



DECEMBRE 2009

Pauvreté, logement, itinérance : les trois fronts de la lutte contre l'exclusion

Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie
Résumé au rapport du Sous-comité sur les villes

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



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.

Beaucoup trop de Canadiens en milieu urbain vivent sous le seuil de la pauvreté; trop de gens se démènent pour trouver un logement abordable et le garder, et de plus en plus de Canadiens sont sans abri.

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 74 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



The Committee sought to address key questions. Did people have enough money to live on? How did the policies and programs fit together? Did all Canadians have an opportunity to upgrade their education and skills, at any stage in their lives?

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

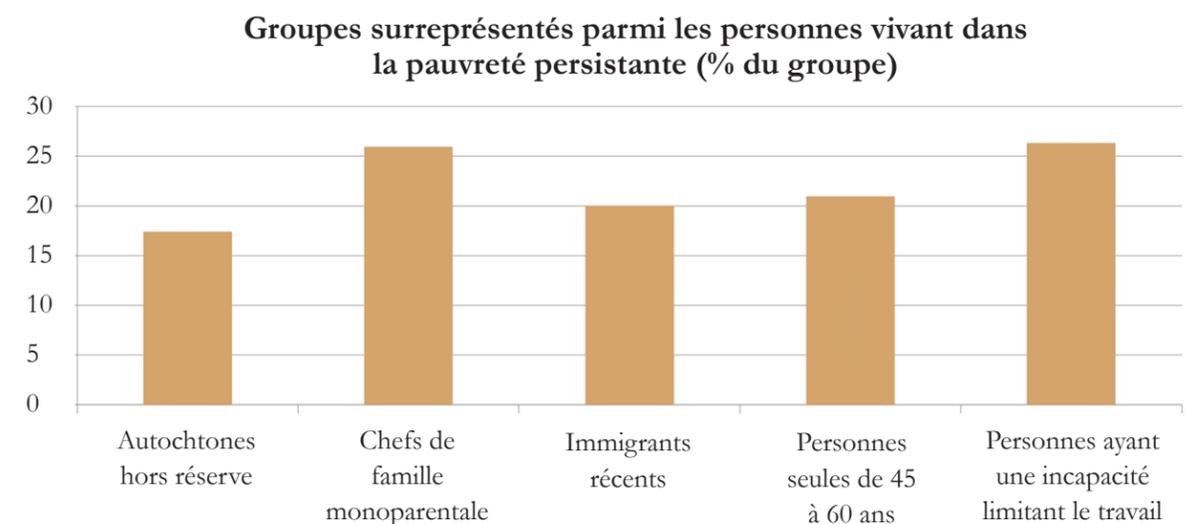
âgée ne vive dans une grande pauvreté. Bien que le fédéralisme puisse entraîner des complications dans les programmes, il est aussi très efficace lorsqu'il y a un objectif commun. Par exemple, bien des provinces ont adapté la Prestation fiscale pour le revenu de travail (un programme fédéral) pour miser 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.

Pourcentage de la population âgée de 18 à 60 ans en 2002 qui avait toujours un faible revenu entre 2002 et 2006¹



¹ 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_research_recherche/categories/inclusion/2008/sp-864-10-08f/sp_864_10_08f.pdf, consulté le 30 août 2009.



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

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.

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

De nombreux programmes de soutien du revenu ont pour effet de maintenir les gens dans la pauvreté au lieu de les en sortir.

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, touchent 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];*
- *Rétablit 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 :

- *Etablit 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].*

Le Comité a examiné les changements concrets qui pourraient être apportés aux programmes fédéraux pour accroître le revenu des Canadiens et pour appuyer les travaux visant à réduire la pauvreté qui sont menés dans plus de la moitié des provinces du Canada ainsi que dans maintes collectivités.

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.

Bien des gens, en particulier les membres des groupes surreprésentés parmi les pauvres, se heurtent à des obstacles sur le plan de l'éducation et de la formation; le fait qu'ils soient trop peu nombreux à participer aux programmes de formation et d'éducation explique en partie la pauvreté persistante dans laquelle ils se trouvent.



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];
- Sentende 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 reconnaît 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 cherche à élargir l'utilisation créatrice de crédits d'impôt pour que les personnes et les ménages à faible revenu disposent de plus d'argent.

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, rende 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'entende 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.

Une solution plus intégrée aux problèmes du logement et de l'itinérance permettrait davantage d'appliquer une formule donnant priorité au 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 personnes nécessiteuses [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];
- Prévoit 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].

En règle générale, les Autochtones dans les réserves et dans les villes sont plus pauvres et ils occupent des logements moins adéquats et moins abordables que leurs homologues non autochtones.



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];*
- *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 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].*



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.

Pour tirer les Canadiens hors de la pauvreté, pour leur garantir des logements adéquats et abordables et pour éliminer l'itinérance, il faut que tous les secteurs conjuguent leurs efforts, et ce, dans la plus grande harmonie possible.

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].



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].