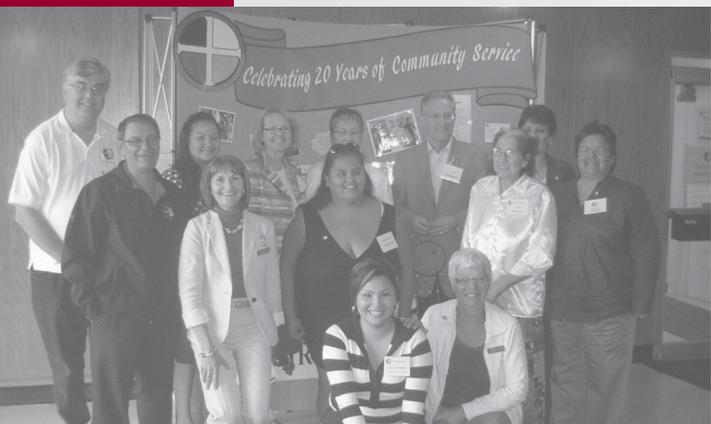


Senate



Sénat

CANADA



PAUVRETÉ, LOGEMENT, ITINÉRANCE: LES TROIS FRONTS DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Comité sénatorial permanent des affaires
sociales, des sciences et de la technologie

Rapport du Sous-comité sur les villes

L'honorable Art Eggleton C.P., président
L'honorable Hugh Segal, vice-président

Décembre 2009

Table des matières

Table des matières.....	i
Ordre de renvoi.....	1
Membres.....	2
Avant-propos.....	3
Résumé.....	5
Témoignages.....	6
Pauvreté.....	7
Stratégies de réduction de la pauvreté.....	8
Assurance-emploi.....	8
Formation et éducation.....	10
Santé.....	11
Transfert de revenus par le truchement du régime fiscal.....	12
Logement et itinérance.....	13
Programmes ciblant les groupes surreprésentés.....	16
Autochtones.....	16
Nouveaux arrivants au Canada.....	16
Approches fondées sur les droits.....	17
Cause commune.....	18
Diffusion des connaissances.....	19
Section 1 – Introduction.....	21
Méthode.....	22
Études précédentes.....	23
Le rapport Croll.....	23
« Le point critique ».....	27
Rapports récents de comités sénatoriaux.....	27
Jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.....	27
Pauvreté en milieu rural.....	28
Viellissement.....	28
Rapports du Comité.....	29
Pauvreté infantile.....	29
Santé mentale.....	29
Santé des populations.....	29
Analyses.....	30
Contraintes.....	31
Structure du rapport.....	32
Section 2 : La pauvreté.....	33
2.1 Problèmes persistants.....	34
Le piège de l'aide sociale.....	34
Taux effectif marginal d'imposition.....	35
Épuisement de l'avoir.....	38
Précarité du revenu.....	39
Insuffisance du revenu.....	39
Pauvreté chez les enfants.....	40
Coûts de la pauvreté.....	42

Calcul des coûts.....	43
La pauvreté chez les travailleurs	47
Emplois précaires	48
Salaire minimum	50
Assurance-emploi.....	52
Accès limité.....	53
Périodes de prestations limitées.....	56
Adaptation aux changements économiques	58
Soutien aux parents	59
Maladies de moyenne durée et intermittentes	59
Érosion du principe de base du régime.....	60
Formation financée par l'assurance-emploi.....	62
Éducation et formation.....	63
Éducation préscolaire.....	64
Éducation élémentaire et intermédiaire.....	65
Achèvement des études secondaires.....	65
Éducation postsecondaire	69
Alphabétisme.....	72
Autre formation	73
Accès aux services de santé	74
Géographie, revenu et état de santé.....	74
Accès aux services liés à la santé	78
2.2 Pratiques prometteuses	79
Approches fondées sur la collectivité.....	79
Approches fondées sur les droits.....	81
Lois nationales.....	81
Obligations internationales.....	82
Transfert de revenus aux particuliers pour réduire la pauvreté.....	84
Soutien des personnes âgées : Sécurité de la vieillesse et Supplément de revenu garanti.....	85
Soutenir les enfants et leur famille : Prestation nationale pour enfants.....	86
Crédit pour taxe sur les produits et services	87
Transferts aux provinces : Transfert canadien en matière de programmes sociaux	87
Rendre le travail payant.....	88
Prestation fiscale pour le revenu de travail	88
Stratégies de réduction de la pauvreté.....	88
Initiatives locales	91
Les tremplins	93
Apporter un réconfort	96
Section 3 – Le logement.....	99
3.1 Problèmes persistants.....	99
Abordabilité	99
Offre insuffisante	102
Appui fédéral.....	103
Offre dans le secteur privé	105
Coûts fonciers	106
Financement à court terme	107
Discrimination.....	109
3.2 Pratiques prometteuses	110

Démarches situationnelles	110
Approches fondées sur les droits.....	111
Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL)	113
Initiative en matière de logement abordable.....	115
Fonds fiduciaires pour le logement	115
Appui à l'accession à la propriété	117
Avantages stratégiques et autres considérations.....	117
Modèles d'accession à la propriété à prix abordable	119
Allocations de logement.....	121
Stratégies de logement.....	122
Initiatives locales	124
Le logement, un point de départ	125
Logement social.....	125
Expiration des subventions de fonctionnement	126
Accession à la propriété de logements à prix abordable	126
Section 4 – L'itinérance	127
4.1 Problèmes persistants.....	127
Coût de l'itinérance	127
Santé et itinérance	132
4.2 Pratiques prometteuses	135
Initiative nationale pour les sans-abri/Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance	135
Plans de lutte contre l'itinérance.....	136
Priorité au logement	137
Initiatives locales	138
Refuges d'urgence.....	139
Sortir de l'itinérance.....	140
Jeunes sans-abri.....	141
Section 5 – Les groupes surreprésentés	143
5.1 Personnes seules	144
Aperçu	144
5.2 Personnes handicapées	148
Aperçu	148
Problèmes persistants.....	153
Absence de politique cohérente.....	153
Le « système » de soutien du revenu pour les personnes handicapées	153
Pratiques prometteuses	158
Fonds d'intégration	158
Régime enregistré d'épargne-invalidité (REEI).....	159
Ententes relatives au marché du travail visant les personnes handicapées	159
5.3 Nouveaux arrivants au Canada	160
Aperçu	160
Pauvreté.....	161
Immigrants.....	161
Demandeurs du statut de réfugié	164
Logement	164
Itinérance.....	166
Deuxième génération.....	167

Problèmes persistants	167
Emploi.....	168
Accès à des revenus.....	170
Exigence de résidence.....	171
Ententes du Canada avec d'autres pays.....	171
Pratiques prometteuses	174
Services d'aide à l'établissement	174
Initiatives de reconnaissance des titres de compétences.....	174
Programmes de transition	175
5.4 Chefs de famille monoparentale.....	175
Aperçu	175
5.5 Autochtones	178
Compétence	178
Aperçu	179
Problèmes persistants	182
Ententes relatives à la compétence	182
Financement insuffisant pour le logement hors réserve	183
Accès à des services adaptés à la culture	185
Perte des prestations	186
Pratiques prometteuses	186
Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain	186
Fiducie pour le logement abordable	188
Centres d'amitié	188
Programmes relatifs au marché du travail.....	189
Itinérance	190
Section 6 – Cause commune	191
Secteur bénévole.....	191
Problèmes persistants	192
Exigences de déclaration	192
Insuffisance du financement.....	194
Pratiques prometteuses	194
Approche pangouvernementale à tous les paliers	195
Collaboration intergouvernementale.....	196
Collaboration intersectorielle	197
Diffusion des recherches, des données et des connaissances	198
Reddition de comptes.....	199
Résumé des recommandations.....	201
Pauvreté.....	201
Des revenus suffisants et le « piège de l'aide sociale ».....	201
Assurance-emploi.....	202
Instruction et formation.....	203
Santé.....	204
Régime fiscal.....	205
Logement et itinérance.....	205
Logement	205
Itinérance.....	206
Approche intégrée en matière de logement et d'itinérance.....	206
Autochtones.....	207

Nouveaux arrivants.....	208
Cause commune.....	209
Secteur associatif.....	209
Gouvernements provinciaux.....	209
Collaboration multisectorielle.....	210
Annexe 1 – Glossaire.....	211
Annexe 2 – Liste des témoins.....	213
Annexe 3 - Outils d'analyse.....	229
Secteur public, secteur privé et bénévolat.....	229
Cycle de vie.....	229
Analyse de la diversité.....	230
Sexe.....	230
Race.....	231
Intersectionnalité.....	232
Divergences régionales.....	232
Compétences.....	233
Annexe 4 - Initiatives locales.....	235
Pauvreté.....	235
Passeport pour ma réussite Canada.....	235
Circle Project Association.....	237
Urban Circle Training Centre.....	239
Collingwood Neighbourhood House.....	241
Dispensaire diététique de Montréal.....	244
Community Kitchen Program de Calgary.....	246
Organisme Jeunesse au soleil.....	248
Hospitality Project.....	249
Stella Burry Community Services, Stella's Café.....	251
North End Community Health Centre.....	254
Rainbow Youth Centre.....	256
Dalhousie Legal Aid Service.....	258
Logement.....	259
Revitalisation du secteur de Regent Park.....	259
Gabriel Housing Corporation.....	262
Supportive Housing for Young Mothers.....	263
Options for Homes.....	265
<i>Problème</i>	265
<i>Solution</i>	265
<i>Bilan</i>	266
Lookout Emergency Aid Society.....	267
Boyle Street Community Services Co-op.....	270
Housing Support Centre, Metro Non-Profit Housing Association.....	272
Building Futures.....	274
Sage House.....	275
L'Abri en Ville.....	277
Youth Emergency Shelter Society.....	279
Avenue 15 et RADAR.....	281
WoodGreen Community Services, programme Homeward Bound.....	284

Annexe 5 - Stratégies provinciales et locales relatives à la pauvreté, au logement et à l'itinérance	287
Stratégies de réduction de la pauvreté.....	287
Stratégies provinciales	287
Stratégies locales de réduction de la pauvreté.....	293
Stratégies et plans de logement	294
Stratégies provinciales	294
Stratégies locales de logement.....	301
Stratégies de lutte contre l'itinérance.....	306
Calgary.....	307
Vancouver.....	308
Toronto	311
Ottawa.....	312
Annexe 6 – Liste des recommandations.....	315

Ordre de renvoi

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 24 février 2009 :

L'honorable sénateur Eggleton, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Fairbairn, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, des enjeux sociaux d'actualité pour les grandes villes canadiennes. Que le comité soit plus particulièrement autorisé à examiner :

- a) la pauvreté, le logement et l'itinérance;
- b) la cohésion et l'inclusion sociales;
- c) les économies urbaines;
- d) des modèles de collaboration et de coopération entre gouvernements;

Que l'étude soit nationale et accorde une attention spéciale à la plus importante collectivité urbaine de chacune des provinces;

Que le rapport propose des solutions, en mettant l'accent sur la coopération entre les administrations fédérale, provinciales et municipales;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet depuis le début de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 30 juin 2011 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Membres

L'honorable Art Eggleton, C.P., président

L'honorable Hugh Segal, vice-président

Ainsi que

Les honorables sénateurs suivants ont participé à l'étude :

Jane Cordy

Lillian Eva Dyck

Wilbert Joseph Keon

Yonah Martin

Jim Munson

Autres sénateurs ayant participé de temps en temps à cette étude :

L'honorable sénateur Callbeck, Champagne, C.P., Cook, Fairbairn, C.P., et Pépin.

Le comité tient à remercier les membres du personnel suivants qui ont travaillé fort à la préparation du rapport.

Bibliothèque du Parlement :

Havi Echenberg

Avec l'aide de :

Sandra Elgersma

Robin Wisener

Direction des comités :

Keli Hogan, greffière du Comité

Monique Régimbald, adjointe administrative

Avant-propos

Les villes sont essentielles à la prospérité du Canada. Elles sont les moteurs de l'économie, les piliers de la culture et les points d'intersection de nombreuses questions nationales, régionales et locales. La place importante qu'occupent les villes sur le plan de la santé et du dynamisme du Canada est à l'origine de la décision du Comité d'étudier la situation actuelle quant à la pauvreté, au logement et à l'itinérance dans les villes canadiennes.

Après avoir entendu de nombreux experts, effectué des visites, organisé des tables rondes et, plus important encore, reçu les témoignages de personnes vivant dans la pauvreté et de personnes sans abri, force nous est de conclure que malheureusement beaucoup trop de Canadiens en milieu urbain vivent sous le seuil de la pauvreté, que beaucoup trop de gens ont du mal à trouver un logement et à le conserver et que de plus en plus de Canadiens sont sans abri. En dépit des efforts consciencieux et des nombreuses pratiques prometteuses des gouvernements, du secteur privé et des organismes communautaires qui viennent en aide à une foule de Canadiens, le système qui vise à éliminer la pauvreté est considérablement défaillant et confine souvent les gens dans la pauvreté. Ce système doit être remanié.

Pour les millions de Canadiens qui luttent quotidiennement contre la privation, cela signifie des choix difficiles : se nourrir convenablement ou payer le loyer; poursuivre des études ou y renoncer pour trouver un gagne-pain afin de subvenir aux besoins de la famille. En luttant ainsi pour joindre les deux bouts, ces familles canadiennes ne peuvent pas même entrevoir le jour où elles s'en sortiront.

Le problème rejaillit sur tous les membres de la société et témoigne de notre incapacité à changer le cours des choses ou de notre manque de volonté à cet égard. Nous croyons que le Canada, les provinces et le secteur privé peuvent et doivent faire mieux.

Les témoignages présentés au Comité font clairement ressortir ce que la pauvreté coûte à chacun de nous : elle accroît le coût des services de santé, ajoute au fardeau du maintien de l'ordre et amoindrit les résultats en matière d'éducation. Ces facteurs réduisent à leur tour la productivité, la souplesse de la main-d'œuvre, la longévité de même que l'expansion économique et le progrès social, ce qui représente des coûts énormes pour les contribuables, pour les caisses de l'État et des provinces, de même que pour le solide potentiel de l'économie de consommation canadienne.

Cette situation inacceptable a incité le Comité à formuler des recommandations essentielles, vastes et progressives qui vont au-delà de la paralysie de la « dépendance envers la voie choisie » qui caractérise la politique fédérale et provinciale des gouvernements de toutes appartenances depuis des décennies.

Nous croyons que l'élimination de la pauvreté et de l'itinérance est non seulement une priorité humaine et honnête de toute démocratie civilisée, mais aussi une priorité absolument essentielle à toute économie productive qui progresse et qui bénéficie des forces et des habiletés de tous ses membres.

Le présent rapport contient 72 recommandations. En voici quelques-unes que le Comité a faites au gouvernement fédéral :

- **Avoir pour objectif principal de sortir les Canadiens de la pauvreté de manière à éliminer celle-ci complètement [recommandation 1];**
- **De concert avec les provinces, chercher à atteindre l'objectif consistant à accorder aux assistés sociaux un soutien financier correspondant au moins au seuil de faible revenu après impôt [recommandation 4];**
- **Examiner davantage la possibilité d'offrir un revenu annuel de base fondé sur un impôt négatif [recommandation 5];**
- **Coordonner à l'échelle nationale l'élaboration d'une initiative fédérale-provinciale sur l'apprentissage des jeunes enfants [recommandation 16];**
- **Afin de réduire la pauvreté infantile, accroître la Prestation nationale pour enfants de façon qu'elle s'établisse à 5 000 dollars d'ici 2012 [recommandation 34];**
- **S'engager à bonifier la Prestation fiscale pour le revenu de travail afin que les prestataires aient au moins le seuil de faible revenu [recommandation 35];**
- **De concert avec les provinces, élaborer une stratégie nationale de logement et de lutte contre l'itinérance [recommandation 44];**
- **Établir un revenu de base pour tous les Canadiens handicapés [recommandation 53];**
- **Utiliser la Stratégie pour Autochtones vivant en milieu urbain comme plateforme pour accroître les investissements et la collaboration afin de s'attaquer aux problèmes de pauvreté et de logement des Autochtones [recommandation 66].**

Nous devons une fois pour toutes briser le cycle de la pauvreté au Canada et en extirper le fardeau accablant. Nous le devons aux millions de Canadiens qui luttent quotidiennement contre la pauvreté. Nous le devons aussi à l'ensemble du Canada.

Il faut maintenant passer à l'action!

L'honorable Art Eggleton, C. P., président L'honorable Hugh Segal, vice-président



Résumé

Chargé d'étudier les conditions sociales dans les villes canadiennes, le Sous-comité sur les villes du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a choisi de se pencher d'abord sur les personnes marginalisées dans ces villes à cause de la pauvreté et de problèmes de logement pouvant aller jusqu'à l'itinérance. Il s'est donné comme point de départ l'examen des personnes les plus vulnérables parmi les habitants des villes.

Il a voulu déterminer comment les gouvernements, les entreprises et le secteur bénévole pouvaient aider les gens à échapper à la pauvreté. À son grand désarroi, il a découvert que des décennies de politiques sociales adoptées par différents ordres de gouvernement ont abouti à deux résultats éventuellement dévastateurs.

Tout d'abord, dans les cas où les programmes fonctionnent et où une personne bénéficie de toutes les mesures possibles de soutien social et de soutien du revenu, le revenu dont elle dispose la maintient malgré tout trop souvent dans la pauvreté plutôt que de lui permettre de participer pleinement à la vie économique et sociale de sa collectivité. Le Comité a entendu les témoignages d'un large éventail de personnes ayant une expérience directe de la pauvreté et de l'itinérance, de représentants du gouvernement, de membres d'organisations du secteur bénévole et d'analystes qui ont décrit des initiatives et des résultats remarquables, ceux-ci sont généralement rares et se présentent à petite échelle plutôt que d'être habituels et prévus.

Ensuite, dans les pires cas, les politiques et programmes actuels entraînent des gens dans le piège de la pauvreté en ayant l'effet pervers et non voulu de rendre presque impossible pour trop de gens de ne pas compter sur les programmes de sécurité du revenu et même sur les refuges pour sans-abri. Le fait de se trouver un emploi devrait permettre à une personne d'avoir un revenu suffisant pour subvenir à ses besoins essentiels et à ceux de sa famille. Les programmes qui piègent les bénéficiaires dans la pauvreté leur fournissent un revenu trop maigre pour répondre à ces besoins.

Le Comité ne croit pas que ces résultats soient inévitables. En fait, les programmes fédéraux qui visent à sortir les Canadiens âgés de la pauvreté se sont révélés extrêmement, voire complètement, efficaces, permettant à de nombreux aînés d'échapper à la pauvreté et faisant en sorte qu'aucune personne âgée ne vive dans une grande pauvreté. Bien que le fédéralisme puisse entraîner des complications dans les programmes, il est aussi très efficace lorsqu'il y a un objectif commun. Par exemple, bien des provinces ont adapté la Prestation fiscale pour le revenu de travail (un programme fédéral) pour miser sur des initiatives, nouvelles ou existantes, conçues pour assurer un revenu additionnel aux travailleurs à faible revenu, ce qui a donné lieu à des prestations plus généreuses aux personnes admissibles dans ces provinces. Nous savons que le gouvernement fédéral peut influencer grandement le cours des choses, et la collaboration entre gouvernements peut bonifier les avantages offerts par les programmes fédéraux.

Pourtant, très souvent, ce n'est pas le cas. Il existe des instruments fédéraux qui offrent un supplément de revenu à presque tous les Canadiens, mis à part ceux qui sont adultes et considérés comme pouvant subvenir à leurs besoins. Ainsi, des programmes comme la

Prestation nationale pour enfants, la Sécurité de la vieillesse/le Supplément de revenu garanti (SV/SRG) pour les personnes âgées, et la Prestation fiscale pour le revenu de travail pour les travailleurs à faible revenu se sont tous révélés efficaces, quoique les prestations pour enfants et celles pour travailleurs ne sont pas suffisantes pour leur permettre d'échapper vraiment à la pauvreté.

Le Comité a également constaté que certains groupes sont particulièrement défavorisés sur le plan du revenu et du logement : les personnes seules, les personnes handicapées, les Autochtones, certains nouveaux arrivants (immigrants récents et demandeurs du statut de réfugié) et les chefs de famille monoparentale. Ces groupes sont surreprésentés parmi les pauvres, les sans-abri, les décrocheurs et les personnes ayant des capacités limitées de lecture et d'écriture. En dépit d'une vaste gamme de programmes visant à les aider, surtout les nouveaux arrivants, les Autochtones en milieu urbain et les personnes handicapées, les résultats recherchés ne sont pas atteints. Le sexe et l'origine raciale compliquent considérablement les défis que doivent relever ces groupes et il en résulte une discrimination encore plus grande.

Le Comité reconnaît l'urgence de trouver des solutions pour ces groupes, surtout en période de récession et d'instabilité économique. Il cherche à faire en sorte que les programmes et politiques actuels donnent de l'espoir grâce à un engagement envers l'éducation, la formation et l'emploi et permettent aux participants de trouver leur place dans des emplois, des écoles et des collectivités où ils peuvent profiter des possibilités qui sont offertes à tous.

Témoignages

Dans le cadre de plus de 35 audiences, de cinq tables rondes et de visites auprès de 20 organismes dans neuf villes du Canada, le Comité a entendu plus de 175 témoins, certains vivant dans la pauvreté ou dans l'itinérance, d'autres travaillant pour des organismes communautaires, et d'autres encore travaillant comme analystes pour des universités, des groupes de réflexion et des organismes bénévoles nationaux. Avant chaque visite sur le terrain et chaque audience, les membres du Comité ont lu le résumé de recherches importantes menées récemment sur les trois principaux thèmes à l'étude.

Le Comité s'est fondé sur les témoignages d'expériences vécues, les conversations avec des personnes aux prises avec ces problèmes dans les grandes villes canadiennes, et l'avis d'experts en politiques, et il s'est appuyé sur de l'information et des données à jour. Il a examiné l'incidence des politiques et programmes actuels sur les individus, et il a accueilli les suggestions sur les améliorations qui pourraient être apportées à ces politiques et à ces programmes afin de créer de véritables possibilités pour les personnes marginalisées par l'itinérance et la pauvreté ou menacées par ces problèmes.

Dans le cadre de sa recherche, de ses audiences et de ses visites sur le terrain, le Comité a pris connaissance de « pratiques prometteuses », de programmes et d'initiatives réussissant particulièrement bien à sortir les gens de la pauvreté, du logement précaire et de l'itinérance et à les aider à accéder à la sécurité économique et sociale. Le rapport mentionne ces initiatives locales dans chaque section et fournit de l'information plus détaillée au sujet de chacune dans une annexe du rapport.

Le rapport sur lequel porte le présent résumé contient des témoignages, des exemples et des données qui appuient les recommandations.

Pauvreté

Lorsqu'il s'est penché sur les programmes de sécurité du revenu, y compris les avantages fiscaux, l'aide sociale, l'assurance-emploi, la SV et le SRG, le Comité a examiné plus particulièrement leur pertinence, leur fiabilité et leur efficacité. Il a cherché à répondre à diverses questions. Les Canadiens ont-ils un revenu suffisant pour leur permettre de bien vivre? De quelle façon les politiques et les programmes s'harmonisent-ils? Tous les Canadiens ont-ils eu la possibilité de parfaire leur éducation et de perfectionner leurs compétences à toutes les étapes de la vie? Les personnes qui ont des problèmes de santé et des déficiences pourraient-elles obtenir le revenu et les services dont elles ont besoin sans devoir abandonner l'idée d'un retour au travail ou aux études? Les programmes et les politiques ont-ils créé des possibilités ou des obstacles? Dans les ménages à faible revenu, les parents peuvent-ils répondre aux besoins de leurs enfants, y compris leur préparation à l'école et la capacité de terminer leurs études?

Selon une observation importante qui a tout particulièrement intéressé le Comité, de nombreux programmes de soutien du revenu maintiennent les gens dans la pauvreté plutôt que de leur permettre d'y échapper. C'est pourquoi le Comité formule les recommandations générales suivantes au sujet de la pauvreté.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- **ait pour objectif fondamental en matière de lutte contre la pauvreté de faire sortir les Canadiens de la pauvreté au lieu de les aider à mieux y vivre, dans le cadre des programmes visant à enrayer la pauvreté et l'itinérance, et qu'il collabore avec les provinces et les territoires pour qu'ils adoptent un objectif semblable [recommandation 1];**
- **modifie tous ses programmes de sécurité du revenu, tels que l'assurance-emploi, afin de mieux protéger les Canadiens des ménages à faible revenu qui sont sans revenu pendant de courtes périodes [recommandation 3];**
- **fixe avec les provinces l'objectif voulant que les particuliers et les familles, peu importe les motifs de leurs besoins, reçoivent un revenu total correspondant au moins au seuil de faible revenu après impôt [recommandation 4];**
- **publie d'ici le 31 décembre 2010 un livre vert qui présentera les coûts et les avantages des mesures actuelles de soutien du revenu et de différentes options visant à réduire et à éliminer la pauvreté, y compris un revenu annuel de base fondé sur un impôt négatif, ainsi qu'une évaluation détaillée des projets pilotes concernant un revenu de base qui ont été menés au Nouveau-Brunswick et au Manitoba [recommandation 5];**
- **rétablisse un salaire minimum fédéral de 10 \$ l'heure, indexé en fonction de l'Indice des prix à la consommation, et qu'il exige de ses fournisseurs de**

biens et de services qu'ils versent à leurs employés un salaire au moins équivalent [recommandation 6].

Le Comité recommande que les gouvernements provinciaux relèvent les limites actuelles sur l'avoir des personnes admissibles pendant les six à douze premiers mois, afin de permettre aux gens qui bénéficient de l'aide sociale sur une courte période de garder les ressources dont ils ont besoin pour se réintégrer au marché du travail et rétablir leur situation financière [recommandation 2].

Stratégies de réduction de la pauvreté

Des organisations nationales ont présenté au Comité des recommandations sérieuses concernant diverses mesures, notamment une stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Le Comité a étudié les stratégies provinciales et locales à cet égard en tenant particulièrement compte des recommandations relatives aux politiques et aux programmes fédéraux.

Le Comité a choisi de mettre l'accent sur les modifications concrètes à apporter aux programmes fédéraux, dont certaines ont été recommandées par des initiatives provinciales et locales, afin de hausser le revenu des Canadiens au moyen de programmes fédéraux d'assurance sociale et de sécurité du revenu et d'appuyer les efforts en cours dans plus de la moitié des provinces canadiennes et dans de nombreuses localités. Des recommandations précises sur ces programmes de sécurité du revenu sont présentées ci-après; à court terme, le Comité formule la recommandation suivante portant sur l'appui aux initiatives provinciales.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les autorités provinciales, cible, dans ses investissements, les projets d'infrastructure sociale prêts à être mis en œuvre, en particulier dans les domaines du logement, des services sociaux et de la sécurité du revenu où les capacités de service peuvent être rapidement accrues par des investissements accélérés dans le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, parallèlement aux investissements dans les projets d'infrastructure physique, afin de lutter contre la récession [recommandation 36].

Assurance-emploi

Le Comité a appris que les programmes fédéraux offrent généralement les instruments nécessaires pour obtenir les résultats auxquels chaque Canadien voudrait arriver. Les ratés de ces programmes sont souvent liés à leur conception : critères d'admissibilité, niveau des mesures de soutien ou des prestations et durée de l'aide. Le meilleur exemple à cet égard est l'assurance-emploi (AE). La récente prolongation de la période de prestations pour tous les demandeurs admissibles et les prestations spéciales pour les personnes ayant occupé un emploi pendant de longues périodes et demandé des prestations que pendant de courtes périodes sont des solutions heureuses à la crise à court terme, mais elles ne corrigent pas les lacunes et les iniquités du programme à long terme, surtout en ce qui a trait à l'accès à la formation financée par l'AE.

Le Comité a entendu des témoignages au sujet de l'élargissement de l'AE par rapport à ses débuts de programme d'assurance sociale afin d'appuyer les travailleurs saisonniers et d'offrir des prestations pour certaines périodes prévues de chômage, notamment des prestations parentales et des prestations de compassion. Les témoins avaient des divergences d'opinions

sur la question de savoir si ces programmes doivent continuer à être offerts par l'AE ou faire partie d'autres programmes sociaux. Le Comité a choisi la solution à court terme qui consiste à maintenir ces programmes dans le régime d'AE. Par conséquent, il présente les recommandations suivantes visant à améliorer l'assurance-emploi et à contribuer à prévenir la pauvreté.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- établit un nouveau programme offrant une protection contre les pertes de revenu dues à l'interruption prolongée d'un emploi aux personnes qui ne sont pas visées par la *Loi sur l'assurance-emploi* [recommandation 7];
- modifie la *Loi sur l'assurance-emploi* pour que les travailleurs qui perdent leur emploi après de longs états de service puissent toucher des prestations sur une plus longue période et pour que la période de prestations prolongée ne soit pas fondée uniquement sur les taux de chômage régionaux [recommandation 8];
- supprime le délai de carence de deux semaines pour les personnes qui reçoivent des prestations de compassion ou des prestations parentales du régime d'assurance-emploi [recommandation 9];
- remanie le régime d'assurance-emploi pour qu'il permette des ajustements en fonction des ralentissements économiques prévus au lieu de tenir compte uniquement de l'expérience récente [recommandation 10];
- modifie le régime d'assurance-emploi de façon à rendre les travailleurs autonomes admissibles aux prestations parentales; les cotisations seraient semblables à celles qui sont versées par les salariés admissibles [recommandation 11];
- porte progressivement la durée des prestations de maladie du régime d'assurance-emploi à 50 semaines pour que les personnes admissibles qui ont une maladie ou une incapacité de moyenne durée reçoivent un soutien approprié [recommandation 12];
- envisage le rétablissement de la pratique fondée sur les antécédents des employeurs dans tout projet de remaniement ou de réforme du régime d'assurance-emploi [recommandation 13];
- donne accès à la formation financée par l'AE aux personnes qui ont cotisé au régime au fil du temps, mais qui ne sont pas admissibles aux prestations [recommandation 14];
- voie à ce que la formation financée par le régime d'AE englobe les cours de langue avancés ainsi que la formation permettant aux personnes qui ont acquis des titres de compétence à l'étranger de les faire reconnaître au Canada [recommandation 15].

Formation et éducation

Les audiences et les travaux de recherche du Comité ont permis à celui-ci de prendre clairement conscience de l'importance de l'éducation et de la formation dans le revenu d'un ménage et de l'existence troublante d'obstacles à l'accès pour de nombreuses personnes, notamment les groupes surreprésentés parmi les pauvres; la sous-représentation de ces personnes dans les programmes de formation et d'éducation contribue de façon tragique à les maintenir dans la pauvreté. Le Comité a pris connaissance et a été témoin de l'importance des mesures de soutien aux écoles intermédiaires pour les enfants vulnérables et des mesures de soutien à l'achèvement des études secondaires et à l'amélioration des capacités de lecture et d'écriture des jeunes adultes, de même que les coûts élevés de l'abandon scolaire, tant pour les décrocheurs que pour la société; il a aussi constaté l'importance du perfectionnement des compétences pour les adultes de tous les âges lorsqu'ils arrivent sur le marché du travail ou perdent un emploi dans une industrie en déclin, de même que la forte corrélation entre l'éducation postsecondaire et un revenu familial adéquat.

Le Comité a fait fond sur ces témoignages et ces travaux de recherche et, reconnaissant le rôle des gouvernements fédéral et provinciaux dans l'éducation et l'importance d'une intervention précoce, il présente les recommandations ci-après.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- **coordonne à l'échelle nationale l'élaboration d'une initiative fédérale-provinciale sur l'apprentissage des jeunes enfants [recommandation 16];**
- **soutienne et encourage, par la voie des programmes courants, des initiatives propres à soutenir l'intérêt des enfants des milieux défavorisés pour l'école, comme des services d'orientation, des activités parascolaires, des clubs de devoirs et des centres pour les jeunes [recommandation 17];**
- **en collaboration avec le Conseil des ministres de l'Éducation, encourage et soutienne des mesures propres à réduire le taux de décrochage scolaire, surtout chez les élèves autochtones, tant dans les réserves que hors réserve, notamment l'établissement d'objectifs et de délais et la production régulière de rapports de situation [recommandations 18 et 19];**
- **suive de près les nouveaux programmes d'aide financière aux étudiants des établissements postsecondaires et fasse rapport sur leur efficacité en présentant notamment des comparaisons entre leurs effets sur la capacité financière et l'endettement et ceux des programmes qu'ils ont remplacés [recommandation 20];**
- **offre un soutien fiscal supplémentaire pour l'éducation postsecondaire aux étudiants à faible revenu qui font partie des groupes sous-représentés (comme les étudiants autochtones et les étudiants handicapés) et à leur famille [recommandation 21];**
- **assure un soutien financier solide aux programmes d'alphabétisation des adultes et des familles, en accordant une attention toute particulière aux**

groupes surreprésentés parmi ceux qui n'ont pas terminé leurs études secondaires [recommandation 22];

- s'entende avec les gouvernements des provinces en vue de modifier les programmes de sécurité du revenu actuels de manière à garantir le financement de la formation pendant une période suffisamment longue pour que les personnes qui y participent puissent trouver un emploi sûr offrant une rémunération suffisante [recommandation 23];
- réserve, dans toutes les ententes sur le marché du travail, nouvelles ou reconduites, un pourcentage fixe des places disponibles dans les cours de formation aux personnes handicapées (pourcentage qui correspondrait à celui fixé comme objectif dans le cadre du programme d'équité en matière d'emploi au sein de la fonction publique fédérale) et que d'ici là, il augmente et prolonge le financement de ce type de formation dans le cadre des ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées [recommandations 24 et 57];
- affecte une partie des fonds destinés à la formation des immigrants afin de l'harmoniser avec les objectifs (en pourcentage) d'équité en matière d'emploi, y compris la formation visant à surmonter les obstacles linguistiques et autres, lorsqu'il reconduit des ententes sur le marché du travail ou en conclut de nouvelles [recommandation 25];
- à la prochaine réunion des ministres du Travail fédéral-provinciaux-territoriaux, prenne l'initiative d'encourager l'harmonisation des programmes provinciaux et territoriaux d'indemnisation des accidents du travail [recommandation 50];
- maintienne le Fonds d'intégration et en augmente le financement en lui confiant clairement la mission de supprimer les obstacles à l'activité, et encourage les gouvernements provinciaux et territoriaux à continuer d'offrir aux personnes handicapées ex-bénéficiaires de l'aide sociale des mesures de soutien pendant une période allant jusqu'à 12 mois suivant l'obtention d'un emploi et à négocier avec les employeurs la prestation de cette aide pour une période indéterminée dans le cas des personnes à faible revenu [recommandations 51 et 55].

Santé

Le Comité a effectué une étude sur la santé des populations parallèlement à son étude sur la pauvreté, le logement et l'itinérance; il a souvent tenu des audiences conjointes et il a pu tirer profit des témoignages devant l'un et l'autre sous-comité. De plus, il a tenu une audience portant précisément sur le lien entre le fait de vivre dans un milieu défavorisé ou d'avoir un faible revenu et un nombre disproportionné de problèmes de santé. Les témoignages ont montré qu'en dépit d'un système de santé universel qui donne accès aux médecins et aux hôpitaux, la situation est différente selon qu'une personne est riche ou pauvre. Le Comité

reconnait en outre que la maladie peut aggraver la pauvreté ou faire basculer des personnes et des familles dans la pauvreté.

Vu la contribution de la pauvreté et de l'itinérance aux problèmes de santé et dans l'esprit de son récent rapport sur la santé des populations, le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- **donne des instructions aux organismes centraux pour qu'ils affectent les ressources nécessaires pour prévenir et contrer les résultats négatifs de la pauvreté et du chômage sur la santé [recommandation 26];**
- **collabore avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec d'autres intervenants afin d'élaborer un régime national d'assurance-médicaments à partir de ce qui existe déjà dans quelques provinces [recommandation 27];**
- **de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les chercheurs en santé du pays, affecte des fonds pour la santé physique des sans-abri [recommandation 46].**

Transfert de revenus par le truchement du régime fiscal

Le gouvernement fédéral mise de plus en plus sur des programmes de soutien du revenu mis en œuvre par le truchement du régime fiscal. Bien sûr les crédits et les déductions ne profitent qu'aux contribuables qui ont un revenu suffisamment élevé pour payer de l'impôt. Toutefois, de nombreux crédits sont désormais « remboursables » aux personnes qui ne paient pas d'impôt mais qui remplissent une déclaration. Le crédit remboursable de la taxe sur les produits et services (TPS) en est un exemple.

L'utilisation créative des crédits d'impôt contribue de façon importante à appuyer financièrement les personnes et les ménages à faible revenu. Ainsi, le Supplément de la prestation nationale pour enfants a été décrit par un témoin comme une mesure qui peut sortir les enfants de la pauvreté, et la Prestation fiscale pour le revenu de travail permet de rendre le travail payant. Afin de faire de ces possibilités une réalité et de contribuer à sortir tous les ménages de la pauvreté, le Comité présente les recommandations qui suivent.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- **analyse les différences entre les sexes au moment d'établir les prestations et de mettre en œuvre de nouvelles mesures fiscales [recommandation 32];**
- **augmente le Supplément de revenu garanti pour les aînés afin d'éviter que des ménages se situent sous le seuil de pauvreté, lequel correspond par définition au seuil de faible revenu, et que les gouvernements collaborent pour faire en sorte qu'une telle augmentation n'entraîne pas la perte de l'admissibilité aux subventions et services provinciaux et territoriaux offerts aux personnes âgées [recommandation 33];**

- porte, de manière progressive et prévisible, la Prestation nationale pour enfants à 5 000 \$ (en dollars de 2009) d'ici 2012 [recommandation 34];
- adopte un calendrier à plus long terme de bonification de la Prestation fiscale pour le revenu de travail [recommandation 35];
- dans un premier temps, rend le crédit d'impôt pour personnes handicapées remboursable, puis progresse vers une garantie de revenu de base correspondant au seuil de faible revenu, ou supérieure à celui-ci, pour les personnes ayant une incapacité grave, et s'entend avec les provinces pour qu'elles investissent dans des mesures d'aide aux personnes handicapées, quelle que soit leur source de revenu [recommandations 52, 53 et 54];
- encourage les gouvernements provinciaux et territoriaux à modifier leurs dispositions législatives concernant l'aide sociale de manière à exempter les sommes investies dans un régime enregistré d'épargne-retraite des calculs servant à déterminer l'admissibilité aux prestations ou aux services d'aide sociale [recommandation 56];
- instaure un crédit d'impôt pour les employeurs qui procurent aux nouveaux arrivants leur premier emploi dans leur domaine de compétences [recommandation 59].

Logement et itinérance

Dans le cadre de son étude sur le logement et l'itinérance, le Comité a traité ces questions comme deux secteurs de politique distincts étant donné que de nombreux programmes fédéraux font une distinction entre les deux. Au cours de ses travaux de recherche, des audiences et des visites sur le terrain, il a appris qu'il existe des initiatives importantes et intéressantes à l'échelon provincial et local, et que la réglementation, les délais et la réduction du soutien opérationnel offert par le gouvernement fédéral restreignent parfois les activités des gouvernements provinciaux et locaux de même que celles des promoteurs du secteur privé et du secteur bénévole.

Par ailleurs, il est devenu clair pour le Comité qu'un examen global du logement et de l'itinérance favorise davantage la mise en œuvre d'une démarche axée sur le logement d'abord. Grâce à cette démarche, la situation de sans-abri ou des personnes qui risquent l'itinérance est stabilisée au moyen d'un logement abordable, à partir duquel ces personnes peuvent chercher des solutions aux problèmes qui compliquent leur vie.

De plus, le Comité sait que des logements trop chers et inadéquats, même pour ceux qui peuvent actuellement répondre à leurs besoins et réaliser leurs aspirations, peuvent contribuer à la pauvreté et entraîner une détérioration des conditions de vie, notamment la perte d'emplois, le décrochage scolaire et l'incapacité de subvenir aux besoins de la famille.

Les solutions ne permettent pas toutes de répondre aux besoins des personnes qui sont actuellement sans abri et de mettre en place un système qui offre des logements abordables et adéquats aux personnes qui occupent actuellement un logement.

En ce qui concerne le logement, le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- prévoit un financement soutenu et adéquat dans le cadre de l'Initiative en matière de logement abordable afin d'accroître l'offre de logements abordables [recommandation 37];
- produise un livre blanc sur les mesures fiscales visant à appuyer la construction de logements locatifs en général et de logements locatifs abordables en particulier, ce qui comprend l'octroi de fonds, de terrains ou d'immeubles pour des logements à loyer modique [recommandation 38];
- clarifie le mandat de la Société immobilière du Canada Limitée de sorte que les terres fédérales excédentaires soient de préférence aménagées pour y accueillir des logements abordables et afin d'accélérer les processus de planification en vue de faciliter cet usage [recommandation 39];
- appuie le travail des promoteurs immobiliers sans but lucratif locaux et provinciaux en prévoyant un horizon à plus long terme pour les programmes de logement, de manière à tenir compte des cycles d'aménagement quinquennaux et des cycles de planification décennaux, et ce, dans l'optique d'une planification aux niveaux local et provincial plus efficace [recommandation 40];
- aide les locataires victimes de discrimination sur le marché de l'habitation, en mentionnant expressément que l'aide juridique en matière civile est un élément du Transfert canadien en matière de programmes sociaux [recommandation 41];
- élargisse le Programme d'aide à la remise en état des logements à titre de programme permanent, qu'il en augmente les allocations budgétaires et qu'il modifie les conditions d'admissibilité afin de tenir compte des différences de coût des réparations selon les collectivités au Canada et des projets de conversion des logements en locations abordables [recommandation 42];
- de concert avec les autorités provinciales chargées du logement, d'associations privées de propriétaires fonciers et de fournisseurs de logements à but non lucratif, évalue l'incidence des allocations de logement transférables sur les loyers qui sont versées aux particuliers plutôt qu'aux propriétaires [recommandation 43].

En ce qui concerne l'itinérance, le Comité a pris connaissance de l'efficacité de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance et des programmes qui l'ont précédée pour aider les collectivités à réduire l'itinérance et à loger les sans-abri. **Le Comité recommande que le gouvernement fédéral :**

- élargisse la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance de façon qu'elle joue un rôle de coordination accru au sein de l'administration fédérale en mobilisant tous les ministères et organismes dont le mandat touche au

logement et à l'itinérance, en particulier pour les groupes surreprésentés parmi les défavorisés [recommandation 47];

- fournisse des stimulants financiers pour encourager les collectivités qui bénéficient déjà de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance à se baser sur un horizon de 10 ans pour modifier et renouveler leurs plans communautaires [recommandation 48];
- prévoie encore le financement direct et le soutien continu des activités de recherche et de diffusion du savoir au sujet de l'approche fondée sur la priorité au logement afin d'éliminer l'itinérance [recommandation 49].

En ce qui concerne une approche intégrée des questions de logement et d'itinérance, le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- en collaboration avec les gouvernements provinciaux, les représentants des municipalités, les organismes des Premières nations et autres fournisseurs de logements, élabore une stratégie nationale de logement et de lutte contre l'itinérance qui comporterait :
 - des priorités établies par et pour chaque province et territoire concernant les besoins existants en matière de logement abordable et sûr;
 - un engagement financier sur 10 ans de la part du gouvernement fédéral, couplé à des engagements analogues des provinces et territoires qui recevront ces fonds;
 - la présentation de rapports annuels sur l'affectation des fonds et, surtout, sur le nombre de personnes logées qui ne pouvaient se permettre un logement sûr sur le marché privé;
 - un objectif précis, assorti de cibles et d'engagements financiers, pour répondre aux besoins en logement abordable des peuples autochtones vivant en milieu urbain;
 - un processus simplifié et plus intégré pour la demande de fonds, commun à divers programmes liés au logement et financés au niveau fédéral;
 - l'intégration de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, pourvue d'un mandat et d'un budget élargis, pour appuyer les plans locaux de logement et de lutte contre l'itinérance combinés et les initiatives s'y rattachant;
 - une évaluation complète à la fin du cycle de 10 ans pour établir les réalisations et les lacunes restantes [recommandation 44];

- continue de financer les programmes de lutte contre l'itinérance jusqu'à ce qu'une stratégie de logement et de lutte contre l'itinérance soit élaborée pour orienter ses investissements [recommandation 45].

Programmes ciblant les groupes surreprésentés

Le Comité a choisi de se pencher sur les incidences des programmes généraux ou courants sur les groupes surreprésentés parmi les personnes vivant dans une pauvreté persistante (Autochtones, personnes handicapées, personnes seules et nouveaux arrivants au Canada), mais les sections précédentes du présent résumé ne portent que sur certains programmes. D'autres politiques ou programmes conçus expressément pour ces groupes sont abordés ci-après.

Autochtones

L'étude sur les villes s'est concentrée sur les Autochtones en milieu urbain, groupe qui englobe diverses cultures et qui est aux prises avec des problèmes variés d'ordre économique et social. Le Comité comprend que de nombreux Autochtones ne vivent pas exclusivement soit dans une réserve (ou un territoire visé par une revendication territoriale), soit dans une ville, mais qu'ils passent fréquemment de l'une à l'autre. Tant dans les réserves que dans les villes, les Autochtones sont généralement plus pauvres et vivent dans un logement moins adéquat et moins abordable que les non-Autochtones. Les politiques et les programmes fédéraux ont visé à corriger ces problèmes. Des recommandations relatives à ces politiques et programmes sont présentées ci-après.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- offre des subventions permanentes aux fournisseurs de logements autochtones hors réserve dans le marché non lucratif pour des unités nouvelles ou existantes, afin de garantir l'offre accrue de logements abordables [recommandation 65];
- utilise la Stratégie pour Autochtones vivant en milieu urbain comme plateforme pour accroître les investissements et la collaboration afin de s'attaquer aux problèmes de pauvreté et de logement des Autochtones [recommandation 66];
- maintienne et augmente les fonds et les programmes ciblés pour le soutien de la formation et de l'emploi des Autochtones en milieu urbain et pour les organismes qui les représentent, s'il y a lieu [recommandation 67];
- demande à un comité ou à un groupe de travail autochtone de déterminer les priorités pour les Autochtones en milieu urbain et que des fonds soient prévus à cette fin à l'intérieur du financement fédéral destiné aux collectivités pour régler les problèmes d'itinérance et de logement [recommandation 68].

Nouveaux arrivants au Canada

Le Comité reconnaît que le gouvernement fédéral est responsable au premier chef des politiques et programmes à l'intention des demandeurs du statut de réfugié et des immigrants au Canada. Il est aussi conscient du fait que ces réfugiés et certains immigrants sont

confrontés à des difficultés financières et sociales particulières. Il a appris que les réseaux au sein des communautés d'immigrants permettent souvent de prévenir l'itinérance absolue de nouveaux arrivants. En effet, de nouveaux arrivants sont fréquemment accueillis dans le logement parfois surpeuplé d'immigrants arrivés au Canada des semaines ou des mois auparavant.

Outre les mesures fiscales proposées pour faciliter l'intégration des immigrants et réfugiés sur le marché du travail, le Comité croit que d'autres mesures sont nécessaires pour remédier à cette situation.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- **collabore avec les gouvernements provinciaux et les fournisseurs de logements sociaux en vue d'offrir des unités de logement plus spacieuses aux familles nombreuses [recommandation 58];**
- **réduise à trois ans la période d'immigration parrainée, actuellement de 10 ans, selon le modèle des règles sur le parrainage conjugal, et qu'il modifie en conséquence les conditions de résidence ouvrant droit à des prestations mensuelles en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* [recommandation 60];**
- **fasse passer la période d'admissibilité des réfugiés au Programme d'aide au rétablissement à deux ans dans les cas ordinaires et à quatre ans dans les cas visés par le Programme de parrainage d'aide conjointe [recommandation 61];**
- **établissee un calendrier de remboursement et un programme de radiation de la dette liée au déplacement des réfugiés parrainés par le gouvernement, et que ces mesures tiennent compte de la période nécessaire à l'intégration et du revenu du ménage au moment de l'obtention d'un emploi [recommandation 62];**
- **intensifie ses travaux avec les gouvernements provinciaux et d'autres organismes concernés afin de terminer et de mettre en œuvre un cadre de référence pour la reconnaissance des titres de compétence acquis à l'étranger et qu'il en fasse rapport tous les ans au Parlement [recommandation 63];**
- **appuie les programmes de transition, notamment pour les immigrants qui ont acquis une qualification professionnelle dans leur pays d'origine, au moyen d'ententes et de fonds d'aide à l'établissement des immigrants [recommandation 64].**

Approches fondées sur les droits

Qu'il s'agisse de pauvreté, de logement ou d'itinérance, de nombreux témoins ont parlé de privation de droits pour décrire les problèmes. Mentionnant la législation nationale sur les droits de la personne et les engagements internationaux du Canada au titre de déclarations et de conventions des Nations Unies, ces témoins ont fait ressortir l'échec des gouvernements à respecter leurs obligations et l'importance de permettre aux citoyens de tenir les

gouvernements responsables des mesures qu'ils prennent et de réclamer leurs droits devant les tribunaux pertinents.

Le Comité comprend que ces engagements sont importants tant pour ce qui est d'évaluer le rendement du gouvernement sur le plan du respect des lois et des ententes nationales et internationales que pour défendre les droits de chacun.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- **institue un fonds permettant aux groupes surreprésentés parmi les personnes vivant dans une pauvreté persistante de se faire représenter par des avocats dans les causes portant sur des atteintes alléguées aux droits de la personne [recommandation 30];**
- **fasse explicitement mention des obligations contenues dans les conventions internationales ratifiées par le Canada dans toutes les lois fédérales et modifications qui y sont apportées en ce qui concerne la pauvreté, le logement et l'itinérance, vu les obligations qu'imposent au Canada les dispositions législatives concernant les droits internationaux de la personne et vu leur importance pour l'accès aux programmes et aux services voulus [recommandation 31].**

Cause commune

Le Comité estime que tous les secteurs doivent, dans la mesure du possible, collaborer harmonieusement pour sortir les personnes nécessiteuses de la pauvreté, leur offrir des logements convenables et abordables et faire disparaître l'itinérance. Outre les recommandations déjà mentionnées ci-haut, le Comité appuie cette collaboration partout où elle est possible.

Le Comité a remarqué en particulier l'apport crucial des organismes de services locaux, associatifs ou municipaux, aux personnes démunies qui cherchent à accéder à un logement convenable et abordable et à participer à la vie économique et sociale de leur collectivité. Les innovations, la passion et l'efficacité des programmes des 20 organismes que le Comité a visités et des dizaines d'autres qui lui ont présenté des mémoires, qui ont participé aux tables rondes et qui ont témoigné devant lui ont été une source d'inspiration.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- **soutienne le secteur bénévole local et les organismes municipaux en tant que partenaires actifs dans la conception et l'exécution des initiatives fédérales à l'échelon communautaire [recommandation 28];**
- **révise les exigences de déclaration des ministères et organismes fédéraux pour les subventions et les contributions afin d'en améliorer la coordination horizontale et verticale, et encourage les organisations subventionnaires fédérales à offrir un financement pluriannuel aux programmes qui cherchent à remédier à des problèmes persistants et de longue durée [recommandation 69];**

- **atteste et stabilise l'apport des organisations bénévoles et communautaires qui viennent en aide aux pauvres, aux mal-logés et aux sans-abri en prévoyant dans ses budgets une aide suffisante à ces organisations de manière qu'elles puissent non seulement assurer la prestation de services financés par l'État, mais aussi organiser les activités propres à nourrir une conscience sociale qu'elles sont les seules à pouvoir offrir [recommandation 70];**
- **se serve de ses programmes de subventions et de contributions pour fournir aux organisations communautaires locales les moyens de trouver des solutions innovatrices aux problèmes que posent la pauvreté, le manque de logements abordables et l'itinérance, de diffuser de l'information sur leurs solutions et, si possible, de faire des émules [recommandation 71].**

Pendant toute la durée de son étude, le Comité a constaté que les mesures les plus efficaces pour s'attaquer aux problèmes liés à la pauvreté, au logement et à l'itinérance sont conçues et mises en œuvre lorsque tous les ordres de gouvernement, les employeurs et les organismes communautaires ont un rôle à jouer. Qu'il s'agisse de la coordination des efforts des ministères, de l'obtention d'emplois pour les jeunes de la rue à Halifax, de l'établissement de liens entre de nouveaux arrivants et des employeurs à Toronto ou de la création de possibilités d'apprentissage et d'emploi pour les jeunes Autochtones de Regina, la collaboration au sein des gouvernements, entre ceux-ci et avec les différents secteurs a donné des résultats remarquables. Le Comité a constaté qu'un ministère, un ordre de gouvernement ou un secteur ne peut résoudre ces problèmes à lui seul.

Le Comité recommande que :

- **conclue d'autres accords de développement urbain avec les autorités provinciales et municipales, de concert avec les dirigeants communautaires et conformément aux priorités [recommandation 29];**
- **et les gouvernements des provinces procèdent à un examen des politiques et programmes courants et des nouvelles initiatives au niveau interne et sur le plan bilatéral et multilatéral en vue d'éliminer et d'éviter les lacunes et les chevauchements, et ce, par la voie d'une approche pangouvernementale aux problèmes associés à la pauvreté, au manque de logements abordables et à l'itinérance [recommandation 72].**

Diffusion des connaissances

Lorsqu'il a tenu ses audiences et lu les mémoires qui lui ont été présentés, le Comité a constaté que les témoins comparaisant à titre personnel, les organismes bénévoles locaux et nationaux, les groupes de réflexion, les universités et les organisations du secteur privé utilisaient des données provenant de ministères fédéraux, notamment de Statistique Canada et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Le Comité s'est fait dire à maintes reprises que ces données et d'autres informations que se communiquent les organismes permettent à la fois aux gouvernements et aux groupes locaux de prévoir les besoins et de fournir une aide plus adéquate aux personnes qui ont des problèmes liés à la pauvreté, au logement et à l'itinérance.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- augmente le soutien accordé à Statistique Canada pour la collecte, l'analyse et la diffusion plus abordable des données importantes pour l'évaluation et l'amélioration des programmes sociaux concernant la pauvreté, le logement et l'itinérance [recommandation 73];
- continue de soutenir l'échange de connaissances sur la pauvreté, le logement et l'itinérance [recommandation 74].

Section 1 – Introduction

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a créé un sous-comité chargé d'étudier les questions sociales d'actualité qui concernent les grandes villes canadiennes. Vu la longueur et le niveau de détail de ce type d'étude, le Sous-comité a décidé de travailler par sections, la première étant consacrée à la pauvreté, au logement et au sans-abrisme. Un premier rapport, exposant les enjeux et les options, a été déposé en juin 2008. Il s'agit du rapport final sur la présente section.

Le Sous-comité a tenu la plupart des audiences et effectué tous les déplacements nécessaires. Bien que le rapport soit le fruit de l'ensemble du Comité, le mot « Comité » renvoie très souvent au Sous-comité et à ses membres. Les autres sections de l'étude sur les villes devraient porter sur l'inclusion sociale (notamment l'établissement des immigrants, ainsi que la criminalité et la sécurité en milieu urbain), sur les économies urbaines et sur les rouages gouvernementaux concernant les questions sociales dans les villes canadiennes.

L'étude sur la pauvreté, le logement et l'itinérance a été amorcée en mai 2007, quand l'économie tournait encore à plein régime et qu'on cherchait essentiellement à aider les personnes extrêmement défavorisées à se préparer à occuper les emplois courants et à venir. En effet, le Comité a vite constaté que, en dépit de la conjoncture favorable de l'époque, beaucoup de gens ne voyaient pas leur sort s'améliorer :

Même en période d'économie florissante, trop de gens sont pauvres, mal logés ou sans abri.

Durant plusieurs années de prospérité, nous avons permis au climat d'insécurité de prendre de l'ampleur et nous avons laissé les plus pauvres devenir encore plus démunis. Il est difficile de s'imaginer ce qui arrivera au Canada lorsque nous vivrons des périodes moins prospères ou lorsqu'il faudra relever de nouveaux défis.

(Greg deGroot-Maggetti, président par intérim du Conseil national du bien-être social, *Témoignages*, 1^{re} session, 39^e législature, 3 mai 2007)

Ces derniers mois cependant, si nous avons obtenu peu de données sur les transformations de l'économie, nous avons en revanche entendu un grand nombre de témoignages traitant non plus d'une situation hypothétique, mais bien de l'exacerbation des difficultés socioéconomiques des personnes défavorisées.

Le Comité a constaté que certains programmes et politiques sont dépassés : ils ne sont plus adaptés aux circonstances auxquelles font face beaucoup trop de personnes et de familles dans le meilleur contexte économique. La conjoncture actuelle rend encore plus urgente la nécessité d'améliorer les politiques et les programmes.

Méthode

Le Comité a entendu plus de 170 témoins jusqu'à présent. Il a publié, en juin 2008, un rapport¹ fondé sur ses travaux de recherche et les témoignages des témoins décrivant les enjeux et les options relativement à la première section de l'étude. Depuis, le Comité a vu ses travaux interrompus par une élection et une prorogation du Parlement, et il a été témoin de profondes transformations de l'économie nationale et des économies locales du Canada. Toujours durant cette période, des témoins représentant la population, incluant les sans-abri et les pauvres, des universitaires, des membres de groupes de réflexion, des porte-parole des autorités provinciales et des administrations locales, ainsi que des représentants d'organisations de la société civile nous ont remis des mémoires, ont rencontré le Comité durant ses déplacements dans tout le Canada ou ont été entendus par le Sous-comité sur les villes pour commenter ces options et proposer des solutions. La liste des personnes entendues par le Comité figure à la fin du présent rapport et du rapport précédent.

Le Comité a axé ses audiences sur trois questions distinctes : la pauvreté, le logement et l'itinérance, mais il sait bien, et il a examiné la question, qu'elles sont interreliées. Il est par exemple particulièrement conscient du fait, mis en relief dans les documents de recherche² ainsi que dans les témoignages³ qu'il a entendus, que la pauvreté, en particulier le manque de revenu, contribue grandement aux problèmes de logement et à l'itinérance.

De même, les gens qui consacrent au logement une part de leur revenu beaucoup trop élevée doivent souvent compter sur des moyens beaucoup trop restreints pour se nourrir, se vêtir et se déplacer.

Si les gens ne peuvent se trouver un logement abordable, ils seront dans une horrible situation. Une grande partie de leur argent servira à payer le loyer, et il n'en restera plus beaucoup pour manger correctement. Comment des parents peuvent-ils aider leur enfant dans ses devoirs avec tout ce stress?

(Michèle Thibodeau-DeGuire, présidente et directrice exécutive, Centraide du Grand Montréal, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 14 juin 2007)

Malheureusement, le Comité a constaté que les politiques et programmes publics qui touchent la pauvreté, le logement et l'itinérance sont généralement indépendants les uns des autres, et qu'on ne tient pas suffisamment compte de leurs effets les uns sur les autres. De plus en plus d'analystes et d'intervenants des organisations de la société civile font ressortir les liens entre pauvreté, logement et itinérance, mais les ministères gouvernementaux, les secteurs cloisonnés et les disciplines universitaires verticales sont souvent axés sur un volet à l'exclusion des autres.

¹ Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Pauvreté, logement et sans-abrisme : Enjeux et Options*, juin 2008.

² Gordon Laird, SHELTER – Homelessness in a growth economy: Canada's 21st century paradox, A Report for the Sheldon Chumir Foundation for Ethics in Leadership, Sheldon Chumir Foundation for Ethics in Leadership, 2007, p. 85-86; « In the Proper Hands », Margaret Condon et Robyn Newton, SPARC BC Research on Homelessness and Affordable Housing, octobre 2007, p. 10, http://sparc.bc.ca/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=69&format=raw, consulté le 8 juillet 2009.

³ Voir, par exemple, Sharon Matthews, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 26 avril 2007.

Études précédentes

Le travail du Comité s'inscrit dans la foulée d'autres études réalisées au Sénat du Canada sur les mêmes thèmes, lesquelles ont constitué pour le Comité une source d'inspiration et d'information.

Le rapport Croll

Nous savons que pauvreté veut dire revenus trop faibles, mais nous n'ignorons pas non plus que réduire la pauvreté signifie plus que de faire augmenter des revenus. En 1971, le Rapport Croll énonçait des paramètres essentiels n'ayant aucun rapport avec le revenu, et ils sont toujours d'actualité. Ce sont le logement, l'éducation, les services de santé, les questions liées à l'endettement et au crédit et l'accès à la justice fondamentale.

(Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 28 février 2008)

Le rapport du sénateur Croll, *La pauvreté au Canada*, déposé en 1971, était l'aboutissement d'une étude de vaste portée de la question et contenait de nombreuses recommandations. Se signalant par une indignation manifeste et des propositions réfléchies, il a été pour beaucoup l'autorité sur la question de la pauvreté dans notre pays. Trente-cinq ans plus tard, on constate que les choses ont bien changé à certains égards, mais pas du tout à d'autres. Pour placer le présent rapport – ses constats et ses recommandations – dans son contexte, il est utile de faire d'abord un bilan des tendances qui persistent et des faits nouveaux.

Le rapport Croll avait un unique sujet explicite (la pauvreté) et le présent rapport en a trois (la pauvreté, le logement et l'itinérance), mais les deux études ont permis de conclure que les problèmes, comme les solutions, vont bien au-delà des grands thèmes abordés. Par exemple, le Comité sénatorial spécial sur la pauvreté, il y a près de quarante ans, et le Comité ont observé que si c'est le revenu qui permet le mieux de mesurer la pauvreté, celle-ci s'exprime concrètement sur bien d'autres plans, comme le logement, par exemple. Qui dit faible revenu dit presque inévitablement logement impropre, peu sûr ou inabordable. Si l'itinérance est un phénomène relativement plus récent, en particulier chez les jeunes et les familles et les femmes qui fuient la violence familiale, l'absence de foyer sûr et abordable rend la vie quotidienne impossible.

En près de 40 ans, de nombreux problèmes liés à la pauvreté sont restés sensiblement les mêmes.

Les deux comités se sont penchés sur les liens entre la pauvreté et l'instruction, l'emploi et la santé, et ont formulé des recommandations à ce sujet. Enfin, les deux comités ont insisté sur l'importance des travaux de recherche et d'évaluation pour contrôler et améliorer la condition des personnes les plus vulnérables sur le plan financier et sur d'autres plans.

Le Comité a voulu savoir ce qui avait changé et ce qui n'avait pas évolué dans la période de presque quarante ans qui s'est écoulée depuis l'étude du sénateur Croll. On lui a répété à maintes reprises que la situation n'avait pas beaucoup changé ou progressé. Un survol du rapport Croll conforte les tenants de cette position.

Ce qui n'a pas changé

Le sénateur Croll ne s'est pas intéressé autant que le Comité aux groupes surreprésentés parmi les pauvres, mais les deux rapports contiennent des recommandations qui visent

certaines groupes : les Autochtones, les chefs de famille monoparentale (le plus souvent des femmes, à l'époque comme maintenant), les personnes handicapées et les immigrants.

Le rapport Croll et le nôtre expriment des conclusions analogues et formulent des recommandations similaires au sujet du logement, de l'instruction (de la petite enfance jusqu'aux études postsecondaires), de l'emploi et des soins de santé.

La pauvreté est toujours liée à l'éducation, à l'emploi et à la santé.

Ces similarités sont soulignées dans le contexte des recommandations.

Il est tentant de conclure que rien n'a changé, mais ce serait faire abstraction d'au moins deux changements importants. Premièrement, on dispose maintenant d'instruments de politique et de programmes publics plus nombreux et plus efficaces, qui laissent entrevoir une réduction, voire l'élimination, de la pauvreté chez les enfants et les travailleurs à faible revenu. Deuxièmement, un programme de revenu fédéral a permis de réduire la pauvreté chez les aînés et parfois même de l'éliminer.

Ce qui a changé

Le sénateur Croll considérait l'assurance-chômage (le programme s'appelait ainsi à l'époque) et le Régime de pensions du Canada comme des outils importants dans la lutte contre la pauvreté et il a formulé des recommandations au sujet de l'assurance-chômage en particulier. Or, plusieurs innovations adoptées depuis contribuent à réduire la pauvreté chez certains groupes. En particulier, la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti pour les personnes de 65 ans et plus (et pour les survivants un peu moins âgés des personnes de ce groupe d'âge) ont permis de réduire grandement la pauvreté chez les personnes âgées, sur le plan tant de la proportion des personnes qui vivent en deçà du seuil de faible revenu de Statistique Canada⁴ que de l'endroit où elles se situent sous le seuil de faible de revenu. Par ailleurs, la Prestation nationale pour enfants améliore la situation des familles à faible revenu et permet d'espérer de nouvelles réductions de la fréquence et du degré de la pauvreté.

Au moment du rapport Croll, l'emploi était vu comme une bonne manière d'échapper à la pauvreté, mais la multiplication des emplois atypiques – emplois à temps partiel ou de courte durée, etc. – a fait apparaître un groupe nouveau et de plus en plus nombreux qu'on ne connaissait pas encore il y a quarante ans, celui des « travailleurs pauvres ». Cependant, la création récente de la Prestation fiscale pour le revenu de travail permet d'aider les travailleurs à faible revenu et l'on peut espérer que cette prestation réduira la pauvreté dans ce groupe comme on a pu le faire pour les personnes âgées et les familles qui élèvent des enfants.

L'emploi n'est plus un moyen sûr d'échapper à la pauvreté.

⁴ Suivant la définition qu'en donne Statistique Canada, le seuil de faible revenu correspond au niveau de revenu « en deçà duquel une famille est susceptible de consacrer une part plus importante de son revenu à l'achat de nécessités comme la nourriture, le logement et l'habillement qu'une famille moyenne. L'approche consiste essentiellement à estimer un seuil de revenu à partir duquel on s'attend à ce que les familles dépensent 20 points de plus que la famille moyenne pour l'alimentation, le logement et l'habillement », <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/2009002/s2-fra.htm>, consulté le 26 août 2009.

Un bon nombre des solutions proposées dans le rapport Croll sont reprises dans les travaux de recherche, les propos des témoins et les mémoires récents, et, dans l'ensemble, les principes qui sous-tendent ces solutions n'ont rien perdu de leur actualité. Le Comité a envisagé une forme de revenu annuel garanti, proposition qui occupait une place importante parmi les recommandations du rapport Croll. Il a conclu que si un tel revenu est à la fois abordable et suffisant pour sortir les gens de la pauvreté, il pourrait alors constituer un bon programme. Pour vérifier s'il répond à ces critères, le Comité a recommandé une évaluation détaillée de cette option, qui est exposée dans la prochaine section du présent rapport. Le Comité convient qu'un revenu minimum représente un pas important et il recommande d'en faire un objectif pour les programmes combinés de la sécurité du revenu offerts par les gouvernements.

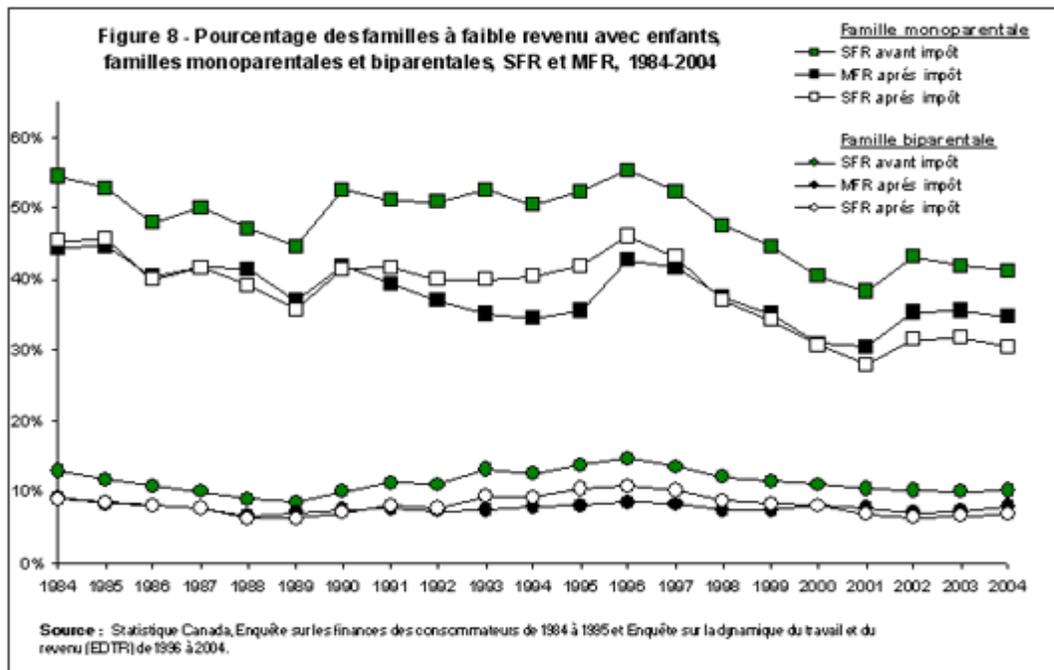
Mesure de la pauvreté

Un des éléments importants du rapport Croll et des recommandations qu'il contient concerne la mesure de la pauvreté, laquelle constitue, pour plusieurs témoins entendus par le Comité, un facteur critique si l'on veut faire progresser la lutte contre la pauvreté. Ce sujet fait d'ailleurs l'objet de nombreux travaux au sein des autres comités parlementaires, ainsi que dans l'administration gouvernementale, au Canada et à l'étranger.

Au Canada, on emploie trois mesures en guise de « seuil de pauvreté » : les seuils de faible de revenu, la mesure axée sur les conditions du marché et la mesure de faible revenu. Des trois, les seuils de faible revenu sont les plus anciens. Les deux premières mesures reposent sur la proportion du revenu du ménage qui est consacrée à certains groupes de biens; dans le cas des seuils de faible de revenu, il s'agit de l'alimentation, du logement et de l'habillement et dans le cas de la mesure axée sur les conditions du marché, c'est un « panier » de biens prédéterminé. La mesure de faible revenu, elle, repose sur une proportion du revenu médian, de 50 % dans les chiffres canadiens, et souvent de 60 % dans les pays européens.

Le graphique ci-dessous, présenté à titre d'illustration uniquement, montre que les courbes correspondant à ces mesures sont similaires.

Figure 1 – Comparaison des taux de pauvreté en fonction des seuils de faible revenu et de la mesure de faible revenu⁵



Les courbes obtenues avec la mesure axée sur les conditions du marché pourraient présenter davantage de divergences, mais le Comité a conclu que le choix ou la création d'un « seuil de pauvreté » officiel n'est pas absolument nécessaire pour évaluer le problème ou recommander des solutions. Sauf indication contraire, le Comité se sert principalement dans son rapport des seuils de faible revenu (après impôt).

Revenu annuel garanti

Une des principales recommandations du rapport Croll concernait l'établissement d'un revenu annuel garanti. D'autres ont recommandé la même chose depuis, notamment la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada⁶ et au moins un Comité sénatorial (voir ci-dessous).

Le Comité a organisé une table ronde sur cette question⁷, après un colloque parrainé par la Bibliothèque du Parlement sur le même sujet. Il a demandé aux témoins qui ont comparu devant lui ce qu'ils pensaient de l'idée d'un revenu annuel garanti pour réduire voire éliminer la pauvreté, rendre le logement plus abordable et atténuer l'itinérance. Les avis étaient partagés et les opinions à ce sujet exprimées avec véhémence.

⁵ « Suivi des progrès : Indicateurs de niveau sociétal », *La Prestation nationale pour enfants – Rapport d'étape 2006*, <http://www.nationalchildbenefit.ca/fra/06/chap4.shtml>, consulté le 28 août 2009.

⁶ Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Résumé des conclusions et recommandations*, 1985, p. 39.

⁷ *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 13 juin 2008.

Dans l'ensemble, on s'entend pour dire que cette formule a donné d'excellents résultats chez les personnes âgées et qu'une approche similaire à l'égard des enfants donnerait sans doute des résultats satisfaisants, mais son application aux adultes est loin de faire l'unanimité, même chez les personnes qui ont administré des programmes expérimentaux de revenu annuel garanti.

On s'est aussi longuement interrogé sur la question de savoir si un programme de revenu annuel garanti serait financièrement envisageable et s'il entraînerait l'élimination de programmes qui demeureraient néanmoins nécessaires même si tous les revenus étaient effectivement suffisants. À ce sujet aussi, les avis divergeaient.

Comme il est indiqué précédemment, le Comité a présenté une série de recommandations qui, ensemble, prévoient un revenu de base en deçà duquel aucun Canadien ne devrait tomber; sous réserve de renseignements additionnels, le Comité reste ouvert à la possibilité d'un transfert unique de revenu. Il demande par ailleurs qu'une évaluation détaillée des projets ayant porté sur un revenu de base au Nouveau-Brunswick et au Manitoba inclut le revenu annuel garanti et qu'elle s'inscrive dans une étude des coûts et des avantages que présentent les solutions au problème de la pauvreté et des solutions de rechange.

« Le point critique »

En 1997, la sénatrice Erminie Cohen a produit un rapport sur la pauvreté chez les enfants au Canada intitulé *La pauvreté au Canada : le point critique*⁸ pour revenir sur les engagements énoncés dans le rapport Croll de 1971⁹ et faire le point de la situation un quart de siècle plus tard. Son rapport présente un aperçu instructif de la pauvreté chez les salariés et les sans-emploi parmi les groupes surreprésentés comme les Autochtones, les personnes handicapées, les jeunes et les personnes âgées. La sénatrice a étudié le rôle du marché du travail de même que nos obligations internationales, ainsi que d'autres thèmes qui ont refait surface dans notre propre étude. Dans son rapport, elle critique vivement notre système de taxes et de transferts et, à l'instar du sénateur Croll avant elle, réclame des changements. Trop peu de ses propositions ont été adoptées.

Rapports récents de comités sénatoriaux

Ces dernières années, trois autres comités sénatoriaux ont abordé la question de la pauvreté. Il en est question dans les lignes qui suivent.

Jeunes Autochtones vivant en milieu urbain

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a commencé l'étude des questions touchant les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain en octobre 2002. Il a examiné en particulier l'accessibilité, l'éventail et la prestation des services, les problèmes liés aux politiques et aux compétences, l'emploi et l'éducation, l'accès aux débouchés économiques, la participation et l'autonomisation des jeunes, et d'autres questions connexes. Il a entendu plus de cent témoins et s'est rendu à Winnipeg, Edmonton et Vancouver, où il a recueilli le témoignage de plusieurs organisations et fournisseurs de services autochtones et mené une

⁸ Erminie Cohen et Angela Petten, *La pauvreté au Canada : le point critique*, 1997.

⁹ *Ibid*, p. ix.

série de tables rondes avec de jeunes Autochtones. Son rapport final, *Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain – Plan d'action pour le changement*¹⁰, a été déposé au Sénat en octobre 2003.

Les recommandations contenues dans le rapport proposent des stratégies à court et à long terme pour tenir compte des aspirations des jeunes et ainsi bâtir les assises grâce auxquelles il sera possible de nourrir, de soutenir et d'actualiser leur potentiel. Elles formulent un plan d'action détaillé et concret pour soutenir le bien-être social, culturel et économique des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain et suggèrent une stratégie de réforme proactive, positive et axée sur l'avenir.

Pauvreté en milieu rural

En 2008, le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts a passé 18 mois à étudier l'étendue et l'importance de la pauvreté rurale, la situation relative du Canada par rapport aux autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à ce chapitre et les principales causes de la diminution des débouchés pour les Canadiens vivant en région rurale. Le Comité a entendu des centaines de témoins et a effectué sept voyages pour se rendre dans une vingtaine de petites villes dans toutes les régions du pays avant de déposer son rapport *Au-delà de l'exode – Mettre un terme à la pauvreté rurale*¹¹ en juin 2008. Dans ce rapport, le Comité s'est intéressé spécifiquement aux enjeux de la politique sociale, et en particulier aux six thèmes suivants : politiques de soutien du revenu, éducation, logement, criminalité, immigration et accès aux services de santé. Les recommandations en matière de logement et de soutien du revenu touchent certaines des questions abordées dans le présent rapport et sont citées ici.

Vieillesse

Pendant plus de deux ans, le Comité sénatorial spécial sur le vieillissement s'est penché sur un vaste éventail de questions complexes pour déterminer si le Canada offre aux personnes âgées qui en ont besoin les bons programmes au moment opportun. Ainsi, le Comité a étudié les programmes et services publics offerts aux personnes âgées pour en faire ressortir les lacunes au regard des besoins et s'est penché sur les conséquences du vieillissement démographique sur le plan de la prestation des services dans l'avenir. Il a tenu des audiences et mené une enquête par questionnaire auprès des organisations qui représentent les personnes âgées; il a invité des spécialistes à participer à des tables rondes et il s'est rendu un peu partout au Canada pour entendre la population sur les enjeux du vieillissement, en particulier pour se renseigner de première main sur la condition des personnes âgées.

Le Comité a abordé de nombreux sujets : vie active et bien-être; transport et logement; retraite et sécurité financière; mauvais traitements et négligence; prévention et promotion de la santé; et enfin, soins de santé, en ce qui concerne notamment les maladies chroniques, la

¹⁰ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain – Plan d'action pour le changement*, rapport final, 2003, <http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/com-f/abor-f/rep-f/repfinoct03-f.pdf>, consulté le 26 août 2009.

¹¹ Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, *Au-delà de l'exode – Mettre un terme à la pauvreté rurale*, rapport final, 2008, <http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/com-f/agri-f/rep-f/rep09jun08-f.pdf>, consulté le 26 août 2009.

consommation de médicaments, la santé mentale, les soins palliatifs, les soins à domicile et les aidants naturels.

Dans son rapport final, *Le vieillissement de la population, un phénomène à valoriser*¹² déposé en avril 2009, le Comité aborde entre autres la lutte contre la pauvreté chez les personnes âgées. Le présent rapport fait état de certaines des observations du Comité à cet égard et fait écho à certaines de ses recommandations.

Rapports du Comité

Pauvreté infantile

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie s'intéresse depuis longtemps à la condition des enfants. En fait, il a commencé à s'y intéresser plus de dix ans avant la parution du rapport de 1991 intitulé *La pauvreté dans l'enfance, vers un avenir meilleur*¹³. Comme le présent rapport, ce rapport sur la pauvreté chez les enfants signalait le cas particulier des travailleurs pauvres, dont on traite en détail ici. Il traitait aussi de groupes particuliers, dont les femmes et les Autochtones, et abordait des thèmes connexes comme la santé, l'éducation et le logement. Le présent rapport traite de thèmes analogues, près de 20 ans plus tard. Certaines recommandations sur la pauvreté infantile sont reprises et adaptées dans le présent rapport; il en est fait mention aux endroits pertinents.

Santé mentale

Le Comité sénatorial a publié en 2006 un rapport sur la santé mentale intitulé *De l'ombre à la lumière – La transformation des services concernant la santé mentale, la maladie mentale et la toxicomanie au Canada*¹⁴ dans lequel il mettait en relief la relation entre santé mentale et pauvreté et entre les problèmes de santé mentale et l'itinérance. Le rapport, de vaste portée, traitait entre autres des programmes de sécurité du revenu, des questions de formation et d'emploi, de la stigmatisation des personnes atteintes de maladie mentale et des droits de la personne, toutes questions que l'on aborde dans la présente étude.

Des études sur la santé mentale et sur la santé des populations ont montré de quelle façon la santé et la pauvreté interagissent.

Santé des populations

De même, le Sous-comité sur la santé des populations du Comité s'est concentré sur les déterminants de la santé, notamment la pauvreté, l'éducation et

¹² Comité sénatorial spécial sur le vieillissement, *Le vieillissement de la population, un phénomène à valoriser*, rapport final, 2009, <http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/com-f/agei-f/rep-f/AgingFinalReport-f.pdf>, consulté le 26 août.

¹³ Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *La pauvreté dans l'enfance – Vers un avenir meilleur*, 1991. (Ce document n'existe pas sur support électronique.)

¹⁴ Comité sénatorial des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *De l'ombre à la lumière – La transformation des services concernant la santé mentale, la maladie mentale et la toxicomanie au Canada*, 2006, <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/soci-f/rep-f/pdf/rep02may06part1-f.pdf>, consulté le 26 août 2009.

l'insécurité en matière de logement. Intitulé *Un Canada en santé et productif – Une approche axée sur les déterminants de la santé*¹⁵, le rapport, paru en juin 2009, contient des recommandations qui concernent un bon nombre des problèmes persistants abordés dans la présente étude et dont certaines sont reprises ici.

Le Comité a cherché à bâtir à partir des travaux de ceux qui l'ont précédé, sans cependant faire double emploi. En conséquence, il se fait l'écho de certaines des recommandations formulées dans ces autres rapports, quand elles sont conformes à ses propres constats et qu'elles n'ont pas encore été mises en œuvre.

Analyses

La présente étude a examiné sous différents angles les recherches et les témoignages. L'annexe 2 fournit de plus amples renseignements sur chacun d'eux. En voici toutefois un bref résumé.

Premièrement, le Comité reconnaît l'importance des trois secteurs – public, privé et bénévole – dans l'exécution de politiques et de programmes optimaux qui touchent la pauvreté, le logement et l'itinérance. Il s'est penché sur les politiques et les programmes publics, mais n'a pas manqué de relever les contributions du secteur privé dans ces dossiers et il a entendu de nombreux témoins qui représentent des organismes de bienfaisance, ainsi que des membres du personnel et des clients de divers organismes dans différentes villes du Canada.

Deuxièmement, le Comité a cherché à savoir comment la situation des personnes et des familles évolue au cours de la vie, notamment durant les tournants que sont, par exemple, le passage de l'école au marché du travail, l'arrivée d'un enfant, la nécessité de prodiguer des soins à un aîné, la perte ou le changement d'emplois et la retraite, car c'est dans ces tournants que des Canadiens doivent s'adapter à une nouvelle situation porteuse de difficultés sociales et économiques.

Troisièmement, le Comité s'est intéressé de près à la représentation disproportionnelle de certains groupes parmi les personnes qui sont aux prises avec des difficultés sociales et économiques, à savoir les Autochtones, les personnes handicapées (incluant les personnes ayant une déficience sensorielle ou intellectuelle, une mobilité réduite ou une maladie mentale), les chefs de famille monoparentale (surtout des femmes) et les nouveaux Canadiens. Il a cherché à déterminer comment l'appartenance à ces groupes et certaines caractéristiques, dont le sexe et la race, interagissent pour créer des obstacles particulièrement complexes, et comment les politiques et les programmes aident les membres de ces groupes à surmonter ces obstacles.

¹⁵ Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Un Canada en santé et productif – Une approche axée sur les déterminants de la santé*, rapport final, Sous-comité sénatorial sur la santé des populations, 2009, <http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/com-f/popu-f/rep-f/rephealth1jun09-f.pdf>, consulté le 26 août 2009.

Quatrièmement, le Comité est bien conscient que les problèmes de pauvreté, de logement et d'itinérance se posent différemment en milieu urbain dans différentes régions du Canada. Ces disparités régionales sont attribuables à des facteurs démographiques, dont le nombre et la proportion de nouveaux venus et d'Autochtones, de même qu'à certains facteurs économiques locaux comme l'accessibilité à des terrains ou le prix relatif du combustible de chauffage.

Enfin, le Comité a porté une attention particulière aux questions relatives à la compétence en ce qui a trait, d'une part, à l'interaction souvent complexe entre les diverses administrations (fédérale, provinciales/territoriales et municipales) et, d'autre part, aux dossiers où prime la compétence fédérale, par exemple les Premières nations dans les réserves et les nouveaux venus. Le Comité a quand même formulé des recommandations qui ont une incidence sur d'autres administrations, mais il a tenu compte des questions de compétence dans la formulation et l'expression de ces recommandations.

Tous les gouvernements ont un rôle important à jouer pour assurer un revenu suffisant et un logement adéquat à tous.

Contraintes

Le Comité a tenu 39 audiences et organisé cinq tables rondes. Il a entendu 175 témoins, s'est rendu dans neuf villes du Canada et a rencontré les représentants de plus de 20 organismes de services aux pauvres, aux mal-logés et aux sans-abri, et a souvent eu l'occasion de rencontrer des clients de ces organismes. Certains témoins et des personnes qui n'ont pas comparu ont envoyé au Comité un mémoire ou des commentaires.

Par ailleurs, le Comité a étudié des documents émanant des gouvernements, des universités et d'autres sources pour se renseigner sur les chiffres, les programmes, les politiques et les mesures concernant la pauvreté, le logement et l'itinérance dans les grandes villes canadiennes. Le présent rapport repose sur ces recherches et témoignages et ces mémoires et conversations.

Nous nous sommes efforcés de fournir des informations complètes et à jour sur les problèmes étudiés, mais le présent rapport est néanmoins forcément limité. Nous n'avons pas mentionné toutes les organisations qui font un excellent travail, non plus que tous les programmes pertinents de toutes les provinces et toutes les villes. Même les programmes fédéraux ne figurent ici que si nos recherches et les témoignages entendus nous disent qu'ils sont particulièrement efficaces ou qu'ils créent des obstacles particuliers pour les pauvres, les mal-logés et les sans-abri. Autrement dit, nous nous sommes rendu compte que certaines politiques et certains programmes publics ne donnent pas les résultats escomptés dans un monde et une économie en constante évolution tandis que d'autres font la preuve de leur efficacité en dépit des circonstances difficiles dans lesquelles se trouvent les personnes et les familles.

Certains groupes sont surreprésentés parmi les personnes aux prises avec des problèmes de revenu et de logement.

Le Sous-comité a eu le privilège d'observer sur place l'excellent travail des organisations locales sans but lucratif. Les employés, les clients et les bénévoles œuvrent ensemble à la création de communautés où l'on se soucie du bien-être de tous et qui sont une source d'inspiration. Ainsi, ces organisations exploitent des ressources variées, font appel à diverses sources de financement, emploient des bénévoles et, par leur détermination et leur persistance et grâce à leurs innovations, elles rendent leur collectivité plus résiliente.

Souvent, a-t-on dit au Comité, ces organisations commencent par offrir un service à un groupe spécifique, puis elles se développent à mesure qu'augmentent les besoins. Ainsi, les organisations ont souvent pris de l'expansion de cette manière et les collectivités ont crû avec elles. Ces organisations peuvent parfois atténuer réellement la pauvreté ou l'itinérance, mais dans d'autres cas, elles ne peuvent que rendre ces conditions plus tolérables. Les organisations ont parfois des rapports très courts avec leurs clients, comme dans le cas de celles qui offrent un refuge pour la nuit, et parfois des relations de longue durée. Peu importe, le Comité a été impressionné par le service, les solutions et les personnes qui vivent au quotidien les problèmes que posent la pauvreté et l'itinérance. Le Comité est reconnaissant à toutes les personnes qui ont contribué de quelque manière que ce soit à la présente étude.

Les initiatives locales sont incluses dans les pratiques prometteuses tout au long du rapport, mais elles sont aussi décrites individuellement à l'annexe 3. Chaque organisation visitée et chaque programme dont le Comité a été saisi est mentionné. Ces notes ne se veulent pas exhaustives, mais donnent un aperçu de ce que le Comité a vu et entendu durant son étude.

Nous trouvons encourageants les progrès remarquables réalisés par les gouvernements, les employeurs, les organisations locales de services et les familles dans la lutte contre la pauvreté et les problèmes de logement.

Structure du rapport

Le Comité est conscient de la complexité des trois grands sujets à l'étude et des démarches qu'il a choisi de suivre. Il a choisi d'aborder chacun des trois thèmes l'un après l'autre (la section 2 portait sur la pauvreté, la section 3 sur le logement et la section 4 sur l'itinérance). Nous avons consacré une section spécifiquement aux groupes surreprésentés parmi les pauvres, les personnes mal logées et les sans-abri, ainsi qu'aux politiques et programmes visant à remédier à cet état de choses (section 5). Dans chaque section, nous passons en revue les problèmes persistants et les pratiques prometteuses.

Une sixième section porte sur la manière dont les pouvoirs publics et le secteur privé ainsi que le secteur bénévole et communautaire pourraient se concerter pour résoudre les problèmes complexes et interconnectés que posent la pauvreté, le manque de logements abordables et l'itinérance.

Les recommandations sont distribuées dans ces sections, mais on en trouvera un récapitulatif en fin de rapport.

Section 2 : La pauvreté

Au fond, les gens ne veulent pas mieux vivre dans la pauvreté; ils veulent pouvoir sortir de la pauvreté. À notre avis, les politiques publiques et les institutions ne sont pas conçues pour aider les gens à échapper à la pauvreté. Elles visent seulement à leur permettre de mieux vivre, tout en restant pauvres.

Nous investissons d'énormes montants de fonds publics et de dons de charité pour gérer les effets de la pauvreté : maladie, toxicomanie, crime, analphabétisme, dépendance à long terme de l'aide sociale, logement social, et cetera. Très peu de cet argent permet d'améliorer vraiment les conditions socioéconomiques des familles à faible revenu. Cela doit changer.

(Tom Gribbons, Témoignages, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 3 juin 2009)

Au fond, les gens ne veulent pas mieux vivre dans la pauvreté; ils veulent pouvoir sortir de la pauvreté.

Tom Gribbons

Le Comité a entamé ses audiences en sachant que la pauvreté tient à la convergence de situations personnelles et de facteurs systémiques. Parmi les décisions personnelles : quand se marier et avoir des enfants, terminer ou non ses études secondaires, faire ou non des études postsecondaires, effectuer des choix qui se répercutent sur la santé physique ou mentale. Parmi les facteurs systémiques : les obstacles aux études, l'accès à des perspectives d'emploi et les modalités des politiques et des programmes gouvernementaux. Le Comité n'avait pas l'intention de déterminer lesquels, des facteurs individuels ou des facteurs systémiques, pèsent le plus sur la pauvreté et d'autres formes de marginalisation, mais il a beaucoup appris sur leur interaction.

Surtout, il a appris que la pauvreté peut être de courte durée ou qu'elle peut s'inscrire dans un contexte intergénérationnel. Il suffit à certains de trouver un emploi pour s'affranchir de la pauvreté; d'autres auront besoin de plusieurs années de rattrapage et de soutien suivi, notamment en matière d'éducation et de santé. Certains revenus équivalent à moins de la moitié du seuil de faible revenu de Statistique Canada, alors que d'autres sont très proches de ce seuil. Et la pauvreté peut être l'affaire d'une seule fois, ou elle peut revenir régulièrement, entrecoupée par des périodes de revenu élevé.

Le Comité a aussi appris que les personnes qui ont un revenu insuffisant ou inexistant se retrouvent isolées, exclues de beaucoup d'avantages et d'activités que la plupart tiennent pour acquis. Cette expérience se vit toutefois dans un contexte, souvent un milieu communautaire qui réalise des interventions généreuses et concrètes, mais qui ne peut agir avec toutes l'expertise et les ressources nécessaires sur une période prolongée.

Les personnes pauvres sont exclues des avantages que la plupart tiennent pour acquis.

Le Comité a enfin appris que les problèmes économiques et sociaux qui ont trait au revenu et au logement ne sont pas le fruit du hasard. Certains groupes sont beaucoup plus susceptibles de connaître ces difficultés, et souvent sur une longue période, en particulier les personnes seules, les chefs de famille monoparentale, certains nouveaux venus au Canada, les Autochtones et les personnes handicapées. Le Comité n'a rien négligé pour évaluer dans quelle mesure les programmes courants leur sont adaptés, ce dont il sera question dans le

présent chapitre. Il offre aussi une description plus détaillée de ces groupes et, dans une autre section du rapport, évalue les programmes qui leur sont expressément destinés.

2.1 Problèmes persistants

Le piège de l'aide sociale

[L]e système de sécurité sociale conçu dans les années 1930 et 1940, mis sur pied en grande partie pendant l'après-guerre, est de moins en moins pertinent, vu la situation sociale, économique et politique du Canada.

(Ken Battle, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 3 mai 2007)

Beaucoup de Canadiens, surtout ceux des groupes surreprésentés, ont pour seule source de revenu l'aide de l'État : aide sociale, prestations d'invalidité du régime d'aide sociale ou du Régime de pensions du Canada, Sécurité de la vieillesse et/ou Supplément de revenu garanti.

Les politiques et les programmes doivent avoir pour objectif de faire sortir les gens de la pauvreté.

On a expliqué au Comité que les montants versés sont insuffisants, que la source de revenu est souvent peu sûre et peu fiable et que les mesures de soutien enferment les gens dans une situation dont il est presque impossible de s'échapper. C'est ce qu'on appelle le « piège de l'aide sociale » ou parfois le « mur de l'aide sociale ». Son incidence nette a été résumée par un expert en sécurité du revenu, qui a décrit l'aide sociale comme une « forme subtile de micro-colonisation des pauvres par l'État, qui leur enlève tout pouvoir et les dissuade d'agir pour améliorer leur sort¹⁶ ».

Cet écheveau de programmes que nous avons est tellement complexe, un véritable parcours avec des obstacles, des sauts et des dédales. Voilà ce qui crée bon nombre des problèmes qui nous rongent. Ce n'est pas comme si cette complexité dont nous parlons nous était tombée dessus : nous l'avons créée, ce qui signifie que nous pouvons la démêler, mais ce sera difficile.

(Sheila Regehr, directrice, Conseil national du bien-être social, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 5 juin 2009)

Les programmes de soutien du revenu sont un véritable parcours « avec des obstacles, des sauts et des dédales ».

La transition entre la dépendance à l'égard de l'aide sociale et l'intégration au marché du travail comporte des obstacles qui peuvent empirer la situation financière d'une personne ou d'une famille. Les facteurs de dissuasion sont énormes. Le rapport de 1991 sur la pauvreté chez les enfants présentait des recommandations précises sur les moyens de faciliter cette transition, par exemple en élaborant une politique nationale de garde d'enfants, en

¹⁶ Rick August, tiré d'un document inédit, cité dans Ken Battle et coll., *Towards A New Architecture for Canada's Adult Benefits*, Caledon Institute of Social Policy, 2006, p. 11. [traduction]

augmentant le salaire minimum et en assouplissant les programmes d'aide sociale pour faciliter la transition vers l'emploi¹⁷.

Comme il a été indiqué au début de la présente section, un témoin qui représentait le milieu des affaires a décrit comment les politiques et programmes actuels servent non pas à sortir les gens de la pauvreté, mais plutôt à les aider à mieux vivre dans la pauvreté¹⁸.

Un autre témoin a fait mention des effets pervers de ces programmes :

[L]'interaction des programmes fédéraux et des programmes provinciaux conduit souvent à des effets pervers; c'est-à-dire que les gens travaillent davantage tout en ayant un revenu disponible inférieur.

(Sid Frankel, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009)

Sur une note plus personnelle, un témoin a évoqué le contrecoup de cette interaction sur la vie d'une famille :

À Winnipeg, nous savons qu'une famille doit s'adresser à sept bureaux fédéraux et provinciaux chaque mois alors qu'ils n'ont même pas assez d'argent pour prendre l'autobus. S'il vous plaît, demandez à tous ces services gouvernementaux qui travaillent chacun dans leur tour d'ivoire de commencer par se parler entre eux.

(David Northcott, directeur exécutif, Winnipeg Harvest, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 1^{er} mai 2008)

Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral ait pour objectif fondamental en matière de lutte contre la pauvreté de faire sortir les Canadiens de la pauvreté au lieu de les aider à mieux y vivre, dans le cadre des programmes visant à enrayer la pauvreté et l'itinérance, et qu'il collabore avec les provinces et les territoires pour qu'ils adoptent un objectif semblable.

Taux effectif marginal d'imposition

Une étude ontarienne a signalé les changements qui se produiraient si un chef de famille monoparentale quittait le programme Ontario au Travail pour un emploi rémunéré :

« [P]erte des prestations d'aide sociale pour l'adulte et chaque enfant; augmentation des frais de garde; perte de l'assurance dentaire de base pour les enfants; perte de l'assurance pour les médicaments sur ordonnance qui n'a pas besoin d'être payée d'avance; perte de l'allocation de retour à l'école; perte de l'allocation pour vêtements d'hiver; perte de l'allocation pour régime alimentaire spécial; perte des prestations pour un déménagement nécessaire sur le plan médical; seuil de revenu net auquel l'impôt fédéral est exigible fixé à environ 1 600 \$ par mois; et possibilité de réduction des crédits pour taxe de vente de l'Ontario¹⁹ ».

De plus, le chercheur principal de cette étude a, dans son témoignage devant le Comité, indiqué qu'il pourrait y avoir une hausse du loyer si le revenu dépassait les prestations

¹⁷ Comité sénatorial des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *La pauvreté dans l'enfance : vers un avenir meilleur*, 1991.

¹⁸ Tom Gribbons, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 3 juin 2009.

¹⁹ *Time for a Fair Deal. Report of the Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults* (MISWAA), St. Christopher House et Toronto City Summit Alliance, 2006, p. 26, http://www.torontoalliance.ca/MISWAA_Report.pdf, consulté le 17 juillet 2009. [traduction]

d'Ontario au travail et si la famille vivait dans un logement dont le loyer est indexé sur le revenu²⁰. Ces obstacles sont souvent appelés le « taux effectif marginal d'imposition », qui peut dans certaines circonstances dépasser 100 % et désavantager financièrement le nouveau travailleur malgré une augmentation de revenu.

Le Comité a appris que cette situation n'est pas particulière à l'Ontario :

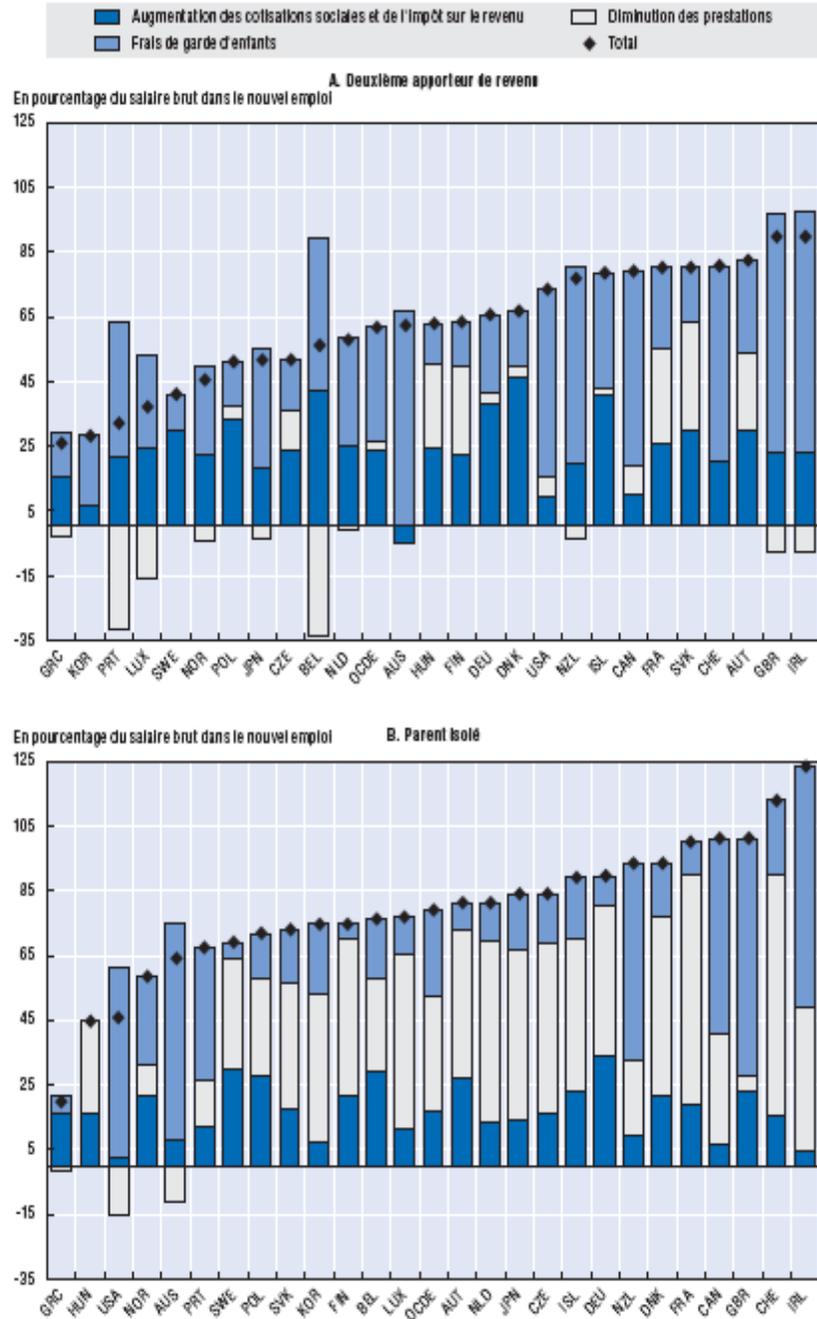
L'administration fédérale et les provinces ont créé des situations où les travailleurs pauvres qui dépassent le seuil établi pour l'accès à l'aide sociale n'envisagent pas de suivre des cours de formation avancée, étant donné que, s'ils touchent 100 \$ de plus par mois, ils vont en perdre 75 \$ en tout en raison des primes d'assurance-emploi, des primes du RPC, [...] et cetera.

(John Richards, Témoignages, Comité, 2e session, 39e législature, 13 décembre 2008)

Ces obstacles – qui varient un peu d'une province (et parfois d'une ville) à l'autre – ont été signalés par les chefs de famille monoparentale et les autres bénéficiaires de l'aide sociale désireux de s'en sortir qui ont témoigné devant le Comité dans sa tournée des villes canadiennes. Comme tous les pouvoirs publics offrent des programmes censés faciliter la transition, il devient presque impossible, une fois qu'ils sont combinés, de quitter l'aide sociale pour parvenir à l'indépendance financière au moyen d'un emploi. Par exemple, des témoins de plusieurs groupes ont dit au Comité qu'une perte de revenu sur la courte période qui sépare le début de l'emploi et la réception du premier chèque de paie peut être un obstacle insurmontable pour un ménage qui part de presque rien. Les chiffres ci-dessous montrent que le Canada n'est pas le seul pays à ériger ce type d'obstacle, mais que son taux effectif marginal d'imposition compte parmi les plus élevés de l'OCDE pour les deuxièmes travailleurs du ménage et les chefs de famille monoparentale.

²⁰ John Stapleton, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 décembre 2007.

Figure 2 – Impôt implicite sur la reprise du travail, 2004²¹



²¹ Organisation de coopération et de développement économiques, *Réformes économiques – Objectif croissance – 2009*, 2009, p. 127.

Épuisement de l'avoit

Des témoins ont fait part au Comité des exigences strictes concernant l'épuisement de l'avoit qu'imposent de nombreux programmes de soutien du revenu, et en particulier l'aide sociale²². Le Comité comprend l'utilité d'empêcher les personnes ayant un revenu supérieur de se prévaloir des programmes de soutien du revenu, mais il en est venu à trouver que l'obligation d'épuiser presque tous les actifs personnels pour être admissible à ce type d'assistance relève d'une vision à courte vue. Par exemple, en forçant quelqu'un à vendre son véhicule ou sa maison, on ne fait que substituer le paiement d'un bien (auto ou hypothèque) au paiement d'un service (transport en commun ou taxi ou encore loyer). De plus, la perte de la maison ou de l'auto peut non seulement compliquer la recherche d'un emploi, mais aussi entraîner des frais pour leur remplacement pendant la période de transition où la personne ne reçoit plus de services liés à l'aide sociale.

Quand les personnes commencent à recevoir de l'aide sociale, nous les dépoillons de leurs biens. Une fois que vous êtes dans le trou, comment pouvez-vous en sortir? [...] Si vous devez recevoir de l'aide sociale, vous pouvez être certain que vous êtes bel et bien pauvre.

(Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute of Social Policy, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009)

Si vous devez recevoir de l'aide sociale, vous pouvez être certain que vous êtes bel et bien pauvre.

Michael Mendelson

Des témoins ont soutenu qu'au lieu d'exiger l'épuisement de l'avoit, on devrait faire plus pour encourager la création d'actifs :

Nous avons beaucoup parlé de revenus, mais pas de richesse. Les gouvernements font beaucoup pour diminuer les inégalités de revenus, cependant ces politiques augmentent les inégalités de richesse. Lorsqu'on pense au fait, par exemple, que nous pouvons maintenant mettre une partie de notre argent à l'abri de l'impôt, voilà un bon coup de pouce quand on a un emploi et qu'on gagne suffisamment d'argent, cela nous permet de bâtir des actifs. Par contre, pour les gens se trouvant au bas de l'échelle, les programmes pour les aider à bâtir leurs actifs n'existent à peu près pas. Le gouvernement fédéral pourrait certainement faire quelque chose à ce niveau.

(Marie-France Raynault, directrice, Département de médecine sociale et Programme de résidence en santé communautaire, Université de Montréal, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009)

Le Comité se fait l'écho d'une recommandation d'un témoin, présentée au cours d'une récente conférence sur la politique sociale²³.

Recommandation 2

Le Comité recommande que les gouvernements provinciaux relèvent les limites actuelles sur l'avoit des personnes admissibles pendant les six à douze premiers mois, afin de permettre aux gens qui bénéficient de l'aide sociale sur une courte

²² Voir par exemple Sid Frankel, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 10 mai 2007.

²³ Michael Mendelson, *Income Support for the Adult Unemployed*, présentation au Queen's International Institute on Social Policy, 2009, diapositive 16, http://www.queensu.ca/sps/events/qiisp/2009/42_Michael_Mendelson.pdf, consulté le 20 août 2009.

période de garder les ressources dont ils ont besoin pour se réintégrer au marché du travail et rétablir leur situation financière.

Précarité du revenu

Plusieurs témoins, et certaines personnes obligées de s'en remettre à l'aide sociale et à d'autres programmes gouvernementaux de soutien du revenu, ont dit au Comité que non seulement les sommes versées sont insuffisantes, mais la précarité de la source de revenu constitue un sérieux problème.

J'ai constaté, chez les familles que je soigne sur une base quotidienne, un stress intense relié au souci de ne pas pouvoir joindre les deux bouts. Ce stress a des conséquences sur le quotidien et mène à la dépression, au découragement et au désinvestissement.

(Marie-France Raynault, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009)

Des témoins experts ont expliqué au Comité en quoi l'interaction des programmes et la complexité des circonstances que traversent des individus et leur famille peuvent entraîner une réduction soudaine et parfois désastreuse du revenu ou les rendre non admissibles à un soutien financier. La crainte d'être confronté à ce revirement de situation engendre un stress, qui a des répercussions négatives sur les adultes et leurs enfants, et mène à la prise de décisions centrées sur un horizon rapproché et incertain.

Un témoin a décrit ainsi les avantages que représente la hausse du niveau et de la sécurité du revenu :

[L']argent permet de réduire le stress au sein des familles, ce qui donne des meilleurs résultats. C'est bien vrai, mais l'argent permet aussi autre chose : il permet habituellement de prolonger le temps dont dispose une famille pour prendre des décisions. Si vous avez assez d'argent, vous jouissez d'une stabilité résidentielle; vous pouvez profiter des programmes offerts dans les écoles et des programmes d'ONG. Vous pouvez faire toutes sortes de choses. Si, pour toute décision, vous devez essayer de choisir entre acheter du lait ou acheter du Kool-Aid, vous ne prenez pas les décisions à long terme qui seraient utiles pour votre famille.

(Evelyn Forget, professeure, Département des sciences de la santé communautaire, Université du Manitoba, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009)

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral modifie tous ses programmes de sécurité du revenu, tels que l'assurance-emploi, afin de mieux protéger les Canadiens des ménages à faible revenu qui sont sans revenu pendant de courtes périodes.

Insuffisance du revenu

De nombreux témoins²⁴ ont fait part au Comité du degré de pauvreté chez beaucoup de personnes qui dépendent de l'aide sociale ou d'autres programmes

Les bénéficiaires de l'aide sociale vivent sous le seuil de pauvreté.

²⁴ Voir, par exemple, Clifford Lee, mémoire présenté au Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 13 août 2009, p. 2.

de sécurité du revenu « de dernier recours ». Le Conseil national du bien-être social a calculé ce que représentaient, au cours de 2007, les prestations d'aide sociale en pourcentage du seuil de faible revenu après impôt de Statistique Canada. Il a constaté que, pour les personnes seules jugées « aptes à l'emploi », ces prestations pouvaient équivaloir à 19 % du seuil de faible revenu, et elles ne dépassaient 50 % dans aucune des provinces²⁵. Pour les familles de quatre personnes, elles représentaient entre 50 et 66 % du seuil de faible revenu après impôt²⁶.

Certains témoins ont indiqué que le niveau d'aide (voire le salaire minimum) est tellement bas qu'il conduit à la criminalité, et notamment la prostitution²⁷. Cette opinion a été confirmée dans un entretien que des membres du Comité ont eu avec des travailleurs du sexe à Regina.

Le Comité est d'avis que les pouvoirs publics doivent collectivement empêcher ce genre de situation et faire en sorte que les citoyens aient assez d'argent pour assurer leur subsistance et faire vivre leur famille. Les gouvernements ont déjà fait mieux au Canada. Un des témoins a signalé que les compressions opérées dans l'aide sociale en 2005 ont fait passer les prestations pour femmes chefs de famille monoparentale de 81 à 56 % du seuil de la pauvreté en 2006²⁸.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fixe avec les provinces l'objectif voulant que les personnes et les familles, peu importe les motifs de leurs besoins, reçoivent un revenu total correspondant au moins au seuil de faible revenu après impôt.

Pauvreté chez les enfants

Une résolution adoptée à l'unanimité à la Chambre des communes pour « réaliser l'objectif d'éliminer la pauvreté des enfants au Canada d'ici l'an 2000 » n'a pas donné l'élan nécessaire pour que cet objectif se réalise. Comme le montre la figure ci-dessous, bien que le pourcentage d'enfants vivant dans la pauvreté ait diminué par rapport au sommet atteint au milieu des années 1990, il n'a pas reculé de manière significative depuis 1989, année de départ.

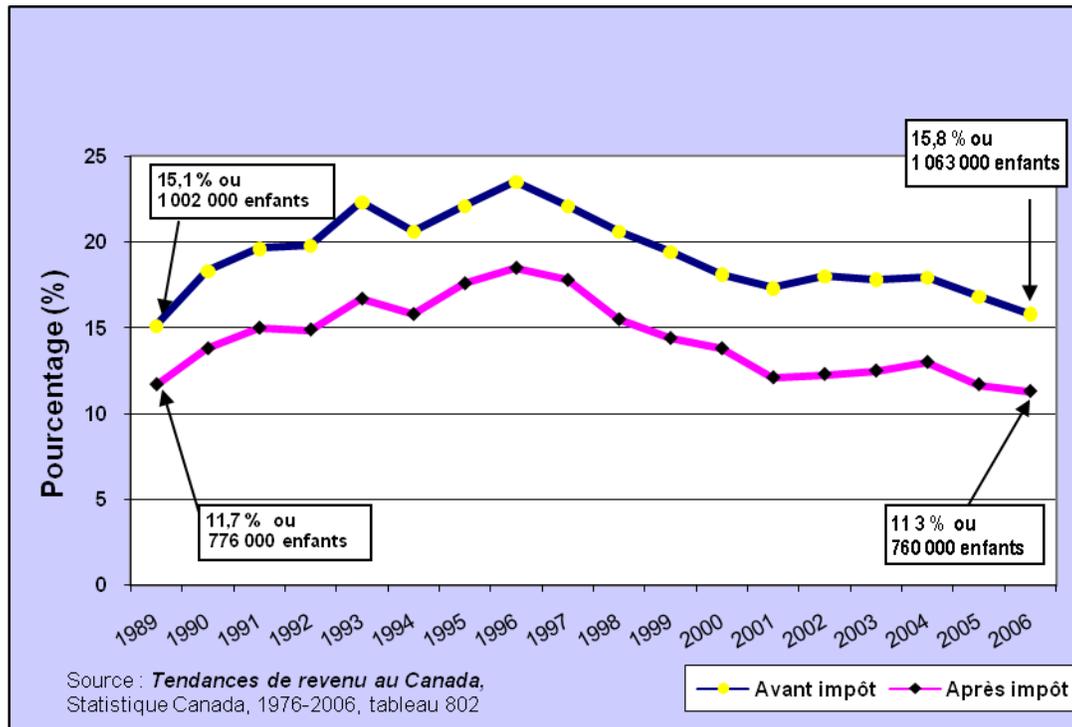
²⁵ Conseil national du bien-être social, *Revenus de bien-être social, 2006 et 2007*, 2008, p. 44, <http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/OtherPublications/2008Report-WelfareIncomes2006-2007/Report-WelfareIncomes2006-2007F.pdf>, consulté le 25 août 2009.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Greg deGroot-Maggetti, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 3 mai 2007.

²⁸ *Lone Mothers: Building Social Inclusion – Community Bulletin #1*, p. 4, février 2008, mémoire présenté au Sous-comité sur les villes par Leah Caragata, 2^e session, 40^e législature, 2 avril 2009.

Figure 3 – Enfants vivant dans des familles à faible revenu au Canada, 1989-2006 (avant et après impôt)²⁹



Les familles pauvres au sein desquelles vivent les enfants sont souvent dirigées par un membre faisant partie de la population active; en 2006, 40 % de ces familles comptaient au moins une personne qui travaillait à temps plein³⁰. On a dit au Comité que, dans les quartiers les plus pauvres de Toronto, 80 % des parents à faible revenu travaillent au moins à temps partiel³¹. Le tiers des familles pauvres en 2006 étaient dirigées par des mères seules³². La section 5 du présent rapport traite à fond de la pauvreté chez les travailleurs.

De nombreux témoins ont signalé la nécessité de hausser le revenu des familles avec enfants et le besoin pressant d'assurer à ces enfants un meilleur accès aux possibilités d'apprentissage précoce et à des mesures de soutien adéquat, et d'assurer à leurs parents de meilleures possibilités d'emploi et de formation. Ces questions sont également traitées plus loin dans la présente section sur la pauvreté.

Il faut augmenter le revenu des familles qui élèvent des enfants afin de sortir ceux-ci de la pauvreté.

Enfin, le Comité a appris que les transferts de revenu peuvent avoir une incidence non négligeable sur les familles pauvres avec enfants. La figure

²⁹ Campagne 2000, *Rapport 2008 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada*, p. 1, http://www.campaign2000.ca/rc/Fr_FINAL%20C2000%20Report%20Card%20Nov'08.pdf, consulté le 10 septembre 2009.

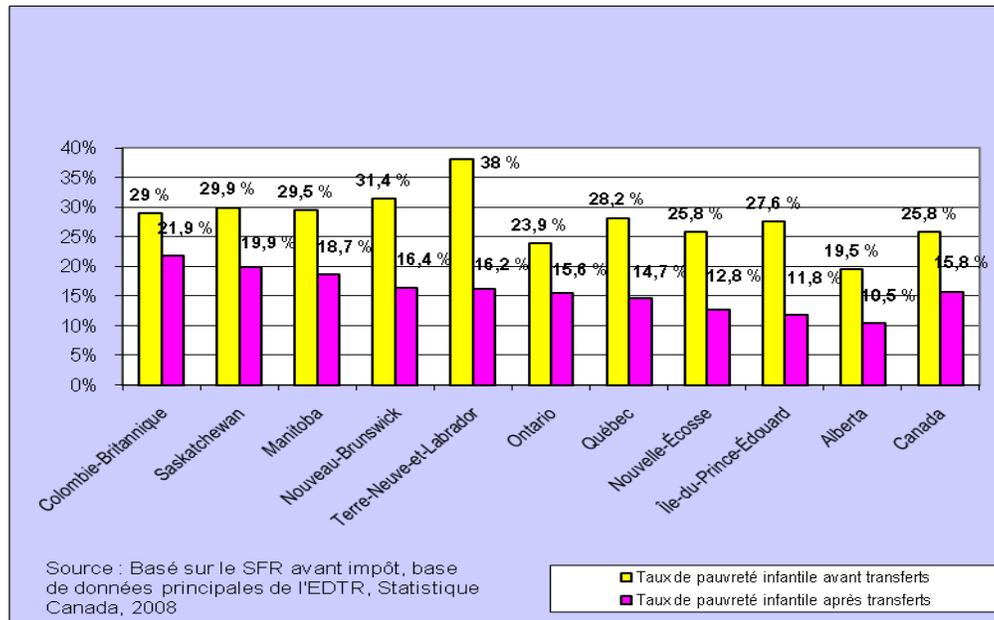
³⁰ *Ibid.*, p. 3.

³¹ Frances Lankin, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 28 février 2008.

³² *Ibid.*, p. 2.

suivante illustre l'effet, ainsi que la réduction, d'au moins un tiers, du taux de pauvreté infantile dans chacune des provinces. Les transferts de revenu et les recommandations connexes sont exposés plus loin dans la présente section.

Figure 4 - Effet des transferts de revenu sur la pauvreté infantile : Canada et provinces, 2006³³



Par conséquent, le Comité recommande une augmentation importante pour ce programme (il en sera question plus à fond dans la présente section).

Coûts de la pauvreté

Il ressort de plus en plus que l'inaction face à la pauvreté coûte tellement cher qu'elle est probablement plus onéreuse qu'une action plurielle.

Au cours d'une discussion de groupe sur les programmes de sécurité du revenu, un expert a invité instamment le Comité à traiter « des coûts continus associés à l'immobilisme, du fait que l'immobilisme entraîne des coûts à l'autre bout du spectre pour le système de soins de santé et le système de justice pénale³⁴ ». Ce n'était pas la première fois que le Comité se penchait sur cette question.

Nous avons besoin de meilleures mesures pour nous faire comprendre le coût économique de la pauvreté et l'avantage économique qu'il y a à aider les enfants et les jeunes familles à y échapper. Même si les gens ont naturellement tendance à faire du bien, nous nous sentirions obligés d'agir s'il est établi que la réduction de la pauvreté peut assurer des gains économiques à tout le monde. Il ne s'agit pas seulement d'une amélioration sociale.

(Tom Gribbons, président, Vibrant Communities Saint John, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 3 juin 2009)

³³ Campagne 2000, p. 3.

³⁴ Sid Frankel, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009.

En fait, le calcul des coûts de la pauvreté, ou de l'« immobilisme », est plus complexe qu'il n'y paraît.

La pauvreté est beaucoup trop coûteuse pour tous et chacun d'entre nous. Certains coûts, ceux de la souffrance humaine notamment, sont souvent tout simplement incalculables, mais n'en demeurent pas moins évitables. D'autres coûts, davantage reliés à l'économie, peuvent tout de même être très difficiles à chiffrer avec précision. Ce qui importe toutefois vraiment, c'est que nous puissions quantifier le coût exact de la pauvreté. Comme société, nous devons nous fixer des objectifs précis, comparer les avantages aux coûts à court et à long terme, évaluer nos progrès et bien comprendre que nous en avons toujours seulement pour notre argent. Une qualité de vie élevée coûtera cher, mais nous devrions investir sagement, pour le bien public à long terme, afin d'obtenir de meilleurs résultats qui profiteront à tous les Canadiens³⁵.

Calcul des coûts

Depuis que le Conseil national du bien-être social a publié cette conclusion en 2002, des analystes se sont attaqués à la difficile tâche de calculer les coûts économiques de la pauvreté. Ils ont mis de côté les coûts dits incalculables en essayant plutôt de mesurer les coûts des programmes de soutien du revenu considérés comme plus élevés à cause de la pauvreté ou ceux des programmes nécessaires à l'élimination ou à la réduction de la pauvreté, puis de mesurer les économies et/ou avantages qu'entraînerait la réduction des taux de faible revenu et de précarité du logement.

Aux États-Unis et au Royaume-Uni, on a effectué un travail détaillé sur les cadres conceptuels et les coûts, tout particulièrement en ce qui concerne la pauvreté des enfants. Au Canada, on n'est pas allé aussi loin, même si la nécessité de le faire a été signalée à maintes reprises. Dans un document d'information lié à sa stratégie de réduction de la pauvreté, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a indiqué que ce travail s'imposait et a présenté certains outils de mesure retenus pour les calculs.

Il est difficile de chiffrer les coûts de la pauvreté, mais il existe de nombreux indicateurs de son coût humain, par exemple une augmentation des maladies, plus de violence envers les femmes, une moins grande activité sur le marché du travail et une hausse de la désintégration familiale³⁶.

D'autres administrations publiques ont aussi fait des efforts pour calculer les coûts avec plus de précision.

Par exemple, à Calgary, une étude des « coûts externes » a été réalisée en 2004 au moyen des données accessibles sur les soins de santé, l'éducation, la justice criminelle, le soutien du revenu et d'autres mesures sociales³⁷. Les chiffres mettent en lumière non pas les

³⁵ Conseil national du bien-être social, *Le coût de la pauvreté*, rapport n° 15, hiver 2001-2002, <http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/OtherPublications/2002Report-TheCostOfPoverty/ReportFRE.htm>, consulté le 1^{er} avril 2009.

³⁶ Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, ministère des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi, *Building pathways to poverty reduction: Background*, communiqué, 21 mars 2005, <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2005/hrle/0321n22.htm>, consulté le 24 août 2009.

³⁷ Alan Shiell et Jenny Zhang, *The External Costs of Poverty: A Conservative Assessment*, Centraide de Calgary et de la région, juin 2004, p. ii, http://tamarackcommunity.ca/downloads/vc/cal_costsopoverty04.pdf, consulté le 24 août 2009.

conséquences de la pauvreté, mais plutôt les fonds publics nécessaires pour y remédier. Ainsi, l'étude ne considère pas les prestations d'aide sociale comme des coûts (car elles représentent un simple transfert de fonds d'un groupe ou d'une entité à l'autre); par contre, elle calcule les coûts occasionnés par l'administration et le financement du soutien du revenu, car sans pauvreté ceux-ci n'existeraient pas³⁸. Les auteurs de l'étude, qui ont adopté une façon très technique d'évaluer les coûts, cherchaient aussi à déterminer les fonds qui étaient ou seraient dépensés pour remédier aux conséquences de la pauvreté et à évaluer les économies qui résulteraient de la réduction du niveau ou du taux de pauvreté. Ils ont établi des estimations tant prudentes que spéculatives.

En se basant sur ces deux approches, l'étude a produit une estimation prudente du coût annuel de la pauvreté à Calgary, soit 8,25 milliards de dollars; l'estimation spéculative se situe entre 46 et 56 milliards de dollars par année³⁹.

En Ontario, l'étude récente sur les coûts de la pauvreté a été effectuée sous la conduite d'un solide groupe consultatif qui incluait des économistes et des experts en politiques (Don Drummond du Groupe financier Banque TD, Judith Maxwell des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et James Milway de l'Institute for Competitiveness and Prosperity). Elle renfermait le tableau ci-dessous, qui illustre la relation entre les individus et familles vivant dans la pauvreté, les institutions et les gouvernements.

Nous ne pouvons nous permettre les coûts économiques et sociaux de l'inaction à l'égard de la pauvreté, coûts qui dépassent 20 milliards de dollars.

L'étude a servi à calculer la part des fonds publics consacrés aux systèmes de santé et de justice criminelle qui est attribuable à la pauvreté et les pertes économiques causées par le chômage, le sous-emploi et un faible niveau de scolarité et de compétences qui sont attribuables au faible revenu⁴⁰.

Les calculs ont porté sur trois catégories de coûts :

- les coûts supplémentaires, qui s'appliquent au traitement des symptômes de la pauvreté, plus particulièrement les coûts des systèmes de santé et de justice criminelle⁴¹;
- les coûts intergénérationnels, ou les coûts de la faible scolarité liée à la pauvreté des enfants de familles à faible revenu;
- les coûts de renonciation, qui sont des coûts sociaux s'ils s'appliquent au manque de productivité et de recettes fiscales, ou des coûts personnels s'ils s'appliquent au revenu non gagné.

³⁸ *Ibid.*, p. 11.

³⁹ *Ibid.*, p. 28.

⁴⁰ Nathan Laurie, *The Cost of Poverty: An Analysis of the Economic Cost of Poverty in Ontario*, Ontario Association of Food Banks, novembre 2008, p. 1.

⁴¹ *Ibid.*

Tout en ciblant l'Ontario, l'étude fait état des coûts pour le Canada tout entier. En Ontario, les coûts sociaux annuels sont de 10 à 14 milliards de dollars; au Canada, de 24 à 30 milliards de dollars⁴². Le tableau ci-dessous donne une ventilation plus détaillée des coûts sociaux de la province et du pays et inclut pour chacun les coûts personnels.

Tableau 1 – Coûts de la pauvreté au Canada et en Ontario (dollars de 2007)⁴³

CANADA	COÛTS PERSONNELS (\$)	COÛTS SOCIAUX (\$)
Soins de santé		7,6 milliards
Criminalité		1 - 2 milliards
Coûts intergénérationnels	8,2 - 10,3 milliards	3,1 - 3,8 milliards
Perte de productivité	35,8 - 41,2 milliards	8,6 - 13 milliards
Rajustement pour tenir compte de la sous-évaluation de la perte de productivité	+ 4,1 milliards	
Rajustement pour tenir compte des paiements de transfert		+ 4,1 milliards
TOTAL	48,1 - 55,6 milliards	24,4 - 30,5 milliards
ONTARIO	COÛTS PERSONNELS	COÛTS SOCIAUX
Soins de santé		2,9 milliards
Criminalité		0,25 - 0,6 milliard
Coûts intergénérationnels	3,3 - 4,3 milliards	1,3 - 1,6 milliard
Perte de productivité	16,6 - 19 milliards	4 - 6,1 milliards
Rajustement pour tenir compte de la sous-évaluation de la perte de productivité	+ 1,9 milliard	
Rajustement pour tenir compte des paiements de transfert		+ 1,9 milliard
TOTAL	21,8 - 25,2 milliards	10,4 - 13,1 milliards
TOTAL GÉNÉRAL	32,2 - 38,3 milliards 5,5 - 6,6 % du PIB de l'Ontario	

D'autres études moins exhaustives ont été faites récemment sur le coût de la pauvreté dans des secteurs donnés.

À titre d'exemple, un rapport produit récemment pour aider les médecins de l'Ontario à repérer, parmi leurs patients, ceux qui vivent dans la pauvreté souligne le coût des disparités en matière de santé, dont beaucoup sont « dues à des disparités économiques⁴⁴ ». Ce coût, selon le rapport, a fait augmenter les coûts des services de santé de 20 %, soit d'environ 35 milliards de dollars par année⁴⁵.

Une autre étude a établi les coûts de la « criminalité liée à la pauvreté » pour le système de justice criminelle en Alberta. Elle visait en particulier les coûts des accusations et des

⁴² *Ibid.*, p. 19.

⁴³ *Ibid.* [traduction]

⁴⁴ Gary Bloch et coll., « Poverty and Health: Identifying poverty in your practice and community », *Ontario Medical Review*, mai 2008, p. 41, <http://www.stonegatechc.org/tempindex/Identifying%20Poverty.pdf>, consulté le 24 février 2009. [traduction]

⁴⁵ *Ibid.*

incarcérations pour non-paiement d'amende, plus de 20 000 personnes étant incarcérées pour cette raison chaque année⁴⁶. Le rapport concluait ce qui suit : « Même si toutes ces infractions touchaient le non-paiement d'une amende concernant le droit de passage dans les transports en commun, les coûts de l'incarcération des contrevenants pour la province seraient d'environ 29 631 000 \$ par année⁴⁷. »

En Colombie-Britannique, le Health Officers Council a récemment publié un document de travail sur les inégalités en santé qui renferme certaines données sur les coûts. Il cite la BC Healthy Living Alliance, selon laquelle « trois grands facteurs de risque associés à la pauvreté et aux inégalités en santé (consommation de tabac, inactivité physique et surpoids/obésité) coûtent à l'économie de la Colombie-Britannique quelque 3,8 milliards de dollars par année⁴⁸ ».

Comme l'article sur l'Ontario, ce document détermine que, si 20 % tout au plus du coût des services de santé étaient attribuables aux inégalités en santé, le coût de ces inégalités se chifferrait à 2,6 milliards de dollars par année⁴⁹.

Enfin, le Comité a été informé de deux études portant sur les coûts et les avantages économiques de l'instruction. La première, récente, a calculé les avantages économiques que l'on pourrait obtenir si les Autochtones parvenaient au même niveau de scolarité que les non-Autochtones du Canada⁵⁰, à supposer que cela se fasse en 2026 :

En 2026, si nous parvenons à éliminer cet écart, pour l'essentiel, le PIB du Canada augmenterait de 37 milliards de dollars. Pour l'ensemble de la période visée par notre étude, l'augmentation cumulative du PIB du Canada s'élèverait à plus de 400 milliards de dollars. Là encore, les revenus fiscaux augmenteraient de façon importante — une augmentation cumulative de 64 milliards de dollars environ — et les dépenses du gouvernement en matière de bien-être social, de lutte contre la criminalité et d'aide au logement diminueraient d'environ 140 milliards de dollars.

(Andrew Sharpe, directeur exécutif, Centre d'étude des niveaux de vie, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 22 avril 2009)

La deuxième étude portait sur le coût (pour les particuliers et l'État, à court et à long terme) de l'abandon des études secondaires au Canada, et avant tout sur les coûts de chaque décrocheur pour l'État :

Sur le plan de l'aide sociale, ce coût s'élève à 4 000 \$ par année, et pour ce qui est de la criminalité, à 200 \$ par année. Dans le secteur de la main-d'œuvre et de l'emploi, il existe une kyrielle de coûts substantiels. Les coûts annuels liés à la perte de revenu se situent tout juste sous la barre des 3 500 \$, les recettes fiscales

⁴⁶ Poverty Reduction Coalition, *Crimes of Desperation: The truth about poverty-related crime*, Centraide de Calgary et de la région, mars 2008, p. 3, <http://www.reducepoverty.ca/pdf/Crimes%20of%20Desperation%20ES.pdf>, consulté le 24 février 2009.

[traduction]

⁴⁷ *Ibid.* [traduction]

⁴⁸ Health Officers Council of BC, *Health Inequities in British Columbia: Discussion Paper*, novembre 2008, p. 9, http://www.phabc.org/files/HOC_Inequities_Report.pdf, consulté le 24 février 2009. [traduction]

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Les différences sont examinées plus en détail dans la section 4 du présent rapport.

perdues s'élèvent à plus de 200 \$, les recettes d'assurance-emploi perdues sont inférieures à 100 \$, et les coûts d'assurance-emploi, à un peu plus de 2 700 \$ [...]

Si l'on pense au nombre de décrocheurs canadiens, les coûts totaux sont vertigineux. Simplement pour donner quelques exemples, dans le secteur de la santé, les coûts annuels s'élèvent à 23,8 milliards de dollars, dans le secteur de l'aide sociale, à 969 millions de dollars, et dans le secteur de l'assurance-emploi, à plus de un milliard de dollars.

(Olena Hankivsky, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 22 avril 2009)

Des témoins ont demandé que les coûts, les économies et les avantages soient non seulement calculés en détail⁵¹, mais aussi rendus publics pour que les initiatives de réduction de la pauvreté soient vues sous l'angle des économies plutôt que des dépenses :

Il importe de transmettre ce message. La pauvreté n'est pas qu'un coût pour les pauvres. C'est un coût aussi pour nous en tant que société. Parfois, nous devons faire le lien entre les différents coûts de la pauvreté et les investissements dans le développement humain.

(Greg deGroot-Magetti, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 3 mai 2007)

Malgré ces informations probantes de sources diverses, les coûts de la pauvreté n'ont pas été établis de façon décisive, non plus que les coûts des différents moyens de réduire et de prévenir la pauvreté.

Recommandation 5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral publie d'ici le 31 décembre 2010 un livre vert qui présentera les coûts et les avantages des mesures actuelles de soutien du revenu et de différentes options visant à réduire et à éliminer la pauvreté, y compris un revenu annuel de base fondé sur un impôt négatif, ainsi qu'une évaluation détaillée des projets pilotes concernant un revenu de base qui ont été menés au Nouveau-Brunswick et au Manitoba.

La pauvreté chez les travailleurs

Les faits démontrent à l'évidence que l'emploi est le moyen le plus usuel d'accéder à un revenu satisfaisant ou à un meilleur revenu au Canada. Pourtant, d'après ce que le Comité a entendu, il arrive souvent qu'un emploi ne suffise pas pour sortir une personne ou une famille d'une situation de faible revenu. Le Comité a entendu une multitude de témoignages sur la restructuration du marché du travail au Canada, qui sont venus lui rappeler que, de plus en plus, un seul emploi n'est pas suffisant pour faire vivre une famille, même s'il est à temps plein et au salaire minimum.

De nombreuses personnes défavorisées ont un emploi qui ne leur permet pas de subvenir aux besoins de leur famille.

Des témoins ont confirmé cette tendance dans leur propre ville, à commencer par Calgary :

Si l'emploi était vraiment la solution à la pauvreté, Calgary est très certainement la ville où cette solution aurait dû être trouvée. L'a-t-elle été? D'après le dernier recensement, 14 % des Calgariens vivent toujours

⁵¹ Avy Go, mémoire présenté au Comité, 2^e session, 39^e législature, mars 2008, p. 7.

dans la pauvreté, une proportion pratiquement inchangée depuis 2001, et moins du tiers d'entre eux avaient droit à l'aide sociale. Les autres avaient sans doute un emploi.

(Derek Cook, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 23 avril 2009)

Des témoins de Toronto ont signalé la très forte proportion de travailleurs dans les familles à faible revenu :

[P]our plus de 80 % des familles à faible revenu vivant dans les quartiers les plus pauvres de Toronto, les parents travaillent. Il s'agit donc ici des travailleurs à faible revenu, et il demeure important d'envisager des mesures de sécurité du revenu en recourant à toute une gamme de mécanismes de soutien social.

(Frances Lankin, présidente et directrice générale, Centraide du Grand Toronto, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 28 février 2008)

Le Comité a aussi appris que 70 % des ménages qui vivent dans un logement de Toronto Community Housing, exclusion faite des personnes âgées, « tirent de leur travail une partie, sinon l'intégralité, de leur revenu⁵² ».

À Montréal, le Comité a été informé du pourcentage très élevé de travailleurs qui font appel aux banques alimentaires :

D'après les renseignements recueillis, il y a [à Montréal] plus de 300 000 personnes qui travaillent, mais qui sont pauvres et qui doivent recourir aux banques alimentaires pour s'en sortir. Les gens qui gagnent le salaire minimum et qui sont seuls à faire vivre leur famille n'ont que la moitié de ce qu'il faut pour être considérés comme vivant sous le seuil de la pauvreté. Ces personnes doivent travailler entre 50 et 60 heures par semaine pour joindre les deux bouts. De toute évidence, il y a quelque chose qui ne tourne pas rond.

(Michèle Thibodeau-DeGuire, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 14 juin 2007)

Plusieurs témoins ont mentionné la vulnérabilité particulière des personnes qui sont pauvres malgré qu'elles travaillent, beaucoup d'entre elles n'ayant pas accès aux nombreux programmes auxquels ont droit les bénéficiaires de l'aide sociale⁵³.

Emplois précaires

Une bonne partie des témoignages sur l'échec de l'emploi comme moyen de sortir de la pauvreté ont porté sur l'augmentation du travail précaire, qui se définit comme « la transformation du marché du travail, qui passe d'emplois à temps plein plus ou moins permanents à des emplois qui présentent au moins certaines des caractéristiques suivantes : temporaires, à temps partiel, heures irrégulières, faible salaire et peu ou pas d'avantages sociaux⁵⁴ ».

⁵² Derek Ballantyne, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 21 novembre 2007.

⁵³ Voir par exemple le témoignage de Ken Battle présenté devant le Comité le 28 février 2008 ou de Gina Browne le 29 novembre 2007.

⁵⁴ Patricia Evans, *Challenging Income (in)security: Lone Mothers and Precarious Employment*, communication préparée pour le 12^e Congrès du BIEN sur le thème : l'inégalité et le développement dans une économie mondialisée – l'option du revenu de base, Dublin, Irlande, 20 et 21 juin 2008, p. 2. [traduction]

Les témoins ont souligné l'importance du « nouveau » marché du travail comme facteur pouvant expliquer que les programmes actuels ne réussissent pas à mener les gens vers un emploi qui les sortira de la pauvreté :

[L]'évolution du marché du travail au Canada durant les 25 dernières années [montre] la forte croissance du travail précaire et du travail à temps partiel, et la hausse dans cette nouvelle catégorie que l'on appelle les pauvres à l'emploi. Il y a 25 ou 30 ans, le fait de toucher un revenu stable suffisait pour se situer au-dessus du seuil de la pauvreté. Or, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Dans toutes les provinces, on retrouve ce phénomène de pauvres à l'emploi.

(Jean-Claude Icart, représentant, Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 mars 2008)

Le travail temporaire et à temps partiel est en hausse; il représente 40 % des emplois⁵⁵ et est plus souvent rémunéré au salaire minimum que les emplois « standard ». En 2004, par exemple, 15 % des travailleurs à temps partiel gagnaient le salaire minimum, comparativement à moins de 5 % des travailleurs à temps plein⁵⁶.

De plus en plus d'emplois (40 %) sont des emplois temporaires ou à temps partiel.

Le Comité a été informé que le travail précaire « se répand rapidement, en particulier dans les régions urbaines et chez les femmes, les jeunes et les groupes racialisés, qui sont surreprésentés dans les types d'emploi et les modes de travail les plus précaires⁵⁷ ». On a aussi rappelé au Comité qu'outre le faible revenu, le travail précaire signifie souvent moins de prestations et de mesures d'aide de la part des employeurs, ce qui est grandement préjudiciable aux femmes qui élèvent des enfants⁵⁸. De même, le Caledon Institute, en proposant une nouvelle architecture pour les programmes de sécurité du revenu, a fait observer que le tiers des travailleurs occupaient des emplois atypiques ou « précaires », définis comme « le travail autonome, le cumul d'emplois, le travail contractuel et le travail à temps partiel⁵⁹ ».

Les personnes qui risquent le plus d'exercer un travail atypique font partie des groupes plus pauvres que la moyenne :

Les groupes les plus à risque d'exercer un travail atypique sont les jeunes qui ont un diplôme d'études secondaires seulement ou qui n'en ont pas, les femmes qui s'absentent longtemps du marché du travail pour s'occuper de leurs enfants ou de membres de la famille vieillissants, les travailleurs âgés licenciés qui ont un

⁵⁵ Morley Gunderson, *Le salaire minimum au Canada : Théorie, données et orientations*, préparé pour la Commission sur l'examen des normes du travail fédérales, mis à jour en décembre 2005, p. 51-53.

⁵⁶ Statistique Canada, « Supplément : le salaire minimum », *L'emploi et le revenu en perspective*, septembre 2005, p. 26.

⁵⁷ Leah H. Vosko, « Precarious Employment in Canada: Taking Stock, Taking Action », *Just Labour*, 2003, p. 5. [traduction]

⁵⁸ Glenn Drover, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 10 mai 2007.

⁵⁹ Ken Battle et coll., *Towards a New Architecture for Canada's Adult Benefits*, Caledon Institute of Social Policy, juin 2006, p. 7. [traduction]

*faible niveau d'instruction et des compétences désuètes, les Autochtones, les membres de minorités visibles, les personnes handicapées et les nouveaux immigrants*⁶⁰.

Enfin, des témoins ont dit au Comité que les personnes qui occupent un emploi précaire sont moins susceptibles d'avoir droit aux prestations d'assurance-emploi, ce qui les amène à compter sur les revenus moins sûrs et moins élevés de l'aide sociale⁶¹. L'assurance-emploi et l'aide sociale sont traitées plus en détail dans les pages qui suivent.

Salaire minimum

Les gens se demandent comment il se fait que les entreprises ne peuvent se permettre de verser de meilleurs salaires. Le salaire minimum ne leur permet tout simplement pas de vivre.

(Marika Morris, consultante en recherche et en communications stratégiques, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 4 juin 2008)

Le salaire minimum ne permet tout simplement pas aux gens de vivre.

Marika Morris

D'autres témoins ont signalé la baisse de la valeur effective du salaire minimum et la nécessité d'établir des politiques sur le « salaire de subsistance » pour rendre le travail rentable, ou du moins pour sortir de la pauvreté.

Pour ce qui est du salaire minimum, comme notre groupe est très engagé dans des campagnes touchant le salaire minimum et un salaire de subsistance partout au pays, de concert avec des organismes-partenaires, nous croyons qu'il y a là une des questions les plus fondamentales dont il faut s'occuper, et qui aurait une grande incidence sur la vie des gagne-petit.

(Rob Rainer, directeur principal, Canada sans pauvreté, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 3 mai 2007)

Un journaliste canadien a constaté qu'une politique de « salaire-subsistance » avait vu le jour à Baltimore en 1994; cette politique prévoyait non seulement un salaire minimum de loin supérieur au niveau établi dans la loi, mais aussi un principe d'approvisionnement selon lequel un salaire semblable devait être versé à tous les entrepreneurs travaillant pour la ville de Baltimore ainsi qu'à leurs employés⁶². Le même article prévenait le lecteur que cette politique était « en passe de devenir la manifestation d'une politique sociale propre à certaines villes les plus riches du Canada⁶³ ».

La campagne en faveur de politiques sur le salaire de subsistance était particulièrement féroce à Calgary. Le conseil municipal a reçu un rapport sur les répercussions d'un tel salaire et il a demandé au personnel de lui remettre un plan stratégique de mise en œuvre au plus tard en janvier 2009⁶⁴. En outre, Vibrant Communities Calgary, qui milite en faveur de la politique

⁶⁰ *Ibid.* [traduction]

⁶¹ Carole Vincent, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 29 mai 2008.

⁶² Peter Shawn Taylor, « Killer Living Wages », *National Post*, 4 novembre 2008.

⁶³ *Ibid.* [traduction]

⁶⁴ Living Wage, site Web de la ville de Calgary, http://www.calgary.ca/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_0_780_237_0_43/http%3B/content.calgary.ca/CCA/City+Hall/Business+Units/Finance+and+Supply/Policies/Sustainable+Environmental+and+Ethical+Procurement+Policy+SEPP/Living+Wage.htm, consulté le 21 avril 2009.

sur le salaire-subsistance, a désigné la Chambre de commerce de Calgary « chef de file » dans le domaine, parce que :

La Chambre s'est engagée à verser un salaire-subsistance de 12 \$ l'heure avec avantages ou de 13,25 \$ sans avantage, à tous les employés, qu'ils travaillent à temps plein, à temps partiel ou occasionnellement, de même qu'aux employés contractuels qui travaillent deux jours ou plus par semaine⁶⁵.

Enfin, le plan décennal de Calgary visant à éliminer l'itinérance indique que le financement de la gestion de cas sera soumis au principe du salaire-subsistance⁶⁶.

Dans la région de Waterloo, une politique semblable a également été envisagée et des représentants municipaux ont soumis une étude d'impact en août 2008⁶⁷. La ville d'Ottawa a aussi amorcé une étude sur une politique du genre au printemps 2009.

Le gouvernement fédéral a déjà eu une loi sur le salaire minimum pour les travailleurs des secteurs relevant de sa compétence, comme les transports et les banques, mais ce n'est plus le cas depuis 1996. Les employés de ces secteurs sont maintenant visés par une loi provinciale ou territoriale sur le salaire minimum.

Le salaire minimum a suscité un vif débat ces dernières années; de nombreux organismes de première ligne et défenseurs des politiques sociales soutiennent que la hausse du salaire minimum doit faire partie intégrante de toute stratégie de réduction de la pauvreté et des efforts pour « rendre le travail rentable ». Cette opinion a été présentée au Comité⁶⁸. D'autres font valoir que, puisque la plupart des travailleurs à temps partiel sont un deuxième gagne-pain ou un jeune vivant chez ses parents, la hausse du salaire minimum ne contribuera pas à réduire la pauvreté et pourrait même faire diminuer le nombre d'emplois peu rémunérés, ce qui empirerait la situation pour les jeunes et les ménages à faible revenu⁶⁹. Le Comité a appris qu'en 2004 la moitié des travailleurs de moins de 25 ans gagnaient le salaire minimum, contre moins de 2 % des travailleurs de 25 ans et plus⁷⁰.

Par ailleurs, une récente étude australienne fondée sur des données australiennes et américaines a révélé que les hausses du salaire minimum avaient eu pour conséquence d'allonger, et non de raccourcir, les périodes d'aide sociale chez les femmes chefs de famille monoparentale⁷¹.

Un expert sur la question du salaire minimum a formulé la conclusion suivante :

⁶⁵ Gina Teele, « Chamber sets 'living wage' example; Award honours fairness amid financial crisis », *Calgary Herald*, 5 février 2009, p. D3. [traduction]

⁶⁶ Calgary Homelessness Foundation, *Calgary's 10-Year Plan to End Homelessness*, 2008, p. 28.

⁶⁷ Comité des services communautaires de la région de Waterloo, *Minutes*, 19 août 2008, <http://www.region.waterloo.on.ca/web/Region.nsf/8ef02c0fded0c82a85256e590071a3ce/5c6989441b77f5cf852574ad005734cc?OpenDocument>, consulté le 16 février 2009.

⁶⁸ Nancy Burrows, coordonnatrice, Fédération des femmes du Québec, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 4 juin 2008.

⁶⁹ Gunderson, p. 9.

⁷⁰ Statistique Canada, p. 23.

⁷¹ Peter Brandon, *Examining Effects of Minimum Wages: Single Mothers' Exits from Welfare*, Employment Policies Institute, juin 2008, p. 18.

Pour lutter contre la pauvreté, le salaire minimum manque toutefois fortement de tranchant et ne cible pas bien les personnes pauvres pour les raisons suivantes : de nombreuses personnes pauvres ne travaillent pas; celles qui travaillent ont souvent un nombre d'heures de travail limité; le salaire minimum risque d'avoir un effet négatif sur l'emploi; il touche de façon disproportionnée les adolescents, qui sont distribués dans l'ensemble de la répartition du revenu familial; il influe sur le salaire individuel, alors que la pauvreté se définit par le revenu et les besoins de la famille⁷².

Une analyse récente a montré que la proportion des travailleurs de plus de 20 ans qui n'étudient pas à temps plein et qui travaillent pour moins de 10 \$ l'heure est en hausse⁷³. Plusieurs provinces ont annoncé une majoration du salaire minimum, entre autres des augmentations échelonnées dans le temps. Dans certains cas, ces changements ont été apportés dans le cadre d'une stratégie ou d'un plan de réduction de la pauvreté.

Recommandation 6

Pour démontrer que le gouvernement fédéral s'engage à établir un salaire minimum adéquat, le Comité recommande qu'il rétablisse un salaire minimum fédéral de 10 \$ l'heure, indexé en fonction de l'Indice des prix à la consommation, et qu'il exige de ses fournisseurs de biens et de services qu'ils versent à leurs employés un salaire au moins équivalent.

Assurance-emploi

Il faut un débat national sur l'assurance-emploi. Le pays vit actuellement sa première récession post-assurance-chômage, ce qui fait que les Canadiens vont se rendre compte des lacunes et des insuffisances du programme d'assurance sociale auquel ils ont fidèlement cotisé. Ils vont découvrir, avec consternation et horreur, que le programme ne peut les aider.

(Michael Prince, professeur de politique sociale, Université de Victoria, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009)

Le régime canadien d'assurance-chômage (maintenant assurance-emploi) a vu le jour en 1940 et a depuis fait l'objet de plusieurs réformes. Conçu à l'origine pour remplacer en partie le salaire des travailleurs qui se trouvaient involontairement en chômage, il excluait des groupes entiers de salariés, notamment ceux dont l'emploi présentait un faible risque de chômage et ceux pour lesquels le chômage était très probable ou certain, par exemple les travailleurs des industries saisonnières comme l'agriculture, la pêche et l'exploitation forestière⁷⁴. Des experts ont dit au Comité que le régime a évolué depuis et comporte trois grands objectifs : un soutien du revenu pour les nouveaux parents et les aidants, une assurance contre la perte de revenu due au chômage et la formation des travailleurs en chômage⁷⁵.

⁷² Gunderson, p. 52.

⁷³ Ron Saunders, *Globalization and the Changing Nature of Work in Canada*, communication présentée sur le thème des stratégies mondiales et de l'amélioration des conditions des travailleurs pauvres, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, mai 2008, diapositives 2 et 3.

⁷⁴ Gary Dingleline, *Exposé chronologique : l'évolution de l'assurance-chômage de 1940 à 1980*, Emploi et Immigration Canada, 1981.

⁷⁵ Voir, par exemple, les témoignages de Miles Corak et d'Evelyn Forget, *Fascicule 3 – Témoignages*, 29 mai 2009.

Jusqu'en 1990, le régime était financé par les cotisations des employeurs et des salariés et par le gouvernement fédéral, qui versait 20 % des cotisations combinées employeurs-salariés et supportait les coûts d'administration. De nos jours, les employeurs et les salariés sont les seuls cotisants.

La dernière réforme importante du régime a eu lieu en 1996 lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'assurance-emploi*⁷⁶. Elle établissait de nouveaux critères d'admissibilité et une nouvelle structure de prestations fondée sur les heures plutôt que les semaines d'emploi assurable, les travailleurs étant assurés dès la première heure d'emploi. Elle permettait aux salariés dont la rémunération annuelle ne dépassait pas 2 000 \$ de se faire rembourser leurs cotisations. De plus, elle modifiait le calcul de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne aux fins des prestations de façon à encourager les gens à faire plus d'heures que le minimum requis.

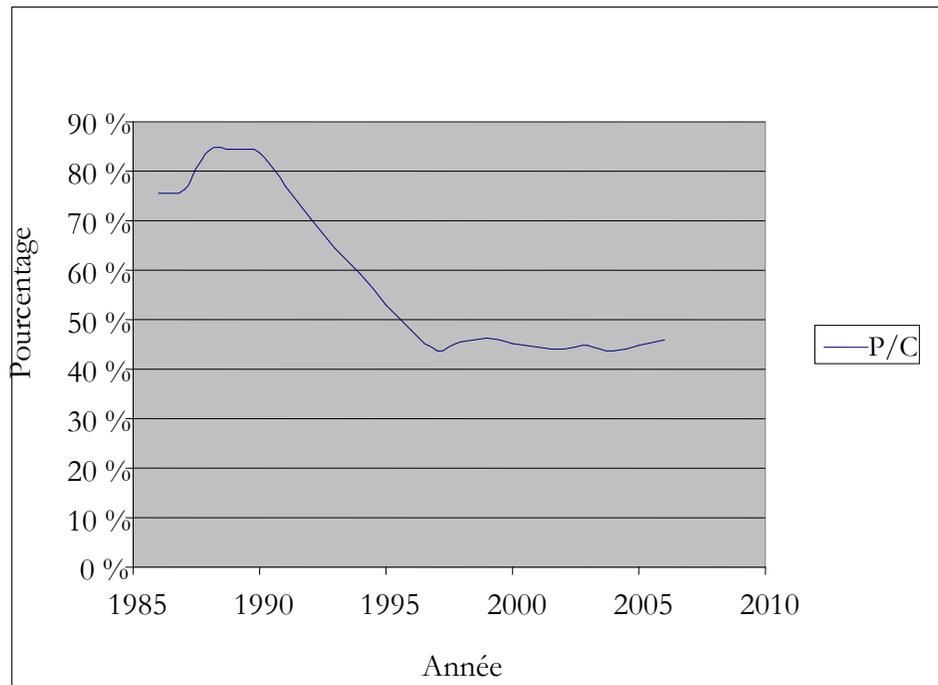
Contrairement au régime d'assurance-chômage d'avant la réforme de 1971, qui n'offrait essentiellement que des prestations ordinaires et des prestations de pêcheurs autonomes, le régime d'assurance-emploi offre aussi des prestations aux salariés malades (prestations de maladie), aux travailleuses enceintes (prestations de maternité) et aux travailleurs qui s'occupent d'un nouveau-né ou d'un enfant adopté (prestations parentales) ou d'un membre de la famille proche dont la mort est imminente (prestations de compassion), de même qu'un programme de travail partagé et d'autres mesures d'aide à l'adaptation au marché du travail (prestations d'emploi et mesures de soutien). Le Comité a été informé qu'en dépit de ces changements, le régime ne s'est pas adapté à la restructuration économique des dernières décennies, ni au ralentissement économique des derniers mois.

Accès limité

Les statistiques montrent à l'évidence (voir la figure ci-dessous) que dès 1990 le régime a commencé à enregistrer une baisse du pourcentage de chômeurs admissibles aux prestations.

⁷⁶ Projet de loi C-12 : Loi concernant l'assurance-emploi au Canada, 1996.

Figure 5 – Proportion des chômeurs qui sont prestataires (ratio P/C)⁷⁷



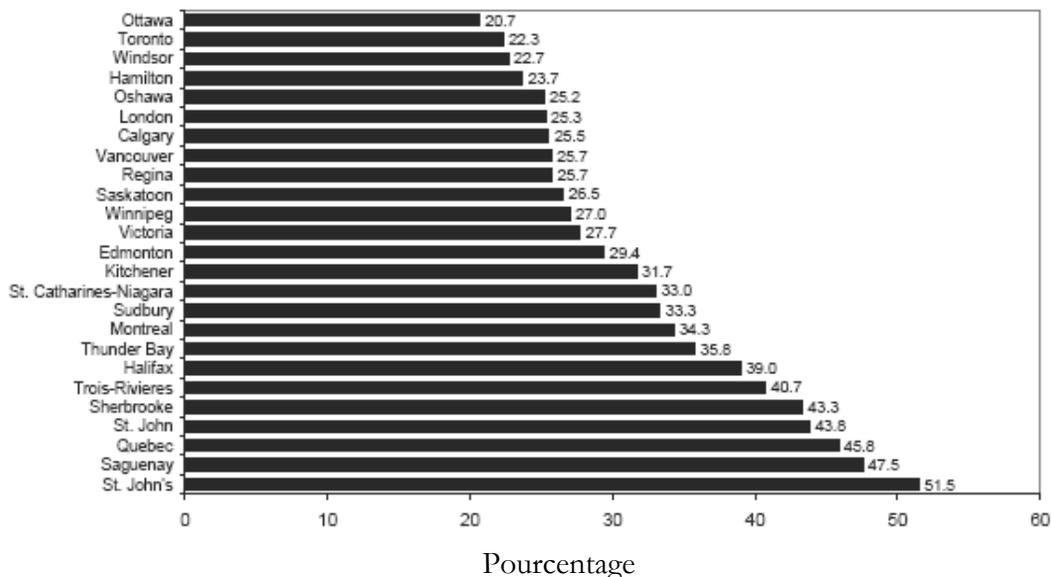
En 2008, 571 800 chômeurs ont cotisé au régime d'assurance-emploi; 17,8 % d'entre eux n'ont pas accumulé suffisamment d'heures pour être admissibles aux prestations⁷⁸.

Les conditions d'admissibilité et la durée des prestations sont fonction du taux d'emploi dans la région économique concernée, de sorte que la protection du régime diffère grandement à l'échelle du pays. La figure ci-dessous illustre les différences d'une ville à l'autre en 2004.

⁷⁷ Données tirées de « Répercussions et efficacité du régime d'assurance-emploi », *Assurance-emploi : Rapport de contrôle et d'évaluation 2007*, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, http://www.rhdcc-hrsdc.gc.ca/fra/emploi/ae/rapports/aerce_2007/chapitre5.shtml, consulté le 16 octobre 2009.

⁷⁸ Statistique Canada, « Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi », *Le Quotidien*, 23 juillet 2009, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/090723/dq090723a-fra.htm>, consulté le 24 août 2009.

Figure 6 – Pourcentage des chômeurs qui reçoivent des prestations ordinaires d’AE, par grande ville, 2004⁷⁹



Les groupes généralement exclus de l’assurance-emploi sont « les chômeurs à long terme, les immigrants récents, les sous-employés, les nouveaux travailleurs, les travailleurs à temps partiel (y compris les personnes handicapées et les Canadiens qui travaillent à temps partiel pour pouvoir s’occuper de membres de leur famille) et les travailleurs qui occupent des emplois précaires⁸⁰ ».

Des témoins ont indiqué au Comité que les femmes et les jeunes étaient particulièrement surreprésentés parmi les non-prestataires⁸¹, ainsi que les travailleurs de l’économie parallèle qui exercent des activités légales mais dont les employeurs ne cotisent pas à la caisse d’assurance-emploi⁸². Tous ces groupes sont également surreprésentés dans les emplois précaires, ce qui semble indiquer que le régime actuel n’est pas adapté à la nouvelle main-d’œuvre.

Le Comité est bien conscient de l’urgence de réformer le régime actuel (voir les mesures proposées plus bas), mais les problèmes d’accès risquent de persister à long terme. Comme l’a expliqué un témoin,

[...] nous proposons un nouveau programme fondé sur le revenu, à l’intention des Canadiens sans emploi qui ne sont pas admissibles à l’assurance-emploi [...] Bien qu’un programme social comporte certains avantages,

⁷⁹ Ken Battle, Michael Mendelson et Sherri Torjman, *Towards a New Architecture for Canada’s Adult Benefits*, Caledon Institute of Social Policy, 2006, p. 17. [traduction]

⁸⁰ Ken Battle et Sherri Torjman, *Le rôle du gouvernement fédéral dans la réduction de la pauvreté*, exposé présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, Caledon Institute of Social Policy, 10 mars 2009, p. 7.

⁸¹ Carol Vincent, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 29 mai 2008.

⁸² David Gray, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 29 mai 2008.

il est incapable de subvenir aux besoins de tous les Canadiens qui se retrouvent sans emploi; c'est pourquoi nous envisageons la création d'un autre programme fédéral qui serait financé à même les recettes générales.

(Ken Battle, président, Caledon Institute of Social Policy, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 28 février 2008)

Recommandation 7

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral établisse un nouveau programme offrant une protection contre les pertes de revenu dues à l'interruption prolongée d'un emploi aux personnes qui ne sont pas visées par la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Dans l'immédiat, le Comité a examiné les changements qui peuvent être apportés pour répondre aux besoins des travailleurs déjà admissibles aux prestations.

Périodes de prestations limitées

Dans une période de récession économique comme celle que nous connaissons actuellement, la durée des prestations ne reflète pas la réalité à laquelle sont confrontés un bon nombre des 300 000 Canadiens qui se sont retrouvés récemment en chômage. Le Comité estime qu'il est nécessaire de modifier le régime de façon plus définitive pour procurer aux prestataires un soutien de plus longue durée, comme l'a annoncé le gouvernement en janvier 2009.

Travailleurs âgés

Statistique Canada a signalé que le nombre de prestataires d'assurance-emploi a augmenté de plus de 80 % entre juin 2008 et juin 2009, et même de 400 % dans les régions les plus durement touchées⁸³. Il a doublé chez les hommes de plus de 55 ans et a augmenté de 50 % chez les femmes⁸⁴. Ces derniers chiffres montrent qu'un grand nombre des nouveaux chômeurs occupaient un emploi depuis longtemps, d'où leur admissibilité aux prestations.

Le Comité a appris que de nombreux travailleurs aux longs états de service qui sont licenciés ont beaucoup de mal à trouver un nouvel emploi ou à profiter des programmes de formation parrainés par l'employeur ou provenant d'autres sources, ce qui a conduit un témoin à la suggestion suivante :

Je suis en faveur de l'idée de verser des prestations supplémentaires aux travailleurs qui occupent leur emploi depuis longtemps et qui n'ont pas récemment présenté de nombreuses demandes d'assurance-emploi parce que les recherches montrent que ce sont eux qui ont le plus de difficulté à trouver un nouvel emploi. Une question d'équité peut être soulevée dans ces cas parce qu'il s'agit de travailleurs qui cotisent parfois au régime sans interruption depuis 30 ans et qui, très souvent, reçoivent des prestations d'assurance-emploi pendant 20 semaines, au plus. Pour certains de ces travailleurs plus âgés, je suis en faveur de prolonger la période d'admissibilité aux prestations.

⁸³ Statistique Canada, « Assurance-emploi », *Le Quotidien*, 25 août 2009, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/090825/dq090825a-fra.htm>, consulté le 25 août 2009.

⁸⁴ Statistique Canada, « Bénéficiaires touchant des prestations ordinaires selon le groupe d'âge, le sexe, et la province ou le territoire », *Le Quotidien*, 25 août 2009, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/090825/t090825a2-fra.htm>, consulté le 25 août 2009.

(David Gray, *Témoignages*, professeur agrégé, Université d'Ottawa, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 29 mai 2008)

Une proposition semblable, mais plus détaillée, a été présentée par le Groupe d'experts sur les travailleurs âgés, créé par le ministre des Ressources humaines et du Développement social en janvier 2007. Le Comité fait écho à la recommandation du Groupe d'experts⁸⁵.

Recommandation 8

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur l'assurance-emploi* pour que les travailleurs qui perdent leur emploi après de longs états de service puissent toucher des prestations sur une plus longue période et pour que la période de prestations prolongée ne soit pas fondée uniquement sur les taux de chômage régionaux.

Autres travailleurs

Des syndicats et des groupes de réflexion, dont le Congrès du travail du Canada⁸⁶, le Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults (MISWAA)⁸⁷ et le Centre canadien de politiques alternatives⁸⁸, réclament le rétablissement, voire l'amélioration, de la couverture antérieure du régime.

En outre, deux rapports produits par des groupes chargés de conseiller les ministres du gouvernement actuel ont recommandé l'élargissement du régime. Voici ce qu'a recommandé le comité créé pour conseiller le ministre des Ressources humaines et du Développement social au sujet des places en garderie :

Modifier les prestations de maternité et parentales de l'assurance-emploi afin de mieux tenir compte de l'offre de places en garderie, en prolongeant la période de prestations et en élargissant l'admissibilité à celles-ci. Cela inclurait la prolongation de la période de prestations, l'élargissement de l'accès des pères aux prestations, la création d'une nouvelle prestation pour les grands-parents qui sont sur le marché du travail et des mesures incitant les employeurs à offrir un complément aux prestations⁸⁹.

Récemment, la conseillère en santé des enfants et des jeunes a recommandé au ministre de la Santé de « [p]rolonger la durée de l'accessibilité aux prestations d'assurance-emploi (AE)

⁸⁵ Groupe d'experts sur les travailleurs âgés, *Soutien et engagement des travailleurs âgés dans la nouvelle économie*, 2008, p. iv-v, http://www.rhdcc-hrsc.gc.ca/fra/publications_ressources/pmt/eta/2008/travailleurs_agees_2008.pdf, consulté le 20 août 2009.

⁸⁶ Congrès du travail du Canada, *Vers un meilleur régime d'assurance-emploi (a.-e.) pour les travailleurs et les travailleuses sur le marché du travail actuel*, février 2007, p. 10-12.

⁸⁷ *Time for a Fair Deal*, p. 30.

⁸⁸ Monica Townson et Kevin Hayes, *Women and the Employment Insurance Program*, Centre canadien de politiques alternatives, 2007, p. 36-38.

⁸⁹ *Aider les familles et les enfants canadiens : réduire l'écart entre l'offre et la demande de services de garde de grande qualité*, rapport du Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie du gouvernement du Canada, octobre 2007, p. 3, http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2007/hrsc-rhdsc/HS4-29-2007F.pdf, consulté le 12 mai 2008.

dans le cas des congés pour soins prodigués avec compassion pris par des parents qui ont un enfant atteint d'une maladie fatale⁹⁰ ».

Le Comité a bien accueilli les améliorations temporaires qui ont été apportées au régime dans le budget de 2009 par suite de la récession. Il est néanmoins persuadé que le régime actuel n'est pas satisfaisant, comme en témoignent l'augmentation massive du nombre de personnes qui ont besoin de prestations et les sérieuses difficultés rencontrées lorsque les prestations prennent fin avant la réintégration au marché du travail. Des témoins ont signalé au Comité l'importance de prolonger l'admissibilité et de bonifier les prestations pour tenir compte des nouvelles conditions du marché du travail et des fluctuations de la situation économique⁹¹.

Enfin, des témoins ont indiqué que le délai de carence de deux semaines, qui peut être compensé par les derniers chèques de paie dans le cas de licenciements, n'a absolument pas sa raison d'être pour les prestations parentales et les prestations de compassion, car aucun chèque de paie ne suit la prise du congé dans ces circonstances⁹².

Recommandation 9

Le Comité recommande que le délai de carence de deux semaines établi pour les prestations d'assurance-emploi soit supprimé dans le cas des personnes qui prennent un congé pour raisons familiales ou parentales financé par le régime d'assurance-emploi.

Adaptation aux changements économiques

Le Comité a été informé plus particulièrement que les critères d'accessibilité et les périodes de prestations dépendent de la situation régionale antérieure. Le régime ne peut donc pas se préparer à un changement, même marqué, de l'économie régionale. Bien que le gouvernement ait réagi dans son budget de 2009 en prolongeant la période de prestations et en augmentant les fonds temporairement, il demeure nécessaire de modifier les modalités de base pour que le régime puisse s'adapter sans devoir recourir à des mesures extraordinaires et temporaires :

[N]ous avons tous vu venir cette récession, jusqu'à un certain point, et nous savions que de plus en plus des prestations seraient versées et que les habitants de l'Ontario, où le taux de chômage était peu élevé, auraient besoin de ces prestations. Malgré tout, les règles d'admissibilité au programme sont fondées sur l'industrie récente du chômage [...] dans ce cas en particulier, nous savions que la situation changerait rapidement dans l'avenir et qu'il faudrait inclure ces personnes. Pourtant, le programme tenait compte de la situation en vigueur trois ou quatre mois auparavant. Tout cela donne à penser qu'il est urgent de tenir des discussions comme celles que nous avons présentement.

(Miles Corak, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009)

⁹⁰ D^{re} K. Kellie Leitch, *Vers de nouveaux sommets – Rapport de la conseillère en santé des enfants et des jeunes*, Santé Canada, 2007, p. 9.

⁹¹ Voir par exemple les témoignages d'Andrew Sharpe, Sous-comité sur les villes, 22 avril 2009, ou de Miles Corak, Sous-comité sur les villes, 29 mai 2009, présentés au cours de la 2^e session de la 40^e législature; et de Diane Swinemar, Comité, 3 mai 2008, 1^{re} session, 39^e législature.

⁹² Richard Shillington, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 29 mai 2008.

Recommandation 10

Le Comité recommande que le gouvernement remanie le régime d'assurance-emploi pour qu'il permette des ajustements en fonction des ralentissements économiques prévus au lieu de tenir compte uniquement de l'expérience récente.

Soutien aux parents

Le Comité a entendu des témoignages sur les prestations parentales de l'assurance-emploi, qui sont parmi les plus généreuses des pays de l'OCDE. En l'occurrence, les parents admissibles peuvent avoir droit à des prestations pour remplacer une partie de leur revenu juste avant la naissance d'un enfant et pour une période maximale d'un an par après. La période de protection est généreuse par comparaison avec celle des autres pays, mais l'admissibilité est inégale :

Les prestations de maternité ne sont versées qu'à la moitié des nouvelles mères. Elles ne sont pas disponibles pour les travailleuses autonomes, sauf au Québec. Environ la moitié des nouvelles mères qui ne touchent pas de prestations de maternité ont travaillé au cours de la dernière année, mais elles n'ont pas travaillé dans la mesure et de la manière requises par le régime d'assurance-emploi.

(Richard Shillington, associé principal, Informetrica Limited, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 29 mai 2008)

Comparativement au régime d'assurance parentale administré par le Québec, qui s'applique aux travailleurs autonomes et à d'autres personnes qui ne sont pas nécessairement admissibles aux prestations d'assurance-emploi, le régime d'assurance-emploi présente des lacunes. Le Comité considère le régime québécois comme un modèle utile, mais constate que ce type de programme, dissocié de l'assurance-emploi, est strictement de compétence provinciale. Tout en espérant que d'autres provinces décideront d'offrir un régime de cette nature, le Comité recommande d'élargir l'admissibilité aux prestations d'assurance-emploi à titre temporaire.

Recommandation 11

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral modifie le régime d'assurance-emploi de façon à rendre les travailleurs autonomes admissibles aux prestations parentales; les cotisations seraient semblables à celles qui sont versées par les salariés admissibles.

Maladies de moyenne durée et intermittentes

Le Comité a pris connaissance des difficultés que pose une maladie ou une incapacité de moyenne durée pour la personne qui travaille. Comme la plupart des régimes d'invalidité provinciaux sont liés à l'aide sociale et imposent des exigences concernant l'épuisement de l'avoir, cette forme de soutien du revenu ne convient pas à quelqu'un qui ne prévoit pas s'absenter du travail sur une période prolongée. Les prestations d'invalidité du RPC ne sont pas non plus la solution pour beaucoup de gens :

À l'heure actuelle, les femmes atteintes d'un cancer du sein n'ont pas droit aux prestations d'invalidité du RPC sous prétexte qu'elles ne sont pas suffisamment malades; et c'est la même histoire pour les personnes souffrant de sclérose en plaques. Ces personnes épuisent les 15 semaines de prestations de maladie prévues par le régime d'assurance-emploi, un principe qui est le même depuis [...] 1971. Tous les autres types de prestations versées dans le cadre du régime d'assurance-emploi ou d'assurance-chômage (prestations de

maternité, prestations parentales, prestations pour pêcheur, et cetera) ont été mises à jour; seules les prestations de maladie sont demeurées les mêmes depuis 37 ans.

(Michael Prince, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 17 avril 2008)

Le Comité est sensible au fait qu'au cours d'une vie ce type d'infortune, qui est d'abord temporaire et nécessite une solution temporaire, peut évoluer pour conduire à une dépendance probablement permanente à des programmes de soutien du revenu insuffisants. D'après les témoignages présentés au Comité, le régime d'assurance-emploi est un bon mécanisme pour procurer cette solution temporaire à plus de sept millions de travailleurs aux prises avec une maladie épisodique, à la condition de prévoir des prestations de maladie prolongées qui assureront une plus grande souplesse⁹³.

Recommandation 12

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente la durée des prestations de maladie du régime d'assurance-emploi pour qu'elle s'établisse à 50 semaines au fil du temps afin que les personnes admissibles qui ont une maladie ou une incapacité de moyenne durée reçoivent un soutien approprié.

Érosion du principe de base du régime

Le Comité a entendu des témoignages sur les mesures intégrées au régime d'assurance-emploi pour combler des besoins qui ne sont pas seulement occasionnés par une perte d'emploi à court terme, par exemple les différences régionales dans les périodes de prestations et l'instauration des prestations parentales et des prestations de compassion.

Mais surtout, le Comité a reçu des témoignages et des avis contradictoires concernant l'érosion du principe de base du régime. Pour certains, les nouveaux programmes répondent aux besoins émergents et améliorent le régime⁹⁴; pour d'autres, ils nuisent à la viabilité du régime et à sa capacité d'atteindre ses objectifs en matière d'assurance⁹⁵.

Une proposition qui n'obligerait pas à ramener le régime à sa plus simple expression permettrait quand même d'en renforcer le principe de base : il s'agit de la fixation des taux de cotisation d'après les antécédents. Certains estiment que le rétablissement de cette pratique pour les employeurs dissuaderait ceux-ci d'essayer de réduire leurs coûts de main-d'œuvre en licenciant des travailleurs et en les faisant bénéficier des prestations d'assurance-emploi.

Un témoin, qui rendait compte d'une étude récente de la Société de recherche sociale appliquée, a expliqué cette tendance :

⁹³ Voir Michael Prince, *Envisager des possibilités inédites : Une nouvelle architecture de politique sociale pour les Canadiens handicapés*, mémoire présenté au Sous-comité sur les villes, 22 juin 2009, <http://ccdonline.ca/fr/socialpolicy/poverty-citizenship/boldfeasibilities>, et *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 17 avril 2009. Cette proposition a aussi reçu un appui dans *De la vision à l'action : Un Plan national d'action pour bâtir un Canada accessible et inclusif – Plan national d'action pour les personnes handicapées*, 2007, p. 5, <http://ccdonline.ca/fr/socialpolicy/actionplan/inclusive-accessible-canada>, consulté le 28 août 2009.

⁹⁴ Michael Prince, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009.

⁹⁵ Voir, par exemple le témoignage de David Gray, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 29 mai 2008.

[U]n nombre important d'entreprises reçoivent régulièrement des subventions par l'entremise du régime d'assurance-emploi, car le montant de prestations que touchent leurs employés est plus élevé que leurs cotisations au régime. Notre recherche montre également que les pratiques en matière de ressources humaines et d'autres caractéristiques des entreprises sont deux fois plus importantes que l'industrie ou l'emplacement de l'entreprise quand il s'agit de déterminer pourquoi elles profitent plus souvent que les autres de l'assurance-emploi.

(Carole Vincent, associée principale de recherche, Société de recherche sociale appliquée, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 29 mai 2008)

Des témoins soutenaient qu'il fallait réinstaurer un régime prélevant des cotisations élevées auprès des entreprises qui font un usage répété de l'AE en licenciant fréquemment des employés. Des organisations ont proposé d'instaurer de tels changements, par exemple la fixation des taux de cotisation des employeurs selon les antécédents, notamment l'Institut C.D. Howe⁹⁶, la Chambre de commerce⁹⁷, l'OCDE⁹⁸, l'Institute for Competitiveness & Prosperity⁹⁹ et l'Association des comptables généraux accrédités du Canada¹⁰⁰. Certaines d'entre elles voient cette pratique comme un moyen de faire baisser les cotisations d'une partie des employeurs; d'autres présentent l'argument pour des raisons de principe uniquement.

Le Comité a entendu les mêmes arguments dans les témoignages :

La structure financière de notre innovation devait être soutenue par l'imposition de taux particuliers liés à l'expérience, si vous voulez. Cela signifie des primes qui varient en fonction du nombre de mises à pied qu'a faites une entreprise. C'est la forme que prenait la discipline financière dans la proposition initiale de 1970. La fixation d'un taux particulier pour les primes est une mesure qui a immédiatement été éliminée. Quand la loi a été adoptée, elle a été adoptée sans les taux particuliers.

(Miles Corak, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009)

Le Comité reconnaît que le fait d'accorder une telle importance à l'utilisation répétée des prestations d'assurance-emploi par les employeurs risque de nuire aux entreprises saisonnières, comme les pêches et le tourisme.

Recommandation 13

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral envisage le rétablissement de la pratique fondée sur les antécédents des employeurs dans tout projet de remaniement ou de réforme du régime d'assurance-emploi.

⁹⁶ F. Poschmann et W. Robson, *Reprogramming the EI Cash Machine: Matching Employment Insurance Premiums and Payouts*, Backgrounder 51, C.D. Howe Institute, 2001.

⁹⁷ Chambre de commerce, *Employment Insurance Program*, 2007, <http://www.chamber.ca/images/uploads/Resolutions/2007/finance/EmploymentInsurance.pdf>, consulté le 20 mai 2008.

⁹⁸ *Études économiques de l'OCDE : Canada*, Organisation de coopération et de développement économiques, 2006, p. 70.

⁹⁹ Institute for Competitiveness & Prosperity, *2020 Challenge: Agenda for Canada's prosperity*, 2007, p. 55.

¹⁰⁰ CGA-Canada, *Prudent, Competitive & Efficient*, mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, 2004, p. 21.

Formation financée par l'assurance-emploi

Le Comité a été informé qu'un nombre beaucoup trop faible de cotisants à l'assurance-emploi qui deviennent chômeurs ne peuvent se prévaloir des programmes de formation financés par le régime. En vertu du règlement actuel, il faut être admissible aux prestations pour participer à ce type de programme¹⁰¹.

La formation financée par l'AE doit être offerte aux personnes qui ont payé des cotisations mais qui ne sont pas admissibles aux prestations.

Il a été dit au Comité que, d'après l'expérience vécue dans d'autres pays, le succès de ces programmes repose sur une conjoncture économique favorable :

[L]es services [de formation] fournis par le service public d'emploi sont extrêmement efficaces quand les conditions macroéconomiques sont bonnes. Autrement dit, l'efficacité d'un service public d'emploi dépend de la disponibilité des emplois. C'est une situation entièrement différente en ce qui concerne l'élaboration des politiques. Modifier le régime d'assurance-emploi peut aider, mais seulement quand les conditions macroéconomiques sont favorables.

(Axel van den Berg, professeur, Département de sociologie, Université McGill, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 29 mai 2008)

Le Comité comprend néanmoins que les cotisants au régime qui ne sont pas admissibles aux prestations occupaient vraisemblablement un emploi précaire, souvent le seul type d'emploi accessible aux travailleurs peu qualifiés, qui sont par ailleurs les personnes qui ont le plus besoin de formation.

Recommandation 14

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral donne accès à la formation financée par l'AE aux personnes qui ont cotisé au régime au fil du temps, mais qui ne sont pas admissibles aux prestations.

Le Comité a aussi été informé de restrictions imposées quant au genre de formation financé par l'assurance-emploi, ce qui empêche les fonds d'être utilisés pour faciliter l'intégration des immigrants au marché du travail. Une autre section du présent rapport examine plus en détail les difficultés auxquelles se heurtent les immigrants qui veulent s'intégrer au marché du travail; néanmoins, le Comité tient à recommander des changements qui pourraient être utiles dans les programmes généraux.

Recommandation 15

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral voie à ce que la formation financée par le régime d'AE englobe les cours de langue avancés ainsi que la formation permettant aux personnes qui ont acquis des titres de compétence à l'étranger de les faire reconnaître au Canada.

¹⁰¹ Debbie Douglas, mémoire présenté au Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 6 mai 2009.

Éducation et formation

Les rapports entre l'éducation et la pauvreté sont des rapports de réciprocité : l'éducation peut permettre d'atténuer la pauvreté tandis que la pauvreté se répercute sur le niveau d'éducation. Compte tenu d'un tel cadre général il convient de s'arrêter aux éléments suivants :

- « Éducation » est un terme qui englobe l'apprentissage qui se fait pendant toute la vie. Cela inclut le développement au cours de l'enfance et l'intervention précoce, les études de la maternelle à la 12^e année, la formation dans les métiers et l'apprentissage, l'éducation postsecondaire, l'alphabétisation et l'éducation des adultes ainsi que les programmes de formation et de perfectionnement.
- Le niveau d'éducation atteint est influencé par des facteurs socioéconomiques et l'état de santé. Comme il est souligné dans un rapport, pour que les enfants et les jeunes tirent le maximum de leur potentiel, il leur faut davantage que des écoles offrant un milieu favorable. « La sécurité économique, la politique de la santé, les loisirs, la culture, la protection des enfants et la justice¹⁰² » ont également des répercussions sur la réussite des élèves et leur bien-être.
- Il existe tout un réseau de relations de cause à effet qu'il convient d'analyser dans l'élaboration de politiques visant la pauvreté et l'éducation. Par exemple, il est simpliste d'affirmer que la pauvreté explique les problèmes de lecture. Une analyse plus pointue pourrait démontrer que la pauvreté découle du manque de possibilités d'emploi, ce qui force des familles à déménager fréquemment, d'où un manque d'assiduité à l'école qui expliquerait les piètres résultats en lecture¹⁰³.

Témoignant devant le Comité, John Richards a présenté l'évaluation suivante :

Au cours du dernier siècle, le niveau de revenu auquel peut aspirer une personne n'ayant pas fait d'études a baissé ou est resté inchangé dans tous les pays industrialisés. Par conséquent, les personnes qui n'ont pas fait d'études, ou qui ont un faible niveau de scolarité et qui travaillent à plein temps finissent souvent dans la pauvreté [...]

(John Richards, professeur, Programme des politiques gouvernementales, Université Simon Fraser, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 décembre 2007)

Les personnes qui n'ont pas fait d'études, ou qui ont un faible niveau de scolarité et qui travaillent à plein temps finissent souvent dans la pauvreté.

John Richards

On a déclaré au Comité que, pour régler le problème de la faible scolarisation associée à un statut socioéconomique faible des parents, il fallait une solution à multiples facettes qui touche tous les aspects abordés au cours de l'étude :

Voici des stratégies et des recommandations de politique qui pourraient améliorer considérablement la situation inéquitable en matière d'éducation qu'entraîne la situation socioéconomique de la famille : l'augmentation du salaire minimum, le rétablissement d'une admissibilité élargie à l'assurance-emploi, des

¹⁰² Rianne Mahon, *School-aged Children across Canada: A Patchwork of Public Policies*, Étude n° F10 des RCRPP, 2001. [traduction]

¹⁰³ Joseph Flessa, *Poverty and Education: Literature Review*, Fédération des enseignantes et des enseignants de l'élémentaire de l'Ontario, 2006, p. 10.

investissements majeurs dans le logement social et l'accessibilité accrue à l'éducation et à la formation postsecondaires à un prix abordable.

(Emily Noble, présidente, Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 7 février 2008)

Éducation préscolaire

Dans un article, un analyste affirme que, pour s'attaquer à la pauvreté persistante, la politique gouvernementale devrait mettre l'accent sur l'atténuation des « inégalités dans l'acquisition du capital humain chez les jeunes¹⁰⁴ ». Ces inégalités peuvent apparaître à un très jeune âge chez l'enfant. Selon certaines études, les programmes d'intervention au cours de la petite enfance ont contribué à améliorer les chances des enfants¹⁰⁵. En outre, les congés parentaux ont donné aux parents la possibilité d'entourer leurs enfants de soins, contribuant ainsi positivement à leur développement social¹⁰⁶.

Des services de garderie de qualité ont des effets importants sur les enfants et sur la possibilité pour les parents d'occuper un emploi rémunéré.

Le Comité avait déjà entendu parler de l'importance des premières années de vie lors d'études précédentes, notamment celle de 1991 sur les enfants vivant dans la pauvreté et d'autres, plus récentes, sur la santé des populations et le développement des enfants d'âge préscolaire, qui ont fait l'objet de rapports déposés au Sénat en 2009. On ne s'étonnera pas que le sujet ait également surgi à maintes reprises au cours de notre étude sur la pauvreté, le logement et l'itinérance dans les villes canadiennes.

Campagne 2000, une coalition de 120 groupes nationaux et régionaux qui se consacrent aux enjeux sociaux canadiens et qui continuent de rappeler au Parlement son engagement à mettre fin à la pauvreté chez les enfants avant l'an 2000, insiste toujours sur l'importance de financer le développement des enfants d'âge préscolaire comme moyen d'atteindre ce but :

[I]l est absolument essentiel d'offrir un programme universel, accessible et de grande qualité pour la garde des enfants et l'apprentissage précoce, tant pour améliorer le développement des enfants pauvres que pour permettre aux parents de chercher du travail et de prendre de la formation. Nous souhaiterions que 1,2 milliard de dollars de plus soient injectés à cette fin dans un avenir prévisible.

(Sid Frankel, professeur agrégé, faculté des sciences sociales, Université du Manitoba, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 10 mai 2007)

Beaucoup d'autres témoins ont formulé des recommandations semblables, notamment la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, qui a insisté sur l'importance des services et du soutien offerts à la petite enfance pour faire en sorte que tous les enfants bénéficient de l'école¹⁰⁷. Le Comité a notamment pris note que les investissements fédéraux

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 16. [traduction]

¹⁰⁵ Stephen Sedgwick, *Human capital and social inclusion: We are all human capital now!*, document présenté lors du symposium Brotherhood of St Laurence's Social Inclusion Down Under, 26 juin 2008, Melbourne, Australie, p. 7.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, *La pauvreté des enfants et les écoles*, mémoire présenté au Comité sénatorial des sciences et de la technologie, 2^e session, 39^e législature, 7 février 2008, p. 3.

appréciables dans l'apprentissage préscolaire ont contribué au succès de la stratégie ontarienne de réduction de la pauvreté :

Nous avons un vrai problème en Ontario avec la fin du financement fédéral de l'éducation préscolaire et de la garde d'enfants. Nous serons obligés de prendre des décisions très difficiles. Je veux insister sur l'importance, pour les enfants de la province, que le gouvernement fédéral repense sa décision d'annuler l'accord sur l'éducation préscolaire et la garde d'enfants. C'est important pour le développement des jeunes enfants. Si une mère ne peut pas obtenir des services de garde d'enfants, elle ne pourra pas travailler. Elle devra s'adresser à l'aide sociale. C'est aussi simple que cela. Par conséquent, c'est très important.

(L'honorable Deb Matthews, ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse, ministre déléguée à la Condition féminine, gouvernement de l'Ontario, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 3 juin 2009)

Recommandation 16

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral coordonne à l'échelle nationale l'élaboration d'une initiative fédérale-provinciale sur l'apprentissage des jeunes enfants.

Éducation élémentaire et intermédiaire

Les gouvernements doivent s'assurer que tous les élèves, particulièrement ceux qui sont marginalisés, ont accès à de bonnes écoles et sont capables de terminer leurs études secondaires¹⁰⁸.

En visitant des agences dans des villes de tout le Canada, les membres du Comité ont vu par eux-mêmes les résultats positifs qu'il est possible d'obtenir avec des jeunes de milieux défavorisés lorsque les parents, les enseignants et des dirigeants locaux s'intéressent à eux et les soutiennent dans leurs études.

Recommandation 17

Le Comité recommande que les programmes de financement et les allocations offerts par le gouvernement fédéral mettent en valeur et soutiennent des initiatives qui permettent de maintenir les enfants des milieux défavorisés à l'école, notamment de bons programmes d'orientation efficaces, d'activités parascolaires, des clubs de devoirs et des centres pour les jeunes.

Achèvement des études secondaires

Des travaux de recherche établissent que « [l]e taux d'activité des personnes qui n'ont pas terminé leurs études secondaires est relativement faible, et leur taux de chômage est relativement élevé, et ce, tout au long de leur vie¹⁰⁹ ». En 2006, le taux de chômage des

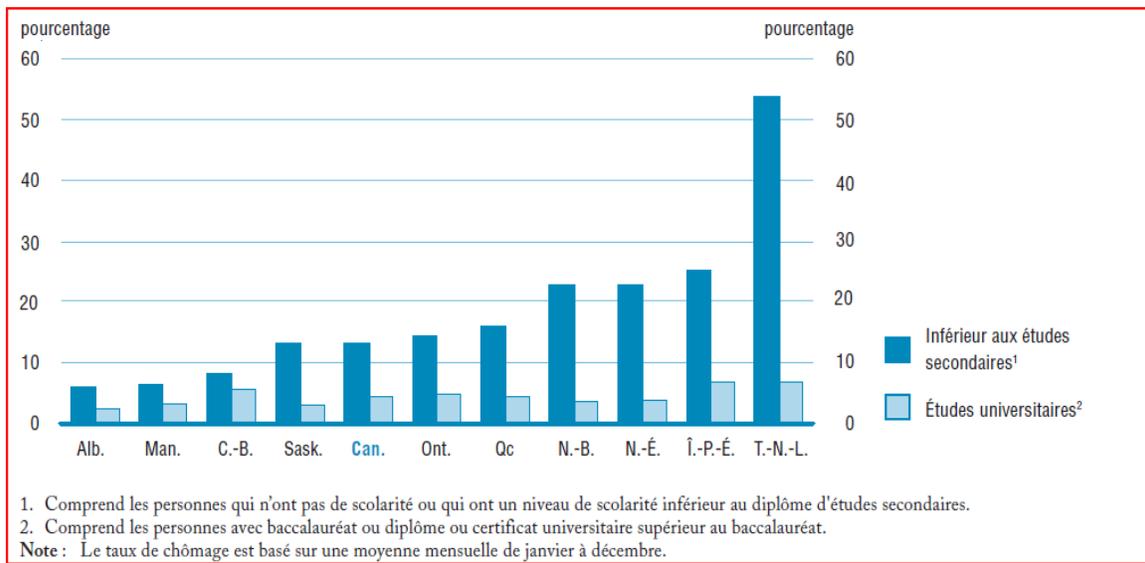
Les taux de chômage des diplômés universitaires sont moins de la moitié de ceux des décrocheurs du niveau secondaire.

¹⁰⁸ Richards, p. 16.

¹⁰⁹ Conseil des ministres de l'Éducation du Canada et Statistique Canada, *Indicateurs de l'éducation au Canada : Rapport du programme d'indicateurs pancanadiens de l'éducation*, 2007, p. 57, <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-582-x/81-582-x2007001-fra.pdf>.

personnes âgées de 25 à 29 ans sans diplôme d'études secondaires s'élevait à 13 %, contre 4 % pour les diplômés universitaires. En 2006, le taux de chômage des diplômés universitaires âgés de 25 à 29 ans variait de 2 à 7 % parmi les provinces. Par contre, le taux de chômage des Canadiens sans diplôme d'études secondaires variait de 6 % en Alberta à plus de 20 % dans les quatre provinces atlantiques¹¹⁰.

Figure 7 – Taux de chômage chez les 25 à 29 ans, certains niveaux de scolarité, Canada et provinces, 2006¹¹¹



Le Comité a également entendu des témoignages convaincants sur les liens entre la réussite scolaire, l'état de santé, le taux d'emploi et les revenus.

Un lien de cause à effet peut être établi entre éducation et santé : si vous avez un niveau élevé de scolarité, vous pouvez utiliser efficacement les médicaments et mener un meilleur style de vie. Bien sûr, une bonne santé aura une incidence positive sur votre revenu, dans la mesure où vous aurez plus de facilité à décrocher un emploi, à travailler pendant un plus grand nombre d'heures, et ainsi de suite. Il s'agit d'une trajectoire : un faible niveau d'éducation, une mauvaise santé et un revenu peu élevé.

(Andrew Sharpe, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 22 avril 2009)

Il faut également que les politiques gouvernementales visent à améliorer le niveau scolaire des adultes moins qualifiés et moins éduqués parce que cela améliore leurs possibilités d'emploi¹¹². Plus précisément, les adultes moins scolarisés « risquent fort de “ tirer de l'arrière ” dans une économie postindustrielle et fondée sur le savoir, et [...] ils sont susceptibles d'être faiblement rémunérés et de se retrouver plus souvent en chômage au

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 144.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 145.

¹¹² Karen Myers et Patrice de Broucker, *Les trop nombreux laissés-pour-compte du système d'éducation et de formation des adultes au Canada*, rapport de recherche W|34, juin 2006, p. iii, <http://www.cprn.org/doc.cfm?doc=1479&l=fr>.

cours de leur carrière¹¹³. » Des analystes ont soutenu que « les apprenants moins scolarisés sont peut-être plus susceptibles de profiter d'un apprentissage supplémentaire bien ciblé ¹¹⁴ » puisque cela améliorerait considérablement leurs possibilités de succès sur le marché du travail.

Le taux de diplomation au niveau secondaire a augmenté au Canada. Entre 1997-1998 et 2002-2003, le taux de diplomation à l'âge type¹¹⁵ au Canada est passé de 62 à 67 %. Dans l'ensemble du Canada, en 2002-2003, le taux d'obtention des diplômes était plus élevé chez les filles (78 %) que chez les garçons (70 %). Cependant, il y avait des variations entre les provinces et les territoires. En 2002-2003, ces taux étaient les plus élevés à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick. Les taux les plus bas se retrouvaient dans les trois territoires. Dans les provinces, le taux de diplomation global le plus bas se retrouvait en Alberta, où il s'établissait à 67 %¹¹⁶.

Certains jeunes sont plus susceptibles d'abandonner leurs études que d'autres : les jeunes vivant dans la pauvreté, les jeunes Autochtones, les jeunes faisant partie des minorités visibles et les jeunes handicapés.

Selon le Conseil des ministres de l'Éducation et Statistique Canada, « [l]es jeunes ayant un faible niveau de scolarité sont le plus à risque d'être marginalisés sur le plan économique, particulièrement sur les marchés du travail moins dynamiques¹¹⁷. » En 2006, 14 % des Canadiens de 20 à 24 ans n'avaient pas terminé leurs études secondaires¹¹⁸.

Comme on l'a indiqué précédemment, les dépenses publiques et le revenu privé non gagné dus à l'abandon des études secondaires représentent des coûts élevés autant pour les gouvernements que pour les personnes.

« Un nombre disproportionné d'élèves canadiens vivant dans la pauvreté, de jeunes handicapés et de jeunes de minorités visibles et de collectivités autochtones¹¹⁹ » ne terminent pas leurs études secondaires. On trouve plus d'information sur le niveau de scolarité de ces groupes à la section 5 du rapport.

Deux Autochtones adultes sur cinq n'ont pas terminé leurs études secondaires.

¹¹³ *Ibid.*, p. 2.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. iv.

¹¹⁵ L'obtention d'un diplôme à l'âge typique ou plus jeune signifie généralement que l'élève a commencé ses études à l'âge normal et les a faites sans interruption ni redoublement ou échec d'un grand nombre de cours.

¹¹⁶ CMEC et Statistique Canada, p. 57-58.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 144.

¹¹⁸ Michael Mendelson, *Improving Education on Reserves: A First Nations Education Authority Act*, Caledon Institute of Social Policy, juillet 2008, p. 1, <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/684ENG.pdf>.

¹¹⁹ Jodene Dunleavy, *L'éducation publique au Canada – faits, tendances et attitudes*, Association canadienne d'éducation, 2007, p. 5, http://www.cea-ace.ca/media/fr/CEA-ACE_PubEd.07_Fr_FinalWEB.pdf, consulté le 24 août 2009.

On a déclaré devant le Comité qu'un ralentissement économique pouvait inciter des décrocheurs à terminer leurs études secondaires, voire, à faire des études postsecondaires¹²⁰. Des témoins ont cependant rappelé au Comité que les étudiants dont les parents ont un revenu et un statut socioéconomique peu élevés sont plus enclins à participer à des programmes extrascolaires, ce qui peut aussi avoir une incidence sur les taux d'achèvement et sur la rémunération gagnée au terme des études¹²¹.

On a également parlé au Comité de Passeport pour ma réussite, un des meilleurs programmes non gouvernementaux d'incitation à terminer des études. Le témoin réclamait des mesures en ces termes :

Que devons-nous faire pour que nos villes redeviennent aussi merveilleuses qu'avant? Que devons-nous faire pour réduire la pauvreté, la criminalité et la toxicomanie, pour redonner espoir, fierté et dignité à nos jeunes et à leurs parents, et pour donner aux nouveaux Canadiens et à l'ensemble de la population active les outils qui leur permettront de tirer leur épingle du jeu dans la conjoncture économique actuelle, qui évolue rapidement? La réponse est la suivante : faites en sorte que les jeunes demeurent à l'école, donnez-leur une éducation, stimulez-les, inspirez-les et fournissez-leur du soutien, tant à l'école que dans la collectivité. Nous investissons déjà énormément d'argent pour que les élèves passent à travers leurs huit ou dix premières années d'école — nous ne devons pas les laisser tomber lorsqu'ils sont si près du but. Le meilleur rendement sur le capital investi qu'un gouvernement peut obtenir, c'est la réduction du taux de décrochage ou l'augmentation du taux d'obtention de diplômes.

(David Hughes, président et chef de la direction de Passeport pour ma réussite, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 22 avril 2009)

Enfin, lors de ses visites sur le terrain, le Comité a rencontré du personnel d'organismes et des élèves qui semblent lutter contre des forces propres à garder les jeunes loin des écoles, mais qui persistent et réussissent en dépit de ces forces.

Recommandation 18

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, encourage et soutienne des mesures propres à réduire le taux de décrochage scolaire, notamment l'établissement d'objectifs et de délais et la production régulière de rapports de situation.

Comme il a déjà été mentionné, le pourcentage de jeunes adultes autochtones qui détiennent un diplôme d'études secondaires est particulièrement bas. En 2001, 43 % des jeunes adultes autochtones âgés de 20 à 24 ans ne détenaient pas ce diplôme. La même année, 58 % des jeunes adultes autochtones vivant dans des réserves et 35 % des jeunes adultes autochtones vivant dans des villes n'avaient pas terminé leurs études secondaires¹²². Les données du recensement de 2006 indiquent que le taux d'obtention du diplôme d'études secondaires par les jeunes Autochtones vivant dans des réserves ne s'est pas amélioré et demeure à environ

¹²⁰ Andrew Sharpe, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 22 avril 2009.

¹²¹ Alison Taylor et Harvey Krahn, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 22 avril 2009.

¹²² Michael Mendelson, « Improving Primary and Secondary Education on Reserves in Canada », *Caledon Commentary*, Caledon Institute of Social Policy, octobre 2006, <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/608ENG.pdf>.

60 %¹²³. Un chercheur a déclaré que cela signifiait que la porte des études postsecondaires demeurait fermée à la majorité des jeunes adultes autochtones¹²⁴.

Lors de la visite des organismes, particulièrement dans les villes des Prairies, les membres du Comité ont pu constater les immenses efforts que doivent déployer de nombreux jeunes Autochtones pour réunir à partir d'une multitude de sources les fonds nécessaires, pour obtenir le soutien dont ils ont besoin (qu'ils reçoivent souvent d'organismes locaux admirables) et pour réussir en dépit des obstacles. Le Comité croit que l'esprit d'initiative dont font preuve de jeunes Autochtones et le soutien qu'offrent certains organismes doivent être encouragés et soutenus financièrement pour se généraliser.

Le Comité souligne également que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a recommandé d'adopter une stratégie nationale contre le décrochage scolaire des jeunes Autochtones¹²⁵.

Recommandation 19

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec le Conseil des ministres de l'Éducation, encourage et soutienne des mesures propres à contrer le taux de décrochage des élèves autochtones, tant dans les réserves qu'hors réserve, notamment l'établissement d'objectifs et de délais et la production régulière de rapports de situation.

Éducation postsecondaire

Les taux d'obtention de diplômes d'études postsecondaires ont augmenté au Canada. En 2005, 72 % des Canadiens âgés de 25 à 34 ans avaient fait des études postsecondaires sous une forme ou une autre comparativement à 54 % en 1980. Parmi les Canadiens de 35 à 54 ans, 65 % avaient fait des études postsecondaires sous une forme ou une autre en 2005, comparativement à 43 % en 1980. En 2001, seulement 39 % des Autochtones âgés de 25 à 64 ans détenaient une forme ou une autre de diplôme d'études postsecondaires¹²⁶.

Selon les données du recensement de 2006, il y a eu une augmentation marquée du nombre de diplômes d'études postsecondaires accordés depuis 2001. Au niveau universitaire, c'est le nombre d'adultes obtenant un diplôme de maîtrise qui a le plus augmenté pendant ces cinq années, avec une hausse de 32 %. La plus faible augmentation (11 %) est celle du nombre d'adultes obtenant des diplômes en médecine, dentisterie, médecine vétérinaire et optométrie¹²⁷.

¹²³ Mendelson, 2008, p. 1.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain*, p. v.

¹²⁶ Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, *Pour changer le cours des choses : l'amélioration de l'accès aux études postsecondaires des peuples autochtones du Canada*, Note de recherche du millénaire n° 2, p. 3, <http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/mrn-changing-course-en.pdf>.

¹²⁷ Statistique Canada, *Portrait de la scolarité au Canada, Recensement de 2006 : résultats*, <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-560/index-fra.cfm?CFID=105988&CFTOKEN=84610636>.

Au cours des dernières décennies, les gouvernements ont élargi l'accès aux études supérieures afin d'accroître le bassin de travailleurs qualifiés pour l'économie du savoir¹²⁸. Dans un rapport, l'OCDE décrit « l'avantage substantiel qui résulte d'un niveau de formation tertiaire et les désavantages importants qui sont associés à un niveau de formation inférieur au deuxième cycle du secondaire¹²⁹ ». Cela a été confirmé par un témoin entendu par le Comité¹³⁰.

Selon la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants (FCE), il existe un écart d'accessibilité entre ceux qui ont les moyens de se payer des études postsecondaires et ceux qui n'en ont pas les moyens. Selon la FCE : « [a]pproximativement 350 000 étudiants sont obligés d'emprunter pour financer leurs études. Actuellement, la dette étudiante pour un programme de quatre ans approche 25 000 \$. » Afin d'améliorer les possibilités d'accès des étudiants à faible revenu, la FCE a recommandé que la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire soit remplacée par un « système national de bourses accordées en fonction du besoin¹³¹ ».

Dans le budget de 2008, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il éliminerait la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire en 2009. Il a mis sur pied un nouveau Programme canadien de subventions aux étudiants, qui est devenu accessible à l'automne 2009. Les étudiants qui étudient à l'université, dans un collège ou dans une école de métiers et qui se qualifient sont automatiquement admissibles aux nouvelles subventions. Les étudiants provenant de familles à faible revenu reçoivent 250 \$ par mois et ceux des familles à revenus moyens, 100 \$ par mois. Il est prévu que le nouveau programme touchera 245 000 étudiants de niveau collégial et du premier cycle universitaire¹³².

Puisqu'il s'agit d'un nouveau programme, sa portée et ses effets ne sont pas encore connus. Le Comité attend avec impatience des données sur ses résultats.

Recommandation 20

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral suive de près les nouveaux programmes d'aide financière aux étudiants des établissements postsecondaires et fasse rapport sur leur efficacité en présentant notamment des comparaisons entre leurs effets sur la capacité financière et l'endettement et ceux des programmes qu'ils ont remplacés.

Comme dans le cas d'autres programmes et politiques, les données tirées des enquêtes successives auprès des jeunes montrent que différents groupes atteignent des

Les personnes nées à l'étranger et les membres des minorités visibles sont plus susceptibles que les autres de terminer leurs études universitaires.

¹²⁸ OCDE, *Regards sur l'éducation 2007*, 2007, p. 13.

¹²⁹ *Ibid.*

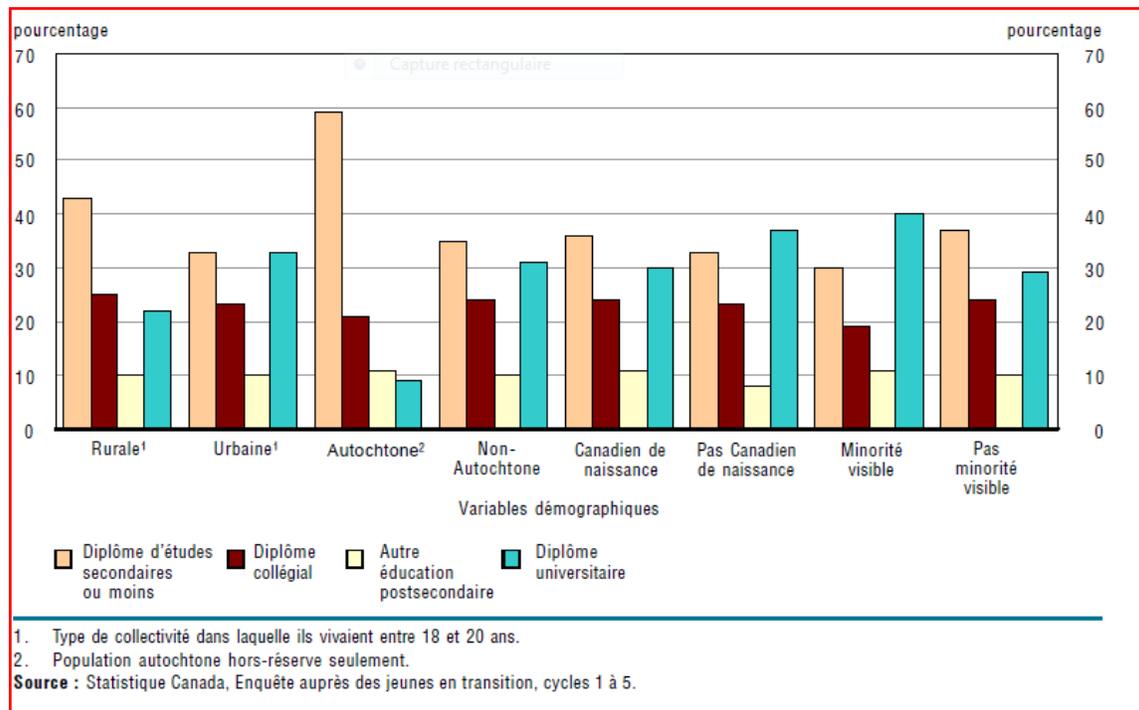
¹³⁰ Alison Taylor, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 22 avril 2009.

¹³¹ Fédération canadienne des étudiantes et des étudiants, mémoire présenté lors des consultations prébudgétaires de 2007, août 2007, <http://www.cfs-fcee.ca/html/french/research/>.

¹³² Gouvernement du Canada, *Le plan budgétaire de 2008*, p. 111-112 et RHDCC, « Aide financière aux étudiants – subventions canadiennes pour étudiants », <http://www.cibletudes.ca/fra/principal/envedette/bdg2008/csg.shtml>.

niveaux d'éducation différents. La figure ci-dessous montre que les minorités visibles et les jeunes nés à l'extérieur du Canada ont, respectivement, un taux d'obtention de diplômes universitaires supérieur aux minorités non visibles et aux jeunes nés au Canada tandis que les jeunes Autochtones restent très surreprésentés parmi ceux qui n'ont qu'un diplôme d'études secondaires ou moins et sous-représentés parmi les diplômés d'universités.

Figure 8 – Plus haut niveau d'éducation atteint selon certaines variables démographiques¹³³



L'accès aux études postsecondaires pour les peuples autochtones et le financement des institutions postsecondaires autochtones nécessitent une attention particulière parce que le gouvernement fédéral ne se voit pas comme étant responsable de l'éducation postsecondaire des Autochtones en vertu de la *Loi sur les Indiens*¹³⁴. Dans son rapport de février 2007, le Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires autochtones et le développement du Grand Nord recommandait que le financement des programmes d'études postsecondaires soit accru et que l'aide financière accordée aux apprenants autochtones soit augmentée¹³⁵.

En outre, les étudiants autochtones se heurtent à plusieurs obstacles qui réduisent leur capacité de faire les études auxquelles ils aspirent, dont les ressources financières

¹³³ Danielle Shaienks et Tomasz Gluszynski, *Transitions entre les études et le marché du travail chez les jeunes adultes*, Statistique Canada, juillet 2009, p. 14, <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-595-m/81-595-m2009075-fra.pdf>.

¹³⁴ Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, *Notre priorité la plus haute : l'éducation postsecondaire des Autochtones au Canada*, février 2007, p. 3, <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2683969&Language=F>.

¹³⁵ *Ibid.*

insuffisantes, une piètre préparation scolaire, un manque de confiance en soi et de motivation, l'absence de modèles ayant fait des études postsecondaires, le peu de compréhension de la culture autochtone et des expériences de racisme dans les collèges et les universités¹³⁶. Le rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones fait également mention d'obstacles à l'obtention de fonds provenant de certaines sources en raison d'une distinction entre les différents statuts¹³⁷.

Recommandation 21

Pour accroître la représentation des membres à faible revenu de certains groupes, à savoir les Autochtones et les personnes handicapées, parmi les étudiants du niveau postsecondaire, le Comité recommande que le gouvernement fédéral offre un soutien fiscal supplémentaire pour l'éducation postsecondaire à ces étudiants et à leurs familles.

Alphabétisme

La capacité fonctionnelle des adultes en lecture, en écriture et en arithmétique est essentielle pour vivre dans la société et l'économie modernes. En raison des progrès des technologies de l'information et des communications, le besoin de disposer d'une population active hautement alphabétisée s'accroît. Les capacités en lecture sont associées à des résultats positifs sur le marché du travail¹³⁸.

Un sondage sur l'alphabétisation administré en 2003 à 23 000 Canadiens de 16 ans et plus a montré qu'un pourcentage appréciable d'adultes canadiens ne possèdent qu'un niveau d'alphabétisation de base¹³⁹. Selon le CMEC et Statistique Canada, ces personnes sont susceptibles d'être confrontées à de véritables défis compte tenu des demandes croissantes en matière de compétences de l'économie du savoir d'aujourd'hui¹⁴⁰.

Les travaux de recherche montrent que « ceux qui ont le moins de capacités, comme l'indiquent leurs résultats en littératie, sont les moins susceptibles de bénéficier des possibilités accrues de participer à des formes structurées d'apprentissage par les adultes¹⁴¹ ».

Les chercheurs ont constaté que le temps et l'argent constituent un obstacle majeur. Même lorsqu'il n'y a pas de droits de scolarité à payer, les apprenants n'obtiennent aucune ressource financière pour payer leurs frais de subsistance¹⁴².

¹³⁶ Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, p. 3.

¹³⁷ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain*, p. iv.

¹³⁸ David Green et Craig Riddell, *Les capacités de lecture et de calcul et la situation sur le marché du travail au Canada*, Statistique Canada, 2001.

¹³⁹ L'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes a évalué le niveau d'alphabétisation des adultes dans quatre domaines : la compréhension de textes suivis, la compréhension de textes schématiques, la numératie et la résolution de problèmes. Pour plus de détails, voir le CMEC et Statistique Canada, p. 105.

¹⁴⁰ CMEC et Statistique Canada, p. 106.

¹⁴¹ Kjell Rubenson et coll., *Apprentissage par les adultes au Canada : Une perspective comparative*, Statistique Canada, 2007, p. 40, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-552-m/89-552-m2007017-fra.pdf>, consulté le 17 septembre 2009.

Recommandation 22

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral assure un soutien financier solide aux programmes d’alphabétisation des adultes et des familles, en accordant une attention toute particulière aux groupes surreprésentés parmi ceux qui n’ont pas terminé leurs études secondaires.

Autre formation

En dépit du fait que le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux investissent des milliards de dollars dans les programmes de formation sans lien avec le système scolaire officiel, le Comité a entendu des témoins affirmer que le financement de beaucoup de ces programmes était complexe et instable et que beaucoup d’obstacles entravaient l’accès à ces programmes.

Soutien financier insuffisant

Lors de leurs visites sur le terrain les membres du Comité ont été impressionnés par la persistance de participants à des programmes de formation en dépit des mesures de soutien du revenu qui accordent un soutien financier insuffisant et incertain et qui imposent des règles qui n’encouragent pas, bien au contraire, l’inscription à une formation. Par exemple, on a dit au Comité qu’afin de rayer rapidement les individus des rôles de l’assurance-emploi et de l’aide sociale, l’aide à la formation est souvent accordée pendant une période trop courte pour que les personnes puissent acquérir la formation qui leur permettrait de trouver des emplois sûrs offrant des salaires raisonnables¹⁴³.

Les mesures de soutien du revenu destinées aux étudiants sont souvent insuffisantes et incertaines.

Recommandation 23

Le Comité recommande que les gouvernements fédéral et provinciaux modifient de concert les programmes de sécurité du revenu actuels en vue de garantir le financement de la formation pendant assez longtemps pour que les individus qui y participent puissent trouver des emplois sûrs offrant une rémunération raisonnable.

Manque d’accès

Il est clairement apparu aux membres du Comité que la demande de cours de formation conduisant à une certification et à l’acquisition de compétences recherchées sur le marché du travail dépassait nettement l’offre. Les personnes qui profiteraient d’une telle formation sont souvent incapables de s’inscrire aux cours offerts à temps.

C’est tout particulièrement vrai pour les immigrants, qui ne forment pas un groupe visé par les fonds transférés dans le cadre des ententes sur le développement du marché du travail¹⁴⁴,

¹⁴² Myers et de Brouker, *Les trop nombreux laissés-pour-compte du système d’éducation et de formation des adultes au Canada*, p. 87.

¹⁴³ Glenn Drover, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 10 mai 2007.

¹⁴⁴ Naomi Alboim et Maytree, *Adjusting the Balance: Fixing Canada’s Economic Immigration Policies*, Maytree, juillet 2009, p. 61, <http://www.maytree.com/wpcontent/uploads/2009/07/adjustingthebalance-final.pdf>, consulté le 31 juillet 2009.

et pour les personnes handicapées et les Autochtones pour qui les programmes ciblés actuels restent inefficaces¹⁴⁵.

Recommandation 24

Le Comité recommande que, dans toutes les ententes sur le marché du travail, nouvelles ou reconduites, le gouvernement fédéral réserve aux personnes handicapées un pourcentage des places disponibles dans les cours de formation (ce pourcentage correspondant au pourcentage fixé comme objectif dans le cadre du programme d'équité en matière d'emploi au sein de la fonction publique fédérale).

Recommandation 25

Le Comité recommande que, dans toutes les ententes sur le marché du travail, nouvelles ou reconduites, les immigrants soient clairement désignés comme groupe cible des programmes de formation, notamment des programmes de formation linguistiques et autres qui visent à réduire les obstacles à l'accès au marché du travail.

Accès aux services de santé

Des témoins entendus par le Sous-comité sur la santé des populations de même que d'autres témoins qui ont parlé de pauvreté, de logement et d'itinérance ont affirmé que la pauvreté avait de grandes répercussions sur la santé des habitants des quartiers où sont concentrées des personnes à faible revenu et également sur l'accès à des services qui ne sont pas couverts par l'assurance-maladie. Cela s'ajoute à la corrélation générale entre la pauvreté et un piètre état de santé.

Les gens vivant dans des quartiers défavorisés affichent de moins bons résultats sur le plan de la santé que les autres personnes.

Les liens entre la pauvreté et l'état de santé sont connus et les inégalités de santé qui en découlent sont persistantes. [...] Les groupes de population dont les bilans de santé sont les plus négatifs sont tous dans des situations de pauvreté matérielle et de défavorisation sociale [...] En ce sens, de nombreux analystes considèrent la pauvreté comme un des déterminants principaux de la santé¹⁴⁶.

Géographie, revenu et état de santé

En s'appuyant sur l'étude sur la santé des populations dont il a présenté le rapport en juin 2009, le Comité a étudié les corrélations entre les quartiers où vit une population à faible revenu et le piètre état de santé. S'il est vrai qu'un régime de santé publique se traduit par un

¹⁴⁵ On trouve plus d'information sur les programmes s'adressant à ces groupes dans la section 5 du rapport.

¹⁴⁶ Élisabeth Mercier, *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (L.R.Q., chapitre L-7)*, note documentaire numéro 1, historique, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé et Institut National de santé publique, juin 2009, p. 1, <http://www.ccnpps.ca/docs/Loi112HistoriqueFR.pdf>, consulté le 25 août 2009.

accès égal aux services, cela ne signifie pas que les effets seront identiques pour tous. Des témoins ont présenté des éléments de preuve convaincants au Comité.

Dans les quartiers [où vivent des individus à faible revenu, Centraide Toronto a] identifié [...] les problèmes [...] suivants : des taux de diabète plus élevés, un plus grand nombre de grossesses chez les adolescentes, un poids moins élevé à la naissance et une plus grande participation des jeunes dans les gangs, de même qu'une plus grande violence, une plus grande utilisation des armes à feu et davantage d'enfants qui meurent.

(Frances Lankin, Témoignages, Comité, 2e session, 39e législature, 28 février 2008)

Dans son rapport annuel de 2005, le Conseil canadien de la santé, qui a été créé par les premiers ministres afin de surveiller l'état du système de santé du Canada, signalait la corrélation entre le fait de vivre dans un quartier défavorisé et le piètre état de santé :

Le plus grand problème qui se pose au Canada en matière de santé est celui des inégalités.

L'amélioration générale de notre état de santé nous dissimule la triste réalité d'une montée des inégalités de santé entre les classes sociales au Canada comme dans la plupart des pays très avancés. Dans notre pays,

- l'espérance de vie en santé diminue de trois ou quatre ans dans les milieux défavorisés par rapport aux milieux favorisés;
- le taux de mortalité infantile double presque dans les milieux défavorisés par rapport aux milieux favorisés;
- les enfants nés dans les milieux défavorisés ont un poids moyen à la naissance qui est d'un quart de livre inférieur à celui des enfants nés dans les milieux favorisés [...]¹⁴⁷.

Études sur les villes

En 2008, le médecin conseil en santé publique de Toronto et une équipe de chercheurs ont publié un rapport faisant ressortir les écarts dans les revenus et l'état de santé de différents groupes dans la ville. Pour les fins de l'étude, les secteurs du recensement de Toronto ont été divisés en cinq en fonction du pourcentage de population vivant sous le seuil de faible revenu (SFR) établi par Statistique Canada et l'état de la santé a été déterminé pour chacun des quintiles ainsi définis. Qu'il s'agisse d'insuffisance pondérale à la naissance, de préparation à l'école, d'espérance de vie et de décès peu importe la cause, le quintile le plus bas (soit celui où se retrouvent le plus fort pourcentage d'habitants vivant sous le SFR) obtenait nettement les pires résultats. Par exemple, le taux de grossesses chez les adolescentes pour 1 000 habitants était le double du quintile supérieur pour le quintile le plus bas¹⁴⁸. En dépit de quelques exceptions notables, notamment pour l'obésité chez les hommes et l'incidence du cancer du sein, dans presque tous les cas, les habitants des quartiers défavorisés étaient exposés à de plus graves risques et problèmes de santé.

Le rapport ne contenait pas de recommandations s'adressant directement au gouvernement fédéral, mais il expliquait comment la ville avait établi les niveaux de revenu absolu et

¹⁴⁷ Conseil canadien de la santé, *Le renouvellement des soins de santé au Canada – Frayer la voie de la qualité – rapport annuel aux Canadiens 2006*, février 2006, p. 89, http://healthcouncilcanada.ca/docs/rpts/2006/2006_AnnualReportFR.pdf, consulté le 17 septembre 2009.

¹⁴⁸ David McKeown et coll., *The Unequal City: Income and Health Inequalities in Toronto, 2008*, Toronto Public Health, octobre 2008, p. 14, http://www.toronto.ca/health/map/pdf/unequalcity_20081016.pdf, consulté le 11 juin 2009.

d'inégalités entre les revenus et avait dégagé des tendances récentes en termes d'aggravation des difficultés des personnes à faible revenu. Ainsi, on lit dans le rapport que, ces dernières années, il est devenu manifeste que les personnes à faible revenu n'ont pas les moyens de se payer des aliments nutritifs, ce qui a été déterminé en établissant le rapport entre le coût de tels aliments et les revenus¹⁴⁹.

Dès 2006, les écarts dans l'état de santé des citoyens de Saskatoon ont été évalués par la comparaison de différents facteurs relatifs à la santé entre les milieux défavorisés et les milieux aisés. Selon un témoin, les écarts étaient renversants :

Personne n'a été surpris d'apprendre que la santé était liée à la pauvreté, mais on a été surpris de l'étendue et de la constance du problème dans autant de conditions. Par rapport aux habitants des quartiers à revenu élevé, les habitants des quartiers à faible revenu étaient 1 458% plus susceptibles de faire une tentative de suicide; 3 000 % plus susceptibles d'être atteints de l'hépatite C; et 1 186 % plus susceptibles d'être hospitalisés à cause du diabète. La liste se poursuivait et les écarts étaient énormes.

(D^r Cory Neudorf, médecin hygiéniste en chef, Régie régionale de la santé de Saskatoon, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 18 juin 2009)

En 2008, un rapport de suivi révélait une situation inchangée dans les milieux défavorisés de Saskatoon. La mise à jour de 2009 indiquait une amélioration de l'état de santé de beaucoup de personnes et la persistance d'écarts entre l'état de santé des personnes à faible revenu et celui des personnes aisées :

Des écarts importants entre l'état de santé des riches et des démunis sont observés dans toute la région. L'espérance de vie diminue dans les quartiers défavorisés et les gens qui y vivent ont toujours une moins bonne santé que les habitants des zones plus aisées, le taux de mortalité infantile y étant le double de celui de l'ensemble de la région et le pourcentage de bébés naissant avec une insuffisance pondérale y étant également plus élevé. Près de la moitié des habitants du noyau urbain vivent sous le seuil de la pauvreté. Il n'y a pratiquement pas d'épiceries au cœur de Saskatoon. Le taux de VIH augmente, tout comme le taux de tabagisme. Et la liste des autres problèmes est encore longue¹⁵⁰.

Le rapport de 2008 contenait un examen des mesures dont l'efficacité dans la réduction de la pauvreté a été démontrée dans d'autres provinces ou pays et il contenait également une série de recommandations. Alors que la majorité de ces recommandations s'adressaient à l'administration municipale ou au gouvernement provincial, le rapport contenait aussi des observations sur quelques mesures que le gouvernement fédéral pourrait prendre afin de contribuer à l'amélioration de la santé de la population. Il était notamment suggéré de faire passer la Prestation nationale pour enfant à 5 100 \$ par année (ce qui permettrait de réduire de 37 % le taux de pauvreté en Saskatchewan¹⁵¹) et de faire passer de 55 à 80 % des gains assurables les prestations parentales offertes par le régime d'assurance-emploi¹⁵².

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 25.

¹⁵⁰ C. Neudorf et coll., *Health Status Report 2008: A Report of the Chief Medical Health Officer, Saskatoon Health Region*, 2009, p. 2, http://www.saskatoonhealthregion.ca/your_health/documents/PHO/shr_health_status_report_2008_full.pdf, consulté le 11 juin 2009. [traduction]

¹⁵¹ M. Lemstra et C. Neudorf, *Health disparity in Saskatoon: analysis to intervention*, Saskatoon Health Region, 2008, p. 261,

Autres études

Il existe de nombreuses études sur les écarts de revenus entre les différents quartiers et sur l'état de santé des populations, mais trois études récentes renforcent les témoignages de nombreuses personnes entendues par le Comité. Par exemple, une étude effectuée récemment par l'Institut canadien d'information sur la santé est venue confirmer qu'il y a une incidence plus élevée de maladies mentales, y compris de dépression, chez les personnes de statut socioéconomique inférieur que dans l'ensemble de la population. L'étude démontrait également que les Canadiens à faible revenu avaient recours plus souvent que les autres aux services de santé¹⁵³. Pour les besoins de l'étude, le statut socioéconomique inférieur a été établi en tenant compte de la moyenne des revenus dans le quartier dans 13 villes canadiennes. Le rapport établit que le taux d'hospitalisation pour dépression diminue avec l'augmentation du salaire¹⁵⁴.

Les résultats de cette étude vont dans le même sens que les déclarations de témoins qui ont établi un lien entre le faible revenu et la dépression des parents, notamment, et mettant en lumière quelques répercussions à long terme du faible revenu sur le coût des soins de santé¹⁵⁵ et l'alphabétisation des enfants¹⁵⁶.

Une étude menée à Vancouver et qui comportait un suivi sur 15 ans de personnes ayant reçu un diagnostic de coronopathie stable visait à déterminer s'il existait une corrélation entre le quartier habité et la mortalité attribuable à cette maladie ou à d'autres causes. L'étude a démontré qu'il n'existait pas de corrélation entre les décès attribuables à des cardiopathies et le statut socioéconomique, mais qu'il existait des différences appréciables dans les taux de décès attribuables à d'autres maladies moins graves :

[L]es décès reliés au cancer augmentaient en moyenne de 60 % chaque fois qu'il y avait une hausse du taux de chômage, et de 42 % chaque fois qu'il y avait une baisse du revenu médian du quartier. [Après vérification d'une série de facteurs contributifs possibles, il nous a semblé que], la combinaison de plusieurs facteurs, par exemple l'accès aux soins de santé, les modes de vie sains, le stress psychosocial, risquent d'avoir un impact plus significatif.

(Claire Heslop, étudiante de troisième cycle dans un programme combiné MD/Ph.D., Université de la Colombie-Britannique, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2e session, 40e législature, 18 juin 2009)

Des différences aussi marquées dans l'état de santé des personnes à faible revenu renforcent la nécessité d'adopter les initiatives sur la santé des populations suggérées dans le rapport que le Comité a produit en juin 2009, particulièrement pour ce qui est de la collaboration

http://www.saskatoonhealthregion.ca/your_health/documents/PHO/HealthDisparityRept-complete.pdf, consulté le 11 juin 2009.

¹⁵² *Ibid.*, p. 265.

¹⁵³ Institut canadien d'information sur la santé, Le lien entre le statut socioéconomique et l'hospitalisation pour une dépression, 24 février 2009, p. 2.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵⁵ Gina Browne, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 28 février 2008.

¹⁵⁶ John Stapleton, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 décembre 2007.

intergouvernementale dans l'élaboration d'une stratégie pancanadienne sur la santé des populations. Le Comité fait écho à une recommandation de ce rapport¹⁵⁷ :

Recommandation 26

Conscient de l'incidence de la pauvreté sur la santé, le Comité recommande que le gouvernement fédéral donne des instructions aux organismes centraux pour qu'ils affectent les ressources nécessaires pour prévenir et contrer les résultats négatifs de la pauvreté et du chômage sur la santé.

Accès aux services liés à la santé

Le Comité est conscient que beaucoup de services de santé ne sont pas couverts par la *Loi canadienne sur la santé* et ne sont donc pas financés au moyen du Transfert canadien en matière de santé, mais les témoins s'étant prononcés sur les services exclus ont parlé presque exclusivement des médicaments d'ordonnance.

Qu'il s'agisse de familles à faible revenu ou d'individus dans des refuges pour sans-abri, l'inaccessibilité aux médicaments d'ordonnance a été décrite par des témoins comme un échec autant des programmes de sécurité du revenu que des systèmes de soins de santé¹⁵⁸ et comme un facteur aggravant les inégalités face à la santé qui ont été décrites plus haut¹⁵⁹. En outre, l'impossibilité de se procurer des médicaments d'ordonnance peut empirer une situation déjà peu enviable :

L'inaccessibilité des médicaments sur ordonnance peut aggraver des petits problèmes et entraîner des coûts plus élevés en matière de soins de santé.

[U]ne partie importante de la population n'a pas accès aux médicaments courants. Les petits problèmes qui ne sont pas traités se transforment en problèmes importants et coûtent inutilement cher au système de santé. Il nous faut un programme national d'assurance-médicaments qui ne laisse personne de côté.

(Rebekah Peters, infirmière praticienne, Centre de soins de santé Saul Sair, Siloam Mission, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 décembre 2007)

Le Comité a vu ces messages renforcés par un fonctionnaire du gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador qui nous a fait savoir que la première mesure de la stratégie provinciale consistait à élargir l'accès à l'assurance-médicaments¹⁶⁰. D'autres provinces également, dont le Manitoba¹⁶¹ et l'Ontario¹⁶², élargissent la gamme des médicaments d'ordonnance couverts par leur régime.

¹⁵⁷ Comité, *Un Canada en santé et productif : Une approche axée sur les déterminants de la santé*, juin 2009, p. iii.

¹⁵⁸ Voir, par exemple, John Richards, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 décembre 2007.

¹⁵⁹ Rebekah Peters, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 décembre 2007.

¹⁶⁰ Aisling Gogan, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 17 juin 2007.

¹⁶¹ Sid Frankel, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 10 mai 2007.

¹⁶² L'honorable Deb Matthews, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 3 juin 2009.

Recommandation 27

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral collabore avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec d'autres intervenants afin d'élaborer un régime national d'assurance-médicaments à partir de ce qui existe déjà dans quelques provinces.

2.2 Pratiques prometteuses

Approches fondées sur la collectivité

Une optique urbaine met l'accent sur les infrastructures locales et les pouvoirs dont les municipalités disposent. Une optique communautaire s'intéresse aux infrastructures sociales et aux réseaux nécessaires à une participation démocratique. Le cadre axé sur la dimension locale reconnaît l'importance des deux optiques et il préconise leur intégration par l'intermédiaire d'un dosage de politiques publiques qui répondent aux besoins des villes, sans égard à leur dimension et à leur emplacement¹⁶³.

Les mesures de réduction de la pauvreté peuvent se répartir dans deux grandes catégories : celles qui visent les individus et celles qui vont au-delà des individus et mettent l'accent sur les collectivités où ils vivent. Les premières ont été décrites comme étant des approches de la pauvreté fondées sur la personne et elles consistent en gros en transferts gouvernementaux aux personnes (par exemple, les programmes de soutien du revenu dont les mesures fiscales, l'aide sociale, l'assurance-emploi et les prestations de pension) et les programmes conçus pour faciliter la transition des individus entre l'aide sociale et le marché du travail (par exemple, les programmes de formation et d'éducation) et également pour rendre le travail payant (par exemple, la Prestation fiscale pour le revenu de travail).

Les contextes locaux contribuent de façon importante à la pauvreté et à son élimination.

De leur côté, les approches fondées sur les collectivités commencent par la reconnaissance de l'importance des rapports entre la pauvreté et le contexte dans lequel on la retrouve. Une distinction peut clairement être faite, par exemple, entre la pauvreté rurale et la pauvreté urbaine et, par conséquent, entre le genre de programmes et de services qui sont nécessaires pour s'attaquer aux problèmes propres à chacune. D'autres distinctions pourraient notamment être faites entre les collectivités qui reçoivent la majorité des immigrants et celles où les populations d'immigrés sont relativement petites, entre celles où on retrouve différents mélanges de travailleurs spécialisés et non spécialisés et celles dont l'économie repose sur les ressources ou où le secteur manufacturier domine nettement. À l'intérieur des limites des villes, ces approches permettent de tenir compte des différences entre les quartiers susceptibles de revêtir de l'importance, un facteur qui prend de plus en plus de poids à mesure que certains quartiers se diversifient sur le plan ethnique tout en s'uniformisant sur le plan économique parce qu'une population à faible revenu s'y concentre.

¹⁶³ Neil Bradford, résumé en français de *Place-based Public Policy: Towards a New Urban and Community Agenda for Canada*, Réseaux canadiens de recherche en politique publique, mars 2005, p. 2.

Bref, une approche de la pauvreté fondée sur la collectivité reconnaît que les caractéristiques des collectivités où vivent les Canadiens à faible revenu influent grandement sur leur statut économique et social et sur leur capacité de se sortir de la pauvreté. De là, le meilleur mélange possible de programmes, services, fournisseurs de services et intervenants à même de donner les meilleurs résultats compte tenu de la situation unique de chaque collectivité peut être déterminé et obtenu.

Dans un article, un témoin entendu par le Comité a énuméré des éléments d'une approche fondée sur la collectivité :

Tirer parti des connaissances locales; faire un mélange équilibré de politiques économiques et sociales combinant des programmes adaptés au milieu et comportant de larges composantes de sécurité du revenu et de services, notamment de santé et d'éducation; gouverner en collaboration avec la société civile et en faisant appel à l'entraide; et reconnaître le rôle émergent des administrations municipales¹⁶⁴.

Un témoin a expliqué pourquoi les approches fondées sur la collectivité sont si importantes :

Nous avons les grands leviers que sont les programmes publics d'éducation, de santé, de soutien du revenu et de politique sociale qui sont en vol de croisière à 30 000 pieds d'altitude, tandis qu'au sol, nous avons des poches de pauvreté très profondes.

(Judith Maxwell, ancienne présidente et agrégée principale, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, *Témoignages*, 2^e session, 39^e législature, 15 mai 2008)

Un autre témoin a exposé au Comité le rôle que la collectivité peut jouer pour aider les gens à s'extirper de la pauvreté :

Notre recherche et notre pratique montrent maintenant comment un quartier ou une collectivité influe sur le bien-être physique et mental. On commence maintenant à comprendre que la manière dont on conçoit les communautés et les installations disponibles sont d'importants facteurs atténuants ou aggravants qui entraînent les gens dans la pauvreté ou les en font sortir.

(Sherri Torjman, vice-présidente, Caledon Institute of Social Policy, *Témoignages*, 2^e session, 39^e législature, 15 mai 2008)

C'est cette approche qui est à la base de l'initiative Collectivités dynamiques, que des témoins ont décrite en disant qu'elle s'appuyait sur les ressources de chaque collectivité et mettait l'accent sur les priorités retenues par chacune.

[L]e financement doit continuer de venir des ordres de gouvernement supérieurs, mais la responsabilité entourant la prestation de services doit relever de la collectivité.

(Don Fairbairn, consultant, Streethome Vancouver, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 mars 2008)

Recommandation 28

Conscient de l'importance des contextes locaux pour déterminer et mettre en œuvre des programmes visant à réduire la pauvreté, le Comité recommande que les

¹⁶⁴ Judith Maxwell, avant-propos, dans Neil Bradford, *Place-based Public Policy: Towards a New Urban and Community Agenda for Canada*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, mars 2005, <http://www.cprn.com/documents/35238.en.pdf>, consulté le 16 octobre 2009. [traduction]

politiques fédérales soutiennent le secteur bénévole local et les organismes municipaux en tant que partenaires actifs dans la conception et l'exécution des initiatives fédérales à l'échelon communautaire.

Des témoins ont expliqué la valeur des approches multipartites qui commencent par des initiatives communautaires, puis font appel à tous les ordres de gouvernement durant le processus, et qui recèlent des ressources financières ainsi que d'autres ressources pouvant servir à régler les problèmes jugés hautement prioritaires au niveau local¹⁶⁵.

Recommandation 29

Pour soutenir plus facilement les approches et les solutions locales aux problèmes socioéconomiques complexes, le Comité recommande que le gouvernement fédéral conclue d'autres accords de développement urbain avec les autorités provinciales et municipales, de concert avec les dirigeants communautaires et conformément aux priorités.

Approches fondées sur les droits

La pauvreté, il faut le dire, n'est pas une question économique. Fondamentalement, c'est un déni de droit.

(Nancy Burrows, coordonnatrice, Fédération des femmes du Québec, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 4 juin 2008)

Lois nationales

Les lois fédérales et provinciales sur les droits de la personne, la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que les textes internationaux signés par le Canada imposent toutes certaines obligations en fait d'affectation de ressources et de droits des individus. Les lois sur les droits de la personne s'appliquent aux gouvernements, aux organisations non gouvernementales, aux entreprises et aux particuliers. Les commissions des droits de la personne sont chargées de faire respecter ces droits. La Charte balise les rapports entre les citoyens et leurs gouvernements et, en cas de plaintes portées par des citoyens, les tribunaux peuvent la faire appliquer. Traditionnellement, les pactes internationaux imposent davantage des obligations morales qu'elles ne créent de droits exécutoires, mais les tribunaux canadiens s'en sont inspirés dans l'interprétation des obligations imposées par la Charte¹⁶⁶.

Les lois sur les droits de la personne interdisent la discrimination pour certains motifs qui sont énoncés dans chaque loi. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne contient aucun interdit visant le logement ou le revenu, que ce soit explicitement ou sous la catégorie plus générale de « condition sociale ». La condition sociale est expressément mentionnée dans les lois sur les droits de la personne du Québec, du Nouveau-Brunswick et des Territoires-du-Nord-Ouest¹⁶⁷. Au Manitoba, la « source de revenu » est un motif de distinction illicite¹⁶⁸.

Même si elle ne mentionne pas explicitement la condition sociale, la pauvreté ou l'itinérance, la Charte garantit le droit à l'égalité et accorde une attention particulière aux mesures

¹⁶⁵ Sherri Torjman, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 15 mai 2008.

¹⁶⁶ A. Wayne MacKay, « Social and Economic Rights in Canada: What Are They and Who Can Best Protect Them? », in *Canadian Issues*, automne 2007, CBCA Reference, p. 37.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 38.

¹⁶⁸ Alinéa 9(2j), *Code des droits de la personne* (Manitoba), 1987.

correctives qui peuvent être exigées pour assurer l'égalité des femmes, des minorités visibles (personnes d'origine autre que caucasienne), des personnes handicapées et des Autochtones. Comme on l'a affirmé devant le Comité, ces groupes sont tous surreprésentés parmi les pauvres – en termes d'exclusion sociale autant qu'économique.

Le Comité reconnaît que les garanties contenues dans la Charte doivent être défendues pour prendre sens. Dans le cas des personnes à faible revenu, cela nécessite un soutien financier qui dépasse vraisemblablement ce qu'offrent les programmes d'aide juridique provinciaux. Les gouvernements successifs ont renversé des décisions concernant le budget de l'ancien programme qui finançait les recours aux tribunaux pour infraction alléguées à la Charte. Le financement des causes concernant les droits linguistiques des minorités a été rétabli. On a déclaré au Comité qu'un soutien semblable était nécessaire pour les gens qui estiment qu'il y a atteinte aux droits prévus dans la Charte relativement à la pauvreté, au logement et à l'itinérance, que des témoins ont qualifiés d'importants¹⁶⁹.

Recommandation 30

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral institue un fonds permettant aux groupes surreprésentés parmi les personnes vivant dans une pauvreté persistante de se faire représenter par des avocats dans les causes portant sur des atteintes alléguées aux droits de la personne.

Obligations internationales

Enfin, le Canada a signé et ratifié deux conventions internationales et un pacte international¹⁷⁰ lui imposant des obligations précises dans le domaine du logement et envers les pauvres.

En 1965, les Nations Unies ont adopté la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, que le Canada a signée. Cette convention garantit « le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique » et garantit la jouissance de certains droits, dont le droit au logement¹⁷¹.

En 1966, les Nations Unies ont adopté le *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, dont le paragraphe 11(1) porte que :

*Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie*¹⁷².

¹⁶⁹ Avy Go, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 mars 2008; David Northcott, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 1^{er} mai 2008.

¹⁷⁰ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Status of Ratifications of the Principal International Human Rights Treaties (as of 9 June 2004)*, 2004, p. 2.

¹⁷¹ Cité dans *Legal Resources for Housing Rights: International and National Standards*, Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), Genève, 2000, p. 15.

¹⁷² *Ibid.*, p. 14.

Enfin, en 1989, les Nations Unies ont adopté la *Convention internationale des droits de l'enfant*, dont le paragraphe 27(3) est le suivant :

*Les États parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement*¹⁷³.

Il est vrai que ces obligations internationales ne peuvent pas être portées devant les tribunaux, mais elles restent sujettes à examen par les comités des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, sur les droits économiques, sociaux et culturels et sur les droits de l'enfant. Le gouvernement du Canada présente des rapports sur demande, mais des organisations non gouvernementales canadiennes ont délégué des experts pour examiner le respect du *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* par le Canada en 1998 et en 2006.

La pauvreté et les droits de la personne (ou leur négation) sont étroitement liés.

Dans le rapport produit à la suite de l'examen du respect de ses engagements par le Canada, en 2006, le comité des Nations Unies a formulé des recommandations précises relatives aux mesures de soutien du revenu et aux programmes sociaux, notamment l'augmentation des allocations accordées aux assistés sociaux pour leur logement de manière à tenir compte du coût réel du logement, aux mesures de soutien des personnes handicapées et à l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre l'itinérance et la pauvreté¹⁷⁴.

Comme l'a déclaré un des témoins entendus par le comité sur le sujet, le rendement du Canada est évalué en tenant compte des ressources qu'il pourrait consacrer à solutionner les problèmes :

La norme applicable en matière de droits humains internationaux, qui est la pierre angulaire de notre protection des droits sociaux au Canada [...] est liée à l'application du principe dit des « ressources disponibles ». Autrement dit, il faut mobiliser le maximum des ressources disponibles pour protéger ces droits fondamentaux [...] Les problèmes de la recrudescence de la pauvreté et de l'itinérance au Canada sont considérés comme des violations flagrantes car, dans ce pays, ils sont évitables. Ils ne sont pas causés par un manque de ressources. En fait, l'itinérance et la pauvreté se sont aggravées alors que le pays s'enrichissait de plus en plus.

L'itinérance et la pauvreté se sont aggravées alors que le pays s'enrichissait de plus en plus.

Bruce Porter

(Bruce Porter, directeur, du Centre de défense des droits sociaux, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 8 mai 2008)

On a affirmé au Comité que la pauvreté et les droits de la personne (ou leur négation) sont interreliés. Les corrélations sont décrites dans un rapport publié par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme :

¹⁷³ *Ibid.*, p. 16.

¹⁷⁴ Cité dans *Le droit à un logement adéquat – Comment lutter pour vos droits*, Centre pour les droits à l'égalité au logement, 2006, p. 14.

La pauvreté n'est pas uniquement une question de revenu, mais également, et plus fondamentalement, une question de capacité de vivre sa vie dans la dignité et de bénéficier des droits et libertés fondamentaux. Il s'agit d'une série complexe de privations interreliées qui se renforcent mutuellement et entravent la capacité de se prévaloir de ses droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Dès lors, nier les droits de la personne entre clairement dans la définition de ce qu'est la pauvreté¹⁷⁵.

Plus près de nous, au Québec, dans le préambule de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, « il est expressément mention de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, et on y présente la pauvreté comme étant un obstacle à la protection et au respect de la dignité humaine qui constitue une nécessité dans une société qui s'est engagée à respecter les droits et les libertés¹⁷⁶ ». L'article 10 de la Charte du Québec interdit la discrimination fondée sur la condition sociale.

Dans le même ordre d'idée, dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du Canada, la partie sur la protection des réfugiés contient un renvoi spécifique aux obligations internationales du Canada. Le Comité croit que de tels renvois peuvent contribuer à nous sensibiliser à nos obligations internationales et nous amener à les respecter.

Recommandation 31

Vu les obligations qu'impose au Canada les dispositions législatives concernant les droits internationaux de la personne et vu leur importance pour l'accès aux programmes et aux services voulus, le Comité recommande que le gouvernement fédéral fasse explicitement mention des obligations contenues dans les conventions internationales ratifiées par le Canada dans toutes les lois fédérales et modifications qui y sont apportées en ce qui concerne la pauvreté, le logement et l'itinérance.

Transfert de revenus aux particuliers pour réduire la pauvreté

Le Comité a entendu beaucoup de témoins affirmer que le gouvernement fédéral s'occupe depuis longtemps de sécurité du revenu, en commençant avec le soutien des anciens combattants dès le début du siècle dernier jusqu'au financement de l'essentiel du soutien du revenu des Canadiens par ses contributions à la Sécurité de la vieillesse¹⁷⁷. On a également affirmé au Comité que le gouvernement fédéral a la capacité financière et la politique monétaire qui lui permettent d'être un des principaux contributeurs aux programmes de la sécurité du revenu, mais son expertise se situe au niveau des programmes de transfert de fonds directement aux Canadiens :

[L]e gouvernement fédéral fait du bon travail là où le programme suppose l'envoi d'un chèque, mais peu d'interaction avec les citoyens. Pour établir que quelqu'un a droit à un chèque, il suffit d'appliquer quelques critères et de recourir au régime d'imposition sur le revenu. Or, le gouvernement fédéral a toute la capacité et la compétence nécessaire pour le faire. Il peut administrer un programme qui sera cohérent et, nous l'espérons,

¹⁷⁵ Louise Arbour, préface de *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, 2006, p. iii. [traduction]

¹⁷⁶ Alain Noël, *A Law Against Poverty: Quebec's New Approach to Combating Poverty and Social Exclusion*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, décembre 2002, p. 5. [traduction]

¹⁷⁷ Voir, par exemple, un témoignage recueilli lors d'une table ronde sur la sécurité du revenu, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009.

uniforme d'un endroit à l'autre du pays, d'une façon qui nous réunit et qui constitue un soutien important du point de vue des Canadiens.

(Michael Mendelson, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009)

Sincèrement préoccupés par le sort des personnes et des familles à faible revenu, beaucoup de leurs défenseurs citent des données montrant l'inefficacité des programmes et politiques actuels. Comme il a déjà été dit, le Comité est conscient qu'il faut en faire davantage et que beaucoup de ce qui se fait doit être fait différemment. Cependant, le Comité est arrivé à la conclusion qu'au moins quelques programmes fédéraux de sécurité du revenu ont des effets avérés dans la réduction marquée de la pauvreté dans certains groupes et que d'autres sont prometteurs, du moins par leur conception, sinon par le niveau des prestations qu'ils offrent.

[L]a réceptivité du régime fiscal fédéral ne cesse de s'améliorer. C'est en 1978 que des prestations annuelles ont été versées pour la première fois. Associées au crédit fiscal pour la taxe sur les produits et services, les prestations ont commencé à être versées sur une base trimestrielle, puis, avec le Supplément de la prestation nationale pour enfants, les prestations sont maintenant versées sur une base mensuelle.

(John Stapleton, directeur, Open Policy, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 décembre 2007)

Le Comité reconnaît également l'importante contribution de ces programmes et leur capacité de tirer des Canadiens de la pauvreté. Certains sont décrits plus loin. Cependant, le Comité sait que les transferts provenant du régime fiscal ont souvent bénéficié davantage aux hommes qu'aux femmes, ce qui est un effet non intentionnel¹⁷⁸.

Recommandation 32

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral analyse les différences dans les prestations selon le sexe lorsqu'il formule et met en œuvre de nouvelles mesures fiscales.

Soutien des personnes âgées : Sécurité de la vieillesse et Supplément de revenu garanti

Il a déjà été dit que le système de la sécurité de la vieillesse a contribué de façon notable à réduire la pauvreté parmi les Canadiens de 65 ans et plus. Si certains demeurent sous le seuil de faible revenu, selon l'endroit où ils vivent, la situation générale du revenu des personnes âgées s'est améliorée selon tous les indicateurs :

Le système de sécurité du revenu pour les aînés du Canada a réussi de façon notable à réduire la pauvreté parmi les Canadiens de 65 ans et plus.

Il y a un exemple de réussite dans l'intervention fédérale contre la pauvreté au moyen des pensions accordées aux personnes de plus de 65 ans. Le Canada s'est fait une réputation internationale grâce à son soutien du revenu des personnes âgées. Ce n'est cependant pas un domaine dont nous puissions garantir la durabilité. Il devrait être possible, dans une certaine mesure, de maintenir ces pensions, mais une crise se prépare dans le secteur des pensions privées, une crise qui pourrait avoir de graves conséquences pour les personnes de plus de 65 ans. C'est donc une question dont le gouvernement fédéral devrait se soucier.

¹⁷⁸ Claire Young, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 4 juin 2008.

(Alain Noël, directeur, Centre de recherche interuniversitaire sur les transformations économiques et sociales, Université de Montréal, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 3 juin 2009)

[L]a pauvreté chez les aînés a été presque totalement éliminée, peut-être pas chez les personnes âgées seules, mais à tout le moins, chez les couples. Cela est attribuable à la Sécurité de la vieillesse, la SV, ainsi qu'au Supplément de revenu garanti. Il s'agit d'une politique publique axée sur la pauvreté chez les aînés, et elle a donné d'excellents résultats.

(Andrew Sharpe, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 22 avril 2009)

Afin que le programme soit encore plus efficace comme moyen d'éliminer la pauvreté chez les personnes âgées, il faudrait majorer les prestations, comme l'a recommandé le Comité sénatorial spécial sur le vieillissement¹⁷⁹. Le Comité fait donc écho à la recommandation de cet autre comité.

Recommandation 33

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente le Supplément de revenu garanti pour les aînés afin d'éviter que des ménages se situent sous le seuil de pauvreté, lequel correspond par définition au seuil de faible revenu, et que les gouvernements collaborent pour faire en sorte qu'une telle augmentation n'entraîne pas la perte de l'admissibilité aux subventions et services provinciaux et territoriaux offerts aux personnes âgées.

Comme on l'a déjà vu dans la présente section, les personnes âgées canadiennes ne sont pas toutes admissibles au Supplément de revenu garanti et certaines ne sont admissibles qu'à des prestations partielles. Puisque les immigrés n'y sont pas admissibles, leur situation est abordée plus en détail à la section 5.

Soutenir les enfants et leur famille : Prestation nationale pour enfants

Conçue pour soutenir les parents, particulièrement les parents à faible revenu, la Prestation nationale pour enfants (PNE) constitue « l'un des plus importants moyens — [...] aussi l'un des plus mal compris et sous-estimés — de combattre la pauvreté chez les enfants¹⁸⁰ ». En outre, il s'agit de la mise en œuvre, bien des années plus tard, d'une recommandation formulée par le Comité à la suite d'une étude sur les enfants vivant dans la pauvreté effectuée en 1991¹⁸¹.

L'élargissement de la Prestation nationale pour enfants a contribué à faire « chuter de façon importante le taux de pauvreté des familles monoparentales ».

Andrew Sharpe

En dépit de modifications apportées à la PNE par le budget de 2006, des témoins ont déclaré qu'elle demeurait un instrument ayant déjà permis de réduire la pauvreté chez les enfants :

¹⁷⁹ Comité sénatorial spécial sur le vieillissement, *Le vieillissement de la population, un phénomène à valoriser*, p. 109.

¹⁸⁰ Ken Battle, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 28 février 2008.

¹⁸¹ Comité, *La pauvreté dans l'enfance, vers un avenir meilleur*, 1991, p. 46.

[L]a Prestation fiscale canadienne pour enfants a eu, et continue d'avoir, une grande incidence sur la réduction de la pauvreté des enfants et a permis une amélioration qui n'aurait pas eu lieu autrement.

(Michael Mendelson, Témoignages, Sous-comité sur les villes, 2e session, 40e législature, 29 mai 2009)

Le taux de pauvreté des familles monoparentales vient de chuter de façon importante, principalement grâce aux politiques publiques. De toute évidence, ce résultat est également attribuable à la vigueur de notre économie et à notre faible taux de chômage. Le programme essentiel a été la Prestation nationale pour enfants, dont l'ampleur a été nettement accrue au cours des dernières années. Cette initiative a eu une influence majeure dans la lutte contre la pauvreté chez les enfants.

(Andrew Sharpe, Témoignages, Sous-comité sur les villes, 2e session, 40e législature, 22 avril 2009)

Dans sa proposition de refonte de la structure des programmes de sécurité du revenu, le Caledon Institute a suggéré devant le Comité de majorer substantiellement cette prestation :

Actuellement, le gouvernement fédéral consacre 13 milliards de dollars à ses trois programmes de prestations pour enfants. La prestation fiscale canadienne qui passerait à 5 000 \$, comme nous le proposons, devrait coûter 17 milliards de dollars. Le coût net de notre proposition est donc de 4 milliards de dollars. Autrement dit, il faudrait dépenser 4 milliards de dollars de plus qu'actuellement pour financer notre prestation améliorée. Pour mettre ce total de 17 milliards de dollars en perspective, la Sécurité de la vieillesse coûte 33 milliards de dollars.

(Ken Battle, Témoignages, Comité, 2^e session, 39^e législature, 28 février 2008)

Recommandation 34

Conscient que la Prestation nationale pour enfants peut contribuer dans une large mesure à réduire la pauvreté infantile, le Comité recommande d'accroître cette prestation, progressivement et de manière prévisible, pour qu'elle s'établisse à 5 000 dollars (en dollars de 2009) d'ici 2012.

Crédit pour taxe sur les produits et services

Comme il a été dit plus haut, des témoins ont affirmé au Comité que les crédits d'impôt remboursables offerts aux contribuables à faible revenu comme contreponds à la taxe sur les produits et services et comme supplément de revenu constituent des programmes bien conçus qui pourraient servir de modèles s'il est décidé d'élargir le soutien financier.

Transferts aux provinces : Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) prend la forme de transferts en liquide et de transferts fiscaux pour soutenir l'enseignement postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux ainsi que les programmes destinés aux enfants. Il est administré par Finances Canada en vertu de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*¹⁸². Pour recevoir le transfert, une province ou un territoire doit accepter la

¹⁸² S.R.C., 1985, c. F-8.

seule condition du transfert, c'est-à-dire que l'admissibilité à l'aide sociale ne doit être soumise à aucun critère de résidence minimal¹⁸³.

Ce transfert compte pour une très bonne partie des fonds destinés à réduire la pauvreté, pourtant, le Comité a constaté que des majorations avaient été prévues dans les budgets des programmes de développement de l'enfant et de l'enseignement postsecondaire, mais que le financement de l'aide sociale restait au même niveau qu'en 2007-2008¹⁸⁴.

Rendre le travail payant

Prestation fiscale pour le revenu de travail

La Prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT), qui a été introduite en 2006, constitue un supplément de revenu pour les gagne-petit, y compris ceux dont les revenus sont trop bas pour payer l'impôt fédéral sur le revenu. Au moment de son introduction, la PFRT ne venait en aide qu'aux personnes n'ayant que de très faibles revenus, mais le budget de 2009 a haussé le niveau de revenu y ouvrant droit. Cette mesure devrait doubler « l'allègement fiscal que procure la Prestation fiscale pour le revenu de travail¹⁸⁵ ».

Des témoins qui ont abordé le fait que beaucoup d'emplois ne procurent pas un revenu raisonnable ont souligné l'importance de la PFRT lorsqu'il s'agit d'aider les familles à gagner un revenu suffisant¹⁸⁶.

Le relèvement du seuil bonifie la PFRT, comme l'ont souligné des témoins :

La prestation pour le revenu gagné a l'appui des deux partis et de façon générale, ceux qui s'intéressent à la politique sociale l'appuient [...] il ne s'agit pas d'une panacée mais c'est un instrument important. J'espère qu'il évoluera à l'avenir et que le programme se bonifiera pour profiter à un plus grand nombre de travailleurs pauvres.

(Ken Battle, Témoignages, Comité, 2e session, 39e législature, 28 février 2008)

Recommandation 35

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte un calendrier à plus long terme de bonification de la Prestation fiscale pour le revenu de travail afin que le revenu des bénéficiaires atteigne au moins le seuil de faible revenu.

Stratégies de réduction de la pauvreté

Au niveau provincial, voire municipal, on est parvenu à franchir les structures en silo de sorte que les secteurs privé, public et bénévole ont pu s'unir pour élaborer des stratégies de

¹⁸³ Vérificatrice générale du Canada, Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, décembre 2008, chap. 1, p. 10. Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, S.R.C., 1985, c. F-8, art. 25.1.

¹⁸⁴ Michael Prince, *Disability Income Policy in Canada: Trends and Reform Ideas*, communication présentée lors du « Income and Employment Sector Forum », Toronto, 2 novembre 2007, diapositive 9.

¹⁸⁵ Finances Canada, *Plan d'action économique du Canada : Budget 2009*, annexe 5, p. 346, <http://www.budget.gc.ca/2009/pdf/budget-planbugetaire-fra.pdf>, consulté le 14 août 2009.

¹⁸⁶ Carole Vincent et Richard Shillington, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 29 mai 2008; Dianne Swinemar, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 3 mai 2007.

lutte contre la pauvreté. Le Comité voit les stratégies existantes et les initiatives émergentes comme autant de signes avant-coureurs de l'engagement public croissant de tous les secteurs en faveur du règlement du problème « scandaleux » de la pauvreté et de ses symptômes, y compris, parfois, le logement déficient, le revenu insuffisant, l'insécurité et l'itinérance.

Dans certaines provinces, les pressions venant de la base s'accroissent en faveur de l'élaboration de stratégies de lutte contre la pauvreté alors que d'autres ont déjà lancé des consultations en ce sens. Cinq provinces ont annoncé leur stratégie. Québec a été la première, en 2002, suivie de Terre-Neuve-et-Labrador, en 2006. Le plan de l'Ontario a été annoncé à la fin de 2008 tandis que la Nouvelle-Écosse et le Manitoba ont divulgué leur stratégie en avril et en mai 2009, respectivement. Ces quatre stratégies sont présentées en détail à l'annexe 4.

Le Nouveau-Brunswick a récemment fait rapport sur les résultats d'une série de consultations publiques qui ont été décrites comme constituant la première étape de l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté¹⁸⁷.

On a présenté au Comité des avis variés sur la manière dont le gouvernement du Canada pourrait et devrait faire rapport sur les stratégies actuelles de lutte contre la pauvreté, particulièrement au palier provincial, et sur la manière dont il pourrait encourager les provinces qui n'en ont pas déjà à en élaborer. Beaucoup de témoins ont affirmé qu'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté constituait une étape importante, notamment le Conseil national du bien-être social, Canada sans pauvreté, l'Association des coopératives du Canada, la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, le Centre canadien des politiques alternatives ainsi que le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts lui-même, dans son rapport sur la pauvreté en milieu rural.

Le Comité respecte ce point de vue, car il reconnaît qu'il émane de la volonté de mettre fin à la pauvreté dans toutes les provinces et territoires grâce à un ensemble d'objectifs pancanadiens. Cependant, comme d'autres témoins l'ont souligné, la plupart des leviers dans la lutte contre la pauvreté relèvent des gouvernements provinciaux et territoriaux et la plupart des provinces possèdent déjà de telles stratégies.

Certains témoins, particulièrement ceux qui ont comparu après la publication du document sur les enjeux et les options, en juin 2008, ont présenté un point de vue plus nuancé. Par exemple, un témoin québécois a mis en lumière le fait que la stratégie du Québec est bien arrêtée et a été établie sur une voie parallèle plutôt qu'en interaction avec des politiques et des programmes fédéraux. D'après ce témoin, le gouvernement fédéral devrait se concentrer sur ce qu'il fait le mieux dans son propre domaine de compétence :

L'idée n'est pas tant de demander au gouvernement fédéral de décider de ce que chacun fera dans le pays que d'amener le gouvernement fédéral à tenir compte des répercussions de ses propres politiques sur la réduction de la pauvreté. Ces politiques seront là de toute façon et doivent être considérées dans ce contexte.

(Alain Noël, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 3 juin 2009)

¹⁸⁷ Gouvernement du Nouveau-Brunswick, *Un chœur de voix – Un rapport de « ce qui s'est dit » – Un dialogue sur la pauvreté*, juin 2009.

De même, un dirigeant d'entreprise de Saint-John, au Nouveau-Brunswick, où la Business Community Anti-Poverty Initiative est le fer de lance d'une initiative locale de lutte contre la pauvreté, a soutenu que le soutien gouvernemental des collectivités constitue un meilleur moyen d'action que des programmes nationaux ou même provinciaux :

Notre travail à Saint John avancerait beaucoup plus rapidement si un programme fédéral-provincial aidait notre ville à faire le travail. Les accords tripartites sont un moyen efficace d'aider les villes à réduire leur taux de pauvreté. Pourquoi? Les mesures de réduction de la pauvreté varient d'une ville à l'autre, d'un quartier à l'autre et d'une famille à l'autre. C'est au niveau local que les différents secteurs sont le mieux en mesure de joindre leurs efforts pour situer les services et combler les lacunes.

(Tom Gribbons, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 3 juin 2009)

Un autre témoin, également participant à une initiative locale de réduction de la pauvreté, a affirmé que les programmes fédéraux existants, notamment « les investissements fédéraux consacrés à l'éducation préscolaire et à la garde d'enfants, à des logements abordables et accessibles, à des occasions d'emplois et à des mesures sérieuses de soutien du revenu ¹⁸⁸ » constituaient des composantes essentielles d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Dans le mémoire que l'organisme que représentait ce témoin a présenté au Sous-comité, la demande de coordination, d'objectifs et de rapports nationaux était tempérée par le plaidoyer en faveur d'investissements souples et durables.

En se fondant sur cet avis et sur d'autres avis semblables, le Comité a décidé de se concentrer sur les éléments précis des programmes fédéraux mentionnés et d'autres programmes semblables en formulant des recommandations pour le court comme le long terme afin d'en faire des outils plus efficaces de lutte contre la pauvreté dans tout le Canada.

Néanmoins, le Comité reconnaît l'importance du soutien des gouvernements provinciaux qui ont adopté des stratégies de lutte contre la pauvreté. Cela permet également au gouvernement fédéral de favoriser, comme il se doit, des investissements souples et durables « que les gouvernements provinciaux et les administrations municipales pourront utiliser efficacement [...] pour répondre aux besoins locaux ¹⁸⁹ ».

Le Comité reconnaît que les stratégies provinciales et locales constituent des exemples de stratégies « prêtes à mettre en œuvre », ce qui, dans l'infrastructure sociale, est l'équivalent des projets « prêts à démarrer » dans les projets d'infrastructure physique, et ces stratégies sont financées par l'augmentation et l'accélération des investissements que permettent les transferts actuels. Le Comité est conscient que certains

Une partie des fonds prévus pour la relance économique devrait servir à favoriser une infrastructure sociale plus solide dans les villes canadiennes.

¹⁸⁸ Liz Weaver, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 3 juin 2009.

¹⁸⁹ Hamilton Roundtable for Poverty Reduction, *Une stratégie nationale de réduction de la pauvreté* – Présentation au Sous-comité sénatorial sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 3 juin 2009, p. 4.

intervenants ont conseillé au gouvernement fédéral d'accorder, dans son plan de relance économique, une attention particulière aux projets « conçus en vue d'améliorer la compétitivité économique et le **bien-être social** à long terme du Canada¹⁹⁰ »

Un témoin a déclaré ceci :

Lorsque nous avons consulté 25 économistes de l'Ouest quant au contenu d'un plan de relance, ils ont insisté sur le renforcement du filet de sécurité sociale plutôt que sur une aide particulière destinée à certaines industries ou entreprises.

(Roger Gibbins, président-directeur général, Canada West Foundation, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 2 avril 2009)

Prenant note de l'engagement ferme du gouvernement à expédier rapidement les fonds là où des projets peuvent être soutenus, le Comité croit que le gouvernement fédéral peut également accorder rapidement un soutien élargi aux provinces et territoires qui ont des stratégies de réduction de la pauvreté prêtes à mettre en œuvre.

Recommandation 36

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, au même titre qu'il investit dans des projets d'infrastructure physique prêts à être mis en œuvre pour lutter contre la récession avec ses homologues provinciaux, investisse dans des projets d'infrastructure sociale prêts à être mis en œuvre, en particulier auprès d'organismes qui s'intéressent aux questions de logement, de sécurité du revenu et d'autres questions sociales et dont la capacité d'offrir des services peut être rapidement améliorée grâce à des investissements accrus et accélérés, effectués au moyen du Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

Initiatives locales

Au cours de ses visites auprès d'organismes établis un peu partout au Canada, le Comité a appris que si les transferts de revenu sont essentiels, les individus ont souvent besoin de soutien. Ceux qui vivent dans la pauvreté lui ont dit qu'ils peuvent connaître certaines complications attribuables à la maladie physique ou mentale, à la violence, à la désintégration de la famille et à l'isolement social. Les organismes communautaires comme ceux que les membres du Sous-comité ont visités jouent un rôle essentiel en venant en aide aux personnes vivant dans la pauvreté.

Les organismes communautaires assurent un soutien local aux personnes vivant dans la pauvreté et établissent avec elles un contact personnel.

Le soutien peut parfois prendre une forme très simple comme aider à remplir le formulaire d'inscription à un programme de soutien du revenu. Parfois, le soutien s'étend sur des années et revêt différentes formes – aider à se réinstaller dans une nouvelle localité ou à se sortir d'une relation de violence. Les organismes communautaires jouent de nombreux rôles, mais, essentiellement, ils assurent un soutien local et établissent un contact personnel. Ces organismes sont en mesure de créer des communautés et des réseaux parmi les personnes

¹⁹⁰ Roger Gibbins et coll., *Taking Action on the Economy: Advice from Western Canada*, Canada West Foundation, octobre 2008, p. 1. [traduction]

vulnérables : ils sont à la fois la solution et la communauté dans laquelle s'inscrit la solution au niveau local.

Le Comité a visité ou entendu les organismes communautaires suivants¹⁹¹, qui aident à relever les défis posés par la pauvreté et dont les clients sont les personnes vivant avec de faibles revenus :

- les Stella Burry Community Services¹⁹², Stella's Café – St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador);
- le North End Community Health Centre¹⁹³ – Halifax (Nouvelle-Écosse);
- les Dalhousie Legal Aid Services¹⁹⁴ – Halifax (Nouvelle-Écosse);
- le Dispensaire diététique de Montréal¹⁹⁵ – Montréal (Québec);
- la Collingwood Neighbourhood House¹⁹⁶ – Vancouver (Colombie-Britannique);
- le Hospitality Project¹⁹⁷ – New Westminster (Colombie-Britannique);
- la Circle Project Association¹⁹⁸ – Regina (Saskatchewan);
- le Rainbow Youth Centre¹⁹⁹ – Regina (Saskatchewan);
- le Urban Circle Training Centre²⁰⁰ – Winnipeg (Manitoba);
- le Community Kitchen Program of Calgary²⁰¹ – Calgary (Alberta);
- Jeunesse au soleil²⁰² – Montréal (Québec);
- Passeport pour ma réussite²⁰³.

Parmi ces initiatives, certaines procurent une aide aux personnes qui vivent dans la pauvreté, tandis que d'autres constituent un tremplin pour sortir les personnes de la pauvreté²⁰⁴. Qu'il s'agisse de reconforter ou d'offrir un tremplin, les mesures locales comportaient tous les éléments clés suivants :

¹⁹¹ L'annexe 3 renferme de plus amples renseignements sur ces organismes et sur les programmes. Les lignes qui suivent résument brièvement ce que les membres du Comité ont eu le privilège de voir et d'entendre pendant leurs missions d'information dans quelques villes du Canada.

¹⁹² Stella Burry Community Services, <http://www.stellaburry.ca/>, consulté le 18 août 2009.

¹⁹³ North End Community Health Centre, <http://www.nechc.com/>, consulté le 10 août 2009.

¹⁹⁴ Dalhousie Legal Aid Services, <http://law.dal.ca/Institutes/Dalhousie%20Legal%20Aid%20Service/>, consulté le 10 août 2009.

¹⁹⁵ Dispensaire diététique de Montréal, <http://www.ddm-mdd.org/index.html>, consulté le 24 août 2009.

¹⁹⁶ Collingwood Neighbourhood House, <http://www.cnh.bc.ca/>, consulté le 6 août 2009.

¹⁹⁷ The Hospitality Project, <http://www.newwesthospitalityproject.org/links.html>, consulté le 6 août 2009.

¹⁹⁸ The Circle Project Association Inc., <http://www.circleproject.ca/index.html>, consulté le 6 août 2009.

¹⁹⁹ Rainbow Youth Centre, <http://www.rainbowyouth.com/>, consulté le 6 août 2009.

²⁰⁰ Urban Circle Training Centre Inc., <http://www.urbancircletraining.com/home.htm>, consulté le 7 août 2009.

²⁰¹ Community Kitchen Program of Calgary, <http://www.communitykitchenprogram.com/>, consulté le 24 août 2009.

²⁰² Jeunesse au soleil, <http://www.sunyouthorg.com/>, consulté le 24 août 2009.

²⁰³ David Hughes, *Passeport pour ma réussite*, mémoire présenté au Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 22 avril 2009.

²⁰⁴ Tom Gribbons, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 5 juin 2009.

- la capacité unique de réagir rapidement grâce à des mesures innovatrices pour faire face aux besoins émergents au sein de la collectivité;
- des services polyvalents pouvant joindre la personne « là où elle se trouve » et l'aider dans plus d'un aspect de sa vie;
- des services qui comblent les lacunes – les initiatives locales sont les plus aptes à déboucher sur des mesures innovatrices qui prennent le relais là où les autres services restent déficients.

Les tremplins

Éducation

Les programmes d'éducation avaient tous en commun leur capacité de s'adapter aux besoins complexes des élèves et des étudiants en les aidant à rester concentrés sur leurs études. Les membres du Sous-comité ont entendu des jeunes dire qu'ils tentaient de terminer leurs études secondaires ou postsecondaires en dépit des complications dans leur vie de tous les jours. Le pouvoir de l'éducation comme moyen d'atténuer la pauvreté a été évoqué devant les membres du Sous-comité. Des élèves et des étudiants ont déclaré que leurs conditions de vie, c'est-à-dire la pauvreté, l'absence de soutien familial, le fait d'avoir des enfants et parfois être en train de se sortir de la rue, ce qui peut vouloir dire sortir d'un gang de rue, se guérir de toxicomanies et se sortir d'un milieu violent, rendaient les études extrêmement difficiles. On a affirmé au Comité qu'un diplôme d'études secondaires ou postsecondaires était crucial pour améliorer le statut socioéconomique des mères adolescentes et améliorer l'employabilité des jeunes Autochtones. Les membres du Comité ont été impressionnés par ce que réussissent à accomplir les jeunes qu'ils ont rencontrés et qui participaient aux programmes axés sur l'éducation.

Les jeunes de la Circle Project Association, à Regina, ont parlé aux membres du Sous-comité de l'approche particulièrement positive qui se fonde sur une vision autochtone de la plénitude, de l'équilibre et de la guérison et qui constitue un élément fondamental du programme éducatif Circle Project. L'approche, qui est ancrée dans la culture autochtone, soutient les élèves qui transforment leur vie tout en terminant leurs études secondaires. Environ 95 % des élèves du Circle Project sont autochtones et beaucoup sont de jeunes mères célibataires. Le Circle Project a commencé à offrir des services de garderie après avoir constaté qu'il est essentiel de trouver des garderies stables à coût abordable pour permettre aux élèves de terminer leurs études. Le Circle Project offre un exemple de service complet où on assure un soutien psychologique qui permet aux élèves de rester concentrés sur leurs études.

Le centre de formation Urban Circle de Winnipeg décrit son programme d'études collégiales comme étant une « échelle » permettant de sortir de la pauvreté. Un cours d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle très bien aligné sur la culture autochtone constitue le premier élément de tous les programmes de formation. Les participants au programme ont décrit comment ce cours les a aidés à se former une vision personnelle de l'apprentissage, à accroître leurs chances d'atteindre leurs objectifs, à se fixer des priorités et à rester concentrés sur leurs études en dépit des complications rencontrées dans leur vie. Quarante-cinq pour cent des participants au projet Urban Circle obtiennent leur diplôme et trouvent un emploi. Le projet est particulièrement efficace pour ce qui est d'aider à abattre

les obstacles auxquels les Autochtones sont confrontés dans l'obtention d'un diplôme d'études postsecondaires.

Passeport pour ma réussite s'adresse à des élèves plus jeunes et vise à éviter le décrochage scolaire de ceux des milieux à faible revenu. Ses responsables ont appris que les jeunes de ces milieux ont besoin de plus de soutien que ce qui est offert dans les salles de classe. Les questions qui se posent à la maison et dans la collectivité sont abordées parallèlement à l'élaboration de moyens de réussite scolaire.

Passeport pour ma réussite, dont les résultats ont fait l'objet d'une vérification, a un « rendement social » évalué à 25 \$ pour chaque dollar investi²⁰⁵. Ce programme aide les élèves à relever les défis qui se posent chaque jour à la maison et qui pourraient les distraire de leurs études et les défis qui se posent dans la collectivité et qui pourraient les amener à abandonner leurs études. Le Boston Consulting Group a signalé une réduction de 80 % du taux de décrochage scolaire chez les participants au programme en 2007²⁰⁶. Les membres du Sous-comité ont apprécié leur rencontre avec quelques participants de Passeport pour ma réussite de Regent Park, à Toronto. Ils ont été impressionnés par les changements que le programme semble induire chez les participants et au sein de leur collectivité.

Les membres du Sous-comité ont visité des centres où se donnent des programmes s'adressant spécifiquement à des jeunes vivant dans la pauvreté aussi jeunes que des élèves d'écoles intermédiaires. Il était clair que les centres d'accueil pour jeunes peuvent devenir un peu un second chez-soi. Le Rainbow Youth Centre est un tel centre qui s'adresse aux jeunes des milieux défavorisés de Regina. Le lieu, le personnel, les programmes et les événements forment un tout qui constitue un genre de service complet spécial pour les jeunes des milieux défavorisés qui les aide à s'intégrer à leur collectivité et à reprendre leurs études. Au Rainbow Youth Centre, les programmes ont été élargis pour combler les besoins des jeunes à mesure qu'ils se présentent. Le centre offre des activités sportives et récréatives, l'accès à des ordinateurs et des soupers. Il y a des espaces calmes, des espaces pour les activités et des espaces où les jeunes peuvent recevoir des services individualisés. Le personnel est là pour aider, soutenir et même reconforter au besoin. Les membres du Sous-comité ont pu constater les adaptations et les rénovations apportées à l'immeuble pour faire de la place pour la multitude de programmes et de services offerts.

Nouveaux venus

Les services communautaires dont le Comité a entendu parler offraient presque toujours une porte d'accès à d'autres services et programmes et à une aide financière. Le Collingwood Neighbourhood House, qui se trouve au cœur d'une collectivité de Vancouver comptant un fort pourcentage de nouveaux venus, en est un exemple patent. À côté d'une longue liste de programmes et services offerts à tous les membres de la collectivité, le centre offre un service d'information et de référence ouvert 24 heures sur 24 aux immigrants récents afin de les aider à trouver des logements, des écoles, des emplois et des cours de langue. Le service d'information est offert en plusieurs langues et s'adapte constamment aux nouveaux venus.

²⁰⁵ David Hughes, mémoire présenté au Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 22 avril 2009.

²⁰⁶ Boston Consulting Group, BCG Assessment of Pathways to Education: Executive Summary, p. 10, juillet 2007, <http://pathwaystoeducation.ca/PDF/BCG.pdf>, consulté le 22 septembre 2009.

Le soutien offert aide les nouveaux venus à s'établir au sein de la collectivité et à accéder au marché du travail. Collingwood Neighbourhood House comble souvent des vides laissés par les différents programmes ciblés. Il apporte une aide lors de ce qui a été décrit au Sous-comité comme étant la première et la deuxième étape du processus d'établissement²⁰⁷. Les contacts établis à Collingwood House peuvent également aider les immigrants lors de la troisième et dernière étape de leur intégration économique et sociale.

Nutrition

Le Dispensaire diététique de Montréal présente un plaidoyer passionné en faveur d'une plus grande reconnaissance du lien entre le régime alimentaire et la pauvreté²⁰⁸. Les efforts de l'organisme sont axés sur la prévention de la pauvreté intergénérationnelle, en particulier l'apport de suppléments alimentaires en période prénatale. Le Dispensaire s'occupe du piètre régime alimentaire de femmes enceintes vivant dans des milieux défavorisés et leur assure une saine alimentation afin d'atténuer le risque d'insuffisance pondérale à la naissance et d'assurer un bon départ dans le développement de l'enfant. Le Dispensaire s'attaque directement à un problème reconnu par le Conseil canadien de la santé (cité plus haut dans le rapport), qui affirme que le poids des bébés nés dans les milieux défavorisés est d'un quart de livre inférieur à celui des bébés nés dans les milieux aisés.

Une bonne alimentation est également un objectif pour le Community Kitchen Program de Calgary. Le programme de cuisine communautaire permet à de petits groupes de cuisiner leurs aliments ensemble, ce qui permet d'économiser temps et argent. Le programme aide les personnes ayant un revenu limité et leur famille à améliorer leur régime alimentaire; il permet également de se faire des amis et d'éviter l'isolement social. Le Comité a appris que les personnes à faible revenu n'ont pas les moyens de se payer des aliments nutritifs compte tenu du coût de ces aliments. Le programme est un bon exemple des services complets puisque, s'il met l'accent sur l'amélioration du régime alimentaire des personnes à faible revenu et, en même temps, la possibilité d'économiser, il permet aussi de remédier à un problème fréquent chez les démunis, soit l'isolement social.

Isolement économique

Les mesures locales consistent également à construire des communautés, à réunir les gens peu importe dans quelles conditions ils vivent. Des bénéficiaires de ces mesures ont raconté leur histoire, souvent l'histoire de toute une vie, aux membres du Sous-comité. Il était évident que ces gens, qui vivent dans la pauvreté et luttent chaque jour pour trouver la stabilité, s'étaient aussi raconté ces histoires les uns aux autres, ce qui contribue à créer chez eux un sentiment d'appartenance à la même communauté. Comme un de ces bénéficiaires l'a déclaré lors du passage du Sous-comité à St. John's, il s'agit parfois tout simplement de trouver au même endroit un logement, du travail et des amis.

Les discussions avec les bénéficiaires des Stella Burry Community Services, à St. John's, ont eu lieu au Stella's Café, un lieu où les bénéficiaires peuvent soit servir, soit être servis. Partager son histoire avec un groupe de soutien permet de tirer des leçons de l'expérience

²⁰⁷ Sarah Wayland, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 mars 2008.

²⁰⁸ Marie-Paul Duquette, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 7 février 2008.

des autres et de savoir que l'on n'est pas seul dans sa situation, ce qui aide à vivre plus sereinement.

Stella's Café offrent des emplois au café même aux personnes affectées de maladies mentales qui vivent dans la pauvreté. Ce café, qui est une véritable entreprise sociale, permet aux travailleurs des services communautaires et aussi aux visiteurs de rencontrer les gens « dans leur milieu ». Dans certains cas, le fait d'avoir acquis une expérience de travail au Stella's Café peut même conduire à l'obtention d'un emploi stable ailleurs, ce qui remédie à l'isolement économique, tout en évitant l'isolement social.

Apporter un réconfort

Santé

La plus grande prévalence de la maladie parmi les personnes démunies ainsi que les coûts qui en découlent pour le système de santé ont été portés à l'attention du Comité. Le North End Community Health Centre, à Halifax, vise à instaurer une collectivité en bonne santé en offrant une gamme croissante de services de santé. À ses débuts, le centre voulait tout simplement mettre en place des services de santé dans le milieu afin d'en faciliter l'accès aux habitants d'un quartier en grande partie défavorisé. Depuis, le centre a beaucoup élargi la gamme des services offerts pour répondre aux besoins de la collectivité. Puisqu'il avait été dit au Sous-comité que la pauvreté se répercutait directement sur l'état de santé, il a été encouragé de constater qu'une mesure avait été prise localement dans le but d'améliorer l'état de santé des habitants d'un quartier défavorisé. Le North End Community Health Centre invite les bénéficiaires à devenir membres et à prendre part à son administration. De telles actions communautaires contribuent à créer un sentiment d'appartenance tout en apportant des solutions à des problèmes précis.

Aide juridique

Les centres d'aide juridique constituent un service local spécialisé et ciblé. Sans de tels centres, qui offrent des services juridiques gratuits aux clients qui répondent à certains critères, le coût des services juridiques professionnels pourrait être prohibitif. Les Dalhousie Legal Aid Services sont un partenariat entre des groupes locaux, des étudiants en droit, des travailleurs des services juridiques communautaires et des avocats. Les bureaux des services sont situés dans le quartier North End d'Halifax, ce qui souligne bien les liens avec la collectivité. En plus de l'aide juridique proprement dite, les Dalhousie Legal Aid Services ont un module d'extension au sein de la collectivité et se portent à la défense générale des personnes à faible revenu. Ce type de service comble un vide puisque les coûts constituent un obstacle à l'obtention de services juridiques.

Action communautaire locale

Les membres du Sous-comité ont visité Jeunesse au soleil, qui a commencé en offrant des activités récréatives à des jeunes de milieux défavorisés de Montréal dans les années 1950. L'école reconvertie, que possède maintenant l'organisme, loge beaucoup des services mis en place en réponse aux besoins locaux au fil des décennies. Jeunesse au soleil offre des programmes et des services aux personnes de tous les âges. Le Sous-comité n'a visité que de petites parties du vieil immeuble qui est un véritable labyrinthe. Depuis 50 ans, l'organisme est devenu une véritable plaque tournante de la collectivité en offrant des services d'urgence aux personnes en détresse, des services de prévention du crime, une banque d'alimentation ouverte 365 jours par année et des programmes complets pour les personnes âgées. Depuis

très longtemps, l'organisme offre des solutions innovatrices en réponse aux besoins de la collectivité. Jeunesse au soleil est un exemple d'organisme communautaire local qui a su tenir compte du caractère propre du milieu et qui a contribué à améliorer la collectivité.

Le Hospitality Project, à New Westminster, est né d'un geste de pure gentillesse. Le personnel d'une banque d'alimentation située dans une église a décidé d'inviter ceux qui faisaient la queue en dehors de l'église à attendre dans les espaces récréatifs plutôt que sur le trottoir. Ce simple geste a été suivi d'un mouvement généreux et riche. Il s'en est suivi un système où les gens qui attendent peuvent garder leur place dans la file tout en buvant un café et en dégustant un goûter gratuit et en discutant avec des amis et des voisins. Le Hospitality Project est parti de là. Les membres du Sous-comité ont été impressionnés par la capacité de cerner les besoins existants dans cette collectivité très diversifiée et d'y répondre par des mesures innovatrices. Dans le local initial, on voit maintenant une clinique dentaire itinérante, des services d'aide aux élèves, des cours de cuisine et des travailleurs sociaux. Cela s'ajoute au rôle initial de la banque d'alimentation, soit la distribution d'environ 500 sacs d'épicerie chaque semaine.

Section 3 – Le logement

L'habitation sert à stabiliser la famille; une famille qui déménage sans cesse pour trouver un logement convenable doit changer les enfants d'école, ce qui a une incidence sur leur éducation. Une famille qui habite un logement convenable peut se concentrer sur les autres aspects de la vie, comme l'éducation et l'emploi.

(Lawrence Poirier, directeur, Kinew Housing Inc., *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 29 novembre 2007)

Un logement abordable et décent est l'un des éléments fondamentaux du développement social et physique de l'individu. Un logement convenable est une condition nécessaire, mais non suffisante, du succès, que ce soit pour ceux qui tentent de se sortir de la pauvreté ou ceux qui s'emploient à réduire cette dernière.

Un logement décent est un droit universel, quel que soit le statut économique ou social.

D'après les chercheurs et les témoins que le Comité a entendus, un logement décent représente aussi un droit universel, quel que soit le statut économique ou social. Et, pourtant, à en croire un rapport qu'ont publié les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques en 2004, le Canada « n'a pas été en mesure d'atteindre l'objectif de politique du logement qui consistait à assurer un logement adéquat et abordable à tous ses citoyens²⁰⁹ ». Les chercheurs en politique, parmi d'autres, estiment souvent que le logement abordable constitue une « politique orpheline » dont aucun ordre de gouvernement n'assume la responsabilité et que le secteur de la construction ignore, en raison des faibles marges bénéficiaires dont il s'assortit.

3.1 Problèmes persistants

Des témoins ont déclaré qu'en matière de logement le Canada n'a pas de politique à proprement parler, mais plutôt un système²¹⁰ composé, par ordre d'importance, de logements privés occupés par leurs propriétaires, de logements privés qui sont loués et, enfin, de logements fournis par des organismes à but non lucratif, publics ou autres, qui sont achetés par une ou plusieurs personnes ou qui sont loués.

Abordabilité

Malgré la récente croissance économique, le revenu des 20 % des familles les plus pauvres demeure stagnant, alors que les prix des logements augmentent. Il existe un problème relatif aux prix des logements, problème qui est lié à l'offre

Il existe un problème relatif aux prix des logements, problème qui est lié à l'offre insuffisante de logements abordables et aux revenus en déclin des Canadiens qui se retrouvent au bas de l'échelle des revenus.

Bayla Kolk

²⁰⁹ Tom Carter et Chesya Polevychok, *Housing is Good Social Policy*, Research Report F/50 Family Network, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, décembre 2004, p. V. [traduction]

²¹⁰ Voir, par exemple, le témoignage de Margaret Eberle devant le Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 5 juin 2009.

insuffisante de logements abordables et aux revenus en déclin des Canadiens qui se retrouvent au bas de l'échelle des revenus.

(Bayla Kolk, sous-ministre déléguée par intérim, Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 26 avril 2007)

À l'occasion des visites qu'il a faites dans diverses villes canadiennes, le Comité a rencontré des Autochtones, de nouveaux immigrants et des Canadiens de souche; à la question de savoir ce que les pouvoirs publics pouvaient faire pour les aider, ceux-ci ont répondu, presque sans exception, qu'il fallait agir sur le plan du logement, notamment en matière d'abordabilité et d'entretien. Sauf à Montréal, toutes les personnes interrogées vivant dans la pauvreté ont déclaré que la portion affectée au logement de leurs chèques d'aide sociale ne suffisait même pas à payer le plus bas loyer existant dans la collectivité. Un témoin de Winnipeg a décrit la situation dans sa ville :

Les résidents des maisons de chambre et des hôtels et les personnes seules ont soit 236 \$, soit 284 \$ par mois pour se loger. La plupart du temps, ils sont coincés dans des endroits malfamés du centre-ville. Le problème — et cela nous ramène à l'industrie de la pauvreté —, c'est que le loyer ne coûte pas 236 \$ ou 284 \$. Le loyer est de 275 \$ ou de 300 \$ et plus. Les bénéficiaires de l'aide sociale prennent alors entre 30 et 40 % de leur revenu disponible — qui est d'environ 80 \$ — pour payer leur loyer.

(Jino Distasio, directeur et professeur, Institut des études urbaines, Université de Winnipeg, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 17 mai 2007)

Un témoin représentant une banque d'alimentation de Winnipeg a décrit les choix difficiles qu'il faut parfois faire :

[...] des familles biparentales, des mères seules, des personnes handicapées physiquement ou mentalement, des malades mentaux, des personnes qui ont besoin de scolarisation et de formation et tous ceux qui ont été forcés par les circonstances de recourir à l'aide sociale doivent faire un choix déchirant : se nourrir et nourrir leur famille ou payer leur coût de logement. L'argent qui aurait dû être consacré à la nourriture sert donc à payer le loyer et les services publics, et on étire le budget alimentaire en ayant recours à une banque alimentaire.

(David Northcott, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 1^{er} mai 2008)

Des témoins ont également expliqué au Comité que les bénéficiaires d'aide sociale, surtout les femmes²¹¹, devaient souvent compromettre la sécurité de leur famille pour pouvoir se loger. À l'occasion de leur visite dans les Prairies, les membres du Comité ont pu obtenir le point de vue d'organismes sociaux et de leurs clients.

D'après ce qu'ont expliqué des réfugiés et des fournisseurs de services ayant participé à une évaluation du Programme d'aide aux réfugiés, le financement fourni au titre du logement est particulièrement insuffisant compte tenu des besoins des familles de réfugiés, souvent

²¹¹ Marika Morris, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 4 juin 2008.

importants²¹². Des études récentes ont démontré que les réfugiés ont beaucoup plus de peine à se trouver un logement décent et abordable que les autres immigrants²¹³.

De plus, il n'est pas tenu compte des frais de chauffage au mazout qui sont très élevés, comme les membres du Comité ont pu s'en rendre compte lors des audiences et des visites qu'ils ont effectuées dans l'Est du pays.

L'hiver dernier, à Charlottetown, des personnes âgées ont dû choisir entre acheter leurs médicaments, acheter de la nourriture ou chauffer leur logement. Dans bien des cas, ces personnes n'avaient pas les moyens de répondre à ces trois besoins fondamentaux. Étant donné la hausse du coût du mazout de chauffage depuis l'hiver dernier, le niveau de pauvreté va encore augmenter.

(Clifford Lee, maire, Ville de Charlottetown, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 13 août 2008)

Le Comité comprend bien que des augmentations des allocations de logement prévues dans le cadre de l'aide sociale peuvent se traduire par un relèvement des loyers des logements les plus abordables quelle que soit la collectivité²¹⁴; il n'en demeure pas moins que, faute d'accroissement du nombre de logements abordables, il n'y aura peut-être pas d'autres solutions que de hausser ces allocations. Par ailleurs, le Comité reconnaît que cette approche ne vient pas toujours en aide aux salariés qui ne reçoivent pas de prestations d'aide sociale; en raison des disparités régionales, même les prestations fiscales pour le revenu de travail les plus généreuses pourraient ne pas suffire pour aider les salariés à faible revenu là où les loyers sont les plus élevés.

Des témoins ont également fait savoir au Comité que l'abordabilité est un problème beaucoup plus aigu pour certains groupes :

Les personnes susceptibles de vivre dans la pauvreté, comme les Autochtones, les mères célibataires, les immigrants, les réfugiés et les handicapés subissent les conséquences des logements inadéquats et leurs résultats sur le plan de l'éducation et de la santé en sont affectés.

(Molly McCracken, membre du Conseil du Manitoba, Centre canadien de politiques alternatives, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 17 mai 2007)

Les personnes susceptibles de vivre dans la pauvreté, comme les Autochtones, les mères célibataires, les immigrants, les réfugiés et les handicapés subissent les conséquences des logements inadéquats.

Molly McCracken

Si ce problème est particulièrement grave dans les grandes métropoles du pays, des villes de plus petite taille sont également touchées de façon disproportionnée. Par exemple, le nouveau plan de logement social de Terre-Neuve-et-Labrador démontre que les ménages d'une personne, les ménages d'Autochtones vivants

²¹² Sarah Wayland, *The Housing Needs of Immigrants and Refugees in Canada*, document produit pour l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, 2007, p. 9.

²¹³ Daniel Hiebert et Pablo Mendez, *S'établir au Canada : expérience des nouveaux arrivants sur le marché de l'habitation, 2001–2005*, Société canadienne d'hypothèques et de logement, juillet 2008.

²¹⁴ Marion Steeles, *Observations sur les propositions du Rapport sénatorial La Pauvreté, le logement et l'itinérance : enjeux et solutions*, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie le 26 juin 2009.

hors réserve et les chefs de familles monoparentales comptent parmi ceux qui connaissent les besoins impérieux en matière de logement les plus criants et que le facteur le plus important à cet égard est la pénurie de logements abordables²¹⁵.

Offre insuffisante

Le Comité a réuni de nombreuses preuves du manque de logements privés ou sociaux abordables.

L'incapacité du marché privé de fournir des logements locatifs abordables a fait l'objet d'analyses diverses qui ont permis d'en dégager les deux grandes causes : des modifications au traitement du revenu provenant de la construction de logements locatifs, qui ont coïncidé avec l'émergence des copropriétés²¹⁶ et la cherté des terrains et de la construction dans les grandes villes, en raison de laquelle les nouveaux logements sont tout simplement devenus inabordables pour les faibles revenus²¹⁷.

Selon la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), 13,5 % des Canadiens vivant dans des villes connaissaient des « besoins impérieux en matière de logement » en 2005²¹⁸.

On affirme qu'un ménage éprouve des besoins impérieux lorsqu'il n'est pas en mesure de se trouver un logement conforme aux normes de taille, de qualité et d'abordabilité. Ces normes ont été corrigées avec le temps en fonction des attentes des Canadiens en matière de logement. L'abordabilité, qui est un des éléments définissant les besoins impérieux, se rapporte à un plafond de 30 % du revenu d'un ménage consacré aux frais de logement²¹⁹.

Tout comme certains groupes sont plus touchés par la pauvreté, certains segments de la population pâtissent davantage de l'inabordabilité des logements. En 2001, 36 % des immigrants connaissaient des besoins impérieux en matière de logement, selon la définition de la SCHL, contre 13 % seulement dans le reste de la population²²⁰. Un témoin de Toronto a illustré la situation de manière plus concrète :

[I]l y en a environ 25 000 —, plus de 50 % des résidents restants ont moins de 21 ans. Dans environ 85 % des cas, ce sont des personnes « de couleur », et dans 25 % des cas environ, des Néo-Canadiens. Le

²¹⁵ Ministère du logement de Terre-Neuve-et Labrador, *A Social Housing Plan for Newfoundland and Labrador 2009: Secure Foundations*, 2009, p. 3, <http://www.nlhc.nf.ca/SocialHsingPlan/report.pdf> consulté le 24 août 2009.

²¹⁶ Voir, par exemple, J. David Hulchanski, *Canada's Dual Housing Policy: Assisting Owners, Neglecting Renters*, Research Bulletin #38, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, septembre 2007, p. 3.

²¹⁷ Voir, par exemple, Nick Falvo, *Addressing Canada's Lack of Affordable Housing*, exposé devant le panel du PEF sur le thème Interdisciplinary Approaches to Economic Issues, à l'occasion de l'Assemblée annuelle de l'Association canadienne d'économie tenue à l'Université Dalhousie, 2007, p. 4.

²¹⁸ SCHL, *L'Observateur du logement au Canada 2008 – Faits saillants*, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/inso/sapr/co/2008/2008-11-13-0815.cfm>, consulté le 27 août 2009.

²¹⁹ SCHL, *Logement abordable*, http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/inso/faq/faq_002.cfm, consulté le 24 août 2009.

²²⁰ Sarah Wayland, *The Housing Needs of Immigrants and Refugees in Canada*, document préparé pour l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, 2007, p. 4.

visage de la pauvreté et le visage du logement social dans les grands centres urbains se sont transformés rapidement et continuent de se transformer.

(Derek Ballantyne, président-directeur général, Logement communautaire de Toronto, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 21 novembre 2007)

Des données démontrent également que les ménages autochtones vivant dans les grandes villes canadiennes, soit Vancouver, Edmonton, Saskatoon, Winnipeg et Toronto, occupent des logements qui ont besoin du double des réparations de ceux où vivent des ménages non autochtones²²¹. Parallèlement, les ménages autochtones en attente de logements sociaux deviennent plus souvent itinérants que leurs pendants non autochtones²²².

C'est ce qu'ont expliqué des témoins au Comité :

Au-delà des statistiques relatives aux logements, il y a des gens en chair et en os qui font les frais du manque de logements abordables au Canada [...] Les Canadiens les plus durement touchés sont les plus vulnérables, les jeunes, les vieux, les familles monoparentales, les ménages autochtones, les nouveaux immigrants et les locataires, qui comptent pour plus des deux tiers de ceux qui présentent des besoins impérieux de logements.

(Nicholas Gazzard, directeur général, Fédération de l'habitation coopérative du Canada, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 21 novembre 2007)

Au-delà des statistiques relatives aux logements, il y a des gens en chair et en os qui font les frais du manque de logements abordables au Canada [...] Les Canadiens les plus durement touchés sont les plus vulnérables.

Nicholas Gazzard

Appui fédéral

Expiration des accords d'exploitation

L'investissement du gouvernement fédéral au titre du logement abordable devrait, dans le même temps, diminuer de beaucoup, simplement en raison de l'expiration des subventions de fonctionnement à long terme, à mesure que les prêts hypothécaires qu'elles appuient arrivent à échéance :

En règle générale, il s'agit d'un engagement de 30 à 35 ans envers un projet. À la fin, l'hypothèque est remboursée, et le gouvernement fédéral met fin aux subventions. Le problème, cependant, c'est que, si la subvention du gouvernement fédéral prend fin, la nécessité de loger les familles à faible revenu, elle, existe toujours.

(Nicholas Gazzard, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 21 novembre 2007)

L'investissement du gouvernement fédéral au titre du logement abordable devrait diminuer de beaucoup, simplement en raison de l'expiration des subventions de fonctionnement à long terme.

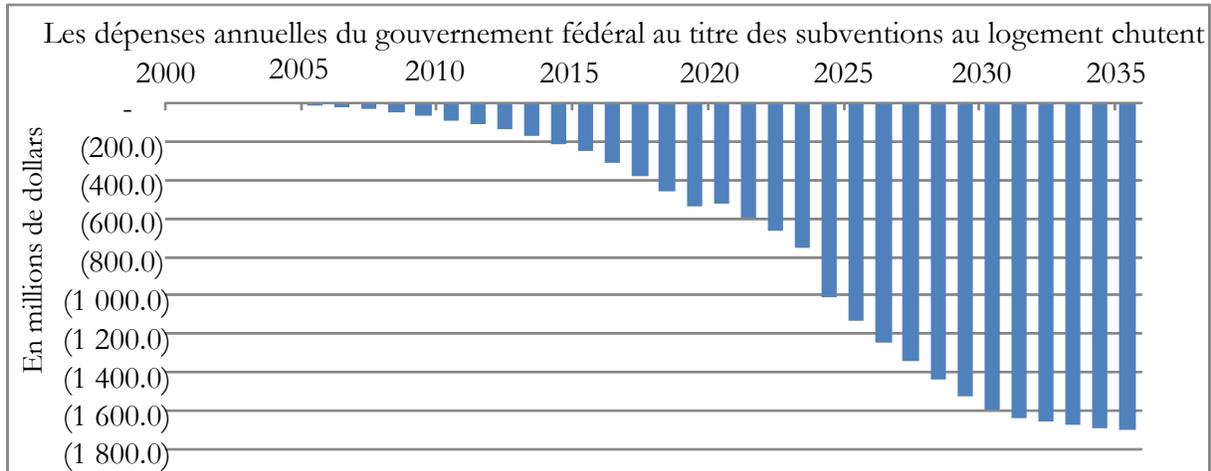
Une telle situation a d'énormes incidences, sur le plan des économies pour le gouvernement fédéral et sur le plan de l'offre et de l'abordabilité des logements sociaux subventionnés. Le

²²¹ Statistique Canada, cité par Ryan Walker dans *Social Housing and the Role of Aboriginal Organizations in Canadian Cities*, Choix, Institut de recherche en politiques publiques, mai 2008, p. 4. <http://www.irpp.org/choix/archive/vol14no4.pdf>, consulté le 10 août 2009.

²²² The International Housing Coalition, Case Study 3, *Aboriginal Housing in Canada: Building on Promising Practices*, 2006, p. 6.

graphique ci-après illustre le déclin rapide à ces deux titres, si les pouvoirs publics ne réinvestissent pas à long terme.

Figure 9 – Chute des dépenses du gouvernement fédéral au titre des subventions au logement²²³



Maintien des investissements

La plupart des témoins que le Comité a entendus ont fermement recommandé le maintien des niveaux de financement au moins aux niveaux actuels, et certains ont décrit les résultats à en attendre dans le secteur du logement social :

[S]i le gouvernement fédéral devait affirmer qu'il maintient le budget, pour ne pas dire qu'il l'augmente, 80 % du budget en question serviraient à faire construire de nouveaux logements. D'ici au moment où les hypothèques seront remboursées, cela pourrait donner 21 000 unités d'habitation par année de plus. Si les provinces gardent la pédale au fond et collaborent, ce pourrait être le double.

(Sharon Chisholm, directrice générale, Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 21 novembre 2007)

Le Comité félicite le gouvernement de l'engagement qu'il a pris dans le budget de 2009 d'accroître l'offre de logements abordables au Canada tout en visant une approche plus soutenue.

Recommandation 37

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prévoie un financement soutenu et adéquat dans le cadre de l'Initiative en matière de logement abordable afin d'accroître l'offre de logements abordables.

²²³ Steve Pomeroy, *Where's the Money Gone? An Analysis of Declining Government Housing Expenditures*, préparé pour l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, août 2007, p. iii. <http://www.chraachru.ca/english/DocumentAccess.asp?docName=../CMFiles/documents/chra+pomery+E+final+1MBQ-6242008-6971.doc>, consulté le 27 août 2009.

Offre dans le secteur privé

Le Comité reconnaît également que le secteur privé a beaucoup contribué au logement locatif au Canada. De nombreux témoins ont expliqué que la construction de logements locatifs est en déclin et qu'il y a moins de logements à louer car ils sont convertis en copropriétés ou en raison d'un réaménagement urbain.

D'après plusieurs témoins, dont bon nombre fournissent et gèrent des logements sociaux, diverses modifications de la politique fiscale fédérale ont, au fil des années, contribué à cette réduction de la proportion de logements locatifs et il serait possible de renverser cette tendance en modifiant le régime fiscal²²⁴.

D'après ces témoins, la solution pourrait en partie provenir de nouvelles mesures fiscales, mais il faudrait prendre garde de ne pas simplement rétablir un programme antérieur ou mettre en place un programme imité d'un programme étranger, car le marché du logement a évolué au Canada. Une spécialiste de la question a présenté un mémoire dans lequel elle suggérait :

Les modifications fiscales pourraient favoriser une augmentation du nombre de logements locatifs construits par le secteur privé.

*de nouvelles subventions indirectes au moyen du système fiscal, dans la mesure où certaines des conditions suivantes sont remplies : a) les subventions attireront de nouveaux investisseurs dans ce secteur d'activité; b) elles ne seront pas essentiellement inframarginales (c.-à-d. accordées aux investisseurs pour un comportement qu'ils auraient de toute façon; c) elles ne seront pas trop élevées par unité de logement construite pour ce qui est de la perte de recettes fiscales (dépenses fiscales); d) elles seront ciblées, du moins pour certaines modifications*²²⁵.

Les suggestions avancées allaient de modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* telles que les investissements en logements sociaux, incluant les dons et les biens durables, soient assujettis au même traitement fiscal que les dons à des organismes de charité²²⁶ à l'instauration d'un crédit d'impôt au logement pour les faibles revenus inspiré du crédit analogue en vigueur aux États-Unis²²⁷. Des groupes de travail provinciaux et locaux de même que les auteurs de programmes de logement et de lutte contre l'itinérance ont présenté des suggestions d'ordre général et plus précises²²⁸.

²²⁴ Voir, par exemple, les témoignages devant le Sous-comité sur les villes de Steve Pomeroy et Phil Browne (2^e session, 40^e législature, 5 juin 2009), de Jill Davidson (2^e session, 40^e législature, 28 mai 2009) et de Derek Ballantyne (2^e session, 39^e législature, 21 novembre 2007).

²²⁵ Marion Steeles, Observations sur les propositions en matière de logement présentées dans le rapport du Sénat intitulé *Pauvreté, logement et sans-abrisme : enjeux et options*, mémoire présenté au Comité, 26 juin 2009, p. 6.

²²⁶ Don Fairbairn, Consultant, Streethome Vancouver, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 mars 2008.

²²⁷ Marion Steeles, mémoire, p. 6 et 7.

²²⁸ Par exemple, voir Edmonton Task Force on Affordable Housing, *Improving Opportunities for Affordable Housing in Edmonton*, Ville d'Edmonton, février 2003, p. 9, http://www.edmonton.ca/for_residents/CommPeople/ETFAHBackground.pdf, consulté le 5 mai 2009; Calgary Committee to End Homelessness *Calgary's 10 Year Plan to End Homelessness*, janvier 2008,

Le Comité reconnaît également la complexité des systèmes fiscaux et de logement au Canada et souhaite éviter de nouvelles incohérences entre les programmes émanant des divers ordres de gouvernement.

Recommandation 38

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral produise un livre blanc sur les mesures fiscales visant à appuyer la construction de logements locatifs en général et de logements locatifs abordables en particulier, ce qui comprend l'octroi de fonds, de terrains ou d'immeubles pour des logements à loyer modique.

Coûts fonciers

Le Comité a appris que le coût du terrain dans les villes canadiennes est de plus en plus prohibitif pour quiconque (pouvoirs publics ou autres) cherche à bâtir des logements abordables que ce soit pour la vente ou la location. Les municipalités contribuent à la réduction des coûts d'aménagement par divers mécanismes, notamment l'annulation des taxes locales d'équipements ou le report ou la dispense temporaire des impôts fonciers, voire le don ou la vente à rabais de terres. Il est même arrivé dans certains cas que l'on ait demandé au gouvernement fédéral de céder certaines de ses terres²²⁹.

Le coût du terrain dans les villes canadiennes est de plus en plus prohibitif pour quiconque cherche à bâtir des logements abordables que ce soit pour la vente ou la location.

Dans le cadre de ses projets visant à lutter contre l'itinérance, le gouvernement fédéral a adopté une Initiative (IBIEF) qui « vise à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des organismes communautaires, des organismes sans but lucratif et d'autres ordres de gouvernement pour les projets qui visent à réduire et à prévenir l'itinérance²³⁰ ». Parallèlement, les terres excédentaires sont remises, pour qu'elle les cède, à la Société immobilière du Canada Limitée dont le mandat comporte deux volets : « optimiser non seulement la valeur financière de biens immobiliers excédentaires du gouvernement, mais aussi la valeur communautaire tirée de ses projets d'aménagement²³¹ ». Pour réaménager les terres fédérales, la Société consulte des intervenants locaux et travaille à l'élaboration globale d'un plan d'aménagement, ce qui peut alourdir un processus déjà long alors que les programmes de financement sont souvent assortis de délais stricts.

<http://www.calgaryhomeless.com/files/pdf/Calgary's%2010%20Year%20Plan.pdf>, consulté le 16 octobre 2009, et Metro Vancouver, *Affordable Housing Strategy*, 2007, p. 1, <http://www.metrovancouver.org/planning/development/housingdiversity/AffordableHousingStrategyDocs/AdoptedMetroVancAffordHousStrategyNov302007.pdf>, consulté le 23 avril 2009.

²²⁹ Voir, par exemple, Metro Vancouver, *Affordable Housing Strategy*, 2007, p. 9.

²³⁰ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEF)*, http://www.rhdcc.gc.ca/fra/sans_abri/excedentaires_federaux/index.shtml, consulté le 15 août 2009.

²³¹ Société immobilière du Canada, *Mandat et valeurs*, <http://www.clc.ca/fr/mandat-et-valeurs>, consulté le 15 août 2009.

Recommandation 39

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral clarifie le mandat de la Société immobilière du Canada Limitée de sorte que les terres fédérales excédentaires soient de préférence aménagées pour y accueillir des logements abordables et afin d'accélérer les processus de planification en vue de faciliter cet usage.

Financement à court terme

Le financement fédéral fluctue, puisque après avoir beaucoup investi dans les années 1960 et 1970, s'être retiré et avoir transféré ses responsabilités aux gouvernements provinciaux dans les années 1990, le gouvernement fédéral a de nouveau investi dernièrement dans la construction de logements abordables. Des témoins ont expliqué au Comité que l'argent frais est toujours le bienvenu, mais qu'il importe de mettre sur pied une approche plus cohérente et stratégique pour répondre aux besoins en logement des Canadiens, surtout chez les revenus faibles.

Les programmes de logement fédéraux doivent tenir compte des cycles d'aménagement quinquennaux et des cycles de planification décennaux.

Malheureusement, il ne semble y avoir aucune uniformité dans les politiques et les programmes de logement au Canada. En tout cas, aucune mesure prise au cours des 10 dernières années ne laisse transparaître les vues du gouvernement fédéral sur le logement; les investissements fédéraux ne pointent pas non plus vers une stratégie particulière. On a plutôt assisté à la naissance de toute une série de programmes résultant de décisions politiques et de campagnes électorales. Certains programmes, comme le Programme d'aide à la remise en état des logements, datent de 35 ans et s'essoufflent tranquillement. La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance a été annoncée en 1999. Les fonds versés par ce programme n'ont pas augmenté au cours des 10 dernières années.

Il ne semble pas y avoir d'approche politique cohérente. Il n'y a à peu près pas d'orientation stratégique pour ce qui est du logement, et certainement aucune vision à long terme, alors on avance au gré des marées.

(Sean Gadon, directeur, Bureau du logement abordable, Ville de Toronto, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 28 mai 2009)

Faute de vision à long terme, les programmes de financement ne visent que le court terme, si bien qu'il est extrêmement difficile pour les pouvoirs publics, les organismes à but non lucratif et leurs homologues du secteur privé de fournir concrètement les logements dont le gouvernement a annoncé le financement.

Les chefs de file et les représentants aux niveaux provinciaux et local des secteurs privé, public et communautaire un peu partout au pays ont insisté sur l'importance d'un engagement de financement à plus long terme en matière de construction de logements. Ils ont tous souligné à quel point il est important d'être capable de planifier et de respecter le cycle de l'aménagement urbain dont l'engagement de fonds n'est que le point de départ.

Par exemple, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, dont un représentant a témoigné devant le Comité, a expliqué qu'il était maintenant « en attente », du fait que plusieurs programmes devaient arriver à échéance et a appelé à un financement à long terme dans le

but d'appuyer les programmes de logement provinciaux²³². La municipalité régionale de Halifax a présenté une recommandation du même ordre, à savoir que le financement du logement social par le gouvernement fédéral soit à la fois prévisible et durable²³³.

Plusieurs stratégies locales et provinciales visant le logement et la lutte contre l'itinérance prévoyaient également l'engagement de fonds dans la construction de logements sur une période plus longue²³⁴. Des témoins ont répété ce message au Comité :

Les gens comme moi-même au niveau municipal, les gens des organismes communautaires, mettent un temps fou à faire le tour du pays pour s'occuper de programmes qui sont tantôt fonctionnels, tantôt en suspens... Établissons donc un financement durable et prévisible, de telle sorte que nous allons pouvoir utiliser cette énergie-là à concevoir un meilleur service à la clientèle et à mieux exécuter les services.

(Phil Brown, directeur général, membre du conseil d'administration, Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 5 juin 2009)

[I]l est important de mettre en place un programme viable à long terme. [N]ous passons notre temps à attendre qu'on annonce un nouveau programme. On les maintient pendant un certain temps, sans savoir quelles seront les prochaines étapes. Nous avons souffert d'un secteur du développement en mode accordéon — suite de mesures provoquant l'accélération puis le freinage des activités —, ce qui a eu des effets très négatifs.

(Jill Davidson, directrice adjointe, Politique sur le logement, Ville de Vancouver, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 28 mai 2009)

Un témoin a expliqué au Comité l'approche que suit l'Australie en matière de financement des logements sociaux et de programmes de lutte contre le sans-abrisme, qui contourne les problèmes de financement à court terme malgré les complexités et la diversité des niveaux de compétence :

Dans le cadre de son système [l'Australie] — compte tenu de la répartition des pouvoirs dans la fédération et de leur situation au chapitre du logement —, elle a essentiellement établi une entente quadriennale renouvelable, la Commonwealth-State Housing Agreement, qui établit un cadre de conditions et de principes qui régiront le financement consenti par le gouvernement fédéral au chapitre du logement et de l'itinérance. Cette entente comprend des exigences précises relatives aux résultats que les États doivent obtenir, après quoi le gouvernement fédéral se retire et laisse les États — les provinces — aller de l'avant.

Pour lutter contre la discrimination dans le marché de l'habitation, il faut que l'aide juridique en matière civile soit un élément du Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

(Steve Pomeroy, président, Focus Consulting Inc., *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 5 juin 2009)

²³² David Ryan, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 13 août 2008.

²³³ Geri Kaiser, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 13 août 2008.

²³⁴ Par exemple, voir *Calgary's 10 Year Plan to End Homelessness*, janvier 2008; Ville d'Ottawa, *Stratégie du logement de la Ville : 2007 à 2012*, septembre 2007, p. 45,

http://www.ottawa.ca/residents/housing/housing_strategy/strategy_overview_fr.html, consulté le 23 avril 2009.

Recommandation 40

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral appuie le travail des promoteurs immobiliers sans but lucratif locaux et provinciaux en prévoyant un horizon à plus long terme pour les programmes de logement, de manière à tenir compte des cycles d'aménagement quinquennaux et des cycles de planification décennaux, et ce dans l'optique d'une planification aux niveaux local et provincial plus efficace.

Discrimination

Le Comité a entendu de multiples témoignages, provenant de tous les groupes des minorités visibles – nouveaux arrivants, Autochtones, Canadiens de couleur au pays depuis très longtemps – sur les pratiques discriminatoires de la part de propriétaires fonciers. Cette discrimination est certes illégale, mais elle n'est pas suffisamment explicite bien souvent pour enfreindre les dispositions des lois sur les droits de la personne interdisant la discrimination. Un témoin en a donné un exemple :

[Il arrive que le propriétaire fasse] une enquête de crédit avant de louer un logement. Souvent, les personnes nouvellement arrivées n'ont pas de preuve de ce type à fournir à un locateur. Ceci est vrai pour tous les nouveaux arrivants et non pas seulement pour les femmes de couleur. Un autre exemple, on demande des références. On en a, mais peut-être pas qui vont satisfaire aux propriétaires du logement. Si le propriétaire apprend que la personne est réfugiée, par exemple, c'est encore plus difficile ou si la personne est dans une situation de sous-emploi ou d'emploi précaire avec deux, voire trois petits emplois ici et là. Si on demande des preuves de revenus et qu'on fourni des petits morceaux de je ne sais pas quoi; ce sont des barrières systémiques.

(Roberto Jovel, coordonnateur, Politiques et recherche, Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, *Témoignages*, Comité, 1^e session, 39^e législature, 10 mai 2007)

Le Comité reconnaît qu'il peut être extrêmement difficile pour les personnes touchées par ces pratiques discriminatoires de faire valoir leurs droits devant une Commission des droits de la personne ou un tribunal chargé des conflits entre propriétaires et locataires mis sur pied à l'échelle provinciale. On considère qu'il est essentiel de prévoir une aide juridique en matière criminelle, mais il n'en va pas de même en matière civile.

Le Régime d'assistance publique du Canada, qui régissait les transferts aux provinces aux titres de l'aide sociale et des services sociaux avant 1995, prévoyait expressément que l'aide juridique en matière civile était un service pour lequel il y aurait partage des coûts. Aux termes du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, cette référence explicite a disparu, ce qui pourrait expliquer que les gouvernements provinciaux fournissent un soutien financier moindre.

Recommandation 41

Afin d'aider les locataires victimes de discrimination sur le marché de l'habitation, le Comité recommande que l'aide juridique en matière civile soit expressément mentionnée comme élément du Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

3.2 Pratiques prometteuses

Démarches situationnelles

Les arguments avancés en faveur d'une démarche situationnelle en matière de pauvreté peuvent également s'appliquer au logement. Le Comité a entendu des témoignages sur l'importance des particularités provinciales et locales des politiques et programmes de logement.

Les démarches les plus efficaces en matière d'offre de logements abordables ont été mises au point à l'échelon local et elles ont reçu l'aide financière du gouvernement fédéral.

Par exemple, des témoins ont expliqué l'effet des politiques locales d'aménagement des terres dans l'offre de logements :

[À l'échelle] internationale comme au pays, on retrouve de plus en plus de preuves démontrant que l'abordabilité est principalement affectée par des facteurs locaux et régionaux d'offre et de demande plutôt que par des facteurs nationaux. Même d'une province à l'autre, les facteurs qui ont une incidence sur l'abordabilité diffèrent complètement. Des facteurs comme les ressources, les changements démographiques, la population, l'augmentation de la croissance, la croissance du revenu, le climat physique, l'histoire, les ratios propriétaires-locataires, la répartition entre les zones urbaines et rurales et, tout particulièrement, les politiques locales sur l'aménagement du territoire imposent des différences considérables entre les villes, les régions et les provinces. Ce manque d'uniformité fait en sorte que les provinces ont des priorités différentes en matière de logement.

(David Snow, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 5 juin 2009)

Le Comité a également appris de la bouche des témoins²³⁵ que les programmes fédéraux de logement péchaient par une trop grande rigidité et qu'une plus grande souplesse de la part des provinces sur le plan de la conception des programmes et des politiques donnerait de meilleurs résultats²³⁶.

En s'appuyant sur les solutions locales qu'exigent les programmes fédéraux en matière d'itinérance, des témoins ont établi un parallèle avec la nature traditionnellement plus directive des programmes de logement :

[S]i nous réfléchissons au passé et nous posons la question de savoir si nous avons réglé certains problèmes liés à l'itinérance, nous constatons que nous avons connu le succès le plus grand lorsque les collectivités ont été en mesure d'utiliser le financement offert et d'élaborer un plan balisé par certains résultats et objectifs. Une fois que tout le monde était convaincu que les plans allaient fonctionner, le financement était accordé en fonction de ces plans, de l'agencement des ressources qu'ils prévoyaient.

En ce sens, nous cessons de prescrire des solutions — parce que c'est toujours ce qui a fini par nous causer des problèmes — pour prescrire plutôt les résultats escomptés, en fonction des collectivités.

(Derek Ballantyne, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 21 novembre 2007)

²³⁵ Diane Swinemar, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 3 mai 2007.

²³⁶ Steve Pomeroy, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 5 juin 2009.

Même lorsqu'ils appellent à une stratégie de logement nationale (expliquée plus en détail ci-après), des témoins ont soutenu que cette «stratégie doit être fondée sur toute l'expérience, les connaissances et l'information que nous avons acquises sur le terrain, en tant que fournisseurs de service²³⁷».

Approches fondées sur les droits

Plusieurs témoins ont expliqué que, comme pour la pauvreté, il était judicieux et important de replacer les questions de logement et d'itinérance dans le contexte des engagements en matière de droits de la personne. D'ailleurs, l'article 7 de la Charte canadienne énonce le « droit à la sécurité de la personne », dont on estime souvent qu'il comprend le logement, bien que les tribunaux ne l'aient pas interprété précisément ainsi.

Au terme des audiences de 1998, le Comité des Nations Unies a revu les réalisations du Canada au chapitre du droit à un logement décent et s'est déclaré être « profondément préoccupé de voir qu'un pays aussi riche que le Canada a laissé le problème des sans-abri et du manque de logements décents prendre une ampleur telle que les maires des plus grandes villes du pays ont fini par le déclarer catastrophe nationale²³⁸ ». Il a fait précisément allusion à la diminution du nombre de logements abordables, à la pénurie de logements adéquats pour les Autochtones et aux compressions de l'aide sociale²³⁹.

Au niveau provincial, le logement est souvent expressément mentionné dans les lois sur les droits de la personne. Au Manitoba, par exemple, le *Code des droits de la personne* interdit toute discrimination au chapitre de l'emploi, du logement et des services²⁴⁰, et, comme nous l'avons déjà mentionné, interdit toute discrimination fondée sur la source de revenu, assurant ainsi une forme de protection aux prestataires d'aide sociale sur le plan du logement. En Ontario, la législation sur les droits de la personne assure une protection contre la discrimination fondée sur le fait de recevoir des prestations d'aide sociale, mais cela s'applique uniquement au logement²⁴¹.

D'autres provinces offrent une protection semblable contre la discrimination par rapport au logement, ces droits étant fondés sur les différents motifs de discrimination qui incluent en général le sexe, la race, le handicap physique, la région ou le lieu d'origine.

Dans un article dans lequel ils comparent les droits de la personne par rapport au logement, deux auteurs australiens signalent que les protections offertes sont sommaires :

Il va sans dire que si on adopte le langage des droits de la personne pour affirmer le droit à un logement adéquat, c'est seulement une première étape, et sans doute la plus facile. Il faut maintenant que ce droit soit

²³⁷ Tim Crooks, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 décembre 2007.

²³⁸ CESCR, *Observations finales : Canada, 10/12/98, E/C.12/1/Add.31*, cité par Dan Nicholson, *The Human Right to Housing in Australia*, Victorian Council of Social Services, Shelter Victoria, Centre on Housing Rights and Evictions, and Women's Housing Ltd, 2004, p. 26.

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ Commission des droits de la personne du Manitoba, *Lignes directrices sur le logement*, <http://www.gov.mb.ca/hrc/francais/publications/house-f.html>, consulté le 14 avril 2008.

²⁴¹ Centre pour les droits à l'égalité au logement, Ontario's Human Rights Code, dans *Guide to Human Rights in Housing*, p. 2, <http://www.equalityrights.org/cera/docs/CERA%20-%20Overview%20of%20Code%20and%20HR%20in%20Housing%20-%20FINAL.doc>, consulté le 14 avril 2008.

*inclus dans les lois et politiques de manière à ce que le droit à un logement convenable soit appliqué au moyen de mécanismes juridiques et politiques qui en tiennent les gouvernements responsables*²⁴².

Leurs conclusions en ce qui concerne l'Australie pourraient également s'appliquer au Canada :

*Afin que le droit à un logement convenable puisse devenir un « droit » concret, réel et applicable, il faut déployer des efforts concertés et coordonnés à l'échelle locale, nationale et internationale afin d'élaborer des mesures et des normes objectives par rapport auxquelles il sera possible d'évaluer les progrès réalisés. Il faut aussi que les tribunaux et que les autres mécanismes de règlement des plaintes et de résolution des conflits cessent d'avoir peur de trancher les questions relatives aux droits économiques et sociaux de la personne et trouvent des solutions efficaces en cas de violation du droit au logement*²⁴³.

Des témoins et des auteurs de mémoires ont cité le droit au logement comme argument pour un investissement continu et accru dans le logement abordable au Canada.

Une société bienveillante est responsable de veiller à répondre aux besoins humains élémentaires de tous ses citoyens, y compris le besoin d'un refuge convenable et décent. D'un point de vue juridique, le Canada est signataire du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui affirme le droit de chacun à un niveau de vie adéquat, y compris le logement.

(Phil Brown, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 5 juin 2009)

Pour d'autres, un cadre axé sur les droits transfère à l'État la responsabilité qui incombait à l'individu sans logement abordable, de sorte que l'État doit s'engager à veiller à ce que chacun ait un logement décent et abordable.

Lorsqu'on aborde la question du logement selon l'approche axée sur les droits, on fait abstraction du degré de misère d'une personne; il n'y a pas lieu de se demander si la situation d'une personne qui inspire la compassion et la pitié et si son cas est plus grave que celui d'une autre personne. Le public exhorte le gouvernement, en quelque sorte, de faire preuve de bienveillance et de dire tout simplement que c'est un droit fondamental de tous les Canadiens, de reconnaître le droit international qu'il a ratifié ainsi que l'obligation fondamentale qu'ont tous les gouvernements de s'assurer que ce droit est respecté. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il doit construire chaque logement du pays, mais il doit s'assurer que les gens ont accès au logement.

(Michael Shapcott, directeur de l'engagement communautaire de l'Institut Wellesley, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 5 juin 2009)

Dans ses observations générales sur le logement convenable formulées au terme de sa visite au Canada en octobre 2007, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le logement convenable nommé par le Conseil des droits de l'homme déclare que le logement convenable est « une composante du droit à un niveau de vie suffisant », cerne des lacunes au niveau du droit au logement chez les femmes et chez les Autochtones et estime que le gouvernement fédéral n'a pas réussi à mettre en œuvre « une stratégie pancanadienne de lutte contre la pauvreté et à y consacrer les fonds nécessaires » [traduction] et que c'est l'une des

²⁴² Dianne Otto et Philip Lynch, « Housing, homelessness and human rights », *Australian Journal of Human Rights*, 2004, p. 3, <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AJHR/2004/1.html>, consulté le 15 avril 2008. [traduction]

²⁴³ *Ibid.*, p. 6.

causes de la crise de l'itinérance²⁴⁴. Le Rapporteur a formulé des recommandations précises et larges de sens, notamment sur l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de logement, d'une stratégie nationale en matière de lutte contre la pauvreté (ces deux stratégies devant être élaborées en collaboration avec le gouvernement provincial et s'il y a lieu avec les administrations municipales) et d'une stratégie nationale pour répondre aux besoins en logement des Autochtones²⁴⁵.

Il a également mis en lumière la valeur des approches axées sur les droits pour ce qui est de répondre aux besoins des groupes surreprésentés :

Une approche axée sur les droits mettrait d'abord la priorité sur les droits des plus vulnérables. On s'engagerait à établir des programmes et des politiques et à consacrer des fonds au principe de la non-rétrogression, c'est-à-dire qu'on ne pourrait pas faire volte-face concernant les réalisations passées. Ça signifierait qu'on adopterait une approche indivisible à l'égard des droits de la personne. Ce n'est pas acceptable de mettre en danger son droit à l'alimentation parce que le loyer ou l'hypothèque sont trop élevés.

(Miloon Kothari, ancien Rapporteur spécial sur le logement convenable, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 8 mai 2008)

Parmi ces groupes surreprésentés, plusieurs ont estimé qu'une approche axée sur les droits améliorerait leur situation. Par exemple, l'Association nationale d'habitation autochtone (ANHA) a expliqué que des instruments portant sur les droits de la personne ne visant pas expressément les Autochtones étaient à l'origine du droit au logement des peuples autochtones.

L'ANHA est d'avis que le droit au logement de tous les peuples autochtones est issu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966, de la Déclaration universelle des droits de l'homme (Nations Unies, 1948) et des conventions de l'Organisation internationale du travail qui portent sur les droits sociaux et économiques, notamment le droit au logement²⁴⁶.

Dans la section précédente du présent rapport, le Comité a recommandé qu'on reconnaisse davantage les obligations du Canada relativement aux droits internationaux de la personne.

Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL)

Que ce soit au fil des témoignages ou à l'occasion de ses visites sur place, le Comité a pu se rendre compte de l'état pitoyable dans lequel se trouvent l'essentiel des logements locatifs offerts sur le marché privé, même lorsque le loyer est deux fois plus élevé que ce que prévoit l'allocation de logement. Tel qu'indiqué ci-dessus, lorsque l'on a demandé aux clients des agences ce que les pouvoirs publics pouvaient faire pour améliorer les choses, la plupart ont répondu qu'une des priorités serait de respecter les normes du bâtiment. Bien que

²⁴⁴ Nations Unies, *United Nations Expert on Adequate Housing Calls for Immediate Attention to Tackle National Housing Crisis in Canada*, communiqué de presse, <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/90995D69CE8153C3C1257387004F40B5?opendocument>, consulté le 18 octobre 2009.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ Association nationale de l'habitation autochtone, *A Time for Action: A National Action Plan to Address Aboriginal Housing*, juin 2009, p. 4. [traduction]

l'établissement et l'application de ces normes ne soit pas du ressort du gouvernement fédéral, le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) joue pour beaucoup dans l'entretien des logements loués ou appartenant à des particuliers.

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) estime que le PAREL est un élément d'une importance cruciale dans le plan d'action national sur le logement et l'itinérance qu'elle propose :

Le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) a démontré son efficacité pour améliorer l'état des immeubles vieillissants à propriété privée tout en assurant le contrôle des loyers (le prêt est conditionnel à un contrôle des loyers)²⁴⁷.

Bien qu'il ait fait ses preuves, le programme est toujours de durée limitée et doit être renouvelé toutes les quelques années. Les stratégies de logement locales ont permis d'établir qu'il fallait rendre ce programme permanent²⁴⁸. Le Comité a également compris que le programme permet de maintenir la qualité du logement pour les groupes particulièrement désavantagés :

[L]es politiques du gouvernement fédéral dans le domaine des logements à louer, en particulier le Programme d'aide à la remise en état des logements ... joueront un rôle déterminant sur ce qu'il adviendra de la qualité des logements des collectivités d'immigrants de Montréal, parce que celles-ci dépendent, dans une très large mesure, des logements privés à louer qui se trouvent dans le parc actuel. Nous avons un gros problème de qualité de logements à Montréal, et la situation va s'aggraver si ces subventions ne sont pas renouvelées.

(Damaris Rose, professeure, Géographie urbaine et sociale, Institut national de la recherche scientifique, Centre Urbanisation Culture Société, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 6 mai 2009)

Dans le même temps, le Comité a appris que l'admissibilité au PAREL était parfois limitée par la cherté des réparations dans certains centres urbains, comme Vancouver²⁴⁹, et la FCM a recommandé que le programme soit élargi de manière à comprendre les coûts liés à la conversion d'immeubles pour en faire des logements loués à des ménages à faibles revenus²⁵⁰. Dans son rapport sur la pauvreté en milieu rural, publié en 2008, le Comité sénatorial appelait également à des bonifications des programmes de réparation des logements publics, dont bon nombre font partie du PAREL, afin de contribuer à réduire la pauvreté dans les régions rurales, et un engagement d'au moins cinq ans envers le PAREL²⁵¹.

Le soutien fédéral à la rénovation résidentielle (propriété ou location) reçoit un vaste appui, mais il doit être garanti afin d'éviter qu'il ne soit annulé après quelques années.

²⁴⁷ Fédération canadienne des municipalités, *Soutenir l'élan : Recommandations pour un plan d'action national en matière de logement et d'itinérance*, 23 janvier 2008, p. 16, <http://www.fcm.ca/CMFiles/hstrat-f1STR-2242008-1694.pdf>, consulté le 28 août 2009.

²⁴⁸ Par exemple, Ville d'Ottawa, *Stratégie du logement de la ville: 2007 à 2012*, p. 40.

²⁴⁹ Metro Vancouver, *Affordable Housing Strategy*, 2007, p. 9.

²⁵⁰ FCM, *Soutenir l'élan*, p. 16.

²⁵¹ Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, *Au-delà de l'exode*.

Recommandation 42

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral élargisse le Programme d'aide à la remise en état des logements à titre de programme permanent, qu'il en augmente les allocations budgétaires et qu'il modifie les conditions d'admissibilité afin de tenir compte des différences de coût des réparations selon les collectivités au Canada et des projets de conversion des logements en locations abordables.

Initiative en matière de logement abordable

En 2001, les ministres du logement fédéral, provinciaux et territoriaux ont convenu de certains principes généraux qui sous-tendraient des accords bilatéraux sur le logement en vue de transferts de fonds fédéraux. L'Initiative en matière de logement abordable, une première étape annoncée cette même année, visait à accroître le parc de logements locatifs, tant par la construction, la conversion ou la rénovation d'habitations, ouvrant droit à une contribution fédérale pouvant aller jusqu'à 25 000 \$ par unité. Une deuxième étape, annoncée en 2003, autorisait une contribution fédérale maximale de 75 000 \$ par logement, et ciblait plus particulièrement la population à faible revenu. Aux termes de cette initiative, les gouvernements provinciaux ou territoriaux devaient prélever sur leurs propres budgets une contribution équivalente à la participation fédérale.

Des témoins d'un peu partout au pays et des particuliers connaissant des difficultés sur le plan du logement et du revenu ont expliqué aux membres du Comité que le logement social était le meilleur moyen d'assurer un logement abordable dans les villes canadiennes. La bonification des ententes bilatérales conclues avec les gouvernements provinciaux prévues au budget de 2009 répond précisément à la recommandation de plusieurs de nos témoins comme réponse à la crise économique, surtout dans les grandes villes.

Les dépenses en logement abordable sont bien fondées sur le plan économique. Elles permettent de stimuler de façon ciblée le secteur de la construction. C'est une façon de s'assurer qu'on est en meilleure posture à la fin de la récession par rapport au début. Les dépenses en logement abordable se défendent sur le plan économique, social et durable.

(Roger Gibbins, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 2 avril 2009)

D'autres témoins nous ont rappelé le visage humain des nouveaux logements sociaux :

Cette année, environ 2 500 personnes à faible revenu auront une nouvelle vie grâce à la création de 1 000 nouveaux logements abordables à Toronto, rendue possible grâce à des investissements fédéraux dans le cadre du programme de logements abordables.

(Sean Gadon, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 mars 2008)

Le Comité a formulé des recommandations au sujet de l'extension et de l'augmentation de ces investissements au début de la présente section.

Fonds fiduciaires pour le logement

Afin de répondre à des difficultés particulières à court terme, le gouvernement fédéral peut recourir à une fiducie pour transférer des fonds, en règle générale, à une institution financière indépendante (le fiduciaire) qui les détient à l'intention d'un gouvernement provincial ou

territorial (le bénéficiaire) pendant un court laps de temps ou une période établie d'avance²⁵². Les provinces et les territoires confirment par écrit et publiquement qu'ils s'engagent à l'égard de la fiducie et qu'ils en comprennent les objectifs. Les fiducies sont régies par des principes directeurs non exécutoires selon lesquels les provinces sont responsables auprès de leurs résidents de la façon dont les fonds sont dépensés et des résultats obtenus²⁵³.

Afin de répondre à la pénurie de logements abordables et contribuer au financement nécessaire à la construction de ce type de logements, le gouvernement fédéral a créé en 2006 une fiducie pour le logement abordable sur trois ans²⁵⁴. Tout en laissant les coudées franches aux provinces, les principes directeurs de la fiducie suggéraient à ces dernières de dépenser les fonds pour la construction de nouveaux logements locatifs abordables et d'accroître l'offre de logements de transition et supervisés²⁵⁵. Les principes directeurs stipulaient que : « le nouveau financement n'est pas destiné à financer les coûts d'opération des logements sociaux existants, à payer pour des suppléments au loyer ou à remplacer des investissements provinciaux et territoriaux dans le logement abordable²⁵⁶ ». Les provinces ont été encouragées à rendre des comptes à leurs citoyens et à reconnaître les contributions du gouvernement fédéral en matière de logements construits avec des fonds provenant de la fiducie pour le logement abordable²⁵⁷.

Des représentants des ministères concernés ont précisé au Comité les montants dont s'assortissaient les trois fiducies de cet ordre créées en 2006 : 800 millions de dollars pour la fiducie pour le logement abordable en général, 300 millions de dollars pour la fiducie pour le logement dans le Nord et 300 millions de dollars pour la fiducie pour le logement des Autochtones²⁵⁸.

Le Comité a remarqué que certains témoins se demandaient si tous les fonds prévus dans le cadre de ce programme atteignaient l'objectif visé²⁵⁹.

[Vu] surtout que nous en sommes à la dernière phase de financement des fonds en fiducie, chacune des provinces présente sa propre liste de programmes et essaie toutes sortes de choses. Dans certains cas, elles touchent la cible et dépensent probablement très bien leur argent, c'est-à-dire notre argent; dans d'autres cas, pas du tout. Les programmes en question ne font pas toujours l'objet d'une évaluation. Cela n'est pas obligatoire. Les gouvernements provinciaux doivent rendre des comptes non pas au gouvernement fédéral, mais bien à leurs électeurs.

(Sharon Chisholm, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 21 novembre 2007)

²⁵² Vérificateur général du Canada, *Rapport à la Chambre des communes*, décembre 2008, chapitre 1, p. 14-15.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ Ministère des finances, *Financement ponctuel versé aux provinces et aux territoires*, 8 octobre 2006, http://www.fin.gc.ca/n06/data/06-048_1-fra.asp.

²⁵⁵ Ministère des finances, *Fiducie pour le logement abordable – Principes directeurs*, 2006.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ Sharon Matthews, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 26 avril 2007.

²⁵⁹ Voir l'exposé des questions de responsabilité liées aux transferts intergouvernementaux à la section 6.

Le Comité a recommandé l'extension et l'élargissement de ces programmes au début de la présente section et il a formulé des recommandations concernant la reddition de comptes dans la section 6.

Appui à l'accession à la propriété

Le gouvernement fédéral appuie depuis longtemps l'accession à la propriété, par le truchement essentiellement de l'assurance-vie hypothécaire qu'offre la SCHL. Selon un analyste, ce soutien fédéral, qui a vu le jour dans les années 1940, a permis de maintenir le ratio d'accession à la propriété aux deux tiers. Selon lui:

Pour ce qui est des programmes et de la politique du logement, le gouvernement canadien a essentiellement déployé ses efforts dans le domaine de l'accession à la propriété. L'État n'a jamais été neutre sur le plan du mode d'occupation, c'est-à-dire qu'il n'a pas cherché à aider également les propriétaires et les locataires. Dans le cadre des politiques axées sur la propriété, les propriétaires fonciers ont pu bénéficier de divers programmes d'aide fédéraux au fil des années, comme le Programme d'aide pour l'accession à la propriété, le Programme canadien d'encouragement d'accession à la propriété, le Régime enregistré d'épargne-logement et le Programme de protection des taux hypothécaires²⁶⁰.

Avantages stratégiques et autres considérations

Il est généralement admis que la propriété contribue à la stabilité des ménages et des collectivités, l'entretien des logements et assure une meilleure qualité de vie²⁶¹. Par ailleurs, les politiques publiques misent souvent, dans le domaine du logement, sur la notion de continuum, qui va, à une extrémité, du refuge d'urgence à, à l'autre extrémité, la propriété dans le meilleur des cas, en passant par le logement provisoire puis la location²⁶². De même, à en croire un sondage mené auprès des ménages canadiens à propos de la qualité de vie dans les villes, les familles plus instruites, ayant un revenu plus élevé et propriétaires plutôt que locataires se disent plus satisfaites de leur vie²⁶³.

Dans le même temps, le secteur privé appuie l'accession à la propriété, pour soutenir les promoteurs et les constructeurs et pour réduire les dépenses publiques nécessaires à la fourniture de logements décentes et abordables. Par exemple, dans son appel à une stratégie nationale en matière de logement, le Toronto Board of Trade a inscrit l'accession à la propriété à prix abordable dans les programmes à appuyer²⁶⁴; le groupe de travail albertain sur le logement et l'itinérance en arrive aux mêmes conclusions dans un récent rapport²⁶⁵.

²⁶⁰ J. David Hulchanski, *Canada's Dual Housing Policy*, p. 2.

²⁶¹ Duncan Maclennan, « Trunks, Tails and Elephants: The Economic Case for a Modern Housing Policy », p. 13; *4th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2008 Ratings for Major Urban Markets*, Frontier Centre for Public Policy, 2008, p. 2; City of Toronto, *Housing Opportunities Toronto 2008-2018*, 2008, p. 6.

²⁶² Par exemple, *Housing First: An Investment with a Return in Prosperity*, Report of the Alberta Affordable Housing Task Force, mars 2007, p. 13.

²⁶³ Survol national des conclusions d'une enquête nationale portant sur la qualité de vie dans les collectivités canadiennes, rapport soumis à Infrastructure Canada (Secrétariat chargé des villes), 2005.

²⁶⁴ Toronto Board of Trade, *Affordable, Available, Achievable: Practical Solutions to Affordable Housing Challenges*, 2003, p. 10.

²⁶⁵ *Housing first*, p. 4.

Les mesures visant à rendre abordable l'accèsion à la propriété sont centrées sur plusieurs objectifs de politique publique, notamment la stimulation macroéconomique²⁶⁶, la revitalisation des quartiers²⁶⁷, la constitution d'un patrimoine pour les Canadiens à faible revenu²⁶⁸ et la participation accrue des femmes à la population active²⁶⁹. Il semblerait aussi que l'accèsion à la propriété constitue un bon investissement pour les familles, même les ménages à bas revenu²⁷⁰.

Plusieurs considérations stratégiques entrent également en jeu lorsqu'il s'agit d'établir si et comment il faut répartir les fonds destinés aux programmes d'accèsion à la propriété foncière. Par exemple, les programmes d'accèsion à la propriété s'adressent manifestement presque tous à des familles dont le revenu est suffisant pour assumer un emprunt hypothécaire même à coût réduit. En général, ces programmes visent donc les plus riches des pauvres²⁷¹.

Quoi qu'il en soit, le Comité s'est fait dire qu'un appui à l'accèsion à la propriété serait utile à certains des groupes les plus vulnérables, notamment les peuples autochtones :

[N]ous ne pouvons pas mettre l'accent seulement sur l'itinérance. Nous devons songer à la propriété, au moyen que chacun ait un endroit où vivre pour ne pas avoir à être aussi mobile. Nous avons des gens qui se débrouillent bien, qui travaillent bien et gagnent un salaire convenable. Il subsiste néanmoins des obstacles à la propriété.

(Jocelyn Formsma, agente de programme, Association nationale des centres d'amitié, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 10 mai 2007)

Les provinces offrent toutes des programmes d'accèsion à la propriété sous une forme ou sous une autre²⁷², mais on peut se demander si c'est la meilleure façon d'appuyer l'accèsion à la propriété de logements abordables à même les deniers publics, étant donné que le groupe de bénéficiaires est restreint²⁷³. Cette considération gagnera en importance à mesure que les locations abordables se raréfieront.

²⁶⁶ Ian Skelton, Cheryl Selig et Lawrence Deane, *Social Housing, Neighbourhood Revitalization and Community Economic Development*, Centre canadien de politiques alternatives, 2006, p. 4.

²⁶⁷ Ian Skelton et coll., *Understanding Housing and Neighbourhood Dynamics: An Analysis of Housing Strategies in the Daniel McIntyre and St. Matthews Neighbourhoods*, Winnipeg, Understanding Housing and Neighbourhood Dynamics project report, 2006, p. 1; et T. Williams, « Canada-Nova Scotia Affordable Housing Agreement », *Affordable Housing Handbook: Affordable Housing Programs in the Halifax area*, Municipalité régionale d'Halifax, 2005, p. 11.

²⁶⁸ *Politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion* – Rapport de synthèse, Projet de recherche sur les politiques, 2005, p. 18.

²⁶⁹ Laura C. Johnson et Allison Ruddock, *La création de capacités : accroître la participation des femmes à la vie économique par le logement*, Condition féminine, 2000, p. 87.

²⁷⁰ Michael Mendelson, *Building Assets Through Housing*, Caledon Institute of Social Policy and Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, 2006, p. 36.

²⁷¹ *Politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion*.

²⁷² Yvon Chouinard et Robert Gagnon, *Inventaire des programmes provinciaux et territoriaux en habitation au Canada*, Société d'habitation du Québec, 2007, p. 12.

²⁷³ Voir, par exemple, Skelton et coll., p. 7; Hulchanski, p. 3; et Mendelson (2006), p. 7.

Seuls certains des modèles d'accèsion à la propriété décrits ici maintiennent un caractère d'abordabilité, en raison des conditions qui leur sont associées pour ce qui est du moment et du prix de revente. Dans les modèles qui ne maintiennent pas ce caractère, l'aide est uniquement accordée au premier ménage qui achète l'unité; et les autres modèles nuisent à l'objectif de constitution de patrimoine en limitant l'appréciation du bien issue des forces du marché.

Enfin, certains analystes ont fait valoir que la préférence donnée à la propriété par rapport à la location favorise les nantis par rapport aux pauvres et encourage l'étalement urbain et l'abandon de certaines collectivités urbaines. Une évaluation détaillée des coûts et des avantages financiers de la propriété foncière pour les Canadiens à faible revenu donnerait à penser que cela ne constitue pas forcément pour eux la meilleure façon d'employer leurs ressources²⁷⁴.

Modèles d'accèsion à la propriété à prix abordable

Il y a pratiquement autant de modèles d'accèsion à la propriété à prix abordable pour les ménages à revenu faible ou modeste qu'il y a de programmes. Beaucoup, mais pas tous, supposent l'intervention des pouvoirs publics au niveau municipal, provincial ou fédéral, ainsi que celle d'organismes à but non lucratif œuvrant notamment dans l'immobilier et la construction.

L'appui à l'accèsion à la propriété est rarement accordé à des personnes à faible revenu, mais il est très utile aux personnes à revenu modeste, et le gouvernement fédéral devrait l'offrir sur une base permanente.

Dans les collectivités où se trouvent des logements abordables, parfois délabrés (souvent au centre-ville), des partenariats créatifs ont participé à l'achat et à la rénovation de logements, souvent pour un coût minime, puis aidé les ménages à revenu faible à obtenir le financement nécessaire pour les acheter. Dans certains cas, ces programmes ont permis d'entreprendre les travaux avec un investissement initial seulement, sans faire appel à des subventions constantes. Cette situation a changé dans certains quartiers et pourrait changer dans d'autres, l'offre de ce type de logements étant moindre.

Le Housing Ownership Partnership de Winnipeg, qui reçoit un financement de quatre sources, soit Consommation et Corporations Manitoba, le Winnipeg Development Agreement Home Equity Program, le Winnipeg Real Estate Board et le Programme Logement et Sans-abri de Winnipeg en est un exemple²⁷⁵. S'il était possible par le passé de recouvrer ses coûts en vendant les logements rénovés à un prix raisonnable (de 89 900 \$ à 139 900 \$)²⁷⁶, la montée des prix et des coûts a rendu la chose moins facile. Pour que les

²⁷⁴ Mendelson (2006), p. 36.

²⁷⁵ Skelton et coll., p. 10.

²⁷⁶ *Affordable Housing Ownership*, <http://www.zappiagroup.com/programs.php>, consulté le 19 octobre 2009.

ménages à revenu moyen (ne dépassant pas 49 999 \$) puissent se permettre d'acheter leur logement, il faut subventionner chaque unité à hauteur de 10 000 \$ environ²⁷⁷.

Le Home Ownership Affordability Partnership, à Hamilton (Ontario), en est un autre exemple. Dans ce modèle, des courtiers en immeuble bénévoles fournissent, en collaboration avec un établissement local, une formation dans les métiers de la construction, de sorte que les rénovations sont d'un coût modique et que les étudiants obtiennent une formation très concrète²⁷⁸. Les acquéreurs sont des prestataires d'aide sociale qui participent à la sélection, à la conception et à la rénovation des logements, mettant ainsi la main à la pâte et réduisant d'autant les coûts, si bien qu'ils peuvent obtenir un emprunt hypothécaire sans mise de fonds. Sont partenaires dans ce programme la REALTORS Association of Hamilton-Burlington, la Ville de Hamilton, la Banque Scotia et Threshold School of Building.

Ce type de logement n'existant plus ou étant devenu hors de portée dans bien des villes, et il n'a d'autre choix que de bâtir les logements abordables, généralement sous forme de copropriétés ou de maisons en rangée à surface invariable. Là aussi, les modèles varient.

La Centretown Affordable Housing Development Corporation²⁷⁹, filiale de la Centretown Citizens (Ottawa) Corporation, offre également un programme misant sur de nouvelles constructions. Ce dernier fonctionne sans subvention de l'État et fait appel, dans un complexe neuf, à l'interfinancement d'un certain pourcentage d'unités grâce à la vente d'autres unités.

À Vancouver, Vancity Entreprises a créé un mécanisme juridique appelé Accord de contrôle de la revente pour offrir des logements abordables à leur premier propriétaire et à leurs successeurs. L'entreprise construit ces logements avec l'aide de partenaires locaux²⁸⁰. Selon l'accord conclu entre les acheteurs et Vancity Entreprises, le prix d'achat et le prix de revente sont inférieurs de 20 % à la valeur marchande d'un logement comparable. L'avoir du propriétaire augmente au même rythme que le taux du marché, et les acheteurs suivants peuvent bénéficier de ce rabais de 20 %. Pour pouvoir offrir des logements à des prix inférieurs de 20 % à leur valeur marchande et maintenir la rentabilité des contributions des partenaires locaux, Vancity Entreprises utilise une combinaison de facteurs, comme la conception, l'emplacement et les procédés de construction.

Les propriétaires s'engagent par contrat à ne pas louer leur logement, si bien que les logements sont toujours occupés par leur propriétaire, sauf entente spéciale. Les acheteurs ne doivent répondre à aucun critère sur le plan du revenu. Vancity Entreprise a reproduit ce modèle une fois le premier projet terminé, le projet Verdant à l'Université Simon Fraser.

²⁷⁷ *Housing Opportunity Partnership Fund – Winnipeg, Manitoba*, Étude des fonds fiduciaires pour le logement, Société canadienne d'hypothèques et de logement, http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/inpr/afhoce/tore/afhoid/fite/hotrifu/hotrifu_006.cfm#full, consulté le 19 octobre 2009.

²⁷⁸ Renseignements tirés de *Home Ownership Affordability Partnership*, site de Inform Hamilton, <http://www.inform.hamilton.ca/details.asp?RSN=70820&PrintMd=on&>, consulté le 19 octobre 2009.

²⁷⁹ Renseignements tirés du site Web de l'organisation, <http://www.cahdco.ca/>, consulté le 19 octobre 2009.

²⁸⁰ Dan Paris, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 5 juin 2008.

En Saskatchewan, l’Affordable New Home Development Foundation, organisme à but non lucratif, a pour mission d’informer et d’aider les familles et les particuliers désireux d’acheter leur première maison mais dont le revenu annuel par ménage ne dépasse pas 52 000 \$. Ce segment a peu de possibilité d’acheter un premier logement. Ce groupe, qui comprend les ménages à deux salaires minimums, n’a pas les 70 000 \$ ou 110 000 \$ nécessaires pour combler l’écart entre un prêt hypothécaire raisonnable sur 25 ou même 40 ans et le prix moyen d’une première maison, qui se situe aux alentours des 250 000 \$²⁸¹. La fondation offre des mécanismes permettant de maintenir le prix d’une première maison à un bas niveau et d’en aider les acheteurs. L’information sur l’accession à la propriété et sur les possibilités de financement constitue un volet important de cette aide.

Options for Homes²⁸², organisme sans but lucratif de Toronto qui construit des condominiums à prix abordable et auprès duquel le Comité a effectué une visite, est décrit plus loin.

Le Comité reconnaît l’utilité de ces programmes, mais il croit comprendre que ceux-ci s’adressent à un segment relativement mince de la population.

Le gouvernement du Canada, a, par l’entremise de la Société canadienne d’hypothèques et de logement, divers programmes pour aider les personnes qui ont besoin d’un logement abordable et décent. Toutefois, lorsque nous examinons les niveaux de revenu qui leur donnent droit à une aide, il devient évident que ces personnes n’ont tout simplement pas les moyens d’acheter un logement.

(Clifford Lee, maire, Ville de Charlottetown, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 18 août 2008)

Le Comité félicite le gouvernement fédéral d’avoir adopté une approche intégrant les programmes d’accession à la propriété à prix abordable pour les ménages à revenu faible ou moyen susceptible d’être financés au titre d’ententes sur le logement conclues avec les provinces. Par ailleurs, le Comité croit que les modèles en question pourraient profiter à d’autres collectivités et mériteraient peut-être le soutien fédéral pour être reproduits. La dernière section du présent rapport contient une recommandation plus détaillée à cet effet.

Allocations de logement

Pour certains témoins, les allocations de logement qu’accordent actuellement certaines provinces permettent véritablement d’accroître l’abordabilité des logements locatifs. Plus précisément, les subventions versées aux particuliers en fonction du revenu et des coûts réels du logement sont plus efficaces et moins onéreuses que les subventions négociées avec les

Les suppléments au loyer versés aux particuliers constituent le moyen le plus rapide de rendre le logement abordable, plus particulièrement dans les collectivités ayant de faibles taux d’inoccupation.

²⁸¹ Keith Hanson, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 5 juin 2008.

²⁸² Renseignements tirés de Options for Homes, *The Key to Home Ownership for Everyone: Frequently Asked Questions* 2002 et Sarah Barmak, *Affordable Housing: Making ownership an option*, Toronto Star, 15 mars 2008, <http://www.thestar.com/article/339512>, consulté le 19 octobre 2009.

propriétaires fonciers²⁸³. Ces allocations permettent de régler rapidement un problème :

[O]n peut intervenir plus rapidement [que pour construire un logement]. Par exemple, nous menons un projet pilote à Toronto depuis quelques années dans le cadre duquel un ménage qui consacre plus de 50 % de son revenu au loyer est admissible à une allocation de logement. Nous disposons de très peu de fonds pour ce type d'aide, mais cette allocation vient en aide non seulement aux personnes qui ont un problème de logement, mais aussi un problème d'argent. À court terme, dans un marché locatif ayant un certain taux d'inoccupation, les allocations de logement peuvent s'avérer très efficaces.

(Sean Gadon, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 mars 2008)

Le Comité a toutefois compris que le simple fait d'augmenter les allocations de logement ou les subventions versées aux particuliers en dehors des programmes d'assistance sociale n'est pas une panacée :

Si vous augmentez l'allocation au logement que vous fournissez, les loyers augmentent tous à la hauteur de cette somme, au taux minimal, et les autres personnes qui vivent dans la pauvreté, les travailleurs à faible revenu, peuvent se retrouver à payer un loyer plus élevé. C'est un problème que les gouvernements provinciaux ont du mal à régler.

(Aisling Gogan, directrice, Stratégie de réduction de la pauvreté, ministère des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi de Terre-Neuve-et-Labrador, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 17 juin 2007)

La Fédération canadienne des associations de propriétaires immobiliers, défenseur des allocations de logement transférables aux particuliers, estime que cette crainte n'est qu'un mythe, puisque, tant en Colombie-Britannique, au Manitoba qu'au Québec où de tels programmes existent, il n'y a pas eu d'inflation des loyers que ce soit pour les bénéficiaires ou pour le marché du logement dans son ensemble²⁸⁴.

Recommandation 43

Le Comité appuie l'utilisation de suppléments au loyer comme moyen de hâter l'accès à des logements abordables et il recommande que le gouvernement fédéral, aux côtés des autorités provinciales chargées du logement, d'associations privées de propriétaires fonciers et de fournisseurs de logements à but non lucratif, évalue l'incidence des allocations de logement transférables sur les loyers.

Stratégies de logement

Pendant toute la durée l'Initiative en matière de logement abordable, de nombreux gouvernements provinciaux ont élaboré des stratégies du logement qui sont décrites à l'annexe 4 du présent rapport, avec des approches plus locales.

²⁸³ Marion Steeles (2009), p. 5-6.

²⁸⁴ Fédération canadienne des associations de propriétaires immobiliers, *Portable Housing Allowances – Facts and Recommendations*, septembre 2008, p. 3, http://www.cfaa-cfapi.org/pdf/CFAA_Portable_housing_allowances_facts_0809.pdf, consulté le 27 août 2009.

Bon nombre de témoins ont appelé à une stratégie de logement nationale²⁸⁵, alliée à une stratégie sur l'itinérance ou autonome. De nombreuses variantes ont été proposées, notamment celle qui suit, qui représente une approche intégrée :

Une stratégie nationale en matière de logement axée sur un éventail d'options de logement allant du logement social à l'accès à une propriété abordable aidera les familles à bâtir leur avenir tout en assurant des propriétés prospères²⁸⁶.

La Fédération canadienne des municipalités et plusieurs de ses villes membres ont témoigné devant le Comité, présentant une proposition détaillée sur le rôle du fédéral dans le logement, notamment en matière d'élaboration d'une stratégie nationale. Lors de son témoignage, un représentant de la Fédération a exprimé clairement en quoi devait consister le leadership du gouvernement fédéral :

[L]e gouvernement fédéral a un rôle à jouer. Il ne s'agit pas simplement d'injecter des fonds pendant cinq ans puis disparaître. Nous espérons que tous les ordres de gouvernement uniront leurs efforts. Ce partenariat doit être formé à l'instigation du gouvernement fédéral, car c'est une question nationale.

Anne Marie deCicco-Best

[L]e gouvernement fédéral a un rôle à jouer. Il ne s'agit pas simplement d'injecter des fonds pendant cinq ans puis disparaître. Nous espérons que tous les ordres de gouvernement uniront leurs efforts. Ce partenariat doit être formé à l'instigation du gouvernement fédéral, car c'est une question nationale.

(Anne Marie deCicco-Best, mairesse de London, Ontario, représentant le Groupe de travail sur le logement, Fédération canadienne des municipalités, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 mars 2009)

Le Comité s'est également rendu compte, au vu des témoignages et lors de ces visites sur place, qu'il fallait de toute urgence se concentrer sur le logement abordable pour les populations autochtones vivant en milieu urbain. Plusieurs témoins ont recommandé une stratégie du logement propre aux Autochtones, qui soit reliée ou non à une stratégie nationale plus large²⁸⁷.

Une telle stratégie pourrait s'inscrire dans une autre proposition présentée au Comité, aux termes de laquelle le gouvernement fédéral mettrait en commun tous les fonds qu'il consacre actuellement au logement, notamment au titre du PAREL et de l'itinérance (voir la section suivante, qui en traite de façon plus détaillée) :

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec tous les partenaires, adopte une stratégie nationale de logement et de lutte contre l'itinérance qui tient notamment compte des besoins en matière de logement des Autochtones en milieu urbain.

²⁸⁵ Voir, par exemple, Anna Hunter, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 13 juin 2007; Jan Donio, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 14 juin 2007.

²⁸⁶ Hamilton Roundtable for Poverty Reduction, *Une stratégie nationale de réduction de la pauvreté*, mémoire au Sous-comité sénatorial sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 3 juin 2009, p. 7.

²⁸⁷ Miloon Kothari, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 8 mai 2008; Verna Pawis Tabobondung, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 10 mai 2007.

Nous estimons qu'il est nécessaire de créer un programme de logement global et coordonné afin de mettre en commun les ressources du gouvernement fédéral et des autres partenaires. Nous recommandons de lancer un seul appel de propositions chaque année pour répondre à toute la gamme des besoins en matière de logement — services aux sans-abri, rénovation, projets d'immobilisations, et cetera.

(Jill Davidson, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 28 mai 2009)

Recommandation 44

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux, les représentants des municipalités, les organismes des Premières nations et autres fournisseurs de logement, élabore une stratégie nationale de logement et de lutte contre l'itinérance qui comporterait :

- **des priorités établies par et pour chaque province et territoire concernant les besoins existants en matière de logement abordable et sûr;**
- **un engagement financier sur 10 ans de la part du gouvernement fédéral, couplé à des engagements analogues des provinces et territoires qui recevront ces fonds;**
- **la présentation de rapports annuels sur l'affectation des fonds et, surtout, sur le nombre de personnes logées qui ne pouvaient se permettre un logement sûr sur le marché privé;**
- **un objectif précis, assorti de cibles et d'engagements financiers, pour répondre aux besoins en logement abordable des peuples autochtones vivant en milieu urbain;**
- **un processus simplifié et plus intégré pour la demande de fonds, commun à divers programmes liés au logement et financés au niveau fédéral;**
- **l'intégration de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, pourvue d'un mandat et d'un budget élargis, pour appuyer les plans locaux de logement et de lutte contre l'itinérance combinés et les initiatives s'y rattachant;**
- **une évaluation complète à la fin du cycle de 10 ans pour établir les réalisations et les lacunes restantes.**

D'autres recommandations détaillées concernant l'itinérance sont exposées dans la prochaine section du présent rapport.

Initiatives locales

Le Comité s'est intéressé tout particulièrement aux possibilités de logement pour tous ceux qui ont un faible revenu. Comme il l'a déjà dit, les initiatives locales sont un moyen unique de répondre aux besoins là où ils se trouvent et d'offrir un programme ou un service adapté. Les membres du Sous-comité ont eu le privilège de visiter diverses solutions de logement pour les faibles revenus. On leur a dit, lors de ces visites et à l'occasion des témoignages, que le logement est inabordable pour les faibles revenus, surtout ceux qui vivent d'aide sociale. En l'absence de stratégie nationale de logement et de lutte contre l'itinérance, comme celle qui est recommandée ci-dessus, les initiatives locales permettent de combler les lacunes sur le marché du logement abordable.

Des membres du Sous-comité se sont rendus chez les fournisseurs de logement suivants, qui offrent chacun à leur façon des solutions de logement abordable dans la collectivité :

- Regent Park Revitalization²⁸⁸, Toronto, Ontario
- Gabriel House Corporation, Regina, Saskatchewan
- Supportive Housing for Young Mothers²⁸⁹, Halifax, Nouvelle-Écosse
- Options for Homes²⁹⁰, Toronto, Ontario

Le logement, un point de départ

Des témoins ont expliqué au Comité que le logement est souvent le meilleur point de départ, la base à partir de laquelle il est possible d'avoir accès aux autres services qui permettent d'échapper à l'exclusion. C'est certainement le cas des femmes qui ont trouvé un foyer au Supportive Housing, à Halifax en Nouvelle-Écosse. Pendant la visite de ce logement, les membres du Sous-comité se sont entretenus avec les résidentes de cette ancienne école rénovée : il s'agit d'adolescentes-mères qui n'ont pas un soutien familial suffisant et dont beaucoup ont échappé à des relations de violence. Un logement assorti d'un soutien sur place, y compris des programmes autodéfinis et la participation régulière à la vie de la collectivité, permettent à ces mères adolescentes de prendre confiance en elles en tant qu'individu, adulte et parent. Elles peuvent rester jusqu'à deux ans dans cet environnement, ce qui leur assure une stabilité dans leur vie et les prépare à la prochaine étape vers l'indépendance.

Logement social

Le Sous-comité s'est rendu dans la plus ancienne et la plus importante collectivité qui soit financée à même les deniers publics : Regent Park, dans le secteur est du centre-ville de Toronto. La communauté fait actuellement l'objet d'une revitalisation complète. Une fois le projet terminé, qui aura duré 12 ans, il ne restera guère de vestiges du quartier vieux de 60 ans, à part ses limites externes. C'est là une bonne chose pour les résidents. Les membres du Comité ont appris que ce qui avait été conçu comme une ville-jardin est devenu une cause d'isolement, les grands espaces verts devenant le territoire des trafiquants de drogue, des gangs et des criminels où personne n'ose s'aventurer.

Le nouveau Regent Park vise le mélange plutôt que la ségrégation, à tous les niveaux, notamment sur le plan du revenu des résidents, des locaux commerciaux se combinant à des logements et des bâtiments très modernes jouxtant des locaux récréatifs. Regent Park pourrait devenir le nouveau modèle de logement social au Canada; il a certainement déjà modernisé les mécanismes de financement des projets de logement social, réunissant divers partenaires, notamment privés et commerciaux. Les résidents, qui seront probablement relogés temporairement durant les travaux, sont convaincus de la validité des améliorations qu'apportera le projet au quartier. Ils ont indiqué que jeunes et adultes envisagent déjà l'avenir avec plus d'espoir.

²⁸⁸ Regent Park, Toronto Community Housing, <http://www.torontohousing.ca/regentpark>, consulté le 24 août 2009.

²⁸⁹ Supportive Housing for Young Mothers <http://www.shym.ca/>, consulté le 7 août 2009.

²⁹⁰ Options for Homes <http://www.optionsforhomes.ca/>, consulté le 24 août 2009.

Expiration des subventions de fonctionnement

Les accords d'exploitation dans le secteur du logement sans but lucratif commencent à arriver à échéance, si bien qu'il sera difficile de maintenir l'abordabilité de ces logements à long terme, au dire des témoins. Le problème devrait être particulièrement aigu pour les collectivités autochtones en milieu urbain. C'est le message qui a été transmis aux membres du Sous-comité qui ont visité la Gabriel Housing Corporation, à Regina. Il s'agit d'une collaboration à but non lucratif de six groupes métis de Saskatchewan, qui possèdent et administrent actuellement 303 logements. C'est en partie grâce à des subventions de fonctionnement que l'organisme peut accorder des unités à un loyer inférieur au prix du marché. Cette pratique deviendra plus difficile à mesure que les subventions expireront. Pour le moment, l'écart entre le loyer pratiqué sur le marché et le loyer demandé par Gabriel Housing peut aller jusqu'à 200 \$ pour certains logements. En plus d'offrir des logements abordables, cet organisme communautaire mène divers projets et assure, entre autres, un logement de transition aux femmes sans-abri. En sa qualité d'organisme communautaire, Gabriel Housing peut donner accès à des logements où les Autochtones ne feront pas l'objet de la discrimination que font subir certains propriétaires privés en milieu urbain.

Accession à la propriété de logements à prix abordable

Comme le présent Rapport le mentionne plus haut, il existe divers modèles de programmes d'accession à la propriété de logement à prix abordable. Le modèle Options for Homes à Toronto, qu'ont visité les membres du Sous-comité, est allé au plus simple pour ce qui est de la conception des bâtiments et de l'emplacement, pour que le prix d'achat initial demeure inférieur à celui de logements comparables d'autres promoteurs. Même si les logements sont surtout abordables pour les mieux nantis des plus pauvres, ils offrent la possibilité aux revenus moyens de se bâtir un actif. La direction de Options for Homes collabore avec les acheteurs individuels pour analyser toutes les possibilités de financement qui pourraient leur permettre d'acheter le logement. Chaque acheteur a la possibilité d'obtenir un prêt hypothécaire de deuxième rang avec participation à la mise de fonds, financée par l'une des filiales de Options for Homes. Organisme à but non lucratif, Options for Homes fonctionne comme un promoteur immobilier privé ne jouissant d'aucun financement public. Toutefois, ses représentants ont encouragé les membres du Comité à recommander que l'on utilise des instruments de politique fédérale pour faciliter l'accession des faibles revenus à la propriété de logements à prix abordable.

Section 4 – L’itinérance

L’itinérance est la manifestation la plus visible de l’incapacité de nos programmes de sécurité du revenu et d’aide au logement à répondre aux besoins fondamentaux des individus et des familles. Quoique, par définition, l’itinérance soit difficile à mesurer, de nombreux témoins ont signalé une hausse du recours aux refuges et aux banques alimentaires, même chez les travailleurs.

Comme l’a précisé un témoin, l’itinérance n’est pas seulement un échec des politiques et des programmes gouvernementaux. C’est aussi « l’expérience pénible et crue de la perte de toutes ces choses qui font partie de notre vie et qui nous sont si chères²⁹¹ ». La pénurie de logements sûrs et abordables dans presque toutes les villes canadiennes joue un rôle important dans le phénomène de l’itinérance, ce qui a été expliqué dans la section précédente du rapport, mais le Comité a appris que d’autres facteurs entrent en jeu, tout particulièrement chez les personnes qui se retrouvent sans logement sur une longue période ou par intermittence.

Selon une représentante du gouvernement qui a témoigné devant le Comité, l’itinérance au Canada a changé, en ce sens qu’elle a une portée plus vaste qu’auparavant :

Plusieurs facteurs sociaux et économiques créent de multiples obstacles et contribuent à l’itinérance chez les populations marginalisées, y compris les personnes souffrant de maladies physiques et mentales, les jeunes à risque, les aînés, les parents seuls, les nouveaux arrivants et les Autochtones. Le stéréotype qui prévalait autrefois du sans-abri comme étant un homme seul dans la cinquantaine qui vit dans la rue ne tient plus. Non seulement cette problématique a de multiples facettes, mais elle touche tous les segments de la population canadienne.

(Bayla Kolk, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 26 avril 2007)

4.1 Problèmes persistants

Nous avons, collectivement, le devoir d’effectuer une rigoureuse analyse critique et d’agir pour instaurer les changements nécessaires dans un monde nouveau dont l’itinérance aura disparu; si nous n’atteignons pas cet objectif minimal dans un pays aussi riche, nous aurons échoué²⁹².

Coût de l’itinérance

Il convient d’encourager les gens à faire quelque chose, ne serait-ce que par humanité, mais si vous voulez parler d’argent, disons qu’il en coûte 48 000 \$ par année pour laisser quelqu’un à la rue alors qu’il en coûterait 28 000 \$ pour loger cette personne. Cet argument n’est pas nouveau, mais il ne semble convaincre personne.

(Kim Kerr, *Témoignages*, directeur, Downtown Eastside Residents Association, Vancouver, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 13 juin 2007)

²⁹¹ Tim Crooks, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 décembre 2007.

²⁹² Marc Spooner, *Faire le bilan, puis agir 2009 – Passages choisis*, mémoire présenté au Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, juillet 2009, p. 2.

S'ajoute à l'argument moral de poids l'argument économique, qui est encore plus convaincant. Selon des estimations sommaires, les Canadiens versent en impôt environ un milliard de dollars par année pour traiter le problème critique de l'itinérance²⁹³. Ces coûts sont en partie révélateurs de la vie complexe que mènent les sans-abri, dont la santé, la situation sociale et les difficultés familiales se combinent souvent pour alimenter le cycle de l'itinérance.

L'argument économique en faveur de la réduction ou de l'élimination de l'itinérance est surtout axé sur les coûts relatifs du statu quo, d'une part, et des solutions de rechange, d'autre part. Quoiqu'il y ait presque toujours une corrélation entre l'itinérance et la pauvreté, la plupart des études sur les sans-abri comparent le coût des refuges d'urgence et, parfois, des services connexes avec le coût d'autres formes d'hébergement, y compris du soutien aux personnes qui ont besoin de plus qu'un logement. D'autres études portent uniquement sur les coûts des services autres que le logement.

Le comité a pris connaissance des analyses présentées par les fournisseurs de services d'hébergement, mais aussi d'études plus spécialisées réalisées au Canada. En 2001, le gouvernement de la Colombie-Britannique a commandé une série d'études sur l'itinérance, plus spécialement sur ses causes et ses effets. L'une d'elles, qui a fait état des coûts, visait des personnes qui étaient sans abri et d'autres qui l'avaient été mais vivaient dans un logement au moment de l'étude. Les chercheurs ont examiné l'utilisation que ces deux groupes faisaient de différents services – santé, services sociaux, justice criminelle – et les coûts qui y étaient associés²⁹⁴.

Les auteurs de l'étude ont conclu, d'après l'expérience des participants, que les coûts des services aux sans-abri pendant la période visée étaient supérieurs de 33 % aux coûts des services utilisés par les anciens sans-abri qui avaient maintenant un logement²⁹⁵. Ils ont aussi examiné et comparé les coûts des maisons d'hébergement et des logements pour les deux groupes et sont arrivés à la conclusion suivante :

Combinés, les coûts des services et de l'hébergement pour les sans-abri de l'étude allaient de 30 000 à 40 000 \$ par personne en moyenne pour un an (y compris les coûts de l'hébergement dans un refuge d'urgence). Pour les anciens sans-abri, les coûts combinés des services et du logement allaient de 22 000 à 28 000 \$ par personne par année, à supposer qu'ils habitent un logement supervisé²⁹⁶.

Ces résultats sont représentés sous forme graphique ci-dessous. Les auteurs concluent ce qui suit :

²⁹³ « No Way Home », Fifth Estate, CBC, mars 2004,

http://www.cbc.ca/fifth/main_nowayhome_cost.html, consulté le 24 février 2009.

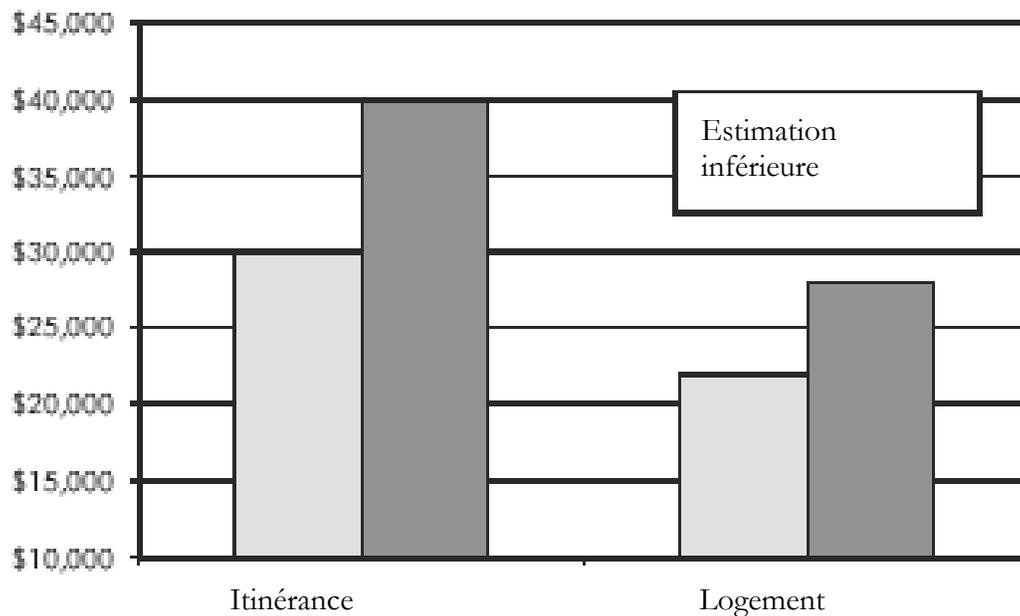
²⁹⁴ Margaret Eberle et coll., *Homelessness: causes & effects - The Costs of Homelessness in British Columbia*, volume 3, ministère du Logement de la Colombie-Britannique, 2001, p. 2, consulté le 19 octobre 2009.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ *Ibid.* [traduction]

Il est logique sur le plan financier de vouloir réduire le recours aux services publics de santé, de justice criminelle et d'aide sociale, qui sont coûteux, en fournissant des logements supervisés aux sans-abri²⁹⁷.

Figure 10 – Coût de l'itinérance et coût du logement²⁹⁸



Ces coûts par habitant ont récemment été appliqués au nombre estimatif de sans-abri, 150 000, établi dans le cadre de l'Initiative nationale pour les sans-abri, ce qui a donné entre 4,5 et 6 milliards de dollars par année pour l'ensemble du pays²⁹⁹.

Une étude plus récente de la Colombie-Britannique a porté sur les coûts du statu quo pour les personnes aux prises avec une grave toxicomanie et/ou maladie mentale et sur les coûts d'une solution de rechange. En extrapolant les calculs d'autres études, les auteurs ont établi les coûts du statu quo, c'est-à-dire de la construction d'installations, du fonctionnement et des services de soutien des maisons d'hébergement et des autres services sociaux, « y compris des soins de santé, de la justice criminelle (établissements correctionnels) et des services sociaux que l'on sait être touchés par la durée d'occupation d'un logement³⁰⁰ ». Ils ont aussi calculé les coûts de la solution de rechange « idéale » à titre comparatif.

Cette étude, comme beaucoup d'autres citées dans le présent rapport, donne des renseignements très détaillés sur les calculs. Elle révèle toutefois en définitive que le coût net annuel du statu quo, comparativement au coût de la mise en œuvre de la solution idéale, était

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 40. [traduction]

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 39. [traduction]

²⁹⁹ Gordon Laird, 2007, p. 84.

³⁰⁰ Michelle Patterson et Julian Somers, *Housing and Support for Adults with Severe Addictions and/or Mental Illness in British Columbia*, Centre for Applied Research in Mental Health & Addiction, octobre 2007, p. 75, http://www.health.gov.bc.ca/library/publications/year/2007/Housing_Support_for_MHA_Adults.pdf, consulté le 19 octobre 2009. [traduction]

de 694,5 millions de dollars pour les gens qui vivaient dans l'itinérance absolue. Pour les habitants de la province qui étaient aux prises avec une grave toxicomanie et/ou maladie mentale et qui couraient un risque imminent de devenir sans abri, le coût net annuel du statu quo par rapport à la solution proposée était de 384,3 millions de dollars³⁰¹.

Récemment, le gouvernement de l'Alberta a produit un plan pour le logement abordable, et tant Calgary qu'Edmonton ont établi des plans en vue d'éliminer ou de réduire l'itinérance dans une dizaine d'années. Les recherches sur les coûts ont précédé ces réalisations de plusieurs années.

En 2003, un document a été publié sur les « coûts sociétaux » de l'itinérance à Calgary et à Edmonton³⁰². Les chercheurs ont établi les coûts des services à partir des résultats d'enquêtes menées auprès de 68 organismes oeuvrant auprès des sans-abri et de leur famille. Ils ont aussi calculé les coûts d'immobilisations des refuges d'urgence à partir de données qui étaient alors récentes. Enfin, ils ont évalué les coûts des services auxiliaires qui auraient été évités s'il n'y avait pas d'itinérance, y compris des services de santé et de justice criminelle. Par extrapolation, les chercheurs sont arrivés à un coût annuel de 1,4 milliard de dollars pour l'ensemble du pays³⁰³.

En se fondant sur ces données et les résultats d'études américaines, Edmonton et Calgary ont publié des plans après avoir calculé les coûts par extrapolation. Le plan d'Edmonton, qui met davantage l'accent sur les coûts, fait état des résultats suivants :

- L'hébergement d'urgence pour seulement 40 % des sans-abri (comme c'est déjà le cas) coûterait plus de 54 millions de dollars par année d'ici 2018. À titre comparatif, l'Edmonton Committee to End Homelessness a évalué les coûts de fonctionnement à 90 millions de dollars en 2018 pour la mise en œuvre du plan décennal.
- Les refuges ne représentent qu'une fraction du coût total de l'itinérance, qui englobe aussi de fréquents recours aux salles d'urgence et aux services ambulanciers, des séjours à l'hôpital prolongés, les interventions de la police, les tribunaux et l'incarcération.
- Selon Alberta Health Services, les coûts des soins de santé liés à l'itinérance se sont chiffrés à 33 millions de dollars en 2008, et ceux des services ambulanciers, à 4,7 millions de dollars³⁰⁴.

Ces dernières années, plusieurs villes ont publié des « bulletins » et d'autres analyses sur les coûts actuels de l'hébergement ou du logement des sans-abri, parfois en comparaison de solutions de rechange.

Dans les grandes villes canadiennes, les coûts quotidiens du séjour d'une personne dans un hôpital psychiatrique ou même dans un refuge sont beaucoup plus élevés (en termes pécuniaires) que les coûts d'un logement permanent par personne par jour, même assorti de mesures de soutien.

³⁰¹ *Ibid.*

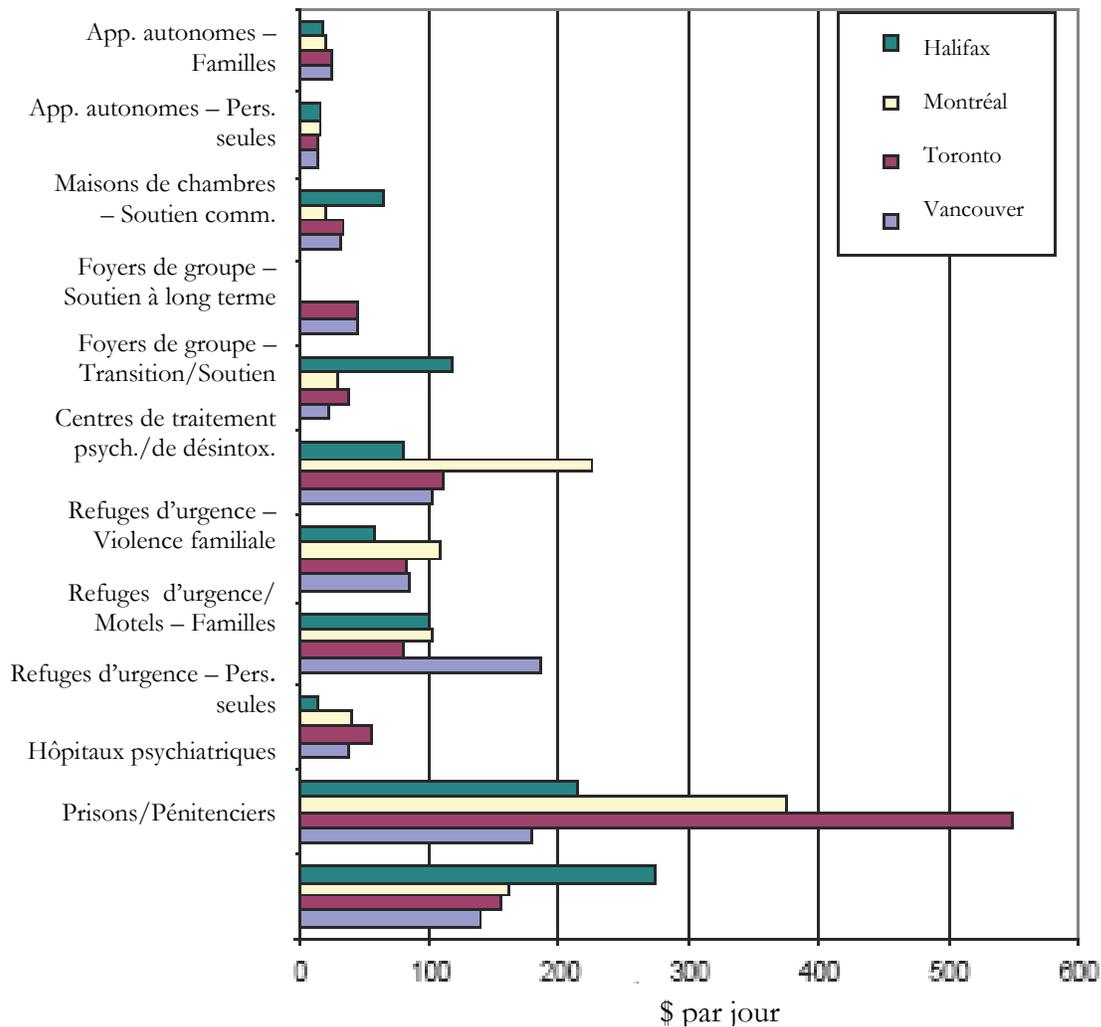
³⁰² *Societal Cost of Homelessness*, publié pour l'Edmonton Joint Planning Committee on Housing et la Calgary Homeless Foundation, 2003.

³⁰³ *Ibid.*, p. iii.

³⁰⁴ *Ibid.*

La figure qui suit donne les coûts de divers types d'hébergement et de logement – appartements familiaux, foyers de groupe, centres de désintoxication, prisons, etc. – dans quatre villes canadiennes : Halifax, Montréal, Toronto et Vancouver³⁰⁵. Elle présente globalement les coûts relatifs (et par conséquent les économies) de chaque type d'hébergement ou de logement et montre que les prisons, les hôpitaux psychiatriques et les refuges d'urgence coûtent infiniment plus cher que les logements locatifs.

Figure 11 – Coût quotidien type de divers types d'hébergement et de logement



Des études semblables sur Waterloo³⁰⁶ et Ottawa³⁰⁷, en Ontario, et sur Halifax, en Nouvelle-Écosse³⁰⁸, montrent des résultats comparables.

³⁰⁵ Steve Pomeroy, *Le coût de l'itinérance : Analyse de quatre solutions de rechange dans quatre villes canadiennes*, Secrétariat national pour les sans-abri, 2005.

³⁰⁶ Steve Pomeroy, *Pro-Active Versus Reactive Responses: The Business Case for a Housing Based Approach to Reduce Homelessness in the Region of Waterloo*, Région de Waterloo, septembre 2007.

³⁰⁷ Steve Pomeroy et Brodie Berrigan, *Costs of Responding to Homelessness in Ottawa: Pro-Active versus Reactive Responses*, Ville d'Ottawa, octobre 2007.

Le Comité a été informé par des témoins que les sans-abri sont plus susceptibles d'avoir recours aux hôpitaux, y compris aux services aux malades hospitalisés et aux services d'urgence, que le reste de la population canadienne³⁰⁹. Il a aussi appris qu'il serait possible non seulement de diminuer les coûts des refuges, mais aussi d'économiser les fonds publics et d'accroître la qualité de vie des gens et des collectivités :

Nous pourrions avoir un programme national de logement qui éliminerait pratiquement l'itinérance. Nous aurions la possibilité de le faire en créant plus d'endroits où les gens peuvent vivre [...] C'était là un exemple touchant le domaine du logement, qui montre que le fait de mettre un logement décent à la disposition des gens peut entraîner des économies dans d'autres secteurs et permettre aux villes d'améliorer la qualité de vie de l'ensemble de leur population.

(Frances Abele, professeure, École de politique et d'administration publiques, Université Carleton, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 avril 2009)

Des témoins ont rappelé au Comité que, comme pour la pauvreté, il importe de faire comprendre que l'affectation de fonds à l'élimination de l'itinérance entraîne des économies :

Ce ne devrait pas être une tâche impossible à accomplir que de persuader le public que la non-affectation de ressources à l'itinérance a un coût beaucoup plus élevé, à long terme, que celui d'une intervention positive à court et à moyen terme³¹⁰.

Les programmes gouvernementaux prévoyant des fonds pour l'élimination de l'itinérance existent depuis plus de 10 ans, mais ils ont été prolongés chaque fois pour des périodes de deux ou trois ans. Le Comité croit que ces fonds sont essentiels pour comprendre le phénomène de l'itinérance au Canada et pour œuvrer à son élimination. Il croit qu'un engagement à long terme s'impose pour que les collectivités puissent disposer de ressources stables afin de réduire et d'éliminer l'itinérance.

Recommandation 45

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral maintienne les fonds affectés à la lutte contre l'itinérance jusqu'à ce qu'une stratégie portant à la fois sur le logement et l'itinérance soit élaborée pour orienter ses investissements.

Santé et itinérance

Le Comité reconnaît que, si beaucoup de personnes et de familles gonflent les rangs des sans-abri par suite d'une perte soudaine et parfois temporaire de revenu ou en raison d'autres circonstances, de nombreux sans-abri sont confrontés à des problèmes persistants qui ne sont pas uniquement liés à l'insuffisance de revenu.

Plusieurs facteurs contribuent à l'itinérance persistante, notamment le revenu insuffisant, les problèmes de santé mentale et la toxicomanie.

Lors de la fermeture massive des établissements psychiatriques au Canada, de nombreuses personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale se sont retrouvées dans un milieu

³⁰⁸ Frank Palermo et coll., *The Cost of Homelessness and the Value of Investment in Housing Support Services in the Halifax Regional Municipality*, Cities and Environment Unit, Université Dalhousie, juin 2006.

³⁰⁹ Elizabeth Votta, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 décembre 2007.

³¹⁰ Mark Spooner, p. 12.

de vie qui n'avait pas les ressources voulues pour répondre à leurs besoins. C'est ce qu'on a appelé la désinstitutionnalisation. Plusieurs décennies plus tard, beaucoup de personnes qui auraient été placées vivent dans des refuges pour sans-abri et dans la rue au sein des grandes et petites villes canadiennes.

Les gens qui sortent des hôpitaux psychiatriques, même de nos jours, se retrouvent directement dans la rue et dans les refuges. Des chercheurs canadiens ont fait observer que « même les refuges les mieux gérés ne sont pas des endroits propices au rétablissement d'une personne atteinte d'une maladie mentale³¹¹ ».

Les études montrent clairement que les sans-abri ont plus souvent besoin de soins de santé, car le manque d'accès à des services de santé préventive, à des aliments nutritifs et à un logement chauffé et sûr nuit fréquemment à leur santé physique. Si même les gens de la classe moyenne ont du mal à trouver un médecin de première ligne dans certaines villes canadiennes, les sans-abri auront difficilement accès à cette ressource³¹².

Selon des témoins et les clients des organismes que les membres du Comité ont visités, les problèmes de santé – surtout de santé mentale et de toxicomanie – sont des facteurs importants chez les sans-abri chroniques des villes canadiennes. Une étude locale réalisée à Ottawa a permis de constater que, chez les adultes avec enfants, principalement des femmes, les difficultés économiques étaient la cause première de l'itinérance, alors que, chez les femmes seules, il s'agissait surtout de problèmes complexes de santé physique et mentale et, chez les hommes seuls, de problèmes de toxicomanie³¹³. En général, la corrélation entre l'itinérance et ces problèmes de santé et de toxicomanie apparaît clairement :

Selon diverses études réalisées au Canada, le niveau de prévalence de problèmes comme l'abus de drogue et d'alcool, les troubles dépressifs, les troubles psychotiques comme la schizophrénie, ainsi que les idées suicidaires et les tentatives de suicide, est plus élevé parmi les sans-abri que dans la population en général.

(Elizabeth Votta, chef de programme, Rapports et analyses, Initiative sur la santé de la population canadienne, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 décembre 2007)

Les témoins qui représentaient Statistique Canada ont fait état de nouvelles analyses qui démontrent que les personnes qui vivent dans des refuges ont une espérance de vie beaucoup plus courte que les gens qui se situent dans le quintile de revenu le plus bas et ont un logement³¹⁴. La différence d'espérance de vie entre les hommes sans abri et ceux qui sont dans le quintile de revenu inférieur est de six ans; elle est de treize ans entre les hommes sans abri et ceux qui se trouvent dans le quintile supérieur. Chez les femmes, l'écart est

Indépendamment de ce qui survient en premier entre l'itinérance et la maladie, les personnes sans abri sont en moins bonne santé et ont une moins grande espérance de vie que les autres Canadiens.

³¹¹ C. Forchuk et coll., « From psychiatric ward to the streets and shelters », *Journal of Psychiatric and Mental Health Nursing* 13 (3), 301–308, p. 301. [traduction]

³¹² Rebekah Peters, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 décembre 2007.

³¹³ Fran Klodawsky, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 4 juin 2008.

³¹⁴ Russell Wilkins et Jillian Oderkirk, mémoire présenté au Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 18 juin 2009.

plus faible, mais tout de même prononcé : quatre ans et neuf ans respectivement³¹⁵.

Le Comité a aussi eu l'occasion de se rendre dans des refuges et d'entendre le témoignage de leur personnel ainsi que des employés des services de santé qui s'y trouvent. Plusieurs des programmes qui offrent un soutien, soit dans la rue, soit dans un logement plus stable, figurent à l'annexe 3, qui met en valeur les pratiques prometteuses.

Pour les besoins de son étude, le Comité a essayé de déterminer l'interrelation entre les problèmes de santé (y compris de santé mentale) et l'itinérance : qu'est-ce qui vient en premier? Une récente étude produite par l'Initiative sur la santé de la population canadienne a relevé des lacunes dans les connaissances sur le lien causal entre la santé mentale, la maladie mentale et l'itinérance, indiquant que la santé mentale pourrait être la cause ou la conséquence de l'itinérance. Des entretiens menés auprès de 300 jeunes sans-abri aux États-Unis, en Australie et au Canada ont révélé que le quart d'entre eux vivaient dans l'itinérance à cause de leur consommation de drogue et que le quart avaient commencé à consommer de la drogue après être entrés dans l'itinérance³¹⁶.

Des études américaines sont allées plus loin en avançant que des symptômes de la maladie mentale peuvent être un effet, plutôt qu'une cause, de l'itinérance. Elles ont également montré que 30 % des participants avaient augmenté leur consommation de drogue après être devenus des sans-abri, ce qui donne à penser que la toxicomanie peut par ailleurs être un effet, plutôt qu'une cause, de l'itinérance.

Les témoins aussi ont été hésitants à tirer des conclusions définitives :

La relation entre la maladie mentale et l'itinérance est complexe. Bien qu'on ne puisse pas toujours déterminer ce qui survient en premier, il est clair qu'il existe un lien entre de nombreux facteurs influant sur la santé et les déterminants de l'itinérance. Par exemple, pour les personnes affligées d'une grave maladie mentale, les possibilités de logement, d'emploi et de revenu peuvent être limitées. Les personnes sans abri ont généralement un stress plus élevé, une plus faible estime d'elles-mêmes, moins de soutien social et des stratégies d'adaptation moins efficaces [...]

(Elizabeth Votta, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 décembre 2007)

Il est toutefois clair pour le Comité que les services de santé fournis aux sans-abri peuvent être remarquablement efficaces comme moyens de prévention et que les mesures de soutien font partie intégrante des solutions de logement pour les personnes aux prises avec des problèmes de santé physique et mentale. Le Comité félicite le gouvernement fédéral pour son investissement dans la Commission de la santé mentale et les projets pilotes qui serviront à financer des mesures de soutien efficaces pour les sans-abri qui ont une maladie mentale et à acquérir des connaissances sur ces mesures. Il constate cependant qu'il n'existe pas de régime de financement semblable

Le soutien fédéral à la planification communautaire est une démarche qui reçoit un vaste appui pour ce qui est de la réduction de l'itinérance dans les villes canadiennes.

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ Shelly Mallett et coll., « Young people, drug use and family conflict: Pathways into homelessness », *Journal of Adolescence*, vol. 28, n^o 2, avril 2005, p. 185-199.

pour les organismes et les collectivités qui répondent aux besoins des sans-abri qui ont des problèmes de santé physique.

Recommandation 46

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les chercheurs en santé du pays, affecte des fonds pour la santé physique des sans-abri.

4.2 Pratiques prometteuses

Initiative nationale pour les sans-abri/Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance

L'Initiative nationale pour les sans-abri et la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance du gouvernement du Canada ont reçu beaucoup d'éloges et ont été présentées comme un modèle de ce que le gouvernement fédéral peut accomplir avec les intervenants pour s'attaquer à un problème qui a des particularités locales. La plupart des témoins qui ont parlé soit de l'itinérance soit des moyens de remédier à des problèmes locaux ont cité ces programmes comme un exemple à suivre et à reproduire dans d'autres secteurs.

La question de l'équilibre entre les rôles que doivent assumer le pays dans son ensemble et les collectivités est très intéressante. Il existe entre autres un programme offert dans le cadre de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, qui a remplacé l'Initiative pour les sans-abri. Cet excellent programme est particulièrement intéressant, car il permet de mettre en place un processus communautaire. Des collectivités de toutes les régions du pays ont été obligées de travailler ensemble pour décider des mesures à prendre pour lutter contre le problème de l'itinérance dans leur région.

(Deborah Kraus, consultante en recherche et en politiques (logement), *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 décembre 2007)

Nous avons pu constater certaines différences dans le cas de la Stratégie nationale des partenariats de lutte contre l'itinérance, qui comportait une certaine souplesse permettant aux collectivités locales de participer à la conception des projets qui les intéressent. La durée réduite du financement a causé des difficultés, mais la stratégie a permis au gouvernement, aux citoyens, aux fournisseurs de services et à la communauté du développement de Hamilton de définir collectivement des projets couvrant toute la gamme des services de logement social dont notre collectivité a besoin. Voilà le genre de solutions que nous recherchons.

(Liz Weaver, directrice, Hamilton Roundtable for Poverty Reduction, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 3 juin 2009)

Le Comité a entendu parler de l'Interagency Council on Homelessness des États-Unis et de sa capacité de susciter la mobilisation au niveau local et de coordonner l'activité de 20 organismes fédéraux et d'autres intervenants nationaux. Il a aussi appris que la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (SPLI) remplit cette fonction avec des pouvoirs plus ou moins étendus et qu'elle est bien placée pour jouer officiellement ce rôle au Canada.

La SPLI représente un cadre merveilleux. Elle est en place déjà dans 61 collectivités. Les liens sont d'ores et déjà noués avec des entités qui font figure de chefs de file localement. C'est une façon merveilleuse de mobiliser les éléments et de miser sur les relations établies. Vous devriez certainement soutenir l'organisme qui coordonne le travail d'un ministère à l'autre.

(Alina Tanasescu, gestionnaire, Recherche et politiques publiques, Calgary Homeless Foundation, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 5 juin 2009)

Recommandation 47

Le Comité recommande que la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance soit élargie de façon à jouer un rôle de coordination accru au sein de l'administration fédérale en mobilisant tous les ministères et organismes dont le mandat touche au logement et à l'itinérance, en particulier pour les groupes surreprésentés parmi les défavorisés.

Plans de lutte contre l'itinérance

Ce que l'IPAC ou la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance a permis de faire, c'est d'amener à la table des organismes qui n'étaient pas présents auparavant. Si vous jetez un coup d'œil à certaines des tables de concertation sur l'itinérance qui existent au pays, vous constatez qu'il y a des fondations et des gens du secteur privé. Les administrations locales s'y trouvent certainement.

(Margaret Eberle, consultante en politique sur le logement, Eberle Planning and Research, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 5 juin 2009)

Tirant parti du travail de planification entrepris dans le cadre de l'Initiative nationale pour les sans-abri, certaines collectivités ont mis au point des stratégies plus complètes axées sur les ressources existantes et ont affecté de nouvelles ressources à l'élimination de l'itinérance. Comme indiqué plus haut, ces stratégies reposent souvent sur le principe de la « priorité au logement », ce qui conduit nécessairement à la fusion des plans de lutte contre l'itinérance et des plans pour le logement. L'annexe 4 donne de plus amples renseignements sur ces stratégies.

Tant le travail accompli dans le cadre de ces initiatives que les réalisations de l'Interagency Council on Homelessness inspirent le Comité et montrent que les plans décennaux, établis avec le soutien de tous les secteurs, y compris de l'État, contribuent pour beaucoup à produire des résultats au niveau local.

Recommandation 48

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fournisse des stimulants financiers pour encourager les collectivités qui bénéficient déjà de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance à se baser sur un horizon de 10 ans pour modifier et renouveler leurs plans communautaires.

Des représentants locaux du secteur du logement ont dit au Comité qu'il est important de susciter la collaboration entre les intervenants du milieu de l'itinérance et ont proposé d'élargir cette approche pour aborder le logement et l'itinérance d'une manière plus intégrée³¹⁷. Comme indiqué à l'annexe 4, qui traite des stratégies locales sur le logement et l'itinérance, de nombreuses villes ont établi des plans pour les deux secteurs; toutefois, seul le plan de lutte contre l'itinérance devrait mettre à contribution d'autres intervenants pour avoir droit au financement.

³¹⁷ Sean Gadon et Jill Davidson, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 28 mai 2009.

Ayant constaté les bons résultats qui peuvent être obtenus, le Comité est en faveur d'une approche intégrée et de la participation de tous les intervenants à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans locaux. Dans la section précédente du présent rapport, une recommandation à cet effet a été intégrée à la stratégie nationale proposée pour le logement et l'itinérance.

Priorité au logement

Avant, les intervenants [du secteur du logement] pensaient que les clients devaient avoir réglé leur problème de consommation pour avoir un logement. Beaucoup de clients sont donc devenus des sans-abri. Puis, certains organismes en sont venus à croire que le logement doit être prioritaire, qu'il doit venir avant le traitement ou, du moins, qu'il ne doit pas en dépendre. C'est là le principe fondamental du concept de « priorité au logement ». Il s'agit en fait d'une approche qui consiste à fournir directement un logement permanent aux personnes itinérantes. Mais ce n'est pas tout. Ce qui est fondamental dans cette approche, c'est que les clients reçoivent les services dont ils ont besoin et qu'ils veulent.

(Deborah Kraus, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 décembre 2007)

La façon d'envisager l'itinérance a évolué jusqu'à la pratique actuelle qui accorde la « priorité au logement ». Auparavant, on avait un continuum de services de logement, qui assurait progressivement la transition entre l'itinérance et le logement permanent, avec parfois comme étape transitoire la désintoxication ou le traitement des problèmes de santé mentale. La nouvelle approche part du principe qu'un logement sûr est la principale assise pour les autres activités de stabilisation.

Les initiatives qui accordent la priorité au logement, c'est-à-dire qui fournissent un logement abordable et stable aux sans-abri avant de s'attaquer aux autres problèmes, se sont révélées très efficaces.

Les témoins et le personnel des organismes visités ont souligné l'importance « de commencer l'intervention au stade où sont les gens » et de les soutenir dans l'état où ils sont plutôt que de les obliger à changer leurs habitudes de santé ou de consommation avant de pouvoir bénéficier de services de logement et d'autres formes de soutien. Selon un expert, la stratégie de la priorité au logement repose sur le principe que le droit au logement est un droit de la personne³¹⁸, et un autre expert en santé mentale et en itinérance a témoigné de l'efficacité de cette approche :

Ainsi, des recherches montrent que certains programmes, dont ceux qui mettent l'accent sur le logement, aident les sans-abri à se loger de façon stable. Dans ces cas, on fournit le logement en premier, puis la formation ou les soins nécessaires, au gré des bénéficiaires.

(Elizabeth Votta, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 décembre 2007)

Le Comité a été informé du grand succès remporté au niveau local par des initiatives qui accordent la priorité au logement :

Cette étude [à Halifax] a permis de conclure qu'une stratégie donnant la priorité au logement et fournissant des logements avec services de soutien permettait, en moyenne, une économie de 40 % par rapport aux autres approches axées sur les mécanismes traditionnels.

³¹⁸ Marc Spooner, *Faire le bilan, puis agir 2009 – Passages choisis*, mémoire présenté au Comité, 29 juillet 2009, p. 6.

(Tim Crooks, directeur général, Phoenix Youth Programs, Halifax, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 décembre 2007)

Le Comité félicite le gouvernement fédéral de favoriser une approche de « priorité au logement » lorsqu'il a prolongé récemment les programmes de financement de la lutte contre l'itinérance et il reconnaît la nécessité d'un investissement soutenu.

Recommandation 49

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prévoie encore le financement direct et le soutien continu des activités de recherche et de diffusion du savoir au sujet de l'approche fondée sur la priorité au logement afin d'éliminer l'itinérance.

Initiatives locales

Le Sous-comité a été informé de la relation complexe entre la santé mentale, la toxicomanie et l'itinérance, ainsi que de leur prévalence et de leurs coûts. Les organismes visités et les gens rencontrés étaient confrontés à cette réalité. Comme mentionné plus haut, des témoins ont dit au Comité que les sans-abri, et en particulier les sans-abri chroniques, sont plus susceptibles d'avoir des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie. Les membres du Sous-comité ont eu le privilège de s'entretenir avec le personnel, les bénévoles et les clients de refuges pour sans-abri, établissements qui contribuent grandement à modifier les risques d'itinérance.

Les collectivités ont mis en œuvre à l'intention des sans-abri une vaste gamme de programmes répondant chacun aux besoins de groupes particuliers, notamment les jeunes et les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale.

Le Sous-comité a constaté, au cours de ses visites, que les refuges offrent beaucoup plus qu'un simple toit. Il a été impressionné par l'exhaustivité et l'étendue des services, peu importe s'ils ciblaient un groupe donné ou une clientèle plus vaste. Ses visites d'étude ont été faites dans les organismes suivants, qui œuvrent auprès des sans-abri :

- Housing Support Centre, Metro Non-Profit Housing Association³¹⁹ – Halifax (Nouvelle-Écosse)
- Lookout Emergency Aid Society³²⁰ – Vancouver (Colombie-Britannique)
- Boyle Street Community Services Co-op³²¹ – Edmonton (Alberta)
- Sage House³²² – Winnipeg (Manitoba)
- Building Futures³²³ – Winnipeg (Manitoba)
- L'Abri en Ville³²⁴ – Montréal (Québec)

³¹⁹ Metro Non-Profit Housing Association, Housing Support Centre,

http://www3.ns.sympatico.ca/mnpha/support_centre.html, consulté le 10 août 2009.

³²⁰ Lookout Emergency Aid Society, <http://www.lookoutsociety.bc.ca/>, consulté le 6 août 2009.

³²¹ Boyle Street Community Services Co-op, <http://icaf.ca/boylestcoop.html>, consulté le 6 juillet 2009.

³²² Sage House, programme de la clinique Mount Carmel, <http://www.mountcarmel.ca/>, consulté le 6 août 2009.

³²³ Siloam Mission, programme Building Futures, http://www.siloam.ca/building_futures.html, consulté le 7 août 2009.

- Youth Emergency Shelter Society³²⁵ – Edmonton (Alberta)
- Avenue 15 et RADAR³²⁶ – Calgary (Alberta)
- WoodGreen Community Services, programme Homeward Bound³²⁷ – Toronto (Ontario)

À chaque endroit, on a fait le récit de vies plombées par des troubles de santé mentale, des toxicomanies, des problèmes physiques et des peines d'emprisonnement, souvent réunis chez une même personne. L'attachement des clients à l'organisme semble reposer sur le sentiment de sécurité qu'ils éprouvent une fois la porte du refuge franchie. Cette sécurité représente une denrée rare dans leur vie, et l'obtention d'une place leur vaut cher. Les refuges accueillent quiconque se présente à la porte et tous prennent les gens tels qu'ils sont.

Un employé d'un refuge a indiqué que son organisme offrait davantage que l'essentiel, c'est-à-dire « trois repas chauds et un lit »; il offrait « trois repas chauds et un lit » *plus*. Le plus, à son avis, était n'importe quel autre service pouvant aider le sans-abri à faire un lien personnel vers le traitement de ses problèmes de santé mentale et physique. Ce lien peut aider un sans-abri chronique à combler un besoin criant³²⁸. Les interventions observées consistaient par exemple à aiguiller les sans-abri vers une activité de counselling, un logement, qui peut être un logement de transition ou supervisé, un intervenant en santé mentale, un travailleur social ou un programme de prévention des méfaits dus à la toxicomanie.

Refuges d'urgence

Certains refuges offrent une aide aux personnes qui continuent de vivre dans l'itinérance, tandis que d'autres procurent un hébergement plus stable à des sans-abri qui veulent faire la transition vers un logement, souvent avec des services de soutien. De cette façon, il est possible pour un sans-abri d'établir un lien avec l'organisme et, par la suite, d'obtenir un soutien des mêmes personnes pendant la période de transition.

La Lookout Emergency Aid Society a ses locaux dans le quartier Downtown Eastside de Vancouver. Inauguré il y a plus de 25 ans, ce refuge devait au départ offrir un service temporaire. Depuis, il s'est agrandi, a ajouté des services et continue d'accueillir, 365 jours par année et 24 heures sur 24, les gens qui ont besoin d'un toit. Il accepte tout le monde.

En parlant à des utilisateurs des refuges, les membres du Sous-comité ont appris que les services « complets » sont essentiels. Le personnel qualifie ses services de filet de sécurité de dernier recours pour ceux qui n'ont pu vivre dans d'autres refuges. Il a expliqué qu'une caractéristique importante du modèle adopté est que le refuge offre des chambres semi-privées plutôt que des dortoirs et qu'il accepte les animaux de compagnie et les chariots.

³²⁴ L'Abri en Ville, <http://www.labrienville.org/homepage.html>, consulté le 24 août 2009.

³²⁵ Youth Emergency Shelter Society, <http://www.yess.org/cgi-bin/news/news.pl>, consulté le 28 août 2009.

³²⁶ Boys and Girls Club of Calgary, <http://www.boysandgirlsclubsofcalgary.ca/programs/shelter-and-outreach/avenue-15.html>, consulté le 28 août 2009.

³²⁷ WoodGreen Community Services, <http://www.woodgreen.org/about/whoarewe.html>, consulté le 29 juillet 2009.

³²⁸ Voir Russell Wilkins et Jillian Oderkirk, mémoire présenté au Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 18 juin 2009, au sujet des données sur l'espérance de vie et les sans-abri.

L'organisme Boyle Street Community Services Co-op, situé au centre-ville d'Edmonton, accepte aussi quiconque se présente à la porte de l'établissement. Dans ce cas, il n'offre pas d'hébergement, mais un large éventail de services de jour. Il travaille activement à instaurer un modèle « priorité au logement » pour héberger certains de ses clients en s'associant avec des propriétaires privés locaux. Il fournit un soutien à une vaste clientèle, jeune et moins jeune, grâce à sa collaboration avec de nombreux autres organismes communautaires. Une grande partie de sa clientèle est aux prises avec des problèmes multiples de toxicomanie et de santé mentale et physique. Dans une discussion de groupe, les membres du Sous-comité ont pu constater le lien étroit entre le personnel du centre et les citoyens.

Lors de sa visite au Housing Support Centre d'Halifax, les membres du Sous-comité ont appris qu'une centaine de personnes viennent tous les jours prendre un café et bavarder. Ce centre de jour avait pour objectif initial de trouver un logement abordable à sa clientèle. Il s'est avéré finalement un endroit réconfortant pour les visiteurs, dont la plupart étaient des sans-abri. Les clients peuvent obtenir des renseignements et un soutien de la part des intervenants du centre, mais ils apprécient surtout l'occasion de rencontrer du monde dans un milieu sûr et bienveillant, ce qui contribue à rompre leur isolement social. C'est un lieu de stabilité et d'assistance pour tous. Il a d'ailleurs donné naissance à la chorale Shining Lights, formée d'une trentaine de sans-abri, qui donne des spectacles et a trois disques à son actif.

À la Sage House, à Winnipeg, les membres du Sous-comité ont rencontré un groupe de travailleurs et de bénévoles. Ce centre offre un soutien et des services à une population de sans-abri particulièrement vulnérable, les prostitués de rue. Le centre leur offre des services de jour – douches, repas, quelqu'un à qui parler – et des mesures de soutien plus spécialisées. Le Sous-comité a été informé sur l'expérience de la rue, de la prostitution et de la consommation de drogue chez ces femmes et transgenres. Il a appris que, pour au moins une partie d'entre eux, la consommation a suivi l'itinérance et que les drogues les tiennent au chaud, réveillés et en vie. Leur lien avec les employés et les intervenants de la Sage House est crucial pour ces personnes. Là aussi, elles sont acceptées telles quelles et soutenues sans être jugées.

Sortir de l'itinérance

Le Sous-comité a visité des refuges qui offrent divers types de soutien et de moyens de sortir de l'itinérance, mais il a aussi passé du temps avec les représentants de deux organismes qui avaient une approche différente. Le programme s'adresse à un nombre limité de personnes et s'accompagne d'un soutien intensif et personnalisé.

Building Futures, à Winnipeg, est un de ces organismes. Fondé depuis un peu plus d'un an, il offre ce qu'on pourrait appeler une activité d'« emploi d'abord ». Des sans-abri se voient offrir un emploi dans un atelier de menuiserie. Pendant leur période d'emploi, censée durer un an environ, ils reçoivent une bonne formation dans le travail du bois et un soutien personnel sur place, mais ils doivent en échange respecter un horaire et faire du travail de bonne qualité. Les six employés, tous des hommes jusqu'à présent bien que les femmes soient aussi les bienvenues, touchent le salaire minimum et travaillent à temps plein. Les membres du Sous-comité ont été informés que les participants avaient des conditions de logement moins stables que leur travail pour le moment, mais qu'ils considèrent ce programme comme une étape positive dans leurs efforts pour sortir de l'itinérance.

L'Abri en Ville, à Montréal, offre à une clientèle bien définie – les personnes qui ont une maladie mentale – un service de logement partagé à prix abordable, assorti d'un soutien

intensif. Ce programme, qui fonctionne depuis plus d'une décennie, profite à 30 résidents dans 10 appartements de trois chambres. On choisit soigneusement les colocataires en fonction de leur compatibilité, et une petite équipe de bénévoles dévoués est affectée à chaque appartement pour donner aux résidents un soutien général, par exemple pour l'épicerie ou le paiement des factures, ou un accès à des soins plus spécialisés. Les bénévoles et le personnel collaborent pour faire participer les résidents à des activités organisées à L'Abri ou dans la collectivité. Même s'ils sont géographiquement dispersés, il existe un climat d'entraide. Leur esprit de camaraderie était manifeste pendant les discussions.

Les membres du Sous-comité se sont particulièrement intéressés à la possibilité de reproduire ce modèle, qui a les caractéristiques nécessaires : des éléments de programme clairement définissables, un besoin qui existe vraisemblablement ailleurs et une efficacité éprouvée³²⁹. Le personnel de L'Abri a pu faire part au Sous-comité de sa propre expérience de collaboration avec des groupes qui aimeraient reproduire le modèle dans d'autres villes. La section 6 du présent rapport souligne la nécessité d'encourager les efforts d'adaptation locale et présente des recommandations à ce sujet.

Jeunes sans-abri

Les jeunes forment un groupe distinct parmi les sans-abri. Les membres du Sous-comité ont aussi visité des refuges pour les jeunes, où certains clients n'avaient que 12 ans. Ils avaient été informés qu'il y a de très jeunes personnes parmi les sans-abri et que, pour eux, la rue est un milieu plus sûr que la maison. Les organismes qui œuvrent auprès des jeunes ont parlé de leurs efforts, dictés par l'urgence, pour sortir les adolescents de la rue avant qu'ils ne s'engagent dans des activités « de la rue » — gangs, drogues, criminalité. Au cours des discussions, le Sous-comité a appris que les jeunes ne se sentent pas en sécurité dans les refuges pour adultes, que leurs problèmes sont souvent différents et que leurs moyens de sortir de l'itinérance tendent aussi à être différents. Les refuges pour jeunes que le Sous-comité a visités offrent l'hébergement de base et des services de soutien, de même que des liens étroits qui les encouragent à emprunter une voie de sortie. Le Sous-comité a rencontré des jeunes de 16 ans qui ont dit vivre dans l'itinérance depuis des années.

La Youth Emergency Shelter Society d'Edmonton procure un toit aux jeunes sans-abri pour la nuit. On les encourage toutefois à s'installer dans la partie du bâtiment qui offre un logement supervisé, où les règles sur le comportement y sont plus nombreuses, mais où on les aide davantage à atteindre des objectifs, comme un diplôme d'études secondaires. Les jeunes eux-mêmes ont expliqué au Sous-comité qu'après avoir vécu dans la rue pendant un certain temps, ils ne sont pas prêts à se soumettre à l'autorité parentale standard. Le programme a pour objectif d'amener les jeunes à emprunter une voie différente, qui les conduira à des études, à un travail et à un logement stable, mais il ne peut pas y arriver en contrôlant leur vie. Le personnel a créé un milieu de vie positif qui encourage ses jeunes clients à vivre en autonomie au terme d'étapes bien définies. Un facteur crucial, a-t-on expliqué au Comité, est la possibilité pour les jeunes de parcourir chaque étape, souvent plus d'une fois, ce qui décrit en partie la solution de rechange à l'autorité parentale qu'offre l'organisme.

³²⁹ Geri Summerville, *Laying a Solid Foundation: Strategies for Effective Program Replication*, Public/Private Ventures, 2009, http://www.ppv.org/ppv/publications/assets/298_publication.pdf, consulté le 17 septembre 2009.

Avenue 15, à Calgary, offre aux jeunes un parcours semblable où ils peuvent progresser à leur rythme à mesure qu'ils sont prêts à assumer de nouvelles responsabilités et à se conformer à d'autres règles. Dans ce modèle, d'après ce qu'a entendu le Sous-comité, le nombre de privilèges augmente avec le nombre de règles. Au cours de discussions, le Sous-comité a appris que beaucoup de raisons poussent les jeunes à l'itinérance. Avenue 15 commence par favoriser la réunification familiale et, si elle n'est pas possible, fait des démarches pour trouver une autre forme d'hébergement stable. Pendant que les jeunes tentent de se faire une vie stable, le refuge leur procure un milieu de type familial qui les aide à établir des relations avec leurs « colocataires », à comprendre les obligations qu'ils ont à leur égard et à instaurer un climat d'entraide.

WoodGreen, à Toronto, a mis au point un des programmes les plus complets pour les jeunes mamans qui vivent dans des refuges. Les femmes dont la participation au programme est acceptée se voient offrir un logement, l'accès aux études, des services de garde et des séances de counselling, tout cela au même endroit. Elles créent un cadre de vie avec les autres participantes et s'entraident tout en acquérant de l'assurance comme parents et en travaillant à obtenir un diplôme collégial. Ce programme demande beaucoup d'efforts et ne convient pas à tout le monde, a-t-on indiqué aux membres du Sous-comité. Les femmes que ceux-ci ont rencontrées ont dit que plusieurs de leurs amies qui vivaient la même situation avaient refusé de participer au programme.

Alors qu'il a été question précédemment de « services complets », ceux qui viennent d'être décrits vont plus loin et pourraient être qualifiés de services de « raccrochage ». En rendant tous les services de base facilement accessibles et en procurant à ces femmes du soutien affectif et scolaire, les programmes les aident, en l'espace de trois ans, à sortir de l'itinérance et à obtenir un emploi durable leur permettant de faire vivre leur famille.

Le Sous-comité a constaté que, pour atteindre de bons résultats auprès des jeunes sans-abri et pour aider les adultes dans leurs efforts de transition, il faut énormément d'attention, d'adaptabilité et de dévouement. À son avis, le personnel, les bénévoles et les sans-abri qu'il a eu le plaisir de rencontrer ont énormément de mérite.

Section 5 – Les groupes surreprésentés

Comme il est indiqué précédemment, certains des groupes mentionnés dans le rapport Croll comme étant surreprésentés parmi les pauvres ont bénéficié de programmes de sécurité du revenu améliorés, notamment les aînés. D'autres groupes identifiés dans le rapport Croll continuent d'être surreprésentés : les Autochtones, les chefs de famille monoparentale (surtout des femmes), certains nouveaux venus au Canada et les personnes handicapées. Par ailleurs, un nouveau groupe est désormais surreprésenté, soit les adultes seuls, et plus particulièrement ceux qui ont entre 45 et 65 ans. Non seulement les membres de ces quatre groupes sont-ils plus susceptibles d'être pauvres, mais ils risquent également de l'être pendant des périodes plus longues³³⁰.

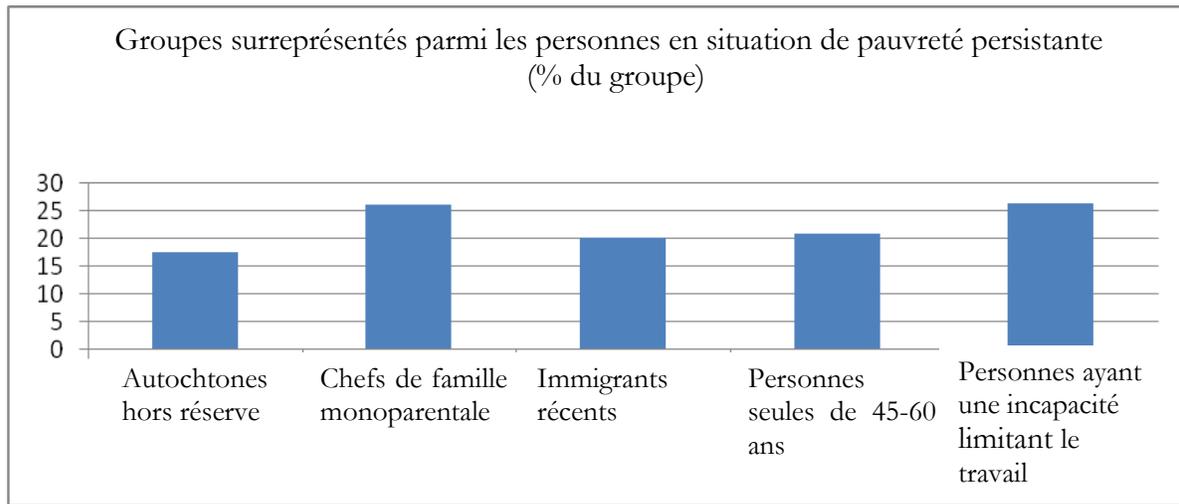
Bien que le présent rapport porte sur les problèmes qui se posent à tous les Canadiens qui ont un faible revenu et qui ont donc souvent du mal à trouver un logement abordable et sont susceptibles de se retrouver sans abri, le Comité a également voulu se pencher sur les préoccupations et les conditions de vie particulières de ces groupes et trouver, dans la mesure du possible, des solutions précises à cet égard.

Les témoins ont rappelé au Comité que les compressions apportées au filet de sécurité sociale touchent tous les Canadiens vulnérables, mais certains citoyens dépendent davantage que d'autres de ces services et programmes. De plus, des témoins ont signalé au Comité l'importance d'attirer l'attention sur la marginalisation particulière dont sont victimes certains de ces groupes, et plus particulièrement les Autochtones et certains nouveaux immigrants. La figure ci-après montre les taux disproportionnés de pauvreté parmi ces groupes.

Les Canadiens ne courent pas tous les mêmes risques relatifs à la pauvreté et à l'insécurité en matière de logement : les personnes handicapées, les Autochtones en milieu urbain, les adultes seuls, les chefs de famille monoparentale et certains immigrants sont plus susceptibles d'être confrontés à ces problèmes et de l'être pendant plus longtemps que les autres Canadiens.

³³⁰ Dominique Fleury, *Étude de la pauvreté et de la pauvreté au travail chez les immigrants récents au Canada*, RHDSC, 2007, p. 1, http://www.hrsdc.gc.ca/fra/publications_ressources/recherche/categories/inclusion/2007/sp_680_05_07_f/sp_680_05_07f.pdf, consulté le 19 octobre 2009.

Figure 12 – Pourcentage de la population de 18 à 60 ans en 2002 ayant un faible revenu persistant de 2002 à 2006³³¹



Bien que le rapport traite des incidences disproportionnées qu'ont sur ces groupes les initiatives, les programmes et les politiques s'adressant à la population en général, la présente section donne de l'information plus approfondie sur ces groupes et sur leur situation actuelle et examine les problèmes persistants et les pratiques prometteuses se rattachant à des programmes visant précisément trois de ces groupes : les nouveaux immigrants (et les demandeurs du statut de réfugié), les Autochtones et les personnes handicapées.

5.1 Personnes seules

Aperçu

Comme il est mentionné ci-dessus, les personnes âgées seules et en âge de travailler ne faisaient pas partie des groupes ayant l'incidence de pauvreté la plus élevée en 1970, selon le rapport Croll. La figure ci-dessous montre que le nombre de personnes seules a augmenté de façon importante depuis 1980, même par rapport aux familles économiques qui comptent des ménages de plusieurs personnes unies par les liens du sang ou du mariage. De 1980 à 2006, le nombre de personnes seules non âgées (c.-à-d. de 18 à 64 ans) vivant en situation de faible revenu est passé de 530 000 à 1,18 million³³². En 2005, les personnes

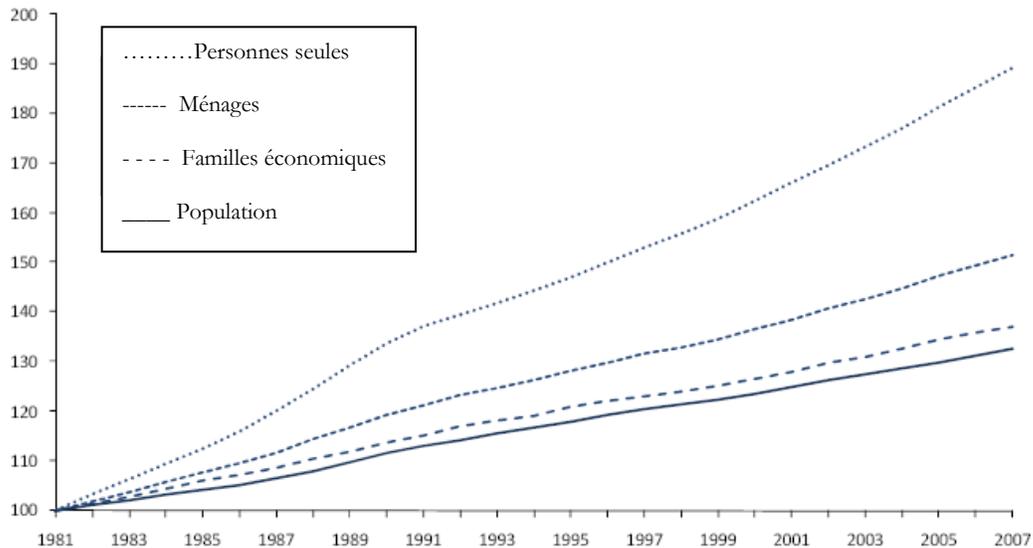
Au Canada, plus d'une personne seule de moins de 65 ans sur trois a vécu avec un faible revenu pendant plusieurs années.

³³¹ D'après les données du tableau 6A, RHDCC, *Le faible revenu au Canada de 2000 à 2006 selon la mesure du panier de consommation – Rapport final*, octobre 2008, p. 26, http://www.rhdcc.gc.ca/fra/publications_ressources/recherche/categories/inclusion/2008/sp-864-10-08f/sp_864_10_08f.pdf, consulté le 30 août 2009.

³³² CANSIM, Statistique Canada, tableau 202-0802.

seules non âgées représentaient 35 % des Canadiens à faible revenu, mais seulement 11 % de la population canadienne³³³.

Figure 13 – Croissance démographique, nombre de ménages, de personnes seules et de familles économiques Indice (1981 = 100), 1981-2007³³⁴

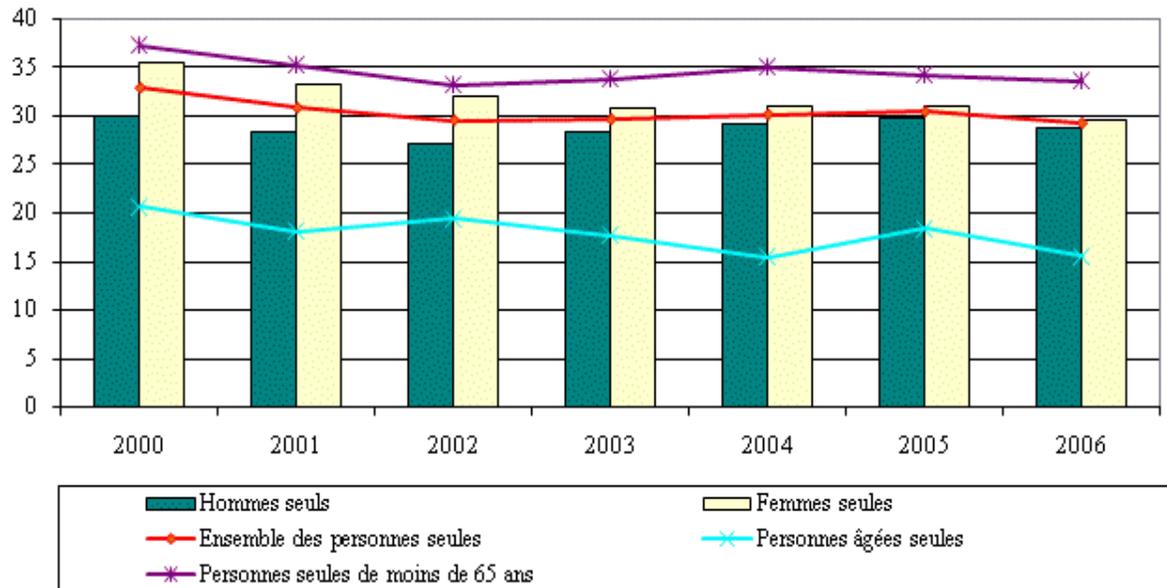


Depuis 2000, l'écart entre la proportion d'hommes seuls et de femmes seules en situation de faible revenu s'est atténué. En 2006, 28,8 % des hommes seuls vivaient en situation de faible revenu, comparativement à 29,6 % des femmes seules. En 2000, l'écart entre les deux était de plus de cinq points de pourcentage (30 % des hommes seuls et 35,6 % des femmes seules). En 2005, l'écart entre la proportion d'hommes seuls âgés et celle de femmes seules âgées était de près de sept points de pourcentage. En 2006, cet écart s'est considérablement resserré, alors que 14 % des hommes seuls âgés et 16,1 % des femmes seules âgées vivaient en situation de faible revenu.

³³³ Yan Feng, Sangita Dubey et Bradley Brooks, *Persistance du faible revenu chez les personnes seules non âgées*, Série de documents de recherche – Revenu, Statistique Canada, juin 2007, <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/75f0002m2007005-fra.pdf>, consulté le 2 décembre 2009.

³³⁴ Andrew Sharpe et Jean-Francois Arsenault, *Living Standards*, Institut du mieux-être, 2009, p. 34.

Figure 14 – Pourcentage de personnes seules en situation de faible revenu (SFR après impôt) 2000-2006³³⁵

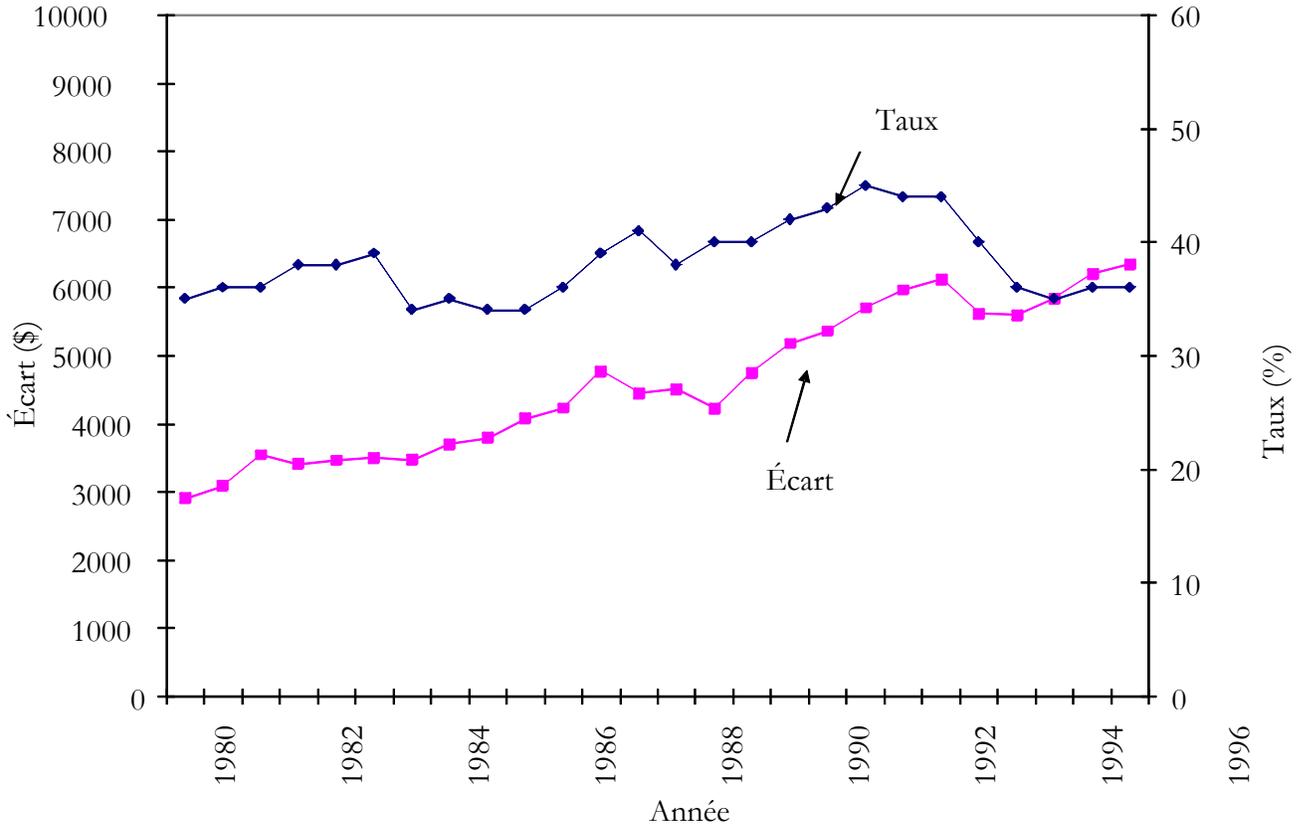


Une analyse récente circonscrite aux personnes seules âgées de 45 à 64 ans a permis de déterminer, au moyen de la Mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation, que plus d'une personne sur trois faisant partie de ce groupe vivait en situation de faible revenu en 2004³³⁶. Les données de Statistique Canada révèlent également la persistance de niveaux élevés de pauvreté chez les personnes seules de ce groupe d'âge et l'écart croissant entre leur revenu et celui qui leur permettrait de vivre au-dessus du seuil de faible revenu (SFR).

³³⁵ Statistique Canada, CANSIM, tableau 202-0802 et la Bibliothèque du Parlement.

³³⁶ Nathan Laurie, *The Cost of Poverty: An Analysis of the Economic Cost of Poverty in Ontario*, Ontario Association of Food Banks, novembre 2008, p. 28.

Figure 15 – Personnes seules, 45-64 ans, taux et écart³³⁷



Comme un témoin l'a fait remarquer au Comité, il s'agit du groupe auquel les programmes ciblés existants ne s'adressent pas souvent :

Les mesures gouvernementales de lutte contre la pauvreté ciblent, pour de bonnes raisons, les familles et surtout les familles avec enfants, mais il faut dire que ce sont les personnes seules et en particulier plus âgées, c'est-à-dire qui ont entre 55 et 64 ans, qui ont plus tendance à être pauvres parce qu'elles ne sont pas encore admissibles, comme les aînés, au Régime de pensions du Canada ou à la Sécurité de la vieillesse. Les personnes seules appartenant à ce groupe d'âge courent malheureusement beaucoup plus de risques de vivre dans la pauvreté.

(Aisling Gogan, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 17 mai 2007)

Le Comité a constaté qu'à l'exception des niveaux de prestations établis dans le cadre de divers programmes publics, il n'existe pas de politiques ou de programmes, prometteurs ou problématiques, qui visent ce groupe de personnes. Les personnes seules profiteraient cependant des recommandations contenues dans les sections précédentes au sujet de l'établissement d'un revenu de base correspondant au seuil de faible revenu pour les programmes de sécurité du revenu combinés aux changements apportés à l'AE.

³³⁷ G. Picot et S. Michaud, *Low Income in Canada, 1980 to 2006*, exposé, Statistique Canada, août 2008.

5.2 Personnes handicapées

Aperçu

Au cours de son étude, le Comité en est venu à comprendre que l'incapacité s'entend d'un trouble sensoriel ou moteur causé par un état physiologique, et qu'elle peut aussi s'entendre d'une capacité réduite liée à la maladie mentale ou à une grave toxicomanie³³⁸. Misant sur son étude clé sur la santé mentale, dont le rapport a été déposé en mai 2006, le Comité a porté une attention particulière au rôle que joue la maladie mentale dans la pauvreté, le logement et l'itinérance et à l'incidence de ces questions sur l'apparition ou l'exacerbation de la maladie mentale. Le rapport a fait ressortir la corrélation entre l'itinérance et la maladie mentale, seule et associée à d'autres troubles : « [...] de 30 à 40 % des sans-abri ont des problèmes de santé mentale et [...] de 20 à 25 % ont aussi des troubles concomitants, à savoir en plus des problèmes de toxicomanie³³⁹. »

Dans un mémoire présenté au Comité par suite de son rapport sur les enjeux et les options, l'Association canadienne pour la santé mentale adopte une position semblable au sujet de la maladie mentale et de la pauvreté :

Au Canada, les malades mentaux forment un pourcentage disproportionné de la population vivant sous le seuil de pauvreté, une situation qui accentue les problèmes liés à la maladie mentale et qui contribue aux facteurs de stress qui causent des problèmes de santé mentale. [...] Les liens entre l'incidence élevée de la pauvreté et la mauvaise santé mentale ont des répercussions profondes sur les familles et font obstacle à l'accès à l'éducation et à d'autres possibilités économiques³⁴⁰.

De façon plus générale, tant le nombre que la proportion de Canadiens ayant signalé une incapacité dans le Recensement de 2006 et l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités (EPLA) ont augmenté par rapport au Recensement et à l'EPLA précédents. Le nombre de personnes se disant invalides est passé de 3,6 millions à 4 millions, c'est-à-dire que leur proportion est passée de 12,4 à 14,3 % de l'ensemble de la population³⁴¹.

Les personnes handicapées sont moins susceptibles que les personnes non handicapées de terminer leurs études secondaires et de poursuivre des études collégiales ou universitaires.

Le taux d'incapacité augmente avec l'âge, mais seulement 40 % de cette augmentation est due à l'âge³⁴². L'étude révèle également une augmentation plus graduelle de la population

³³⁸ Le chevauchement entre la maladie mentale et la toxicomanie est expliqué de façon plus précise dans le rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie intitulé *De l'ombre à la lumière : La transformation des services concernant la santé mentale, la maladie mentale et la toxicomanie au Canada*, mai 2006, p. 43-44, <http://parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/soci-f/rep-f/pdf/rep02may06part1-f.pdf>, consulté le 10 août 2009.

³³⁹ *Ibid.*, p. 130.

³⁴⁰ Taylor Alexander, mémoire présenté au Sous-comité sur les villes, 17 juillet 2009, p. 1-2.

³⁴¹ *L'Enquête sur la participation et les limitations d'activités de 2006 : Rapport analytique*, Statistique Canada, 2007, p. 9. L'EPLA ne portait pas sur les Autochtones vivant dans les réserves ni sur les personnes en établissement.

³⁴² *Ibid.*, p. 13.

handicapée en âge de travailler³⁴³. Les taux d'incapacité légère ont connu la hausse la plus marquée, mais il y a eu une augmentation dans chaque catégorie, allant de légère à grave, depuis cinq ans³⁴⁴. En outre, plusieurs incapacités sont souvent indiquées, tant chez les enfants que les adultes, au point que seulement un adulte sur cinq rapporte une seule incapacité, et que plus de la moitié des enfants handicapés de 0 à 4 ans présentent plus d'une incapacité³⁴⁵.

Comme groupe, les personnes handicapées ont deux types de contraintes à leur niveau de participation et d'activité : celles qui sont directement liées à leur incapacité et celles qui découlent des obstacles sociaux, structurels et autres. Ces dernières sont souvent appelées « handicaps ». Alors que les limitations dues à l'incapacité sont fonction de l'état physique ou psychologique, les handicaps sont des obstacles qui peuvent être surmontés et auxquels il est possible de trouver des solutions de compromis afin de permettre la pleine participation des personnes handicapées.

Bien qu'il ne soit pas clair si l'incapacité ou le handicap sont en cause, les personnes handicapées ont moins de scolarité que les personnes non handicapées, elles ont des taux d'emploi plus faibles et sont surreprésentées parmi les personnes ayant le revenu le plus faible au Canada. Les données de 2001 révèlent que le revenu moyen d'une personne handicapée en âge de travailler était de 22 228 \$ tandis que celui d'une personne non handicapée en âge de travailler s'élevait à 31 509\$³⁴⁶.

En 2001, plus de la moitié des personnes handicapées avaient un revenu de moins de 20 000 \$ comparativement à moins de 40 % des personnes non handicapées.

Des comparaisons plus approfondies sur le plan du niveau de scolarité, de la situation d'emploi et du revenu sont présentées dans les trois figures ci-après.

³⁴³ *Ibid.*, p. 9.

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 15-16.

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 27, 35.

³⁴⁶ *Éducation, emploi et revenu des adultes handicapés et non handicapés – Tableaux, Enquête sur la participation et les limitations d'activités de 2001*, Statistique Canada, 2003, p. 62. <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-587-x/89-587-x2003001-fra.pdf>, consulté le 26 octobre 2009.

Figure 16 – Niveau de scolarité des adultes de 15 à 64 ans, avec ou sans incapacité, Canada, 2001³⁴⁷

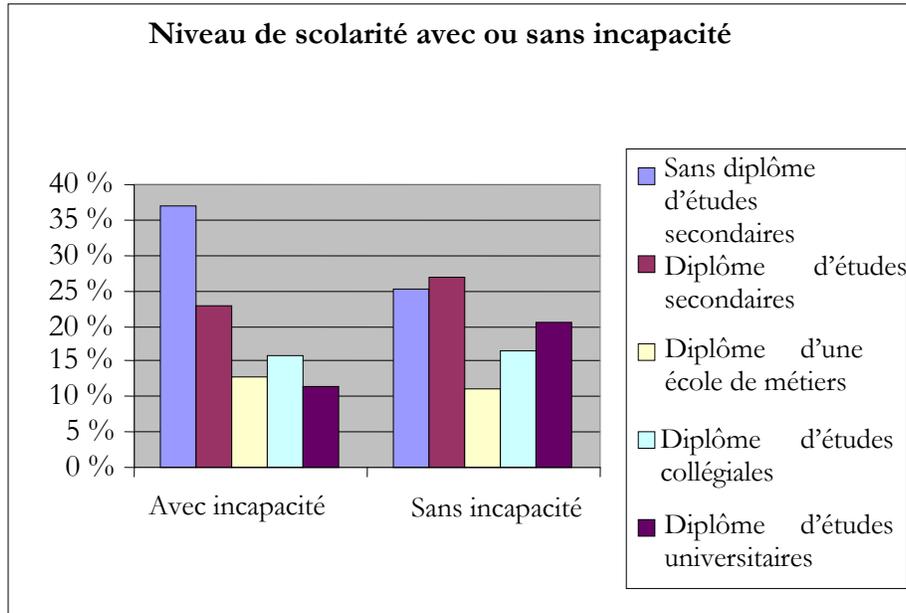
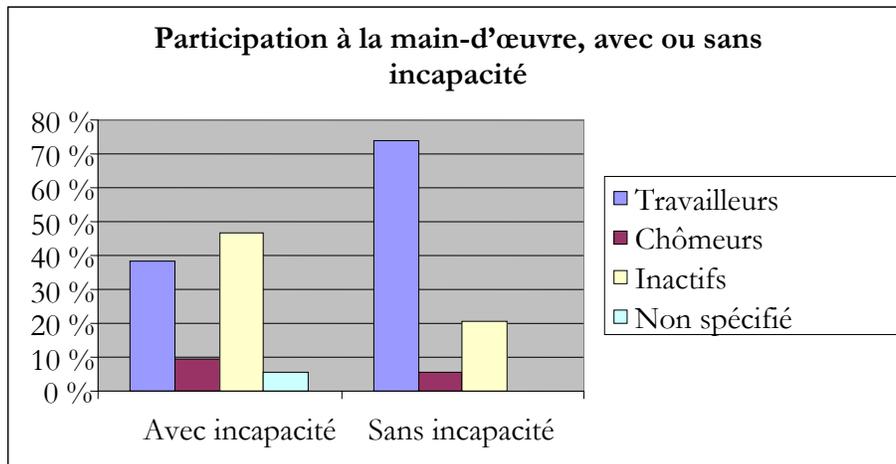


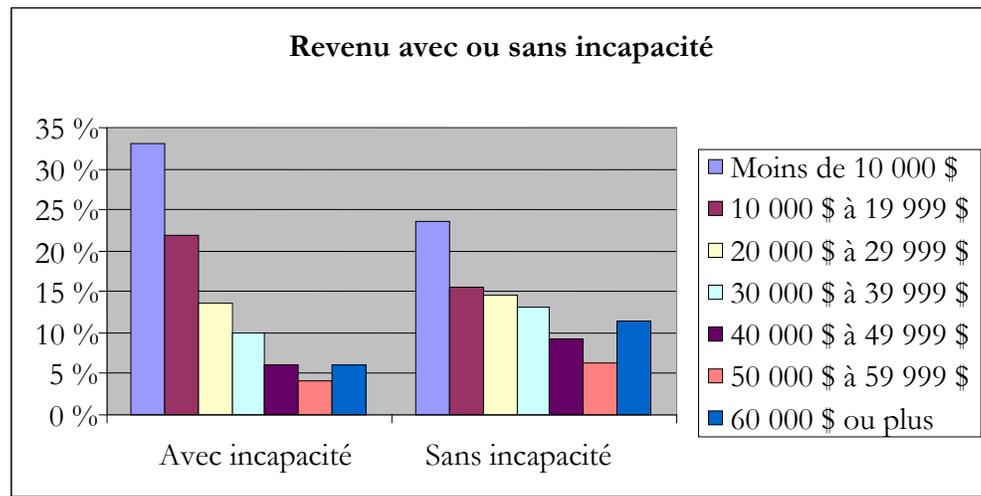
Figure 17 – Participation à la main-d'œuvre des adultes de 15 à 64 ans, avec ou sans incapacité, Canada, 2001³⁴⁸



³⁴⁷ *Ibid.*, p. 8, 29.

³⁴⁸ *Ibid.*, p. 40, 51.

Figure 18 – Revenu des adultes de 15 à 64 ans, avec ou sans incapacité, Canada, 2001³⁴⁹



Si toutes les personnes handicapées ne sont pas pauvres, la source et le niveau de leur revenu, même en cas d'incapacité grave, dépendent de plusieurs facteurs, notamment la date et la cause de l'incapacité et le niveau des prestations d'assurances, publiques ou privées, qu'a pu recevoir la personne lorsqu'elle est devenue handicapée. Les politiques canadiennes de sécurité du revenu en cas d'invalidité ont été décrites comme un « régime à doubles prestations qui repose à la fois sur une assurance contributive pour les membres de la population active et sur des prestations d'invalidité établies en fonction des ressources pour les personnes non admissibles à une assurance de protection du revenu liée à la participation au marché du travail³⁵⁰ ». Les auteurs d'une analyse comparative du régime canadien et de celui d'autres pays de l'OCDE déplorent la « piètre intégration » du régime à doubles prestations du Canada³⁵¹.

Par exemple, certains employeurs, et plus particulièrement les gros employeurs, fournissent une assurance-invalidité dans le cadre de leur régime de rémunération ou l'offrent au choix parmi les avantages sociaux. Le revenu d'invalidité consiste alors en un pourcentage du revenu de l'employé avant l'invalidité et il est souvent versé jusqu'à ce que le prestataire ait 65 ans. Certaines personnes cotisent à une assurance-invalidité privée, laquelle a plutôt tendance à verser un montant fixe mensuel à la suite de l'invalidité.

Les personnes handicapées vivant seules qui ont besoin de l'aide sociale ont un revenu nettement inférieur au seuil de faible revenu, même si elles sont considérées comme étant incapables de gagner leur vie en travaillant.

Des programmes publics assurent un soutien du revenu aux personnes handicapées. Les plus généreux sont financés par les cotisations des employeurs et des employés à l'assurance-emploi (AE) (qui offre des prestations de maladie) et au Régime de pensions du Canada

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 62, 84.

³⁵⁰ Cameron Mustard et coll., *Disability Income Security Benefits for Working-Age Canadians*, Institut de recherche sur le travail et la santé, Toronto, mai 2007, p. 1. [traduction]

³⁵¹ *Ibid.* [traduction]

(RPC) (qui offre des prestations d'invalidité). Dans les deux cas toutefois, l'admissibilité est acquise par une participation d'une certaine durée au marché du travail.

Les personnes dont la participation au marché du travail est insuffisante et qui deviennent invalides ont droit à des prestations d'aide sociale, généralement plus généreuses que celles des prestataires non invalides.

Un grand nombre de personnes handicapées dépendent de l'aide sociale, et le Comité a appris que même si les gouvernements provinciaux et territoriaux versent aux personnes handicapées inaptes au travail des prestations plus généreuses que celles des bénéficiaires aptes au travail, les niveaux des prestations ont baissé en dollars indexés pour la période de 1997 à 2005, ces diminutions allant de 1,5 % au Nouveau-Brunswick à 19,2 % à l'Île-du-Prince-Édouard³⁵². Dans sept des dix provinces, les taux d'aide sociale accordée aux personnes handicapées en 2005 étaient les plus bas depuis au moins 1986³⁵³.

Par ailleurs, les personnes qui naissent handicapées ou qui le deviennent pendant l'enfance ne reçoivent aucun soutien du revenu direct, à moins que leurs parents n'aient droit à l'aide sociale.

De plus, comme il est mentionné ci-dessus, les niveaux plus faibles de scolarité et de participation à la population active contribuent à leur pauvreté. Toutefois, le régime fiscal offre une vaste gamme de services et de prestations qui aident les parents d'enfants handicapés et les adultes handicapés.

Il existe deux documents constitutionnels de référence qui traitent de la compétence fédérale en matière d'invalidité. Le premier est la *Loi constitutionnelle de 1867* qui donne au gouvernement fédéral le droit de légiférer sur les pensions de vieillesse et les prestations additionnelles, « y compris des prestations aux survivants et aux invalides sans égard à leur âge », et interdit l'adoption des lois fédérales qui portent atteinte à l'application d'une loi provinciale en la matière³⁵⁴. C'est ce qui est mis en application dans le Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada (PPIRPC).

Le deuxième document constitutionnel de référence est la *Charte canadienne des droits et libertés* dont l'article 15 porte sur les droits à l'égalité et s'énonce comme suit :

*La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques*³⁵⁵.

Les références législatives ne mettent toutefois pas en évidence la portée du rôle que joue le gouvernement fédéral dans le soutien des personnes handicapées ou de leur famille.

³⁵² Michael Prince, *Disability Income Policy in Canada: Trends and Reform Ideas*, présentation dans le cadre de l'Income and Employment Sector Forum, Toronto, 2 novembre 2007, diapositive 11.

³⁵³ *Ibid.*, diapositive 12.

³⁵⁴ *Loi constitutionnelle de 1867*, article 94A.

³⁵⁵ *Charte canadienne des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982*, article 15.

À partir de 2002, divers programmes fédéraux ont favorisé les personnes handicapées, notamment les suivants : la déduction pour frais de préposé aux soins, la Subvention canadienne pour études, le PPIRPC, le crédit d'impôt pour fournisseurs de soins, la Prestation fiscale canadienne pour enfants, le crédit d'impôt pour personne handicapée, la prestation de maladie de l'AE, le crédit d'impôt pour personne handicapée à charge, le crédit d'impôt pour frais médicaux, le supplément remboursable pour frais médicaux et la pension d'invalidité et les allocations de guerre des anciens combattants³⁵⁶.

En 2007, des programmes fédéraux supplémentaires ont été mis en place : les Subventions canadiennes d'accès pour les étudiants des niveaux collégial et universitaire, la Prestation pour enfants handicapés, la déduction pour produits et services de soutien aux personnes handicapées (remplace la déduction pour frais de préposé aux soins), le régime enregistré d'épargne-invalidité (de concert avec le Bon canadien pour l'épargne-invalidité et la Subvention canadienne pour l'épargne-invalidité), la nouvelle Charte des anciens combattants prévoyant des indemnités et prestations d'invalidité, l'allocation pour perte de revenus, et le supplément pour invalidité³⁵⁷.

Problèmes persistants

Les personnes handicapées forment l'un des deux groupes dont les problèmes de pauvreté ont persisté, tant sur le plan de la gravité que sur celui de la durée, depuis la publication du rapport Croll.

Absence de politique cohérente

Même si plusieurs programmes et initiatives ont vu le jour depuis, une approche cohérente en ce qui a trait aux obstacles que doivent surmonter les personnes handicapées sur le plan de l'éducation, de la formation, de l'emploi et du logement a été pour le moins intermittente et habituellement de courte durée.

En ce qui concerne l'invalidité, la vision ou le programme du gouvernement du Canada à ce sujet date de 1999. C'est la dernière fois que nous avons véritablement pris la peine, à titre de gouvernement de ce pays, de formuler une vision en ce qui concerne les personnes les plus vulnérables du pays. On compte 600 000 adultes canadiens qui ont un handicap et qui souhaitent travailler. Malheureusement, nous nous sommes peu préoccupés d'eux pendant les bonnes années. Ce sera encore plus difficile de le faire au cours des deux, trois ou quatre années à venir. Il s'agit là d'une perte énorme de capital humain et de dignité.

(Michael Prince, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009)

Le « système » de soutien du revenu pour les personnes handicapées

Complexité

Les politiques canadiennes en matière de sécurité du revenu d'invalidité, comme il est dit plus haut, ont été décrites comme un « un régime à doubles prestations qui repose à la fois sur une assurance contributive pour les membres de la population active et sur des prestations d'invalidité établies en fonction des ressources pour les personnes non

³⁵⁶ Michael Prince, *Disability Income Policy in Canada: Trends and Reform Ideas*, diapositive 4.

³⁵⁷ *Ibid.*, diapositive 5.

admissibles à une assurance de protection du revenu liée à la participation au marché du travail³⁵⁸ ».

Chaque source de protection du revenu a ses propres critères d'admissibilité et ses propres barèmes de prestations. Le soutien offert pour un congé d'invalidité à court terme est différent de celui qui s'applique à un congé d'invalidité prolongé. La plupart des travailleurs accidentés commencent par recevoir des prestations de la Commission des accidents du travail de leur province. La protection offerte à la population active varie d'une province à l'autre, allant de 70 % en Ontario à 95 % au Québec³⁵⁹.

On a expliqué au Comité que les définitions actuellement en usage dans les programmes provinciaux et territoriaux d'indemnisation des travailleurs étaient axées sur les handicaps plutôt que sur les obstacles sociaux qui pouvaient être abolis pour faciliter la participation malgré les handicaps³⁶⁰. Il semblerait que les programmes d'indemnisation des accidents du travail diffèrent d'une province à l'autre et qu'ils limitent l'admissibilité ainsi que le niveau des prestations aux personnes œuvrant dans des secteurs liés au travail, transférant la responsabilité à d'autres programmes d'aide :

Nous devons examiner le rôle de la Commission d'indemnisation des accidents du travail partout au Canada et sa responsabilité à l'égard des familles des travailleurs devenus invalides, pour ce qui est d'accélérer le diagnostic et le traitement médical, tout en assurant un revenu suffisant.

(Darrell Powell, défenseur national, Santé mentale et invalidité des travailleurs handicapés au Canada, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 18 juin 2009)

Recommandation 50

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, à la prochaine réunion des ministres du Travail fédéral-provinciaux-territoriaux, prenne l'initiative d'encourager l'harmonisation des programmes provinciaux et territoriaux d'indemnisation des accidents du travail.

Même si le soutien du revenu est accessible à toute personne handicapée en âge de travailler, il peut être difficile de naviguer dans le système. Voici ce que dit à ce sujet le rapport de juin 2003 du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (HUMA) de la Chambre des communes : « On nous a rappelé constamment que les personnes handicapées trouvent difficile de déterminer à quels programmes fédéraux et provinciaux elles pourraient être admissibles, à quels programmes elles devraient s'inscrire et comment le faire³⁶¹. » Selon Cameron Mustard :

Les cinq sources de sécurité du revenu en cas d'invalidité au Canada ont toutes leur propre définition du terme « invalidité » et leurs propres critères d'admissibilité. Le versement des indemnités n'a pas toujours la même

³⁵⁸ Mustard, 2007, p. 1. [traduction]

³⁵⁹ Mustard, 2007, p. 3.

³⁶⁰ Lisa Doupe, *Créer une société sécuritaire : venir en aide aux travailleurs*, mémoire présenté au Sous-comité sur les villes, p. 10, 16 août 2009.

³⁶¹ HUMA, juin 2003, p. 96.

durée, et la générosité du montant des indemnités fluctue d'une source à l'autre, tout comme les mesures visant à encourager et à faciliter le retour au travail³⁶².

Le Comité a appris que les solutions reposent sur la collaboration entre tous les ordres de gouvernement et avec les autres intervenants du domaine économique et social au Canada :

Dans toute stratégie visant à lutter contre la pauvreté des personnes ayant des limitations fonctionnelles, il faut impliquer tous les ministères et les organismes publics des différents paliers : régional, municipal, syndicats, organismes du secteur privé et du secteur communautaire, tous ceux engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce n'est pas un seul secteur qui doit être concerné par cette question, mais l'ensemble des acteurs de la société.

(Walter Zélaya, représentant, Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 17 avril 2008)

Compte tenu de la complexité des programmes actuels et leur interaction, trop de personnes handicapées peuvent se faire renvoyer d'un « système » à l'autre pour finir par ne pas disposer d'un revenu adéquat, voire n'en avoir aucun.

Mesures de soutien

En plus de se heurter à des lacunes et à des chevauchements dans les mesures de soutien axées sur la sécurité du revenu des personnes handicapées, les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont pas réussi à trouver de solutions permettant à ces personnes de conserver les services de soutien non pécuniaires dont elles ont besoin pour obtenir un emploi et le conserver, ces services dépendent souvent de l'admissibilité à des programmes de soutien du revenu qui cessent de s'appliquer lorsque le revenu atteint un certain niveau.

Cette question [la nécessité de faire une distinction entre le soutien du revenu et les services] revient constamment lorsqu'on discute avec des personnes handicapées et les personnes qui les représentent. Le système de prestations de revenu pour les adultes est un fouillis, mais le système d'aide aux personnes handicapées est encore pire. Les services sont absolument vitaux pour les personnes handicapées, et nous devons nous occuper de ce besoin aussi.

(Ken Battle, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 28 février 2008)

Recommandation 51

Le Comité reconnaît l'importance des services de soutien destinés aux personnes handicapées qui intègrent le marché du travail et sait qu'elles n'ont souvent plus accès à ces services quand elles commencent à toucher une rémunération. C'est pourquoi le Comité recommande que les gouvernements provinciaux et territoriaux continuent d'offrir les services de soutien aux personnes handicapées jusqu'à 12 mois après le début d'un emploi, et qu'ils négocient avec les employeurs la prestation de ces services pour une période indéterminée dans le cas de personnes à faible revenu.

³⁶² Mustard, 2007, p. 2. [traduction]

Crédit d'impôt pour personnes handicapées

Le crédit d'impôt pour personnes handicapées « tient compte du fait que les personnes handicapées peuvent avoir de la difficulté à payer de l'impôt en raison des coûts associés à leur condition³⁶³ », mais il n'est versé qu'aux personnes qui gagnent un revenu suffisant pour payer de l'impôt. Il n'est pas « remboursable » aux personnes qui ne paient pas d'impôt et n'est donc pas offert aux personnes à faible revenu. Les organismes voués à la cause des personnes handicapées ont réclamé comme première mesure importante à prendre pour corriger la situation de pauvreté de nombreuses personnes handicapées de rendre ce crédit remboursable.

[Le gouvernement] doit s'attaquer à la pauvreté et s'engager à réformer les programmes de soutien du revenu destinés aux personnes handicapées. Parmi les premières étapes [...], il doit rendre remboursable le crédit d'impôt pour personnes handicapées.

(Marie White, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 17 avril 2008)

De plus, des recommandations visant une vaste réforme mentionnent le crédit d'impôt remboursable pour personnes handicapées comme un élément important qui pourrait être élargi et ciblé afin de réduire considérablement la pauvreté au sein de ce groupe.

Nous avons besoin d'une nouvelle vision fédérale en matière d'invalidité. Nous devons faire en sorte, par quelque moyen que ce soit, que le crédit d'impôt pour personnes handicapées soit remboursable. Nous devons examiner tous les autres petits crédits d'impôt offerts aux personnes atteintes d'une incapacité, aux personnes qui ont la garde de personnes à charge ou qui offrent des soins auxiliaires, et cetera. Il y a actuellement une douzaine de ces petits crédits d'impôt, et il faut rationaliser ce secteur.

(Michael Prince, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009)

Recommandation 52

Le Comité recommande que le gouvernement rende le crédit d'impôt pour personnes handicapées remboursable.

Révision du système de soutien du revenu pour les personnes handicapées

Le Caledon Institute a proposé pour les personnes ayant une incapacité grave un revenu de base qui compléterait un crédit d'impôt remboursable pour personnes handicapées (CIPH) et pour lequel les définitions et les critères d'admissibilité déjà établis pour d'autres programmes fédéraux de sécurité du revenu tels que le Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada (PPIRPC) et le CIPH seraient utilisés. Ce revenu de base serait accordé aux personnes qui, selon toute attente raisonnable, ne peuvent gagner leur vie grâce à un emploi.

À l'instar du Supplément de revenu garanti, cette aide serait fondée sur le revenu et les prestations seraient réduites en proportion des gains. Toutefois, comme il a été mentionné,

³⁶³ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, « Mesures fiscales d'aide aux personnes handicapées et aux aidants naturels : Crédit d'impôt pour personnes handicapées », *Vers l'intégration des personnes handicapées : Rapport fédéral de 2008 sur les personnes handicapées*, 2008, p. 116, http://www.rhdcc.gc.ca/fra/condition_personnes_handicapees/rapports/rhf/2008/rhf_2008.pdf, consulté le 15 août 2009.

les personnes admissibles à cette aide ne devraient pas avoir de revenus importants. Assurant un revenu qui représenterait approximativement le double de l'aide sociale, les prestations annuelles seraient d'environ 13 300 \$ pour une personne seule et de 21 000 \$ pour un couple (montants exprimés en dollars de 2007)³⁶⁴. Cette aide serait avantageuse pour les personnes handicapées et signifierait des économies substantielles pour les programmes provinciaux et territoriaux d'aide sociale, qui pourraient réinvestir dans des services de soutien aux personnes handicapées, indépendamment de leur recours à des programmes de soutien du revenu :

Une telle mesure permettrait à un demi-million de Canadiens handicapés de ne plus dépendre de l'aide sociale. Cela constituerait un avantage inattendu pour les provinces. Il faudrait organiser un débat fédéral-provincial-territorial sur une stratégie de réinvestissement, dans ce cas. Cela supposerait aussi une injection massive des fonds réaffectés dans des éléments comme les services d'aide aux personnes, l'éducation, des écoles, des parcs et des services de loisirs qui favorisent l'intégration de tous, les services d'aide aux familles et le transport en commun afin que les gens puissent se déplacer dans leur collectivité, et, finalement, une citoyenneté à part entière pour les Canadiens qui font face à des barrières et à des obstacles immenses.

(Michael Prince, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009)

Dans le cadre d'une audience tenue en Nouvelle-Écosse, le gouvernement de cette province a explicitement appuyé cette recommandation³⁶⁵.

Recommandation 53

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral élabore et mette en œuvre une garantie de revenu de base correspondant au seuil de faible revenu, ou supérieure à celui-ci, pour les personnes ayant une incapacité grave.

Comme il est mentionné précédemment, le Comité a aussi été informé de l'importance essentielle des services de soutien aux personnes handicapées qui sont actuellement offerts dans le cadre de programmes provinciaux d'aide sociale et d'autres programmes de prestations fondées sur le revenu mis en œuvre par tous les ordres de gouvernement. Ces services de soutien sont une condition préalable à la participation au marché du travail de nombreuses personnes handicapées, mais ils peuvent être suspendus si celles-ci tirent de leur emploi un revenu qui mettrait fin aux prestations versées dans le cadre d'autres programmes.

Compte tenu tout particulièrement du programme de revenu proposé pour les personnes ayant une incapacité grave, les gouvernements provinciaux pourraient accroître leur investissement dans les services de soutien grâce aux économies réalisées lorsque ces personnes cesseraient de dépendre de l'aide sociale. En outre, ces services de soutien pourraient être fondés sur le revenu, quelle qu'en soit la source.

L'incidence conjuguée de ces mesures sur les personnes handicapées pourrait être considérable : Mais selon nous, le gouvernement fédéral devrait mettre le programme en œuvre seulement s'il s'entend avec les provinces pour que ces dernières réinvestissent les économies dans des programmes d'aide aux personnes handicapées. Franchement, si nous mettons les mesures en œuvre, je crois que nous permettrons au Canada de passer de la

³⁶⁴ Michael Mendelson, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 17 avril 2008.

³⁶⁵ Lynn Hartwell, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 13 août 2008.

note D à la note B+ sur le plan de l'aide accordée aux personnes handicapées – pas encore un A+, mais une nette amélioration de la situation.

(Michael Mendelson, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 17 avril 2009)

Recommandation 54

Le Comité recommande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux améliorent les mesures de prestation des services de soutien destinés à toutes les personnes handicapées, quelle que soit leur source de revenu, grâce aux économies réalisées au titre de l'aide sociale par suite de l'instauration d'un revenu de base garanti pour les personnes ayant une incapacité grave.

Pratiques prometteuses

Fonds d'intégration

Le Fonds d'intégration fédéral « vise à aider les personnes handicapées à se préparer à travailler, à décrocher un emploi ou à devenir des travailleurs indépendants [...] [et] à acquérir les compétences dont elles ont besoin pour conserver leur nouvel emploi ³⁶⁶ ». Des témoins ont décrit son utilité :

[Le Fonds d'intégration] est un fonds modeste, environ 25 millions de dollars par année, qui permet de mettre en place des approches innovatrices pour favoriser l'employabilité dans l'ensemble du pays. Quoique limité, ce programme revêt une grande importance. Il fait toutefois partie de ces petits programmes qui pourraient facilement tomber entre les mailles et être supprimés. Les personnes handicapées du Canada doivent pouvoir se faire entendre et ce programme doit être maintenu.

(Michael Prince, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 17 avril 2008)

Le Plan d'action national pour les personnes handicapées, qui reçoit l'appui d'un large éventail d'organismes, notamment des organismes voués à la cause des personnes handicapées, propose le maintien et l'élargissement du Fonds « pour accroître la capacité provinciale/territoriale d'éliminer les obstacles et [...] d'innover en matière d'inclusion dans le marché du travail³⁶⁷ ». Le Plan d'action recommande expressément que le Fonds ne soit PAS intégré aux ententes – particulières et générales – sur le développement du marché du travail conclues avec les gouvernements provinciaux.

Recommandation 55

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral maintienne le Fonds d'intégration pour les personnes handicapées et en augmente le financement en lui confiant clairement la mission de supprimer les obstacles à la participation au marché du travail.

³⁶⁶ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Fonds d'intégration pour les personnes handicapées*, http://www.rhdcc.gc.ca/fra/condition_personnes_handicapees/programmes_financement/fonds_integration/index.shtml, consulté le 28 août 2009.

³⁶⁷ De la vision à l'action : Un Plan national d'action pour bâtir un Canada accessible et inclusif, 2007, p. 5.

Régime enregistré d'épargne-invalidité (REEI)

Le gouvernement fédéral a instauré le régime enregistré d'épargne-invalidité (REEI) dans le budget de 2007 et en a prévu la mise en œuvre l'année suivante. Le ministère des Finances l'a décrit en ces termes :

Le Régime enregistré d'épargne-invalidité (REEI) aide les parents et d'autres personnes à économiser en vue d'assurer la sécurité financière à long terme d'un enfant gravement handicapé. L'aide gouvernementale directe est fournie dans le cadre des Subventions canadiennes pour l'épargne-invalidité et des Bons canadiens pour l'épargne-invalidité. Le revenu d'investissement gagné dans le cadre d'un REEI est exempt d'impôt. Les Subventions, les Bons et les revenus d'investissement gagnés dans le cadre d'un REEI seront inclus au revenu du bénéficiaire aux fins d'impôt, lorsqu'ils sont retirés du REEI³⁶⁸.

Le régime permet aux parents et à d'autres personnes de cotiser à un REEI pour une personne à charge admissible à un crédit d'impôt pour personnes handicapées et d'obtenir des fonds de contrepartie pouvant représenter jusqu'à 300 % de la cotisation, selon le revenu du cotisant³⁶⁹. Il est fondé sur le modèle du régime enregistré d'épargne-études de personnes à charge, et la plupart des provinces exemptent les « actifs » de ce régime des critères relatifs à l'épuisement des ressources, ou ne tiennent pas compte du revenu qui en provient lorsqu'elles déterminent l'admissibilité des demandeurs d'aide sociale et calculent leurs prestations. Certains gouvernements provinciaux et territoriaux ont déjà pris des mesures pour accorder les mêmes exemptions aux actifs provenant d'un REEI³⁷⁰.

Le Comité félicite le gouvernement fédéral d'avoir instauré le Régime enregistré d'épargne-invalidité, de même que les gouvernements provinciaux qui ont déjà exempté les actifs de ce régime des critères d'admissibilité à l'aide sociale relatifs à l'épuisement des ressources.

Recommandation 56

Le Comité recommande que tous les gouvernements provinciaux et territoriaux modifient leurs dispositions législatives concernant l'aide sociale de manière à exempter les sommes investies dans un régime enregistré d'épargne-retraite des critères relatifs à l'épuisement des ressources auxquels il faut répondre pour être admissible à l'aide sociale et à des programmes sociaux.

Ententes relatives au marché du travail visant les personnes handicapées

Le Comité a recommandé que les programmes généraux du marché du travail soient modifiés de manière à réserver un certain pourcentage de places de formation pour les personnes handicapées, et des témoins ont également fait savoir que les ententes actuelles relatives au marché du travail visant les personnes handicapées ont contribué de façon

Il faut à dessein offrir des possibilités de formation aux personnes handicapées, aux immigrants, aux chefs de famille monoparentale et aux Autochtones.

³⁶⁸ Ministère des Finances du Canada, dans Rapport fédéral de 2008 sur les personnes handicapées : Vers l'intégration des personnes handicapées, 2008, p. 119.

³⁶⁹ Ministre des Finances, *Le plan budgétaire de 2007 : Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur*, 19 mars 2007, p. 87, <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>, consulté le 28 août 2009.

³⁷⁰ Il s'agit notamment de la Colombie-Britannique, de Terre-Neuve-et-Labrador, du Yukon, du Manitoba, de l'Ontario et de la Saskatchewan.

importante à accroître l'accès à la formation.

Le gouvernement fédéral a décrit l'objectif de ces ententes comme suit :

Les Ententes relatives au marché du travail visant les personnes handicapées ont pour but d'améliorer la situation d'emploi des Canadiens qui souffrent d'un handicap en améliorant leur employabilité, en augmentant le nombre de possibilités d'emploi qui leur sont offertes et en s'appuyant sur leur base de connaissances actuelles. Elles facilitent la coordination des programmes du marché du travail destinés aux personnes handicapées grâce à des accords conclus avec les provinces³⁷¹.

Bien que les organismes voués à la cause des personnes handicapées aient manifesté une préférence pour un programme intégré de développement du marché du travail, leur plan national d'action préconise comme mesure provisoire une augmentation du financement de ces programmes³⁷².

Recommandation 57

D'ici à ce que les programmes de formation courants n'offrent des possibilités aux personnes handicapées en fonction de leur représentation dans la population, le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente et prolonge le financement de la formation prévu dans les ententes relatives au marché du travail visant les personnes handicapées.

5.3 Nouveaux arrivants au Canada

Aperçu

Tous les Canadiens (sauf les membres des Premières nations et les Inuits, de même que leurs descendants) sont des immigrants récents, des demandeurs du statut de réfugié ou des descendants d'immigrants. Depuis l'époque des premiers explorateurs jusqu'au passé récent, en passant par les travailleurs qui ont construit le Chemin de fer Canadien Pacifique, le Canada a bâti le pays même, ses collectivités et ses institutions au moyen d'une immigration soutenue. Plus récemment, la croissance démographique a été fonction des populations d'immigrants et de réfugiés étant donné que le taux de fécondité des femmes d'origine canadienne a décliné³⁷³.

Le Comité a entendu des témoignages qui lui ont rappelé que les obstacles auxquels sont confrontés les immigrants sont des obstacles au développement social et économique du Canada dans son ensemble :

Les obstacles auxquels font face les immigrants nuisent à leurs possibilités d'être des membres complets et égaux de la société canadienne. Ces obstacles sont coûteux, pas seulement pour les nouveaux arrivants, mais aussi pour l'ensemble des collectivités où ils vivent. L'immigration a été et continuera d'être un élément clé du développement du tissu économique, social et politique du Canada. Nous sommes de plus en plus conscients des problèmes que rencontrent les nouveaux arrivants dans ce pays, et ceux-ci sont documentés de façon

³⁷¹ RHDSC, Budget des dépenses 2006-2007 : Rapport ministériel sur le rendement, p. 219.

³⁷² De la vision à l'action : Un Plan national d'action pour bâtir un Canada accessible et inclusif, 2007, p. 5.

³⁷³ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Canadiens en contexte – Immigration*, <http://www4.rhdsc.gc.ca/.3nd.3c.1t.4r@-fra.jsp?iid=38>, consulté le 30 avril 2009.

extrêmement détaillée dans le rapport. Toutefois, au-delà des détails, ce que je veux dire, c'est que ces problèmes et ces obstacles doivent être reconnus comme des problèmes canadiens plutôt que comme des problèmes d'immigrants. C'est dans notre intérêt que les nouveaux arrivants soient en mesure d'utiliser leurs compétences et leurs ressources.

(Sarah Wayland, associée de recherche, Centre Metropolis de l'Ontario, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 mars 2008)

Dans le cadre de son programme d'immigration, le Canada accueille trois grands groupes de personnes comme résidents permanents. Ainsi, il facilite l'entrée au pays d'immigrants qui peuvent contribuer au marché du travail et à l'économie grâce à leurs compétences ou à leur expérience des affaires ou encore grâce au capital qu'ils investissent; il accueille des immigrants de la catégorie du regroupement familial qui sont parrainés par de proches parents; il maintient la tradition humanitaire du Canada en permettant la réinstallation de réfugiés de l'étranger et en offrant sa protection aux demandeurs d'asile. De plus, il délivre chaque année des permis de séjour temporaire à des travailleurs, à des visiteurs et à des étudiants, de même qu'à des personnes qui attendent qu'une décision soit rendue au sujet de leur demande du statut de réfugié. Bien que le Comité ait dirigé principalement son attention sur les résidents permanents, il a aussi examiné les incidences des programmes sur d'autres groupes de nouveaux arrivants.

Pauvreté

Immigrants

Comme la plupart des immigrants et des réfugiés continuent de s'installer dans les trois plus grandes villes du Canada, leur pauvreté est étroitement liée aux grands enjeux de la pauvreté en milieu urbain. Des chercheurs de Statistique Canada précisent : « Dans les trois principales villes d'accueil des immigrants (Toronto, Vancouver et Montréal), la presque totalité de l'augmentation du taux de faible revenu pendant les années 1990 était concentrée dans la population immigrante³⁷⁴. »

De plus, les nouveaux immigrants ont vécu la pauvreté différemment des Canadiens de naissance, du moins à Toronto. Plus précisément, l'expérience propre aux immigrants comprenait : « l'emprisonnement spatial et une mobilité retardée; la pauvreté, les privations, l'isolement et le désespoir; la stigmatisation du statut d'immigrant, les circonstances particulières de la pauvreté et le lieu de résidence; le désespoir et le regret³⁷⁵. »

L'expérience des immigrants varie selon leur pays d'origine et selon qu'ils sont admis au Canada à des fins de réunification familiale ou en fonction de leurs titres de compétences.

Même si le Comité a appris que les revenus des nouveaux arrivants au Canada varient selon la catégorie d'immigrants, leur pays d'origine, leurs compétences linguistiques et d'autres

³⁷⁴ Garnett Picot, Feng Hou et Simon Coulombe, *Le faible revenu chronique et la dynamique du faible revenu chez les nouveaux immigrants*, Statistique Canada, 2007, p. 12.

³⁷⁵ Heather Smith et David Ley, *The Immigrant Experience of Poverty in Toronto Neighbourhoods of Concentrated Disadvantage*, Vancouver Centre of Excellence for Research on Immigration and Integration in the Metropolis (RIIM), exposé présenté lors de la Neuvième Conférence nationale Metropolis, mars 2007, p. 15. [traduction]

facteurs³⁷⁶, généralement, le taux de pauvreté chez les immigrants fait de ce groupe l'une des populations les plus « à risque » au Canada³⁷⁷.

Par contre, le risque de pauvreté chez les immigrants diminue à mesure que se prolonge le séjour au Canada et il devient comparable à celui de la population en général (personnes nées au Canada et immigrants au pays au moins dix ans) après environ trois ans³⁷⁸. Toutefois, en comparant des immigrants et des natifs du Canada qui ont un niveau d'instruction et des compétences semblables, des chercheurs ont constaté que la période nécessaire à la convergence des revenus augmente. En fait, les immigrants de première génération pourraient ne jamais rattraper complètement leurs homologues nés au Canada³⁷⁹.

[L]e nombre d'immigrants à faible revenu a augmenté au cours des 25 dernières années. Les immigrants restent pauvres de plus en plus longtemps. Ce qu'on appelait la période de rattrapage, soit le temps requis pour qu'un professionnel immigrant puisse retrouver le niveau de salaire de ses homologues canadiens, était d'environ 16 ans alors qu'aujourd'hui il est de 19 ans à 20 ans. La période de rattrapage s'allonge et le taux d'immigrants à faible revenu augmente.

(Jean-Claude Icart, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 mars 2008)

Par ailleurs, le niveau d'instruction des immigrants a augmenté considérablement au cours des 25 dernières années. Par suite d'un changement de politique qui a favorisé les immigrants qualifiés et très instruits, les nouveaux arrivants ont désormais un niveau d'études universitaires achevées plus élevé que celui des personnes nées au Canada³⁸⁰. Pourtant, le taux de pauvreté chronique n'a été réduit que de deux points de pourcentage pour les immigrants arrivés en 2000 par rapport à ceux qui sont arrivés en 1992³⁸¹.

Les résultats économiques diffèrent d'une catégorie d'immigrants à l'autre. Une étude de 2003 a permis de constater qu'après 15 ans de séjour au Canada, les travailleurs qualifiés avaient un revenu de près du double de celui des immigrants des autres catégories, comme les réfugiés et les immigrants de la catégorie du regroupement familial et qu'ils avaient moins besoin de l'aide sociale et de l'assurance-emploi³⁸².

Au cours des dernières années, les pays d'origine des immigrants ont beaucoup changé. Une plus faible proportion d'immigrants provient des pays de l'Europe de l'Ouest ou même de l'Est, tandis qu'une plus forte proportion est originaire des pays d'Asie et d'Afrique.

³⁷⁶ *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 6 juin 2009.

³⁷⁷ Jeff Frank et Jean Lock Kunz, *Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion*, Projet de recherche sur les politiques, gouvernement du Canada, décembre 2006, p. 6, https://policyresearch.gc.ca/doclib/DecConf/Frank_Kunz_F.pdf, consulté le 26 février 2008.

³⁷⁸ Picot et coll., 2007, p. 16 et 20.

³⁷⁹ Sarah Wayland, *Unsettled: Legal and Policy Barriers for Newcomers to Canada – Literature Review*, Fondations communautaires du Canada et Commission du droit du Canada, 2006, p. 72; Marc Frenette et René Morissette, *Convergeront-ils un jour? Les gains des travailleurs immigrants et de ceux nés au Canada au cours des deux dernières décennies*, Statistique Canada, 2003, p. 9.

³⁸⁰ Cheryl Teelucksingh et Grace-Edward Galabuzi, « Impact of Race and Immigrants Status on Employment Opportunities and Outcomes in the Canadian Labour Market », *Policy Matters*, n° 22, Centre d'excellence pour la recherche en immigration et en intégration, novembre 2005, p. 1.

³⁸¹ Picot et coll., 2007, p. 4 et 9.

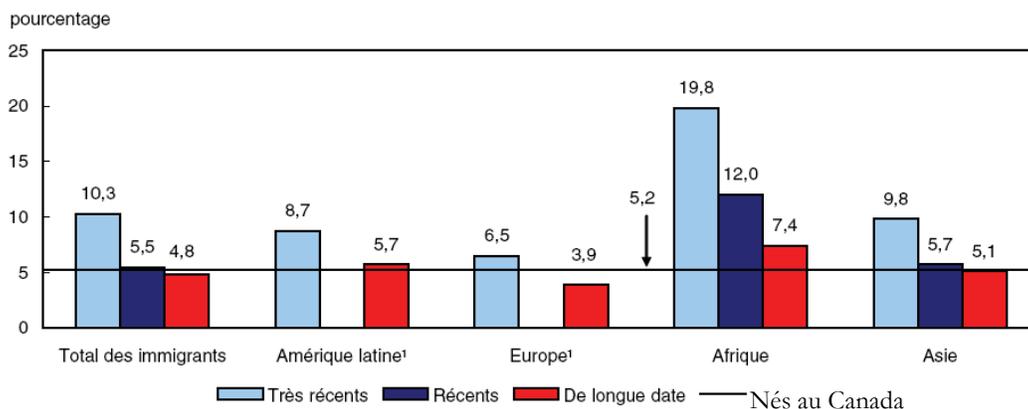
³⁸² Base de données longitudinales sur les immigrants (BDIM), Citoyenneté et Immigration Canada.

Comme il est mentionné ci-dessus, les risques que courent les nouveaux arrivants sont très différents selon le pays d'origine. Une étude récente de Statistique Canada a révélé les tendances suivantes selon le pays d'origine :

- les immigrants nés en Asie du Sud-Est, et notamment ceux nés aux Philippines, ont obtenu les meilleurs résultats sur le marché du travail en 2006 parmi tous les immigrants au Canada, peu importe leur période d'établissement au pays;
- les immigrants nés ailleurs en Asie (y compris au Moyen-Orient) et ceux nés en Amérique latine, en Europe et en Afrique affichaient, en 2006, des taux de chômage supérieurs et des taux d'emploi inférieurs à ceux de leurs homologues nés au Canada;
- les immigrants nés en Afrique éprouvaient des difficultés sur le marché du travail, peu importe leur période d'établissement; en 2006, le taux de chômage des quelque 70 000 immigrants très récents nés en Afrique s'élevait à 20,8 %, soit plus de quatre fois le taux de la population née au Canada³⁸³.

La figure suivante illustre les différences de taux de chômage, ce qui fait ressortir l'incidence de la conjugaison entre l'origine raciale et la période d'immigration sur le risque de pauvreté³⁸⁴.

Figure 19 – Taux de chômage pour les hommes immigrants âgés de 25 à 54 ans selon la période d'établissement, 2006



1. Données pour immigrants récents supprimées en raison d'un CV>33,3 % et/ou d'estimations relatives à de très petits groupes.
Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

Un témoin a résumé la situation :

[D]epuis 15 ans maintenant la très forte majorité des gens qui viennent s'établir au Canada, en tant qu'immigrants ou réfugiés, viennent des pays du Sud et appartiennent à des communautés « racialisées ». La « racialisation » de la pauvreté combinée avec les barrières systémiques touchant les nouveaux arrivants est un problème lorsque vient le temps de contrer la pauvreté et le manque de logements.

(Roberto Jovel, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 10 mai 2007)

³⁸³ Jason Gilmore, *Les immigrants sur le marché du travail canadien en 2006 : analyse selon la région ou le pays de naissance*, Série d'analyses de la population active immigrante, Statistique Canada, document analytique, 2008, p. 19.

³⁸⁴ *Ibid.*

Demandeurs du statut de réfugié

Les principaux pays d'où viennent les réfugiés qui s'installent au Canada sont à peu près les mêmes depuis cinq ans : Afghanistan, Colombie, Iraq, Iran, Soudan, Éthiopie, Somalie et République démocratique du Congo. En 2006-2007, le Mexique était en tête des pays sources de demandes d'asile au Canada, suivi de la Chine, d'Haïti et de la Colombie³⁸⁵.

Comme les réfugiés ne sont pas choisis comme immigrants en fonction de leurs compétences exploitables sur le marché du travail, leurs caractéristiques comme les aptitudes linguistiques, les études et l'expérience de travail varient considérablement. Il s'est fait peu de recherche sur le bien-être économique des réfugiés réétablis ou des demandeurs de statut de réfugié. Les données de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) révèlent que les réfugiés sont beaucoup plus nombreux à demander l'aide sociale que les autres immigrants (surtout au départ) et que leurs gains moyens tirés d'un emploi augmentent avec le temps³⁸⁶. Don DeVoretz a constaté dans son étude que l'emploi était un facteur crucial pour aider les réfugiés à échapper à la pauvreté :

[L]a pauvreté économique a été un problème endémique croissant pour les réfugiés. Chez ceux qui recevaient l'aide sociale, le revenu total était extrêmement faible ou inférieur à 12 000 \$ (en dollars de 1992) par réfugié. Ces maigres résultats ont été observés sept ans après leur arrivée! Ainsi, la réussite d'un réfugié sur le marché du travail dépendait essentiellement des perspectives d'emploi³⁸⁷.

Logement

Les immigrants sont aussi surreprésentés parmi les personnes éprouvant de la difficulté à accéder à un logement abordable. Les témoignages ont fourni au Comité des données quantitatives au sujet de la crise de logements abordables à court terme qui frappe les nouveaux arrivants :

D'après les données de l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada (ELIC) que nous avons analysées dans notre projet de comparaison, six mois après leur arrivée au Canada, au moins la moitié des nouveaux venus qui avaient loué un logement à Montréal, à Toronto et à Vancouver consacraient au moins 50 % de leurs revenus au logement. Ce seuil de 50 % est considéré par les spécialistes comme une indication de vulnérabilité extrême, parce qu'il impose de réduire les dépenses sur les autres postes essentiels du budget du ménage pour assumer le coût du logement. Cela entraîne un risque accru d'éviction et d'itinérance si des dépenses additionnelles imprévues empêchent le versement du loyer.

(Damaris Rose, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 6 mai 2009)

En 2001, 36 % des immigrants étaient en « état de besoin impérieux de logement », pour utiliser le vocabulaire de la SCHL, contre à peine 13 % de la population non immigrante³⁸⁸.

Près de trois fois plus d'immigrants que de personnes nées au Canada éprouvent de la difficulté à accéder à un logement abordable et des problèmes quant à la sécurité de leur logement.

³⁸⁵ Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, *Rapport sur le rendement 2006-2007*, p. 15.

³⁸⁶ Banque de données longitudinales sur les immigrants (BDIM), Citoyenneté et Immigration Canada.

³⁸⁷ Don DeVoretz et coll., *The Economic Experiences of Refugees in Canada*, document de travail n° 1088, Institute for the Study of Labor, mars 2004, p. 30. [traduction]

³⁸⁸ Wayland (2007), p. 4.

Un chercheur qui a déjà comparu devant le Comité nous a cité des données tirées de l'ELIC, montrant que près de quatre répondants sur 10 disaient avoir eu du mal à trouver un logement pendant leurs six premiers mois de résidence permanente³⁸⁹. Ce chercheur a aussi précisé que les obstacles sont de nature diverse : certains sont intrinsèques à l'immigrant lui-même (ethnicité, âge), d'autres sont passagers (taille de la famille, niveau de revenu), et d'autres encore sont indépendants de la volonté (structure du marché de l'habitation et possibilité d'avoir accès à un logement abordable ou subventionné³⁹⁰).

Les organismes d'immigrants savent à quel point le logement est important comme moyen de résoudre et d'atténuer le problème de la pauvreté chez les nouveaux arrivants. Le coordonnateur de l'Immigrant and Refugee Community Organization of Manitoba, par exemple, estime que la première chose à faire pour soulager la misère des immigrants dans sa province est d'accroître le nombre des logements à prix abordable³⁹¹. Pourtant le Comité a appris que le logement ne faisait pas partie des services financés au moyen des fonds d'aide à l'établissement des immigrants qui sont versés à des organismes de la société civile³⁹².

La recherche préparatoire au Plan décennal de Calgary pour l'élimination de l'itinérance mentionne aussi la nécessité d'offrir des logements plus grands capables d'accueillir les familles nombreuses de la population immigrante³⁹³, propos qui ont été repris dans un contexte national :

[Dans] une étude sur les besoins en logement des immigrants à l'échelle nationale [,] [t]ous nous ont dit qu'ils avaient besoin de logements plus spacieux parce que les familles sont à l'étroit ou que la famille élargie voudrait vivre ensemble pour qu'un des adultes puisse s'occuper des enfants et de la maison pendant que les autres vont travailler; or ils ne peuvent le faire parce que nous n'avons pas les logements voulus à leur offrir.

(Barbara Wake Carrol, professeure, Département de sciences politiques, Université McMaster, *Témoignages*, 1^{re} session, 39^e législature, 17 mai 2007)

Recommandation 58

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral collabore avec les gouvernements provinciaux et les fournisseurs de logements sociaux en vue d'offrir des unités de logement plus spacieuses aux familles nombreuses.

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 5.

³⁹¹ Abdikheir Ahmed, cité dans « Head of Manitoba organization says immigrants struggling in poverty », *Presse canadienne*, 14 août 2008.

³⁹² Dan Hiebert, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 6 mai 2009.

³⁹³ Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, mémoire présenté au Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 6 mai 2009, p. 4; Sharon M. Stroick, *Homelessness: What Do We Know?*, présentation pour le Community Summit on Calgary's 10-year Plan to End Homelessness, Calgary, 23 avril 2007, diapositive 51,

http://www.calgary.ca/docgallery/bu/cns/homelessness/homelessness_what_do_we_know.pdf, consulté le 30 avril 2009.

Itinérance

L'expérience de l'itinérance varie toutefois d'un immigrant à l'autre, même dans les grandes villes carrefours. Des études menées tant à Vancouver qu'à Calgary ont permis de constater que les groupes ethnoculturels se comportent de façon à empêcher l'itinérance absolue, même chez les nouveaux arrivants à très faible revenu³⁹⁴. Toutefois, les auteurs de ces études sont arrivés à la conclusion que bien des nouveaux arrivants sont dans une situation d'itinérance cachée et n'ont pas de réel chez-soi³⁹⁵. Or, une étude menée deux ans auparavant à Toronto avait révélé que de plus en plus de clients des refuges étaient en fait des immigrants, et recommandait la mise en place de refuges accessibles sur les plans culturel et linguistique afin de répondre aux besoins d'une clientèle qui devait augmenter³⁹⁶.

En cas de crise de logement, les nouveaux arrivants dans le besoin se tournent davantage vers la famille élargie et de personnes originaires du même pays et déjà établies au Canada que vers des services plus usuels.

Selon une étude plus récente effectuée à Toronto qui a porté sur les femmes sans-abri ayant des enfants, les femmes qui n'ont pas obtenu le statut de résident permanent étaient particulièrement vulnérables à l'itinérance³⁹⁷. Leur utilisation des refuges était suffisante pour justifier un programme de logement destiné aux femmes en attente d'une décision relative à leur demande du statut de réfugié qui servirait mieux leurs intérêts et permettrait de libérer des places dans les refuges familiaux, lesquels sont censés être des logements de transition.

Voilà qui cadre avec la recherche d'un géographe de l'Université York qui a identifié les groupes à risque d'itinérance : les personnes sans statut au Canada, les demandeurs du statut de réfugié, les minorités visibles, les chefs de famille monoparentale, les jeunes et les femmes qui quittent des situations de violence familiale³⁹⁸. Cette recherche a également confirmé que chez certains groupes d'immigrants, le recours à l'aide informelle de membres d'un groupe déjà établis au pays supplante l'utilisation de services plus usuels³⁹⁹.

³⁹⁴ Daniel Hiebert et coll., *The Profile of Absolute and Relative Homelessness Among Immigrants, Refugees, and Refugee Claimants in the GVRD: Final Report*, mai 2005, p. vi; ville de Calgary, *Background Research for the 10-Year Plan to End Homelessness in Calgary*, février 2007, p. 67, http://www.calgary.ca/docgallery/bu/cns/homelessness/background_research_10_year_plan_end_homelessness.pdf, consulté le 30 avril 2009.

³⁹⁵ *Ibid.*, p. x.

³⁹⁶ Access Alliance, *Executive Summary: Best Practices for Working with Homeless Immigrants and Refugees*, mars 2003, p. 4, http://www.settlement.org/downloads/BP_Executive_Summary.pdf, consulté le 30 avril 2009.

³⁹⁷ Emily Paradis et coll., *Better Off in a Shelter? A Year of Homelessness & Housing among Status Immigrant, Non-Status Migrant, & Canadian-Born Families*, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, juillet 2008, p. iii, <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/researchbulletins/ParadisetalBetterOffinaShelter7-2008.pdf>, consulté le 30 avril 2009.

³⁹⁸ Robert Murdie, *Immigrants, Housing, & Homelessness: What Do We Know?*, présentation, diapositive 5, <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/researchbulletins/ParadisetalBetterOffinaShelter7-2008.pdf>, consulté le 30 avril 2009.

³⁹⁹ *Ibid.*, diapositive 6.

Deuxième génération

Selon le recensement de 2001, environ une personne sur huit nées au Canada a au moins un parent né dans un autre pays⁴⁰⁰. Cela signifie que les enfants d'immigrants et de réfugiés forment une partie importante de la population. Il apparaît que leur niveau de scolarité et leurs résultats sur le marché du travail

Bien que les immigrants finissent généralement par avoir un revenu comparable à celui des personnes nées au Canada, ils le font moins rapidement que les générations antérieures.

[...] ne sont en rien pires et sont, de nombreuses façons, meilleurs que ceux des Canadiens dont les parents sont nés au Canada. Les Canadiens de deuxième génération sont moins susceptibles de ne pas être titulaires d'un diplôme d'études secondaires et plus susceptibles de posséder un diplôme universitaire; la prévalence de l'obtention de paiements de transfert gouvernementaux et les taux d'emploi et de chômage sont les mêmes pour les deux groupes, et les gains moyens des Canadiens de deuxième génération sont plus élevés⁴⁰¹.

Le fait que les familles immigrantes ont tendance à quitter les quartiers à faible revenu dans les cinq années suivant leur arrivée au Canada⁴⁰² laisse entendre que de nombreux problèmes liés à l'immigration ne sont pas transmis à la génération suivante.

Les données sur les hommes et les femmes dont les parents étaient des immigrants au Canada montrent que leurs taux d'obtention d'un diplôme d'études secondaires sont plus élevés que ceux des personnes dont les parents sont nés au Canada, mais que leur revenu est fonction de leur sexe : les femmes dont les parents sont des immigrants ont un revenu supérieur à celui des femmes dont les parents sont nés au Canada, ce qui n'est pas le cas chez les hommes⁴⁰³, et la disparité de revenus est encore plus grande quand ces hommes font partie d'une minorité visible.

Problèmes persistants

Le Comité a été mis au fait des problèmes particuliers auxquels sont confrontés la plupart des nouveaux arrivants au Canada, surtout depuis quelques années, les pays sources ayant changé. Il est particulièrement préoccupé eu égard à la conjoncture car il sait que pour les immigrants, la transition économique est étroitement liée au cycle économique au moment de leur arrivée⁴⁰⁴. Les personnes qui arrivent au Canada pendant la récession économique pourraient donc avoir des problèmes encore plus difficiles à surmonter.

Bien que les immigrants finissent généralement par avoir un revenu comparable à celui des personnes nées au Canada, ils le font moins rapidement que les générations antérieures.

⁴⁰⁰ Abdurrahman Aydemir, Wen-Hao Chen et Miles Corak, *Mobilité intergénérationnelle des gains chez les enfants des immigrants au Canada*, Statistique Canada, 2005, p. 20.

⁴⁰¹ Ibid.

⁴⁰² Philip Oreopoulos, *Examen critique des effets des quartiers au Canada*, document de travail, série 004, Projet de recherche sur les politiques, 2005, p. 1.

⁴⁰³ Boris Palameta, « L'intégration économique des enfants d'immigrants », *Perspective*, Statistique Canada, octobre 2007, p. 15.

⁴⁰⁴ David Ley, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 mars 2008.

Le Comité a appris que le processus d'établissement comporte trois étapes :

Premièrement, les nouveaux arrivants ont des besoins immédiats d'aide et de services d'accueil, y compris de formation linguistique de base. Deuxièmement, ils ont des besoins intermédiaires, tels que l'accès au marché du travail, les logements, les services de santé et le perfectionnement des études. Troisièmement, ils ont des besoins à long terme où ils tentent de devenir des participants égaux dans l'économie et la société canadiennes.

(Sarah Wayland, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 mars 2008)

À cet égard, des témoins ont signalé au Comité que les organismes d'aide à l'établissement, grâce à une aide financière du gouvernement fédéral, offrent des services de soutien à la première étape, mais que la deuxième comporte un plus grand défi à la pleine intégration. D'autres témoignages et mémoires présentés au Comité abondent dans le même sens.

Le Comité traitera de l'intégration des immigrants dans la prochaine section de son étude, mais il comprend que pour certains immigrants, ces obstacles entraînent la pauvreté, des difficultés à trouver un logement et même l'itinérance relative.

Emploi

Tant pour les nouveaux arrivants que pour les personnes nées au Canada, l'emploi est un facteur essentiel pour prévenir la pauvreté ou pour en sortir. Le Comité a pris connaissance des obstacles à l'emploi auxquels se heurtent les immigrants et les demandeurs du statut de réfugié de toutes les catégories.

Reconnaissance des titres de compétences

Le principal obstacle que doivent surmonter les personnes admises comme immigrants qualifiés consiste à faire reconnaître par les employeurs canadiens les titres de compétences obtenus dans leur pays :

Il existe une énorme disparité [...] entre la politique d'admission, ou de sélection, au Canada, et la réussite de l'intégration. [C]ela crée une crise pour les immigrants. [C]'est souvent une source d'angoisse, voire de colère, chez les immigrants, que les conditions qu'ils doivent remplir pour entrer au Canada et l'évaluation de leurs titres de compétence au cours du processus d'admission ne sont pas conformes à la dévaluation de ces titres une fois qu'ils cherchent un emploi.

(David Ley, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 mars 2008)

Cet obstacle est bien connu et il a beaucoup retenu l'attention du public, y compris celle des gouvernements fédéral et provinciaux.

Le Comité a pris connaissance des efforts considérables que déploient les gouvernements fédéral et provinciaux et les organismes non gouvernementaux d'aide à l'établissement pour trouver aux nouveaux arrivants des emplois qui correspondent à leurs titres de compétences et à leur niveau de scolarité, et il a été mis au fait des obstacles qui continuent d'empêcher la reconnaissance des titres de compétences obtenus à l'étranger. Il salue ces efforts, notamment le rôle de coordination fédérale que joue le Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers afin de

La reconnaissance des titres de compétence obtenus dans d'autres pays est une étape essentielle de la sécurité économique de nombreux nouveaux arrivants. L'expérience de travail au Canada est un autre facteur important à cet égard.

travailler avec les centaines d'organisations professionnelles qui établissent les normes et les exigences au Canada. Un témoin a résumé le dilemme :

En général, les nouveaux immigrants ont des niveaux d'éducation et de certification professionnelle plus élevés qu'auparavant; du moins, c'est plus élevé que chez la famille canadienne moyenne. En outre, notre économie n'est pas en mesure d'absorber ces gens, leurs compétences et leur contribution à l'économie de façon adéquate.

(Frances Lankin, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 28 février 2008)

Comme le gouvernement fédéral a commencé à s'attaquer à ces problèmes, une recommandation figure dans la description des initiatives en question, plus loin dans la présente section du rapport.

Manque d'expérience au Canada

Le Comité est conscient que la reconnaissance des titres de compétences étrangers n'aboutit pas nécessairement à l'obtention d'un emploi, même dans le cas d'immigrants qualifiés :

La reconnaissance des titres de compétences ne garantit pas un emploi. Ce n'est pas parce qu'un immigrant détient un document qui décrit ses compétences qu'un employeur va l'embaucher. C'est là le nœud du problème. Le gouvernement fédéral applique des normes pour l'entrée au pays, pour la majeure partie, ne s'occupe pas du tout de l'embauche des immigrants. L'accès au marché du travail se fait essentiellement dans le secteur privé et dans le secteur public. Le gouvernement fédéral pourrait donner l'exemple à cet égard. La reconnaissance des titres de compétences n'est qu'un petit élément dans l'ensemble.

(Sarah Wayland, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 mars 2008)

Comme il a été mentionné dans une section précédente, les obstacles à l'emploi des nouveaux arrivants sont nombreux. Par exemple, des employeurs potentiels exigent souvent de l'expérience au Canada; il est alors pratiquement impossible pour les immigrants d'obtenir des emplois dans les domaines qui correspondent à leurs études ou à leur formation. Le racisme et la discrimination sont aussi des obstacles importants. Un mémoire présenté au Comité proposait :

*[...] que le gouvernement accorde une incitation aux entreprises qui donnent à un immigrant son **premier** emploi au Canada dans **son** domaine de compétence. Nous nous débarrasserions ainsi du jour au lendemain de cette réponse affreuse : « Vous n'avez pas d'expérience au Canada⁴⁰⁵. »*

Deux témoins experts ont proposé la même solution :

Nous avons entendu que nous devrions peut-être avoir des programmes de préparation à l'emploi. Nous fournirions un financement ou des subventions pour que les employeurs embauchent les personnes qui ont déjà les titres de compétence, mais manquent d'expérience au Canada. Elles pourraient alors, à tout le moins, entrer dans la profession en participant à ce programme de préparation à l'emploi. On peut espérer qu'elles pourraient acquérir l'expérience canadienne nécessaire pour faire avancer leur carrière dans ce domaine. Le gouvernement pourrait peut-être envisager la possibilité de financer des programmes de préparation à l'emploi pour ces professionnels.

(Avy Go, directrice, Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 mars 2008)

⁴⁰⁵ Nick Noorani, opinion de Nick Noorani à propos de *Pauvreté, logement et sans-abrisme : enjeux et options*, mémoire présenté au Comité, p. 3.

[N]ous allons devoir vraiment faire nôtre l'idée d'étudier des mesures incitatives. Nous devons examiner des questions comme l'équité en emploi, mais nous devons également disposer de mesures incitatives qui vont au-delà de ce cadre. [...] Il faut que nous soyons en mesure de dire aux employeurs que notre avenir passe par l'immigration. Comme gouvernement et comme pays, c'est ce que vous devez prendre en compte. [...] [N]ous allons devoir prendre une inspiration profonde et dire oui, nous allons devoir donner un peu d'argent à certains employeurs du secteur privé.

(Debbie Douglas, directrice exécutive, Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 6 mai 2009)

Le Comité croit que le gouvernement fédéral est responsable dans une certaine mesure d'aider les immigrants à réussir sur le marché du travail, surtout ceux choisis comme travailleurs qualifiés. Une mesure incitative à l'intention des employeurs pourrait favoriser l'emploi de nouveaux arrivants et aider ceux-ci à surmonter les obstacles liés à l'expérience au Canada et au racisme. Le gouvernement fédéral devrait étudier l'instauration d'un crédit d'impôt pour les employeurs qui offrent leur premier emploi aux nouveaux arrivants. Le Programme québécois d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi est un modèle intéressant à cet égard.

Recommandation 59

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral instaure un crédit d'impôt pour les employeurs qui procurent aux nouveaux arrivants leur premier emploi dans leur domaine de compétences.

Accès à des revenus

Parrainage

Pour assurer la réunification des familles, des membres de la famille d'un nouvel arrivant qui sont déjà établis au Canada sont tenus de le « parrainer ». Conformément à une entente de parrainage ayant force obligatoire, le parrain accepte la responsabilité du nouvel arrivant pour une période de dix ans. Si celui-ci demande et reçoit des prestations d'une vaste gamme de programmes de sécurité du revenu, y compris l'aide sociale, le parrain est juridiquement responsable de rembourser les fonds reçus. Voilà qui explique vraisemblablement la sous-représentation des nouveaux arrivants parmi les bénéficiaires de l'aide sociale, comme l'a expliqué un témoin :

Les immigrants qui sont parrainés par un membre de leur famille pour une période de dix ans après leur arrivée au Canada sont plus vulnérables à la pauvreté et à des problèmes plus graves encore selon leurs relations avec leur parrain et la santé de celui-ci.

En Colombie-Britannique, 3,5 % de la population a demandé sur sa déclaration d'impôt de 2005 à bénéficier de l'aide sociale. Au sein de la collectivité des immigrants, c'est-à-dire des gens qui ne sont pas nés au Canada, ce pourcentage n'était que de 1,5 %. C'est une statistique extraordinaire lorsqu'on réalise qu'il s'agit là d'un groupe dont les revenus moyens sont faibles et qui ne touche cependant que des taux très faibles d'aide sociale. Nous devrions nous demander très sérieusement ce que cela signifie.

(Dan Hiebert, professeur de géographie, Université de la Colombie-Britannique, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 6 mai 2009)

Sécurité de la vieillesse/Supplément de revenu garanti (SV/SRG)

La Sécurité de la vieillesse est souvent considérée comme l'équivalent d'un « supplément de revenu garanti » pour les Canadiens de plus de 65 ans sans que ne soient pris en compte les autres sources ou niveaux de revenu, sauf bien souvent dans le cas des immigrants.

Exigence de résidence

Les immigrants admis au Canada comme demandeurs de la catégorie du regroupement familial depuis moins de 10 ans ne sont pas admissibles à la SV. Cette exigence de résidence a été décrite comme « une grave défaillance du système dont de nombreux immigrants âgés sont victimes⁴⁰⁶ ».

Ententes du Canada avec d'autres pays

Le Canada a conclu avec certains pays des accords de sécurité sociale prévoyant le versement de prestations de la SV (et éventuellement du Régime de pensions du Canada) par le Canada ou le pays d'origine à des aînés qui n'ont pas vécu au Canada pour la période exigée⁴⁰⁷. Ce ne sont toutefois pas tous les immigrants qui peuvent profiter de ces accords :

Les gens qui viennent de Chine, d'Inde, du Pakistan et de Russie, des pays qui ont compté au cours de la dernière décennie parmi les dix nous ayant donné le plus d'immigrants, et les immigrants âgés qui arrivent, ont essentiellement bénéficié, parmi la gamme de nos politiques en matière d'immigration, des mesures visant à permettre le regroupement familial. Comme ces gens ne sont pas en mesure de travailler au Canada et comme le Canada n'a pas conclu d'entente avec ces pays d'origine, ils ne bénéficient pas de nos régimes de retraite. Cela impose une charge indue aux familles qui arrivent.

(Debbie Douglas, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 6 mai 2009)

Règle des 40 ans

De plus, pour être admissible aux prestations maximales de la SV, une personne doit avoir vécu au Canada pendant 40 ans après l'âge de 20 ans. Conformément à la réglementation actuelle, quiconque atteint 65 ans, mais n'a pas vécu au Canada pendant cette période de 40 ans ne recevra jamais les prestations maximales⁴⁰⁸.

Dans son rapport final, le Comité sénatorial spécial sur le vieillissement a attiré l'attention sur le fait que les restrictions imposées pour l'accès aux programmes contribuent à la pauvreté des nouveaux arrivants et il a formulé une recommandation à cet égard⁴⁰⁹. Le Comité spécial fait également mention de l'injustice qui réside dans le fait de refuser aux personnes ayant vécu assez longtemps au Canada pour devenir citoyens l'accès à un programme offert à tous les Canadiens quelle qu'en soit la situation. Le Comité reprend la recommandation du Comité sénatorial spécial sur le vieillissement et reconnaît que la mesure contribuerait à une réduction globale de la pauvreté chez les nouveaux arrivants, notamment en ce qui a trait à la SV/SRG :

⁴⁰⁶ Alternative Planning Group, *Citizenship Matters: Re-examining Income (In)Security of Immigrant Seniors*, Wellesley Institute, mai 2009, p. 6.

<http://www.wellesleyinstitute.com/files/APG%20report%20final.pdf>, consulté le 23 août 2009.

⁴⁰⁷ Service Canada, *Les accords de sécurité sociale du Canada avec d'autres pays*, <http://www.rhdcc.gc.ca/fra/psr/piae/accordsoc.shtml>, consulté le 23 août 2009.

⁴⁰⁸ Alternative Planning Group, p. 6.

⁴⁰⁹ Comité sénatorial spécial sur le vieillissement, *Rapport final*, p. 36.

Recommandation 60

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral réduise à trois ans la période d'immigration parrainée, actuellement de 10 ans, selon le modèle des règles sur le parrainage conjugal, et qu'il modifie en conséquence les conditions de résidence ouvrant droit à des prestations mensuelles en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

Soutien du revenu des réfugiés

Les réfugiés réétablis peuvent être admissibles à une aide financière dans le cadre du Programme d'aide au rétablissement (PAR) pour une période maximale d'un an dans les cas ordinaires et de deux ans dans les cas de personnes présentant des besoins spéciaux dont le rétablissement se fait grâce au Programme de parrainage d'aide conjointe (PAC).

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* en 2002, le gouvernement a accordé plus d'importance au besoin de protection qu'à la capacité de s'établir financièrement au Canada lorsqu'il a choisi des réfugiés voulant se rétablir. Ce changement d'orientation explique dans une certaine mesure les caractéristiques changeantes des réfugiés réétablis qui ont, depuis 2002, des besoins plus nombreux et variés que les réfugiés précédents⁴¹⁰. Ainsi, des chercheurs de la Colombie-Britannique ont constaté que les réfugiés recevant l'aide du gouvernement sont de plus en plus souvent des personnes ayant des problèmes de santé qui ont subi des séjours prolongés dans des camps de réfugiés, et que beaucoup d'entre eux ont très peu d'instruction et un faible niveau d'alphabétisation⁴¹¹.

Compte tenu de la situation de pauvreté que vivent les réfugiés réétablis et des multiples obstacles qu'ils doivent surmonter pour assurer leur autonomie et leur intégration, le Programme d'aide au rétablissement est un outil stratégique précieux dont dispose le gouvernement fédéral pour accroître la sécurité économique de ce groupe vulnérable :

[L]e Canada choisit des réfugiés qui sont dans cette situation depuis longtemps, des gens qui font face à des défis considérables. Il faudra beaucoup de temps à ces gens pour s'intégrer complètement à la société canadienne. Nous devrions adapter nos programmes sociaux et nos programmes de logement pour en tenir compte. Lorsque le Canada a choisi en 2002, pour sélectionner les réfugiés à faire venir au Canada, de faire ce qu'il fallait en accordant plutôt la priorité à leurs besoins qu'à leurs facultés d'adaptation, les budgets affectés à l'intégration sociale de cette population n'ont pas augmenté. Ce fut là une erreur de politique publique qu'il faut corriger.

(Dan Hiebert, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 6 mai 2009)

Le Comité craint que cette période d'aide ne soit pas suffisante pour permettre aux familles de réfugiés de s'établir au Canada et d'y devenir financièrement autonomes. Des réfugiés eux-mêmes ont formulé des observations semblables lors d'une évaluation du Programme d'aide au rétablissement (PAR) en Ontario; ils ont accordé à l'aide financière la moins

⁴¹⁰ CIC, *Rapport ministériel sur le rendement, 2007-2008*, p. 37.

⁴¹¹ Gulalai Habib, *Government-Assisted Refugee Settlement in B.C.*, présentation au Metropolis BC Policy Research Symposium, novembre 2008, http://www.riim.metropolis.net/knowledge/ppt/Habib_Metropolis%20BC%20Symposium%20%5BNov702008%5D.ppt, consulté le 22 mai 2009.

bonne note parmi les programmes du PAR et ils ont expliqué les difficultés que le faible niveau d'aide a entraîné pour leur famille⁴¹².

Recommandation 61

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fasse passer la période d'admissibilité des réfugiés au Programme d'aide au rétablissement à deux ans dans les cas ordinaires et à quatre ans dans les cas visés par le Programme de parrainage d'aide conjointe.

Remboursement du prêt lié au déplacement

Le Comité a appris que, lorsque le gouvernement fédéral parraine des réfugiés et les amène au Canada, le coût de leur déplacement est considéré comme un prêt que ces nouveaux arrivants doivent rembourser, souvent avant d'être pleinement intégrés sur le plan économique. Bien que ce groupe soit admissible à l'aide sociale, le Comité a constaté (et traité précédemment dans le présent rapport) que le revenu de ces réfugiés est insuffisant pour payer des dépenses mêmes modestes et encore moins pour rembourser une dette importante. Un témoin a décrit la situation dans laquelle se trouvent les réfugiés :

Je trouve tragique que le programme d'aide aux réfugiés du gouvernement impose à ceux que l'on fait venir au Canada de rembourser le coût de leur voyage. Cela signifie concrètement qu'une famille qui vient d'un autre pays et qui s'est installée dans une ville canadienne reçoit, six mois après son arrivée, une facture qui constitue pour elle une dette très importante. Celle-ci doit être remboursée à même les prestations d'aide sociale, parce qu'elle doit l'être avant même que les gens aient eu la possibilité de se trouver un emploi ou de s'intégrer économiquement à la société canadienne.

Cela impose une charge énorme à ces ménages de réfugiés, qui bénéficient de l'aide de notre gouvernement, et cela pénalise leurs modes de vie. J'aimerais que votre comité s'efforce de convaincre le gouvernement du Canada que ce n'est pas là une bonne politique. Elle met ces gens dans une situation trop défavorable.

(Dan Hiebert, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 6 mai 2009)

Recommandation 62

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral établisse un calendrier de remboursement et un programme de radiation de la dette liée au déplacement des réfugiés parrainés par le gouvernement, et que ces mesures tiennent compte de la période nécessaire à l'intégration et du revenu du ménage au moment de l'obtention d'un emploi.

Obstacles à la formation

Le Comité a appris que dans de nombreux cas, les obstacles à la formation sont dus au fait que le financement fédéral est axé (pas exclusivement toutefois) sur la formation offerte dans le cadre du régime de l'assurance-emploi. Nombreux sont ceux qui n'y ont pas accès (le

⁴¹² Power Analysis Inc, Evaluation of the Resettlement Assistance Program: Final Report, janvier 2002, p. 74.

problème est traité plus avant dans une autre partie du rapport), et plus particulièrement, les nouveaux arrivants, qui n'ont pas encore travaillé au Canada⁴¹³.

Notre problème avec les immigrants, et en particulier en Ontario, est que non seulement la plupart d'entre eux, en particulier les femmes, occupent des emplois atypiques [...] Mais les immigrants ne sont même pas admissibles au programme de recyclage.

(Debbie Douglas, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 6 mai 2009)

Certaines des solutions à ces problèmes font partie des pratiques prometteuses énoncées dans la présente section, et d'autres sont présentées dans les recommandations de la section Cause commune du présent rapport.

Pratiques prometteuses

Services d'aide à l'établissement

Le Comité a constamment entendu parler de l'importance des services offerts par les organisations non gouvernementales partout au Canada afin d'aider les nouveaux arrivants à avoir accès aux programmes et aux services auxquels ils ont droit, notamment des services de soutien du revenu et d'aide en matière de logement pour les réfugiés et des services de soutien linguistique pour les immigrants. Le Comité traitera de ces services plus en profondeur dans la prochaine partie de son étude sur les villes, mais il souhaite souligner l'importance et l'utilité de ces organisations pour ce qui est de favoriser l'intégration à l'emploi et aux collectivités des nouveaux arrivants.

Partout au Canada, des organismes communautaires aident les nouveaux arrivants à s'établir au pays, mais peuvent rarement leur offrir l'appui nécessaire pour qu'ils en viennent à participer pleinement à la vie sociale et économique des villes canadiennes.

Initiatives de reconnaissance des titres de compétences

Le Comité est conscient que le gouvernement fédéral accorde beaucoup d'attention et de fonds à ce dossier afin d'encourager, de favoriser et de coordonner les processus et les politiques visant à reconnaître la scolarité et les titres de compétences des nouveaux arrivants au Canada. Compte tenu des centaines d'organismes professionnels et gouvernementaux intervenant dans l'établissement et l'administration des titres de compétences des Canadiens, et du fait que chaque organisme a un rôle à jouer pour assurer l'évaluation des titres de compétences des immigrants et des réfugiés, il ne s'agit pas d'une mince tâche.

En dépit des préoccupations du Comité relatives aux obstacles persistants, les efforts que déploie actuellement le Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers (CIC et RHDCC) sont importants et utiles. Le Comité salue le gouvernement fédéral pour l'engagement qu'il a pris en 2009 d'établir un cadre de référence permettant d'accélérer l'évaluation et la reconnaissance des compétences étrangères, et pour ses efforts continus afin d'activer la reconnaissance des titres de compétences des nouveaux arrivants.

⁴¹³ Sarah Wayland, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 mars 2008; Debbie Douglas, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 6 mai 2009.

Recommandation 63

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral intensifie ses travaux avec les gouvernements provinciaux et d'autres organismes concernés afin de terminer et de mettre en œuvre un cadre de référence pour la reconnaissance des titres de compétences acquis à l'étranger et qu'il en fasse rapport tous les ans au Parlement.

Programmes de transition

Le Comité a entendu des témoignages sur le rôle des programmes de transition pour aider les nouveaux arrivants à trouver un emploi convenable lorsqu'ils viennent s'établir au Canada⁴¹⁴. Ces programmes comportent des services de mentorat et de formation spécialisée visant à accélérer la reconnaissance des titres de compétences de certains métiers et certaines professions, de même que d'autres services de soutien. Le succès des programmes primés⁴¹⁵ offerts par le Toronto Region Immigrant Employment Council, qui fait appel aux employeurs pour la conception et l'exécution des programmes, n'est plus à démontrer.

Recommandation 64

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral appuie les programmes de transition, notamment pour les immigrants qui ont acquis une qualification professionnelle dans leur pays d'origine, au moyen d'ententes et de fonds d'aide à l'établissement des immigrants.

5.4 Chefs de famille monoparentale

Aperçu

Selon Statistique Canada, 72 % du revenu total des familles monoparentales provenaient des gains d'emploi⁴¹⁶, mais le tableau ci-dessous montre que le revenu médian inférieur des familles monoparentales est plus bas que celui des autres types de familles de plus d'une personne au fil du temps, et ce, malgré l'augmentation du revenu ces dernières années. Bien que d'aucuns soutiennent avec force que l'emploi est la condition nécessaire pour réduire la pauvreté, voire l'éliminer, chez les chefs de famille monoparentale, Statistique Canada indique que les travailleurs chefs de famille monoparentale (ainsi que les personnes seules) couraient deux ou trois fois plus le risque de sombrer dans la pauvreté que les travailleurs des autres types de familles⁴¹⁷.

Les chefs de famille monoparentale ont un revenu inférieur à tout autre type de famille de deux personnes ou plus, y compris les couples de personnes âgées.

⁴¹⁴ Avy Go, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 mars 2008.

⁴¹⁵ *TRIEC receives Ontario's Newcomer Champion Award*, 23 juin 2009, <http://www.triec.ca/news/story/195>, consulté le 18 septembre 2009.

⁴¹⁶ Statistique Canada, *Regard sur le marché du travail canadien, 2007, 2009*, p. 78, <http://www.statcan.gc.ca/pub/71-222-x/71-222-x2008001-fra.pdf>, consulté le 17 juillet 2009.

⁴¹⁷ Dominique Fleury et Myriam Fortin, *Lorsque travailler ne suffit pas afin d'échapper à la pauvreté : une analyse de la pauvreté chez les travailleurs au Canada*, RHDSC, août 2006, p. 40, <http://www.hrsdc.gc.ca/fra/sm/ps/dsc/fpcr/publications/recherche/sp-630-06-06/sp-630-06-06.pdf>, consulté le 17 juillet 2009.

Tableau 2 - Revenu médian après impôt, selon le type de famille économique⁴¹⁸

	1986	1996	2006
	\$ constants de 2006		
Familles économiques, deux personnes ou plus	51 500	49 100	58 300
Familles de personnes âgées	34 600	35 800	42 400
Couples mariés seulement	30 500	35 000	41 400
Ensemble des autres familles de personnes âgées	45 900	38 100	46 800
Familles autres que celles de personnes âgées	54 000	52 000	62 000
Couples mariés seulement	49 700	48 500	57 900
Familles biparentales avec enfants	56 800	56 200	67 900
Couples mariés avec d'autres personnes apparentées	72 900	71 900	88 800
Familles monoparentales	25 300	23 400	34 900
Ensemble des autres familles autres que de personnes âgées	43 300	47 700	55 300
Personnes seules	19 900	18 500	22 800
Hommes âgés	17 800	19 400	22 100
Femmes âgées	16 200	17 800	20 500
Autres hommes que des hommes âgés	24 500	20 600	26 300
Autres femmes que des femmes âgées	21 300	16 600	21 500

Source : Statistique Canada, CANSIM, tableau 202-0605.

Des intervenants et des représentants municipaux ont fait part au Comité de cette tendance qui caractérise les familles monoparentales à faible revenu dans leurs villes et ils lui ont signalé les difficultés particulières auxquelles ces familles font face :

[...] comme la famille a évolué depuis les années 1950 et 1960, chaque recensement révèle un accroissement du nombre de familles monoparentales dirigées par des femmes à Saint John. En conséquence, comme la majorité de ces familles monoparentales ne peuvent pas échapper à la pauvreté, le taux d'enfants de Saint John qui vivent dans la pauvreté continue d'augmenter.

(Tom Gribbons, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 13 juin 2007)

En 2004, plus du tiers des chefs de famille monoparentale vivaient sous le seuil de la pauvreté, selon les Mesures de la pauvreté fondées sur un panier de consommation⁴¹⁹. La figure ci-dessous, fournie par un témoin, illustre la baisse des revenus provenant de l'aide sociale offerte aux chefs de famille monoparentale, principalement des femmes. Ceci peut expliquer en partie le taux de pauvreté élevé.

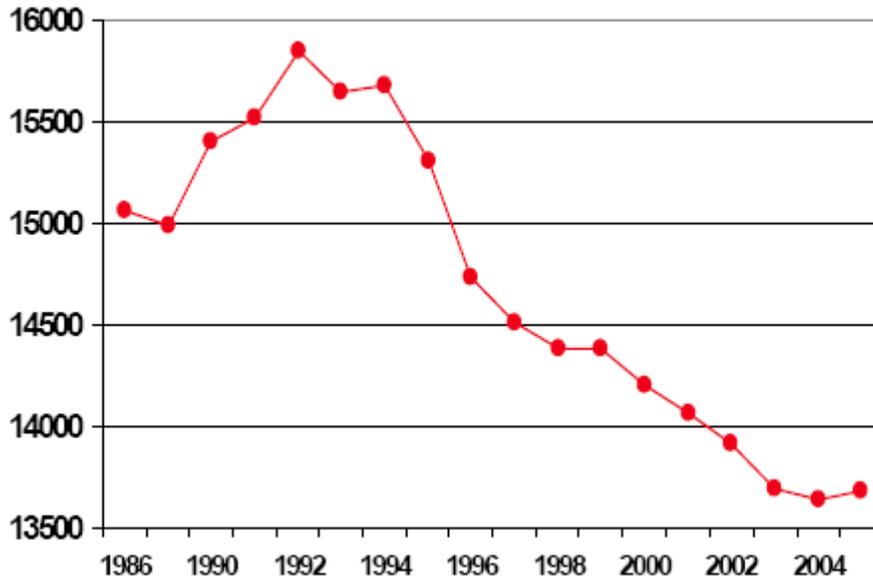
En 2004, plus du tiers des chefs de famille monoparentale vivaient sous le seuil de pauvreté.

⁴¹⁸ Statistique Canada, *Un coup d'œil sur le Canada 2009*, p. 10,

http://www45.statcan.gc.ca/2009/cgco_2009_007-fra.htm, consulté le 17 juillet 2009.

⁴¹⁹ Nathan Laurie, 2007, p. 28.

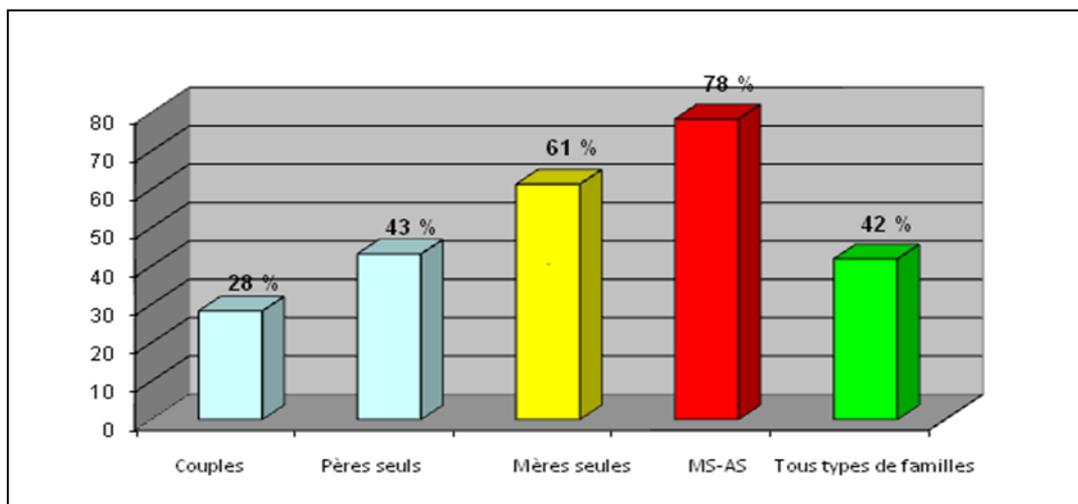
Figure 20 – Revenus nationaux de bien-être social des parents seuls au fil du temps⁴²⁰



Source : Données de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, Dunn et Caragata, 2008

Les chefs de famille monoparentale, en particulier les femmes, ont plus de mal à se loger à un prix abordable que les autres types de familles. La figure ci-dessous montre que la proportion de femmes chefs de famille monoparentale qui dépendent de l'aide sociale et qui ont un besoin impérieux en matière de logement est encore plus élevée que pour les autres femmes chefs de famille monoparentale.

Figure 21 – Pourcentage de familles ayant un besoin impérieux en matière de logement⁴²¹



⁴²⁰ Leah Caragata, mémoire présenté au Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 2 avril 2009.

⁴²¹ *Ibid.*

Les politiques et les programmes qui revêtent de l'importance pour ce groupe ne visent pas uniquement les chefs de famille monoparentale, sauf pour l'établissement des taux de prestations d'aide sociale par les gouvernements des provinces et des territoires. Le Comité est toutefois conscient que certains programmes ont une importance particulière pour ce groupe (p. ex. investissement dans le développement de la petite enfance, bonification de la Prestation nationale pour enfants et de la Prestation fiscale pour le revenu de travail, et meilleures possibilités d'éducation et de formation). Il a d'ailleurs formulé des recommandations à l'égard de ces programmes dans la section 2 du présent rapport.

5.5 Autochtones

Compétence

Les questions d'ordre juridique et de compétence constitutionnelle qui touchent la responsabilité envers les Autochtones, par opposition aux autres groupes sous-représentés, sont chaudement débattues au Canada depuis de nombreuses années et à de maintes occasions, ce qui rend incertain le sort d'une partie d'entre eux.

Selon l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, « “peuples autochtones du Canada” s'entend notamment des Indiens, des Inuits et des Métis du Canada ». Malgré cette large définition constitutionnelle, le gouvernement fédéral estime que sa responsabilité, sauf quelques exceptions, s'étend uniquement aux Indiens vivant dans les réserves, alors que les gouvernements provinciaux ont une responsabilité générale envers les Autochtones vivant à l'extérieur des réserves. Ni le gouvernement fédéral ni les gouvernements provinciaux n'acceptent une responsabilité particulière à l'égard des Métis et des Indiens non inscrits. Par conséquent, les Indiens inscrits sont admissibles à un ensemble de programmes et de services fédéraux offerts par divers ministères et organismes fédéraux. Des programmes fédéraux, quoique de moindre envergure, destinés aux Indiens inscrits hors réserve leur sont également offerts. L'éventail disparate de programmes et de services offerts aux Autochtones fait l'objet d'un grief depuis longtemps.

Le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* offre un fondement constitutionnel non équivoque pour la responsabilité fédérale à l'égard des membres des Premières nations qui vivent dans les réserves. Le gouvernement fédéral endosse la responsabilité première envers eux, mais convient qu'il n'a pas compétence exclusive en la matière. Le paragraphe 91(24) ne précise pas le statut des Métis et des Indiens non inscrits. Le gouvernement fédéral maintient qu'il n'a pas de responsabilité exclusive à l'égard de ces groupes et que ses responsabilités financières envers eux sont donc limitées⁴²².

En ce qui concerne le débat sur les pouvoirs fédéraux et provinciaux dans de nombreuses sphères de la politique sociale, des témoins se sont dits exaspérés par le manque de coordination :

[...] les ministres et les ministères fédéraux et provinciaux débattent depuis presque un demi-siècle la question de savoir qui est chargé des affaires autochtones. La Commission royale a proposé de résoudre cette question.

⁴²² Calvin Hanselmann et Roger Gibbins, « Another Voice Is Needed: Intergovernmentalism in the Urban Aboriginal Context », dans *Canada: The State of the Federation*, 2003, p. 79.

Il faut la résoudre une bonne fois pour toutes et [...] il faut la résoudre avec l'apport des peuples autochtones. Cinquante ans de débat, ça commence à être trop long.

(Evelyn Peters, professeur, Université de la Saskatchewan, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 3 avril 2008)

Des témoins ont également signalé au Comité qu'ils ne perdent pas leur statut d'Indien s'ils quittent une réserve pour s'établir dans une autre collectivité et que le gouvernement fédéral devrait alors conserver sa responsabilité envers eux :

Il faut reconnaître aussi un autre fait : ce n'est pas simplement parce que nous quittons la réserve que nous perdons notre qualité de Première nation ou je ne sais quoi et, si nous vivons dans la réserve, nous ne faisons habituellement pas face à de la discrimination. C'est lorsque nous la quittons que cela arrive. C'est à ce moment-là que les problèmes commencent à se poser, et ce sont des problèmes importants qui découlent de ce phénomène en particulier.

(Charlie Hill, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 5 juin 2009)

Aperçu

Comme la présente étude porte sur les grandes villes canadiennes et que les communautés autochtones des territoires du nord ou des réserves n'y sont pas établies, le Comité s'est penché sur les Autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves. En 2006, Statistique Canada a indiqué que, pour la première fois, plus de la moitié de la population autochtone (54 %) vivait en milieu urbain. La population autochtone urbaine se compose en grande partie de jeunes et se concentre dans les villes de l'Ouest, où elle représente une proportion considérable de la population. La concentration d'Autochtones est particulièrement élevée à Winnipeg, Saskatoon, Regina, Edmonton et Prince Albert.

On a dit au Comité que certains peuples autochtones vivant dans les villes s'intègrent à des collectivités et à des milieux de travail de la classe moyenne⁴²³. Même si divers indicateurs socioéconomiques révèlent que les Autochtones en milieu urbain se tirent généralement mieux d'affaire que leurs compatriotes des réserves, les statistiques sont rarement encourageantes. En 2000, le Conseil canadien de développement social a constaté que les Autochtones en milieu urbain couraient au moins deux fois plus de risque que leurs compatriotes non autochtones de vivre dans la pauvreté. Selon une autre étude, plus de la moitié des ménages autochtones en milieu urbain vivaient sous le seuil de faible revenu⁴²⁴. L'incidence de la pauvreté au sein de la population autochtone urbaine est la plus élevée dans les villes de l'Ouest. C'était le cas notamment à Winnipeg, à Saskatoon et à Regina, où des taux de pauvreté très élevés ont été enregistrés pour les Autochtones.

Les Autochtones qui quittent les réserves ou les terres ancestrales sont plus à risque de subir de la discrimination et de vivre dans la pauvreté; ils sont également exposés à la modification des services qui leur sont offerts et des avantages liés à leur statut.

⁴²³ Douglas Durst, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 avril 2009.

⁴²⁴ Andrew Siggner, « Difficultés associées à l'évaluation des conditions démographiques et socio-économiques de la population autochtone urbaine », *Des gens d'ici – Les Autochtones en milieu urbain*, sous la direction de David Newhouse et d'Evelyn Peters, Projet de recherche sur les politiques, 2003, p. 129.

Il est clair que les Autochtones en milieu urbain, comme les autres, forment un groupe hétérogène. Leur revenu varie considérablement, de même que leurs niveaux de scolarité et leurs situations d'emploi. Depuis quelques années, dans certaines villes, les taux de fréquentation scolaire des Autochtones qui vivent en milieu urbain et qui sont âgés de 14 à 19 ans⁴²⁵ et les taux d'obtention d'un diplôme⁴²⁶ rejoignent les taux des non-Autochtones en milieu urbain. Une proportion grandissante d'Autochtones en milieu urbain a un revenu d'au moins 40 000 \$⁴²⁷. Dans l'ensemble, toutefois, une proportion beaucoup plus grande d'Autochtones établis dans des villes est pauvre comparativement aux citoyens non autochtones⁴²⁸.

En 2001, partout au Canada, les taux d'emploi des Autochtones étaient de dix points de pourcentage inférieurs à ceux des non-Autochtones.

Les Autochtones en milieu urbain sont surreprésentés dans bien des groupes ayant des niveaux de pauvreté élevés, qu'ils soient autochtones ou non. Par exemple, la pauvreté guette beaucoup plus les familles monoparentales en général que les ménages comptant deux parents, mais le risque est encore plus grand pour les familles monoparentales autochtones. La figure ci-dessous indique les taux applicables à certaines villes.

Selon de récentes recherches, dans les quatre provinces de l'ouest, les étudiants autochtones sont surreprésentés dans le groupe des personnes n'ayant pas terminé leurs études secondaires et ils sont largement sous-représentés parmi les personnes ayant fait des études universitaires⁴²⁹. Dans ces provinces, les Autochtones sont sous-représentés parmi les personnes ayant un emploi (figure 23 ci-dessous). Dans l'ensemble du Canada, les Autochtones sont trois fois plus susceptibles d'être sans emploi⁴³⁰.

⁴²⁵ Andrew J. Siggner et Rosalinda Costa, *Situation des peuples Autochtones dans les régions métropolitaines de recensement 1981 à 2001*, Statistique Canada, 2005, p. 28, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-613-m/89-613-m2005008-fra.pdf>, 25 mars 2008.

⁴²⁶ John Lorinc, « Making Space for Urban Aboriginals », dans *The New City: How the Crisis in Canada's Urban Centres Is Reshaping the Nation*, Penguin Canada, 2006, p. 138.

⁴²⁷ Katherine A.H. Graham et Evelyn Peters, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, document de travail F|27, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002, p. 31.

⁴²⁸ Evelyn Peters, « Geographies of Urban Aboriginal People in Canada: Implications for Urban Self-Government », dans *Canada: The State of the Federation 2003 – Reconfiguring Aboriginal-State Relations*, sous la direction de Michael Murphy, McGill-Queens University Press, 2003, p. 42.

⁴²⁹ Ben Brunnen, *Achieving Potential: Towards Improved Labour Market Outcomes for Aboriginal People*, Building the New West Project Report #19, Canada West Foundation, 2003, p. 9.

⁴³⁰ *Ibid.*, p. 7.

Figure 22 – Pourcentage d'enfants de moins de 15 ans dans des familles monoparentales, dans certaines villes, 2001⁴³¹

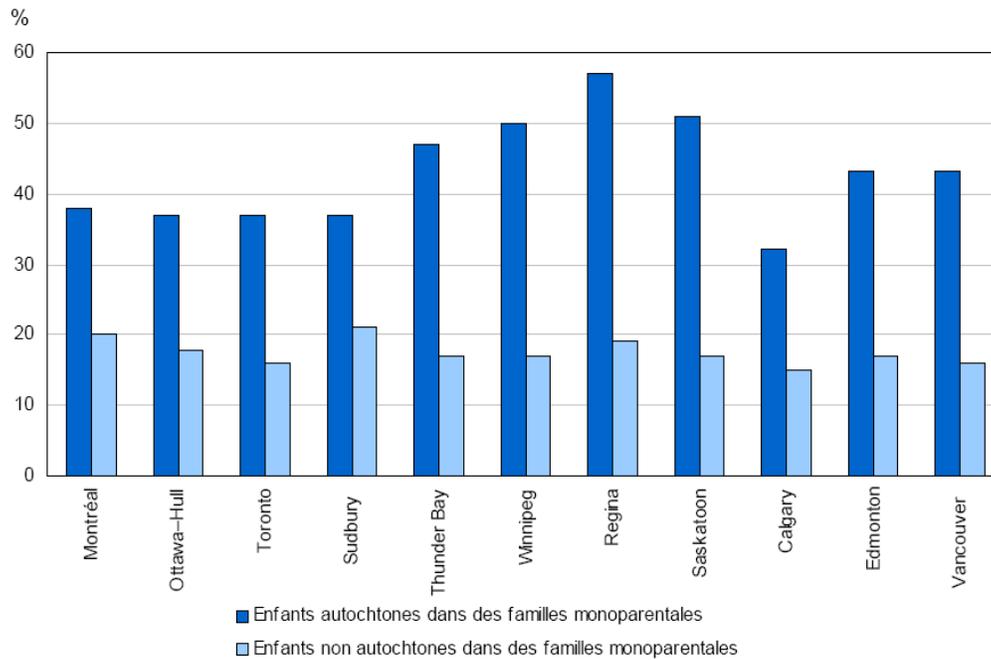
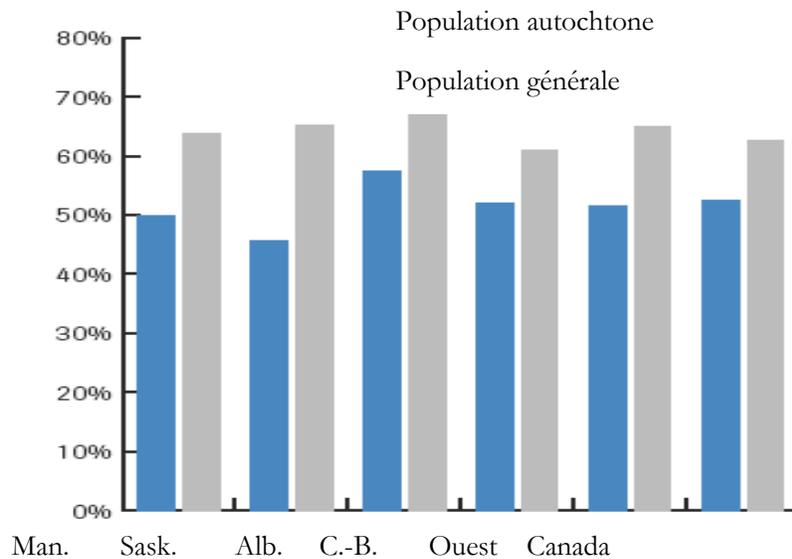


Figure 23 – Taux d'emploi, recensement de 2001⁴³²



Source : Recensement, Statistique Canada

La Commission royale sur les peuples autochtones a constaté que les Autochtones en milieu urbain ne reçoivent pas autant de services de santé et de services sociaux, et ce, à trois

⁴³¹ Siggner et Costa (2005), p. 36.

⁴³² Brunnen, 2003, p. 6.

égards. Bien qu'en théorie ils soient admissibles aux services offerts à la population en général, des conflits de compétence (dont il est question plus loin) et l'accès à des programmes et à des services adaptés à la culture (également abordés plus loin) donnent souvent lieu à un éventail et à un niveau de services inadéquats pour ce segment de population⁴³³. En outre, il arrive souvent que les Indiens inscrits qui vivent à l'extérieur des réserves ne peuvent se prévaloir du même niveau de service.

Enfin, les Autochtones en milieu urbain sont parmi ceux qui ont le plus de mal à trouver un logement abordable et à assurer leur sécurité; ils se concentrent de plus en plus dans les grands centres urbains, en particulier Vancouver, Winnipeg, Toronto, Calgary et Edmonton. Les obstacles qui empêchent les Canadiens à faible revenu d'avoir accès à un logement adéquat sont exacerbés, dans le cas des Autochtones, par le racisme, par un taux de mobilité élevé et par le manque d'expérience nécessaire pour faire face à la complexité de la vie urbaine. Vu l'effet combiné de ces facteurs, des témoins considèrent qu'il faut accorder une priorité absolue au logement pour les Autochtones :

Parmi tous les problèmes liés au logement — c'est-à-dire dans les réserves, à l'extérieur de celles-ci et dans les régions urbaines du Canada —, la question du logement chez les Autochtones est la première que nous devrions régler. Le manque de logements est chez eux tellement plus grave que chez les autres groupes qui composent notre société. Un peu partout dans le monde, on accuse le Canada de négligence dans ce dossier, et on a raison de le faire.

(John Anderson, directeur, Affaires gouvernementales, Association des coopératives du Canada, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 21 novembre 2007)

Problèmes persistants

Ententes relatives à la compétence

Les différends en matière de compétence se répercutent directement sur les membres des Premières nations qui quittent les réserves pour les centres urbains. Ils perdent ainsi leur droit aux prestations de santé, non assurées, incluant les médicaments sur ordonnance et les soins dentaires. Bien qu'ils deviennent admissibles à l'aide sociale et aux programmes de services sociaux de la province, un témoin a décrit la complexité du système :

L'accès aux services est l'une des questions les plus difficiles qui se posent dans le cas des Autochtones handicapés ou des mères ayant des enfants handicapés. Des choses telles que les services de santé non assurés peuvent causer de sérieux problèmes aux personnes qui se trouvent dans cette situation.

Une chose très simple, comme le fait pour une mère d'obtenir des lunettes pour son enfant, peut se transformer en cauchemar parce qu'il faut faire la navette entre les bureaux de la bande, les services de santé fédéraux pour les Indiens et les autorités provinciales. Dans certains cas, les mères n'ayant pas le statut d'Indiennes inscrites sont beaucoup mieux servies parce qu'elles peuvent recourir directement aux différents programmes provinciaux.

(Douglas Durst, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 avril 2009)

Des témoins, dont un est cité au début de la présente section, croient que les membres des Premières nations ne perdent pas leur statut s'ils quittent la réserve pour aller s'établir dans

⁴³³ Résumé dans Hanselmann et Gibbins, p. 80.

d'autres collectivités et ils croient aussi que le gouvernement fédéral devrait conserver sa responsabilité à leur égard.

Financement insuffisant pour le logement hors réserve

L'un des groupes les plus touchés par les problèmes de logements sont les Canadiens autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves et qui s'établissent de plus en plus dans des grands centres urbains, notamment à Vancouver, à Winnipeg, à Regina, à Toronto, à Calgary et à Edmonton. Dans le dossier du logement et des services pour les Autochtones, les autorités législatives et exécutives fédérales se sont toujours principalement attardées aux membres des Premières nations dans les réserves. Pour ce qui est du logement hors réserve, le gouvernement dit fournir une aide fondée sur des politiques et non sur un droit conféré par traité. Le gouvernement fédéral offre bien aux Autochtones hors réserve des programmes, quoique de moindre envergure, mais ces programmes reposent encore sur des politiques.

De 1953 à 1993, presque tous les projets fédéraux de logement à prix modique dans le secteur sans but lucratif⁴³⁴ étaient financés au moyen de quatre programmes fédéraux-provinciaux en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation*; ces programmes prévoyaient des subventions de capital ou de fonctionnement pour différents types de projets. Le Programme de logement des Autochtones en milieu urbain en était un. Des fonds ont été accordés pour la dernière fois en 1992 à de nouveaux projets réalisés dans le cadre de ce programme. Pendant les 30 années d'existence du programme, moins de 20 000 unités ont été aménagées, dont 11 000 dans des villes et des municipalités. Le gouvernement fédéral offre encore des subventions de fonctionnement pour des projets d'habitation déjà approuvés dans le secteur non lucratif, mais depuis la fin de 1993, il n'a pas financé de nouveaux projets dans le cadre du programme.

En 1996, le gouvernement fédéral a fait le nécessaire pour transférer aux provinces et aux territoires la responsabilité administrative du logement social, incluant le logement autochtone hors réserve. En Ontario, la responsabilité de la gestion de la partie encore active du Programme de logement des Autochtones en milieu urbain a été confiée aux municipalités. Les subventions sont versées uniquement une fois l'hypothèque payée, après quoi les groupes autochtones doivent se débrouiller par eux-mêmes.

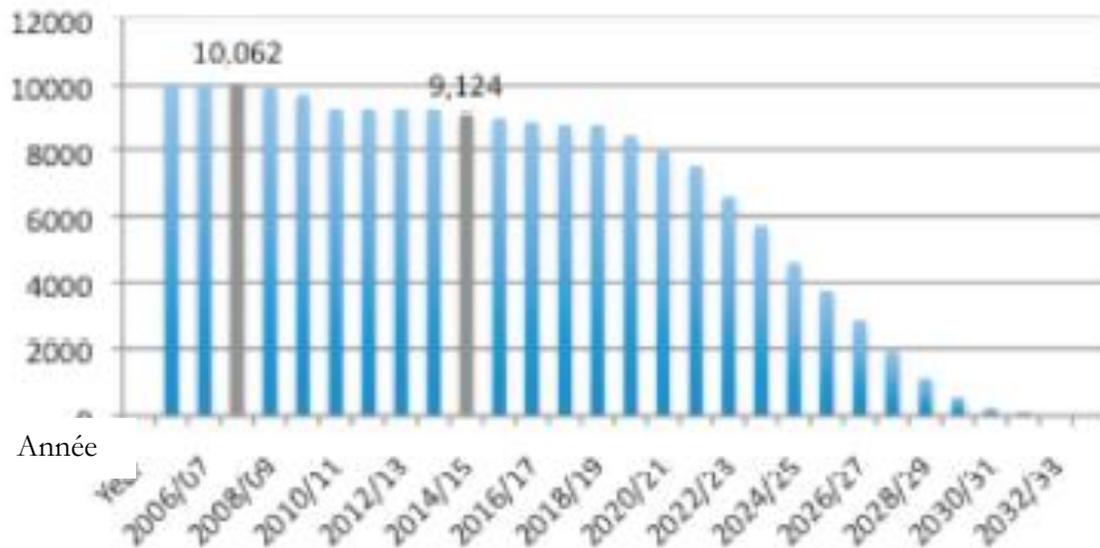
Dans le plan d'action élaboré par l'Association nationale d'habitation autochtone et présenté au Comité, il est indiqué que près de 10 000 unités financées par le Programme de logement des Autochtones en milieu urbain sont « à risque » parce qu'elles ne font plus l'objet de nouvelles subventions et de projets de rénovation depuis que les ententes ont commencé à expirer l'an dernier⁴³⁵. Ces ententes viendront toutes à échéance au cours des 20 prochaines années et le dixième des unités ne sera plus subventionné dans le courant de l'année qui vient⁴³⁶. Le tableau ci-dessous illustre les pertes prévues.

⁴³⁴ Les logements dans le secteur non lucratif sont destinés aux personnes qui n'ont pas les moyens de payer le prix du marché et ils appartiennent au gouvernement, à un organisme sans but lucratif ou à une coopérative.

⁴³⁵ Association nationale d'habitation autochtone, *A Time for Action: A National Action Plan to Address Aboriginal Housing*, juin 2009, p. 11.

⁴³⁶ *Ibid.*

Figure 24 – Expiration des subventions – unités de logement pour Autochtones en milieu urbain⁴³⁷



Bien des fournisseurs de logements non lucratifs perdent également les subventions de fonctionnement qui viennent à échéance dans le cadre d'autres programmes fédéraux :

Le problème que posent l'expiration des ententes et la viabilité ultérieure des projets est plus prononcé dans le dossier des Autochtones vivant en milieu urbain parce que les ententes venaient souvent à échéance plus rapidement; en outre, le ciblage est généralement plus pointu : les résidents ont un revenu plus faible et forment un groupe plus concentré⁴³⁸ [...]

Dans leurs témoignages⁴³⁹ et à l'occasion d'entretiens officieux⁴⁴⁰ avec les membres du Comité, des fournisseurs de logements autochtones en milieu urbain ont expliqué qu'ils ne pouvaient demander le prix du marché pour leurs unités et répondre en même temps aux besoins des locataires autochtones. Ils ne peuvent subventionner indirectement les loyers du marché comme le font de nombreux autres fournisseurs de logements sans but lucratif qui voient également prendre fin les subventions de fonctionnement.

Le Comité a entendu un témoignage qui illustre certaines des répercussions de la situation sur un organisme en particulier :

À Winnipeg, l'entreprise de logements autochtones a maintenant la pénible tâche d'annoncer aux familles autochtones qu'il n'y a plus de subventions rattachées au logement financé par le gouvernement fédéral. Ces familles seront jetées à la rue. [...] [Vendre à profit des unités] pourrait être leur seule option si aucun autre soutien n'est offert aux familles visées.

(Jino Distasio, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 17 mai 2007)

⁴³⁷ *Ibid.*

⁴³⁸ *Ibid.*, p. 16. [traduction]

⁴³⁹ Lawrence Poirier et Lynda Browne, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 29 novembre 2007.

⁴⁴⁰ Visite rendue par le Sous-comité sur les villes, Gabriel Housing Corporation, Regina, 14 juillet 2009.

On a également dit au Comité que ce programme était nécessaire pour répondre aux besoins des Inuits dans les villes canadiennes :

Un engagement clair de la part du gouvernement fédéral est essentiel pour corriger le fait que les Inuits ne bénéficient pas du même accès que les autres groupes autochtones à des logements adaptés à leurs besoins en milieu urbain. Pour remédier à la situation, il s'agirait de rétablir intégralement le Programme de logement des Autochtones en milieu urbain et de mettre fin au transfert de volets administratifs aux provinces, effectué au cours des dernières années. Il convient que le gouvernement fédéral, plutôt que de se soustraire à ses obligations comme il l'a fait, restaure l'excellent programme qui permettait d'offrir des logements abordables aux Autochtones par l'entremise de la SCHL.

(Lynda Brown, présidente, Inuit Non-Profit Housing Ottawa, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 29 novembre 2007)

Au terme du Programme de logement des Autochtones en milieu urbain, les programmes et les services de logement offerts par le gouvernement fédéral aux Autochtones hors réserve qui vivent en milieu urbain étaient en bonne partie les mêmes que ceux qui étaient offerts à l'ensemble des Canadiens. Il s'agissait de l'Initiative en matière de logement abordable et des programmes de rénovation résidentielle de la SCHL. Les services offerts aux Autochtones hors réserve sont indiqués sur le site Web de la SCHL, mais ce sont généralement des programmes destinés à quiconque y est admissible. Des témoins ont mentionné au Comité qu'ils ne fournissent pas le soutien qui permettrait d'offrir des logements abordables à des Autochtones hors réserve :

Quel que soit le modèle de programme que nous utilisons ou la façon dont nous l'offrons, il ne comprend pas de financement ponctuel ni 25 ans de financement. Il s'agit d'un financement permanent. Il ne disparaîtra pas.

(Lawrence Poirier, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 29 novembre 2007)

Recommandation 65

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral offre des subventions permanentes aux fournisseurs de logements autochtones hors réserve dans le marché non lucratif pour des unités nouvelles ou existantes, afin de garantir l'offre accrue de logements abordables.

Accès à des services adaptés à la culture

Il arrive souvent que les Autochtones ne puissent se prévaloir de services couramment offerts, soit parce qu'ils se sentent jugés par les fournisseurs (refuges, services de santé), soit parce que les services ne répondent pas à leurs besoins (p. ex. manque de logements sociaux assez grands pour des familles nombreuses). Les Autochtones qui quittent les réserves peuvent aussi éprouver un « choc culturel » :

Pour les Autochtones qui ont vécu dans une réserve, il y a une adaptation culturelle importante et, par conséquent, des programmes et des services adaptés à leur culture peuvent s'imposer surtout si l'objectif est de faciliter la transition. Au lieu de renforcer la pauvreté et la privation par un changement uniquement géographique, il faut peut-être faciliter l'acquisition de connaissances de base et la préparation aux études

*ainsi que l'acquisition de compétences liées au marché du travail pour que les personnes et les familles puissent obtenir des emplois et devenir plus autonomes*⁴⁴¹.

Ces propos cadrent avec un rapport de recherche publié en 2007 sur les moyens de satisfaire aux besoins des Autochtones en milieu urbain qui sont sans abri :

*Les approches utilisées dans les refuges pour Autochtones, qui sont dirigés par des Autochtones, diffèrent fondamentalement de celles des autres refuges. Elles sont plus efficaces et aident davantage les clients*⁴⁴².

Dans son rapport sur les jeunes vivant en milieu urbain, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones exhorte le gouvernement fédéral à affecter des fonds à des services adaptés sur le plan culturel pour les jeunes qui quittent les réserves pour s'établir dans des centres urbains⁴⁴³.

Un témoin a souligné l'importance des programmes dirigés par des Autochtones :

Toute une série d'organisations sous contrôle autochtone — qui ont de grandes chances d'être culturellement adaptées — ont fait leur apparition dans toutes les villes du Canada et même dans quelques régions rurales. Elles dispensent des services appropriés et sont proches des collectivités qu'elles desservent.

(Frances Abele, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 avril 2009)

Perte des prestations

Les membres des Premières nations qui quittent les réserves pour s'établir dans une ville font face à différents obstacles. Outre le fait de perdre leur admissibilité à certaines prestations, par exemple aux soins de santé non assurés, incluant les médicaments sur ordonnance et les soins dentaires, ils font face à un énorme changement culturel.

Pratiques prometteuses

Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain

La Stratégie pour Autochtones vivant en milieu urbain a été lancée par le gouvernement fédéral en 1998 pour « répondre, en partenariat avec divers intervenants, aux besoins socioéconomiques pressants des Autochtones vivant en milieu urbain. Elle est conçue pour améliorer l'élaboration des politiques et la coordination des programmes sur le plan fédéral et avec les autres ordres de gouvernement⁴⁴⁴ ». À l'origine, on voulait tenter de coordonner les programmes existants, éviter le chevauchement et combler les lacunes. Mais en 2003,

La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain a obtenu un certain succès dans les collectivités où elle est mise en œuvre, établissant ainsi les bases de diverses mesures de soutien adaptées à la culture.

⁴⁴¹ Association nationale d'habitation autochtone, *A Time for Action*, p. 15. [traduction]

⁴⁴² Andrew Webster, *Sheltering Urban Aboriginal Homeless People: Assessment of Situation And Needs*, Association nationale des centres d'amitié avec la collaboration de l'Institute of Urban Studies, Université de Winnipeg, novembre 2007, p. 9. [traduction]

⁴⁴³ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Les jeunes autochtones vivant en milieu urbain*, p. 66.

⁴⁴⁴ Document d'information – La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/j-a2005/02564abk-fra.asp>, consulté le 27 août 2009.

25 millions de dollars ont été affectés à des projets pilotes; en 2004, on a prolongé le programme jusqu'en 2006-2007 et doublé le budget établi pour les projets pilotes, lequel est passé à 50 millions de dollars. Bien que le programme ait fait l'objet d'études dont les conclusions sont partagées (certaines de ses lacunes ont été abordées dans la section précédente), on s'accordait pour dire qu'il était prometteur et qu'il constituait un modèle qu'il convenait d'étendre à davantage de collectivités.

En 2007, le gouvernement fédéral actuel a pris l'engagement d'affecter à la Stratégie 68,5 millions de dollars sur cinq ans et il a fixé trois grandes priorités : rehausser les connaissances de base, promouvoir les compétences professionnelles, la formation et l'entrepreneuriat; et soutenir les femmes, les enfants et les familles autochtones⁴⁴⁵. Bien que le programme ait toujours eu pour objectif de promouvoir la collaboration intergouvernementale à l'échelon local, le processus de demande de financement nécessite maintenant l'adoption d'un plan communautaire par l'ensemble des intervenants.

Parmi les résultats escomptés d'ici 2012, indiquons l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action stratégique communautaires; l'élargissement des moyens d'action communautaires; le maintien de partenariats; l'harmonisation des politiques et des programmes fédéraux qui touchent les Autochtones en milieu urbain; l'amélioration des conditions socioéconomiques des clients, « ce qui entraîne une mesure accrue d'autonomie et une réduction de la dépendance à l'égard des programmes sociaux⁴⁴⁶ ».

Un témoin a laissé entendre que des progrès avaient été accomplis du moins à l'égard du premier des résultats escomptés :

Pourtant, là où [la Stratégie] a fait du travail, on trouvera probablement des réseaux durables d'organisations de services autochtones.

(Frances Abele, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 avril 2009)

D'autres témoins ont toutefois soutenu que le financement de la Stratégie avait été insuffisant : les fonds ne ciblaient que 14 villes et ils étaient versés pour une infrastructure sociale qui existait déjà⁴⁴⁷. Dans son rapport sur les jeunes vivants en milieu urbain, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a proposé que la Stratégie serve de mécanisme pour établir la collaboration intersectorielle et intergouvernementale afin de régler les problèmes auxquels se heurtent les jeunes autochtones. Le Comité félicite le gouvernement de son engagement soutenu à l'égard de la Stratégie pour Autochtones vivant en milieu urbain, mais souhaite qu'il adopte le mandat élargi proposé.

Recommandation 66

Le Comité recommande d'utiliser la Stratégie pour Autochtones vivant en milieu urbain comme plateforme pour accroître les investissements et la collaboration afin de s'attaquer aux problèmes de pauvreté et de logement des Autochtones.

⁴⁴⁵ *La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain – Document d'information*, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/of/ias/bkg-fra.asp>, consulté le 27 août 2009.

⁴⁴⁶ *Modalités et conditions – Pour la stratégie pour les autochtones vivant en milieu urbain*, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/of/ias/tnc-fra.asp>, consulté le 27 août 2009.

⁴⁴⁷ Calvin Hanselmann, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 3 avril 2008.

Fiducie pour le logement abordable

En 2006, le gouvernement fédéral a joué un rôle plus actif dans les logements pour les peuples autochtones vivant en milieu urbain, et en établissant la Fiducie pour le logement des Autochtones hors réserve, qui représente 300 millions de dollars. Les gouvernements provinciaux et territoriaux prélèvent un financement ponctuel dans cette fiducie pour faire face aux pressions de l'offre de logements abordables. Les fonds seront répartis sur trois ans (2006-2007 à 2008-2009) entre les provinces, proportionnellement à leur population autochtone. La Fiducie pour le logement abordable ne requiert pas de fonds de contrepartie de sources non fédérales tels les provinces et les territoires⁴⁴⁸, mais des témoins ont indiqué qu'il n'y avait pas de fonds de fonctionnement non plus⁴⁴⁹.

On a dit au Comité que l'accès à ce financement par des groupes désireux de construire des logements pour les Autochtones hors réserve était au mieux « sporadique »⁴⁵⁰ et qu'il n'y avait pas d'obligation de rendre compte⁴⁵¹.

Par ailleurs, des témoins ont indiqué au Comité que les fonds, incluant ceux de la Fiducie, devaient être accordés à plus long terme.

Centres d'amitié

Dans des témoignages et des mémoires, il est question du rôle important que jouent les Centres d'amitié dans les villes canadiennes : ces centres fournissent des programmes établis à l'échelon local pour répondre aux besoins des Autochtones vivant en milieu urbain.

*Les Centres d'amitié, les associations de logement pour Autochtones en milieu urbain et les autres organismes de services autochtones jouent un rôle intermédiaire important en aidant des Autochtones à s'intégrer à la vie en milieu urbain hors réserve – le logement est nécessaire, mais il ne répond pas, à lui seul, aux vastes besoins sociaux*⁴⁵².

À l'instar de nombreux organismes, ces centres font face à une demande accrue de services, sans toutefois bénéficier de financement accru de la part de programmes fédéraux qui appuient leurs activités :

Nous avons écopé d'une réduction de 25 % par suite de l'examen des dépenses, et notre niveau de financement est resté bloqué à ce niveau jusqu'à présent. Nous devons nous suffire du financement de 1996 pour régler les problèmes qui se posent en 2009, même si ces problèmes ne cessent pas de se multiplier et de devenir plus compliqués.

(Peter Dinsdale, directeur exécutif, Association nationale des centres d'amitié, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 avril 2009)

Les recommandations contenues dans la prochaine partie du rapport, en ce qui concerne les organismes bénévoles, s'appliquent tout particulièrement à ce programme.

⁴⁴⁸ Au moins deux provinces, soit la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick, ont décidé d'affecter des fonds de contrepartie. Une troisième province, l'Alberta, a rejeté la proposition présentée par l'Alberta Affordable Housing Task Force à l'appui des fonds de contrepartie.

⁴⁴⁹ Lawrence Poirier, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 29 novembre 2007.

⁴⁵⁰ Peter Dinsdale, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 avril 2009.

⁴⁵¹ David Seymour, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 29 novembre 2007.

⁴⁵² Association nationale d'habitation autochtone, *A Time for Action*, p. 16. [traduction]

Programmes relatifs au marché du travail

Le gouvernement fédéral s'est concentré pendant un certain temps sur l'éducation et la formation comme principaux outils pour atténuer la pauvreté dans la population en général, de même que chez les Autochtones dans les villes. Comme moyen d'accroître l'employabilité des Autochtones, indiquons la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (SDRHA) et le Conseil de développement des ressources humaines autochtones du Canada.

La SDRHA a été mise en œuvre en 1999 et elle était assortie d'un engagement quinquennal. Elle a été renouvelée pour une autre période de cinq ans prenant fin en 2009. De l'avis de RHDSC,

[...] une stratégie de développement des compétences et des ressources humaines qui s'adresse à tous les Autochtones et qui soutient les organisations autochtones (80 titulaires d'une entente de développement des ressources humaines jusqu'ici) pour qu'elles conçoivent et mettent en place des programmes de développement du marché du travail visant à aider les Autochtones, y compris les Autochtones handicapés, à se préparer à obtenir un emploi durable et valorisant; des programmes spéciaux visant à aider les jeunes Autochtones à faire la transition de l'école au travail ou à retourner aux études; des programmes de garde d'enfants⁴⁵³.

Parmi les 50 000 clients censés avoir reçu des services de 1999 jusqu'à la fin de 2006-2007, on s'attendait à ce que 7 500 soient des Autochtones vivant en milieu urbain⁴⁵⁴.

Le gouvernement a récemment annoncé que le Fonds d'investissement stratégique pour les compétences et la formation des Autochtones allait remplacer les ententes en question et qu'il y avait affecté 75 millions de dollars sur deux ans⁴⁵⁵. Sur le site Web de RHDCC, il est indiqué que le Fonds « permettra de renforcer les partenariats entre les organismes locaux de services de placement et les employeurs au moyen de programmes de formation à l'emploi liés à des occasions professionnelles concrètes. Ce fonds permettra aussi de mieux soutenir financièrement la formation pour les individus qui font face à des obstacles à l'employabilité tels que l'analphabétisme et le manque de compétences essentielles⁴⁵⁶. »

Créé en 1999, le Conseil des ressources humaines autochtones fait partie d'un réseau de conseils qui s'intéressent aux ressources humaines dans certaines industries ou certains secteurs. Il a pour but d'appuyer le recrutement et le maintien en fonction d'employés. Il affiche des offres d'emploi pour les Autochtones et aide les employeurs à créer des milieux de travail où les Autochtones ont leur place, tout en soutenant les chercheurs d'emploi autochtones. Ses services sont

Des programmes particuliers doivent viser les jeunes Autochtones en milieu urbain afin de les aider à terminer leurs études secondaires et à s'inscrire au collège ou à l'université.

⁴⁵³ RHDCC, *Rapport sur les plans et les priorités 2007-2008*, Section III, Renseignements supplémentaires, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2007-2008/hrsdcrhdsc/hrsdcrhdsc05-fra.asp>, consulté le 19 octobre 2009.

⁴⁵⁴ Hanselmann et Gibbins, p. 2.

⁴⁵⁵ RHDCC, « Le gouvernement du Canada annonce la création du Fonds d'investissement stratégique pour les compétences et la formation des Autochtones », communiqué, 17 avril 2009, <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fra.do?&nid=444309>, consulté le 23 avril 2009.

⁴⁵⁶ RHDCC, « Fonds d'investissement stratégique pour les compétences et la formation des Autochtones », <http://www.rhdcc.gc.ca/fra/ministeriel/budget/2009/sa.shtml>, consulté le 23 avril 2009.

destinés aux Autochtones en milieu rural et en milieu urbain⁴⁵⁷.

Malgré ces initiatives, le Comité est conscient des obstacles en matière d'emploi et de formation que doivent surmonter les Autochtones vivant en milieu rural, notamment les jeunes. Le Comité félicite le gouvernement d'appuyer des programmes qui prévoient des fonds et des mesures pour la formation et l'emploi des Autochtones, incluant le soutien d'organismes dirigés par des Autochtones, afin d'aider les Autochtones à recevoir une formation ou à trouver un emploi.

Recommandation 67

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral maintienne et augmente les fonds et les programmes ciblés pour le soutien de la formation et de l'emploi des Autochtones en milieu urbain et pour les organismes qui les représentent, s'il y a lieu.

Itinérance

Dans certaines villes, les Autochtones sont surreprésentés dans les refuges; dans d'autres, on croit que les chiffres sont en deçà des chiffres réels concernant l'itinérance parce que beaucoup d'Autochtones qui vont s'établir dans les grandes villes ont coutume de rester chez des amis ou de faire la « tournée des canapés⁴⁵⁸ » et sont donc des sans-abri qui ne sont pas recensés.

Le Comité sait qu'il existe un éventail de services offerts par des organismes autochtones dans des villes du Canada, dont bon nombre bénéficient de l'appui de programmes de financement fédéraux pour l'itinérance. Il a aussi appris que l'Initiative de partenariats en action communautaire, puis l'Initiative des partenariats de lutte contre l'itinérance, au niveau local, laissent place à la planification, par les organismes autochtones, pour l'établissement de priorités concernant les Autochtones des collectivités en question, mais ce n'est pas le cas partout.

Comme le milieu urbain est de plus en plus complexe pour les Autochtones, en particulier pour les jeunes, et comme ils sont surreprésentés parmi les personnes à faible revenu et parmi les sans-abri, le Comité est d'avis que les plans communautaires doivent absolument tenir compte des Autochtones afin de répondre à leurs besoins.

Recommandation 68

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral demande à un comité ou à un groupe de travail autochtone de déterminer les priorités pour les Autochtones en milieu urbain et que des fonds soient prévus à cette fin à l'intérieur du financement fédéral destiné aux collectivités pour régler les problèmes d'itinérance et de logement.

⁴⁵⁷ Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter le site Web du Conseil : <http://www.aboriginalhr.ca/>.

⁴⁵⁸ Douglas Durst, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 avril 2009.

Section 6 – Cause commune

Les gouvernements doivent être davantage à l'écoute des besoins des gens qui habitent dans ces quartiers. Les gouvernements doivent travailler ensemble et adapter leurs programmes pour qu'ils cadrent bien et viennent renforcer ce que d'autres intervenants font, et nous devons abattre les cloisons entre les divers ministères gouvernementaux.

(Judy Maxwell, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 15 mai 2008)

On a fait valoir à maintes reprises au Comité que pas un palier de gouvernement, pas un secteur (secteur public, secteur privé et société civile), pas une industrie ne peut, isolément, avoir le même effet, sur les problèmes étudiés, qu'une collaboration⁴⁵⁹ et un partenariat entre gouvernements et entre secteurs. On nous a dit aussi que les Canadiens – qu'ils soient des universitaires, des élus, des dirigeants du secteur bénévole et communautaire ou des personnes aux prises avec la pauvreté et les problèmes connexes – veulent des solutions et souhaitent que les gouvernements cessent de se renvoyer la balle. Nous sommes tout à fait d'accord.

[O]n ne peut nier le rôle des organismes à but non lucratif dans la lutte contre la pauvreté et l'itinérance. Ils sont responsables sur le plan financier, ils ont des approches originales et ils n'ont pas peur de faire bouger les choses tout en attendant l'intervention du gouvernement.

Rebekah Peters

Secteur bénévole

Comme on l'a dit, on a répété au Comité que de petits groupes de personnes déterminées arrivent à transformer le monde et continuent de le faire, contribuant à l'essor des collectivités⁴⁶⁰ et à l'amélioration des conditions de vie des gens qui manquent d'argent ou vivent dans un logement trop cher ou n'arrivent pas à trouver à se loger convenablement :

[O]n ne peut nier le rôle des organismes à but non lucratif dans la lutte contre la pauvreté et l'itinérance. Ils sont responsables sur le plan financier, ils ont des approches originales et ils n'ont pas peur de faire bouger les choses tout en attendant l'intervention du gouvernement.

(Rebekah Peters, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 6 décembre 2007)

On a dit au Comité que c'était encore avéré dans le cas des nouvelles organisations locales autochtones⁴⁶¹ et de celles qui sont créées pour répondre aux besoins des nouveaux groupes d'immigrants et de réfugiés.

Les témoignages qu'il a entendus ont confirmé au Comité l'importance du secteur bénévole et communautaire pour les groupes vulnérables et ont fait ressortir le double coup que porte la récession : la demande de services a augmenté, mais les dons diminuent⁴⁶². En outre, les

⁴⁵⁹ Rachel Laforest, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 1^{er} mai 2008.

⁴⁶⁰ Derek Ballantyne, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 21 novembre 2007.

⁴⁶¹ Frances Abele, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 avril 2009

⁴⁶² Roger Gibbins, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 2 avril 2009.

témoins ont rappelé au Comité que le financement des organisations locales est une bonne façon de mieux protéger les personnes vulnérables en période de récession :

[U]ne bonne partie des programmes destinés aux Canadiens vulnérables sont assurés par le secteur caritatif, qui a été durement et rapidement frappé par la récession. À titre de comparaison, le secteur automobile est quasi florissant par rapport au secteur caritatif pour ce qui est de l'incidence immédiate de la récession. Si l'on souhaite protéger les Canadiens vulnérables, on peut songer à protéger et à appuyer les organisations caritatives.

(Roger Gibbins, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 2 avril 2009)

Problèmes persistants

Le Comité a appris cependant que ce secteur éprouve des difficultés financières persistantes :

Dans le secteur non lucratif, tout est en train de s'écrouler. Je connais un certain nombre d'organisations qui n'ont rien reçu en fin d'année et qui cherchent maintenant à limiter leurs activités ou à se dissoudre. C'est une période particulièrement difficile pour être une organisation sans but lucratif qui s'occupe de ces enjeux, une organisation qui vise à sensibiliser l'opinion ou, comme c'est le cas de Campagne 2000, une coalition vouée à la défense d'une cause.

(Katherine Scott, vice-présidente à la recherche, Conseil canadien de développement social, *Témoignages*, 1^{re} session, 39^e législature, 10 mai 2007)

Exigences de déclaration

Le gouvernement fédéral et les autres paliers de gouvernement ne facilitent pas les choses aux familles et aux personnes qui veulent s'affranchir de l'aide sociale et accéder à une certaine indépendance financière pas plus qu'ils ne facilitent les choses aux bénévoles et aux personnels restreints qui cherchent à faciliter cette transition et à faire de leurs collectivités des endroits plus accueillants et plus sains pour tous, y compris pour les pauvres et les sans-abri.

Les organisations non gouvernementales qui font un travail innovateur, entre autres, ont fait valoir au Comité que le financement est insuffisant et dispersé, ce qui les force à présenter de nombreuses demandes à des organisations multiples qui exigent de plus en plus de rapports d'activité et d'évaluations des résultats, même pour financer des projets de très courte durée. Elles sont forcées de consacrer beaucoup de temps et de ressources à la recherche de financements et à la production de rapports, au détriment des activités qu'elles sont les seules à pouvoir faire. Sur un autre plan, des fonctionnaires fédéraux nous ont fait part d'une frustration analogue au sujet, en particulier, des exigences de déclaration :

Même dans les cas où les programmes se sont révélés efficaces et qu'ils ont permis de répondre aux besoins définis dans la collectivité, trop de ressources sont affectées à l'obtention de fonds de tous les ordres de gouvernement, à la reconduction de ces fonds et à la production de rapports sur leur utilisation.

Nous cherchons tous à établir un juste équilibre entre la nécessité d'éviter que le fardeau administratif soit trop lourd et la surveillance dont nous faisons l'objet au Parlement et au sein du public et la nécessité de faire preuve de diligence responsable et de responsabilisation en ce qui concerne les valeurs que nous défendons et les résultats que nous obtenons. C'est une question d'équilibre.

(Andrew Treusch, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 26 avril 2007)

Des témoins ont dit au Comité que la recherche et l'administration des financements monopolisent du temps et des ressources au détriment de la mission essentielle des organisations. Un spécialiste a résumé la situation en ces termes :

Cette tendance [à privilégier de plus en plus des subventions à court terme liées à des projets précis, au détriment d'un financement à long terme et plus stable] a eu des effets dévastateurs sur les organismes bénévoles partout au Canada. Plusieurs recherches ont montré que les contraintes de financement croissantes, la multiplication des projets à court terme et le fait que les subventions liées aux projets ne permettent pas aux groupes de financer leurs activités de base ont rendu le financement de ces organisations de plus en plus instable. La perte d'infrastructure causée par le financement par projet et la compression des frais administratifs peut amener ces organisations à s'écarter de leur vocation première.

(Rachel Laforest, professeure adjointe, Université Queen's, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 1^{er} mai 2008)

Durant ses visites sur place, le Comité a entendu non seulement des gens qui ont connu la pauvreté ou l'itinérance, mais aussi des employés des organisations qui servent les personnes vulnérables. Le personnel sait maintenant bien comment recueillir et présenter des chiffres et des évaluations sur les programmes, mais on estime néanmoins que les exigences de déclaration sont exagérément lourdes et inefficaces. On propose une simplification des exigences de déclaration pour alléger le fardeau administratif tout en conservant une reddition de comptes suffisante.

Ces organisations ont insisté aussi sur l'importance d'assurer la pérennité à long terme du financement des programmes, en particulier dans le cas des programmes dont l'efficacité est avérée. Certains de ces programmes sont administrés depuis plus de 20 ans, mais sont traités comme des programmes nouveaux qui doivent encore faire leurs preuves à chaque demande de subvention, nous a-t-on dit lors de nos visites sur place.

En outre, le cycle de financement à court terme nuit à la capacité des organisations de réagir au niveau local. Les responsables des organisations ont dit au Comité combien ils ont du mal à offrir un service efficace, efficient et innovateur. Leurs propres capacités ne semblent pas en cause, mais le financement, en particulier le financement provenant du secteur public, fait problème. Cette entrave à l'innovation a aussi été soulignée par les témoins qui ont comparu devant le Comité⁴⁶³. Il faut un financement plus souple pour permettre l'innovation et l'intervention en temps opportun.

Dans son rapport de 2009 sur la santé des populations, le Comité avait signalé l'importance d'un financement pluriannuel et de la coordination des exigences de déclaration entre ministères. Nous faisons écho à ces recommandations⁴⁶⁴.

Recommandation 69

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral révise les exigences de déclaration des ministères et organismes fédéraux pour les subventions et les contributions afin d'en améliorer la coordination horizontale et verticale et qu'il

⁴⁶³ Monica Patten et Rachel Laforest, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 1^{er} mai 2008; Sherri Torjman, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 2 avril 2009.

⁴⁶⁴ Comité, *Un Canada en santé et productif*, p. iv.

encourage les organisations subventionnaires fédérales à offrir un financement pluriannuel aux programmes qui cherchent à remédier à des problèmes persistants et de longue durée.

Insuffisance du financement

J'ai fait beaucoup de travail au sein d'une ONG particulière en Colombie-Britannique. Il y a une crise du secteur des ONG au pays, qui découle de l'élimination du RAPC en 1996, des compressions touchant le transfert social canadien. Nous vivons encore en 2009 avec les conséquences des compressions faites pour équilibrer les budgets en 1995, 1996 et 1997. Voilà que nous retombons dans le monde des déficits pour quatre à six ans peut-être. C'est une histoire terriblement déprimante pour les ONG qui, la dernière fois, se sont fait dire qu'elles devaient faire leur part pour que nous ayons des budgets équilibrés et qui ne se sont pas encore tout à fait remises des mesures antidéficitaires en question.

(Michael Prince, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009)

On a dit au Comité que la réduction du financement des organismes communautaires et la fin, à toutes fins pratiques, du financement de base à l'appui de leurs activités s'inscrivent dans le contexte de la diversification des sources de financement. Cependant, on a dit aussi au Comité qu'il est de plus en plus difficile de trouver et de conserver des sources de financement non gouvernementales, car la concurrence est vive et le financement accordé par les sociétés et les fondations est fixe, quand il ne baisse pas.

Recommandation 70

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral atteste et stabilise l'apport des organisations bénévoles et communautaires qui viennent en aide aux pauvres, aux mal-logés et aux sans-abri en prévoyant dans ses budgets une aide suffisante à ces organisations de manière qu'elles puissent non seulement assurer la prestation de services financés par l'État, mais aussi organiser les activités propres à nourrir une conscience sociale qu'elles sont les seules à pouvoir offrir.

Pratiques prometteuses

Quand il s'est rendu dans des agences de services, le Comité a été impressionné par les programmes innovateurs et souvent efficaces qu'elles offrent. (Une description détaillée de ces programmes se trouve à l'annexe 3.) L'efficacité de ces services tient en partie au fait qu'ils sont conçus pour répondre à des besoins locaux spécifiques, mais certains modèles et programmes ayant fait leurs preuves à un endroit sont souvent adaptés ailleurs⁴⁶⁵.

Durant ses visites sur place, le Comité a pu observer partout toutes sortes d'innovations permettant de trouver rapidement des solutions locales aux problèmes. Dans de nombreux cas, les organisations ont vu le jour et ont pris de l'essor simplement parce que quelqu'un a remarqué un besoin et pris l'initiative d'y répondre.

Le Comité a profité de l'occasion pour demander aux organisations comment elles pourraient envisager de faire profiter les autres collectivités aux prises avec des problèmes

⁴⁶⁵ On peut citer par exemple le programme Vibrant Communities, exploité dans 15 villes de tout le Canada en fonction des priorités locales, et Abri en Ville, une initiative locale dont les responsables ont préparé un guide pratique et encouragent les visites de groupes d'autres villes soucieux d'en apprendre davantage sur ce modèle.

comme les leurs de leurs propres innovations. Il se trouve que celles-ci souhaiteraient bien faire profiter les autres de leurs trouvailles, mais que cela leur est difficile, car il faudrait qu'elles aient les ressources voulues pour réunir, compiler et diffuser l'information. Il existe des possibilités de partage de l'information sur les innovations au moyen de documents diffusés sur le Web ou à l'occasion de conférences, mais il faut au départ que l'on appuie l'innovation dans le travail quotidien des organisations. Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont souligné que les organisations communautaires peuvent innover en adaptant des programmes appliqués avec succès dans d'autres collectivités⁴⁶⁶ et ont recommandé que, pour encourager ce processus, le gouvernement accorde des fonds aux organisations locales qui obtiennent de bons résultats pour qu'elles puissent produire des documents permettant à d'autres de leur emboîter le pas.

Recommandation 71

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral se serve de ses programmes de subventions et de contributions pour fournir aux organisations communautaires locales les moyens de trouver des solutions innovatrices aux problèmes que posent la pauvreté, le manque de logements abordables et l'itinérance, de diffuser de l'information sur leurs solutions et, si possible, de faire des émules.

Approche pangouvernementale à tous les paliers

Au gouvernement fédéral, les programmes liés à la sécurité du revenu, au logement et à l'itinérance relèvent du ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences. Par contre, les programmes susceptibles de prévenir l'insuffisance du revenu et le manque de logements salubres abordables et les difficultés qui en découlent relèvent souvent d'autres ministères et organismes.

On a par exemple signalé au Comité que les économies réalisées par la baisse des prestations d'aide sociale (qui a suivi la réduction des transferts fédéraux au titre de ces programmes) se sont traduites par des coûts additionnels pour le système de santé⁴⁶⁷.

Le Comité avait admis dans son étude sur la santé des populations qu'une approche fragmentée n'allait pas donner les résultats voulus sur le plan de l'amélioration de la santé des Canadiens. Il avait donc axé ses premières recommandations sur une approche « pangouvernementale ou horizontale qui réunit les divers ministères et organismes » pour « agir de façon concertée afin de mener un travail de collaboration et de coordination⁴⁶⁸ ».

Les gouvernements doivent abattre le cloisonnement administratif entre les ministères, les secteurs et les ordres de gouvernement afin de répondre efficacement aux besoins de nombreux Canadiens en matière de revenu et de logement.

Le Comité estime qu'il en va de même pour la pauvreté, le manque de logements et l'itinérance. Nous n'avons pas recommandé de nouveaux mécanismes pour atteindre cet objectif, mais nous avons appris avec grand intérêt l'existence d'un nouveau cadre

⁴⁶⁶ Monica Patten, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 1^{er} mai 2008.

⁴⁶⁷ Gina Browne, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 28 février 2008.

⁴⁶⁸ Comité, *Un Canada en santé et productif*, p. 18.

stratégique du gouvernement de la Nouvelle-Écosse qui met l'accent à la fois sur le développement économique et sur le développement social. Avec le thème « Tisser des liens », la métaphore a été étendue pour englober les efforts déployés pour rationaliser les programmes de manière à assurer l'accès aux programmes et leur caractère adéquat et réduire ou éliminer les doubles emplois. La représentante du gouvernement provincial a dit au Comité :

Nous disons qu'il ne faut pas laisser dépasser les fils ou les laisser s'enchevêtrer. Cela veut dire qu'il ne faut laisser aucune lacune et qu'il faut éviter tout dédoublement.

(Lynn Hartwell, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 13 août 2008)

Le Comité estime qu'il s'agit là d'un objectif valable pour la collaboration intragouvernementale et intergouvernementale au sujet de la sécurité du revenu des Canadiens et des nouveaux arrivants, où qu'ils habitent.

Recommandation 72

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces procèdent à un examen des politiques et programmes courants et des nouvelles initiatives au niveau interne et sur le plan bilatéral et multilatéral en vue d'éliminer et d'éviter les lacunes et les chevauchements, et ce, par la voie d'une approche pangouvernementale aux problèmes associés à la pauvreté, au manque de logements abordables et à l'itinérance.

Collaboration intergouvernementale

Le Comité aborde la question des « mécanismes » d'interaction des divers paliers de gouvernement dans une section ultérieure de la présente étude, mais comme on l'a dit, le manque de collaboration entraîne des lacunes, des chevauchements et des interactions indésirées qui piègent les gens et les marginalisent sur les plans économique et social.

Il y a bien sûr le piège de l'aide sociale, mais il arrive aussi que les fonds transférés par le gouvernement fédéral aux gouvernements des provinces ne soient pas employés aux fins prévues⁴⁶⁹. De nombreux témoins ont proposé que l'on multiplie les conditions et les contrôles, mais d'autres en revanche recommandent que l'on accorde aux administrations locales davantage de souplesse et d'autonomie de manière qu'elles puissent établir les priorités et allouer les ressources fédérales en conséquence. Le Comité comprend très bien les deux points de vue.

Le Comité est conscient des difficultés que présentent les mesures fédérales-provinciales pour les gouvernements provinciaux. La plus connue à cet égard est la Prestation nationale pour enfants, dont on met en relief l'efficacité dans une section précédente. Les fonds versés aux parents à faible revenu par le gouvernement fédéral devaient en partie libérer des fonds provinciaux d'aide sociale qui seraient dirigés vers des mesures de soutien destinées à la même clientèle. Cependant, de nombreux intervenants et même des analystes estiment que

⁴⁶⁹ On a dit au Comité par exemple que les fonds fédéraux transférés à certaines provinces pour l'établissement des immigrants sont versés directement dans les recettes générales et ne sont pas affectés aux fins prévues. Sarah Wayland, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 13 mars 2008.

la réaffectation des fonds de l'aide sociale aux mesures de soutien constitue une forme de « récupération ». Dans ce contexte, il est plus difficile pour les gouvernements des provinces et des territoires de conclure avec le gouvernement fédéral des ententes comportant des transferts pécuniaires directs du gouvernement fédéral aux particuliers et une réaffectation des dépenses provinciales.

Le Comité a été saisi aussi des ententes conclues entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les administrations locales dans plusieurs villes. Bien qu'il en sera question plus en détail dans la dernière étape de la présente étude, le Comité a formulé des recommandations concernant les Accords de développement urbains afin d'appuyer l'initiative et le soutien coordonné des paliers de gouvernement. Plusieurs témoins ont souligné le caractère ponctuel, local et ciblé de ces ententes, mais le Comité tient à souligner que ces ententes montrent que la collaboration sur ces questions est possible, au moins dans ces contextes-là.

Enfin, le Comité constate que la pauvreté, le manque de logements convenables et abordables et l'itinérance ne peuvent pas être traités efficacement en l'absence de partenariats entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces, entre le gouvernement fédéral et les administrations locales et entre les trois paliers de gouvernement. En dépit de craintes légitimes, des administrations massives, des problèmes de compétences, tous les gouvernements se doivent, pour les Canadiens, d'éliminer les obstacles à l'activité et à la prospérité et de soutenir les gens durant les périodes de transition qui émaillent leur vie sans les piéger par des politiques et programmes qui sont plus une entrave qu'une aide.

Collaboration intersectorielle

Le Comité a été mis au courant de l'existence de programmes et d'initiatives extrêmement réussis où le secteur public, l'entreprise et les organisations communautaires ont su s'allier vers un objectif commun. On pense par exemple à certaines stratégies locales de réduction de la pauvreté et de l'itinérance décrites plus en détail à l'annexe 4. Il a entendu parler aussi de situations où les solutions sont moins efficaces ou plus difficiles à trouver faute de telles occasions ou d'efforts de concertation, par exemple au chapitre de l'offre de logements locatifs abordables en général⁴⁷⁰ ou de l'élaboration de politiques et de programmes destinés aux Autochtones vivant en milieu urbain⁴⁷¹.

Comme dans le cas de l'approche pangouvernementale décrite plus haut, une approche intersectorielle serait utile. L'appui du Comité à ce type d'approche se reflète dans l'ensemble du rapport dans les recommandations concernant l'élaboration de politiques, programmes et stratégies.

Le Comité a été impressionné en particulier par une politique adoptée par la Table ronde de Hamilton sur la réduction de la pauvreté⁴⁷² pour contribuer à l'esprit de collaboration entre les diverses parties concernées :

⁴⁷⁰ Sharon Chisholm, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 21 novembre 2007.

⁴⁷¹ Calvin Hanselmann, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 3 avril 2008.

⁴⁷² On trouvera un complément d'information sur la table ronde et les stratégies locales dont elle est à l'origine à l'annexe 4 du présent rapport.

[I]ls ont créé ce qu'ils ont appelé une table « sans blâme ». C'est un message très fort : La Fondation communautaire de Hamilton et les autres fondations communautaires croient que nous sommes tous impliqués dans cette situation. Nous sommes en partie responsables des situations dans lesquelles nous nous trouvons, et nous avons tous l'occasion de travailler ensemble pour s'en sortir.

Par conséquent, cette notion de sans blâme constitue un principe essentiel.

(Monica Patten, présidente et directrice générale, Fondations communautaires du Canada, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 1^{er} mai 2008)

Diffusion des recherches, des données et des connaissances

Comme presque tous les chercheurs du Canada, le Comité s'est beaucoup servi dans ses travaux de données de Statistique Canada. Les résultats de recherches présentés par les témoins allaient bien au-delà des données du recensement, une riche source d'information en soi, et reposaient sur d'autres enquêtes portant sur des groupes démographiques ou des secteurs particuliers comme l'enquête auprès des jeunes en transition, l'enquête longitudinale sur les enfants et les jeunes, l'enquête sur le bénévolat et les dons de charité, l'enquête sur la dynamique du travail et du revenu et l'enquête sur la population active. Les représentants de Statistique Canada ont fourni au Comité des analyses extrêmement précieuses.

La contribution du gouvernement fédéral à la recherche, à la collecte et à l'analyse de données de même qu'à la diffusion du savoir est essentielle, elle doit faire l'objet d'un financement stable et elle doit être accessible aux groupes locaux.

Le Comité a aussi été saisi par divers témoins du besoin de données sur certains groupes plus spécifiques concernant notamment les hommes et les femmes⁴⁷³, les groupes racialisés et les Autochtones vivant en milieu urbain⁴⁷⁴. Le Comité loue le travail qu'effectue Statistique Canada, de son côté et en collaboration avec les autres ministères et organismes fédéraux.

Recommandation 73

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente le soutien accordé à Statistique Canada pour la collecte, l'analyse et la diffusion plus abordable des données importantes pour l'évaluation et l'amélioration des programmes sociaux concernant la pauvreté, le logement et l'itinérance.

Des témoins ont dit au Comité combien les programmes publics comme la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (et les programmes qui l'ont précédée) et la SCHL et les organisations communautaires ont contribué à fournir des informations utiles aux praticiens et aux chercheurs, notamment grâce au développement du système d'information sur les personnes et les familles sans abri; il a également été dit au Comité que ces programmes amènent les parties concernées du secteur public et d'ailleurs à échanger de l'information sur les pratiques exemplaires et à collaborer à la recherche de solutions sur des problèmes communs apparemment locaux. En outre, des données ont été fournies aux fins

⁴⁷³ Nancy Burrows, coordonnatrice, Fédération des femmes du Québec, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 4 juin 2008.

⁴⁷⁴ Evelyn Peters et Calvin Hanselmann, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 3 avril 2008.

du présent rapport dans le cadre d'initiatives semblables concernant l'accès à l'éducation; ces initiatives ont aussi bénéficié de fonds du gouvernement fédéral.

Recommandation 74

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral continue de soutenir l'échange de connaissances sur la pauvreté, le logement et l'itinérance.

Reddition de comptes

Le Comité est parfaitement conscient du fait que l'organisation d'activités en partenariat peut compliquer la reddition de comptes. Il serait utile de simplifier les obligations de déclaration des organisations du secteur bénévole et communautaire, mais nous savons qu'il est dans l'intérêt public de vérifier que les fonds publics sont employés aux fins prévues.

La tendance veut que l'on réduise les conditions rattachées aux transferts de fonds du gouvernement fédéral aux provinces et cette façon de procéder présente des avantages qui nous ont été signalés, notamment parce qu'elle encourage des solutions adaptées permettant de tenir compte des différences régionales et locales. Certaines sont citées dans le rapport.

Comme nous l'avons vu précédemment, certaines personnes craignent par ailleurs que les fonds fédéraux soient employés à des fins autres que celles qui étaient prévues, et les structures de reddition de comptes actuelles peuvent masquer ce phénomène. Aux termes des programmes du gouvernement actuel et du gouvernement précédent, les gouvernements provinciaux sont censés faire rapport à l'interne des dépenses engagées et des résultats obtenus et sont parfois tenus de le faire.

Résumé des recommandations

Durant les deux ans qu'a duré son étude, le Comité a constaté que, parmi les politiques et programmes du gouvernement, beaucoup ont besoin d'être remaniés et que d'autres – prometteurs et dont certains ont même déjà fait leurs preuves – gagneraient à être améliorés ou étendus pour atteindre leurs buts. Voici un résumé des recommandations du Comité pour sortir les gens de la pauvreté, assurer une offre suffisante de logements convenables abordables et mettre un terme à l'itinérance au Canada.

Pauvreté

Des revenus suffisants et le « piège de l'aide sociale »

Le Comité constate que la plupart des personnes qui dépendent des programmes de soutien du revenu n'ont toujours pas suffisamment d'argent pour répondre à leurs propres besoins et à ceux de leur famille. Par ailleurs, les programmes courants ont trop souvent pour effet de piéger leurs bénéficiaires par les effets imprévus de la manière dont les programmes sont conçus et de l'interaction des programmes entre eux.

Pour que tous les Canadiens, quelles que soient leurs sources de revenus, puissent répondre à leurs besoins fondamentaux et accéder à l'autonomie financière, le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- ait pour objectif fondamental en matière de lutte contre la pauvreté de faire sortir les Canadiens de la pauvreté au lieu de les aider à mieux y vivre, dans le cadre des programmes visant à enrayer la pauvreté et l'itinérance, et qu'il collabore avec les provinces et les territoires pour qu'ils adoptent un objectif semblable;
- modifie tous ses programmes de sécurité du revenu, tels que l'assurance-emploi, afin de mieux protéger les ménages à faible revenu qui sont sans ressources pendant une courte période;
- fixe avec les provinces l'objectif voulant que les particuliers et les familles, peu importe les motifs de leurs besoins, touchent un revenu total correspondant au moins au seuil de faible revenu après impôt;
- publie d'ici le 31 décembre 2010 un livre vert qui présentera les coûts et les avantages des mesures actuelles de soutien du revenu et de différentes solutions pour réduire et éliminer la pauvreté, y compris un revenu annuel garanti basé sur un impôt négatif, ainsi qu'une évaluation détaillée des projets pilotes concernant un revenu de base qui ont été menés au Nouveau-Brunswick et au Manitoba;
- rétablisse un salaire minimum fédéral de 10 \$ l'heure, indexé en fonction de l'Indice des prix à la consommation, et qu'il exige de ses fournisseurs de biens et de services qu'ils versent à leurs employés un salaire au moins équivalent; et collabore avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour

- élabore et met en œuvre une garantie de revenu de base correspondant au seuil de faible revenu, ou supérieure à celui-ci, pour les personnes ayant une incapacité grave; qu'il s'entende avec les provinces et les territoires pour revoir et améliorer les mesures d'aide aux personnes handicapées, quelle que soit leur source de revenu, dans le contexte de ce nouveau programme fédéral de sécurité du revenu;
- fasse explicitement mention des obligations contenues dans les conventions internationales ratifiées par le Canada dans toutes les lois fédérales et dans les modifications qui y sont apportées en ce qui concerne la pauvreté, le logement et l'itinérance;
- institue un fonds permettant aux groupes surreprésentés parmi les personnes vivant dans une pauvreté persistante de se faire représenter par des avocats dans les causes portant sur des atteintes alléguées aux droits de la personne;
- établisse un nouveau programme offrant une protection contre les pertes de revenu dues à l'interruption prolongée d'un emploi aux personnes qui ne sont pas visées par la Loi sur l'assurance-emploi.

En ce qui concerne la compétence des provinces à l'égard des programmes d'aide sociale, le Comité a conclu que la règle voulant que les bénéficiaires épuisent d'abord toutes leurs ressources, censée garantir que seules les personnes vraiment nécessiteuses aient droit à des prestations, nuit en fait considérablement aux pauvres. Le Comité constate aussi que certains programmes empêchent les groupes surreprésentés parmi les personnes à faible revenu de participer pleinement à la vie économique et sociale. En conséquence, le Comité recommande que les gouvernements des provinces :

- relèvent les limites actuelles sur l'avoir des personnes admissibles pendant les six à douze premiers mois, afin de permettre aux gens qui bénéficient de l'aide sociale sur une courte période de conserver les ressources dont ils ont besoin pour réintégrer le marché du travail et rétablir leur situation financière;
- modifient leurs lois sur l'aide sociale de manière à exempter les économies placées dans un régime d'épargne-invalidité de l'obligation d'épuisement des ressources associée à l'admissibilité à des prestations ou des services d'aide sociale;
- continuent d'offrir aux personnes handicapées ex-bénéficiaires de l'aide sociale des mesures de soutien pendant une période allant jusqu'à 12 mois suivant l'obtention d'un emploi, et qu'ils négocient avec les employeurs la prestation de cette aide pour une période indéterminée dans le cas des personnes à faible revenu.

Assurance-emploi

On a fait valoir au Comité que l'assurance-emploi est un élément crucial pour la sécurité du revenu et le réemploi, car elle permet d'offrir un revenu opportun aux personnes qui viennent de perdre leur emploi et sont admissibles à des prestations et des programmes aux termes de ce régime. En conséquence, le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- modifie la Loi sur l'assurance-emploi pour que les travailleurs qui perdent leur emploi après de longs états de service puissent toucher des prestations sur une plus longue

période et pour que la période de prestations prolongée ne soit pas fondée sur les taux de chômage régionaux;

- supprime le délai de carence de deux semaines pour les personnes qui reçoivent des prestations de compassion ou des prestations parentales du régime d'assurance-emploi;
- remanie le régime d'assurance-emploi pour que celui-ci puisse être adapté en prévision des périodes de ralentissement économique prévues et qu'il ne repose plus uniquement sur une période passée, même récente;
- modifie le régime d'assurance-emploi de façon à rendre les travailleurs autonomes admissibles aux prestations parentales; les cotisations seraient semblables à celles qui sont versées par les salariés qui se prévalent de ces prestations;
- porte progressivement la durée des prestations de maladie du régime d'assurance-emploi à 50 semaines pour que les personnes admissibles qui ont une maladie ou une incapacité de moyenne durée reçoivent un soutien approprié;
- envisage le rétablissement de la prise en compte des antécédents dans tout projet de remaniement ou de réforme du régime d'assurance-emploi;
- rende la formation financée par l'assurance-emploi accessible aux personnes qui ont cotisé au régime, mais qui ne sont pas admissibles aux prestations.

Instruction et formation

Le Comité a été saisi de l'importance cruciale du diplôme d'études secondaires et de la formation et des études postsecondaires si l'on veut que les gens puissent trouver du travail et gagner suffisamment d'argent pour subvenir à leurs besoins. Comme les deux ordres de gouvernement, fédéral et provincial, ont des responsabilités à l'égard de la conception, du financement et de la mise en oeuvre des politiques et programmes du secteur de l'éducation et de la formation, le Comité formule des recommandations à l'intention de chacun d'eux.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- permette l'inclusion, parmi les types de formation financés par le régime d'assurance-emploi, des cours de langue avancés et de la formation susceptible de permettre aux personnes qui ont acquis des titres de compétence à l'étranger de les faire reconnaître au Canada;
- coordonne la réalisation d'une initiative fédérale-provinciale d'envergure nationale sur l'éducation de la petite enfance;
- soutienne et encourage, par la voie des programmes courants, des initiatives propres à soutenir l'intérêt des enfants des milieux défavorisés pour l'école, comme des services d'orientation, des activités parascolaires, des clubs de devoirs et des centres pour les jeunes;
- suive de près les nouveaux programmes d'aide financière aux étudiants de niveau postsecondaire et fasse rapport de leur efficacité en présentant notamment des

comparaisons de leurs résultats avec ceux des programmes qu'ils ont remplacés sur le plan du caractère abordable des études et de l'endettement des étudiants;

- en collaboration avec le Conseil des ministres de l'Éducation, encourage et soutienne des mesures propres à réduire le taux de décrochage scolaire chez les élèves autochtones, tant dans les réserves qu'hors réserve, notamment l'établissement d'objectifs et de délais et la production régulière de rapports de situation;
- en collaboration avec le Conseil des ministres de l'Éducation, encourager et appuyer des mesures visant à réduire le taux de décrochage chez les élèves autochtones, à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, y compris l'établissement d'objectifs et d'échéanciers, avec des comptes rendus réguliers des progrès réalisés;
- offre un soutien fiscal supplémentaire pour l'éducation postsecondaire aux étudiants à faible revenu qui font partie des groupes sous-représentés (comme les étudiants autochtones et les étudiants handicapés) et à leur famille;
- réserve, dans toutes les ententes sur le marché du travail, nouvelles ou reconduites, un pourcentage fixe des places disponibles dans les cours de formation aux personnes handicapées (pourcentage qui correspondrait au pourcentage fixé comme objectif dans le cadre du programme d'équité en matière d'emploi au sein de la fonction publique fédérale) et que d'ici là il augmente et prolonge le financement de ce type de formation dans le cadre des ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées;
- maintienne le Fonds d'intégration et en augmente le financement en lui confiant clairement la mission de supprimer les obstacles à l'activité;
- lorsqu'il reconduit des ententes sur le marché du travail ou en conclut de nouvelles, cible expressément les immigrants dans les programmes de formation, notamment dans ceux qui contribuent à réduire l'obstacle de la langue et les autres entraves qui nuisent à l'activité des immigrants;
- continue de financer largement les programmes d'alphabétisation à l'intention des adultes et des familles et qu'il accorde à cet égard la priorité aux groupes surreprésentés parmi les décrocheurs qui n'ont pas terminé leurs études secondaires;
- s'entende avec les gouvernements des provinces en vue de modifier les programmes de sécurité du revenu actuels de manière à garantir le financement de la formation pendant une période suffisamment longue pour que les personnes qui y participent puissent trouver un emploi sûr offrant une rémunération suffisante.

Santé

Vu la contribution de la pauvreté et de l'itinérance aux problèmes de santé et dans l'esprit de son récent rapport sur la santé de la population, le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- enjoigne à ses organismes centraux d'affecter des ressources à la prévention et l'atténuation des répercussions fâcheuses de la pauvreté et du chômage sur la santé;

- collabore avec les gouvernements des provinces et des territoires et les autres parties concernées en vue d'instituer un programme national d'assurance-médicaments, à partir de ce qui existe déjà dans certaines provinces;
- de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les chercheurs en santé du pays, affecte des fonds pour la santé physique des sans-abri.

Régime fiscal

Le Comité est conscient du rôle important que jouent la politique et les règles fiscales dans la redistribution des revenus et la réduction de la pauvreté pour de nombreux Canadiens. Il pense que les mesures fiscales pourraient aussi servir à fournir des logements abordables. Ainsi, il recommande que le gouvernement fédéral :

- analyse les différences dans les prestations selon le sexe lorsqu'il formule et met en œuvre de nouvelles mesures fiscales;
- augmente le Supplément de revenu garanti pour éviter que des ménages âgés se retrouvent sous le seuil de pauvreté, lequel correspond par définition au seuil de faible revenu, et que les gouvernements collaborent pour faire en sorte qu'une telle augmentation n'entraîne pas la perte de l'admissibilité aux subventions et services provinciaux et territoriaux offerts aux personnes âgées;
- porte, de manière progressive et prévisible, la Prestation nationale pour enfants à 5 000 \$ (en dollars de 2009) d'ici 2012;
- rende le crédit d'impôt pour personnes handicapées remboursable;
- instaure un crédit d'impôt pour les employeurs qui procurent aux nouveaux arrivants leur premier emploi dans leur domaine de compétence;
- publie un livre blanc sur les mesures fiscales à l'appui de la construction de logements locatifs en général et de logements locatifs abordables en particulier, notamment à l'égard des dons de fonds, de terrains ou d'immeubles pour la prestation de logements à loyer modique.

Logement et itinérance

Le Comité aborde séparément le logement et l'itinérance dans le rapport, mais il sait que certaines solutions participent d'une approche intégrée tandis que d'autres sont axées soit sur la création et l'entretien de logements abordables, soit sur la satisfaction des besoins des sans-abri.

Logement

Au chapitre du logement, le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- prévoit un financement soutenu et adéquat dans le cadre de l'Initiative en matière de logement abordable afin d'accroître l'offre de logements abordables;
- clarifie le mandat de la Société immobilière du Canada Limitée de sorte que les terres fédérales excédentaires soient de préférence aménagées pour qu'on y installe des

logements abordables et afin d'accélérer les processus de planification en vue de faciliter cet usage;

- appuie le travail des promoteurs immobiliers sans but lucratif locaux et provinciaux en prévoyant un horizon à plus long terme pour les programmes de logement, de manière à tenir compte des cycles d'aménagement quinquennaux et des cycles de planification décennaux, et ce, dans l'optique d'une planification aux niveaux local et provincial plus efficace;
- soutienne les locataires qui s'estiment victimes de discrimination sur le marché de l'habitation en précisant explicitement que le Transfert canadien en matière de programmes sociaux couvre l'aide juridique en matière civile;
- fasse du Programme d'aide à la remise en état des logements un programme permanent, qu'il en augmente les allocations budgétaires et qu'il en modifie les conditions d'admissibilité afin de tenir compte des différences de coût des réparations selon les collectivités au Canada et des projets de conversion d'habitations en logements à loyer modique;
- collabore avec les gouvernements provinciaux et les fournisseurs de logements sociaux en vue d'offrir des unités de logement plus spacieuses aux familles nombreuses; et collaborer avec les autorités provinciales chargées du logement, les associations privées de propriétaires fonciers et les fournisseurs de logements à but non lucratif pour évaluer l'incidence des allocations de logement transférables sur les loyers.

Itinérance

En ce qui concerne l'itinérance, le Comité a été saisi de l'efficacité de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance et des programmes qui l'ont précédée pour aider les collectivités à réduire l'itinérance et à loger les sans-abri. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- élargisse la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance pour conférer à celle-ci un plus grand rôle de coordination au sein de l'administration fédérale, en mobilisant tous les ministères et organismes dont le mandat touche au logement et à l'itinérance, en particulier pour les groupes surreprésentés parmi les personnes nécessiteuses;
- fournisse des stimulants financiers pour encourager les collectivités qui bénéficient déjà de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance à se baser sur un horizon de 10 ans pour modifier et renouveler leurs plans communautaires;
- prévoie encore le financement direct et le soutien continu des activités de recherche et de diffusion du savoir au sujet de l'approche fondée sur la priorité au logement afin d'éliminer l'itinérance.

Approche intégrée en matière de logement et d'itinérance

En ce qui concerne une approche intégrée des questions de logement et d'itinérance, le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- en collaboration avec les gouvernements provinciaux, les représentants des municipalités, les organismes des Premières nations et autres fournisseurs de logement, élabore une stratégie nationale de logement et de lutte contre l'itinérance qui comporterait :
 - des priorités établies par et pour chaque province et territoire concernant les besoins existants en matière de logement abordable et sûr;
 - un engagement financier sur 10 ans de la part du gouvernement fédéral, couplé à des engagements analogues des provinces et territoires qui recevront ces fonds;
 - la présentation de rapports annuels sur l'affectation des fonds et, surtout, sur le nombre de personnes logées qui ne pouvaient se permettre un logement sûr sur le marché privé;
 - un objectif précis, assorti de cibles et d'engagements financiers, pour répondre aux besoins en logement abordable des peuples autochtones vivant en milieu urbain;
 - un processus simplifié et plus intégré pour la demande de fonds, commun à divers programmes liés au logement et financés au niveau fédéral;
 - l'intégration de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, pourvue d'un mandat et d'un budget élargis, pour appuyer les plans locaux de logement et de lutte contre l'itinérance combinés et les initiatives s'y rattachant;
 - une évaluation complète à la fin du cycle de 10 ans pour établir les réalisations et les lacunes restantes.
- d'intégrer ses programmes de financement en matière de logement et d'itinérance et de commencer par augmenter les programmes courants de lutte contre l'itinérance de manière qu'ils englobent le logement, dans le contexte d'une stratégie combinant le logement et la lutte contre l'itinérance;
- continue de financer les programmes de lutte contre l'itinérance jusqu'à ce qu'une stratégie de logement et de lutte contre l'itinérance soit élaborée pour guider ses investissements en la matière.

Autochtones

Le Comité a fait des recommandations sur la sécurité du revenu, la formation et la fiscalité qui concernent les Autochtones, mais il est conscient par ailleurs du rôle particulier du gouvernement fédéral auprès des membres des Premières nations qui vivent dans les réserves et des Autochtones établis en milieu urbain. Il est aussi bien conscient de la surreprésentation des Autochtones parmi les habitants des villes économiquement vulnérables et de leur sous-représentation parmi les bénéficiaires des programmes de portée générale financés par tous les paliers de gouvernement.

En ce qui concerne les politiques et programmes visant expressément à répondre aux besoins des Autochtones vivant en milieu urbain, le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- se serve de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain pour stimuler la collaboration et l'investissement en vue de résoudre les problèmes de pauvreté et de logement des Autochtones vivant en milieu urbain;
- offre des subventions permanentes aux fournisseurs de logements autochtones hors réserve dans le marché non lucratif pour des unités nouvelles ou existantes, afin de garantir l'offre accrue de logements abordables;
- maintienne et augmente les fonds et les programmes ciblés pour le soutien de la formation et de l'emploi des Autochtones en milieu urbain et pour les organismes qui les représentent, s'il y a lieu;
- demande à un comité ou à un groupe de travail autochtone de déterminer les priorités pour les Autochtones en milieu urbain et que des fonds soient prévus à cette fin à l'intérieur du financement fédéral destiné aux collectivités pour régler les problèmes de logement et d'itinérance .

Nouveaux arrivants

Le gouvernement fédéral est responsable au premier chef des politiques et programmes à l'intention des immigrants et des réfugiés. Ceux-ci, et de plus en plus souvent même leurs enfants nés au Canada, font face à des difficultés économiques et sociales particulières. Outre les mesures fiscales proposées pour faciliter l'intégration des immigrants et réfugiés sur le marché du travail, le Comité croit que d'autres mesures sont nécessaires pour remédier à cette situation.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- réduise à trois ans la période d'immigration parrainée, actuellement de 10 ans, selon le modèle des règles sur le parrainage conjugal, et qu'il modifie en conséquence les conditions de résidence ouvrant droit à des prestations mensuelles en vertu de la Loi sur la sécurité de la vieillesse;
- fasse passer la période d'admissibilité au Programme d'aide au rétablissement à deux ans dans les cas ordinaires et à quatre ans dans les cas visés par le Programme de parrainage d'aide conjointe;
- établisse un calendrier de remboursement et un programme de radiation de la dette liée au déplacement des réfugiés parrainés par le gouvernement, et que ces mesures tiennent compte de la période nécessaire à l'intégration et du revenu du ménage au moment de l'obtention d'un emploi;
- intensifie ses travaux avec les gouvernements provinciaux et d'autres organismes concernés afin de terminer et de mettre en œuvre un cadre de référence pour la reconnaissance des titres de compétence acquis à l'étranger et qu'il en fasse rapport tous les ans au Parlement;

- appuie les programmes de transition, notamment pour les immigrants qui ont acquis une qualification professionnelle dans leur pays d'origine, au moyen d'ententes et de fonds d'aide à l'établissement des immigrants.

Cause commune

Le Comité estime que tous les secteurs doivent, dans la mesure du possible, collaborer harmonieusement pour sortir les personnes nécessiteuses de la pauvreté, leur offrir des logements convenables et abordables et faire disparaître l'itinérance. Outre les recommandations déjà mentionnées ci-haut, le Comité appuie cette collaboration partout où elle est possible.

Secteur associatif

Le Comité a remarqué en particulier l'apport crucial des organismes de services locaux, associatifs ou municipaux, aux personnes démunies qui cherchent à accéder à un logement convenable et abordable et à participer à la vie économique et sociale de leur collectivité.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- soutienne le secteur bénévole local et les organismes municipaux en tant que partenaires actifs dans la conception et l'exécution des initiatives fédérales à l'échelon communautaire;
- révisé les exigences de déclaration des programmes de subventions et de contributions des ministères et organismes fédéraux pour en améliorer la coordination horizontale et verticale et qu'il encourage les organisations subventionnaires fédérales à offrir un financement pluriannuel aux programmes qui cherchent à remédier à des problèmes persistants et de longue durée;
- atteste et stabilise l'apport des organisations bénévoles et communautaires qui viennent en aide aux pauvres, aux mal-logés et aux sans-abri en prévoyant dans ses budgets une aide suffisante à ces organisations de manière qu'elles puissent non seulement assurer la prestation de services financés par l'État, mais aussi organiser les activités propres à nourrir une conscience sociale qu'elles sont les seules à pouvoir offrir;
- se serve de ses programmes de subventions et de contributions pour fournir aux organisations communautaires locales les moyens de trouver des solutions innovatrices aux problèmes que posent la pauvreté, le manque de logements abordables et l'itinérance, de diffuser de l'information sur leurs solutions et, si possible, de faire des émules.

Gouvernements provinciaux

Le Comité est respectueux de la primauté de la compétence des gouvernements provinciaux dans un bon nombre des secteurs dont relèvent la pauvreté, le logement et l'itinérance. Il est aussi au courant de l'esprit d'innovation et de la détermination des autorités provinciales qui sont susceptibles de grandement contribuer au bien-être économique et social de la population défavorisée.

En conséquence, le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- de concert avec les autorités provinciales, cible, dans ses investissements, les projets d'infrastructure sociale prêts à être mis en œuvre pour lutter contre la récession, en particulier dans les domaines du logement, des services sociaux et de la sécurité du revenu où les capacités de service peuvent être rapidement accrues par des investissements accélérés dans le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, parallèlement aux investissements dans les projets d'infrastructure physique visant à combattre la récession;
- à la prochaine réunion des ministres du Travail fédéral-provinciaux-territoriaux, prenne l'initiative d'encourager l'harmonisation des programmes provinciaux et territoriaux d'indemnisation des accidents du travail.

Collaboration multisectorielle

Comme on l'a dit précédemment, la lutte pour la sécurité économique et sociale dans les villes passe par la concertation des efforts de l'entreprise, du secteur associatif et des autorités provinciales et fédérales.

Le Comité recommande que :

- le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces procèdent à un examen des politiques et programmes courants et des nouvelles initiatives au niveau interne et sur le plan bilatéral et multilatéral en vue d'éliminer et d'éviter les lacunes et les chevauchements, et ce, par la voie d'une approche pangouvernementale aux problèmes associés à la pauvreté, au manque de logements abordables et à l'itinérance;
- le gouvernement fédéral augmente le soutien accordé à Statistique Canada pour la collecte, l'analyse et la diffusion plus abordable des données importantes pour l'évaluation et l'amélioration des programmes sociaux concernant la pauvreté, le logement et l'itinérance;
- le gouvernement fédéral continue de soutenir l'échange de connaissances sur la pauvreté, le logement et l'itinérance;
- les autorités fédérales, provinciales et municipales envisagent et mettent en œuvre d'autres accords de développement urbain de concert avec les dirigeants communautaires et conformément aux priorités.

Annexe 1 – Glossaire

AE	Assurance-emploi
ANHA	Association nationale d’habitation autochtone
APF	Allocation provinciale de formation
BCAPI	Business Community Anti-Poverty Initiative, Saint John
C.-B.	Colombie-Britannique
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CIPH	Crédit d’impôt pour personnes handicapées
CKP	Community Kitchen Program, Calgary
CMEC	Conseil des ministres de l’Éducation du Canada
CNH	Collingwood Neighbourhood House, Vancouver
Comité	Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie
DDM	Dispensaire diététique de Montréal
DLAS	Dalhousie Legal Aid Services
ELIC	Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada
EPLA	Enquête sur la participation et les limitations d’activités
FCE	Fédération canadienne des étudiantes et étudiants
FCM	Fédération canadienne des municipalités
HUMA	Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes
IBIEF	Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri
IPAC	Initiative de partenariats en action communautaire
IRPP	Institut de recherche en politiques publiques
IWK	IWK Health Centre, Halifax
LEED	Leadership in Energy and Environmental Design
MISWAA	Modernizing Income Security for Working-Age Adults
NECHC	North End Community Health Centre, Halifax
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale

PAC	Parrainage d'aide conjointe
PAR	Programme d'aide au rétablissement
PAREL	Programme d'aide à la remise en état des logements
PFRT	Prestation fiscale pour le revenu de travail
PIB	Produit intérieur brut
PNE	Prestation nationale pour enfants
PPIRPC	Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada
R.-U.	Royaume-Uni
RADAR	Re-engaging Academically Disconnected Adolescents Respectfully, Calgary
RAPC	Régime d'assistance publique du Canada
REEI	Régime enregistré d'épargne-invalidité
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
RHDSC	Ressources humaines et Développement social Canada
RPC	Régime de pensions du Canada
SBCS	Stella Burry Community Services, St. John's
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SDRHA	Stratégie de développement des ressources humaines autochtones
SFR	Seuil de faible revenu
SHQ	Société d'habitation du Québec
SHYM	Supportive Housing for Young Mothers, Halifax
SPLI	Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance
SRG	Supplément de revenu garanti
SV	Sécurité de la vieillesse
TCHC	Toronto Community Housing Corporation
TPS	Taxe sur les produits et services
UCTC	Urban Circle Training Centre, Winnipeg
VCSJ	Vibrant Communities Saint John

Annexe 2 – Liste des témoins

Organisation	Nom/Titre	Date de comparution
39 ^e législature - 1 ^{re} session		
Statistique Canada	<p>Jane Badets, directrice, Statistiques sociales et autochtones ;</p> <p>Mark Brown, économiste principal de recherche, Analyse micro-économique;</p> <p>Andrew Heisz, économiste principal de recherche, Analyse des entreprises et du marché du travail;</p> <p>Garnett Picot, directeur général, Analyse socioéconomique et commerciale;</p> <p>Grant Schellenberg, analyste principal, Statistique sociale et autochtone;</p> <p>John Turner, chef du programme des services policiers, Centre canadien de la statistique juridique.</p>	29 mars 2007
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	<p>Andrew Treusch, sous-ministre adjoint principal, Direction générale de la politique stratégique et de la Recherche;</p> <p>Bayla Kolk, sous-ministre déléguée, Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance.</p>	26 avril 2007
Société canadienne d'hypothèques et de logement	Sharon Matthews, vice-présidente, Aide au logement.	26 avril 2007

Conseil national du bien-être social	Greg deGroot-Maggetti, président par intérim; Sheila Regehr, directrice	3 mai 2007
Caledon Institute of Social Policy	Ken Battle, président.	3 mai 2007
Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP)	Rob Rainer, directeur principal; Nancy Shular, première vice-présidente, Conseil d'administration.	3 mai 2007
Association canadienne des banques alimentaires	Shawn Pegg, directeur intérimaire, Politique publique et recherche.	3 mai 2007
Feed Nova Scotia	Dianne Swinemar, directrice générale, membre du conseil d'administration.	3 mai 2007
Campagne 2000	Sid Frankel, membre, Comité directeur; Katherine Scott, vice-présidente à la recherche du Conseil canadien du développement social.	10 mai 2007
Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux	Glenn Drover, travailleur social.	10 mai 2007
Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI)	Loly Rico, présidente; Roberto Jovel, coordonnateur politiques et recherche.	10 mai 2007
Association nationale des centres d'amitié (ANCA)	Vera Pawis Tabobondung, présidente; Jocelyn Formsma, officier de programme.	10 mai 2007
Université de Winnipeg	Jino Distasio, Jino Distasio, directeur et professeur, Institut des études urbaines.	17 mai 2007

Centre canadien de politiques alternatives	Molly McCracken, membre du Conseil du Manitoba.	17 mai 2007
Université McMaster	Barbara Wake Carroll, professeure, département des sciences politiques.	17 mai 2007
Ministère des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi de Terre-Neuve-et-Labrador	Aisling Gogan, directrice, Stratégie de réduction de la pauvreté.	17 mai 2007
Downtown Eastside Residents Association	Kim Kerr, directeur; Anna Hunter, représentante.	13 juin 2007
Vibrant Communities Saint John (VCSJ)	Tom Gribbons, président; Kurt Peacock, chercheur.	13 juin 2007
Centraide du Grand Toronto	Jan Donio, vice-présidente, Services d'information et gestion du changement organisationnel.	14 juin 2007
Centraide du Grand Montréal	Michèle Thibodeau-DeGuire, présidente et directrice exécutive.	14 juin 2007
39 ^e législature – 2 ^e session		
Logement communautaire de Toronto	Derek Ballantyne, président-directeur général.	21 novembre 2007
L'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine	Sharon Chisholm, directrice générale.	21 novembre 2007
Fédération de l'habitation coopérative du Canada	Nicholas Gazzard, directeur général.	21 novembre 2007
Association des coopératives du Canada	John Anderson, directeur, Affaires gouvernementales et politique publique.	21 novembre 2007

Nanegkam Housing Corporation	Patrick Augustine, Conseil des Indiens de l'Ile-du-Prince-Édouard.	29 novembre 2007
Association nationale d'habitation autochtone	David Seymour, président.	29 novembre 2007
Inuit Non-Profit Housing Corporation	Lynda Brown, présidente.	29 novembre 2007
Kinew Housing	Lawrence Poirier, directeur.	29 novembre 2007
Phoenix Youth Programs	Tim Crooks, directeur général.	6 décembre 2007
Initiative sur la santé de la population canadienne	Elizabeth Votta, chef de programme, Rapports et Analyse.	6 décembre 2007
À titre personnel	Deborah Kraus, consultante en recherche et en politiques (logement).	6 décembre 2007
Centre de santé Saul Sair	Rebekah Peters, directrice de la clinique médicale.	6 décembre 2007
Maison St-Christophe, à Toronto	John Stapleton, associé.	13 décembre 2007
Université Simon Fraser	John Richards, professeur, Programme des politiques publiques.	13 décembre 2007
Fédération canadienne - enseignantes et des enseignants	Emily Noble, présidente.	7 février 2008
Association des infirmières et infirmiers du Canada	Nicki Sims-Jones, conseillère en politiques.	7 février 2008
First Call BC Child and Youth Advocacy Coalition	Michael Goldberg, président.	7 février 2008
Dispensaire diététique de Montréal	Marie-Paule Duquette, directrice générale.	7 février 2008

À titre personnel	Armine Yalnizyan, économiste principale.	28 février 2008
Centraide du Grand Toronto	Frances Lankin, présidente et directrice générale.	28 février 2008
Université McMaster	Gina Browne, professeure en sciences infirmières et épidémiologie.	28 février 2008
Caledon Institute of Social Policy	Ken Battle, président.	28 février 2008
Fédération canadienne des municipalités	Mairesse Anne Marie DeCicco-Best, Groupe de travail sur le logement.	6 mars 2008
Ville de Toronto	Sean Gadon, directeur, Bureau de logement abordable.	6 mars 2008
Ville de Vancouver	Don Fairbairn, consultant.	6 mars 2008
Centre Metropolis de l'Ontario	Sarah V. Wayland, associée de recherche.	13 mars 2008
Université de la Colombie-Britannique	David Ley, département de géographie.	13 mars 2008
Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic	Avvy Go, directrice de la clinique.	13 mars 2008
Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes	Jean-Claude Icart, représentant.	13 mars 2008
Université de la Saskatchewan	Evelyn Peters, professeure, département de géographie.	3 avril 2008
Association nationale des Centres d'amitié	Kama Steliga, directrice générale, directrice générale, Lillooet Friendship Centre; Calvin Hanselmann, directeur de recherche.	3 avril 2008

Conseil des Canadiens avec déficiences	Marie White, présidente nationale.	17 avril 2008
Caledon Institute of Social Policy	Michael Mendelson, chercheur principal.	17 avril 2008
Université de Victoria	Michael J. Prince, professeur de la politique sociale.	17 avril 2008
Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec	Walter Zelaya, représentant.	17 avril 2008
Winnipeg Harvest	David Northcott, directeur général.	1 mai 2008
Fondations communautaires du Canada	Monica Patten, présidente et directrice générale.	1 mai 2008
Carrefour de pastoral en monde ouvrier	Jonathan Lacasse, coordinateur.	1 mai 2008
Université Queen`s	Rachel Laforest, professeure adjointe.	1 mai 2008
Conseil des droits de l'homme des Nations Unies	Miloon Kothari, ancien rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable.	8 mai 2008
Centre de défense des droits sociaux	Bruce Porter, directeur.	8 mai 2008
Organisation nationale anti-pauvreté	Rob Rainer, directeur général; Michael Creek, directeur.	8 mai 2008
Centre d'action pour la sécurité du revenu	Mary Marrone, directrice, services juridiques et défense des droits.	8 mai 2008
Tamarack	Paul Born, président.	15 mai 2008
Caledon Institute of Social Policy	Sherri Torjman, vice-présidente.	15 mai 2008

Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques	Judith Maxwell, présidente sortante et agrégée principale.	15 mai 2008
Université d'Ottawa	David Gray, professeur agrégé, département des sciences économiques.	29 mai 2008
Université McGill	Axel van den Berg, professeur, département de sociologie.	29 mai 2008
Société de recherche sociale appliquée	Carole Vincent, associée principale de recherche.	29 mai 2008
Informetrica Limited	Richard Shillington, associé supérieur.	29 mai 2008
Fédération des femmes du Québec	Nancy Burrows, coordinatrice.	4 juin 2008
Université Carleton	Fran Klodawsky, professeure, département de géographie et d'études environnementales; Marika Morris, École des études canadiennes.	4 juin 2008
Université de la Colombie-Britannique	Claire Young, vice-doyenne principale, Affaires académiques, et professeure, faculté de droit.	4 juin 2008
Affordable New Home Foundation - Saskatchewan	Keith Hanson, directeur exécutif.	5 juin 2008
Centretown Affordable Housing Development Corporation	Dennis Carr, coordonnateur, Mise en valeur.	5 juin 2008
Vancity Enterprises Ltd.	Dan Paris, directeur, Mise en valeur.	5 juin 2008
Focus Consulting Ltd.	Steve Pomeroy, président.	5 juin 2008
Université Laval	François Blais, professeur, faculté des sciences sociales.	13 juin 2008

Association d'éducation canadienne	Christa Freiler, directrice de recherche.	13 juin 2008
The Toronto Star	Carol Goar, journaliste de rédaction.	13 juin 2008
Université d'Ottawa	David Gray, professeur agrégé, département des sciences économiques.	13 juin 2008
Université de Manitoba	Derek Hum, professeur, département d'économie.	13 juin 2008
Caledon Institute of Social Policy	Michael Mendelson, chercheur principal.	13 juin 2008
Université de Regina	Jim Mulvale, professeur agrégé, département des études de la justice.	13 juin 2008
Winnipeg Harvest	David Northcott, directeur general.	13 juin 2008
Université Dalhousie	Lars Osberg, département d'économie.	13 juin 2008
Citizens for Public Justice	Chandra Pasma, analyste politique.	13 juin 2008
Organisation nationale anti-pauvreté	Rob Rainer, directeur general.	13 juin 2008
National Council of Welfare	Sheila Regehr, directrice.	13 juin 2008
Université de Miami	Philip Robins, professeur, département d'économie.	13 juin 2008
Conseil des Canadiens avec déficiences	Marie White, présidente nationale.	13 juin 2008

Ministère des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi, gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador	Lynn Vivian-Book, sous-ministre adjointe, Revenu, emploi et services à la jeunesse; Aisling Gogan, directrice, Stratégie de réduction de la pauvreté.	11 août 2008
Newfoundland and Labrador Housing Corporation	Cynthia King, gestionnaire du logement abordable.	11 août 2008
Ville de St.John's	Shannie Duff, conseillère; David Blackmore, directeur, Gestion des immeubles et des biens.	11 août 2008
Make Work Pay Coalition	Lana Payne, représentante.	11 août 2008
St. John's Status of Women Council and Women's Centre	Charmaine Davidge, directrice générale.	11 août 2008
Association canadienne pour la santé mentale — Terre-Neuve-et-Labrador	Heather Pollett, analyste des politiques, Santé mentale canadienne.	11 août 2008
St. John's Board of Trade	Nancy Healey, présidente-directrice générale.	11 août 2008
Newfoundland and Labrador Association of Social Workers	Annette Johns, conseillère en service social.	11 août 2008
Community Food Sharing Association of Newfoundland and Labrador	Egbert Walters, directeur général.	11 août 2008
Centre d'amitié autochtone de St. John's	Eileen Joe, coordonnatrice des refuges de Shanawdithit.	11 août 2008

Community Services Council of Newfoundland and Labrador	Penny Rowe, directrice générale.	11 août 2008
Choices for Youth	Kerri Collins, coordonnatrice.	11 août 2008
Association for New Canadians	Bridget Foster, directrice générale.	11 août 2008
Coalition of Persons with Disabilities	Barry Galloway, membre du conseil d'administration et directeur général, Independent Living Resource Centre.	11 août 2008
Bridges to Hope	Derek Winsor, directeur de programme.	11 août 2008
À titre personnel	Lorraine Best; John Eddy.	11 août 2008
Ministère des Services communautaires, gouvernement de la Nouvelle-Écosse	Lynn Hartwell, directrice générale, Politique et gestion de l'information; David Ryan, directeur général, Soutien à l'emploi; Kristen Tynes, conseillère, Communications.	13 août 2008
Municipalité régionale de Halifax	Geri Kaiser, directrice générale adjointe; Fred Wendt, urbaniste, Planification régionale.	13 août 2008
Ville de Charlottetown	Clifford J. Lee, maire.	13 août 2008
Union of Nova Scotia Municipalities	Robert Wrye, maire adjoint de Wolfville, président.	13 août 2008
Nova Scotia Legal Aid	Vince Calderhead, avocat-conseil principal à l'interne.	13 août 2008

Affordable Housing Association of Nova Scotia	William Buckland, vice-président.	13 août 2008
Community Action on Homelessness	Claudia Jahn, directrice de programme.	13 août 2008
Nova Scotia League for Equal Opportunities	Claredon Robicheau, ancien président.	13 août 2008
Atlantic Centre of Excellence for Women's Health	Barbara Clow, directrice générale.	13 août 2008
Investment Property Owners Association of Nova Scotia	Joe Metlege, president.	13 août 2008
Urban Core Support Network Saint John Inc	Lisa Wetmore, coordinatrice de projet.	13 août 2008
Human Development Council	Belinda Allen, coordinatrice de projet de recherche.	13 août 2008
United Way of Prince Edward Island	Clair Smith, directeur général.	13 août 2008
Phoenix Youth Programs	Miia Suokonautio, Directrice des programmes.	13 août 2008
Exit Realty Professionals	Bill Grace.	13 août 2008
First Voice Community	Ann Duffy.	13 août 2008
Nova Scotia Community Based Transportation Association	David Mooney.	13 août 2008
Spring Garden Area Business Association	Bernard Smith.	13 août 2008
À titre personnel	Carole Hanrahan; Anne Marie Elderkin.	13 août 2008

Université du Nouveau-Brunswick	Luc Thériault, professeur de sociologie.	14 août 2008
Ville de Saint John	Peter McGuire, conseiller.	14 août 2008
Association de logement sans but lucratif du Nouveau-Brunswick	Gary Glauser, consultant.	14 août 2008
40 ^e législature – 2 ^e session		
Fondation Canada West	Roger Gibbins, président et directeur général.	2 avril 2009
Caledon Institute of Social Policy	Sherri Torjman, vice-présidente.	2 avril 2009
Université Wilfrid Laurier	Lea Caragata, professeure agrégée	2 avril 2009
Centre d'étude des niveaux de vie	Andrew Sharpe, directeur exécutif.	22 avril 2009
Université de l'Alberta	Alison Taylor, professeure, Faculté d'éducation; Harvey Krahn, professeur de sociologie.	22 avril 2009
Université Simon Fraser	Olena Hankivsky, professeure agrégée, codirectrice du Programme de politique publique.	22 avril 2009
Passeport pour ma réussite	David Hughes, président et chef de la direction.	22 avril 2009
À titre personnel	Derek Cook.	23 avril 2009
Université Carleton	Frances Abele, professeure, École de politique et d'administration publiques.	29 avril 2009
Université de Regina	Doug Durst, professeur, Faculté du travail social.	29 avril 2009
À titre personnel	Andy Siggner.	29 avril 2009

Association nationale des centres d'amitié	Peter Dinsdale, directeur exécutif.	29 avril 2009
Université de la Colombie-Britannique	Daniel Hiebert, professeur de géographie.	6 mai 2009
Institut national de la recherche scientifique, Centre Urbanisation Culture Société	Damaris Rose, professeure titulaire, géographie urbaine et sociale.	6 mai 2009
Conseil ontarien des agences servant les immigrants	Debbie Douglas, directrice exécutive.	6 mai 2009
Ville de Vancouver	Jill Davidson, directrice adjointe, Politique sur le logement.	28 mai 2009
Ville de Toronto	Sean Gadon, directeur, Bureau de logement abordable.	28 mai 2009
Université de Victoria	Michael J. Prince, professeur titulaire de la chaire Lansdowne en politique sociale.	29 mai 2009
Caledon Institute of Social Policy	Michael Mendelson, chercheur principal.	29 mai 2009
Université d'Ottawa	Miles Corak, professeur titulaire, École supérieure d'affaires publiques et internationales.	29 mai 2009
Université de Montréal	Dre Marie-France Raynault, directrice scientifique adjointe, Santé des populations.	29 mai 2009
Université du Manitoba	Sid Frankel, professeur agrégé, Faculté du travail social; Evelyn Forget, professeur, Sciences de la santé communautaires.	29 mai 2009
The Toronto Star	Laurie Monsebraaten, journaliste.	29 mai 2009
Université de Montréal	Alain Noël, professeur, Département de science politique.	3 juin 2009

Vibrant Communities Saint John Leadership Roundtable	Tom Gribbons, président.	3 juin 2009
Hamilton Roundtable for Poverty Reduction	Liz Weaver, directrice.	3 juin 2009
Gouvernement de l'Ontario	L'honorable Deb Matthews, députée, ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse.	3 juin 2009
Association nationale d'habitation autochtone	Charles W. Hill, directeur exécutif ; David Seymour, membres, conseil d'administration.	5 juin 2009
Calgary Homeless Foundation	Alina Tanasescu, gestionnaire, Recherche et politiques publiques.	5 juin 2009
Canada Sans Pauvreté	Rob Rainer, directeur général.	5 juin 2009
Le conseil national du bien-être social	Sheila Regehr, directrice.	5 juin 2009
À titre personnel	David Snow.	5 juin 2009
Institut Wellesley	Michael Shapcott, directeur, Logement abordable et innovation sociale.	5 juin 2009
Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine	Phil Brown, membre du conseil d'administration.	5 juin 2009
Focus Consulting Inc.	Steve Pomeroy, président.	5 juin 2009
À titre personnel	Margaret Eberle, consultante en politique sur le logement, Eberle Planning and Research.	5 juin 2009
Société canadienne d'hypothèques et de logement	John Black, directeur, Politique visant les besoins logement; Debra Darke, directrice, Développement des collectivités.	11 juin 2009

Ressources humaines et Développement des compétences Canada	<p>Frank Vermaeten, sous-ministre adjoint principal;</p> <p>Frank Fedyk, sous-ministre adjoint délégué;</p> <p>Dominique La Salle, directeur général, Secrétariat des politiques sur les aînés et les pensions ;</p> <p>Jane Weldon, directrice générale, Secrétariat des partenariats de lutte contre l'itinérance.</p>	11 juin 2009
À titre personnel	Claire Heslop.	18 juin 2009
Statistique Canada	<p>Russell Wilkins, analyste principal, Division de l'analyse de la santé;</p> <p>Jillian Oderkirk, directrice, Division de l'analyse de la santé.</p>	18 juin 2009
Régie régionale de la santé de Saskatoon	Dr Cory Neudorf, médecin hygiéniste en chef.	18 juin 2009
À titre personnel	Darrell Powell, défenseur national - Santé mentale et invalidité des travailleurs handicapés au Canada.	18 juin 2009
À titre personnel	D ^{re} Lisa Doupe, consultante.	18 juin 2009

Annexe 3 - Outils d'analyse

La première section contient un résumé des outils d'analyse utilisés aux fins du présent rapport. En voici une description plus détaillée.

Secteur public, secteur privé et bénévolat

Le Comité comprend bien que la solution des problèmes de pauvreté, de logement et d'itinérance n'incombe pas uniquement au gouvernement, pas plus qu'elle ne peut ni ne doit reposer uniquement sur les épaules des démunis. Nous nous sommes concentrés sur les instruments de politique, surtout, mais pas exclusivement, au niveau fédéral, mais nous avons été très favorablement impressionnés par l'énorme apport du secteur privé et de la société civile à l'amélioration de la condition socioéconomique des populations. Les deux ont beaucoup contribué à la création d'emplois et aidé à préparer les gens à occuper les emplois créés. Ils ont aussi beaucoup fait pour cerner les besoins des personnes qui n'ont pas les moyens de se procurer les biens et services dont elles ont besoin et y répondre.

Des travaux de recherche, les témoins entendus à Ottawa, Halifax et St. John's et le personnel et les clients des agences de service de ces villes, ainsi que de Vancouver, Calgary, Regina, Winnipeg, Toronto et Montréal ont permis au Comité de constater que les entreprises et les dirigeants locaux prennent souvent l'initiative pour combler les lacunes des programmes sociaux, s'attaquer aux problèmes économiques et sociaux de nature systémique et bâtir des collectivités plus fortes, au niveau local. Nous leur avons demandé conseil, et leurs suggestions, citées ici, nous ont aidés à formuler les nôtres. Nous avons aussi recensé les pratiques prometteuses de ces intervenants (on en trouvera une brève description à l'annexe 3) qui améliorent vraiment le sort des pauvres et des sans-abri pour en encourager la généralisation.

Enfin, nous nous sommes demandé comment les divers secteurs, dans leur recherche de moyens de réduire la pauvreté, d'améliorer l'accès à des logements abordables et d'éliminer l'itinérance, pouvaient faire cause commune en quelque sorte. On trouvera à la section 6 une discussion et des recommandations.

Cycle de vie

Le Comité s'est efforcé dans ses délibérations d'envisager les problèmes dans le contexte de toute une vie. Il est accepté depuis un certain temps que toute vie comporte des transitions cruciales : l'achèvement des études, le premier emploi, l'achat d'une maison, la naissance d'un enfant, le divorce, le décès d'un conjoint, et la retraite, pour ne nommer que ceux-là. Nous savons aussi que la grande majorité des Canadiens réussit ces transitions, avec l'aide de leurs parents et amis, et parfois aussi de leur employeur. Pour certains, cependant, ces transitions peuvent entraîner une importante perte de revenu et une certaine insécurité en matière de logement.

Certains estiment qu'il serait plus utile de prévoir des interventions en prévision de ces bouleversements ou des interventions à court terme en réaction à ceux-ci que de concevoir des politiques et des programmes faisant totalement abstraction de ce qui précède et de ce qui suit ces événements.

Ainsi, il serait futile et mesquin d'exiger des personnes qui sollicitent une aide financière qu'elles liquident d'abord tout leur avoir (épargne, maison et autres biens). Nous reviendrons sur cette question plus loin.

En outre, on a fait valoir au Comité que les solutions peuvent changer, suivant le type de transition :

Imaginez que l'on réfléchisse à la pauvreté dans le sens général du terme et aux programmes qui s'imposent suivant les différents stades du cycle que représente la vie d'une personne. Si nous songeons à la veuve des années 1950 et 1960, nous savons que, là où elle était pauvre une année donnée, elle était pauvre à jamais. Il convient aussi de dire que l'argent était non seulement un symptôme du problème qu'elle avait, mais aussi une cause. Le manque de fonds l'empêchait de participer de façon normale aux affaires de la société. Dans ce cas, à ce stade-là de la vie, les transferts de revenu représentent peut-être le mécanisme approprié. Un des grands exploits attribuables au régime d'assistance sociale du Canada consiste à avoir suscité le déclin de la pauvreté chez les personnes âgées. Cependant, à l'autre extrémité du spectre de l'âge — nous avons affaire à l'enfant ici —, l'intervention tout indiquée sera qualifiée peut-être d'investissement et non pas de soutien du revenu [...] Au milieu de la vie, nous réfléchissons davantage en termes d'assurance. Les gens sont actifs sur le marché du travail, c'est comme cela qu'on fait son chemin dans la vie. Tout de même, un accident peut arriver. Il faut une forme d'assurance sociale.

(Miles Corak, professeur, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 mai 2009)

Analyse de la diversité

Le Comité a prêté attention dans ses travaux à la manière dont les politiques et programmes publics ont des effets différents sur divers groupes démographiques. Ainsi, il met l'accent sur les groupes qui sont surreprésentés parmi les pauvres et les sans-abri et l'effet des politiques et programmes publics généraux sur eux, mais il leur consacre aussi une section dans laquelle il décrit la situation particulière dans laquelle se trouvent les personnes seules, les chefs de famille monoparentale, les Autochtones, les personnes handicapées et les nouveaux venus au Canada (immigrants et demandeurs d'asile). Le Comité met donc l'accent sur les politiques et programmes destinés à répondre aux besoins de ces groupes, et formule des recommandations à leur sujet.

Le Comité sait cependant parfaitement que ces groupes ne sont pas les seuls qui présentent des particularités.

Sexe

Le Comité a tenu des audiences portant en particulier sur la pauvreté chez les femmes. Malgré une progression notable de leurs taux d'activité et de leurs revenus, les femmes (et leurs enfants) sont particulièrement vulnérables, notamment sur le plan financier, quand elles sont forcées de quitter le foyer pour échapper à la violence conjugale ou quand leur union se dissout.

[L]es revenus moyens des femmes sont toujours de l'ordre de 62 ou 64 % de ceux des hommes; pour les femmes qui occupent un emploi à temps plein, le pourcentage est plus élevé : 72 %. Les chiffres sont relativement constants. Il n'y a aucune évolution, aucune amélioration. Il y a eu une amélioration par le passé, mais nous sommes maintenant bloqués à un certain niveau.

Chez les femmes qui élèvent seules des enfants, le taux de pauvreté atteint 33 %. Chez les femmes seules de 65 ans et plus, il est de 20 %; chez les femmes seules de moins de 65 ans, il est de 37 %. Ce sont là des taux très élevés.

(Glenn Drover, travailleur social, Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 10 mai 2007)

Le Comité traite de l'impact particulier des programmes sur les femmes dans l'ensemble du rapport.

Race

On a fait valoir durant les audiences que la race (l'appartenance à une minorité visible) joue un rôle dans la pauvreté et l'insécurité en matière de logement et de revenu⁴⁷⁵.

D'après Boris Palameta, les immigrants appartenant à une minorité visible sont « plus susceptibles que les autres immigrants de connaître une situation de faible revenu », peu importe depuis combien de temps ils vivent au Canada⁴⁷⁶. Pour lui, certains facteurs comme la langue, la reconnaissance des titres de compétence étrangers et la discrimination pourraient jouer un rôle dans cette situation. D'autres analystes ont noté une corrélation positive possible entre le fait d'être un nouveau venu au Canada et de ne pas être de race blanche et le risque de pauvreté, l'incidence et la durée de la pauvreté⁴⁷⁷.

Si les personnes qui ne sont pas de race blanche sont de plus en plus nombreuses parmi les nouveaux arrivants, les personnes appartenant à une minorité visible ne sont pas toutes des nouveaux venus et les nouveaux venus ne sont pas les seuls à faire l'objet de racisme. On a dit au Comité que pas moins du tiers des personnes victimes de racisme sont nées au Canada et qu'elles vivent la même chose que les nouveaux arrivants victimes de racisme⁴⁷⁸. Durant sa visite à Winnipeg, on a dit au Comité que le racisme envers les jeunes Autochtones est très répandu; des témoins ont par ailleurs dit estimer que la politique fédérale n'en fait pas assez au sujet du racisme et de ses liens avec la pauvreté. Un témoin en particulier a dit à ce sujet :

[Les Autochtones] ont à affronter du racisme de la part de leur propriétaire, des employeurs auxquels ils s'adressent, des commis dans les magasins et des serveurs dans les restaurants lorsqu'ils montrent leur carte d'Indiens inscrits, ainsi que de la police et des autorités qui appliquent la politique dite de tolérance zéro. Le racisme est à la fois personnel et systémique. Faisant partie du système, il est difficile à combattre.

(Douglas Durst, professeur, Faculté du travail social, Université de Regina, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 29 avril 2009)

⁴⁷⁵ Voir à ce sujet les témoignages de Roberto Jovel et de Michèle Thibodeau-DeGuire devant le Comité (1^{re} session, 39^e législature, 10 mai et 14 juin 2007 respectivement).

⁴⁷⁶ Boris Palameta, « Le faible revenu chez les immigrants et les minorités visibles », *Perspectives*, n^o 75-001-XIE au catalogue, Statistique Canada, avril 2004.

⁴⁷⁷ Michael Ornstein, *Ethno-Racial Groups in Toronto, 1971–2001: A Demographic and Socio-Economic Profile*, Institute for Social Research, York University, 2006, p. 91; Cheryl Teelucksingh et Grace-Edward Galabuzi, « Impact of Race and Immigrants Status on Employment Opportunities and Outcomes in the Canadian Labour Market », *Policy Matters*, n^o 22, Centre d'excellence conjoint pour la recherche en immigration et en intégration, novembre 2005, p. 1; Jeffrey G. Reitz, *Social Risks for Newcomers to Canada: Issues Respecting the Role of Government in Ontario*, 2003, p. 16.

⁴⁷⁸ Avy Go, mémoire au Comité, 2^e session, 39^e législature, mars 2008, p. 2.

Intersectionnalité

Enfin, le Comité est conscient de l'exacerbation du désavantage subi à l'intersection de ces groupes. Par exemple, un Autochtone handicapé risque plus d'être pauvre qu'un non-Autochtone handicapé; une femme autochtone risque plus d'être pauvre qu'un homme autochtone.

Un spécialiste de la question a donné le conseil suivant au Comité :

Au chapitre des interventions en matière de politique générale [...] il est important de tenir] compte des effets différentiels qu'elle aura sur une population canadienne diversifiée [...] l'analyse sexospécifique est l'une des approches les plus utilisées à l'heure actuelle. Ce type d'analyse permet d'examiner les effets différentiels que pourraient avoir sur les hommes et sur les femmes les politiques et les mesures législatives proposées [...] nous devons aller au-delà d'une analyse sexospécifique et adopter une méthode d'analyse plus raffinée et plus subtile que l'on désigne actuellement, tant dans le contexte européen que dans le contexte américain, sous le terme d'« intersectionnalité ». Dans le cadre d'une analyse intersectionnelle, la complexité des liens réciproques entre divers paramètres comme le sexe, la race, l'origine ethnique, la classe sociale, la géographie, l'âge et le degré de capacité est prise en compte de manière à ce que l'on puisse acquérir une compréhension des expériences vécues par chaque personne et pour faire en sorte de concevoir des politiques plus inclusives. Plutôt que d'examiner les personnes en tenant compte d'une seule catégorie d'analyse comme le sexe, la race ou la classe sociale, l'analyse intersectionnelle combine tous ces paramètres pour déterminer leur effet conjugué sur les expériences de chaque personne et leurs besoins en matière d'éducation et de santé. Ce type d'approche serait extrêmement efficace dans le cadre d'une étude sur la pauvreté et l'itinérance.

(Olena Hankivsky, professeure agrégée, codirectrice du Programme de politique publique, Université Simon Fraser, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 22 avril 2009)

Un autre témoin, qui présentait à Ottawa des données détaillées sur les chemins qui mènent à la pauvreté, a rappelé au Comité l'importance de ce type d'analyse pour l'élaboration de politiques adaptées :

Il ne suffit pas de prendre acte du fait que certains groupes sont plus touchés que d'autres par la pauvreté. Afin de véritablement comprendre les causes de l'itinérance et le genre d'aide à apporter aux sans-abri, il convient d'adopter une approche intersectionnelle. Le terme intersectionnel sous-entend que l'expérience de vie de chacun est forgée par de multiples caractéristiques, y compris le sexe, l'ethnie, les capacités personnelles, la classe sociale, l'orientation sexuelle et ainsi de suite. Tous ces facteurs se fusionnent en un faisceau complexe dont le résultat est trop souvent la pauvreté.

(Fran Klodawsky, professeure, département de géographie et d'études environnementales, Université Carleton, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 4 juin 2008)

Dans certains cas, il n'y a pas de données sur ce type d'effets, et les témoins n'en ont pas parlé. Cependant, le Comité s'est efforcé dans la mesure du possible de saisir ces effets divergents dans son rapport.

Divergences régionales

Le Comité a entendu des témoins de tout le Canada et s'est rendu dans des organismes de services dans de nombreuses grandes villes. Il a été frappé par l'omniprésence de la pauvreté, des problèmes de logement et de l'itinérance dans toutes les provinces et toutes les grandes villes. Il a constaté cependant que certaines régions, provinces et villes présentent des problèmes particuliers à cet égard.

Par exemple, de nombreux témoins des provinces de l'Atlantique ont signalé que la « précarité énergétique » se répand dans la région⁴⁷⁹. À l'autre bout du pays, nous avons appris que Vancouver avait dû remettre à plus tard l'application du principe de la lutte contre l'itinérance « un logement d'abord » en raison d'une pénurie de logements⁴⁸⁰. Entre les deux, on nous a signalé la concentration de la pauvreté et de l'itinérance chez les Autochtones vivant hors réserve dans les villes des Prairies et la concentration de la pauvreté et du manque de logements abordables chez les nouveaux arrivants à Montréal, Toronto et Vancouver.

Ces divergences se reflètent dans les mesures prises dans les différentes provinces et villes, par les pouvoirs publics et les organisations non gouvernementales. Elles font ressortir l'importance de la souplesse dans les politiques et programmes fédéraux, ainsi que les interventions de qualité effectuées au niveau local pour résoudre des problèmes particuliers.

Compétences

Le Comité est conscient de la primauté de la compétence des autorités provinciales et territoriales dans de nombreux domaines liés à la pauvreté, au logement et à l'itinérance.

Dans chaque province, nous avons été impressionnés par les politiques et programmes qui contribuent à la réduction de la pauvreté, à la création de logements abordables et à la lutte contre l'itinérance. Beaucoup s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté ou d'une stratégie visant le logement ou l'itinérance. Nous mettons en relief certaines de ces interventions des gouvernements des provinces dans la section du rapport qui porte sur les initiatives dont le succès est avéré et sur les pratiques prometteuses et donnons plus de détails à l'annexe 4.

Par ailleurs, le Comité a été saisi des lacunes ou des problèmes de mise en œuvre des programmes de chaque province, causés dans certains cas par leur interaction avec d'autres programmes, dont les programmes fédéraux. Dans la présente étude, il met l'accent en partie sur les « problèmes persistants » des politiques et programmes publics, et surtout sur les programmes fédéraux et sur les interactions entre programmes et politiques.

Cependant, le Comité a pu constater que les Canadiens ne veulent pas que les autorités concernées se déchargent de leurs responsabilités sur d'autres, ce qu'exprime particulièrement bien une coalition interconfessionnelle de lutte contre la pauvreté dans une lettre adressée au Comité :

Les Canadiens en ont assez des querelles de compétences et s'attendent que les trois paliers de gouvernement collaborent pour offrir à tous les Canadiens des conditions de vie correctes⁴⁸¹.

⁴⁷⁹ Rob Rainer, *Témoignages*, Comité, 1^{re} session, 39^e législature, 3 mai 2007; Claredon Robicheau, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 13 août 2008; Derek Winsor, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 11 août 2008; et Clifford Lee, mémoire au Sous-comité sur les villes, 2^e session, 39^e législature, 13 août 2008.

⁴⁸⁰ Jill Davidson, *Témoignages*, Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 28 mai 2009.

⁴⁸¹ Elizabeth Brown et Carolyn Earle, lettre au Comité en leur qualité de coprésidentes de Face of Poverty Consultation, 31 août 2008.

Nous sommes du même avis.

De nombreux témoins nous ont rappelé aussi que beaucoup de Canadiens attendent du gouvernement fédéral qu'il prenne l'initiative, notamment dans le contexte d'une collaboration intergouvernementale renouvelée sur ces questions.

Nos recommandations visent surtout les politiques et programmes fédéraux, mais elles portent aussi sur la nécessité pour le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces de se donner des objectifs communs, d'éliminer les interactions improductives des politiques et programmes, de débarrasser notre pays de la pauvreté et de l'itinérance et de voir à l'offre de logements convenables et abordables dans tout le pays. Nous présentons ces recommandations dans le respect des mesures innovatrices mises en œuvre au Canada et dans l'espoir d'en maximiser les avantages pour tous les Canadiens.

Annexe 4 - Initiatives locales

Le Comité s'est rendu dans 9 villes et 25 organismes au Canada; il y a rencontré des membres du personnel et des clients des programmes très prometteurs qui pourraient répondre aux besoins des personnes aux prises avec des difficultés reliées à la pauvreté, au logement et à l'itinérance. Bien que la question ait été brièvement abordée tout au long du rapport, la présente annexe renferme plus de précisions sur les programmes des organismes, sur les difficultés qui se posent à eux, sur les mesures qu'ils ont prises, sur les leçons qu'ils ont tirées et sur les mesures qu'ils recommandent au gouvernement.

Pauvreté

Passeport pour ma réussite Canada⁴⁸²

Le Comité a reçu le témoignage d'un membre du personnel de Passeport pour ma réussite Canada le 22 avril 2009.

Problème

[L]es études montrent que les décrocheurs ont tendance à se retrouver sans travail ou à toucher un faible salaire et, par conséquent, à payer moins d'impôts et à coûter plus cher au régime d'aide sociale. Les personnes qui n'ont pas terminé leurs études secondaires commettent davantage de crimes, ce qui constitue une menace pour la sécurité de nos collectivités et accentue les pressions qui s'exercent sur le système judiciaire. Le taux de toxicomanie chez les décrocheurs est plus élevé et le taux de grossesse chez les adolescentes qui n'ont pas terminé leurs études secondaires est plus élevé que celui des autres filles de leur âge, ce qui pèse lourdement sur le système de soins de santé⁴⁸³.

- La grande majorité des jeunes sans-abri d'un bout à l'autre du pays n'ont pas terminé leurs études secondaires, à Ottawa et à Toronto leur proportion se situe entre 63 et 90 %.
- Le taux de chômage chez les 25 à 44 ans qui n'ont pas de diplôme d'études secondaires est de 12,2 % – soit près du double de ce qu'il est chez ceux qui ont terminé leurs études secondaires sans plus⁴⁸⁴.

Du point de vue de Passeport pour ma réussite, le fort taux de décrochage n'est pas uniquement un problème d'ordre scolaire, communautaire ou familial, mais tous ces aspects y jouent un rôle.

Solution

Passeport pour ma réussite offre gratuitement un vaste éventail de services de soutien pour aider les jeunes à se concentrer sur leurs études et à surmonter les défis quotidiens qui se dressent parfois sur la route de la réussite. L'idée est de soutenir les jeunes à la maison et dans la collectivité, là où ils passent la plus grande partie de leurs journées et là où les distractions qui pourraient les pousser à décrocher sont les plus nombreuses. Passeport pour

⁴⁸² David Hughes, président-directeur général, Passeport pour ma réussite Canada, mémoire présenté au Sous-comité sur les villes, 2^e session, 40^e législature, 22 avril 2009.

⁴⁸³ *Ibid.*

⁴⁸⁴ *Ibid.*

ma réussite privilégie une approche communautaire. Ainsi, le personnel affecté au programme travaille de concert avec la collectivité, l'école et la famille pour offrir aux jeunes de chaque collectivité les services de soutien dont ils ont besoin.

Dès que les bénévoles de la collectivité appelés à intervenir auprès des élèves ont acquis les capacités requises, Passeport pour ma réussite demande aux élèves, à leurs parents et à leur école de « s'engager par contrat » à satisfaire aux attentes et à s'acquitter des responsabilités que leur confère le programme. Des bénévoles agissent comme tuteurs et mentors auprès des élèves après les heures de classe. Pour les jeunes, c'est comme avoir un « conseiller » ou un « arbitre » personnel⁴⁸⁵. Le « conseiller » les aide à composer avec les difficultés auxquelles ils sont confrontés et aussi à saisir les occasions qui se présentent. Passeport pour ma réussite offre aussi un soutien financier comme des coupons pour l'achat de repas ou des billets d'autobus, ainsi qu'une aide financière plus importante sous la forme de bourses d'études.

Bilan

Le Sous-comité a appris le premier programme Passeport pour ma réussite a été mis sur pied en 2001 dans la collectivité de Regent Park, à Toronto, où le revenu familial moyen était inférieur à 18 000 \$ et où le taux de décrochage scolaire était le double de la moyenne pour Toronto. Les auteurs d'une évaluation ont constaté qu'après huit ans d'existence, 90 % des jeunes en âge de fréquenter l'école secondaire sont maintenant inscrits au programme Passeport pour ma réussite et que le taux de décrochage scolaire est passé de 56 % à moins de 10 %. De même, le nombre d'élèves qui poursuivent des études postsecondaires a quadruplé et atteint aujourd'hui 80 % alors qu'il n'était que de 20 % au départ. Pour 90 % de ces élèves, il s'agit d'une première dans leur famille⁴⁸⁶.

Dans son étude du programme Passeport pour ma réussite, le Boston Consulting Group a conclu que le rendement social du capital investi s'élevait à 25 \$ pour chaque dollar investi dans le programme. Pour chaque élève qui obtient un diplôme, le bénéfice cumulé permanent pour l'ensemble de la société a été évalué à 400 000 \$, si l'on tient compte uniquement des recettes fiscales supplémentaires et des paiements de transfert moins élevés généralement imputables aux élèves de niveau secondaire et qu'on les compare aux coûts du programme. Cette analyse a eu l'heure d'impressionner le Sous-comité.

Le Sous-comité aimerait beaucoup encourager la reproduction des modèles de programmes communautaires efficaces susceptibles de fonctionner dans d'autres collectivités. Il a appris que la bonne marche du programme repose en bonne partie sur la participation des bénévoles et sur l'engagement de la collectivité. Bien que le programme ait été reproduit dans cinq collectivités canadiennes ces dernières années, il a fallu au préalable choisir soigneusement la collectivité, déterminer les dirigeants de la collectivité et établir une coalition de partenaires communautaires. Le programme est spécialement adapté en fonction de chaque collectivité.

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ *Ibid.*

Intervention gouvernementale

Au fil des témoignages, le Sous-comité a entendu des recommandations précises concernant les mesures qui pourraient contribuer à réduire le taux de décrochage et la pauvreté dans les régions urbaines.

- Investir dans des programmes comme Passeport pour ma réussite et d'autres semblables, qui contribuent à réduire le taux de décrochage. La reproduction du programme dans d'autres collectivités serait utile, mais sa mise en œuvre doit continuer d'être le fruit d'un effort concerté de la part des bénévoles et de la collectivité et doit reposer sur la participation de la famille et de la collectivité; il ne faut rien précipiter.
- Établir des objectifs audacieux et ambitieux pour les villes et les provinces au chapitre du niveau de scolarité. Constituer une équipe ou un groupe de travail national, qui serait multiniveaux, multisectoriel et multidisciplinaire et qui travaillerait de concert avec le gouvernement, les entreprises et les organismes sans but lucratif pour que l'objectif visant à éliminer complètement le décrochage soit atteint.
- Exiger que le suivi et la communication des statistiques scolaires relative à l'accumulation de crédits, à la fréquentation scolaire, aux diplômes et aux notes obtenues aux examens normalisés dans les matières principales se fassent par code postal afin de faciliter l'identification – et l'analyse – des collectivités à risque élevé ou à faible risque. Les principales difficultés surviennent aux environs de la neuvième et de la dixième années.

Circle Project Association⁴⁸⁷

Visite des lieux le 14 juillet 2009, Regina (Saskatchewan)

Problème

La proportion d'Autochtones qui terminent leurs études secondaires est sensiblement moins élevée que dans la population en général⁴⁸⁸. De récentes recherches indiquent qu'à Winnipeg et à Regina, au moins 48 et 44 % respectivement de la population autochtone n'a pas de certificat d'études secondaires⁴⁸⁹. Il a été démontré que l'augmentation du taux d'achèvement des études secondaires a un impact positif sur le taux de chômage chez les Autochtones⁴⁹⁰. Lorsque le programme Circle Project a été lancé au début des années 1980, le taux de décrochage chez les élèves autochtones atteignait 85 %, tandis que le taux de

⁴⁸⁷ Circle Project Association Inc., <http://www.circleproject.ca/index.html>, consulté le 6 août 2009.

⁴⁸⁸ Michael Mendelson, « *Improving Primary and Secondary Education on Reserves in Canada* », *Caledon Commentary*, Caledon Institute of Social Policy, octobre 2006, <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/608ENG.pdf>, consulté le 30 juillet 2009.

⁴⁸⁹ *Ibid.*

⁴⁹⁰ Andrew Sharpe, Jean-François Arsenault, Simon Lapointe et Fraser Cowan, *The effect of increasing Aboriginal education attainment on the labour force, output and the fiscal balance*, Centre d'étude des niveaux de vie, mai 2009, <http://www.csls.ca/reports/csls2009-3.pdf>, consulté le 30 juillet 2009.

dépendance à l'égard de l'aide sociale et de l'assurance-chômage s'établissait à environ 90 %⁴⁹¹.

La population de Regina est constituée à 9,3 % d'Autochtones; ce taux est parmi les plus élevés au pays et place Regina au troisième rang de toutes les grandes villes canadiennes, tout juste derrière Winnipeg (10,2 %) et Saskatoon (9,9 %)⁴⁹². Même si les Autochtones ont fait des gains économiques importants au cours des 20 dernières années, les données du Recensement de 2006 montrent que 37 % de la population autochtone de la Saskatchewan vit sous le SFR ou tout juste au niveau de celui-ci⁴⁹³.

Solution

Le Circle Project offre aux adultes de 18 ans et plus des programmes de formation, de consultation et de soutien adaptés à la vision autochtone qui privilégie l'intégralité, l'équilibre et la guérison. Le programme d'enseignement de base destiné aux adultes aide les participants à obtenir leur certificat d'équivalence de douzième année. L'organisme offre en outre des séances d'initiation au rôle parental traditionnel de même qu'un programme appelé KidsFirst, grâce auquel les parents d'enfants d'âge préscolaire peuvent obtenir de l'aide et des services⁴⁹⁴. Les programmes sont accessibles à la collectivité de Regina au centre principal et dans différents locaux satellites. Environ 90 à 95 % de la clientèle est autochtone. Les services de consultation s'adressent aux clients aux prises avec différents problèmes (p. ex, toxicomanie, violence familiale et gestion de la colère). Dans un local distinct spécialement construit à cette fin, le Circle Project exploite une garderie accréditée pour les enfants de 18 mois à 12 ans.

Bilan

La formation de base destinée aux adultes en vue de l'obtention d'un certificat d'équivalence d'études secondaires prend la forme d'une série de cours qui permettent aux élèves de progresser à leur rythme. Les membres du Sous-comité ont appris que bien des élèves s'y reprennent plus d'une fois, au fur et à mesure qu'ils arrivent à stabiliser les autres aspects de leur vie, et que cette souplesse joue pour beaucoup dans le succès du programme. Circle Project offre des services de soutien et d'orientation aux élèves qui cherchent un logement ou ont besoin d'une aide financière, mais l'accent est surtout mis sur ce que le personnel appelle les « services de deuxième niveau » et qui consistent à répondre aux besoins des gens qui « s'aident eux-mêmes, grâce aux études, aux mesures de sensibilisation culturelle, à la famille et à la collectivité⁴⁹⁵ ». Le personnel compte un certain nombre d'anciens élèves qui ont depuis terminé leurs études secondaires, puis des études collégiales.

Les membres du Sous-comité ont pu constater que la culture et les enseignements autochtones faisaient partie intégrante de chaque aspect des services offerts et ont été renforcés par la présence d'un grand nombre d'employés autochtones⁴⁹⁶. La majorité des

⁴⁹¹ Circle Project Association Inc., *Annual Report*, 2009.

⁴⁹² Douglas Durst, « À la fois « perdus » et « retrouvés » : Les Autochtones vivant en milieu urbain dans les villes canadiennes », *Nos diverses cités*, n° 6, printemps 2009, p. 93.

⁴⁹³ Bill Holden, Nicola Chapin, Carmen Dyck et Nich Frasier, *Poverty Reduction Policies and Programs: Saskatchewan*, Conseil canadien de développement social, 2009, p. 5.

⁴⁹⁴ Site Web du Circle Project, <http://www.circleproject.ca/>, consulté le 2 juillet 2009.

⁴⁹⁵ Circle Project, *Mission Statement*, octobre 1997. [traduction]

⁴⁹⁶ Devlin and Associates Canada, *An Evaluation of The Circle Project*, mars 2007.

membres du conseil d'administration sont autochtones. Les aînés participent de façon concrète à tous les aspects du fonctionnement de l'organisme⁴⁹⁷. Le personnel, les élèves, les bénévoles et les aînés ont entretenu les membres du Sous-comité de l'importance de conserver au programme ses assises autochtones.

Intervention gouvernementale

Les participants aux groupes de discussion, notamment les élèves inscrits au programme de préparation à l'obtention d'une équivalence d'études secondaires, le personnel et les aînés, ont lancé les idées suivantes lorsqu'on leur a demandé des exemples de mesures qui les aideraient à atteindre leurs objectifs scolaires :

- Les services qui ne sont accessibles actuellement qu'aux bénéficiaires de l'aide sociale, comme l'allocation-logement et les subventions au titre des soins médicaux et dentaires et des services de garde, devraient être offerts à toutes les personnes à faible revenu; cela les inciterait à s'affranchir de l'aide sociale pour aller à l'école ou travailler, puisqu'elles ne perdraient pas l'aide dont elles ont besoin.
- Les participants au groupe de discussion ont unanimement insisté sur la nécessité d'offrir un meilleur soutien aux personnes qui renoncent à l'aide sociale pour étudier à temps plein. Selon l'évaluation qu'ils font de l'actuel programme d'allocation provinciale de formation (APF)⁴⁹⁸, il n'y a aucun avantage financier à renoncer à l'aide sociale pour entreprendre des études à temps plein, en particulier pour les chefs de famille monoparentale. Leur expérience montre que l'allocation ne leur permet pas de réagir suffisamment rapidement aux récentes hausses des loyers et des tarifs des services publics, et omet de prendre en compte les frais de garde.
- L'adoption de stratégies nationales en matière de logement et de garde d'enfants pourrait atténuer certains des plus gros obstacles auxquels se heurtent les élèves désireux de s'affranchir de l'aide sociale pour entreprendre des études ou pour travailler.

Urban Circle Training Centre⁴⁹⁹

Visite des lieux le 15 juillet 2009, Winnipeg (Manitoba)

Problème

À l'instar de Regina, Winnipeg, abrite une forte concentration d'Autochtones. Même si le taux d'achèvement des études secondaires a progressé et si les taux de pauvreté ont diminué, la demande demeure grande pour la mise en place de programmes visant à aider les jeunes femmes autochtones à terminer leurs études secondaires et à pousser plus loin leurs

⁴⁹⁷ Circle Project Association Inc., *Annual Report 2009*, juin 2009.

⁴⁹⁸ L'allocation provinciale de formation (APF) offre un soutien du revenu aux étudiants à faible revenu inscrits à un programme de formation de base approuvé, à un projet de développement de la main d'œuvre ou à une formation professionnelle accélérée. Pour plus de renseignements, voir gouvernement de la Saskatchewan, <http://www.aeel.gov.sk.ca/pta/>, consulté le 20 juillet 2009.

⁴⁹⁹ Urban Circle Training Centre Inc., <http://www.urbancircletraining.com/home.htm>, consulté le 7 août 2009.

études⁵⁰⁰. Voici ce qui est dit dans une étude sur les Autochtones en milieu urbain vivant dans les villes de l'Ouest :

Les jeunes Autochtones se heurtent à trois grands obstacles : difficulté à développer une identité autochtone positive et difficulté à trouver des occasions d'emploi qui leur conviennent et à terminer leurs études secondaires⁵⁰¹.

Solution

« Le premier programme a directement répondu au besoin exprimé par les femmes autochtones des quartiers défavorisés de Winnipeg d'acquérir une formation qui leur permette d'obtenir un emploi intéressant⁵⁰² ». L'Urban Circle Training Centre (UCTC) a amorcé ses activités il y a près de 20 ans avec un programme destiné exclusivement aux femmes bénéficiaires de l'aide sociale. Ce programme, tout comme ceux offerts aujourd'hui, ouvre la voie vers l'échelle de l'éducation – puisqu'elle permet dans un premier temps aux participantes d'acquérir des connaissances pratiques, puis une formation de base pour adulte, avant d'entreprendre leur préparation en vue de l'obtention d'un certificat d'équivalence de douzième année et d'éventuellement s'inscrire à des cours accrédités par un établissement collégial. Les participantes peuvent s'inscrire à n'importe quel niveau. Elles reçoivent un soutien « intégré » tout au long de leur cheminement pour atteindre le niveau de scolarité requis pour obtenir un emploi. Le centre de formation de quatre salles de classe d'Urban Circle, spécialement construit à cette fin dans les quartiers défavorisés de Winnipeg, accueille maintenant 130 étudiantes par année.

Bilan

Les membres du Sous-comité ont pu eux-mêmes constater comment l'édifice de l'UCTC fait partie intégrante du programme du Centre et est représentatif de son approche. L'édifice, en forme de tortue, dont chacune des quatre pattes abrite une des quatre salles de classe, offre l'espace nécessaire à l'implantation des racines autochtones du programme. Le personnel a indiqué que la construction du Centre avait elle-même contribué au développement d'une conscience communautaire autochtone.

Normalement, les premières semaines de formation sont consacrées à l'acquisition de connaissances pratiques. Les membres du Sous-comité se sont fait dire par les étudiantes que les connaissances pratiques et les enseignements acquis grâce à l'approche d'apprentissage comptent pour autant dans leur succès que le contenu du cours. Le taux d'obtention d'un diplôme et d'emploi chez les étudiantes atteint 85 à 90 %. Un suivi est effectué auprès des étudiantes six et 18 mois après qu'elles ont terminé leur formation. Pour la plupart des programmes de formation, les frais de scolarité sont assumés par les bailleurs de fonds de l'Urban Circle; les étudiantes doivent assumer elles-mêmes leurs frais de subsistance. Pour être admissibles, elles doivent toucher des prestations d'aide sociale ou d'assurance-emploi, ou bénéficier de l'aide financière du conseil de bande ou de la Fondation des métiers du Manitoba.

⁵⁰⁰ Jim Silver, « The Inner Cities of Saskatoon and Winnipeg : A New and Distinctive Form of Development », Centre canadien de politiques alternatives, janvier 2008, p. 11.

⁵⁰¹ Durst, p. 95.

⁵⁰² Urban Circle Training Centre, <http://www.urbancircletraining.com/aboutus.htm>, consulté le 7 août 2009. [traduction]

Le personnel a expliqué aux membres du Sous-comité que le Centre attire maintenant des hommes grâce à son nouveau programme d'apprentissage de métiers. Avec ses 130 inscriptions par année, le Centre a toutefois atteint sa capacité maximale. L'UCTC songe à offrir de nouveaux services; par exemple, il prévoit ouvrir une garderie dans un immeuble situé à proximité, et souhaiterait aussi offrir une résidence étudiante. Autrement, il est possible, selon le personnel, de reproduire le programme mais pas de l'étendre.

Intervention gouvernementale

Lors des discussions de groupe, les participantes au programme et le personnel ont formulé entre autres les recommandations suivantes en ce qui concerne l'intervention gouvernementale :

- Un financement suffisant et stable, assorti d'exigences en bonne et due forme en matière de rapport qui devrait tenir compte du fait que le Centre est un organisme qui offre des services depuis près de 20 ans.
- Toutes les étudiantes qui ont participé au groupe de discussion trouvent difficile de joindre les deux bouts lorsqu'elles fréquentent l'école. Elles proposent d'assortir le régime d'aide sociale de « diverses mesures incitatives » pour encourager celles qui s'inscrivent à un programme de formation. Elles ont tour à tour évoqué la précarité de leurs conditions de logement et le manque de logements abordables, l'instabilité des services de garde, la piètre sécurité alimentaire et la difficulté d'offrir à leurs enfants une éducation stable si elles doivent constamment déménager pour arriver à trouver un logement abordable et convenable.
- Le personnel a examiné d'autres modèles de programmes permettant de combiner travail et études, mais trouve que les restrictions applicables aux allocations de formation de l'assurance-emploi ou aux programmes d'aide sociale risquent de priver certaines étudiantes de l'aide nécessaire pour payer leurs frais de subsistance pendant qu'elles sont aux études à plein temps.

Collingwood Neighbourhood House⁵⁰³

Visite des lieux le 13 juillet 2009, Vancouver (Colombie-Britannique)

Problème

Située dans un quartier où un peu plus de 80 % des résidants appartiennent à des minorités visibles et où environ 18 % des résidants sont arrivés au Canada dans les cinq dernières années⁵⁰⁴. La collectivité est l'une des plus diversifiées de la région de Vancouver et se distingue aussi par sa forte densité; 32 % de la population est constituée de ménages à faible revenu, soit le triple de la moyenne nationale⁵⁰⁵.

⁵⁰³ Collingwood Neighbourhood House, <http://www.cnh.bc.ca/>, consulté le 6 août 2009.

⁵⁰⁴ Statistique Canada, *Profil des secteurs de recensement*, <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-597/P3.cfm?Lang=F&CTCODE=5273&CACODE=933&PRCODE=59&PC=V5R6C9>, consulté le 5 août 2009.

⁵⁰⁵ *Ibid.*

Solution

La Collingwood Neighbourhood House (CNH) est située au coeur de la collectivité parmi d'autres établissements partenaires, notamment des centres communautaires et des églises, le service de police communautaire et le centre de santé. Elle s'est donnée pour principale mission de bâtir des partenariats entre l'ensemble des établissements locaux. La CNH dessert tous les résidants et offre plusieurs programmes expressément destinés aux personnes à faible revenu, aux immigrants récents et aux sans-abri, qui sont tous plus vulnérables à l'isolement social.

Les programmes ont été conçus, adaptés et élargis en fonction des besoins de la collectivité. Au fil du temps, les locaux de la CNH ont été transformés pour y aménager des salles polyvalentes, une cuisine communautaire, un local réservé à la garderie, plusieurs salons pour les groupes et un jardin-terrasse communautaire. Les programmes sont offerts sur place et à l'extérieur dans la collectivité. Les groupes communautaires sont encouragés à élaborer leurs propres programmes.

La Collingwood Neighbourhood House, comme la plupart des foyers des centres communautaires, est tributaire des frais de service qu'elle perçoit ainsi que des subventions municipales, provinciales et fédérales⁵⁰⁶.

Bilan

Lors des discussions avec les membres du Sous-comité, le personnel a décrit au-delà de 20 programmes directement gérés par la CNH. Celle-ci en offre beaucoup d'autres. Elle travaille aussi en partenariat avec d'autres organismes ou veille à faciliter la mise en œuvre d'une foule d'autres programmes dans la collectivité; ce qui permet d'offrir une grande variété de programmes pour répondre aux besoins diversifiés de la collectivité. Les membres du Comité ont eu le privilège d'en apprendre un peu plus sur certains des programmes destinés aux groupes surreprésentés :

- Le personnel s'efforce de trouver des moyens pour rejoindre les nouveaux arrivants, les mères monoparentales et les grands-parents qui s'occupent de leurs petits enfants afin de tenter d'atténuer leur sentiment d'isolement. À titre d'exemple d'activités d'approche communautaire, le personnel a cité le groupe de mères monoparentales qui a démarré son propre projet de cuisine communautaire et qui se réunit régulièrement pour cuisiner ensemble plusieurs repas.
- Les services aux immigrants récents incluent la formation linguistique et les services d'aide à l'établissement, notamment un service d'orientation et d'information accessible 24 heures sur 24 dans de multiples langues. Les particuliers et les familles sont aiguillés vers d'autres fournisseurs de service qui les aident à trouver un logement, un emploi ou à inscrire leurs enfants à l'école.
- Chaque samedi matin, environ 80 sans-abri viennent prendre le petit déjeuner et peuvent prendre une douche et se procurer des vêtements propres. Plusieurs d'entre eux sont issus de la collectivité locale, mais une partie vient d'un secteur

⁵⁰⁶ Collingwood Neighbourhood House, <http://www.cnh.bc.ca/settlement.htm>, consulté le 9 juin 2009.

géographique beaucoup plus étendu; le personnel estime qu'environ 70 % de la clientèle vient du quartier Downtown Eastside de Vancouver.

- Le programme Families Branching Out réunit les résidants du secteur pour une soirée axée sur la famille au cours de laquelle les participants cuisinent et partagent un repas en plus de prendre part à d'autres activités. Le programme s'adresse aux nombreux groupes culturels représentés au sein de la collectivité.
- Les programmes à l'intention des Autochtones comprennent un club de canot qui propose chaque semaine des expéditions sur des rivières de la région.
- Les services de garde agréés de la CNH offrent des places subventionnées à environ la moitié des familles utilisatrices. Les familles peuvent aussi obtenir de l'aide pour remplir leur demande de subvention.

Intervention gouvernementale

Le personnel de la CNH a formulé les observations suivantes pour décrire les besoins de sa clientèle :

- Il y a un besoin de logements convenables et abordables et le soutien financier offert aux particuliers doit être suffisant pour leur permettre de participer pleinement aux activités de bénévolat et autres activités communautaires, si ce n'est à s'y consacrer à temps plein.
- Les nouveaux arrivants ont besoin d'un hébergement temporaire à prix abordable. Les nouveaux arrivants grossissent souvent les rangs des sans-abri invisibles; ils n'ont souvent d'autres options que de rester chez des membres de leur famille ou des amis. Le personnel sait que des familles s'entassent à plusieurs dans des logements surpeuplés pendant de longues périodes.
- Il importe d'offrir sans délai une formation linguistique à tous les nouveaux arrivants, quel que soit leur statut aux yeux de l'immigration, afin qu'ils puissent s'intégrer le plus rapidement possible.

Enfin, le financement des programmes de la Collingwood Neighbourhood House provient d'une variété de sources, souvent dicté par les fins précises auxquelles ils sont destinés. Même si cela a permis de mettre en place une vaste gamme de services, le meilleur mode de financement doit être assez souple pour permettre à l'organisme de s'adapter rapidement aux nouveaux besoins de la collectivité.

Dispensaire diététique de Montréal

Témoignage recueilli le 7 février 2008, Montréal (Québec)

Problème

À Montréal, 16 % de la population vivait avec un faible revenu en 2006⁵⁰⁷ et la proportion de travailleurs pauvres parmi les ménages à faible revenu atteignait 46,6 % en 2005. De ce nombre, 38,3 % avaient un revenu d'emploi et 8,2 % en avaient plus d'un⁵⁰⁸.

Une représentante de l'organisme a décrit la situation comme suit :

Présentement, les familles des milieux défavorisés dépensent environ 21 % de leur revenu pour la nourriture, alors qu'elles devraient dépenser environ 32 % pour être bien nourries. La grande victime de cette pauvreté, c'est l'enfant, et plus particulièrement l'enfant à naître parce que ces femmes enceintes vont donner naissance à des bébés beaucoup plus petits et beaucoup plus tôt. Or on connaît toutes les problématiques qu'engendre le fait de naître de faible poids à la naissance⁵⁰⁹.

Les mères qui vivent en région urbaine sont 1,3 fois ou 30 % plus à risque de donner naissance à des bébés de faible poids, tandis que les mères qui vivent dans des quartiers à faible revenu présentent aussi un risque accru (1,5 fois ou 50 % plus à risque comparativement aux mères qui vivent dans des quartiers à revenu élevé); et si l'alimentation n'est pas le seul facteur déterminant, elle est considérée comme un facteur important⁵¹⁰.

Selon la directrice générale du Dispensaire, les revenus des assistés sociaux sont trop faibles pour satisfaire aux normes minimales de sécurité alimentaire⁵¹¹. Selon une étude menée par le Dispensaire diététique de Montréal et financée par la ville de Montréal, le coût d'un panier à provisions nutritif s'établissait à 6,91 \$ en janvier 2009, soit une augmentation de 11 % par rapport au coût en janvier 2008⁵¹².

Solution

Si les récentes statistiques démontrent le besoin actuel, le Dispensaire diététique de Montréal (DDM) a, en réalité, été fondé à une époque beaucoup plus lointaine. En 1879, le DDM a commencé par préparer et distribuer des « mets nutritifs au domicile des Montréalais démunis⁵¹³ ». Le DDM a pour mission de promouvoir la santé dans la communauté,

⁵⁰⁷ Statistique Canada, Recensement de 2006, Profils des communautés, <http://lopdc01z:8080/han/CANSIMinE-STAT/www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92591/details/Page.cfm?Lang=F&Geo1=CMA&Code1=462 &Geo2=PR&Code2=24&Data=Count &SearchText=Montr%E9al&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&Custom>, consulté le 12 août 2009.

⁵⁰⁸ Pierre-Joseph Ulysse, *La lutte contre la pauvreté et l'exclusion par le développement social au Québec : un portrait des vingt dernières années*, Québec, Conseil canadien de développement social, 2007, p. 4.

⁵⁰⁹ Marie-Paule Duquette, *Témoignages*, Comité, 2^e session, 39^e législature, 7 février 2008.

⁵¹⁰ Institut canadien d'information sur la santé, *Nés trop vite et trop petits : étude sur les bébés de faible poids au Canada*, 2009, http://secure.cihi.ca/cihiweb/products/too_early_too_small_fr.pdf, consulté le 12 août 2009.

⁵¹¹ Marie-Paule Duquette, *Témoignages*.

⁵¹² Dispensaire diététique de Montréal, *129^e rapport annuel 2008-2009*, p. 5, <http://www.ddm-mdd.org/pdf/Rapport-08-09.pdf>, consulté le 12 août 2009.

⁵¹³ Dispensaire diététique de Montréal, http://www.ddm-mdd.org/prop/prop_hist.html, consulté le 12 août 2009.

particulièrement auprès de femmes enceintes dont le bébé est en danger en raison d'une situation socioéconomique difficile. Le DDM lutte contre la pauvreté en essayant de remédier au problème des bébés de faible poids à la naissance.

Bilan

Chaque année, le DDM vient en aide à environ 2 000 femmes démunies, notamment des adolescentes enceintes, ce qui représente plus du tiers des familles défavorisées de l'île de Montréal⁵¹⁴. Le Sous-comité a appris que le DDM offre un service très précis à sa clientèle de femmes : chacune reçoit une visite à domicile, des conseils sur la nutrition et un supplément alimentaire quotidien. Les mères sont également encouragées à prendre part à des activités de groupe notamment pour promouvoir et soutenir l'allaitement, se préparer à l'accouchement, s'initier aux soins à donner au nouveau-né et à la cuisine santé.

Les groupes surreprésentés, comme les immigrantes à Montréal, ont particulièrement besoin des services du DDM. « Quarante-quatre pour cent des bébés nés à Montréal sont issus de mères nées à l'étranger; ils vivent souvent dans une extrême pauvreté⁵¹⁵ ».

Le Sous-comité a appris que l'éventail de services offerts par le DDM coûte 650 \$ pour chaque femme aidée; ce chiffre se compare très avantageusement aux coûts beaucoup plus importants, en termes financier et humain, qu'entraînent les soins supplémentaires qui doivent être prodigués à un bébé de faible poids à la naissance⁵¹⁶. On estime que chaque dollar investi dans le programme du DDM procure des économies de 8 dollars en soins de santé⁵¹⁷. L'an dernier, un peu plus de 4,6 % des clientes du DDM ont donné naissance à des bébés de faible poids; le taux global pour Montréal s'élève à 6 %, tous statuts économiques confondus⁵¹⁸. Plus de 95 % des mères aidées par le DDM allaitent leurs bébés⁵¹⁹.

Intervention gouvernementale

Si l'essentiel du travail du DDM porte sur la nutrition, la directrice générale du DDM a parlé au Sous-comité des problèmes auxquels sont confrontées les femmes auprès desquelles le DDM intervient quotidiennement et a proposé des mesures dans les domaines suivants :

- Prestation aux familles dans le besoin d'un revenu qui est suffisant pour qu'elles puissent se payer une alimentation nutritive, un logement et des services de garde.
- L'accès à un logement abordable est un enjeu de taille pour les familles auxquelles le DDM vient en aide. Le DDM a constaté que les familles qui ont du mal à payer leur loyer renonceront à s'alimenter sainement et l'aide des banques alimentaires ne contribue pas toujours à régler le problème. Le gouvernement doit sans tarder élargir l'accès aux logements abordables de façon que les familles à faible revenu aient les moyens d'avoir une alimentation saine.

⁵¹⁴ Marie-Paule Duquette, *Témoignages*.

⁵¹⁵ *Ibid.*

⁵¹⁶ Dispensaire diététique de Montréal (DDM), *129^e rapport annuel 2008-2009*, p. 7 <http://www.ddm-mdd.org/pdf/Rapport-08-09.pdf>, consulté le 12 août 2009.

⁵¹⁷ DDM, *Évaluation de la « méthode Higgins »*, http://www.ddm-mdd.org/acti/acti_rech.html, consulté le 12 août 2009.

⁵¹⁸ DDM, *129^e rapport annuel 2008-2009*, p. 7.

⁵¹⁹ DDM, *Évaluation de la « méthode Higgins »*.

- Financement et programmes gouvernementaux pour la nutrition prénatale et postnatale. Le DDM doit intervenir rapidement pour avoir un impact sur les clientes, dont bon nombre attendent que leur grossesse soit très avancée avant de prendre contact avec le DDM pour obtenir des services. Le DDM fait valoir que l'accès à une alimentation nutritive dès les premières années de vie et l'accès à un soutien connexe durant la première année de vie de l'enfant permettent de rompre le cycle de la pauvreté.

Community Kitchen Program de Calgary⁵²⁰

Visite des lieux le 20 mai 2009, Calgary (Alberta)

Problème

Le Community Kitchen Program de Calgary (CKP) cite les données suivantes pour décrire la population pauvre de Calgary : 14,8 % des enfants, 20,6 % des aînés, 30,4 % des familles monoparentales et 12,5 % des Calgariens en général vivaient dans la pauvreté en 2006⁵²¹. Selon le Community Kitchen Program, ces groupes surreprésentés sont ceux à qui il faut consacrer plus de temps et d'argent pour qu'ils puissent mieux se nourrir eux-mêmes et mieux nourrir leurs familles. Ce sont précisément les groupes que ciblent les multiples programmes offerts par le CKP.

Solution

Mis sur pied lors de la récession de 1993, le CKP a commencé par organiser une activité de cuisine communautaire sous la supervision d'un coordonnateur bénévole. Un groupe de six mamans cuisinaient au total 357 repas nutritifs pour 17 personnes, au coût de 52 cents par personne, par repas. Ce groupe s'est réuni ainsi à tous les deux mois pendant cinq ans. Selon CKP, les participantes ont non seulement économisé un temps précieux et de l'argent grâce à cette activité, mais elles ont aussi noué des amitiés durables⁵²². C'est là le fondement du CKP. Depuis, ce programme, connu sous le nom de Calgary's Cooking, a été élargi à de multiples groupes et des activités du genre ont lieu dans au-delà de 35 autres endroits, par exemple, des églises et des cuisines de centre communautaire. Le CKP a également créé d'autres services de distribution alimentaire.

Bilan

Le fonctionnement du programme n'a à peu près pas changé depuis ses débuts. Ainsi, le CKP assure un soutien aux petits groupes autonomes en voie de démarrer une activité de cuisine communautaire et son personnel est accessible en permanence pour les conseiller. Les participantes aux groupes économisent temps et argent grâce à l'achat d'aliments en grandes quantités et à la planification des menus en fonction des soldes offerts dans les épiceries.

⁵²⁰ Community Kitchen Program de Calgary, <http://www.communitykitchenprogram.com>, consulté le 24 août 2009.

⁵²¹ Community Kitchen Program de Calgary, *Poverty Facts and Impact of the Community Kitchens Program in 2008*, brochure fournie au Sous-comité pendant la visite des lieux.

⁵²² Community Kitchen Program de Calgary, http://www.communitykitchenprogram.com/index.php?option=com_content&view=article&id=48:history-of-ckp&catid=34:history&Itemid=55, consulté le 4 août 2009. [traduction]

Le programme de distribution alimentaire Spinz-A-Round aide d'autres organismes à répondre aux besoins alimentaires de leur clientèle. Le programme recueille les dons de nourriture de Safeway, Co-op, Sobey et d'autres organismes qui, autrement, jetteraient ces denrées. Des produits frais, du pain et d'autres dons sont aussi recueillis auprès de fournisseurs et de marchés fermiers. Les membres du Sous-comité ont eu l'occasion de visiter le vaste entrepôt. Sa capacité, qui comprend un immense espace réfrigéré et offre un accès facile pour la livraison et la collecte, est un élément clef du succès du programme. Environ 120 organismes, comme Meals-on-Wheels, des églises et des banques alimentaires de Calgary, s'approvisionnent auprès de l'entrepôt de Spinz-A-Round. Le personnel du CKP a dit au Sous-comité que les stocks d'aliments de l'entrepôt Spinz-A-Round nourrissent environ 125 000 personnes et représentent une économie de coût d'au-delà de 2,3 millions de dollars. De ce nombre, 14 000 personnes sont des aînés et au-delà de 46 300, des enfants.

Le Community Kitchen Program offre également d'autres programmes, comme un service de distribution de « boîtes vertes » à des centres de service de quartiers, des services d'aide alimentaire d'urgence et des services de distribution alimentaire d'urgence en cas de catastrophe dans la ville de Calgary. Le CKP distribue aussi de la nourriture aux enfants pauvres inscrits aux programmes de camps de jour pendant l'été. Le programme Souperstars du CKP, offert dans les écoles des collectivités à faible revenu, a pour but d'éduquer les jeunes et de les renseigner sur la bonne alimentation ainsi que sur la préparation et l'achat d'aliments.

Les membres du Sous-comité ont reçu une feuille de données qui résume la portée du Community Kitchen Program en 2008 : 65 827 enfants et 88 227 adultes/aînés nourris, pour un total d'au-delà de 154 000 clients rejoints. Le CKP estime le nombre total de repas préparés en 2008 à 40 663 et le nombre d'heures de bénévolat à 11 000⁵²³.

Intervention gouvernementale

Le personnel du CKP a indiqué que l'intervention gouvernementale pourrait porter sur les aspects suivants :

- Financement à l'appui des demandes visant à reproduire le programme. D'autres organismes de Vancouver, de Seattle et de Melbourne, en Australie, qui souhaitent reproduire le programme de Calgary's Cooking, l'ont approché. Même si le Community Kitchen Program été en mesure de partager son expérience avec Banques alimentaires Canada et avec les banques alimentaires de l'Alberta, le financement de ce genre d'activité n'est pas facile. L'aide gouvernementale serait utile pour absorber les coûts inhérents au partage des programmes avec d'autres organismes intéressés.
- Financement pour l'achat d'immobilisations nécessaire à la réalisation du programme. Selon le personnel du programme, la clé de son succès réside dans leur emplacement « de rêve » et dans l'accès à un entrepôt. L'éventail et la qualité des programmes ne seraient pas ce qu'ils sont si le programme ne disposait pas d'un local loué de 9 000 pieds carrés. Le fait que l'espace d'entreposage et de réfrigération de même que la salle pour les cours de cuisine et les bureaux soient tous situés au même

⁵²³ *ibid.*

endroit et sous le même toit que d'autres organismes de service a été un « gros plus » pour l'organisme. L'accès à ces locaux a été rendu possible grâce à une convention de bail conjointe avec d'autres organismes sans but lucratif, qui est décrite comme « une collaboration socialement innovatrice qui propose une solution radicale aux problèmes liés à la pauvreté⁵²⁴ ». L'accès à des fonds pour financer les dépenses en immobilisations nécessaires à l'adaptation des locaux peut faire toute la différence dans le succès de programmes semblables.

Organisme Jeunesse au soleil⁵²⁵

Visite des lieux le 8 juin 2009, Montréal (Québec)

Problème

L'arrondissement « Le Plateau » à Montréal a longtemps été un quartier peuplé et pauvre. Longtemps considérée comme une enclave pauvre surtout peuplée d'immigrants de fraîche date, elle a d'abord attiré les nouveaux arrivants portugais dans la période de l'après-guerre, ce qui a donné naissance à la collectivité dynamique que nous connaissons aujourd'hui⁵²⁶. C'est l'un des arrondissements les plus densément peuplés de Montréal, avec sa population d'au-delà 100 000 résidents. Beaucoup de personnes à faible revenu et ayant besoin d'aide y habitent.

Solution

Jeunesse au Soleil a été fondée en 1954 dans le but de fournir un exutoire sûr et constructif aux adolescents de l'arrondissement « Le Plateau » pour leur permettre de canaliser positivement leur temps et leur énergie, où les activités sportives et récréatives pour les jeunes étaient très peu nombreuses⁵²⁷. Même s'il a conservé son nom d'origine, l'organisme a depuis élargi son champ d'action et offre maintenant un vaste éventail de programmes destinés à une clientèle de tous âges, par exemple, un service d'intervention d'urgence auprès des personnes en détresse, un programme communautaire de prévention du crime, un service de distribution de denrées alimentaires accessible 365 jours par année et des programmes généraux destinés aux aînés. Dans les années 1980, Jeunesse au soleil a déménagé ses pénates dans un grand édifice qui abritait autrefois une école, et a ainsi pu élargir considérablement ses services. De nos jours, Jeunesse au Soleil se décrit comme « un centre communautaire à but non lucratif ouvert sur les nouvelles réalités de la communauté montréalaise⁵²⁸ ».

Bilan

Depuis sa création il y a 50 ans, Jeunesse au Soleil évalue les besoins de la collectivité et y répond par la mise en œuvre de programmes. Les membres du Sous-comité ont été impressionnés d'apprendre que l'organisme qui, initialement, avait été mis sur pied pour offrir des activités aux adolescents en manque de sports et de loisirs, gère maintenant une banque alimentaire, un service de dépannage vestimentaire, un programme pour aider les

⁵²⁴ *Ibid.* [traduction]

⁵²⁵ Organisme Jeunesse au Soleil, <http://sunyouthorg.com/index.asp>, consulté le 22 juillet 2009.

⁵²⁶ Montreal Bits, *Le Plateau*, http://www.montrealbits.com/plateau_mont_royal/plateau, consulté le 21 juillet 2009.

⁵²⁷ Organisme Jeunesse au Soleil, <http://sunyouthorg.com/index.asp>, consulté le 22 juillet 2009.

⁵²⁸ *Ibid.*

ainés à faible revenu à se procurer leurs médicaments et de nombreux autres services, et continue d'offrir des activités récréatives aux jeunes : Jeunesse au Soleil a démontré sa capacité de réagir aux besoins et à l'insuffisance de services.

Les membres du Sous-comité ont pu en apprendre plus sur les programmes d'activités récréatives et de camp d'été destinés aux jeunes et sur les programmes d'activités parascolaires visant à réduire le taux de décrochage dans l'arrondissement. Jeunesse au Soleil vient aussi en aide aux familles monoparentales grâce à des programmes spéciaux. Environ 2 500 familles fréquentent chaque mois la banque alimentaire. L'organisme offre aussi un soutien particulier aux femmes enceintes, dispose d'un plan de mesures d'urgence en cas de catastrophe et peut intervenir rapidement en cas d'urgence. Un certain soutien est offert aux sans-abri, mais les programmes s'adressent surtout aux personnes qui ont une adresse.

Intervention gouvernementale

Les employés de Jeunesse au Soleil ont exhorté le gouvernement à adopter une approche à plus long terme à l'égard de la réduction de la pauvreté. Ils estiment en effet que la pauvreté est trop souvent perçue comme un « état de crise ». Ils ont cité des études qui évaluent les coûts de la pauvreté, les coûts de la pauvreté pour le système de santé et les coûts du décrochage scolaire. Ces études, selon le personnel, démontrent clairement l'importance d'adopter une approche à long terme pour sortir les gens de la pauvreté et les affranchir de l'aide sociale. Pour ce faire, il faut que l'État, les syndicats et les entreprises agissent. Le gouvernement doit prévoir des fonds et s'engager intensivement dès maintenant. Voici certaines observations plus générales formulées au sujet du soutien offert par le gouvernement à l'égard de programmes comme ceux de Jeunesse au Soleil :

- Un financement à long terme de la part du gouvernement est essentiel, au moins pendant trois ans, ainsi qu'une meilleure coordination des déclarations à remplir.
- En période de ralentissement économique, il faudrait doubler le financement à l'embauche d'étudiants pour l'été.
- Lorsqu'il y a des pertes d'emplois, l'aide devrait être accessible sans délai. Ce sont précisément les gens qui attendent leurs prestations d'assurance-emploi qui fréquentent actuellement la banque alimentaire.
- Le gouvernement fédéral pourrait intervenir pour inciter les entreprises à agir; par exemple, les sociétés qui font don de denrées alimentaires devraient avoir droit à des crédits d'impôt.

Hospitality Project⁵²⁹

Visite des lieux le 13 juillet 2009, New Westminster (Colombie-Britannique)

Problème

Pour répondre à un besoin de la collectivité, l'Église Unie Shiloh-Sixth Avenue a ouvert une banque alimentaire qui fonctionne deux jours semaine depuis des années. Selon le personnel responsable, la population desservie se caractérise par sa forte densité — au-delà de

⁵²⁹ Hospitality Project, <http://www.newwesthospitalityproject.org/links.html#>, consulté le 6 août 2009.

12 000 personnes entassées dans six pâtés de maisons, dont les deux tiers vivent sous le seuil de la pauvreté. Bon nombre sont de nouveaux immigrants, environ 14 % sont des Autochtones et beaucoup sont des chefs de famille monoparentale. Environ 80 % des résidents du quartier ont déménagé au cours des trois dernières années, ce qui indique un niveau élevé de mouvement.

La demande auprès de la banque alimentaire s'est accrue ces dernières années; la file d'attente a commencé à s'allonger et s'étend autour du pâté de maisons. Aux dires du personnel, les gens attendent anxieusement, défendent jalousement leur rang dans la file, sont parfois accompagnés d'enfants et restent là pendant des heures, beau temps mauvais temps.

Solution

Voyant que la file d'attente était de plus en plus longue devant la banque alimentaire, l'Église unie Shiloh-Sixth Avenue a imaginé un nouveau système : elle a invité les gens à attendre à l'intérieur, dans le confort du vaste gymnase de l'église. Cette mesure simple a marqué le début de l'Hospitality Project. L'Hospitality Project distribue actuellement environ 500 sacs de denrées chaque semaine et nourrit ainsi environ 800 personnes. La clientèle est constituée de sans-abri du quartier et de gens qui vivent dans la pauvreté, de toxicomanes ou de personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale. Le personnel estime qu'environ le tiers de la clientèle est issu de familles de nouveaux immigrants.

Bilan

Les membres du Sous-comité ont appris comment l'Hospitality Project avait transformé une visite à une banque alimentaire en une visite dans un endroit sûr et chaleureux, où les participants se rencontrent, bavardent, prennent un café et tissent des liens entre eux. Au fil du temps, d'autres services sont également venus se greffer au service de distribution de denrées. Ainsi, les gens peuvent également échanger des vêtements, des livres et des articles de maison. Des cliniques dentaires sont organisées à intervalles réguliers pour faire des examens et des traitements au fluor. Un enseignant agit comme tuteur auprès des adultes pour les aider à terminer leurs études secondaires. Des cours de cuisine ainsi que de l'information sur la planification budgétaire et la nutrition sont également offerts. Les membres du Sous-comité ont vu comment tous ces services pouvaient être offerts à un seul endroit.

Le personnel de l'Hospitality Project évalue les nouveaux clients afin de déterminer leurs besoins. Le nombre de nouveaux clients, qui étaient auparavant de deux ou trois par jour, atteint maintenant 20 à 30. Des services d'interprétation en 20 langues sont accessibles sur place, et des liens sont accessibles pour au-delà de 100 autres langues. Le personnel-ressource fournit de l'information de base sur des sujets comme le logement ou la santé; il peut aussi offrir davantage d'aide à ceux qui veulent se prévaloir des services existants. Les membres du Sous-comité ont appris que le personnel aide les gens à composer avec des problèmes plus épineux et complexes, par exemple, lorsqu'ils ont des besoins spéciaux en matière de santé, d'immigration, de logement ou d'aide sociale⁵³⁰.

⁵³⁰ Family Services of Greater Vancouver, http://www.fsgv.ca/programs/program_details.php?program_id=239, consulté le 30 juin 2009.

Aux dires des participants, l'Hospitality Project a transformé la file d'attente de la banque alimentaire et en a fait un lieu de dignité plutôt qu'un lieu de honte. Lorsque la file d'attente était à l'extérieur, elle était désordonnée, à la vue des passants et accentuait le sentiment d'isolement. L'expérience en est maintenant une d'entraide, de réseautage et d'acquisition d'une plus grande estime de soi. Les membres du Sous-comité ont constaté par eux-mêmes que pour certains, ce coup de pouce a suffi pour les aider à régler d'autres problèmes dans leur vie (par exemple, une dépendance aux drogues ou à l'alcool ou un manque de scolarité); certains clients, qui au départ étaient des sans-abri, ont depuis réussi à se trouver un logement. Tous partagent un même sentiment d'appartenance à la collectivité et c'est ce qui fait toute la différence; comme l'a dit un participant, le plus grand mal vient de la solitude.

L'Hospitality Project est financé en grande partie grâce au fonds de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance de RHDCC.

Intervention gouvernementale

Lors de discussions avec les membres du Sous-comité, les clients et le personnel ont formulé les propositions suivantes pour atténuer la pauvreté qu'ils vivent ou observent :

- Augmenter les taux d'aide sociale. Un client a souligné que 200 \$ de plus par mois peut faire la différence entre exister et se sentir bien.
- S'interroger sur le degré de « bienveillance » de chaque politique, programme ou directive gouvernemental.
- L'accueil et la compassion s'avèrent une approche discrète mais efficace.

Stella Burry Community Services⁵³¹, Stella's Café

Visite des lieux le 11 août 2008, St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador)

Problème

Pour les personnes éprouvant des difficultés sociales et des problèmes de santé émotionnelle, qui sont peu ou pas expérimentées ou presque illettrées, trouver un logement abordable constitue une étape importante vers l'intégration dans la collectivité⁵³². Ainsi, à leur sortie de prison, les personnes n'ayant ni famille ni ami peuvent avoir du mal à trouver un logement, du travail et de l'aide dans la collectivité et sont donc susceptibles de se retrouver à la rue, de récidiver et enfin d'être incarcérées de nouveau. Les personnes vivant avec des problèmes de santé mentale éprouvent des difficultés semblables à conserver leur logement en l'absence de soutien. Celles qui finissent par se retrouver sans abri sont souvent victimes d'actes criminels⁵³³.

⁵³¹ À moins d'indications contraires, les renseignements donnés sont tirés du site Web des Stella Burry Community Services, <http://www.stellaburry.ca/>, consulté le 18 août 2009.

⁵³² Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Profil de l'ensemble*, 2006, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/prin/celoab/pren/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=160502>, consulté le 14 août 2009.

⁵³³ SCHL, *Profil de l'ensemble*, 2008, <http://www.cmhcschl.gc.ca/fr/prin/celoab/pren/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=188680>, consulté le 14 août 2009.

Solution

Stella Burry Community Services (SBCS) s'évertue à établir ce qu'il appelle un « cercle d'espoir ». Il s'agit d'abord d'aider les gens à se trouver un logement ou encore de les aiguiller vers un refuge d'urgence, puis, étape cruciale, de leur procurer un logement abordable à court ou à long terme. SBCS propose aussi des programmes de formation en cours d'emploi axés sur l'acquisition de compétences, des programmes d'alphabétisation ainsi que des services d'orientation professionnelle qui répondent aux besoins particuliers des personnes vulnérables et leur offrent la confiance en soi dont elles ont besoin pour devenir autonomes⁵³⁴. Voici ce qu'en dit son site Web :

Les membres de la collectivité Stella Burry savent que lorsqu'un logement sûr et abordable, des programmes d'emploi efficaces et un soutien suffisant sont accessibles, ils peuvent transformer leur vie de façon extraordinaire⁵³⁵.

Organisme constitué en personne morale rattaché à l'Église unie du Canada, SBCS offre aux gens une occasion de prendre un nouveau départ en misant sur leurs atouts et leurs habiletés personnels. Le programme HOPEworks de SBCS, par exemple, soutient et encourage les personnes qui se heurtent à des obstacles personnels importants et trouvent difficile de réussir à travailler ou à étudier, comme le font la plupart des gens. HOPEworks adopte une approche « sans échec » à l'égard de la préparation au marché du travail, qui permet aux participants « d'accroître sensiblement leur capacité de participer pleinement à la vie de la collectivité⁵³⁶ ».

Stella Bury exploite aussi une entreprise sociale appelée « Stella's Café », pour s'acquitter de sa mission d'offrir des occasions d'emploi intéressantes. L'organisme définit ainsi l'entreprise sociale :

[...] une entreprise sans but lucratif, à mission sociale et génératrice de revenus, créée pour stimuler l'ouverture de nouvelles perspectives économiques à l'intention des personnes qui ont besoin d'aide pour trouver un emploi. De façon générale, les entreprises sociales ont une double raison d'être — l'une sociale et l'autre financière⁵³⁷.

Le Café offre de la formation et une expérience de travail complémentaire dans la préparation d'aliments de même que dans la vente, le service à la clientèle et le fonctionnement d'un café, et il a servi de lieu de rencontre pour les discussions que les membres du Sous-comité ont eues avec le personnel et les clients de SBCS.

Bilan

À la lumière de leurs discussions avec le personnel, les clients et les résidents de Stella Burry, les membres du Sous-comité ont compris qu'un amalgame de services est nécessaire. L'expérience des clients qui entrent en prison et en sortent, qui font des séjours périodiques à l'hôpital pour soigner des troubles mentaux, qui cherchent à obtenir de l'aide sociale ou à s'en affranchir et qui souhaitent obtenir un logement abordable ou déménager, devient plus compliquée en raison du style compartimenté des solutions offertes qui s'inspirent toutes

⁵³⁴ SCHL, 2006.

⁵³⁵ Stella Burry Community Services, <http://www.stellaburry.ca/>, consulté le 10 août 2009. [traduction]

⁵³⁶ *Ibid.* [traduction]

⁵³⁷ Stella Burry Community Services, <http://www.stellaburry.ca/>, consulté le 10 août 2009. [traduction]

d'une seule et même approche. Les membres du Sous-comité se sont fait dire que les gens réussissent davantage à s'en sortir lorsqu'un amalgame plus complet de solutions sont offertes : l'idéal serait de pouvoir trouver un logement, un emploi et des amis d'un seul coup, comme l'a exprimé l'un des participants.

Les clients ont partagé leurs expériences de vie avec les membres du Sous-comité, des vies parsemées de hauts et de bas et souvent marquées par des conditions de vie dangereuses — toxicomanie, violence, itinérance et criminalité. Toutes les histoires ont en commun des antécédents de maladie mentale. Les clients ont expliqué qu'il leur est difficile d'avoir une vie stable en raison de la maladie mentale. Le passage de l'aide sociale à un emploi peu rémunéré, qui ne permet pas de vivre convenablement parce que les médicaments prescrits pour soigner une maladie mentale sont trop coûteux sans l'aide sociale, en est un exemple type. Le Sous-comité a appris que dans un cas, la personne a fini par cesser de prendre ses médicaments pour économiser de l'argent, a perdu son emploi et a ensuite perdu son logement. L'itinérance a suivi, et elle est souvent accompagnée d'une période d'incarcération ou d'un séjour dans un hôpital psychiatrique. Les membres ont pu se rendre compte, à partir des expériences relatées, que seule la stabilité acquise grâce à un amalgame de programmes d'aide, comme ceux offerts par Stella Burry, a pu susciter un changement de vie.

Intervention gouvernementale

On a fait part aux membres du Sous-comité de la nécessité de mieux lier les services : lorsque des changements se produisent dans leur vie, il arrive souvent que les gens ne bénéficient pas en temps voulu d'une aide qui faciliterait la transition. Voici, à cet égard, quelques exemples cités par le personnel et les clients :

- passer de l'aide sociale au marché du travail, mais continuer à avoir besoin d'aide pour absorber le coût des médicaments;
- sortir de prison et avoir besoin d'aide pour se réinsérer dans la collectivité;
- toucher de l'aide sociale sans avoir accès à un logement abordable ne suffit pas pour stabiliser ses conditions de vie.

Quelqu'un a souligné qu'il existe beaucoup de services, mais qu'ils sont tous isolés les uns des autres et comportent tous des lacunes, d'où la difficulté de s'y retrouver. Le personnel a aussi souligné que les organismes trouvent que le financement comporte sa part de « lacunes » : par exemple, les programmes permanents ont besoin de propositions de financement chaque année comme s'il s'agissait de programmes complètement nouveaux. Même si les relations avec les bailleurs de fonds sont bonnes, le personnel doit quand même passer beaucoup de temps à rédiger des propositions plutôt qu'à appliquer les programmes.

Plusieurs réclament l'adoption d'une stratégie nationale en matière de logement qui établirait des normes fédérales pour le logement sans but lucratif, mais dont l'application relèverait des gouvernements provinciaux. Les participants au groupe de discussion ont insisté sur la nécessité d'un engagement et d'un financement gouvernementaux permanents à l'égard de la prévention, de la réduction et de l'élimination de l'itinérance.

North End Community Health Centre⁵³⁸

Visite des lieux le 14 août 2008, Halifax (Nouvelle-Écosse)

Problème

L'histoire du quartier North End à Halifax ne date pas d'hier, mais les analystes sont d'avis que cette partie de la ville continue à ressentir les effets de la vaste destruction causée lors de l'explosion survenue en 1917 à Halifax⁵³⁹. La reconstruction de logements modestes a eu pour effet d'y attirer en grand nombre les travailleurs des chantiers navals à l'époque du boom économique de la Deuxième Guerre mondiale. Les modestes maisons, qui avaient été converties pour accueillir davantage de travailleurs, ont commencé à se délabrer et la plupart ont finalement été laissées à l'abandon au moment de l'exode vers la banlieue dans la période de l'après-guerre. Par la suite, la situation a continué de se détériorer comme en témoignent niveau de revenu des ménages, l'incidence du faible revenu, la proportion de locataires, la population et les services commerciaux⁵⁴⁰.

De nos jours, le quartier abrite une forte proportion de locataires (au-delà de 85 % dans le secteur de recensement situé à proximité du North End Community Health Centre), la presque totalité des immeubles ont été construits avant 1986 et près de 70 % de la population vit dans des immeubles d'habitation⁵⁴¹. Les données du secteur de recensement pour 2006 indiquent que le taux de chômage était de 12 % et que 38 % des résidents vivaient avec un revenu inférieur au seuil de faible revenu SFR après impôt. Malgré un taux de participation au marché du travail de 70 %, le revenu médian en 2006 atteignait à peine 15 000 \$. À titre de comparaison, le revenu moyen de tous les Haligonien(ne)s de plus de 15 ans s'élevait à 27 212 \$⁵⁴².

Solution

La présence du North End Community Health Centre (NECHC) contribue à « la santé de la collectivité [du quartier North End de Halifax] grâce au leadership qu'il exerce en matière de soins primaires : services de santé, éducation, développement communautaire, action sociale et défense des intérêts⁵⁴³ ». Le NECHC a été fondé en 1971 par un groupe de résidents pour répondre aux besoins particuliers du quartier en matière de soins de santé. Son emplacement, au cœur de la collectivité du North End, lui permet de bien servir la population du quartier. Le centre compte sur les services de trois infirmières praticiennes, de cinq médecins, ainsi que d'une nutritionniste, d'un travailleur social et d'intervenants en santé mentale. Les professionnels de la santé du centre font aussi un travail de sensibilisation auprès des clients d'autres organismes et agences et des nombreux refuges du quartier.

⁵³⁸ Les renseignements sur le North End Community Health Centre sont, à moins d'indications contraires, tirés de son site Web, <http://www.nechc.com/>, consulté le 10 août 2009.

⁵³⁹ Jim Silver, *Public housing Risks and Alternatives: Uniacke Square in North End Halifax*, Centre canadien de politiques alternatives, février 2008, p. 6, http://www.policyalternatives.ca/documents/Nova_Scotia_Pubs/2008/Public_Housing_Risks_and_Alternatives.pdf, consulté le 10 août 2009.

⁵⁴⁰ *Ibid.*

⁵⁴¹ Statistique Canada, Profil des secteurs de recensement du SR 0010.000, Halifax, <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-597/P3.cfm?Lang=F&CTCODE=0039&CACODE=205&PRCODE=12&PC=B3K3B5>, consulté le 10 août 2009.

⁵⁴² *Ibid.*

⁵⁴³ Site Web du North End Community Health Centre. [traduction]

Bilan

Les membres du Sous-comité ont appris que lorsque le Centre a ouvert ses portes, il fonctionnait suivant une approche traditionnelle axée sur les services médicaux, mais le personnel s'est rendu compte que « la méthode qui consiste à traiter puis à renvoyer à la rue ne permet pas de s'attaquer aux causes profondes des problèmes de santé dans la collectivité⁵⁴⁴ ». Le Centre a recruté des travailleurs sociaux pour s'occuper des programmes de sensibilisation sur place et dans la collectivité. C'est ainsi que le NECHC a commencé à adopter l'approche holistique à l'égard des soins de santé qui est encore la sienne.

Il est intéressant de constater que l'organe directeur du NECHC incite ses membres et les participants aux programmes à participer à l'orientation de leur centre de santé. Les participants aux programmes, les résidents et les amis du NECHC sont invités à devenir membres, et le conseil d'administration est constitué à partir de la liste des membres. Le Centre travaille en partenariat avec de nombreux organismes communautaires et fournisseurs de services du quartier pour promouvoir la santé de la collectivité – au sens large du terme. Les activités pour les parents et leurs adolescents, les ateliers d'information sur la santé mentale et les maladies chroniques et les cours de cuisine et de jardinage ne sont que quelques exemples des programmes offerts par le NECHC. Les étudiants en médecine y trouvent également un lieu d'apprentissage et d'enseignement.

Intervention gouvernementale

Pour les discussions de groupe, le NECHC avait invité diverses personnes ayant une expérience de première main de la pauvreté et les membres du Sous-comité ont ainsi eu l'occasion d'entendre leurs histoires personnelles. D'autres porte-parole présents au nom de différents organismes locaux ont soulevé plusieurs arguments au sujet de la façon dont le gouvernement pourrait mieux répondre aux besoins des personnes vulnérables. Les participants ont parlé de leurs expériences de la maladie mentale, de l'itinérance, de l'incapacité et des maladies chroniques comme le VIH. Tous ont dû apprendre à naviguer dans le dédale de programmes d'aide — aide sociale, PPIRPC, logement social et prestations pour les personnes âgées. Ils ont exprimé leurs préoccupations au sujet du manque de souplesse du système, de ses lacunes et de l'effet dissuasif de certaines de mesures d'aide existantes. Ils ont recommandé que le gouvernement intervienne pour mieux soutenir les personnes qui renoncent à leurs prestations d'invalidité pour occuper à un emploi à temps partiel ou qui font la transition entre l'aide sociale et un emploi à plein temps. D'après leur expérience, l'accès au soutien est compliqué, les programmes sont souvent assujettis à des dispositions de récupération et réduits ou abolis avant que la transition soit achevée.

Les intervenants ont rappelé aux membres du Sous-comité que la période de transition peut parfois être longue, comme en témoigne l'expérience d'un participant qui a dû composer avec ses problèmes de santé mentale pendant 17 ans. À différents moments au cours de cette période, il a demandé de l'aide, mais ne l'a pas toujours obtenue; ainsi, bien que diplômé universitaire, il a bénéficié de peu de soutien au moment faire la transition vers le marché du travail à plein temps et ce, malgré les difficultés accrues que cela représentait pour lui en raison de sa maladie mentale et de ses antécédents professionnels souvent entrecoupés. Des

⁵⁴⁴ John McPhee, « Shot in the arm for holistic health care », *The Chronicle-Herald*, Halifax, 21 mai 2009, p. A8. [traduction]

histoires comme la sienne montrent comment il peut être difficile pour certains de parvenir à la stabilité, surtout quand le soutien nécessaire est déficient.

Rainbow Youth Centre⁵⁴⁵

Visite des lieux le 14 juillet 2009, Regina (Saskatchewan)

Problème

Les jeunes de Regina ont fait l'objet d'une étude en 1982 au terme de laquelle les auteurs ont préconisé l'adoption d'une approche multidisciplinaire globale à l'égard des services à la jeunesse. L'accès facile à une vaste gamme de services devait, selon eux, empêcher que bon nombre de jeunes à risque élevé éprouvent des problèmes plus tard, à un âge où les conséquences sont plus graves⁵⁴⁶.

Solution

En activité depuis 1982, le Rainbow Youth Centre travaille auprès des jeunes de 11 à 18 ans et d'une clientèle pouvant atteindre 25 ans dans certains programmes. Ses services vont du counselling individuel et collectif au développement des compétences en passant par des programmes éducatifs et récréatifs et des services de première ligne pour aider les jeunes à acquérir des connaissances pratiques et à accroître leur employabilité. Les programmes comprennent aussi des cours à l'intention des jeunes parents, des activités sportives, des jeux, l'acquisition de compétences en informatique, des ateliers de gestion de la colère et du mentorat entre pairs.

Bilan

Le Rainbow Youth Centre est ouvert à tous les jeunes de Regina; environ la moitié des participants sont autochtones. Les membres du Sous-comité ont rencontré quelques-uns des jeunes inscrits aux programmes du Centre et en ont appris un peu plus sur les autres programmes offerts. Les participants au programme parascolaire de halte-accueil, destiné aux jeunes de 11 à 18 ans, deviennent « membres » pendant les visites initiales. Environ 90 % des membres du programme de halte-accueil sont autochtones, mais cette proportion fluctue d'une année à l'autre, les programmes pouvant être adaptés rapidement pour mieux répondre aux besoins des membres actuels. Les jeunes plus âgés peuvent s'inscrire au programme destiné aux jeunes parents ou au programme de préparation à l'emploi. Youth Express aide les jeunes de tous âges à trouver un logement stable.

Le Rainbow Youth Centre travaille en partenariat avec un autre organisme de Regina auquel les membres du Sous-comité ont rendu visite, en l'occurrence le Circle Project, pour offrir le programme KidsFirst aux jeunes parents d'âge adulte.

Les membres du Sous-comité ont pu en apprendre davantage au sujet du programme de préparation à l'emploi à l'occasion d'un groupe de discussion avec des participants à ce programme. Le programme entame sa onzième année d'existence avec 20 jeunes qui, au cours de la prochaine année, recevront un soutien structuré dans leur cheminement pour

⁵⁴⁵ Les renseignements sur le Rainbow Youth Centre sont, à moins d'indications contraires, tirés de son site Web, <http://www.rainbowyouth.com/>, consulté le 6 août 2009.

⁵⁴⁶ Rainbow Youth Centre, *Regina Multi-service Centre for youth*, fourni au Sous-comité pendant sa visite des lieux, p. 2.

obtenir leur diplôme d'équivalence de douzième année, un permis de conduire, différents certificats de même qu'une expérience de travail.

Intervention gouvernementale

Lors de discussions, ces participants ont parlé de la façon dont le gouvernement pourrait les aider à avoir des vies plus stables. Voici quelques-uns des principaux thèmes abordés :

- Faciliter l'accès au logement pour les jeunes familles. Les jeunes, qui sont pour la plupart parents de jeunes enfants, avaient du mal à trouver un logement abordable, décent et stable et plusieurs ont dit avoir l'impression d'être victimes de discrimination parce qu'ils sont jeunes ou aussi parce qu'ils sont autochtones. Faciliter l'accès au logement pour les jeunes familles est l'un des éléments relevés comme devant faire l'objet d'une intervention gouvernementale.
- Accroître le financement de programmes, notamment de préparation à l'emploi. Leur expérience positive du programme et la longueur des listes d'attente pour y avoir accès ont incité les participants à proposer d'accroître le financement pour augmenter le nombre de places disponibles dans des programmes semblables.
- Accroître l'aide financière aux participants de programmes de formation à temps plein. Les participants ont décrit en détail les conséquences financières auxquelles ils s'exposent lorsqu'ils renoncent à l'aide sociale pour s'inscrire à un programme d'études. Bien qu'ils aient droit à l'allocation provinciale de formation (APF) pendant la durée de leur programme d'études, ils ont constaté que même s'ils travaillent pendant le semestre, leur revenu est récupéré. L'allocation n'est pas suffisante pour faire vivre une famille. Pendant le stage prévu dans le cadre du programme de préparation à l'emploi, les participants gagnent le salaire minimum. Même si le salaire minimum a été récemment haussé à 9,25 \$⁵⁴⁷ de l'heure, les jeunes qui ont participé au groupe de discussion estiment qu'ils ne peuvent joindre les deux bouts s'ils n'ont pas accès à des suppléments pour les services de garde, le loyer, les services publics et le transport en commun.

Les participants au groupe de discussion ont parlé de leur vie au sein de gangs et de leur passé criminel ainsi que de leur choix d'entreprendre des études, d'accroître leur employabilité et d'obtenir un emploi. Ils estiment que leur changement de mode de vie, qui suppose un coût financier à court terme, devrait être mieux soutenu et qu'ils devraient avoir droit à des suppléments au titre du logement, des services de garde et du loyer.

⁵⁴⁷ Gouvernement de la Saskatchewan, <http://www.labour.gov.sk.ca/mw-mco-pay-increase/>, consulté le 6 août 2009.

Dalhousie Legal Aid Service⁵⁴⁸

Visite des lieux le 14 août 2008, Halifax (Nouvelle-Écosse)

Problème

L'aide juridique est le moyen grâce auquel les gouvernements garantissent aux personnes qui autrement n'en auraient pas les moyens un juste accès aux bénéfices de la loi et aux protections qui en découlent. En Nouvelle-Écosse, selon la Commission de l'aide juridique de la province, il doit aussi être établi que l'affaire est fondée et que le demandeur tirera certains avantages si le service est offert. Les services juridiques sont principalement offerts dans les domaines du droit de la famille et du droit pénal⁵⁴⁹.

Les seules personnes qui ont droit à l'aide juridique sont celles qui bénéficient de l'aide sociale ou sont dans une situation financière équivalente évaluée en fonction du revenu, des dépenses, de l'endettement et des biens de la famille⁵⁵⁰.

Solution

En activité depuis 1970, le Dalhousie Legal Aid Service (DLAS) a vu le jour sous la forme d'un projet d'été mis sur pied par l'ancien Halifax Neighbourhood Centre. C'est la première clinique d'aide juridique pour les démunis à avoir vu le jour en Nouvelle-Écosse et c'est aussi le plus vieux programme du genre au Canada. Le DLAS est le résultat d'un partenariat entre les groupes communautaires, les étudiants en droit, les auxiliaires juridiques et les avocats de l'aide juridique. Le bureau est situé dans le quartier North End de Halifax et c'est la Dalhousie Law School qui en assure le fonctionnement et une grande partie du financement.

Le mandat du Dalhousie Legal Aid Service est triple :

- offrir des services d'aide juridique aux personnes qui autrement n'auraient pas les moyens de payer pour obtenir les conseils juridiques dont ils ont besoin;
- faire de la recherche et participer à des programmes portant sur l'aide juridique et la réforme du droit;
- offrir une expérience pédagogique clinique aux étudiants de la faculté de droit de l'Université Dalhousie.

En plus d'offrir des services d'aide juridique courants, le Dalhousie Legal Aid Service œuvre dans la collectivité en diffusant de l'information, en éduquant, en organisant, en faisant du lobbying et en préparant des causes types portant sur des questions touchant les personnes à faible revenu en Nouvelle-Écosse. Les groupes et les organismes communautaires qui ont pour mandat de lutter contre la pauvreté et l'injustice peuvent présenter une demande pour

⁵⁴⁸ Les renseignements sur le Dalhousie Legal Aid Service sont, à moins d'indications contraires, tirés de son site Web, <http://law.dal.ca/Institutes/Dalhousie%20Legal%20Aid%20Service/>, consulté le 10 août 2009.

⁵⁴⁹ Commission de l'aide juridique de la Nouvelle-Écosse, http://www.gov.ns.ca/Just/legal_aid.asp, consulté le 11 août 2009.

⁵⁵⁰ Ministère de la Justice du Canada, *Admissibilité à l'aide juridique et champ d'application des services d'aide juridique au Canada*, octobre 2002, p. 34, http://www.justice.gc.ca/fra/pi/rs/rap-rep/2003/rr03_a15-rr03_la5/rr03_a15.pdf, consulté le 21 octobre 2009.

obtenir de des conseils et de l'aide juridiques ainsi que des services de développement et d'éducation communautaires.

Bilan

En plus de s'occuper d'au-delà de 400 nouveaux dossiers de clients en 2008, le personnel et les bénévoles du DLAS ont aussi participé à de nombreuses activités connexes au sein de conseils d'administration et de comités d'organisation aux échelons municipal et provincial⁵⁵¹. La participation d'étudiants de troisième année en droit au travail de la clinique d'aide juridique continue d'être hautement prioritaire. D'après le rapport annuel de l'organisme,

« Les projets de développement communautaire et les initiatives de réforme du droit jouent un rôle crucial dans leur formation. L'expérience de première main qu'acquièrent les étudiants des problèmes systémiques et de la discrimination auxquels se heurtent les collectivités à faible revenu leur donne une tout autre perspective de l'impact du droit dans la vie des personnes défavorisées et démunies⁵⁵². »

Intervention gouvernementale

Lors d'une discussion en présence de représentants de la collectivité, d'employés et de clients du DLAS (qui s'est tenue au North End Community Health Centre), les membres du Sous-comité ont entendu plusieurs observations concernant le manque de souplesse des services d'aide existants. Les participants au groupe de discussion, dont bon nombre ont eu à composer avec des problèmes de santé mentale, ont exprimé le désir de s'intégrer au marché du travail ou au secteur bénévole sans devoir renoncer au soutien dont ils ont besoin. Même s'ils estiment normal qu'il existe des critères à respecter pour avoir accès à un programme de soutien comme le PPIRPC ou l'aide sociale, les participants ont plaidé en faveur d'un assouplissement des critères pour faciliter leur intégration au marché du travail lorsqu'ils en sont capables, ou à la vie de leur collectivité.

Les notes relatives aux pratiques prometteuses en ce qui concerne le North End Community Health Centre renferment d'autres détails concernant les questions soulevées lors de la discussion.

Logement

Revitalisation du secteur de Regent Park⁵⁵³

Visite des lieux le 15 mai 2009, Toronto (Ontario)

Problème

L'ensemble domiciliaire Regent Park, le complexe domiciliaire public le plus vaste et le plus ancien du Canada, a été construit en 1948 et est composé de quatre édifices de faible hauteur⁵⁵⁴. Conçu comme une cité-jardin, le complexe comporte des allées et des parcs au

⁵⁵¹ Dalhousie Legal Aid Service, *Annual Report 2008*, p. 12, http://law.dal.ca/Files/Dal_Legal_Aid/2008_Annual_Report.pdf, consulté le 10 août 2009.

⁵⁵² *Ibid.*, p. 11.

⁵⁵³ Les renseignements sur Regent Park sont, à moins d'indications contraires, tirés de son site Web, Toronto Community Housing, <http://www.torontohousing.ca/regentpark>, consulté le 24 août 2009.

⁵⁵⁴ *Ibid.*

lieu de voies d'accès publiques; une bonne partie de sa superficie est interdite aux véhicules. Érigée en modèle à l'époque, la formule a mal vieilli, et les édifices n'ont pas vraiment été rénovés depuis 50 ans. Le concept a entraîné l'isolement des quelque 7 500 résidents du quartier⁵⁵⁵. Les édifices et la conception du complexe ont contribué à un déclin généralisé du quartier.

Le complexe de Regent Park appartient à la Toronto Community Housing Corporation (TCHC), le plus grand fournisseur de logements sociaux du Canada et le second en importance en Amérique du Nord.

Solution

En 2006, la TCHC a lancé une vaste opération de revitalisation de Regent Park en six phases étalées sur 12 ans. Les 2083 logements sociaux seront remplacés et au moins 700 logements abordables seront construits. Durant la première phase, les vieux édifices seront démolis et plus de 900 logements seront construits d'ici la fin de 2009. Le secteur comportera des logements loués et des logements occupés par leur propriétaire subventionnés et non subventionnés, créant ainsi une diversité qui était absente du complexe original. Pour la première fois en cinquante ans, Regent Park comportera des commerces, notamment des épiceries, des banques et des entreprises de services, de même qu'un centre communautaire pour des programmes locaux, un centre d'apprentissage et un centre aquatique. L'immeuble de rapport destiné à accueillir des familles comptera une garderie.

Les nouveaux édifices auront la certification LEED⁵⁵⁶, et auront de faibles émissions et une grande efficacité énergétique, ce qui devrait aboutir à une réduction des coûts d'exploitation à long terme. Le nouveau complexe de Regent Park comportera des rues accueillantes pour les piétons, de vastes parcs et des allées paysagées, même après le retour de la circulation dans l'ensemble du quartier.

Bilan

Le projet de revitalisation est censé coûter 1 milliard de dollars. Il sera financé pour moitié par des intérêts privés et commerciaux et pour un peu moins de la moitié par la TCHC et la Ville de Toronto. Par la création d'un quartier à revenus mixtes, la TCHC pourra se servir du produit de la vente des unités non subventionnées pour financer la construction des unités locatives à loyer modulé en fonction du revenu⁵⁵⁷.

⁵⁵⁵ Regent Park Revitalization Backgrounder, juin 2008.

⁵⁵⁶ Le système de classement des bâtiments écologiques du LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) ® est une norme nationale volontaire et consensuelle pour la construction d'immeubles durables et performants. Il établit de nombreuses normes de construction d'immeubles écologiquement préférables dans des domaines aussi divers que les matériaux de construction, l'éclairage, l'efficacité énergétique et la consommation d'eau. Dans certains cas, le choix des caractéristiques environnementales peut être associé à des coûts additionnels, mais ces dépenses sont récupérées en économies d'exploitation et d'énergie (<http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ecologisation-greening/achats-procurement/trousse-toolkit/page-6-fra.html>). Pour de plus amples renseignements, voir le Conseil du bâtiment durable du Canada, http://www.cagbc.org/leed/la_certification_leed/index.php, consulté le 22 octobre 2009.

⁵⁵⁷ Regent Park Revitalization Backgrounder, juin 2008.

Le personnel de la TCHC a présenté les principales caractéristiques de sa démarche en matière de revitalisation :

- Le mélange de loyers subventionnés et de logements au prix du marché est un aspect important de la revitalisation destiné à favoriser l'inclusion sociale et à accroître la diversité dans le secteur.
- Le mélange d'immeubles en hauteur et de résidences basses et de maisons en rangée, et l'addition de rues contribuera à instiller un climat de quartier.
- Les travaux de construction ont créé de l'emploi pour les résidents du quartier.
- La TCHC a créé par ailleurs un programme visant à rendre l'accès à la propriété plus abordable : certaines unités seront vendues sans versement comptant, lequel sera remplacé par une hypothèque de second rang payable au moment où le propriétaire vendra l'habitation.
- La revitalisation a été facilitée par une collaboration avec promoteur et le constructeur et des partenaires dans les services commerciaux et le commerce de détail.
- La participation de la population locale caractérise le nouveau quartier de Regent Park; cela a commencé par la consultation de plus de 2 000 résidents et parties concernées durant la planification de l'opération de revitalisation.

Intervention gouvernementale

Dans une discussion avec les membres du Sous-comité, le personnel et les résidents de Regent Park ont insisté sur les changements positifs qui résultent de la revitalisation. Ils ont indiqué que toute aide ou contribution du gouvernement à ce changement serait bienvenue et ont formulé les recommandations suivantes :

- Une meilleure sécurité. Les résidents ont noté une amélioration de la sécurité dans le quartier et sont particulièrement heureux d'un changement qui fera disparaître les terrains vagues qui attirent les toxicomanes.
- Des perspectives d'emploi. Les emplois liés à la construction ont contribué à faire changer les attitudes disent les résidents.
- Des solutions locales. Le secteur Regent Park bénéficie aussi grandement de l'addition de programmes communautaires visant à résoudre des problèmes locaux. Par exemple, le programme Passeport pour ma réussite a permis de ramener le taux d'abandon scolaire à 10 %⁵⁵⁸.

⁵⁵⁸ Passeport pour ma réussite, *Résumé*, mémoire présenté au Comité, 2^e session, 40^e législature, 22 avril 2009.

Gabriel Housing Corporation

Visite des lieux le 14 juillet 2009, Regina (Saskatchewan)

Problème

En 2006, 41 % des ménages locataires de Regina consacraient 30 % ou plus de leur revenu au logement⁵⁵⁹. S'il représente une baisse par rapport à 2001, ce chiffre demeure élevé par rapport au taux correspondant pour les propriétaires (12 %)⁵⁶⁰. Non seulement les ménages locataires risquent davantage de consacrer une plus grande part de leur revenu au logement⁵⁶¹, mais le Sous-comité a entendu dire lors de ses visites sur place à Regina que les logements abordables ont souvent besoin de réparations importantes. En 2008, le taux d'inoccupation était de 0,5 % à Regina, contre 3,3 % en 2006. Les Autochtones figurent parmi les plus touchés par la situation du logement à Regina.

En 2001, le quart des ménages de Regina en situation de besoin impérieux de logement étaient autochtones alors que seulement 9 % de la population de Regina était autochtone d'après les chiffres du recensement de cette année-là. D'après des documents, les sans-abri cachés comptent un grand nombre d'Autochtones⁵⁶².

Solution

Depuis 1981, la Gabriel Housing Corporation, une collaboration de six groupes métis de la Saskatchewan, offre des logements abordables aux Métis de Regina. Cette organisation sans but lucratif possède et exploite 303 unités d'habitation et la maison Riel, une maison de transition pour les femmes.

La maison Riel est un immeuble de 12 logements destiné aux femmes et à leurs enfants qui se retrouvent sans abri ou risquent de se retrouver sans abri en raison de violence familiale. Par la voie d'un partenariat avec les services familiaux autochtones, les femmes et les enfants qui vivent à la maison Riel jouissent de divers services : counselling, soutien familial, aide aux parents, aiguillage vers des services d'emploi et de formation, groupes d'entraide, transport et gestion de cas.

Financée à l'origine par la SCHL en tant que logement social dans les années 1980, la Gabriel Housing Corporation cherche maintenant à assurer son autonomie financière en finançant les nouveaux logements avec une faible aide de la part des programmes publics.

Bilan

Des membres du personnel et du conseil de la Gabriel Housing Corporation ont dit au Sous-comité que les loyers sont fixés de manière à offrir les logements les plus abordables possible et non à réaliser des bénéfices. Dans le contexte actuel, cela veut dire que la société peut rentrer dans ses frais même en percevant des loyers de seulement 555 \$ par mois sur certains logements; d'après le personnel, la valeur marchande de la plupart des logements serait proche de 700 \$ par mois. D'autres logements, occupés par des assistés sociaux, ont comme

⁵⁵⁹ On trouvera une définition de ce que l'on entend par « logement abordable » et « besoins impérieux en matière de logement », voir Société canadienne d'hypothèques et de logement, « Logement abordable », http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/inso/faq/faq_002.cfm, consulté le 1^{er} septembre 2009.

⁵⁶⁰ Gabriel Potter et Marc Spooner, « Taking Stock, Taking Action 2009 », rapport inédit, ébauche v. 4, juin 2009, p. 8.

⁵⁶¹ *Ibid.*

⁵⁶² *Ibid.*, p. 7.

loyer la part des prestations consacrée au logement ou bien le loyer est établi à 26 % du revenu brut. Environ 30 % des unités sont subventionnées par la voie des ententes initiales de logement social du début des années 1980. La proportion baisse à mesure que les conventions initiales de la SCHL arrivent à expiration. La Gabriel Housing Corporation se procure des fonds auprès de diverses sources (fédérales, provinciales et municipales) et par la voie d'autres programmes visant expressément les besoins des Autochtones vivant en milieu urbain⁵⁶³.

Intervention gouvernementale

Le personnel de la Gabriel Housing Corporation a formulé les recommandations suivantes au sujet des mécanismes de financement des sociétés d'habitation sans but lucratif offrant des logements abordables :

- Veiller à consulter les intéressés tôt dans le processus de planification et inclure les groupes autochtones.
- Réguler le taux de conversion des unités en condominiums ou utiliser les mécanismes de réglementation des loyers pour garantir une offre suffisante de logements abordables.
- Diriger les subventions vers les particuliers et non vers les fournisseurs de logement.
- La SCHL demeure l'organisme central de choix pour les questions de logement, y compris pour les Autochtones et les sans-abri; la SCHL devrait reprendre ses activités sur le marché de l'habitation.

Supportive Housing for Young Mothers⁵⁶⁴

Visite des lieux le 13 juillet 2008, Halifax (Nouvelle-Écosse)

Problème

Supportive Housing for Young Mothers (SHYM) est né en réponse à un besoin identifié en 2000. Dans la municipalité régionale de Halifax, environ 200 adolescentes accouchent chaque année. Beaucoup n'ont pas suffisamment d'aide de la part de leur famille ou de leur partenaire. Par ailleurs, en raison des loyers élevés, des restrictions contenues dans les contrats de location relativement aux mineurs et des limites d'âge pour avoir droit à de l'aide sociale, certaines jeunes mères sont forcées de choisir entre une relation de violence ou des conditions de vie insalubres⁵⁶⁵.

Le programme a vu naissance grâce à un petit groupe de femmes troublées par ce qu'elles observaient autour d'elles :

⁵⁶³ Service Canada, <http://divulgarion.servicecanada.gc.ca/dtlcdn-fra.jsp?site=3&id=6036&employeeid=null&startdate=2008-10-01&preview=null&enddate=2008-12-31&quarterid=11§ion=3>, consulté le 6 août 2009.

⁵⁶⁴ Les renseignements sur Supportive Housing for Young Mothers sont, à moins d'indications contraires, tirés de son site Web, <http://www.shym.ca/>, consulté le 7 août 2009.

⁵⁶⁵ SCHL, Supportive Housing for Young Mothers, <http://www.cmhcschl.gc.ca/en/inpr/afhoce/prpr/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=164457>, consulté le 7 août 2009.

Nous connaissions beaucoup de jeunes mères qui vivaient dans des endroits peu sûrs, qui devaient se passer d'électricité, de nourriture ou de chauffage, qui étaient diversement maltraitées ou exploitées. Nous connaissions des jeunes filles et des femmes sans abri forcées de camper chez des amis, de vivre dans un refuge ou de rester dans un endroit où elles n'étaient pas en sécurité ou étaient indésirées. Nous connaissions beaucoup de femmes qui avaient peur de vivre seules dans un appartement ou de se retrouver toutes seules avec un nourrisson, mais elles n'avaient pas d'autre choix. Nous nous sommes dit qu'il devrait y avoir moyen de leur fournir des conditions de vie plus faciles, plus sûres et moins stressantes⁵⁶⁶.

Solution

SHYM a des logements de transition, notamment un programme conçu pour améliorer la qualité de vie des jeunes mères. L'organisme offre aux participantes un endroit accueillant où elles sont accompagnées dans leurs premiers pas en tant que mamans et dans leur retour à l'école ou au travail. Il a ouvert son édifice, une ancienne école rénovée, en octobre 2007.

Bilan

SHYM accueille les jeunes femmes de 16 à 21 ans qui sont enceintes ou mères et qui ont besoin d'un logement sûr. L'édifice accueille 12 familles chacune disposant d'un appartement de deux chambres à coucher où elles peuvent rester au plus deux ans. Les mères doivent participer aux activités de SHYM qu'elles choisissent parmi les programmes offerts sur place, comme des soupers collectifs, et des événements communautaires. Les services de soutien comprennent des cours sur le rôle de parent, des programmes de préparation à la vie quotidienne et sur le développement de l'enfant. Par ailleurs, les mères sont dirigées au besoin vers les ressources locales et elles s'entraident. Elles rencontrent aussi leur travailleur de soutien familial. Tous les logements sont autonomes, mais il y a une cuisine et une garderie communes. Il y a des bureaux sur place, de même que des locaux pour le personnel de nuit.

SHYM offre un logement sûr et un lieu où apprendre et pratiquer les gestes de la vie quotidienne dans un contexte sécuritaire et dans un esprit d'indépendance, mais avec un sentiment d'appartenance à la communauté.

Intervention gouvernementale

Le financement du programme et des grands travaux de rénovation est provenu de diverses sources : Centraide (région de Halifax), Municipalité régionale de Halifax, IWK Foundation; Service Canada; Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC); ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse; Secrétariat à la jeunesse du ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse; SCHL; IWK Health Centre⁵⁶⁷. Ce type de financement, provenant de sources multiples comportant chacune leurs restrictions et limitations, n'est pas rare pour ce genre de projet.

Lors d'une discussion, les mères ont fait les observations suivantes au sujet de l'intervention éventuelle du gouvernement pour aider les femmes qui se trouvent dans leur situation :

⁵⁶⁶ Supportive Housing for Young Mothers, History, <http://www.shym.ca/history.html>, consulté le 7 août 2009.

⁵⁶⁷ Société canadienne d'hypothèques et de logement, Supportive Housing for Young Mothers, <http://www.cmhcschl.gc.ca/en/inpr/afhoce/prpr/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=164457>, consulté le 7 août 2009.

- Services de traitement des toxicomanies. La plupart des femmes proviennent d'un milieu instable, ou bien leur entourage ne les appuyait pas dans leur volonté d'élever leur enfant; beaucoup ont grandi dans des foyers où l'alcoolisme ou les toxicomanies et la présence de drogues et d'armes à feu étaient courants.
- Donner l'identité du père n'est pas une condition du soutien. Aucun des pères n'est présent dans la vie des enfants et la moitié seulement des femmes disent que leur famille les aide. Certaines des femmes sont convaincues que la présence du père serait en fait néfaste et qu'il serait improductif de rechercher le père pour en obtenir une aide financière; dans au moins l'implication du père pourrait être dangereux pour le bien-être de l'enfant.
- Programmes d'alphabétisation et autres programmes de transition. Le système scolaire répond mal aux besoins de certaines femmes. Elles décrochent parce que les classes sont trop nombreuses, les cours ne sont pas axés suffisamment sur les gestes de la vie quotidienne ou elles ne savent pas suffisamment bien lire et écrire.
- Accès à des services de garde. Les mères ont signalé que le manque de services de garde les empêche de retourner à l'école ou de travailler et que, même s'il y avait des places en garderie, elles n'auraient probablement pas les moyens de payer.

Options for Homes⁵⁶⁸

Visite des lieux le 15 mai 2009, Toronto (Ontario)

Problème

En 2008, la Commission ontarienne des droits de la personne a tenu des consultations à l'échelle de la province qui lui ont fait conclure que « nombreux sont ceux qui estiment que ce sont les familles et les personnes les plus vulnérables parmi nous qui paient le prix humain des failles du secteur du logement locatif en Ontario⁵⁶⁹ ». En général, le marché locatif a été marqué par la démolition ou la conversion d'unités en condominiums, une offre inférieure aux besoins et des taux d'inoccupation à la baisse⁵⁷⁰. À Toronto, le taux d'inoccupation est passé de 3,2 % en octobre 2007 à 2,0 % en octobre 2008⁵⁷¹.

Solution

Options for Homes est un organisme privé sans but lucratif de Toronto qui applique depuis 1992 une démarche singulière pour rendre l'accès à la propriété plus abordable. La clientèle de ce modèle est constituée de personnes dont le revenu est inférieur à celui qui serait normalement nécessaire pour accéder à la propriété. Options for Homes ne dépend pas de l'apport du gouvernement pour financer ses activités, mais certains des acheteurs à faible revenu bénéficient d'une aide gouvernementale pour l'achat d'une maison.

⁵⁶⁸ Options for Homes, <http://www.optionsforhomes.ca/>, consulté le 24 août 2009.

⁵⁶⁹ Commission ontarienne des droits de la personne, *Le droit au logement : Rapport de consultation sur les droits de la personne en matière de logements locatifs en Ontario*, mai 2008, p. 8.

⁵⁷⁰ Association du logement sans but lucratif de l'Ontario (ALSBLO) et Fédération de l'habitation coopérative du Canada (région de l'Ontario), *Where's Home? 2008*, 2 mars 2009, p. 7, <http://www.chfcanada.coop/eng/pdf/ontdocs/Where'sp.10020Homep.100202008.FINAL.pdf>, consulté le 29 avril 2009.

⁵⁷¹ *Ibid.*

Options for Homes construit et vend des logements en copropriété modestes sur le plan de l'emplacement et de la conception, de manière à maintenir les coûts à un niveau abordable pour les acheteurs initiaux. L'organisation offre une hypothèque de second rang aux acheteurs initiaux correspondant à la différence entre la valeur marchande estimative et le prix coûtant des unités, auquel celles-ci sont vendues. Cette hypothèque de second rang est en fait un mécanisme de partage des profits sans intérêt; son montant peut être augmenté pour réduire celui de la première et donc les paiements mensuels des acheteurs. Elle ne devient exigible que lorsque l'acheteur vend et croît au même taux que la valeur marchande du logement. Ce mécanisme de financement, offert par une filiale d'Options for Homes, permet au propriétaire de rembourser l'hypothèque de second rang à même la plus-value. Les logements sont donc rendus abordables par leur conception et grâce au mécanisme de financement particulier employé. Une fois le logement vendu et l'hypothèque de second rang remboursée, Options ne possède plus aucun intérêt dans le logement. Les économies à l'achat et le mécanisme de financement ne sont pas transmis au second acheteur.

Bilan

Suivant les estimations du personnel, les acheteurs de logement dans l'un de leurs plus récents projets appartenaient aux tranches de revenu suivantes : 12 % des acheteurs avaient un revenu inférieur à 30 000 \$ et 57 % entre 30 000 et 60 000 \$. Dans la tranche de revenu la plus faible, 90 % des acheteurs n'ont pu se payer leur logement qu'avec l'hypothèque de second rang et avec une aide à l'achat additionnelle; dans la tranche allant de 30 000 à 60 000 \$, 25 % des acheteurs ont eu besoin d'aide en plus de l'hypothèque de second rang.

Les immeubles construits par Options n'ont pas d'à-côtés superflus comme des installations récréatives sur place ou des espaces communs de grande superficie ou haut de gamme. Les logements, dont certains ne font que 700 pieds carrés, sont construits sans ajouts ni finis coûteux. Pour les acheteurs initiaux, les coûts de détention sont inférieurs à la moyenne des loyers à Toronto⁵⁷².

Les membres du Sous-comité se sont rendus aux projets des rues St. Lawrence et Mill dans le Distillery District de Toronto. Ces logements en copropriété construits dans des édifices en hauteur ont été bâtis en 1999 et 2001, à une époque où le quartier n'était pas du tout recherché pour ce type de mise en valeur. Le faible coût des terrains a permis de vendre initialement les unités à un prix relativement bas, mais comme le quartier a gagné en popularité, les valeurs de revente ont doublé dans certains cas.

D'après des données réunies par Options for Home, environ 95 % des unités sont occupées par leur propriétaire et le taux de roulement tend à être très faible.

Les acheteurs forment une coopérative sans but lucratif pour gérer l'opération durant la phase de construction initiale et voir à l'entretien de l'immeuble. Options n'entame pas la construction tant qu'il n'y a pas suffisamment d'acheteurs pour couvrir les coûts de construction.

Selon le personnel d'Options, 60 % environ des acheteurs n'auraient pas eu les moyens de payer leur logement sans l'hypothèque de second rang; environ 40 % n'en ont pas besoin.

⁵⁷² Société canadienne d'hypothèques et de logement, http://www.cmhc.ca/fr/prin/celoab/reou/idloab/fimodo/fimifo/fimifo_005.cfm, consulté le 3 septembre 2009.

Intervention gouvernementale

Les acheteurs peuvent obtenir une aide directe pour financer l'achat de leur logement, mais Options for Homes lui-même ne fait pas appel à des fonds publics. Durant les discussions avec les membres du Sous-comité, le personnel d'Options for Homes a néanmoins proposé des mesures gouvernementales qui pourraient faciliter la réalisation des projets futurs :

- Préférer les organisations sans but lucratif aux autres pour l'achat de terres publiques excédentaires. Des organisations sans but lucratif comme Options for Homes présentent une offre d'achat de terrains excédentaires appartenant au gouvernement et offrent des modalités équitables, mais raisonnables, au niveau du calendrier de paiement, par exemple. Le personnel propose de préférer les organisations sans but lucratif aux organisations à but lucratif quand les municipalités cèdent des terrains, comme dans le cadre de l'initiative Build Toronto.
- Accroître le financement public à l'égard des logements abordables à vendre. Les mécanismes de financement comme l'Initiative en matière de logement abordable devraient prévoir des subventions permettant d'améliorer l'accès à la propriété chez les personnes à faible revenu.
- Maintenir les programmes d'aide aux acheteurs fondés sur le revenu.

Lookout Emergency Aid Society⁵⁷³

Visite des lieux le 13 juillet 2009, Vancouver (Colombie-Britannique)

Problème

Le secteur Downtown Eastside de Vancouver compte un nombre disproportionné de logements sociaux délabrés et d'hôtels bon marché. De plus, avec l'arrivée de toxicomanes et de prostituées chassés de quartiers voisins et la fermeture d'importants commerces, ce secteur est rapidement devenu mal famé⁵⁷⁴. Il a « la particularité peu enviable d'avoir le taux d'infection au VIH le plus élevé du monde occidental. Il est aussi le plus pauvre des secteurs du pays classés par code postal⁵⁷⁵ ». Grâce aux efforts déployés récemment par la population, la situation s'est améliorée, mais les besoins en services sont toujours criants.

Solution

La Lookout Emergency Aid Society (LEAS) offre, depuis 1980, un refuge d'urgence aux plus marginaux en occupation double. À l'ouverture du refuge, le personnel s'attendait à répondre à des besoins à court terme. Depuis lors, toutefois, le nombre de gens accueillis par le refuge a augmenté, de sorte qu'il a besoin d'un soutien accru. La LEAS exploite maintenant quatre refuges et sept immeubles offrant du logement permanent et temporaire à plus de 350 personnes, dont des personnes handicapées. La LEAS fournit « du soutien, de l'encadrement, des conseils et de l'aide à des gens qui n'ont personne pour prendre soin d'eux⁵⁷⁶ ». Les membres du Sous-comité ont visité trois établissements du secteur gérés par la

⁵⁷³ Les renseignements sur la Lookout Emergency Aid Society sont, à moins d'indications contraires tirés de son site Web, <http://www.lookoutsociety.bc.ca/>, consulté le 6 août 2009.

⁵⁷⁴ Downtown Eastside, <http://www.downtowneastside.ca/>, consulté le 17 juillet 2009.

⁵⁷⁵ *Ibid.*

⁵⁷⁶ Lookout Emergency Aid Society, site Web.

LEAS, et chacun d'eux offre des niveaux de soutien différents à des personnes n'ayant pas les mêmes besoins.

Bilan

Refuge d'urgence

Le refuge de la LEAS est ouvert 365 jours par année, 24 heures par jour. Les usagers du refuge sont des hommes et des femmes sans abri qui sont aux prises avec une grande variété de difficultés, dont des maladies mentales, des handicaps mentaux, des troubles médicaux, des incapacités physiques, des dysfonctions sociales, une consommation abusive de drogues ou – plus fréquemment – une combinaison de facteurs. La LEAS constitue une solution de dernier recours pour ceux qui n'ont guère d'autres options. Les gens restent en moyenne 11 jours dans des chambres simples ou doubles. Le personnel estime que 77 % d'entre eux ne retournent jamais au refuge; ce qui, selon le personnel, indique qu'ils vont bien. Ceux qui restent sont ceux qui ont besoin de plus de soutien. La LEAS assure des services supplémentaires d'évaluation, de réseautage, de renvoi et de placement dans d'autres institutions. Quelque 2 000 personnes sont admises au refuge tous les ans. Le personnel a fait remarquer que, dans les 30 dernières années, l'âge moyen des clients de la LEAS est passé de 65 ans environ à près de 35. Le refuge d'urgence offre des services de base comme la garde des objets de valeur, un local pour les animaux de compagnie et les chariots, ainsi que des services de repas et de lessive, des douches, le téléphone, l'accès à Internet, des services de soutien et une infirmière visiteuse. Les membres du Sous-comité ont constaté l'importance et l'avantage de bien accueillir les gens au refuge, quel que soit leur état, notamment avec leurs animaux de compagnie et leurs chariots.

Le personnel dit que le modèle de soutien 24 heures par jour et 7 jours par semaine du refuge lui permet de sauver des vies. Il souligne que la simple fourniture de trois repas chauds et d'un lit, sans autre soutien, se traduit par un taux de décès de 4 % par année chez les usagers des refuges. Selon le personnel, la fourniture d'un abri et d'un certain niveau de soutien permet de ramener ce taux à 0,4 %. Bien que cette affirmation reste à prouver de façon concrète, le Sous-comité a appris qu'il est important de créer des liens par l'offre de services et de passer un peu de temps avec les sans-abri.

Logement de transition

La résidence Hazleton, qui se trouve au-dessus du refuge d'urgence du secteur est du centre-ville, loue 39 chambres à un lit pour les adultes et les personnes âgées qui disposent de très peu d'options de logement, voire d'aucune, et présentent des antécédents d'itinérance chronique. Le séjour moyen est de deux à trois ans, bien que certains locataires soient restés jusqu'à 13 ans. Les locataires sont indépendants, mais reçoivent beaucoup d'aide. Presque tous sont en traitement pour des troubles psychiatriques ou physiques ou les deux. Les membres du comité ont de plus appris que des infirmières de santé communautaire font des visites quotidiennes, que la prise de médicaments est surveillée et que de l'assistance est fournie par les organismes de santé mentale et de traitement du VIH locaux. Les locataires viennent de refuges de la LEAS ou sont admis sur recommandation; l'ordre de priorité se fonde sur une évaluation des besoins de l'intéressé par un comité de fournisseurs de services communautaires. Il nous est apparu évident que les locataires sont des gens vulnérables qui profitent de la sécurité du soutien accordé.

Maisons d'hébergement transitoire

La Jim Green Residence est un foyer permanent pour 66 hommes et femmes à faible revenu ayant des antécédents d'itinérance. L'aménagement immobilier comprend une cour qui contribue à créer une atmosphère de quartier propice aux contacts sociaux entre les locataires et à l'instauration d'un climat de sécurité. Les membres du Sous-comité ont été impressionnés par cette particularité. Les locataires ont souligné que la conception de l'immeuble les protège également de la vie dans la rue.

Les logements sont accessibles à ceux qui ont une mobilité limitée. Du soutien 24 heures sur 24 et 7 jours par semaine est assuré sur place aux locataires. La résidence comprend en outre un refuge d'urgence de deux pièces; la LEAS a pour politique d'offrir un refuge d'urgence dans tous ses immeubles de logement. Elle s'est engagée à fournir un lit à long terme pour chaque lit de refuge offert.

Dans une discussion avec les membres du Sous-comité, des locataires et usagers de refuges ont fait les observations suivantes sur les services fournis par la LEAS :

- Un peu d'aide pour « naviguer » dans la vie fait toute la différence.
- L'essentiel est de pouvoir compter sur une structure de soutien, comme la gestion de l'argent et de la prise de médicaments.
- La réduction des méfaits est plus utile que l'obligation d'abstinence complète et immédiate – la dépendance est une maladie, et non une atteinte à la morale.

Intervention gouvernementale

Pour que l'on réponde mieux aux besoins des sans-abri, les résidents et le personnel ont fait les observations suivantes :

- Services de soutien comme la désintoxication et le traitement. Ils seraient plus efficaces s'ils étaient offerts tout de suite après avoir été demandés.
- Plus de logements avec services de soutien. Les services de soutien comme ceux fournis par la LEAS sont nécessaires.
- Des refuges aménagés de façon à mieux protéger la vie privée. Les usagers des refuges estiment que les refuges de type dortoir ne sont pas sûrs.
- Le logement d'abord. Cette démarche donne de bons résultats, si elle est accompagnée de soutien et encadrée par une communauté qui offre une certaine stabilité et même des amis.
- Un soutien complet. Les résidents ont souvent parlé des avantages du soutien complet qui leur est offert, c'est-à-dire sa disponibilité – 24 heures sur 24 et 7 jours par semaine – et l'étendue des services.

Boyle Street Community Services Co-op⁵⁷⁷

Visite des lieux le 19 mai 2009, Edmonton (Alberta)

Problème

En 2008, plus de 3 000 personnes étaient considérées comme des sans-abri dans la ville d'Edmonton⁵⁷⁸. Cela représente une augmentation de 18 % par rapport à 2006; et le nombre de sans-abri enregistré cette année-là était supérieur de 20 % à celui de 2004. Selon les projections de l'Edmonton Committee to End Homelessness, il pourrait y avoir 6 500 sans-abri à Edmonton en 2018⁵⁷⁹. Parmi ceux dénombrés en 2008, 36 % ont été identifiés comme caucasiens, et 38 % comme Autochtones. D'après cet organisme, la vaste majorité de la population itinérante se compose d'Autochtones célibataires de sexe masculin âgés de 31 à 54 ans⁵⁸⁰.

Au centre-ville d'Edmonton, où se trouve la Boyle Street Community Services Co-op (BSCSC), plus de 90 % des habitants sont locataires (la moyenne canadienne de ménages étant locataires s'établissant à 35,8 %⁵⁸¹), et près de 44 % sont des ménages disposant d'un revenu inférieur à 20 000 \$⁵⁸². Les locataires sont plus susceptibles d'avoir des besoins impérieux en matière de logement⁵⁸³, c'est-à-dire qu'ils consacrent plus de 30 % de leur revenu familial au loyer ou vivent dans un logement inhabitable ou moins qu'acceptable⁵⁸⁴.

Solution

Depuis 1971, la BSCSC offre aux résidents du centre-ville des programmes d'aide au logement et de santé mentale et des programmes pour la famille et les jeunes qui sont sans ressources financières et sociales⁵⁸⁵. Le personnel de la BSCSC estime que le centre fournit des services à quelque 7 500 à 8 000 personnes par année et qu'environ 90 % d'entre elles sont des sans-abri, 75 %, des hommes, et 70 %, d'origine autochtone, dont un bon nombre sont des survivants des pensionnats indiens. Selon ce que le personnel a pu observer, quelque 40 % des sans-abri à qui il fournit des services sont nés avec des problèmes de santé mentale.

⁵⁷⁷ Inner City Agencies Foundation, « Boyle Street Community Services », <http://icaf.ca/boylestcoop.html>, consulté le 6 juillet 2009.

⁵⁷⁸ Edmonton Committee to End Homelessness, *A Place to Call Home. Edmonton's 10 Year Plan to End Homelessness*, janvier 2009, http://www.edmontonhomelessness.com/docs/report_NoSpreads_ForWebDownload_jan26-2009.pdf, consulté le 31 juillet 2009.

⁵⁷⁹ *Ibid.*

⁵⁸⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁵⁸¹ SCHL, *L'observateur du logement au Canada 2008*, décembre 2008, p. 13.

⁵⁸² Ville d'Edmonton, *A Community Profile – Boyle Street*, <http://censusdocs.edmonton.ca/DD34/MultiSource/Neighbourhood/BOYLE%20STREET.pdf>, consulté le 23 octobre 2009.

⁵⁸³ SCHL, *L'observateur du logement au Canada 2008*, décembre 2008, p. 13.

⁵⁸⁴ SCHL, *Le Logement au Canada en ligne*, http://data.beyond2020.com/cmhc/HiCODefinitions_FR.html, consulté le 23 octobre 2009.

⁵⁸⁵ Les renseignements sur la coop de Boyle Street Community Services sont, à moins d'indications contraire, tirés de son site Web, http://www.boylestreet.org/about_our-history.html, consulté le 23 octobre 2009.

La BSCSC se décrit comme étant un centre de ressources communautaires multi-services servant ses clients à l'aide de programmes d'intervention active dans le milieu, de gestion de cas centrés sur les clients et de règlement direct des problèmes⁵⁸⁶. Un large éventail de services, de programmes et de haltes-accueil sont mis à la disposition des clients, jeunes et vieux, hommes et femmes, familles et personnes seules. En plus des services de halte-accueil offerts au centre de la rue Boyle, les clients ont accès à une foule d'autres services de soutien dont la prestation est assurée par des partenariats communautaires. Le centre de la rue Boyle emploie une démarche de réduction des préjudices dans ses services d'intervention et un modèle axé sur le logement d'abord dans son programme de logement.

Bilan

Le centre de la rue Boyle fournit une série complète de programmes communautaires d'éducation, de santé, de services sociaux et de prévention qui visent à aider les sans-abri à mettre en valeur leurs aptitudes et à veiller à ce que tous aient un toit, quelqu'un à qui parler et quelque chose à faire.

Durant une discussion de groupe tenue avec le personnel, des clients et des bénévoles, les membres du Sous-comité ont obtenu plus de détails sur quelques-uns des nombreux services offerts :

- Le centre loge actuellement 55 personnes par mois dans le cadre de partenariats communautaires avec des propriétaires, de manière plus structurée dans certains cas. Les clients louent un logement et le centre leur accorde le soutien dont ils ont besoin. Un client a décrit ce processus comme étant l'apprentissage de ce qu'il faut pour être un bon locataire. Le personnel a souligné que les propriétaires sont heureux de la réduction du taux de roulement de locataires, qui constitue un des résultats du programme.
- Un service de halte-accueil pour les jeunes a adopté une démarche de réduction des préjudices; personne n'est refusé et tous sont les bienvenus à la halte-accueil quelle que soit leur situation. Des jeunes travailleurs ont dit que les jeunes sans-abri sont aux prises avec des difficultés particulières dans leur recherche de logement et qu'ils ont besoin de différents genres de soutien pour se loger et rester en place.
- Le centre accorde du soutien aux personnes aux prises avec les multiples obstacles que sont la dépendance, la maladie physique et les problèmes de santé mentale. Le personnel a fait ressortir le fait que le centre a pour politique de ne refuser à personne l'accès aux services.
- Nombre d'Autochtones qui ont quitté leur réserve et ont déménagé à Edmonton ont été victimes de racisme, ce qui a constitué une barrière à l'emploi.

⁵⁸⁶ *ibid.*

Intervention gouvernementale

Au cours de discussions, plusieurs propositions d'intervention gouvernementale ont été faites :

- Accroître les unités de logement social. Le personnel a proposé que le gouvernement fédéral joue un plus grand rôle en créant des unités de logement social permanentes. Le concept du « logement d'abord » consiste à trouver un logement pour les sans-abri, mais il faut que des logements abordables soient disponibles et que les propriétaires soient prêts à les offrir.
- Accroître le volet allocation-logement de l'aide sociale. Les clients ont souligné que les loyers bon marché à Edmonton s'élèvent à près de 900 \$, mais que le supplément au loyer offert aux assistés sociaux par le gouvernement ne dépasse pas 350 \$. Des clients ont également proposé que l'allocation-logement de l'aide sociale soit augmentée afin d'être au même niveau que les taux de location réels.
- Attirer les investissements de promoteurs immobiliers privés. Le personnel a fait valoir que les investissements fédéraux dans le logement social devraient être fondés sur un mécanisme qui permette d'attirer les investissements du secteur privé dans le logement sans but lucratif.
- Améliorer les services contre l'abandon scolaire. Le personnel a souligné qu'il fallait mieux soutenir les jeunes éprouvant des difficultés en éducation, notamment ceux souffrant de troubles de santé mentale. Selon le personnel, une meilleure fréquentation scolaire réduirait les difficultés auxquelles sont confrontés les jeunes.

Housing Support Centre, Metro Non-Profit Housing Association⁵⁸⁷

Visite des lieux le 14 août 2008, Halifax (Nouvelle-Écosse)

Problème

Situé dans le nord de Halifax, le Housing Support Centre (HSC) est ouvert tous les matins, en semaine. Ce secteur se caractérise par de hauts niveaux de pauvreté⁵⁸⁸ et d'itinérance. On voulait initialement que le centre offre principalement des services d'aide à la recherche de logements abordables dans le secteur. Le fait de trouver et de garder un logement peut être un processus complexe rendu plus difficile encore par le manque d'expérience et de stabilité. Bien que cela constitue encore un élément essentiel de la mission du centre, celui-ci a changé d'orientation en réponse à la demande de ses clients, qui souhaitaient pouvoir compter, durant le jour, sur un endroit sûr, réconfortant, accueillant et non moralisateur, quelle que soit leur situation.

⁵⁸⁷ Les renseignements sur le Housing Support Centre de la Metro Non-Profit Housing Association sont, à moins d'indications contraires, tirés de son site Web, http://www3.ns.sympatico.ca/mnpha/support_centre.html, consulté le 10 août 2009.

⁵⁸⁸ Statistique Canada, *Profil des secteurs de recensement du SR 0010.00, Halifax (AR)*, <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-597/P3.cfm?Lang=F&CTCODE=0039&CACODE=205&PRCODE=12&PC=B3K3B5>, consulté le 23 octobre 2009.

Solution

Créé par la Metro Non-Profit Housing Association⁵⁸⁹, le Housing Support Centre exerce son activité depuis 1996. Connue localement sous le nom de « Coffee Shop », le centre offre un environnement sûr aux gens pour traiter de questions liées au logement, aux finances et à la santé ou, plus simplement, pour rencontrer des amis. Plus de 100 personnes y viennent tous les jours. Ils entrent, prennent un café, se sentent comme chez eux, interagissent avec le personnel et entre eux et obtiennent de l'aide. La plupart d'entre eux vivent dans des logements insalubres, des refuges ou dans la rue. Ils peuvent prendre une douche au centre, et les visiteurs se voient offrir des vêtements d'urgence; ils peuvent aussi prendre des repas ou des collations à la banque alimentaire située à proximité.

Durant une visite, les gens peuvent obtenir de l'information et de l'aide pour les problèmes concernant le logement et les prestations de revenu, recevoir du soutien de la part de deux travailleurs sociaux du centre et des soins médicaux et psychiatriques donnés par des employés du North End Community Health Centre et de la Shared Mental Health Care Team⁵⁹⁰.

Bilan

« Je n'ai peut-être pas d'endroit où vivre, mais j'ai certainement un endroit où je peux dire que je suis chez moi. » Voilà comment se sentent nombre de participants par rapport au Support Centre. Celui-ci est devenu un foyer loin de la maison, un lieu offrant stabilité et soutien tel qu'ils n'en avaient jamais connu précédemment. Une communauté de soutien et de bien-être s'est constituée, souvent avec de l'autoassistance spontanée. Les membres du Sous-comité ont été heureux de constater l'apport de ce centre dans la vie des personnes qui étaient ou avaient été des sans-abri.

Le centre ouvre ses portes à tous ceux qui sont bannis de partout ailleurs. « Il y a fort longtemps que nous n'avons jamais refusé quelqu'un. Nous avons plutôt tenté de travailler avec tous ceux qui ont des problèmes de comportement, et nous avons obtenu d'excellents résultats. Nous disons clairement que nous jugeons les comportements, et non les personnes, et nous faisons en sorte qu'ils se sentent chez eux lorsqu'ils changent leur comportement⁵⁹¹.

Le personnel du centre a consciemment décidé de limiter les services d'halte-accueil aux avant-midi (de 8 h 30 à midi, du lundi au vendredi) et de consacrer les après-midi à des activités plus structurées. L'après-midi, des groupes communautaires peuvent donc utiliser l'espace pour des réunions ou des événements spéciaux, et d'autres groupes pour des réunions comme des séances de rétablissement hebdomadaires. Le centre a diversifié ses activités pour répondre à la demande de la communauté : il offre maintenant ses locaux pour la tenue de leçons de guitare et de piano, le rassemblement régulier d'un groupe de théâtre, un cours de cuisine communautaire mensuel et peut-être la plus connue des nouvelles activités : le Shining Lights Choir.

⁵⁸⁹ Metro Non-Profit Housing Association, <http://www3.ns.sympatico.ca/mnpha/projects.html>, consulté le 11 août 2009.

⁵⁹⁰ Site Web du Centre.

⁵⁹¹ *Ibid.*

Peu de temps après le début du service de halte-accueil, des personnes présentes ont formé le Shining Lights Choir. Créée en 1997, cette chorale comptait sept membres et se compose maintenant de plus de 30 personnes. Dix ans plus tard, la chorale a enregistré trois disques et donné plus de 150 spectacles. Elle a également fait l'objet de reportages dans les médias locaux et nationaux. La chorale se compose toujours de sans-abri, d'anciens sans-abri et de personnes vivant toujours dans la pauvreté. « Les membres de la chorale sont liés les uns aux autres; ils ont un sentiment d'appartenance. La chorale donne une voix à des gens qui n'en avaient pas avant⁵⁹². »

Intervention gouvernementale

Au cours d'une discussion tenue avec des représentants communautaires, des employés et des clients (au North End Community Health Centre), les membres du Sous-comité ont entendu parler des préoccupations relatives au manque de logements abordables. La pénurie de logements abordables a aggravé les difficultés qui assaillent les assistés sociaux, les personnes qui sortent de prison ou d'un séjour dans un centre de santé mentale, selon les participants du groupe de consultation. La transition entre l'aide sociale et le travail est également rendue difficile par le manque de logements sociaux.

D'autres détails concernant la discussion du groupe de consultation se trouvent dans les notes sur les pratiques prometteuses du North End Community Health Centre.

Building Futures⁵⁹³

Visite des lieux le 15 juillet 2009, Winnipeg (Manitoba)

Problème

Le Sous-comité a appris que les personnes sans attaches, notamment celles qui ont entre 45 et 65 ans, sont surreprésentées parmi les sans-abri et les pauvres. Selon la Siloam Mission, de Winnipeg, il y a environ 2 000 personnes qui vivent dans la rue à Winnipeg. Ce refuge accueille, à lui seul, plus de 500 personnes par jour qui sont pauvres et sans abri⁵⁹⁴. Le refuge a pour mission de créer des possibilités nouvelles pour les sans-abri sans attaches.

Solution

Il y a un an environ, le refuge a commencé à soutenir un nouveau programme, Building Futures. Le programme n'en est certes qu'à ses débuts, mais il reste qu'à l'instar de bien d'autres programmes, il a été créé avec passion et à l'aide de bailleurs de fonds disposés à soutenir une démarche novatrice.

Building Futures est un programme de formation professionnelle qui emploie des gens qui sont tombés entre les mailles. Ce sont des gens peu instruits, qui vivent une vie à risque élevé, qui ont un problème de dépendance, sont sans abri ou pauvres – voire parfois les trois à la fois. Durant la première session du programme, six hommes sont employés à plein temps, au salaire minimum, pendant un an dans des projets de travail du bois. Les objets fabriqués sont vendus; à terme, le projet devrait s'autofinancer, mais, pour l'heure, ses

⁵⁹² Metro Non-Profit Housing Association Shining Lights Choir, http://www3.ns.sympatico.ca/mnpha/shining_lights.html, consulté le 11 août 2009.

⁵⁹³ Les renseignements sur le programme Building Futures de la Siloam Mission sont, à moins d'indications contraires, tirés de son site Web, http://www.siloam.ca/building_futures.html, consulté le 7 août 2009.

⁵⁹⁴ Siloam Mission, <http://www.siloam.ca/general.htm>, consulté le 7 août 2009.

dépenses sont payées à 85 % par le refuge. Le programme vise à préparer les participants à l'admission à un programme d'apprentissage ou directement à un emploi stable. L'âge moyen des participants est d'environ 45 ans et tout juste un peu plus de la moitié d'entre eux sont autochtones.

Bilan

Les membres du Sous-comité ont appris que trouver un emploi durable est difficile pour ceux qui cherchent à échapper à la vie dans la rue. On pourrait dire que le programme Building Futures se fonde d'abord et avant tout sur la recherche d'un emploi; les participants se voient offrir un emploi rémunéré comme première étape sur la voie de la stabilité. Comme dans le cas du modèle fondé sur le logement d'abord, où un logement stable est offert avec du soutien, Building Futures fournit un emploi stable aux participants avec du soutien pour qu'ils conservent cet emploi. Ce soutien holistique est assuré par le directeur du programme, l'organisme Siloam Mission, et est lié avec d'autres organismes et des collègues de travail qui peuvent faire profiter les participants de leurs expériences dans un environnement sûr. Les participants ont dit de ce programme qu'il les guidait dans la transition vers la stabilité. Ils ont aussi parlé de la façon dont la structure du travail, le soutien et la flexibilité les aident à progresser vers une vie plus saine.

Les membres du Sous-comité ont été informés à propos des plans des participants relativement à des projets comme aller au collège et ouvrir un petit atelier de menuiserie. Quels que soient leurs choix, le programme leur aura permis d'acquérir une expérience de travail d'un an, d'étoffer leur cv et d'améliorer leur profil d'emploi.

Intervention gouvernementale

Le personnel du centre a dit au Sous-comité qu'il est possible d'élargir ou de reproduire le programme en donnant de la formation dans d'autres métiers comme le travail du métal ou les réparations automobiles. Des fonds supplémentaires devront être trouvés pour acquérir de l'espace, du matériel et des outils pour ces nouvelles activités. À l'emplacement actuel, où se trouvent l'atelier et la salle de classe, l'espace est occupé au maximum; on ne peut ajouter des participants.

L'aide financière serait dirigée vers la phase du démarrage plutôt que vers l'exploitation comme telle, car le programme est censé devenir autosuffisant grâce à la vente des produits de l'entreprise. Si le programme vise surtout à fournir le soutien nécessaire aux participants durant leur passage à un emploi stable, la rentabilisation de l'entreprise par la vente de ses produits constitue un important élément du programme.

Sage House⁵⁹⁵

Visite des lieux le 15 juillet 2009, Winnipeg (Manitoba)

Problème

Les prostitués de la rue, qui sont souvent aux prises avec des problèmes de dépendance et de santé, comptent parmi les gens les plus marginalisés et vulnérables. Bien que ces personnes (des femmes en majorité) ne soient pas toutes sans abri, nombre d'entre elles dorment sur le

⁵⁹⁵ Sage House est un programme de la Mount Carmel Clinic, <http://www.mountcarmel.ca/>, consulté le 6 août 2009.

divan de gens qui les invitent ou dans des refuges, vivent périodiquement dans la rue ou dorment mal⁵⁹⁶.

Solution

Depuis 1992, l'organisme Sage House fournit, de concert avec la Mount Carmel Clinic, un service de ressources et d'information en matière de santé aux femmes de la rue. L'organisme offre une variété de services aux femmes de la rue et aux transgendéristes vivant comme des femmes, dont de l'aide en matière d'éducation, de traitement de toxicomanies, de sécurité sociale, de logement, de soutien familial et des enfants ainsi que de l'information sur la réduction des préjudices.

La halte-accueil est mise à la disposition des travailleurs du sexe de la rue, aux femmes et aux transgendéristes vivant comme des femmes. C'est un lieu sûr et accueillant où sont servis des repas deux soirs par semaine et où on peut prendre un bain et faire sa lessive gratuitement. Beaucoup de femmes ont dit que c'est grâce au soutien et aux ressources offerts à la halte-accueil qu'elles ont survécu à leurs expériences de la rue⁵⁹⁷. Maintenant qu'elles vivent au même endroit depuis trois ans, elles aimeraient bien, selon le personnel, qu'il y ait plus de fonds afin que des repas puissent être servis plus que deux soirs par semaine. À l'heure actuelle, 35 personnes profitent des repas servis deux soirs par semaine. Nombre d'entre elles viennent fréquemment. Par ailleurs, une infirmière à plein temps est sur place. Le personnel estime qu'entre 80 et 90 % des clients sont des Autochtones. Sage House fait honneur à l'usage traditionnel de la sauge par les Autochtones comme plante médicinale destinée spécialement aux femmes.

Bilan

Durant une discussion avec des employés et des clients de Sage House, les participants ont décrit leur expérience de vie et leurs rapports avec Sage House. Les membres du Sous-comité ont appris que même si elles travaillent ou vivent toujours dans la rue, les femmes et les personnes transgendéristes vivant comme des femmes ont recours à une variété de services offerts par Sage House. Pendant la discussion, les femmes ont dit de leur dépendance à la drogue qu'elle leur permettait de survivre à leur expérience de la rue, précisant qu'elles se servent des stupéfiants pour rester au chaud, éveillées et vivantes. Pour elles, c'est l'itinérance qui a précédé la toxicomanie, et non l'inverse. Les clientes de Sage House ont dit de cet établissement qu'il remplit leurs besoins essentiels qui consistent à rester au chaud et propres et à être nourries sans qu'on ne leur demande rien ou qu'on ne les juge. Ces femmes voudraient bien trouver une place dans un logement de transition, mais il y en a très peu pour les femmes dans leur situation.

Les membres du Sous-comité ont également été informés d'un nouveau programme offert par l'organisme qui aidera les femmes sans abri à trouver un logement selon un modèle appelé « voie d'accès au logement » par le personnel. Dans le cadre de ce programme, 100 femmes seront installées dans des logements à occupation simple privés à Winnipeg durant

⁵⁹⁶ Jason Brown et coll., *Shared Responsibility: Building Healthy Communities in Winnipeg's North End*, Institute for Urban Studies, p. 33, novembre 2004, http://ius.uwinnipeg.ca/pdf/wira_healthy_communities.pdf, consulté le 23 octobre 2009.

⁵⁹⁷ Les renseignements sur la Sage House sont, à moins d'indications contraires, tirés de son site Web, <http://www.mountcarmel.ca/assets/Sage%20House.pdf>, consulté le 6 août 2009.

les quatre années à venir. Les locataires ne consacreront pas plus de 30 % de leur revenu ni plus que leur allocation-logement de l'aide sociale à leur loyer. Des participants ont dit aux membres du Sous-comité qu'ils ne pouvaient trouver de logement stable au taux prévu par l'aide sociale et qu'ils avaient décidé de travailler dans la rue pour joindre les deux bouts. Ils ont ajouté que, durant la transition vers un emploi, il y a toujours une période durant laquelle on ne touche ni aide sociale ni revenu d'emploi, période qui peut aller jusqu'à deux semaines. Pareil délai représente pour eux un important obstacle à leur passage de l'aide sociale à un emploi.

Intervention gouvernementale

Des employés et des clients de Sage House ont formulé les observations et recommandations qui suivent concernant l'intervention gouvernementale :

- Logements abordables. Fournir plus de logements abordables et les rendre accessibles grâce aux modèles « voie d'accès au logement » ou « le logement d'abord ».
- Contrôle des loyers. Travailler avec les propriétaires privés pour garder les loyers à un taux minimum. Les taux d'allocation-logement de l'aide sociale datent de 15 ans et les loyers ont beaucoup augmenté depuis.
- Réduction des préjudices. Le traitement des toxicomanies sans réduction des préjudices est semblable à une table à trois pattes, c.-à-d. qu'il sera vraisemblablement bancal. Les femmes ont besoin d'être traitées dans des centres pour femmes seulement.
- Financement des services communautaires. Assurer un financement suffisant qui comprendrait du financement de base pour les organismes de prestation de services. Sage House pourrait être ouvert plus longtemps durant la journée et plus de jours par semaine s'il disposait de plus de fonds.
- Accès à des aliments moins coûteux. La sécurité alimentaire est un problème dans les secteurs où les loyers sont bas, ce qui se traduit par des coûts d'alimentation au-dessus de la moyenne pour les locataires, qui consacrent déjà une part élevée de leur revenu au logement.
- L'accès aux cuisines communautaires et à des aliments à prix abordable contribuerait à créer une communauté de soutien durant la transition vers des conditions de vie plus stables.

L'Abri en Ville⁵⁹⁸

Visite des lieux le 8 juin 2009, Montréal (Québec)

Problème

Les personnes souffrant d'une maladie mentale peuvent se sentir isolées. Cela est attribuable tant à leur état de santé qu'à leur situation financière, selon un résident de L'Abri en Ville.

⁵⁹⁸ Les renseignements sur L'Abri en Ville sont, à moins d'indications contraires, tirés de son site Web, <http://www.labrienville.org/homepage.html>, consulté le 24 août 2009.

Nombre de personnes souffrant d'une maladie mentale peuvent certes vivre de manière indépendante, mais il reste que vivre seul est coûteux, sans compter que ceux qui vivent seuls peuvent souffrir de solitude.

Solution

L'Abri en Ville offre à des adultes atteints d'une maladie mentale grave un logement à long terme soutenu par la communauté. Même si les résidants habitent dans des appartements dispersés, le programme suscite la création d'un esprit de communauté chez les résidants. « L'expérience de L'Abri en Ville, qui existe depuis 18 ans, montre qu'un logement permanent et du soutien social constituent d'importants facteurs de prévention des rechutes, y compris un nouvel internement dans les hôpitaux. Cela réduit tant les coûts humains que les coûts du système de santé⁵⁹⁹. »

Bilan

L'Abri en Ville a loué son premier appartement en 1991. L'organisme compte maintenant 10 appartements et 30 résidants. Après avoir trouvé un appartement de trois chambres à coucher, qui se trouve idéalement assez proche des bureaux de l'organisme, les employés sélectionnent soigneusement, avec l'aide d'un comité, trois résidants qui recevront une chambre dans l'appartement. Les résidants doivent être de tempéraments compatibles et être en mesure de se soutenir les uns les autres. Ils partageront l'espace et paieront leur part du loyer et des services publics. C'est L'Abri qui signe le bail et verse le loyer mensuel; les résidants paient ensuite leur part à L'Abri. L'Abri a généralement pu trouver des appartements à trois chambres à coucher pour environ 1 000 \$ par mois; la plupart des personnes qui touchent de l'aide sociale ou des prestations d'invalidité peuvent payer un tel loyer s'il est partagé entre plusieurs. Aucun des résidants n'a de personne à charge.

Le programme vise à assurer une stabilité aux résidants et à leur permettre de profiter de la formule de partage sur le plan financier et affectif. Les membres du Sous-comité ont été informés du rôle vital que jouent les bénévoles à L'Abri. Une petite équipe de bénévoles est affectée à chacun des appartements; elle visite les résidants et leur fournit de l'aide et du soutien. Elle peut également contribuer aux tâches ménagères, à l'achat des produits d'alimentation, à la confection du budget, au paiement des factures et à la planification des repas. Le programme s'emploie à assurer le plus possible la stabilité tant des résidants que des équipes de bénévoles. En outre, les coordonnateurs du personnel rendent visite aux résidants toutes les semaines.

Durant une discussion entre des clients, des employés et des administrateurs, le Sous-comité a été informé des expériences des résidants. Certains sont venus à L'Abri après avoir été hospitalisés pour une maladie mentale, placés dans une maison de transition ou pris en charge par des organismes servant les personnes atteintes d'une maladie mentale. Une fois installés dans leur appartement soutenu par L'Abri, les résidants ont dit que leur nouvelle vie était centrée autour du partage avec leurs colocataires, la participation à des événements communautaires, du bénévolat et du travail au lieu de l'isolement social.

⁵⁹⁹ L'Abri en Ville, Réponse à la Commission de la santé mentale du Canada, avril 2009, mémoire présenté au Sous-comité sur les villes, 1^{re} session, 40^e législature.

Les membres du Sous-comité ont appris que L'Abri offre aux résidents de nombreuses possibilités de participer à des activités de groupe, comme des soupers communautaires, des cours d'arts et une sortie de camping annuelle. Un résident a souligné que l'élément le plus important que lui a donné le fait d'être résident de L'Abri, c'est la fin de l'isolement social et sa réinsertion dans la société. Les résidents peuvent ensuite choisir d'autres modes de logement, mais ils ne sont pas obligés de le faire.

Intervention gouvernementale

Le modèle de L'Abri en Ville a été repris avec succès par d'autres. Avec une aide gouvernementale, L'Abri a produit un guide pour faciliter la diffusion du modèle. La reprise du modèle a été un succès dans certains cas; jusqu'à maintenant, une des quatre tentatives a échoué. L'Abri n'a pas l'intention d'offrir plus de 10 appartements, ce nombre étant idéal selon lui. Le personnel, les bénévoles et les résidents estiment que la stabilité du système a été assurée par la formule actuelle, qui consiste à placer trois résidents par appartement, ce qui donne un total de 30 résidents encadrés par 60 bénévoles.

Le personnel de l'Abri considère que l'un des principaux avantages du programme est qu'il garde des personnes atteintes d'une maladie mentale hors des hôpitaux. L'Abri forme un réseau qui offre du soutien à différents niveaux, soit les résidents, les bénévoles et les coordonnateurs. Les économies que L'Abri permet de réaliser n'ont pas été officiellement déterminées, mais on peut croire qu'elles sont loin d'être négligeables, selon le personnel de l'organisme.

Le personnel a de plus indiqué que le modèle pourrait bien fonctionner aussi pour les personnes âgées qui vivent de manière autonome, mais qui pourraient profiter de la compagnie et du partage des coûts qu'offre le programme.

Youth Emergency Shelter Society⁶⁰⁰

Visite des lieux le 19 mai 2009, Edmonton (Alberta)

Problème à régler

La Youth Emergency Shelter Society (YESS) fournit ses services à des hommes et à des femmes de 15 à 19 ans qui sont en crise, et soit qui vivent dans la rue, soit qui sont sans abri mais ne vivent pas dans la rue, soit qui risquent de devenir des sans-abri. Les jeunes qui fréquentent le refuge d'urgence sont susceptibles d'être aux prises avec des toxicomanies ou une maladie mentale ou d'avoir besoin d'une place hors de chez-eux. La majorité d'entre eux ont fait l'expérience de la rue.

Le programme est né de la prise de conscience, en 1978, du fait que les jeunes de 16 à 18 ans en crise n'avaient personne à qui s'adresser – ils n'étaient plus considérés comme des enfants par les services d'aide à l'enfance et à la famille, mais n'avaient pas encore l'âge voulu pour être admissibles au soutien accordé aux adultes.

Solution

La YESS offre un refuge aux jeunes à différentes étapes.

⁶⁰⁰ Les renseignements sur la Youth Emergency Shelter Society sont, à moins d'indications contraires, tirés de son site Web, <http://www.yess.org/#>, consulté le 28 août 2009.

- Elle offre des services sociaux aux personnes sans domicile 24 heures sur 24 : accueil, renvois et médiation familiale, ainsi que des ressources pour des présentations scolaires et communautaires.
- Refuge d'urgence de 16 lits où les jeunes de 15 à 18 ans peuvent passer la nuit, prendre une douche, obtenir des vêtements propres, prendre un repas et être renvoyés à d'autres services de soutien communautaire.
- SkY (Skills for Youth) est un centre résidentiel de plus longue durée (six à huit mois) comptant 12 lits destinés à des jeunes de 15 à 18 ans qui n'ont pas de solution de rechange viable pour se loger, qui sont prêts à participer à un programme fournissant plus de soutien dans un mode de vie plus structuré. Les jeunes ont accès à des services de conseil et de soutien pour faire des études ou conserver un emploi.
- Le programme résidentiel START (séjour maximal d'un an) compte 10 lits pour des jeunes de 16 à 19 ans et est destiné aux jeunes qui aspirent à la stabilité et à l'indépendance tout en faisant des études ou en travaillant. L'Armoury Youth Centre était en cours d'établissement pendant la visite du Sous-comité et sera ouvert le jour comme centre d'accueil pour les jeunes où ceux-ci auront accès à des services axés sur les cinq thèmes suivants : sécurité, santé et bien-être, autonomie, éducation et récréation.

Bilan

Le personnel de la YESS estime que 80 % des clients de l'organisme sont d'avis qu'il est plus sûr pour eux de vivre dans la rue que chez eux. Les jeunes viennent principalement de la région d'Edmonton, mais le personnel a remarqué que la clientèle de la YESS compte de plus en plus de réfugiés et d'immigrants. Les membres du Sous-comité ont également appris que la proportion de jeunes Autochtones ayant recours au programme avait augmenté, passant à environ 50 % en 2007-2008.

Le personnel a expliqué aux membres du Sous-comité qu'une fois que les jeunes sont devenus des endurcis de la rue, un simple abri ne suffit pas; il faut en plus nouer une relation avec eux. Il s'agit d'un long processus qui peut nécessiter de multiples séances d'accueil. C'est pour cette raison que la YESS offre différents genres de refuge.

Le personnel a dit que les jeunes connaissent la YESS surtout par le bouche-à-oreille. Plus de 5 000 dossiers ont été ouverts pour le refuge d'urgence en 2007-2008, ce qui représente une hausse de 23 % par rapport à l'année précédente. Quelque 500 à 600 jeunes passent en moyenne près de trois nuits au refuge d'urgence. Le taux d'occupation annuel s'élevait à 87 % en 2007-2008, et il était plus élevé les mois d'hiver. L'âge moyen des jeunes ayant recours au refuge était de 16,4 ans en 2007-2008.

Moins de clients sont desservis par les programmes SkY et START, mais le séjour moyen y est plus long : 40 jours pour le premier, cinq mois pour le second, ce qui reflète leur intensité. Ces programmes donnent au personnel la possibilité de travailler avec les jeunes à diverses étapes de leur passage de l'itinérance à la stabilité.

Intervention gouvernementale

Durant les discussions avec les membres du Sous-comité, les propositions suivantes d'intervention gouvernementale ont été faites :

- Financement stable à plus long terme. La capacité d'accéder à un financement à long terme stable est essentielle au succès du programme, permettant au personnel de se concentrer sur son travail, qui consiste à fournir des services aux jeunes. Le personnel a fait remarquer que les exigences actuelles de reddition de comptes relativement aux subventions et contributions sont telles que la YESS a dû embaucher un deuxième comptable.
- Meilleure concordance entre les programmes et les besoins. Le personnel a proposé une meilleure intégration entre les solutions de l'Alberta Secretariat for Solution on Homelessness et les besoins des jeunes citoyens en crise. Le personnel a également déploré l'absence de consultation entre les refuges pour jeunes et la Mental Health Initiative du gouvernement de l'Alberta.
- Échange d'informations. Le personnel a recommandé que les gouvernements contribuent à créer des tribunes pour le partage des pratiques exemplaires et assurer le financement de la participation à ces tribunes. La conférence « Partners Solving Youth Homelessness » organisée et animée par Raising the Roof, à Toronto, en novembre 2008⁶⁰¹ a été citée comme exemple de pareille tribune.

Avenue 15 et RADAR⁶⁰²

Visite des lieux le 20 mai 2009, Calgary (Alberta)

Problème

En 2008, à Calgary, les enfants représentaient 11 % de la population de sans-abri⁶⁰³, ce qui signifie que près de 450 jeunes étaient sans abri le jour du dénombrement; 384 d'entre eux étaient âgés de 17 ans. On compte 36 lits de refuge qui sont destinés aux jeunes de la ville. Le personnel d'Avenue 15 estime que, toutes les nuits, plus de 100 jeunes dorment dans un refuge pour adultes. Le personnel estime aussi que l'âge moyen des jeunes usagers des refuges est passé de 16 à 14 ans. Ces chiffres témoignent du fait que les jeunes sans abri sont mal desservis dans les refuges à Calgary.

Des recherches récentes révèlent, chez les jeunes de la rue, une incidence élevée de comportements violents, d'importants problèmes de santé physique et mentale, de consommation abusive de substances psychoactives et d'autres activités à haut risque⁶⁰⁴.

⁶⁰¹ Site Web de la Partners Solving Youth Homelessness Conference, http://www.raisingtheroof.org/popup/psuh_en.html, consulté le 8 juillet 2009.

⁶⁰² Boys and Girls Club of Calgary <http://www.boysandgirlsclubsofcalgary.ca/programs/shelter-and-outreach/avenue-15.html>, consulté le 28 août 2009.

⁶⁰³ Ville de Calgary Fast Facts #3 2008.

⁶⁰⁴ Calgary Homeless Foundation, *Setting the Course: A Blueprint to End Youth Homelessness in Calgary* Draft for Discussion, mai 2009, [http://www.calgaryhomeless.com/files/pdf/Youth%20Discussion%20Paper%20Draft%20\(May%206%2009\).pdf](http://www.calgaryhomeless.com/files/pdf/Youth%20Discussion%20Paper%20Draft%20(May%206%2009).pdf), consulté le 9 juillet 2009.

Pour les jeunes qui deviennent des sans-abri, les risques et les problèmes s'accumulent rapidement une fois qu'ils ont adopté le style de vie des enfants de la rue⁶⁰⁵.

Solution

Le personnel d'Avenue 15 a souligné qu'il n'y a pas une raison unique qui explique pourquoi les jeunes se retrouvent sans foyer stable. Dans leur style de vie d'enfants de la rue, les jeunes fonctionnent déjà d'une manière très adulte, prenant des décisions difficiles avec peu de ressources dans un environnement qui s'apparente plus au chaos qu'au confort. Les fournisseurs de services doivent donc leur offrir un ensemble de services qui répond à un large éventail de besoins.

Avenue 15 offre aux jeunes sans-abri ou fugueurs âgés de 12 à 17 ans l'accès à un refuge temporaire, aux nécessités de la vie et à un système de soutien global en vue de la réunification familiale ou l'accès à un autre mode de logement stable. Trois refuges donnent accès à un réseau de services assurant, à des degrés divers, du soutien, de la souplesse en matière de logement et d'exigences relatives à l'accès. Avenue 15 est un programme de l'organisme Boys and Girls Clubs de Calgary.

Bilan

Avenue 15

La démarche d'Avenue 15 consiste à fournir aux jeunes un refuge dans un cadre familial propice à l'établissement de relations, de soutien et d'obligations entre les participants. Les membres du Sous-comité ont appris qu'Avenue 15 assure trois sortes de services de refuge :

- Le refuge d'urgence pour les jeunes de 12 à 17 ans, peu restrictif, répond aux besoins élémentaires de ces derniers : douche, repas, lit et renvoi à d'autres services de soutien.
- Un refuge accueillant les moins de 18 ans pour des séjours de courte ou de moyenne durée les aide à acquérir la capacité de vivre en communauté plutôt que comme des enfants de la rue. Les jeunes partagent un logement de type familial où ils restent généralement plusieurs semaines ou mois.
- Un logement de transition est offert aux jeunes qui sont en train d'acquérir les outils et la confiance nécessaires à une vie indépendante. Les jeunes paient leur part des coûts de logement (dont une partie leur est remboursée dans un compte d'épargne personnel). Les jeunes s'engagent à adopter des comportements et à entreprendre des activités qui leur assureront une plus grande stabilité dans l'avenir, comme terminer leurs études, l'apprentissage d'un métier et la formation en dynamique de la vie.

Le personnel a fait remarquer que, d'après son expérience des jeunes des refuges, leur itinérance n'est pas due essentiellement à la pauvreté, mais plutôt à tous les autres éléments qui y mènent, comme les mauvais traitements, la violence et les toxicomanies dans leur vie familiale.

⁶⁰⁵ Boys and Girls Clubs of Calgary, *New Directions for Youth Shelter Services in Calgary: The New Avenue 15 Youth Shelter*, pas de date.

Re-engaging Academically Disconnected Adolescents Respectfully (RADAR)

Créé par Avenue 15 en septembre 2008, le programme RADAR apporte une solution au nombre croissant de jeunes de 13 à 15 ans qui vont dans les refuges pour jeunes et au problème grandissant du décrochage scolaire chez les jeunes de ce groupe d'âge qui a été révélé par une étude. Le personnel chargé de RADAR a dit aux membres du Sous-comité qu'il a été prouvé que le décrochage scolaire, qui peut se produire même à l'école intermédiaire, est un facteur annonciateur du désengagement social ou de l'itinérance qui se produiront plus tard⁶⁰⁶.

RADAR vise à répondre aux besoins des jeunes sans-abri de ce groupe d'âge qui ne vont plus à l'école en leur offrant des programmes d'apprentissage scolaires et artistiques, des activités récréatives et un laboratoire informatique. La stratégie consiste à leur offrir ce que leur famille leur fournirait : des repas, un abri, la sécurité, des soins médicaux, des conseils et du soutien pour les activités récréatives et prosociales. L'objectif est de réorienter les jeunes vers une démarche d'apprentissage constructive.

Intervention gouvernementale

Au cours de la discussion avec les membres du Sous-comité, le personnel chargé du programme et les clients ont soulevé les possibilités suivantes d'intervention gouvernementale :

- Soutien parental. Le personnel a fait valoir qu'un soutien accru des parents durant les années où ils élèvent des adolescents permettrait de réduire l'itinérance chez les jeunes. Si les parents ayant des enfants de moins de 6 ans ont accès à du soutien parental, ceux qui ont des enfants de 6 à 16 ans, par contre, sont largement laissés à eux-mêmes.
- Fréquentation scolaire, un système de détection rapide. Le personnel a constaté que la fréquentation scolaire régulière est un bon indicateur de l'attachement au milieu scolaire et à un style de vie normal. En utilisant la fréquentation scolaire comme premier indice, on a pu déterminer quels étaient les jeunes qui présentaient un risque élevé de décrochage scolaire et d'itinérance, notamment lorsqu'il n'y a pas d'autres facteurs de risque évidents. Le personnel a fait remarquer que si les jeunes et leurs parents sont souvent aux prises avec des problèmes complexes, il reste que la détection précoce facilite la prévention de l'itinérance.
- Lacunes dans les services aux enfants placés. Le personnel et les clients ont fait ressortir que l'accès aux services destinés aux enfants et aux adolescents est fonction de la situation de l'intéressé dans le système de bien-être de l'enfance. Ils ont indiqué que tout jeune de moins de 18 ans devrait jouir du même accès aux services et aux soutiens quelle que soit sa situation à cet égard.
- Financement souple. On a souligné que les subventions aux programmes pour les jeunes (aucun programme particulier n'a été mentionné) sont utiles pour apporter

⁶⁰⁶ Calgary Homeless Foundation, *Setting the Course: A Blueprint to End Youth Homelessness in Calgary* Draft for Discussion, mai 2009, [http://www.calgaryhomeless.com/files/pdf/Youth%20Discussion%20Paper%20Draft%20\(May%206%202009\).pdf](http://www.calgaryhomeless.com/files/pdf/Youth%20Discussion%20Paper%20Draft%20(May%206%202009).pdf), consulté le 4 août 2009.

des solutions rapides et novatrices aux problèmes mis au jour. Le financement flexible est particulièrement utile pour le règlement des problèmes immédiats qui surgissent au sein de la population desservie.

- Approche de lutte contre l'itinérance adaptée aux jeunes. Le personnel a mis en évidence la nécessité de créer davantage de services de soutien et de refuge destinés spécialement aux jeunes dans le cadre de la lutte contre l'itinérance du gouvernement provincial. Le personnel a proposé la mise en œuvre du plan énoncé dans l'ébauche de document de travail de la Calgary Homeless Foundation intitulé « Setting the Course: A Blueprint to End Youth Homelessness in Calgary⁶⁰⁷ ».
- Suivi des résultats. Le personnel estime que quelque 85 % des jeunes sans-abri finissent par décrocher un emploi et mettre de la stabilité dans leur vie, mais il n'encourage pas moins les gouvernements à assurer un meilleur suivi des résultats à long terme. Pareilles données longitudinales aideraient les organismes prestataires de services à recourir à des pratiques dont l'efficacité a été prouvée. Le personnel a dit que les données recueillies six mois après la sortie d'un refuge ne sont pas suffisantes à cette fin.

WoodGreen Community Services, programme Homeward Bound⁶⁰⁸

Visite des lieux le 15 mai 2009, Toronto (Ontario)

Problème

Aider les mères célibataires itinérantes à assurer leur sécurité à long terme constitue l'objectif du programme Homeward Bound. Les femmes qui font une demande sont souvent remarquées par le personnel dans un refuge pour sans-abri, nombre d'entre elles étant des mères fuyant la violence familiale.

Solution

Créé en 1937, l'organisme WoodGreen Community Services était à l'origine un centre de quartier de l'est de la ville. Sa mission consiste à fournir des services faisant la promotion du bien-être et de l'autonomie, luttant contre la pauvreté et les inégalités et édifiant des communautés durables. WoodGreen estime que la seule façon d'accomplir sa mission est de travailler étroitement avec sa clientèle de manière à saisir les nombreux obstacles auxquels elle est confrontée et à l'aider à profiter de tous les soutiens dont elle a besoin, qu'il s'agisse de logement, de garde des enfants, de formation professionnelle, d'aide pour un enfant ayant des problèmes de développement ou de soins à fournir à des aînés chez eux⁶⁰⁹.

Le programme Homeward Bound soutient les mères célibataires sans-abri en leur offrant simultanément des cours de formation professionnelle, un logement de transition, des services de garderie sur place et du counselling individuel. L'objectif principal du programme

⁶⁰⁷ On peut consulter le document de travail sur le site Web de la Calgary Homeless Foundation : http://www.calgaryhomeless.com/main/page.php?page_id=1. Le rapport se trouve à l'adresse [http://www.calgaryhomeless.com/files/pdf/Youth%20Discussion%20Paper%20Draft%20\(May%2006%2009\).pdf](http://www.calgaryhomeless.com/files/pdf/Youth%20Discussion%20Paper%20Draft%20(May%2006%2009).pdf) consulté le 4 août 2009.

⁶⁰⁸ WoodGreen Community Services <http://www.woodgreen.org/about/whoarewe.html>, consulté le 29 juillet 2009.

⁶⁰⁹ *Ibid.*,

est d'aider les bénéficiaires à quitter la rue pour un logement indépendant et un emploi suffisamment bien rémunéré pour qu'elles puissent faire vivre leur famille, tout cela en l'espace de trois ans⁶¹⁰. Les admissions au programme sont limitées par le nombre d'unités de logement créées pour les femmes et leurs enfants, soit 32 logements à deux et à trois chambres (qui ont toutes un loyer lié au revenu). Il y avait 30 femmes sur la liste d'attente au moment où le Sous-comité a visité les lieux. Sont offerts aux participantes une variété de cours de dynamique de vie et de programmes de formation collégiale.

Le programme Homeward Bound est financé par diverses sources : entreprises privées, gouvernement provincial, particuliers et aussi les participantes qui versent leur allocation-logement de l'aide sociale.

Bilan

Les membres du Sous-comité ont appris que le programme Homeward Bound offre une variété de soutiens qui, autrement, seraient fournis par d'autres organismes et pas nécessairement en même temps. Le personnel de WoodGreen nous a expliqué que le programme élimine les listes d'attente distinctes pour chacun des trois principaux soutiens – logement abordable, garde des enfants et formation.

Durant les discussions avec les bénéficiaires, les membres du Sous-comité ont obtenu de l'information sur des points saillants du programme :

- Pour que le programme d'éducation de Homeward Bound soit utile, il faut que les participantes le prennent au sérieux. Les bénéficiaires ont parlé des importantes pressions créées par les changements que le programme leur demande de faire dans leur vie; la plupart des participantes se sont inscrites au programme lorsqu'elles étaient dans un refuge.
- Ces jeunes femmes ont parlé des difficultés qu'elles éprouvent à « naviguer dans le système » et ont fait état des multiples obstacles qu'elles doivent surmonter pour poursuivre leurs études, notamment l'accès à un logement abordable, à la garde des enfants et à l'aide sociale et l'obtention d'aide dans leur fréquentation scolaire.
- Le fait que les logements et la garderie se trouvent dans le même immeuble a facilité le partage du soutien entre participantes. Les femmes ont également dit qu'en s'installant dans l'immeuble, elles avaient laissé derrière elles les influences négatives.
- Une étude indépendante a révélé que les femmes qui éprouvaient le plus de difficulté avec le programme avaient de nombreux antécédents sur le plan de la pauvreté, de la violence et des dépendances⁶¹¹; l'ajout du conseiller sur place a donc été utile.

Intervention gouvernementale

Durant ses discussions avec les membres du Sous-comité, le personnel a proposé les interventions gouvernementales suivantes :

⁶¹⁰ WoodGreen Community Services <http://www.woodgreen.org/HomewardBound/index.html>, consulté le 29 juillet 2009.

⁶¹¹ WoodGreen Community Services, *Creating the path from homelessness to self sufficiency: Early findings from WoodGreen's Homeward Bound Program*, juillet 2007, p. 16.

- Financement simplifié. Le financement public d'un programme comme Homeward Bound, qui fournit une variété de services, est rendu complexe du fait de l'existence de multiples restrictions et exigences liées à la reddition de comptes. Pour atténuer les complexités, le personnel a recommandé la mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport du Groupe d'experts indépendant chargé de donner des conseils sur les programmes de subventions et de contributions⁶¹².
- Soutien du revenu pour les étudiantes. Les participantes au programme et le personnel ont éprouvé de la difficulté avec les restrictions imposées par l'aide sociale à cause desquelles les participantes ne peuvent faire des études à plein temps ou travailler à temps partiel tout en touchant des prestations. Si WoodGreen paie les droits de scolarité, il n'empêche que les participantes doivent contribuer au paiement du logement fourni par Woodgreen. On voit que les restrictions de l'aide sociale rendent plus complexe l'application du programme.
- Un logement et des services de garde plus abordables. WoodGreen a fait valoir que l'accès à un logement plus abordable aiderait davantage les femmes à réussir leur transition vers un logement stable et durable ou l'accession à la propriété – un objectif du programme. Selon le personnel de WoodGreen, l'accès à un service de garderie bon marché constitue un des principaux obstacles que doivent franchir les femmes qui veulent retourner à l'école. Le personnel de WoodGreen considère que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer sur ces deux plans.

⁶¹² Le rapport du Groupe d'experts indépendant chargé de donner des conseils sur les programmes et subventions et de contributions, Des lourdeurs administratives à des résultats clairs, http://www.cwlc.ca/files/file/policy/Report_on_Grant_and_Contribution_Programs.pdf, décembre 2006, consulté le 3 septembre 2009.

Annexe 5 - Stratégies provinciales et locales relatives à la pauvreté, au logement et à l'itinérance

Comme il a été signalé dans le texte du rapport, plusieurs gouvernements provinciaux et administrations municipales ont élaboré et commencé à mettre en œuvre des stratégies intersectorielles ou interministérielles pour s'attaquer aux problèmes de la pauvreté, du logement et de l'itinérance. La présente annexe en donne une brève description.

Stratégies de réduction de la pauvreté

Stratégies provinciales

*Québec*⁶¹³

Le Québec a été la première province au Canada à adopter une loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'idée d'une loi-cadre visant l'élimination de la pauvreté vient d'un important mouvement de citoyens, le Collectif pour un Québec sans pauvreté⁶¹⁴. Le 13 décembre 2002, l'Assemblée nationale du Québec a adopté le projet de loi 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁶¹⁵. La mesure législative québécoise établit une « stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » qui « vise à amener progressivement le Québec d'ici 2013 au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres⁶¹⁶ ». Le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale est le principal ministère responsable de la mise en application de la stratégie québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En avril 2004, le gouvernement du Québec a publié son plan d'action, Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir : plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁶¹⁷. L'approche adoptée conformément à ce plan donne lieu à des politiques qui rappellent celles mises au point par certains pays européens

⁶¹³ Pour en savoir plus à ce sujet, voir : Chantal Collin, *Stratégies de réduction de la pauvreté au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador*, PRB 07-23F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 26 octobre 2007, <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0723-f.htm>, consulté le 26 octobre 2009.

⁶¹⁴ Pour en savoir plus sur le Collectif pour un Québec sans pauvreté et ses activités de promotion d'une loi visant l'élimination de la pauvreté au Québec, voir William Ninacs avec la collaboration d'Anne-Marie Béliveau et de Francine Gareau, *Le collectif pour un Québec sans pauvreté : étude de cas*, Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, septembre 2003.

⁶¹⁵ *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, L.R.Q. L-7, mise à jour le 1^{er} août 2008, http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/L_7/L7.htm, consulté le 26 octobre 2009.

⁶¹⁶ Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, L.R.Q. L-7, ch. II, art. 4.

⁶¹⁷ Gouvernement du Québec, *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir : plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, avril 2004.

de langue anglaise, notamment le Royaume-Uni et l'Irlande⁶¹⁸. Le plan favorise « l'emploi [comme] première solution pour assurer la sécurité économique et l'inclusion sociale » et « la protection [...] des personnes qui ont des contraintes sévères à l'emploi ⁶¹⁹ ».

Dans l'année qui a suivi le lancement du plan, un centre de recherche – le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion – a été créé sous l'égide du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale avec pour mandat de fournir de l'information fiable et rigoureuse en matière de pauvreté et d'exclusion sociale⁶²⁰. Un comité consultatif, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, a été créé quelques mois plus tard pour conseiller le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale au sujet de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des actions menées par le gouvernement dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁶²¹.

Les données disponibles montrent que la proportion de personnes à faible revenu au Québec a diminué de manière constante entre 1997 et 2006. Selon le seuil de faible revenu (SFR) après impôt de Statistique Canada, la proportion globale de personnes à faible revenu au Québec est passée de 19,3 % en 1997 à 11,6 % en 2006. Des progrès considérables ont également été observés au cours de cette période en ce qui concerne l'incidence de la pauvreté chez les enfants, comme en témoigne la proportion d'enfants vivant dans des familles à faible revenu, qui, après avoir atteint 22,4 % en 1997, a chuté à 11,3 % en 2002, puis à 9,7 % en 2006⁶²². La proportion de familles monoparentales à faible revenu ayant une femme à leur tête a diminué, passant de 40,9 % en 2002 à environ 28,5 % en 2006. Par contre, le pourcentage de personnes seules à faible revenu a atteint 33,1 % en 2006, comparativement à 31,3 % en 2002, c'est-à-dire l'année précédant la mise en œuvre de la stratégie.

Terre-Neuve-et-Labrador⁶²³

En 2006, Terre-Neuve-et-Labrador est devenue la deuxième province au Canada à adopter une stratégie globale de réduction de la pauvreté. Le gouvernement s'est engagé à faire de Terre-Neuve-et-Labrador, qui accusait alors la plus grande pauvreté au pays, la province la moins pauvre et à accomplir cette transformation en dix ans. Le ministre des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi est chargé de chapeauter les efforts de réduction de la

⁶¹⁸ Pour avoir un bref aperçu des stratégies anti-pauvreté au Royaume-Uni et en Irlande, voir : Chantal Collin, *Stratégies de réduction de la pauvreté au Royaume-Uni et en Irlande*, PRB 07-28F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 2 novembre 2007, <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0728-f.htm>, consulté le 26 octobre 2009.

⁶¹⁹ Gouvernement du Québec, *Concilier liberté et justice sociale*, 2004, p. 8.

⁶²⁰ Pour en savoir plus sur le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion et ses travaux, consulter son site Web à : <http://www.cepe.gouv.qc.ca/index.asp>, consulté le 26 octobre 2009.

⁶²¹ Pour en savoir plus sur le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, consulter son site Web à : <http://www.cclp.gouv.qc.ca/mission.asp>, consulté le 26 octobre 2009.

⁶²² Statistique Canada, « Le revenu au Canada 2006 », Tableau 11-6, n° 75-202-X au catalogue, mai 2008, <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-202-x/75-202-x2006000-fra.htm>, consulté le 26 octobre 2009.

⁶²³ Pour en savoir plus à ce sujet, voir : Chantal Collin, *Stratégies de réduction de la pauvreté au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador*, PRB 07-23F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 26 octobre 2007, <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0723-f.htm>, consulté le 26 octobre 2009.

pauvreté déployés par le gouvernement. Il doit présenter à l'assemblée législative un rapport d'étape annuel ainsi qu'un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie tous les deux ans.

Afin de prévenir, de réduire et d'atténuer la pauvreté chez les particuliers, les familles, les femmes, les aînés, les jeunes et les personnes handicapées, le gouvernement a décidé d'adopter une approche globale, intégrée et multidimensionnelle qui tient compte d'aspects clés comme, l'éducation, la santé, le logement, la garde des jeunes enfants et le développement du marché du travail. En juin 2006, le gouvernement a publié son plan d'action dans lequel sont énoncés cinq objectifs à moyen terme pour les premières années d'application de la stratégie : améliorer la coordination des services offerts aux personnes à faible revenu et l'accès à ces services; établir un filet de sécurité sociale plus solide; augmenter le revenu gagné; mettre davantage l'accent sur le développement de la petite enfance; prendre des mesures pour que la population soit plus scolarisée.

Le plan d'action mentionne un certain nombre de secteurs où les gouvernements fédéral et provincial pourraient unir leurs efforts : questions relatives à l'impôt sur le revenu, Autochtones, personnes handicapées, logement abordable, établissement d'une nouvelle Entente sur le développement du marché du travail, programmes de prestations pour enfants, programmes de prêts aux étudiants et programmes d'alphabétisation⁶²⁴.

Au moment du premier anniversaire de mise en œuvre de la stratégie, le ministre des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi a indiqué par voie de communiqué que les efforts pour prévenir, réduire et atténuer la pauvreté à Terre-Neuve-et-Labrador avaient beaucoup progressé et que le gouvernement allait continuer à investir dans un ensemble de politiques et de programmes afin d'atteindre son objectif d'élimination de la pauvreté⁶²⁵.

En 2006, les données sur le SFR après impôt indiquaient que 7,6 % des citoyens de Terre-Neuve-et-Labrador avaient un faible revenu, soit une baisse par rapport à 2003 où ce pourcentage s'établissait à 12,2 %. Cette proportion est beaucoup plus importante chez les personnes seules de moins de 65 ans, mais elle a été ramenée de 53 % en 2003 à 42 % en 2006; elle varie considérablement selon qu'il s'agit d'hommes ou de femmes (36,3 et 49,5 % respectivement). Les enfants étaient aussi particulièrement touchés par la pauvreté, puisqu'environ 9,3 % d'entre eux vivaient dans des familles à faible revenu en 2006, soit une baisse marquée par rapport au pourcentage de presque 16 % atteint en 2003. La proportion de familles monoparentales à faible revenu ayant une femme à leur tête a considérablement diminué, passant de 50,8 % en 2003 à 30,6 % en 2006⁶²⁶.

Ontario

En décembre 2008, le gouvernement de l'Ontario a publié *Rompres le cycle : Stratégie de réduction de la pauvreté de l'Ontario* et est devenue la troisième province du Canada, après le Québec et Terre-Neuve-et-Labrador, à se doter d'une stratégie globale de réduction de la pauvreté. Le

⁶²⁴ Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, « Reducing Poverty: An Action Plan for Newfoundland and Labrador », juin 2006, <http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/poverty-reduction-strategy.pdf>, consulté le 26 octobre 2009.

⁶²⁵ Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, « Significant Progress Being Made to Prevent, Reduce and Alleviate Poverty in our Province, Human Resources, Labour and Employment », communiqué, 4 juin 2007.

⁶²⁶ Statistique Canada, *Le revenu au Canada 2006*, Tableau 11-2.

plan de l'Ontario s'inspire de la vision « d'une province où toute personne pourra développer son plein potentiel et contribuer et participer à la prospérité et à la santé de l'Ontario⁶²⁷ ». La stratégie avait pour objectif de « briser le cycle intergénérationnel qui fait en sorte que la pauvreté soit un problème si insidieux⁶²⁸ » en réduisant de 25 % le nombre d'enfants vivant dans des conditions de pauvreté sur une période de cinq ans. Cet objectif permettra d'améliorer le niveau de vie de tous les enfants pauvres et sortiront 90 000 d'entre eux de la pauvreté⁶²⁹. Pour suivre ses progrès, le gouvernement de l'Ontario comptait utiliser la mesure de faible revenu de Statistique Canada.

La stratégie de réduction de la pauvreté de l'Ontario prévoyait un vaste train de mesures pour améliorer le bien-être des enfants et des familles. Par exemple, la stratégie proposait de porter à terme (2011-2012) la Prestation ontarienne pour enfants à 1 310 \$ par enfant par année⁶³⁰. Une fois sa mise en œuvre terminée, la Prestation ontarienne pour enfants représentera un investissement annuel de 1,3 milliard et permettra de venir en aide à 1,3 million d'enfants⁶³¹. Entre autres initiatives, la stratégie prévoyait aussi la création de 200 nouveaux centres de formation au rôle parental et de littératie pour les familles; la mise sur pied de programmes d'apprentissage à journée complète pour les enfants de quatre et cinq ans; un investissement de 32 millions sur trois ans dans un Programme de bonne nutrition des élèves et un investissement de 80 millions de dollars sur trois ans dans la Stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances, qui ciblera notamment les jeunes provenant de familles à faible revenu aux prises avec la maladie mentale et/ou des problèmes de dépendance⁶³².

Le plan de réduction de la pauvreté renfermait aussi des mesures pour améliorer le bien-être de tous les Ontariens. Il prévoyait accroître les budgets consacrés aux programmes de formation et d'apprentissage; resserrer les normes d'emploi afin de mieux protéger les travailleurs vulnérables; porter le salaire minimum à 10,25 \$ d'ici 2010 et investir dans un Fonds Perspectives communautaires pour soutenir les projets de revitalisation des collectivités⁶³³. La Stratégie de réduction de la pauvreté reconnaissait en outre que certains groupes sont plus vulnérables que d'autres à la pauvreté, et prévoyait une aide adaptée à l'intention des nouveaux Ontariens, des personnes handicapées, des femmes, des Autochtones, des personnes âgées et des sans-abri⁶³⁴.

Pour atteindre les objectifs énoncés dans sa Stratégie de réduction de la pauvreté, le gouvernement de l'Ontario a sollicité l'appui d'autres ordres de gouvernement. Dans le document qui décrit sa stratégie, il demandait au gouvernement fédéral de prendre les mesures suivantes :

⁶²⁷ Gouvernement de l'Ontario, *Rompre le cycle : Stratégie de réduction de la pauvreté de l'Ontario*, décembre 2008, p. 5, http://www.growingstronger.ca/french/pdf/Ontario's_Poverty_Report_FR.pdf.

⁶²⁸ *Ibid.*, p. 4.

⁶²⁹ *Ibid.*, p. 4.

⁶³⁰ En 2008, la prestation maximale est de 50 \$/mois (600 \$ par année) pour chaque enfant de moins de 18 ans.

⁶³¹ Ontario (2008), *Rompre le cycle*, p. 16.

⁶³² *Ibid.*, p. 9–11.

⁶³³ *Ibid.*, p. 13 et p. 19–22.

⁶³⁴ *Ibid.*, p. 25–28.

- doubler le montant de la prestation fiscale pour le revenu gagné, afin de le porter à 2 000 \$ par année par famille, et augmenter de 1 200 \$ par enfant le Supplément de la prestation nationale pour enfants;
- corriger les lacunes du programme d'assurance-emploi (AE) afin que celui-ci réponde mieux aux besoins des travailleurs et travailleuses de l'Ontario qui font la transition vers des secteurs économiques en expansion et faire en sorte que les prestations versées aux chômeurs soient semblables à celles versées aux chômeurs des autres provinces;
- tenir un sommet qui réunirait les gouvernements, le secteur privé, le secteur à but non lucratif et les syndicats pour discuter de la modernisation de l'assurance-emploi;
- renouveler l'Accord sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants avec les provinces;
- reconduire le Programme de logement abordable de 2005, qui autrement prendra fin en 2010;
- donner suite aux engagements pris dans l'Accord de Kelowna en vue de combler l'écart de qualité de vie entre les peuples autochtones et le reste de la population⁶³⁵.
- En mai 2009, l'Ontario a adopté la Loi concernant une stratégie à long terme de réduction de la pauvreté en Ontario en vue de « mettre en place des mécanismes favorisant une réduction soutenue et à long terme de la pauvreté en Ontario⁶³⁶ ».

Nouvelle-Écosse

En avril 2009, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a rendu publique sa stratégie de réduction de la pauvreté dans un document intitulé *Preventing Poverty: Promoting Prosperity*, où il rappelle que son action a déjà permis de ramener le taux de pauvreté infantile de 19,3 % en 1997 à 8,7 % en 2006⁶³⁷ et qu'il a affecté près de 200 millions de dollars à la lutte contre la pauvreté depuis trois ans⁶³⁸.

Selon la vision proposée dans la stratégie provinciale, il faut d'ici 2020, briser le cycle de la pauvreté en offrant à tous les Néo-Écossais la possibilité de contribuer à la prospérité de la province et de jouir d'un meilleur niveau de vie⁶³⁹. Les quatre grands objectifs de la stratégie étaient les suivants : permettre aux gens de travailler et récompenser le travail; accroître le soutien offert aux gens dans le besoin; accorder la priorité à nos enfants; collaborer et

⁶³⁵ *Ibid.*, p. 40.

⁶³⁶ Ontario, *Loi concernant une stratégie à long terme de réduction de la pauvreté en Ontario*, 6 mai 2009, http://www.e-laws.gov.on.ca/html/source/statutes/french/2009/elaws_src_s09010_f.htm, consulté le 26 octobre 2009.

⁶³⁷ Nouvelle-Écosse, *Preventing Poverty: Promoting Prosperity: Nova Scotia's Poverty Reduction Strategy*, 2009, p. 6, http://gov.ns.ca/coms/specials/poverty/documents/poverty_report_2009.pdf, consulté le 26 octobre 2009.

⁶³⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁶³⁹ *Ibid.*, p. 16.

coordonner⁶⁴⁰. Les trois premiers objectifs ont été désignés comme prioritaires pour la première année. L'autre priorité de la première année était d'accroître la capacité du gouvernement à mesurer les progrès et à en faire rapport, l'engagement étant de commencer à rendre compte des résultats de la stratégie en 2010-2011⁶⁴¹.

En ce qui concerne le gouvernement fédéral, la stratégie de la Nouvelle-Écosse a pris acte de l'existence de trois partenariats fédéraux-provinciaux en matière de logement : Entente Canada-Nouvelle-Écosse concernant le logement abordable, Fiducie pour le logement abordable et Fiducie pour le logement hors réserve⁶⁴². Outre les partenariats en matière de logement, la stratégie recensait aussi d'autres partenariats existants : le comité fédéral-provincial de soutien des services sociaux, l'Entente relative au marché du travail entre le Canada et la Nouvelle-Écosse et le Forum tripartite Mi'kmaq-Nouvelle-Écosse-Canada⁶⁴³. Le rapport a fait ressortir l'importance de la participation fédérale : « Nos rapports avec le gouvernement fédéral sont essentiels à la progression durable et à long terme de la lutte contre la pauvreté en Nouvelle-Écosse⁶⁴⁴ ». Toutefois, il demeurait vague quant au soutien supplémentaire attendu ou souhaité.

Manitoba

La stratégie de réduction de la pauvreté du Manitoba, rendue publique en mai 2009, reposait sur quatre piliers : « réduire la pauvreté et promouvoir la prospérité : logement abordable et sûr dans des collectivités attentives aux besoins de leur population; éducation, emploi et soutien du revenu; familles solides et saines; et accessibilité et coordination des services⁶⁴⁵. » Le gouvernement a d'ailleurs promis d'injecter 212 \$ millions de dollars d'argent frais dans la réduction de la pauvreté au cours de 2009-2010⁶⁴⁶.

Le document décrivant cette stratégie précisait que le succès de celle-ci repose en grande partie sur la croissance économique, et a dit ceci à propos du rôle du gouvernement fédéral :

Il faut que le gouvernement fédéral mette l'épaule à la roue en misant sur les investissements effectués récemment, par exemple, dans le cadre de l'Entente relative au marché du travail entre le Canada et le Manitoba. Les travailleurs non assurés, autochtones et peu spécialisés doivent avoir plus facilement accès aux études et à la formation. Nous devons aussi faire équipe avec le gouvernement fédéral afin d'accroître les sommes consacrées à la garde d'enfants, d'intervenir auprès des sans-abri et d'investir davantage dans le logement abordable tant dans les réserves qu'en dehors⁶⁴⁷.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, p. 17.

⁶⁴¹ *Ibid.*, p. 36.

⁶⁴² *Ibid.*, p. 25.

⁶⁴³ *Ibid.*, p. 34.

⁶⁴⁴ *Ibid.*

⁶⁴⁵ Manitoba, *ALLAboard: Manitoba's Poverty Reduction Strategy*, 2009, p. 2, http://www.gov.mb.ca/fs/misc/pubs/CSM_All%20Aboard_Report_16.pdf, consulté le 26 octobre 2009. [traduction]

⁶⁴⁶ *Ibid.*, p. 4.

⁶⁴⁷ *Ibid.*, p. 6.

La stratégie a aussi créé un groupe de travail interministériel chargé de rendre compte à un nouveau comité ministériel sur la réduction de la pauvreté, d'assurer un suivi des progrès et d'en faire rapport⁶⁴⁸.

Stratégies locales de réduction de la pauvreté

Bien des collectivités ont des groupes multisectoriels centrés sur des dossiers sociaux urgents, comme la réduction de la pauvreté, mais ceux de Saint John et de Hamilton comptent parmi les cinq de ce type qui ont été financés grâce à l'Initiative des collectivités dynamiques afin d'entreprendre l'élaboration de stratégies communautaires de réduction de la pauvreté. Ces stratégies sont exposées en détail ci-dessous.

Saint John, Nouveau-Brunswick

À Saint John, l'impulsion initiale en faveur d'une stratégie locale de réduction de la pauvreté est venue d'une initiative lancée par le milieu des affaires en 1997, en l'occurrence la Business Community Anti-Poverty Initiative (BCAPI). Décrite comme « une coalition unique de dirigeants communautaires issus du monde des affaires et de milieux professionnels qui travaillent main dans la main avec les gens qui vivent dans la pauvreté, le gouvernement et la collectivité pour s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté⁶⁴⁹ », la BAPI a agi comme un catalyseur. En 2000, elle a commandé une étude sur la pauvreté à Saint John et recommandé que ses membres interviennent pour briser le cycle de la pauvreté.

La BAPI a commencé par réunir un groupe élargi de dirigeants communautaires et obtenu des fonds du réseau des Collectivités dynamiques pour son travail de lutte contre la pauvreté. En 2005, Vibrant Communities Saint John (VCSJ) s'est fixé comme objectif triennal d'aider 2 000 personnes (800 ménages) à poursuivre leurs efforts visant à se sortir de la pauvreté⁶⁵⁰ et a largement dépassé cet objectif en aidant au-delà de 3 000 personnes⁶⁵¹. VCSJ s'est aussi fixé un objectif décennal : réduire le taux de pauvreté de la ville pour le ramener de 24 % à la moyenne nationale de 16 % pour 2015⁶⁵².

Les quatre « grands volets » de la stratégie étaient les suivants : investir dans les enfants et les adolescents; assurer l'accès aux études débouchant sur un emploi; favoriser l'offre de logements sûrs et abordables et positionner la stratégie dans les quartiers.

Hamilton, Ontario

En février 2005, grâce à l'initiative de la ville de Hamilton et de la Hamilton Community Foundation, la Hamilton Roundtable for Poverty Reduction a vu le jour. Confrontée à un taux de pauvreté de 20 %, la table ronde s'est donné la mission de jouer un rôle déterminant

⁶⁴⁸ *Ibid.*, p. 8.

⁶⁴⁹ « Vibrant Communities Saint John: Convenor », du site Web du Tamarack Institute for Community Engagement, <http://tamarackcommunity.ca/g2s28.html#povsj>, consulté le 26 octobre 2009. [traduction]

⁶⁵⁰ Saint John Vibrant Communities Leadership Roundtable et BAPI, « People, Practice and Policy: Pathways Out of Poverty: Poverty Reduction Strategy for Saint John », proposition présentée aux Collectivités dynamiques du Canada, juillet 2004, p. 9.

http://tamarackcommunity.ca/downloads/vc/stjohn_plan.pdf, consulté le 26 octobre 2009.

⁶⁵¹ « Vibrant Communities Saint John: Dismantling the Poverty Traps », octobre 2008, p. 2, http://tamarackcommunity.ca/downloads/vc/SJ_Dismantling_Pov_Traps.pdf, consulté le 26 octobre 2009.

⁶⁵² Saint John Vibrant Communities Leadership Table et BAPI, p. 8.

afin de mobiliser les troupes pour faire avancer l'idée d'une initiative locale de réduction de la pauvreté⁶⁵³. Dès le mois d'août, la table ronde avait commandé une étude auprès du Social Planning and Research Council de Hamilton afin de dresser le portrait démographique de la pauvreté à Hamilton⁶⁵⁴.

Désireuse de faire de Hamilton le meilleur endroit où élever un enfant, la table ronde a dégagé les pôles essentiels à cibler au moment d'investir dans les enfants et les adolescents : l'enseignement préscolaire de qualité et l'art d'être un bon parent; l'acquisition de compétences par les études, les activités et les loisirs; l'emploi et le perfectionnement ciblé⁶⁵⁵ au moyen de l'enseignement postsecondaire.

En 2007, la table ronde a été au nombre des interlocuteurs éclairés qui ont réclamé l'adoption d'une stratégie provinciale de réduction de la pauvreté, et en 2009, elle a présenté un mémoire au gouvernement fédéral dans le contexte des consultations prébudgétaires, où elle dit en partie ceci :

Bon nombre des investissements mentionnés exigent de la part de tous les ordres de gouvernement une approche intégrée de mise en œuvre des politiques et des programmes, que le gouvernement du Canada peut mettre de l'avant en exerçant son leadership. Au nombre des approches intégrées réclamées par les collectivités, on trouve, par exemple, une stratégie nationale de réduction de la pauvreté, une stratégie nationale sur le logement, une stratégie nationale sur la garde et l'apprentissage des jeunes enfants et une stratégie nationale pour favoriser l'investissement dans les villes⁶⁵⁶.

Le mémoire renfermait des recommandations assez pointues sur les éléments à inclure dans une stratégie nationale sur le logement, comme les fonds d'aide au logement et les suppléments au loyer, et l'élaboration d'une stratégie globale à long terme pour s'attaquer au problème d'abordabilité et d'accessibilité du logement auquel se heurtent des centaines de milliers de Canadiens à faible revenu⁶⁵⁷.

Stratégies et plans de logement

Stratégies provinciales

Comme il a été noté dans le rapport, plusieurs gouvernements provinciaux ont élaboré des plans et des stratégies pour les guider dans l'affectation des fonds provenant des coffres tant

⁶⁵³ Ville de Hamilton et Hamilton Community Foundation, « Roundtable for poverty reduction takes community approach », communiqué de presse, 13 mai 2005, http://www.hamiltonpoverty.ca/docs/Roundtable%20on%20Poverty_FINAL%20MEDIA%20RELEASE.pdf, consulté le 26 octobre 2009.

⁶⁵⁴ Hamilton Roundtable for Poverty Reduction, « Making Hamilton the Best Place to Raise a Child: Starting Point Strategies », février 2007, p. 3, <http://www.hamiltonpoverty.ca/docs/Starting%20Point%20Strategies.pdf>, consulté le 26 octobre 2009.

⁶⁵⁵ Hamilton Roundtable for Poverty Reduction, « Strategy Map », p. 3, <http://www.hamiltonpoverty.ca/docs/news/reports/Strategic%20Framework.pdf>, consulté le 26 octobre 2009.

⁶⁵⁶ Hamilton Roundtable for Poverty Reduction, « Priority Recommendations: Social Investments and Expanding the Canadian Economy », mémoire sur le budget fédéral de 2009, p. 1, http://www.hamiltonpoverty.ca/docs/news_and_reports/news-releases/Federal-budget-2009-policy-brief.pdf, consulté le 26 octobre 2009. [traduction]

⁶⁵⁷ *Ibid.*, p. 2.

fédéraux que provinciaux. Ces plans et programmes sont résumés brièvement dans les pages qui suivent et présentés selon l'ordre géographique des provinces en commençant par l'ouest.

Colombie-Britannique

En 2004, dans le cadre de la deuxième étape de l'Initiative fédérale-provinciale-territoriale en matière de logement abordable, le gouvernement de la C.-B. a lancé son initiative provinciale de lutte contre l'itinérance. Depuis lors, selon une récente publication du gouvernement de Colombie-Britannique, plus de 4 000 logements ont été attribués sous cette bannière dans l'ensemble de la province⁶⁵⁸.

En octobre 2006, le gouvernement de la Colombie-Britannique a lancé sa stratégie provinciale de logement, intitulée « Housing Matters BC », qui prenait appui sur les programmes existants, mais s'engageait à trouver de nouvelles approches pour répondre aux besoins d'un milieu en pleine évolution⁶⁵⁹.

Ce plan visait aussi les sans-abri, mais un an plus tard, la C.-B. annonçait une nouvelle initiative : « Breaking the Cycle of Homelessness », découlant des deux initiatives précédentes et assortie d'un budget annuel de 41 millions de dollars, pour soutenir les abris d'urgence et mener une campagne de sensibilisation auprès des sans-abri. Cette initiative prévoyait une allocation spéciale pour les Autochtones, des suppléments au loyer et un mécanisme d'approbation rapide des demandes de logement⁶⁶⁰. Il y avait aussi dans l'annonce de départ une subvention forfaitaire à l'immobilisation pour les fournisseurs d'abris⁶⁶¹.

Depuis 2001, un site Web du gouvernement dit que la C.-B. s'est engagée à construire 16 000 nouveaux logements subventionnés⁶⁶². Elle a aussi financé plus de 3 000 logements supervisés, qui sont venus s'ajouter aux 1 300 qui existaient déjà.

Alberta

En février 2007, le gouvernement de l'Alberta a créé un groupe de travail, l'Alberta Affordable Housing Task Force, avec pour mandat d'étudier des solutions à l'itinérance et au manque de logements abordables, notamment des subventions au loyer et à l'achat domiciliaire⁶⁶³. Le groupe a proposé des solutions à court et à long termes, se rapportant plus

⁶⁵⁸ BC Housing, « An overview of BC Housing programs », janvier 2009, p. 1, http://www.bchousing.org/resources/BreakingtheCycle/Overview_fact_sheet.pdf, consulté le 26 octobre 2009.

⁶⁵⁹ Housing Matters BC, « An Update on the Provincial Housing Strategy », 2007, p. 1, http://www.bchousing.org/resources/About%20BC%20Housing/Housing_Matters_BC/Homelessness_brochure_FINAL.pdf, consulté le 26 octobre 2009.

⁶⁶⁰ Colombie-Britannique, « Breaking the Cycle of Homelessness », *Backgrounder*, 12 octobre 2007, http://www2.news.gov.bc.ca/news_releases_2005-2009/2007OTP0154-001292-Attachment1.htm, consulté le 26 octobre 2009.

⁶⁶¹ *Ibid.*

⁶⁶² BC Housing, site de Breaking the Cycle of Homelessness, <http://www.bchousing.org/breakingthecycle>, consulté le 22 mai 2009.

⁶⁶³ Alberta Affordable Housing Task Force, « Housing First: An Investment with a Return in Prosperity », 19 mars 2007, p. 2, http://housing.alberta.ca/documents/Housing_Task_Force_report.pdf, consulté le 26 octobre 2009.

au logement abordable qu'à l'itinérance. Parmi les recommandations à court terme, on proposait d'accroître le financement des refuges d'urgence, de créer l'Alberta Transitional Housing Initiative, d'accroître le capital investi dans la construction de logements abordables, de créer un fonds de prévention de l'expulsion et de bonifier l'allocation-logement des assistés sociaux⁶⁶⁴.

Ce rapport comprenait des recommandations précises au gouvernement fédéral visant d'autres moyens de soutenir le logement abordable⁶⁶⁵ : modifications au traitement de la TPS sur les maisons neuves, et sur les dépenses en immobilisations et les frais d'exploitation des OSBL, extension et accélération de l'amortissement du coût en capital, « augmentation substantielle » du financement, et création d'une stratégie nationale de logement⁶⁶⁶.

La réponse du gouvernement, parue quelques semaines plus tard, signalait des engagements pris lors du budget de 2007 qui répondaient à ces recommandations, notamment un engagement de 285 millions de dollars qui, selon lui, couvrirait toutes les recommandations indiquées plus haut⁶⁶⁷.

Bien que la recommandation de plan décennal de logement abordable n'ait pas vu le jour immédiatement, le gouvernement a annoncé plus tard, cette année-là, son intention de lutter contre l'itinérance par une initiative sur 10 ans⁶⁶⁸. Au début de 2008, le gouvernement créait l'Alberta Secretariat for Action on Homelessness, un organisme gouvernemental ayant pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre un programme provincial.

En octobre 2008, le Secrétariat a publié son programme, demandant que le gouvernement investisse afin de : « reloger rapidement les Albertains sans-abri, les sortir de la rue et des refuges et les installer dans des logements permanents; offrir des services de soutien aux personnes relogées, mettre à leur disposition l'aide dont elles ont besoin pour retrouver la stabilité et conserver leur logement; et prévenir l'itinérance par des mesures d'aide d'urgence et la mise en place de programmes et de services gouvernementaux adéquats et accessibles aux Albertains⁶⁶⁹. »

Le rapport demandait un investissement de 3,316 milliards de dollars sur 10 ans pour sortir 11 000 personnes et familles de la rue, et faisait le parallèle avec les 6,65 milliards de dollars qu'il en coûte pour « gérer » ces personnes et ces familles, ce qui représente une réelle économie pour le contribuable⁶⁷⁰.

⁶⁶⁴ *Ibid.*, p. 18.

⁶⁶⁵ *Ibid.*, p. 23.

⁶⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁶⁷ Gouvernement de l'Alberta, « Government responds to task force report with \$285 million in new funding », communiqué de presse, 24 avril 2007, <http://alberta.ca/home/NewsFrame.cfm?ReleaseID=/acn/200704/213412425F73C-ADCF-7367-39197E9BB9992B61.html>, consulté le 26 octobre 2009.

⁶⁶⁸ Alberta Secretariat for Action on Homelessness, « A Plan for Alberta: Ending Homelessness in 10 Years », octobre 2008, p. 3, http://www.housing.alberta.ca/documents/PlanForAB_Secretariat_final.pdf, consulté le 26 octobre 2009.

⁶⁶⁹ *Ibid.*, p. 2. [traduction]

⁶⁷⁰ *Ibid.*, p. 9.

Le gouvernement de l'Alberta s'est engagé à mettre ce programme en œuvre et a fait les affectations de ressources financières et les plans d'activités ministériels nécessaires à cette fin.

Saskatchewan

En 2008, la ministre des Services sociaux a créé un groupe de travail sur le logement abordable, avec pour tâche de trouver de nouvelles idées afin que « le logement abordable suive le rythme de notre développement économique actuel⁶⁷¹ » et de faire des recommandations aux trois égards suivants :

- améliorer l'accès au logement et la sécurité de ceux qui peuvent le moins faire face à la hausse du coût des logements;
- donner plus de moyens au système d'habitation afin d'encourager la création de logements abordables;
- voir comment favoriser le suivi à long terme, l'élaboration de politiques et l'offre de logements abordables en Saskatchewan⁶⁷².

Trois mois plus tard, le groupe de travail a publié un rapport comportant 36 recommandations, allant de l'augmentation du revenu des personnes pauvres de la province à l'élimination de la taxe de vente provinciale sur les matériaux utilisés dans la construction de logements abordables. Le groupe invitait aussi le gouvernement fédéral à modifier le traitement fiscal du revenu provenant d'une propriété locative, et à reconduire l'accord quinquennal visant le logement abordable qui doit prendre fin en 2009.

À peine quelques semaines plus tard, le gouvernement répondait aux recommandations marquées « dans l'immédiat » en augmentant les allocations au logement de tous ses programmes de soutien du revenu, en apportant des modifications techniques aux critères de zonage et de seuils de revenu des augmentations de loyer, en augmentant les tarifs quotidiens versés aux refuges d'urgence, et en élargissant la Régie du logement (Saskatchewan Housing Authority)⁶⁷³. Ces changements, et d'autres à moyen terme, figuraient dans les projections de dépenses du budget provincial de 2009-2010, dont l'enveloppe « logement » est passée à plus de 30 millions de dollars (contre 22 millions en 2008-2009)⁶⁷⁴. En outre, le programme du

⁶⁷¹ Donna Harpauer, ministre des Services sociaux, citée dans Gouvernement de la Saskatchewan, « Province announces task force on housing affordability », 18 mars 2008, <http://www.gov.sk.ca/news?newsId=dad16d57-1c11-4119-8734-5d1b0d47ee06>, consulté le 26 octobre 2009. [traduction]

⁶⁷² Saskatchewan Task Force on Housing Affordability, *Affordable Housing: An Investment: Report of the Task Force on Housing Affordability*, juin 2008, p.1, <http://www.gov.sk.ca/adx/asp/adxGetMedia.aspx?mediaId=496&PN=Shared>, consulté le 26 octobre 2009.

⁶⁷³ Gouvernement de la Saskatchewan, « Government responds to Task Force on Housing Affordability », communiqué de presse, 23 juin 2008, <http://www.gov.sk.ca/news?newsId=df89aa58-2090-487a-8d36-f8454295af35>, consulté le 26 octobre 2009.

⁶⁷⁴ Saskatchewan, *Estimates For the Fiscal Year Ending March 31 2010*, p. 134, <http://www.finance.gov.sk.ca/budget2009-10/Budget200910Estimates.pdf>, consulté le 26 octobre 2009.

ministère des Services sociaux, pour le même exercice, comprend l'engagement d'investir davantage afin de grossir le parc de logements abordables en Saskatchewan⁶⁷⁵.

Manitoba

En 2007, le gouvernement du Manitoba a publié sa stratégie « Housing First » qui vise le logement des ménages à faible revenu, et qui repose sur quatre piliers : « l'aménagement de logements abordables pour les Manitobains à faibles revenus; la revitalisation du logement public existant; l'offre de refuges d'urgence et de foyers de transition pour les personnes sans abri, et le prolongement des programmes actuels de rénovation, notamment le PAREL (Programme d'aide à la remise en état des logements)⁶⁷⁶. » Des programmes ont été élaborés pour chacun de ces piliers, allant de la réorganisation de la Régie du logement à des mesures de soutien aux ménages à revenu modeste qui veulent accéder à la propriété, et à l'augmentation du parc de logements d'urgence et de logements locatifs abordables destinés aux personnes à faible revenu.

Selon la stratégie provinciale de réduction de la pauvreté, publiée en mai 2009, le « logement abordable et sûr dans des collectivités attentives aux besoins de leur population » est l'un des quatre piliers sur lesquels elle repose; dans le document qui énonce la stratégie, le gouvernement du Manitoba parle du « plus important investissement jamais consenti en logement social » et promet une « vision à long terme du logement⁶⁷⁷ ».

Ontario

En 2005, le gouvernement de l'Ontario a annoncé son Programme de logement abordable, visant à offrir aux ménages à revenu faible ou modeste diverses possibilités le long d'un continuum : allocation au logement, supplément au loyer, le tout allant jusqu'à des mesures d'accès abordable à la propriété⁶⁷⁸.

Ce programme était en quatre volets : une allocation de logement ou un supplément au loyer pouvant soutenir un ménage pour une période allant jusqu'à cinq ans; un soutien financier à l'aménagement de logements locatifs ou supervisés, visant à réduire les coûts en capital des logements obtenus par la construction neuve, l'acquisition et la conversion, ou par la rénovation du parc existant⁶⁷⁹, et dont les fournisseurs sont tenus de maintenir les loyers à un niveau inférieur à la valeur marchande pendant au moins 20 ans; des mesures de soutien financier visant à favoriser l'accès au logement locatif abordable ou l'accès abordable à la propriété dans le Nord de l'Ontario; et des mesures de soutien visant à aider les locataires à

⁶⁷⁵ Saskatchewan, *Plan for 2009-10: Ministry of Social Services*, p. 2, <http://www.socialservices.gov.sk.ca/adx/asp/adxGetMedia.aspx?DocID=710,107,81,1,Documents&MediaID=647&Filename=MSSplan2009-10.pdf>, consulté le 22 mai 2009.

⁶⁷⁶ Gouvernement du Manitoba, « Province commits \$500,000 to phase two of integrated housing project in Swan River: Doer », communiqué de presse, 25 août 2008, <http://news.gov.mb.ca/news/index.print.html?item=4346>, consulté le 22 mai 2009. [traduction]

⁶⁷⁷ Gouvernement du Manitoba, *ALLAboard: Manitoba's Poverty Reduction Strategy*, mai 2009, p. 2, 4, http://www.gov.mb.ca/fs/misc/pubs/CSM_All%20Aboard_Report_16.pdf, consulté le 22 mai 2009.

⁶⁷⁸ Gouvernement de l'Ontario, *Stratégie de logement abordable de l'Ontario : Nouvelle approche, nouvelles possibilités – Brochure d'information à l'intention des conseillères et conseillers et des responsables municipaux*, août 2006, p. 7, <http://www.mah.gov.on.ca/Page3310.aspx>, consulté le 22 mai 2009.

⁶⁷⁹ *Ibid.*

revenu faible ou modeste à devenir propriétaires, avec des fonds municipaux renouvelables afin de garantir le maintien de l'abordabilité dans l'avenir⁶⁸⁰.

Comme il a été noté, le gouvernement a planifié d'élaborer une stratégie à long terme de logement abordable et devrait présenter en 2009 un nouveau plan décennal d'infrastructure de 60 milliards de dollars qui comprendra probablement de nombreuses initiatives, notamment sur le logement social⁶⁸¹. Des consultations sur une telle stratégie ont été tenues au cours de l'été de 2009.

Bien que l'Ontario et le gouvernement fédéral aient signé en 2008 un protocole d'entente visant le partage d'information en matière d'itinérance⁶⁸², il ne semble y avoir aucune stratégie provinciale sur cette question, ni en place ni en cours d'élaboration.

Québec

La Société d'habitation du Québec (SHQ) a publié son troisième plan stratégique en 2008, qui signale la nécessité pressante de rénover le parc actuel de logements⁶⁸³ et propose trois grands axes d'intervention : l'accès au logement social et communautaire, les mesures de soutien au maintien à domicile, l'amélioration des conditions de logement, et le logement supervisé⁶⁸⁴.

Les programmes provinciaux comprenaient alors le logement à loyer modique (proportionnel au revenu), un programme de supplément au loyer, une allocation-logement administrée par Revenu Québec, le programme AccèsLogis Québec qui offre du soutien financier aux OSBL et aux coopératives d'habitation qui veulent rénover ou construire de nouvelles unités, et le programme Logement abordable Québec, qui soutient la construction de nouveaux logements par une plus grande variété d'organismes⁶⁸⁵.

Le programme AccèsLogis Québec est un programme de cinq ans dont le budget annuel est de 26 millions de dollars, et le Programme d'infrastructure du gouvernement du Québec affectera 96 millions de dollars tous les ans jusqu'en 2013 à la rénovation et à la remise en état des logements existants, dans le cadre du volet Habitations à loyer modique⁶⁸⁶.

⁶⁸⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁶⁸¹ Gouvernement de l'Ontario, *Rompre le cycle : Stratégie de réduction de la pauvreté de l'Ontario*, décembre 2008, p. 23, http://www.growingstronger.ca/french/pdf/Ontario's_Poverty_Report_FR.pdf, consulté le 22 août 2009.

⁶⁸² Gouvernement de l'Ontario, « Les ministres fédéral et provincial collaboreront pour lutter contre l'itinérance en Ontario », *Salle de presse*, 2 avril 2008, consulté le 22 mai 2009.

⁶⁸³ Société d'habitation du Québec, *Plan Stratégique : 2008-2011*, 2008, p. 10, <http://www.habitation.gouv.qc.ca/publications/M20047.pdf>, consulté le 22 mai 2009.

⁶⁸⁴ *Ibid.*, p. 28.

⁶⁸⁵ Ministère québécois de la Famille et des Aînés, *Guide des programmes et services gouvernementaux : l'aide au logement*, http://www.mfa.gouv.qc.ca/services-en-ligne/guide-programmes-services/fiches/_9_1.asp?lang=fr&chapitre=9&fiche=1, consulté le 22 mai 2009.

⁶⁸⁶ « New Housing Program Unveiled », *The Gazette*, 10 octobre 2008, <http://www.mtlurb.com/forums/showthread.php?p=38056>, consulté le 22 mai 2009.

Ces mesures sont conformes aux engagements relatifs au logement pris par le gouvernement dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté⁶⁸⁷.

Terre-Neuve-et-Labrador

Dans un plan de logement social mis en œuvre en septembre 2009, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a indiqué une série d'interventions stratégiques :

- préserver les logements possédés dans le secteur privé en contribuant au coût des réparations essentielles;
- fournir des logements locatifs à prix abordable grâce à des programmes à exécution directe et à des partenariats avec les secteurs sans but lucratif et privé;
- promouvoir la construction d'un plus grand nombre de maisons neuves abordables;
- soutenir les modifications apportées aux domiciles de manière à répondre aux besoins des personnes âgées et des personnes handicapées sur le plan de l'accessibilité;
- promouvoir la rénovation des maisons de propriétaires à faible revenu afin de rehausser l'économie d'énergie et l'efficacité énergétique;
- préserver les habitations dont s'occupe la Société d'habitation de Terre-Neuve-et-Labrador afin de répondre aux besoins actuels et futurs et d'améliorer l'efficacité énergétique globale durant les travaux de rénovation;
- collaborer avec les partenaires gouvernementaux et communautaires à l'élaboration d'un éventail d'options en matière d'habitation qui visent à prévenir l'itinérance en intégrant les services de logement et d'autres services pour promouvoir la stabilité en logement⁶⁸⁸.

Bien que le plan se concentre sur le dossier du logement social, son élaboration reposait entre autres sur de vastes consultations auprès des intervenants, et leurs commentaires s'articulent autour de quatre thèmes : le renouvellement de la politique et des programmes sociaux et du parc existant de logements; le rôle du marché locatif privé; les besoins particuliers de sous-groupes de la population en matière de logement; la nécessité d'offrir des logements supervisés⁶⁸⁹, tous des thèmes communs aux villes et aux provinces du Canada. De même, les défis qui se posent : changements démographiques, vieillissement du parc de logements, pressions dans le marché locatif privé et besoin accru de services de soutien intégrés au logement⁶⁹⁰ – sont, là encore, communs à la plupart des fournisseurs de logements sociaux dans les différentes provinces.

⁶⁸⁷ Collin, *Stratégies de réduction de la pauvreté au Québec et à Terre-Neuve et Labrador*, 2007, p. 5.

⁶⁸⁸ Société d'habitation de Terre-Neuve-et-Labrador, *A Social Housing Plan for Newfoundland Labrador: Secure Foundations*, 2009, p. 18, <http://www.nlhc.nf.ca/SocialHsingPlan/report.pdf>, consulté le 18 septembre 2009.

⁶⁸⁹ *Ibid.*, p.2.

⁶⁹⁰ *Ibid.*, p. 3 à 5.

Le plan fait état de la diminution des fonds de fonctionnement fédéraux au fil du temps et signale qu'il s'agit d'un problème relevé par tous les gouvernements provinciaux : « les provinces et les territoires attendent toujours un engagement financier à long terme de la part du gouvernement fédéral⁶⁹¹ ». Tout au long du rapport, il est question de la collaboration et des fonds nécessaires de la part du gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne les besoins en logement des Autochtones.

Stratégies locales de logement

S'il est vrai que le logement est une responsabilité provinciale, l'adoption d'une loi fédérale sur le logement ainsi que le financement connexe qui a été alloué au cours des décennies ont renforcé la participation du gouvernement fédéral dans le secteur de la fourniture de logements abordables à l'échelle du Canada. La responsabilité des logements sociaux appartenant à l'État et exploités par l'État a été dévolue aux gouvernements provinciaux. Cette responsabilité comprenait un engagement permanent des provinces de subventionner les coûts de fonctionnement au cours de la durée de vie des hypothèques. Parallèlement, l'investissement direct du gouvernement fédéral dans le logement social a été interrompu pendant 10 ans, recommençant en 2005–2006 lorsque des ententes de fiducie pour le logement et des accords bilatéraux sur le logement abordable avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ont été conclus. Le gouvernement fédéral a été appelé à jouer un plus grand rôle lors du dépôt du budget de 2009, s'engageant à financer les travaux de remise en état des logements sociaux existants ainsi que la construction de nouveaux logements pour les personnes âgées et les personnes handicapées.

Selon la Constitution, le logement est un domaine de compétence qui relève des gouvernements provinciaux et ces derniers ont soit refilé cette responsabilité aux administrations locales, soit permis aux villes de jouer un plus grand rôle, ou les deux. Au Canada, les villes fournissent directement des logements et subventionnent la construction et/ou la propriété au moyen d'une ou de plusieurs stratégies locales, p. ex. dépenses directes, tarifs inférieurs à la valeur marchande pour les terrains, changements de zonage et suppléments de loyer.

Au cours des 10 dernières années, un certain nombre de villes ont entrepris des recherches et incité les citoyens, les organismes bénévoles et les entreprises à élaborer des stratégies locales sur la façon de répondre aux besoins en matière de logement abordable ou de réduire ou d'éliminer l'itinérance, et parfois les deux. La Fédération canadienne des municipalités (FCM), dans le cadre de ses propositions visant la mise en place d'une stratégie nationale sur le logement, a indiqué que le financement octroyé aux municipalités dépendrait de la création d'une stratégie de logement locale⁶⁹².

Il convient de noter que bon nombre de villes ont adopté de multiples stratégies, axées sur le logement ou l'itinérance ou les deux. Aux fins du présent rapport, l'activité d'une ville est

⁶⁹¹ *Ibid.*, p. 15. [traduction]

⁶⁹² Fédération canadienne des municipalités, *Toward a National Housing Strategy for Canada: Working Paper*, 2000, http://action.web.ca/home/housing/resources.shtml?x=67139&AA_EX_Session=292486894e02c760ab7c35b307566c18, consulté le 24 avril 2009.

décrite dans la section sur le logement ou celle sur l'itinérance selon la prédominance apparente de l'un de ces sujets dans le ou les plans de cette ville.

Montréal

Un des premiers objectifs établis dans le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal est de favoriser la construction de « 60 000 à 75 000 logements entre 2004 et 2014 » et d'offrir des milieux de vie de qualité⁶⁹³. La stratégie en matière d'habitation de la Ville, contenue dans le Plan d'urbanisme, établissait trois objectifs : « assurer une offre résidentielle équilibrée; améliorer l'habitat et le cadre de vie; et soutenir le développement résidentiel⁶⁹⁴ ».

L'objectif de l'offre résidentielle équilibrée mettait l'accent sur l'accessibilité et les mesures nécessaires pour l'atteindre. Le plan la décrivait comme suit :

L'accès au marché locatif posait des difficultés pour certains types de ménages, dont ceux à faible revenu, les nouveaux arrivants et les familles nombreuses. De plus, le niveau des prix et l'évolution de l'offre immobilière ont entraîné un accès de plus en plus difficile à la propriété pour les ménages à revenu modeste. En réponse à ces enjeux, la Ville a déployé une approche en matière de logement abordable qui comprend des programmes de subventions, des mesures d'aide à l'accession à la propriété de même que des mesures incitatives et réglementaires visant à assurer une diversité sociale dans les grands projets⁶⁹⁵.

Il importe de souligner que bien que le document fasse référence au besoin d'établir des partenariats, aucun organisme fédéral ne figure dans la liste des partenaires exigés pour atteindre ces objectifs.

Les mesures particulières auxquelles on fait référence prenaient la forme d'une stratégie d'inclusion de logements abordables, d'un soutien financier pour la construction de logements sociaux communautaires abordables et d'un programme offrant une aide financière aux acheteurs d'une première maison⁶⁹⁶.

La Stratégie d'inclusion de logements abordables établissait les cibles suivantes : que 15 % des nouvelles unités d'habitation construites soient des logements abordables et qu'une autre proportion de 15 % soit construite par les secteurs social et communautaire⁶⁹⁷. La stratégie comprend sept grandes composantes :

⁶⁹³ Ville de Montréal, *Synthèse des orientations et des objectifs*, Plan d'urbanisme de Montréal, novembre 2004,

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/plan_urbanisme_fr/media/documents/041123_orientations.pdf, consulté le 5 mai 2009.

⁶⁹⁴ Ville de Montréal, *Plan d'urbanisme*, janvier 2005, p. 12,

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/plan_urbanisme_fr/media/documents/061030_2_1.pdf, consulté le 5 mai 2009.

⁶⁹⁵ *Ibid.*

⁶⁹⁶ Ville de Montréal, *Stratégie municipale en habitation*,

http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=4977,15933590&_dad=portal&_schema=PORTAL, consulté le 5 mai 2009.

⁶⁹⁷ Ville de Montréal, *Inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels*,

http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=4977,15917571&_dad=portal&_schema=PORTAL, consulté le 5 mai 2009.

- optimiser les programmes de subvention en habitation;
- mettre à contribution les terrains municipaux;
- susciter l'adhésion des grands propriétaires fonciers publics;
- exploiter le plein potentiel des outils de réglementation et de planification;
- adapter la prestation de service de la Ville;
- poursuivre les activités de recherche, de développement et de communication;
- assurer le suivi de la Stratégie⁶⁹⁸.

Bien que le rapport reconnaisse la contribution du gouvernement fédéral aux programmes essentiels pour mettre en œuvre ce rapport, aucune mesure particulière ni exigence de financement n'a été demandée au gouvernement fédéral.

Dans un rapport faisant état des progrès réalisés dans le cadre de cette stratégie, les employés de la Ville ont indiqué, lors d'une conférence de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, que des progrès importants avaient été accomplis au cours des deux premières années de la stratégie, y compris le fait que plus de 2 000 logements sociaux et communautaires et qu'environ 40 % des nouveaux logements construits étaient « abordables⁶⁹⁹ ».

La Ville de Montréal a également adopté une stratégie de quatre ans pour subventionner la construction de 5 000 logements abordables et la réalisation de 10 000 interventions touchant le parc résidentiel privé⁷⁰⁰. Des fonds étaient prévus de tous les ordres de gouvernement⁷⁰¹, bien que le gouvernement fédéral n'ait pas été désigné comme étant un « partenaire » du programme⁷⁰².

Enfin, un programme Habitations urbaines pour familles a été créé. Ce programme représente « un des engagements importants de l'administration municipale à l'égard de la politique familiale "Grandir à Montréal" et du plan d'action famille 2008-2012 ». Dans le cadre ce programme, un appel de propositions a été effectué auprès des promoteurs afin de créer des projets dont la conception et l'aménagement seraient plus axés sur les familles, et

⁶⁹⁸ Ville de Montréal, *Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels*, 2006, p. 14, <http://www2.ville.montreal.qc.ca/ocpm/pdf/P39/5a.pdf>, consulté le 5 mai 2009.

⁶⁹⁹ Ville de Montréal, « Montréal's inclusionary housing strategy: A progress report », présentation lors de la conférence de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, avril 2008, diapositive 5, http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/habiter_v2_fr/media/documents/presentation_achru_vancouver_2008.pdf, consulté le 5 mai 2009.

⁷⁰⁰ Ville de Montréal, *Opération 15 000 logements*, http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=4977,15443607&_dad=portal&_schema=PORTAL, consulté le 5 mai 2009.

⁷⁰¹ *Ibid.*

⁷⁰² Ville de Montréal, *Opération 15 000 logements : Partenaires*, http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=4977,15483590&_dad=portal&_schema=PORTAL, consulté le 5 mai 2009.

qui seraient situés près de points de services destinés aux familles. Le site Web de la Ville ne comportait pas de renseignements sur les propositions retenues au moment d'écrire ces lignes.

Edmonton

Edmonton a commencé à s'intéresser aux questions du logement et de l'itinérance à l'échelle locale en 1999, lorsque son premier groupe de travail sur l'itinérance a publié un rapport. Le premier groupe de travail sur le logement a vu le jour quatre ans plus tard⁷⁰³. Des progrès sur ces deux fronts ayant été signalés au Conseil, l'intérêt continu envers ces questions a donné lieu à la présentation de trois plans pertinents plus récents au Comité.

D'ici 2000, pour que la Ville soit admissible au financement dans le cadre de l'Initiative nationale pour les sans-abri, le Edmonton Joint Planning Committee on Housing (comité mixte de planification sur le logement d'Edmonton) a été formé et a établi un plan communautaire appuyé par le personnel de la Ville pour la période 2000–2003⁷⁰⁴. Ce rapport demandait que des fonds importants, totalisant près de 50 millions de dollars⁷⁰⁵, soient alloués pour répondre aux besoins de logements d'urgence, de logements de transition et de logements supervisés (qui font tous partie de l'« éventail des services de logement » proposés dans le cadre de l'initiative fédérale). De cette somme, environ 12 millions de dollars devaient provenir des sources fédérales⁷⁰⁶.

Bien qu'aucune recommandation particulière n'ait été destinée au gouvernement fédéral, l'attribution d'une responsabilité non financière pour divers éléments du plan comprenait des ministères et organismes fédéraux, soit Développement des ressources humaines Canada, la SCHL, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et le Service correctionnel du Canada.

Un an plus tard, la Ville d'Edmonton élaborait sa propre stratégie de logement pour les personnes à faible revenu et ayant des besoins spéciaux pour la période 2001–2011 (« Low-Income and Special Needs Housing Strategy, 2001-2011 »), en se fondant sur cinq principes, c'est-à-dire l'accès au logement, la coordination municipale, la consultation auprès des intervenants, l'exécution de programmes et la responsabilité de financement partagée. En particulier, le rapport demandait que les fonds des gouvernements fédéral et provincial « fournissent suffisamment d'unités d'habitation en bon état et à coût abordable aux ménages à faible revenu [et] un revenu adéquat pour les ménages ainsi que les services de soutien nécessaire⁷⁰⁷ ». En élaborant ses stratégies, notamment en ce qui a trait à l'accès accru à des logements décents et abordables, le rapport soulignait de nouveau l'importance de la

⁷⁰³ Ville d'Edmonton, Community Services Department, *Affordable Housing Update*, 14 décembre 2004, p. 2, <http://webdocs.edmonton.ca/OcctopusDocs/Public/Complete/REPORTS/CC/Elected-1995/2005-07-05/2005CLR002att2.doc>, consulté le 5 mai 2009.

⁷⁰⁴ Edmonton Joint Planning Committee on Housing, *Edmonton Community Plan on Homelessness, 2002-2003*, novembre 2000.

⁷⁰⁵ *Ibid.*, p. 72.

⁷⁰⁶ *Ibid.*, p. 41.

⁷⁰⁷ Ville d'Edmonton, *Building Together: The City of Edmonton Low-Income and Special Needs Housing Strategy 2001 – 2001 – Principles and Strategy Statements, 2002*, p. 3, <http://www.edmonton.ca/CommPeople/BuildingTogether.pdf>, consulté le 5 mai 2009. [traduction]

participation des gouvernements fédéral et provincial « aux lois, aux politiques et au financement afin de répondre aux besoins cernés en matière de logement et d'itinérance⁷⁰⁸ ».

L'année suivante, un groupe de travail sur le logement abordable (Task Force on Affordable Housing), présidé par le maire, publiait son rapport circonstanciel, qui mettait l'accent sur les options destinées à stimuler la construction de nouveaux logements locatifs à tout niveau de location ainsi que sur les mesures visant à encourager l'augmentation de l'offre de logements locatifs à prix abordable⁷⁰⁹. Rédigé dans le cadre des ententes bilatérales fédérales-provinciales sur le logement qui faisaient partie de l'initiative de partenariat en matière de logement abordable, le rapport indiquait que la mise en œuvre de ses recommandations à court terme dépendrait de ce financement. Le rapport révélait également que les frais pour la construction de logements locatifs constituaient un obstacle important à l'offre de logements locatifs à prix abordable, dont la moitié servaient à payer la TPS fédérale et les droits d'assurance hypothécaire imposés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement⁷¹⁰.

En particulier, le rapport approuvait et réitérait les recommandations présentées au gouvernement fédéral par un groupe de travail de l'Ontario, qui lui demandait de modifier les politiques et programmes touchant la taxe sur les produits et services (TPS) et le traitement des gains en capital⁷¹¹.

En 2005, l'Edmonton Joint Planning Committee on Housing (comité mixte de planification sur le logement d'Edmonton), qui a élaboré la première stratégie sur l'itinérance, publiait un rapport destiné à lutter contre l'itinérance et à répondre aux besoins en matière de services de logement et de services de soutien à Edmonton jusqu'en 2009. Le rapport présentait des recherches détaillées sur les besoins actuels et prévus liés à ces trois secteurs et établissait les priorités des écarts cernés : répondre aux besoins en matière de logement à court terme puis à long terme, et mettre en place des programmes de prévention⁷¹².

Outre les initiatives des gouvernements fédéral et provincial en matière de logement mises sur pied à cette époque, le rapport demandait des fonds auprès de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, du Programme des Autochtones sans abri en milieu urbain et d'autres éléments de l'Initiative nationale pour les sans-abri⁷¹³.

En 2005, le conseil municipal d'Edmonton a élaboré le plan intitulé « Cornerstones: Edmonton's Plan for Affordable Housing, 2006 – 2011 », qui demandait la collaboration entre tous les ordres de gouvernement et d'autres partenaires communautaires en vue d'accroître le revenu et les mesures de soutien des personnes ayant besoin d'un abri de

⁷⁰⁸ *Ibid.*, p. 4. [traduction]

⁷⁰⁹ Edmonton Task Force on Affordable Housing, *Improving Opportunities for Affordable Housing in Edmonton*, Ville d'Edmonton, février 2003, p. ii, http://www.edmonton.ca/for_residents/CommPeople/ETFABHBackground.pdf, consulté le 5 mai 2009.

⁷¹⁰ *Ibid.*, p. 7.

⁷¹¹ *Ibid.*, p. 9.

⁷¹² Edmonton Joint Planning Committee on Housing, *Community Plan: Edmonton Community Plan on Housing and Support Services: 2005-2009*, janvier 2005, p. 19, [http://intraspec.ca/Edmonton_CommunityPlan\(web\).pdf](http://intraspec.ca/Edmonton_CommunityPlan(web).pdf), consulté le 5 mai 2009.

⁷¹³ *Ibid.*, p. 31.

secours et d'un logement de transition et de construire 2 500 nouveaux logements à long terme⁷¹⁴. La Ville s'est engagée à jouer un rôle de défenseur d'intérêts particuliers auprès des gouvernements fédéral et provincial aux fins de revenu et de mesures de soutien et était appelée à assumer un rôle plus actif pour répondre aux objectifs fixés en matière de logement⁷¹⁵.

Pour mettre en œuvre ce plan, la Ville a établi un certain nombre de programmes de subventions, chacun ayant un objectif défini : construction de logements abordables à long terme; achat du stock existant de logements abordables; réduction de la taxe municipale pour compenser certains des coûts associés à la construction de logements abordables; construction de logements secondaires; ou mise à l'essai des programmes de supplément de loyer⁷¹⁶.

En janvier 2009, l'Edmonton Committee to End Homelessness publiait son plan décennal pour éliminer l'itinérance à Edmonton. Le Comité était composé de membres du personnel de la Ville, ainsi que de dirigeants communautaires et de chefs d'entreprise, d'organismes locaux, de conseillers municipaux, de fonctionnaires provinciaux et de groupes confessionnels⁷¹⁷. Le Comité comprenait également des fonctionnaires fédéraux⁷¹⁸.

Ses cinq objectifs étaient de fournir des options de logement permanent aux sans-abri; de veiller à offrir le nombre approprié de logements abordables; de fournir des refuges provisoires; de prévenir l'itinérance; et d'établir un processus de gouvernance et de mise en œuvre pour le plan⁷¹⁹. Comme pour les plans précédents, ce plan demandait des engagements au chapitre des politiques et du financement de la part des gouvernements fédéral et provincial pour permettre d'atteindre les objectifs à court et à plus long termes⁷²⁰. Le plan ne comportait aucune autre exigence ou recommandation particulière pour le gouvernement fédéral.

Stratégies de lutte contre l'itinérance

L'investissement de fonds fédéraux dans la lutte contre l'itinérance exigeait l'élaboration de plans locaux en la matière. La présente section donne plus de précisions sur certains de ces plans qui ont largement dépassé les exigences minimales du programme.

⁷¹⁴ Ville d'Edmonton, *Cornerstones: Edmonton's Plan for Affordable Housing, 2006 – 2011*, approuvé par le Conseil le 19 juillet 2005, p. 1, document fourni par le bureau du directeur municipal d'Edmonton, le 5 mai 2009.

⁷¹⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁷¹⁶ Ville d'Edmonton, *Cornerstones*, http://www.edmonton.ca/for_residents/emergency_services/cornerstones.aspx, consulté le 5 mai 2009.

⁷¹⁷ Edmonton Committee to End Homelessness, *A Place to Call Home: Edmonton's 10-Year Plan to End Homelessness*, janvier 2009, p. 4-5, http://www.endedmontonhomelessness.com/docs/report_NoSpreads_ForWebDownload_jan26-2009.pdf, consulté le 5 mai 2009.

⁷¹⁸ *Ibid.*, p. 66–67.

⁷¹⁹ *Ibid.*, p. 9.

⁷²⁰ *Ibid.*, p. 47.

Calgary

À Calgary, par exemple, un comité multisectoriel communautaire visant à mettre fin à l'itinérance a dévoilé son plan décennal pour atteindre cet objectif, et mis en place une fondation chargée de sa mise en œuvre⁷²¹.

Le plan s'inspire d'idées et de programmes qui ont été mis à l'essai sur le terrain, qui sont fondés sur des preuves et qui sont intégrés dans des plans décennaux semblables à ceux mis sur pied dans des villes américaines comme New York, Portland et Denver. Grâce au soutien précoce et solide de la Ville de Calgary⁷²², le plan a respecté le modèle « priorité au logement » en créant de nouvelles « possibilités de logement abordable » et en veillant à la mise en place des mesures de soutien nécessaires⁷²³.

La vision du plan a été définie comme suit par le Calgary Committee to End Homelessness :

[D']ici 2018, tous les sans-abri de Calgary auront accès à un logement sûr, décent et abordable ainsi qu'aux ressources et mesures de soutien nécessaires pour leur permettre d'y habiter de façon continue. Notre but est d'offrir un plan qui permettra non seulement de mettre fin à l'itinérance, mais de le faire aussi économiquement que possible⁷²⁴.

Le plan s'est fixé comme cible de créer 11 000 logements abordables d'ici 10 ans. Les principaux objectifs du plan sont les suivants :

- éliminer l'itinérance des familles d'ici deux ans;
- retirer 50 % des lits d'hébergement d'urgence de Calgary d'ici cinq ans;
- viser une réduction de 85 % de la population de sans-abri chroniques d'ici cinq ans;
- éliminer complètement l'itinérance chronique d'ici sept ans;
- réduire le séjour moyen maximal passé dans les refuges d'urgence à moins de sept jours d'ici la fin de 2018⁷²⁵.

Ses mécanismes comprennent la construction de nouveaux logements abordables, qui inclut la création de logements secondaires et de logements pour étudiants⁷²⁶.

⁷²¹ Calgary Committee to End Homelessness, *Calgary's 10 Year Plan to End Homelessness*, janvier 2008, <http://www.calgaryhomeless.com/files/pdf/Calgary's%2010%20Year%20Plan.pdf>, consulté le 27 avril 2009.

⁷²² *Homelessness: From Prevention to Cure - A 10-Year Plan to End Homelessness in Calgary*, site Web de la Ville de Calgary, http://www.calgary.ca/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_2_428245_0_0_18/Homelessness+From+Prevention+to+Cure+.htm, consulté le 4 mai 2009.

⁷²³ Calgary Committee to End Homelessness, *Calgary's 10 Year Plan to End Homelessness*, p. 7.

⁷²⁴ *Ibid.*, p. 5.

⁷²⁵ *Ibid.*

⁷²⁶ *The City of Calgary 2008 Annual Report*, 31 décembre 2008,

http://www.calgary.ca/docgallery/bu/finance/reports/2008/annual_report_2008.pdf, consulté le 1^{er} mai 2009.

D'après le taux de croissance actuel de la population de sans-abri, le Comité a estimé le coût total lié à la « gestion » de l'itinérance à 9 millions de dollars au cours de la prochaine décennie. Au moyen d'investissements à un stade précoce et aux économies directes et indirectes, le plan devrait permettre d'atteindre des économies cumulatives de 3,6 millions de dollars d'ici la fin de la période de dix ans⁷²⁷.

Le rapport contenait des recommandations particulières en matière de politique publique au gouvernement fédéral. Il signalait notamment la nécessité d'obtenir des engagements financiers à plus long terme et des incitatifs fiscaux pour encourager la construction de logements locatifs. La Calgary Homeless Foundation prévoyait travailler avec des spécialistes locaux, la Ville de Calgary et le gouvernement de l'Alberta pour élaborer des recommandations particulières concernant ces idées de politique fiscale.

En janvier 2009, la Calgary Homelessness Foundation a communiqué les progrès réalisés jusqu'à présent, soulignant qu'« environ 1 100 logements abordables possibles se trouvant à divers stades de développement avaient été ciblés à la fin du troisième trimestre⁷²⁸ ».

La Ville de Calgary elle-même, dans le cadre d'une stratégie visant à lutter contre l'itinérance approuvée par le conseil quatre ans plus tôt, a rendu les trois gouvernements responsables de l'itinérance, et décidé d'axer ses efforts sur la prévention⁷²⁹.

Vancouver

Vancouver est régie par la Ville de Vancouver et le district régional du Grand Vancouver, qui ont tous deux participé à l'élaboration de stratégies locales. La Ville de Vancouver a élaboré des stratégies sur l'itinérance en 2005 et le district régional du Grand Vancouver a élaboré des stratégies sur le même sujet en 2001 (mises à jour en 2003) ainsi que sur le logement abordable en 2007.

Par ordre chronologique, le Regional Homelessness Plan for Greater Vancouver (plan régional de lutte contre l'itinérance pour la région de Vancouver), fruit d'un comité multisectoriel composé d'intervenants du gouvernement, d'organismes communautaires et d'organismes de service, a été élaboré dans le cadre de l'Initiative nationale pour les sans-abri du gouvernement fédéral et, en particulier, de l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC)⁷³⁰. Conformément aux cadres établis de l'IPAC à cette époque-là, le plan mettait l'accent sur l'ensemble complet de mesures de soutien offertes aux sans-abri vivant dans les rues, allant des logements d'urgence aux logements de transition, en passant

⁷²⁷ Calgary Committee to End Homelessness.

⁷²⁸ Calgary Homelessness Foundation, « Third quarter 2008 ends with more achievements on ending homelessness », communiqué du 29 janvier 2009, p. 7,

http://www.calgaryhomeless.com/files/pdf/NR_QR3_Jan%2029%2009%20FINAL.pdf, consulté le 27 avril 2009. [traduction]

⁷²⁹ Ville de Calgary, *Homelessness Strategy (Policy)*, 1^{er} septembre 2004,

http://www.calgary.ca/docgallery/bu/cns/homelessness/cc_homelessness_strategy-04.pdf, consulté le 4 mai 2009.

⁷³⁰ Social Planning and Research Council (SPARC) of British Columbia, *3 Ways Home: Regional Homelessness Plan for Greater Vancouver – Update: 2003*, p. 4, <http://ir.lib.sfu.ca/retrieve/3616/Chodarr0263.pdf>, consulté le 4 mai 2009.

par les logements supervisés et les logements autonomes⁷³¹. Le plan était basé sur trois éléments clés : logement abordable, revenu adéquat et services de soutien⁷³².

La mise à jour de 2003 du plan régional faisait état de progrès considérables :

Au cours des trois dernières années, 76 projets, au total, ont obtenu des fonds par l'entremise des processus de l'IPAC. La majorité des projets ont établi des partenariats avec d'autres bailleurs de fonds, de sorte que le montant total du financement de l'IPAC avait presque doublé à la fin des trois premières années. Au total, une somme de plus de 30 millions de dollars du financement de l'IPAC a été versée par l'intermédiaire des processus régionaux de planification relative à l'itinérance chez les Autochtones et chez les jeunes. Des fonds supplémentaires de 22 millions de dollars ont été fournis par d'autres bailleurs de fonds, y compris le gouvernement provincial, les administrations municipales, les autorités en matière de santé, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, les fondations privées et d'autres organismes⁷³³.

Ses objectifs spécifiques demeurent les mêmes : amélioration de l'éventail des services de logement et de soutien; création et maintien d'un ensemble de services de logement; promotion d'un revenu adéquat pour les ménages; promotion de la prestation de services de soutien; et soutien aux sous-régions de la région de Vancouver pour répondre aux besoins locaux⁷³⁴. L'analyse contenue dans le rapport déterminait des écarts dans certaines sous-populations ainsi que dans des sous-régions, y compris la Ville de Vancouver.

À la suite d'un recensement des sans-abri effectué en 2005, le conseil municipal de Vancouver a demandé au personnel d'élaborer un plan d'action pour mettre fin à l'itinérance, de « déterminer les mesures que la Ville, d'autres ordres de gouvernement, la communauté et le monde des affaires pourraient prendre pour mettre fin à l'itinérance⁷³⁵ ». En avril de la même année, le conseil municipal adoptait un plan destiné à trouver un toit aux personnes qui sont sans abri et à réduire le nombre de personnes qui risquent de le devenir.

Le plan cernait les trois mêmes composantes que celles signalées dans le plan régional : revenu, logement et services de soutien. En particulier, une priorité clé a été désignée pour chacune de ces composantes :

- sa priorité en matière de revenu visait à réduire les obstacles auxquels sont confrontés les sans-abri pour obtenir de l'aide sociale;
- sa priorité en matière de logement visait à créer 3 200 logements subventionnés;

⁷³¹ *Ibid.*, p. 16–17.

⁷³² *Ibid.*, p. 15.

⁷³³ *Ibid.*, p. 8.

⁷³⁴ *Ibid.*, p. 18.

⁷³⁵ Michelle Patterson et Julian Somers, *Housing and Support for Adults with Severe Addictions and/or Mental Illness in British Columbia*, Centre for Applied Research in Mental Health & Addiction, octobre 2007, p. 28, http://www.health.gov.bc.ca/library/publications/year/2007/Housing_Support_for_MHA_Adults.pdf, consulté le 4 mai 2009.

- sa priorité en matière de services de soutien visait à augmenter les services de toxicomanie et de santé mentale⁷³⁶.

Les 86 recommandations du plan découlant de ces priorités, si celui-ci était mis en œuvre, devaient être en mesure « d'éliminer l'itinérance d'ici dix ans⁷³⁷ ».

En novembre 2007, le district régional du Grand Vancouver approuvait sa stratégie de logement abordable, qui établissait des « défis cruciaux en matière de logement » : demande de logements locatifs et de logements de propriétaires-occupants abordables; faibles taux d'inoccupation; faibles niveaux d'offre de nouveaux logements locatifs; perte de logements locatifs existants; augmentation des écarts socioéconomiques entre les locataires et les propriétaires; et « augmentation de la fréquence et de la durée de l'itinérance dans l'ensemble de la région⁷³⁸ ».

Ses objectifs étaient les suivants : « accroître l'offre et la diversité de logements à coût abordable; [...] éliminer l'itinérance dans l'ensemble de la région; [...] et] répondre aux besoins des locataires à faible revenu⁷³⁹ ». Chaque objectif était apparié à des stratégies et à des objectifs particuliers devant comprendre des applications spécifiques des mesures fiscales, des mesures réglementaires, des activités d'éducation et de défense des droits et la prestation de services directs. Enfin, des mesures devant être prises par le district régional du Grand Vancouver, les municipalités dans la région, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral étaient répertoriées sous chaque objectif. Ces mesures sont indiquées ci-dessous, dans le cadre de leurs objectifs connexes.

En ce qui a trait à l'augmentation de l'offre et de la diversité des « logements à coût abordable », les recommandations faites au gouvernement fédéral visaient à répondre à la demande de la FCM de mettre en œuvre une stratégie nationale pour le logement abordable et, lorsque possible et approprié dans le contexte de planification locale, de permettre de construire des logements abordables sur les terrains appartenant au gouvernement fédéral⁷⁴⁰.

En ce qui concerne l'objectif d'éliminer l'itinérance dans l'ensemble de la région, le rapport demandait au gouvernement fédéral d'offrir un soutien financier accru pour régler le problème de l'itinérance⁷⁴¹.

En décembre 2008, la Ville de Vancouver a mis sur pied une Homeless Emergency Action Team (HEAT) (équipe d'intervention d'urgence visant à lutter contre l'itinérance), présidée par le maire. L'équipe avait 90 jours pour « déterminer des mesures immédiates que la Ville et ses partenaires pourraient prendre pour trouver un refuge sûr et sécuritaire aux sans-abri

⁷³⁶ City of Vancouver Housing Centre, *Homelessness Action Plan*, Ville de Vancouver, 2005, p. 6-7, <http://intraspec.ca/hap05jun.pdf>, consulté le 4 mai 2009.

⁷³⁷ Patterson et Somers (2007), p. 28. [traduction]

⁷³⁸ District régional du Grand Vancouver, *Affordable Housing Strategy*, 2007, p. 1, <http://www.metrovancouver.org/planning/development/housingdiversity/AffordableHousingStrategyDocs/AdoptedMetroVancAffordHousStrategyNov302007.pdf>, consulté le 23 avril 2009.

⁷³⁹ *Ibid.*, p. 3. [traduction]

⁷⁴⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁷⁴¹ *Ibid.*, p. 7.

pendant l'hiver⁷⁴² ». Cette équipe s'est attachée à trouver des installations qui pourraient être ouvertes temporairement afin d'offrir un abri aux personnes itinérantes qui en ont instamment besoin. Cette initiative a été financée conjointement par les administrations municipales, le gouvernement provincial, les églises et les fondations privées.

Ces lits d'hébergement devaient fermer à la fin mars 2009, bien que des fonds étaient disponibles pour un mois additionnel au besoin; le financement a depuis été prolongé jusqu'à juin 2009⁷⁴³. En avril 2009, la Ville de Vancouver a examiné et approuvé un plan de logement provisoire pour réduire l'itinérance intitulé « Interim Housing Plan to Reduce Homelessness: Strategic Partnership Proposal City-Province-Private Sector ». Ce plan établissait un objectif de 550 logements temporaires additionnels pour l'hiver suivant et demandait au gouvernement provincial de financer un peu plus de la moitié des coûts, la Ville et le secteur privé représentant les autres bailleurs de fonds pour le reste du budget de plus de 50 millions de dollars⁷⁴⁴.

Pour répondre aux besoins des locataires à faible revenu, la stratégie de logement abordable du Grand Vancouver demande au gouvernement fédéral d'encourager la construction de logements locatifs au moyen de mesures fiscales, d'en accroître le financement et d'améliorer le PAREL de manière à faciliter l'accès aux fonds qu'il fournit⁷⁴⁵.

Toronto

La Ville de Toronto a établi son plan Streets to Homes (de la rue à un logement) lors d'une séance du Conseil tenue en février 2005 dans le but d'« aider [...] les sans-abri qui vivent dans la rue à obtenir un endroit plus sûr où dormir et à se trouver un logement à long terme⁷⁴⁶ ». En 2007, le plan a été décrit comme « le plan de Toronto pour mettre fin à l'itinérance⁷⁴⁷ ». Comme l'ont entendu les membres du Comité au printemps 2008, ce plan repose également sur une approche « priorité au logement », et son enquête après emménagement de 2007 réalisée auprès des anciens bénéficiaires de ce plan a révélé des résultats remarquables :

Les conclusions ont fourni des preuves détaillées que les sans-abri à qui on offre un toit peuvent garder leur logement si les mesures de soutien appropriées sont en place, et ont également donné les points de vue des clients sur le processus de logement, les services de soutien qu'ils reçoivent et les changements liés à un éventail d'indicateurs de la qualité de vie.

⁷⁴² Ville de Vancouver, *Update on Homeless Emergency Action Team (HEAT)*, janvier 2009, http://vancouver.ca/heat/mayors_update_jan22_2009.htm, consulté le 4 mai 2009. Les renseignements concernant ce programme sont tirés de cette source, à moins d'indications contraires. [traduction]

⁷⁴³ Ville de Vancouver, « Interim Housing Plan to Reduce Homelessness: Strategic Partnership Proposal City-Province-Private Sector », une présentation au conseil municipal, 7 avril 2009, diapositive 4, <http://vancouver.ca/commsvcs/housing/pdf/09apr7interimhousingplan.pdf>, consulté le 4 mai 2009.

⁷⁴⁴ *Ibid.*, diapositive 11.

⁷⁴⁵ District régional du Grand Vancouver, p. 9.

⁷⁴⁶ Toronto City Clerk, *From the Street into Homes: A Strategy to Assist Homeless Persons Find Permanent Housing*, adopté par le conseil municipal en février 2005, http://www.toronto.ca/housing/pdf/2005_02-001_pfc_screen.pdf, consulté le 4 mai 2009.

⁷⁴⁷ Toronto Shelter, Support and Housing Administration, *Home is where it start*, brochure sur le programme Streets to Homes, 2007, <http://intraspec.ca/s2h-brochure.pdf>, consulté le 4 mai 2009. [traduction]

Les conclusions ont révélé que la grande majorité d'entre eux étaient satisfaits de leur logement et qu'ils ont constaté des améliorations dans pratiquement tous les indicateurs de la qualité de vie. L'étude a aussi montré que, bien que la transition pour passer de la rue à un logement ne soit pas facile, les mesures de suivi offertes par le programme Streets to Homes les aident à garder leur logement⁷⁴⁸.

Une deuxième analyse des résultats de l'enquête indique que les résultats ont été surestimés dans le cadre de ce rapport, mais les résultats globaux n'en demeurent pas moins positifs⁷⁴⁹.

Ultérieurement en 2008, le programme Streets to Homes a été reconnu par la SCHL comme une des « pratiques prometteuses » dans le secteur des logements abordables⁷⁵⁰.

Ottawa

Le premier plan d'action sur l'itinérance de la Ville d'Ottawa a été élaboré en 1999, dans le but de mettre fin à l'itinérance⁷⁵¹. Ce premier plan d'action a été suivi d'un plan pour la période 2002–2005⁷⁵², dont les progrès réalisés ont été signalés dans le plan subséquent qui couvrait la période 2005–2008⁷⁵³. Par exemple, le rapport de 2005 indiquait les réalisations obtenues dans les trois années précédentes qui comprenaient la construction de plus de 300 nouveaux logements abordables (y compris le financement dans le cadre de l'initiative IPAC), la création d'un Réseau de prévention de perte de logement et une plus grande collaboration entre les partenaires communautaires pour lutter contre l'itinérance⁷⁵⁴. En plus de reconnaître l'engagement de la Ville envers l'élaboration d'une stratégie de logement⁷⁵⁵, le plan 2005–2008 demandait que la Ville d'Ottawa « intervienne auprès des gouvernements fédéral et provincial afin d'obtenir de meilleures politiques de logement social, d'immigration, de santé et de soutien du revenu pour prévenir et résoudre la question des sans-abri⁷⁵⁶ ».

⁷⁴⁸ Laurel Raine et Tricia Marcellin, *What Housing First Means for People: Results of Streets to Homes 2007 Post-Occupancy Survey*, Toronto Shelter, Support and Housing Administration, p. 1, <http://www.toronto.ca/housing/pdf/results07postocc.pdf>, consulté le 4 mai 2009.

⁷⁴⁹ Nick Falvo, *Homelessness, Program Responses and an Assessment of Toronto's Streets to Homes Program*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2009.

⁷⁵⁰ Ville de Toronto, « Streets to Homes innovation honoured by national housing agency », communiqué, 4 novembre 2008, <http://wx.toronto.ca/inter/it/newsrel.nsf/7017df2f20edbe2885256619004e428e/ef1bba120bc75055852574f7005b9f91?OpenDocument>, consulté le 4 mai 2009.

⁷⁵¹ Joyce Potter et coll., *Priorité aux citoyens : Plan d'action communautaire 2006-2008 pour prévenir et résoudre la question des sans-abri à Ottawa en vue de créer "une ville sans itinérance"*, préparé pour l'Équipe de renforcement de la capacité communautaire, novembre 2005, p. 3, http://www.ottawa.ca/residents/housing/homelessness/action_plan/homelessness_fr.pdf, consulté le 4 mai 2009.

⁷⁵² Ville d'Ottawa, *Stratégie du logement à prix abordable*, Rapport au Comité de la santé, des loisirs et des services sociaux, janvier 2002, <http://ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/hrssc/2002/02-21/ACS2002-PE0-HOU-0001.htm>, consulté le 4 mai 2009.

⁷⁵³ Potter et coll., p. 18.

⁷⁵⁴ *Ibid.*, p. 17–18.

⁷⁵⁵ *Ibid.*, p. 17.

⁷⁵⁶ *Ibid.*, p. 42.

La stratégie de logement promise, lancée en septembre 2007, établissait trois grandes orientations conformément aux objectifs stratégiques plus vastes de la Ville : « construire des collectivités saines, englobantes et viables; promouvoir et conserver les logements abordables; [et] répondre aux besoins de soutien au logement⁷⁵⁷ ».

En outre, Chacune des trois orientations est appuyée par des énoncés stratégiques. Ces stratégies indiquent quelles mesures seront entreprises en priorité lors de la mise en place de la Stratégie du logement de la Ville⁷⁵⁸.

S'il est vrai que les recommandations visent surtout les administrations municipales et d'autres intervenants locaux, le rapport souligne l'importance du financement des gouvernements fédéral et provincial⁷⁵⁹.

Le rapport recommande aux gouvernements fédéral et provincial d'élaborer « un cadre complet et intégré de politiques, de programmes et d'outils publics, qui fait la promotion du contrôle local de l'élaboration et de la mise en place de politiques⁷⁶⁰ » et décrit les mesures particulières que devrait prendre le gouvernement fédéral, notamment d'améliorer le traitement fiscal des dépenses liées à la construction de logements locatifs, de prolonger les périodes de financement, et de faire du PAREL un programme permanent⁷⁶¹.

D'autres recommandations plus générales demandent au gouvernement fédéral de fournir un « financement récurrent et suffisant » pour les services de logement et de soutien au logement, ainsi que des allocations destinées à offrir une souplesse accrue au niveau local.

⁷⁵⁷ Ville d'Ottawa, *Stratégie du logement de la Ville 2007 à 2012*, septembre 2007, p. iv, http://www.ottawa.ca/residents/housing/housing_strategy/city_housing_strategy_fr.pdf, consulté le 23 avril 2009.

⁷⁵⁸ Ville d'Ottawa, « Aperçu de la Stratégie du logement de la Ville », *Stratégie du logement de la Ville 2007 à 2012*, http://www.ottawa.ca/residents/housing/housing_strategy/strategy_overview_fr.html.

⁷⁵⁹ *Ibid.*, p. 27.

⁷⁶⁰ *Ibid.*, p. 39.

⁷⁶¹ *Ibid.*, p. 44-45.

Annexe 6 – Liste des recommandations

Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral ait pour objectif fondamental en matière de lutte contre la pauvreté de faire sortir les Canadiens de la pauvreté au lieu de les aider à mieux y vivre, dans le cadre des programmes visant à enrayer la pauvreté et l'itinérance, et qu'il collabore avec les provinces et les territoires pour qu'ils adoptent un objectif semblable.

Recommandation 2

Le Comité recommande que les gouvernements provinciaux relèvent les limites actuelles sur l'avoir des personnes admissibles pendant les six à douze premiers mois, afin de permettre aux gens qui bénéficient de l'aide sociale sur une courte période de garder les ressources dont ils ont besoin pour se réintégrer au marché du travail et rétablir leur situation financière.

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral modifie tous ses programmes de sécurité du revenu, tels que l'assurance-emploi, afin de mieux protéger les Canadiens des ménages à faible revenu qui sont sans revenu pendant de courtes périodes.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fixe avec les provinces l'objectif voulant que les personnes et les familles, peu importe les motifs de leurs besoins, reçoivent un revenu total correspondant au moins au seuil de faible revenu après impôt.

Recommandation 5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral publie d'ici le 31 décembre 2010 un livre vert qui présentera les coûts et les avantages des mesures actuelles de soutien du revenu et de différentes options visant à réduire et à éliminer la pauvreté, y compris un revenu annuel de base fondé sur un impôt négatif, ainsi qu'une évaluation détaillée des projets pilotes concernant un revenu de base qui ont été menés au Nouveau-Brunswick et au Manitoba.

Recommandation 6

Pour démontrer que le gouvernement fédéral s'engage à établir un salaire minimum adéquat, le Comité recommande qu'il rétablisse un salaire minimum fédéral de 10 \$ l'heure, indexé en fonction de l'Indice des prix à la consommation, et qu'il exige de ses fournisseurs de biens et de services qu'ils versent à leurs employés un salaire au moins équivalent.

Recommandation 7

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral établisse un nouveau programme offrant une protection contre les pertes de revenu dues à l'interruption prolongée d'un emploi aux personnes qui ne sont pas visées par la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Recommandation 8

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur l'assurance-emploi* pour que les travailleurs qui perdent leur emploi après de longs états de service puissent toucher

des prestations sur une plus longue période et pour que la période de prestations prolongée ne soit pas fondée uniquement sur les taux de chômage régionaux.

Recommandation 9

Le Comité recommande que le délai de carence de deux semaines établi pour les prestations d'assurance-emploi soit supprimé dans le cas des personnes qui prennent un congé pour raisons familiales ou parentales financé par le régime d'assurance-emploi.

Recommandation 10

Le Comité recommande que le gouvernement remanie le régime d'assurance-emploi pour qu'il permette des ajustements en fonction des ralentissements économiques prévus au lieu de tenir compte uniquement de l'expérience récente.

Recommandation 11

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral modifie le régime d'assurance-emploi de façon à rendre les travailleurs autonomes admissibles aux prestations parentales; les cotisations seraient semblables à celles qui sont versées par les salariés admissibles.

Recommandation 12

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente la durée des prestations de maladie du régime d'assurance-emploi pour qu'elle s'établisse à 50 semaines au fil du temps afin que les personnes admissibles qui ont une maladie ou une incapacité de moyenne durée reçoivent un soutien approprié.

Recommandation 13

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral envisage le rétablissement de la pratique fondée sur les antécédents des employeurs dans tout projet de remaniement ou de réforme du régime d'assurance-emploi.

Recommandation 14

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral donne accès à la formation financée par l'AE aux personnes qui ont cotisé au régime au fil du temps, mais qui ne sont pas admissibles aux prestations.

Recommandation 15

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral voie à ce que la formation financée par le régime d'AE englobe les cours de langue avancés ainsi que la formation permettant aux personnes qui ont acquis des titres de compétence à l'étranger de les faire reconnaître au Canada.

Recommandation 16

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral coordonne à l'échelle nationale l'élaboration d'une initiative fédérale-provinciale sur l'apprentissage des jeunes enfants.

Recommandation 17

Le Comité recommande que les programmes de financement et les allocations offerts par le gouvernement fédéral mettent en valeur et soutiennent des initiatives qui permettent de maintenir les enfants des milieux défavorisés à l'école, notamment de bons programmes d'orientation efficaces, d'activités parascolaires, des clubs de devoirs et des centres pour les jeunes.

Recommandation 18

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, encourage et soutienne des mesures propres à réduire le taux de décrochage scolaire, notamment l'établissement d'objectifs et de délais et la production régulière de rapports de situation.

Recommandation 19

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec le Conseil des ministres de l'Éducation, encourage et soutienne des mesures propres à contrer le taux de décrochage des élèves autochtones, tant dans les réserves qu'hors réserve, notamment l'établissement d'objectifs et de délais et la production régulière de rapports de situation.

Recommandation 20

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral suive de près les nouveaux programmes d'aide financière aux étudiants des établissements postsecondaires et fasse rapport sur leur efficacité en présentant notamment des comparaisons entre leurs effets sur la capacité financière et l'endettement et ceux des programmes qu'ils ont remplacés.

Recommandation 21

Pour accroître la représentation des membres à faible revenu de certains groupes, à savoir les Autochtones et les personnes handicapées, parmi les étudiants du niveau postsecondaire, le Comité recommande que le gouvernement fédéral offre un soutien fiscal supplémentaire pour l'éducation postsecondaire à ces étudiants et à leurs familles.

Recommandation 22

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral assure un soutien financier solide aux programmes d'alphabétisation des adultes et des familles, en accordant une attention toute particulière aux groupes surreprésentés parmi ceux qui n'ont pas terminé leurs études secondaires.

Recommandation 23

Le Comité recommande que les gouvernements fédéral et provinciaux modifient de concert les programmes de sécurité du revenu actuels en vue de garantir le financement de la formation pendant assez longtemps pour que les individus qui y participent puissent trouver des emplois sûrs offrant une rémunération raisonnable.

Recommandation 24

Le Comité recommande que, dans toutes les ententes sur le marché du travail, nouvelles ou reconduites, le gouvernement fédéral réserve aux personnes handicapées un pourcentage des places disponibles dans les cours de formation (ce pourcentage correspondant au pourcentage fixé comme objectif dans le cadre du programme d'équité en matière d'emploi au sein de la fonction publique fédérale).

Recommandation 25

Le Comité recommande que, dans toutes les ententes sur le marché du travail, nouvelles ou reconduites, les immigrants soient clairement désignés comme groupe cible des programmes de formation, notamment des programmes de formation linguistiques et autres qui visent à réduire les obstacles à l'accès au marché du travail.

Recommandation 26

Conscient de l'incidence de la pauvreté sur la santé, le Comité recommande que le gouvernement fédéral donne des instructions aux organismes centraux pour qu'ils affectent les ressources nécessaires pour prévenir et contrer les résultats négatifs de la pauvreté et du chômage sur la santé.

Recommandation 27

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral collabore avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec d'autres intervenants afin d'élaborer un régime national d'assurance-médicaments à partir de ce qui existe déjà dans quelques provinces.

Recommandation 28

Conscient de l'importance des contextes locaux pour déterminer et mettre en œuvre des programmes visant à réduire la pauvreté, le Comité recommande que les politiques fédérales soutiennent le secteur bénévole local et les organismes municipaux en tant que partenaires actifs dans la conception et l'exécution des initiatives fédérales à l'échelon communautaire.

Recommandation 29

Pour soutenir plus facilement les approches et les solutions locales aux problèmes socioéconomiques complexes, le Comité recommande que le gouvernement fédéral conclue d'autres accords de développement urbain avec les autorités provinciales et municipales, de concert avec les dirigeants communautaires et conformément aux priorités.

Recommandation 30

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral institue un fonds permettant aux groupes surreprésentés parmi les personnes vivant dans une pauvreté persistante de se faire représenter par des avocats dans les causes portant sur des atteintes alléguées aux droits de la personne.

Recommandation 31

Vu les obligations qu'impose au Canada les dispositions législatives concernant les droits internationaux de la personne et vu leur importance pour l'accès aux programmes et aux services voulus, le Comité recommande que le gouvernement fédéral fasse explicitement mention des obligations contenues dans les conventions internationales ratifiées par le Canada dans toutes les lois fédérales et modifications qui y sont apportées en ce qui concerne la pauvreté, le logement et l'itinérance.

Recommandation 32

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral analyse les différences dans les prestations selon le sexe lorsqu'il formule et met en œuvre de nouvelles mesures fiscales.

Recommandation 33

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente le Supplément de revenu garanti pour les aînés afin d'éviter que des ménages se situent sous le seuil de pauvreté, lequel correspond par définition au seuil de faible revenu, et que les gouvernements collaborent pour faire en sorte qu'une telle augmentation n'entraîne pas la perte de l'admissibilité aux subventions et services provinciaux et territoriaux offerts aux personnes âgées.

Recommandation 34

Conscient que la Prestation nationale pour enfants peut contribuer dans une large mesure à réduire la pauvreté infantile, le Comité recommande d'accroître cette prestation, progressivement et de manière prévisible, pour qu'elle s'établisse à 5 000 dollars (en dollars de 2009) d'ici 2012.

Recommandation 35

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte un calendrier à plus long terme de bonification de la Prestation fiscale pour le revenu de travail afin que le revenu des bénéficiaires atteigne au moins le seuil de faible revenu.

Recommandation 36

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, au même titre qu'il investit dans des projets d'infrastructure physique prêts à être mis en œuvre pour lutter contre la récession avec ses homologues provinciaux, investisse dans des projets d'infrastructure sociale prêts à être mis en œuvre, en particulier auprès d'organismes qui s'intéressent aux questions de logement, de sécurité du revenu et d'autres questions sociales et dont la capacité d'offrir des services peut être rapidement améliorée grâce à des investissements accrus et accélérés, effectués au moyen du Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

Recommandation 37

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prévoie un financement soutenu et adéquat dans le cadre de l'Initiative en matière de logement abordable afin d'accroître l'offre de logements abordables.

Recommandation 38

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral produise un livre blanc sur les mesures fiscales visant à appuyer la construction de logements locatifs en général et de logements locatifs abordables en particulier, ce qui comprend l'octroi de fonds, de terrains ou d'immeubles pour des logements à loyer modique.

Recommandation 39

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral clarifie le mandat de la Société immobilière du Canada Limitée de sorte que les terres fédérales excédentaires soient de préférence aménagées pour y accueillir des logements abordables et afin d'accélérer les processus de planification en vue de faciliter cet usage.

Recommandation 40

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral appuie le travail des promoteurs immobiliers sans but lucratif locaux et provinciaux en prévoyant un horizon à plus long terme pour les programmes de logement, de manière à tenir compte des cycles d'aménagement quinquennaux et des cycles de planification décennaux, et ce dans l'optique d'une planification aux niveaux local et provincial plus efficace.

Recommandation 41

Afin d'aider les locataires victimes de discrimination sur le marché de l'habitation, le Comité recommande que l'aide juridique en matière civile soit expressément mentionnée comme élément du Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

Recommandation 42

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral élargisse le Programme d'aide à la remise en état des logements à titre de programme permanent, qu'il en augmente les allocations budgétaires et qu'il modifie les conditions d'admissibilité afin de tenir compte des différences de coût des réparations selon les collectivités au Canada et des projets de conversion des logements en locations abordables.

Recommandation 43

Le Comité appuie l'utilisation de suppléments au loyer comme moyen de hâter l'accès à des logements abordables et il recommande que le gouvernement fédéral, aux côtés des autorités provinciales chargées du logement, d'associations privées de propriétaires fonciers et de fournisseurs de logements à but non lucratif, évalue l'incidence des allocations de logement transférables sur les loyers.

Recommandation 44

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux, les représentants des municipalités, les organismes des Premières nations et autres fournisseurs de logement, élabore une stratégie nationale de logement et de lutte contre l'itinérance qui comporterait :

- des priorités établies par et pour chaque province et territoire concernant les besoins existants en matière de logement abordable et sûr;
- un engagement financier sur 10 ans de la part du gouvernement fédéral, couplé à des engagements analogues des provinces et territoires qui recevront ces fonds;
- la présentation de rapports annuels sur l'affectation des fonds et, surtout, sur le nombre de personnes logées qui ne pouvaient se permettre un logement sûr sur le marché privé;
- un objectif précis, assorti de cibles et d'engagements financiers, pour répondre aux besoins en logement abordable des peuples autochtones vivant en milieu urbain;
- un processus simplifié et plus intégré pour la demande de fonds, commun à divers programmes liés au logement et financés au niveau fédéral;
- l'intégration de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, pourvue d'un mandat et d'un budget élargis, pour appuyer les plans locaux de logement et de lutte contre l'itinérance combinés et les initiatives s'y rattachant;
- une évaluation complète à la fin du cycle de 10 ans pour établir les réalisations et les lacunes restantes.

Recommandation 45

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral maintienne les fonds affectés à la lutte contre l'itinérance jusqu'à ce qu'une stratégie portant à la fois sur le logement et l'itinérance soit élaborée pour orienter ses investissements.

Recommandation 46

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les chercheurs en santé du pays, affecte des fonds pour la santé physique des sans-abri.

Recommandation 47

Le Comité recommande que la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance soit élargie de façon à jouer un rôle de coordination accru au sein de l'administration fédérale en mobilisant tous les ministères et organismes dont le mandat touche au logement et à l'itinérance, en particulier pour les groupes surreprésentés parmi les défavorisés.

Recommandation 48

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fournisse des stimulants financiers pour encourager les collectivités qui bénéficient déjà de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance à se baser sur un horizon de 10 ans pour modifier et renouveler leurs plans communautaires.

Recommandation 49

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prévoie encore le financement direct et le soutien continu des activités de recherche et de diffusion du savoir au sujet de l'approche fondée sur la priorité au logement afin d'éliminer l'itinérance.

Recommandation 50

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, à la prochaine réunion des ministres du Travail fédéral-provinciaux-territoriaux, prenne l'initiative d'encourager l'harmonisation des programmes provinciaux et territoriaux d'indemnisation des accidents du travail.

Recommandation 51

Le Comité reconnaît l'importance des services de soutien destinés aux personnes handicapées qui intègrent le marché du travail et sait qu'elles n'ont souvent plus accès à ces services quand elles commencent à toucher une rémunération. C'est pourquoi le Comité recommande que les gouvernements provinciaux et territoriaux continuent d'offrir les services de soutien aux personnes handicapées jusqu'à 12 mois après le début d'un emploi, et qu'ils négocient avec les employeurs la prestation de ces services pour une période indéterminée dans le cas de personnes à faible revenu.

Recommandation 52

Le Comité recommande que le gouvernement rende le crédit d'impôt pour personnes handicapées remboursable.

Recommandation 53

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral élabore et mette en œuvre une garantie de revenu de base correspondant au seuil de faible revenu, ou supérieure à celui-ci, pour les personnes ayant une incapacité grave.

Recommandation 54

Le Comité recommande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux améliorent les mesures de prestation des services de soutien destinés à toutes les personnes handicapées, quelle que soit leur source de revenu, grâce aux économies réalisées au titre de l'aide sociale par suite de l'instauration d'un revenu de base garanti pour les personnes ayant une incapacité grave.

Recommandation 55

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral maintienne le Fonds d'intégration pour les personnes handicapées et en augmente le financement en lui confiant clairement la mission de supprimer les obstacles à la participation au marché du travail.

Recommandation 56

Le Comité recommande que tous les gouvernements provinciaux et territoriaux modifient leurs dispositions législatives concernant l'aide sociale de manière à exempter les sommes investies dans un régime enregistré d'épargne-retraite des critères relatifs à l'épuisement des ressources auxquels il faut répondre pour être admissible à l'aide sociale et à des programmes sociaux.

Recommandation 57

D'ici à ce que les programmes de formation courants n'offrent des possibilités aux personnes handicapées en fonction de leur représentation dans la population, le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente et prolonge le financement de la formation prévu dans les ententes relatives au marché du travail visant les personnes handicapées.

Recommandation 58

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral collabore avec les gouvernements provinciaux et les fournisseurs de logements sociaux en vue d'offrir des unités de logement plus spacieuses aux familles nombreuses.

Recommandation 59

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral instaure un crédit d'impôt pour les employeurs qui procurent aux nouveaux arrivants leur premier emploi dans leur domaine de compétences.

Recommandation 60

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral réduise à trois ans la période d'immigration parrainée, actuellement de 10 ans, selon le modèle des règles sur le parrainage conjugal, et qu'il modifie en conséquence les conditions de résidence ouvrant droit à des prestations mensuelles en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

Recommandation 61

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fasse passer la période d'admissibilité des réfugiés au Programme d'aide au rétablissement à deux ans dans les cas ordinaires et à quatre ans dans les cas visés par le Programme de parrainage d'aide conjointe.

Recommandation 62

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral établisse un calendrier de remboursement et un programme de radiation de la dette liée au déplacement des réfugiés parrainés par le gouvernement, et que ces mesures tiennent compte de la période nécessaire à l'intégration et du revenu du ménage au moment de l'obtention d'un emploi.

Recommandation 63

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral intensifie ses travaux avec les gouvernements provinciaux et d'autres organismes concernés afin de terminer et de mettre

en œuvre un cadre de référence pour la reconnaissance des titres de compétences acquis à l'étranger et qu'il en fasse rapport tous les ans au Parlement.

Recommandation 64

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral appuie les programmes de transition, notamment pour les immigrants qui ont acquis une qualification professionnelle dans leur pays d'origine, au moyen d'ententes et de fonds d'aide à l'établissement des immigrants.

Recommandation 65

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral offre des subventions permanentes aux fournisseurs de logements autochtones hors réserve dans le marché non lucratif pour des unités nouvelles ou existantes, afin de garantir l'offre accrue de logements abordables.

Recommandation 66

Le Comité recommande d'utiliser la Stratégie pour Autochtones vivant en milieu urbain comme plateforme pour accroître les investissements et la collaboration afin de s'attaquer aux problèmes de pauvreté et de logement des Autochtones.

Recommandation 67

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral maintienne et augmente les fonds et les programmes ciblés pour le soutien de la formation et de l'emploi des Autochtones en milieu urbain et pour les organismes qui les représentent, s'il y a lieu.

Recommandation 68

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral demande à un comité ou à un groupe de travail autochtone de déterminer les priorités pour les Autochtones en milieu urbain et que des fonds soient prévus à cette fin à l'intérieur du financement fédéral destiné aux collectivités pour régler les problèmes d'itinérance et de logement.

Recommandation 69

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral révise les exigences de déclaration des ministères et organismes fédéraux pour les subventions et les contributions afin d'améliorer la coordination horizontale et verticale et qu'il encourage les organisations subventionnaires fédérales à offrir un financement pluriannuel aux programmes qui cherchent à remédier à des problèmes persistants et de longue durée.

Recommandation 70

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral atteste et stabilise l'apport des organisations bénévoles et communautaires qui viennent en aide aux pauvres, aux mal-logés et aux sans-abri en prévoyant dans ses budgets une aide suffisante à ces organisations de manière qu'elles puissent non seulement assurer la prestation de services financés par l'État, mais aussi organiser les activités propres à nourrir une conscience sociale qu'elles sont les seules à pouvoir offrir.

Recommandation 71

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral se serve de ses programmes de subventions et de contributions pour fournir aux organisations communautaires locales les moyens de trouver des solutions innovatrices aux problèmes que posent la pauvreté, le manque de logements abordables et l'itinérance, de diffuser de l'information sur leurs solutions et, si possible, de faire des émules.

Recommandation 72

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces procèdent à un examen des politiques et programmes courants et des nouvelles initiatives au niveau interne et sur le plan bilatéral et multilatéral en vue d'éliminer et d'éviter les lacunes et les chevauchements, et ce, par la voie d'une approche pangouvernementale aux problèmes associés à la pauvreté, au manque de logements abordables et à l'itinérance.

Recommandation 73

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente le soutien accordé à Statistique Canada pour la collecte, l'analyse et la diffusion plus abordable des données importantes pour l'évaluation et l'amélioration des programmes sociaux concernant la pauvreté, le logement et l'itinérance.

Recommandation 74

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral continue de soutenir l'échange de connaissances sur la pauvreté, le logement et l'itinérance.