

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011-12-13

Première session de la
quarante et unième législature, 2011-2012-2013

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

SOCIAL AFFAIRS,
SCIENCE AND
TECHNOLOGY

AFFAIRES SOCIALES,
DES SCIENCES ET
DE LA TECHNOLOGIE

Chair:

The Honourable KELVIN KENNETH OGILVIE

Président :

L'honorable KELVIN KENNETH OGILVIE

Wednesday, June 5, 2013 (in camera)
Wednesday, June 19, 2013 (in camera)

Le mercredi 5 juin 2013 (à huis clos)
Le mercredi 19 juin 2013 (à huis clos)

Issue No. 42

Fascicule n° 42

Fifth (final) meeting on:

Cinquième (dernière) réunion concernant :

Subject matter of Bill C-314, An Act respecting
the awareness of screening among women with
dense breast tissue

La teneur du projet de loi C-314, Loi concernant
la sensibilisation au dépistage chez les femmes ayant
un tissu mammaire dense

INCLUDING:

Y COMPRIS :

THE TWENTY-FIFTH REPORT
OF THE COMMITTEE

LE VINGT-CINQUIÈME RAPPORT
DU COMITÉ

(Subject matter of Bill C-314, An Act respecting
the awareness of screening among women with
dense breast tissue)

(La teneur du projet de loi C-314, Loi concernant
la sensibilisation au dépistage chez les femmes ayant
un tissu mammaire dense)

AND

ET

THE TWENTY-SIXTH REPORT
OF THE COMMITTEE

LE VINGT-SIXIÈME RAPPORT
DU COMITÉ

(Special Study — Social Inclusion and Cohesion
in Canada)

(Étude spéciale — La cohésion et l'inclusion sociales
au Canada)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND
TECHNOLOGY

The Honourable Kelvin Kenneth Ogilvie, *Chair*

The Honourable Art Eggleton, P.C., *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

| | |
|------------------|--------------|
| Cordy | Martin |
| * Cowan | Merchant |
| (or Tardif) | Munson |
| Dyck | Seidman |
| Eaton | Seth |
| Enverga | Verner, P.C. |
| * LeBreton, P.C. | |
| (or Carignan) | |

* Ex officio members
(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Martin replaced the Honourable Senator Raine (*June 19, 2013*).

The Honourable Senator Raine replaced the Honourable Senator Martin (*June 19, 2013*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET
DE LA TECHNOLOGIE

Président : L'honorable Kelvin Kenneth Ogilvie

Vice-président : L'honorable Art Eggleton, C.P.
et

Les honorables sénateurs :

| | |
|------------------|--------------|
| Cordy | Martin |
| * Cowan | Merchant |
| (ou Tardif) | Munson |
| Dyck | Seidman |
| Eaton | Seth |
| Enverga | Verner, C.P. |
| * LeBreton, C.P. | |
| (ou Carignan) | |

* Membres d'office
(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénatrice Martin a remplacé l'honorable sénatrice Raine (*le 19 juin 2013*).

L'honorable sénatrice Raine a remplacé l'honorable sénatrice Martin (*le 19 juin 2013*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 5, 2013
(91)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met in camera this day at 4:16 p.m., in room 705, Victoria Building, the chair, the Honourable Kelvin Kenneth Ogilvie, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cordy, Dyck, Eaton, Eggleton, P.C., Enverga, Martin, Merchant, Ogilvie, Seidman, Seth and Verner, P.C. (11).

In attendance: Sonya Norris, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, February 28, 2013, the committee continued its study of the subject matter of Bill C-314, An Act respecting the awareness of screening among women with dense breast tissue. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 40.*)

Pursuant to rule 12-16 (1)(d), the committee considered a draft report.

It was agreed that the report be adopted in principle with the agreed changes and that the steering committee be empowered to approve the final text.

It was agreed that the report be tabled for the information of the Senate only and no request be made for it to be placed on the Orders of the Day.

At 5:15 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, June 19, 2013
(92)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met in camera this day at 4:14 p.m., in room 705, Victoria Building, the chair, the Honourable Kelvin Kenneth Ogilvie, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cordy, Dyck, Eaton, Eggleton, P.C., Enverga, Martin, Ogilvie, Seidman, Seth and Verner, P.C. (10).

In attendance: Sonya Norris, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to rule 12-16 (1)(d), the committee considered a draft agenda.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 5 juin 2013
(91)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 16 h 16, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Kelvin Kenneth Ogilvie (*président*).

Membres du comité présidents : Les honorables sénateurs Cordy, Dyck, Eaton, Eggleton, C.P., Enverga, Martin, Merchant, Ogilvie, Seidman, Seth et Verner, C.P. (11).

Également présente : Sonya Norris, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 février 2013, le comité poursuit son étude sur la teneur du projet de loi C-314, Loi concernant la sensibilisation au dépistage chez les femmes ayant un tissu mammaire dense. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 40 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu que le rapport soit adopté en principe avec les modifications apportées et que le comité de direction soit autorisé à en approuver la version finale.

Il est convenu que le rapport soit déposé au Sénat à titre d'information seulement et qu'aucune demande ne soit faite pour l'inscrire à l'ordre du jour.

À 17 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 19 juin 2013
(92)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 16 h 14, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Kelvin Kenneth Ogilvie (*président*).

Membres du comité présidents : Les honorables sénateurs Cordy, Dyck, Eaton, Eggleton, C.P., Enverga, Martin, Ogilvie, Seidman, Seth et Verner, C.P. (10).

Également présente : Sonya Norris, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour.

It was agreed that all the suggested study topics be referred to the Subcommittee on Agenda and Procedure for consideration.

At 4:37 p.m., the Honourable Senator Martin replaced the Honourable Senator Raine as a member of the committee.

At 5:32 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Il est convenu que tous les sujets d'étude proposés soient renvoyés au Sous-comité du programme et de la procédure.

À 16 h 37, l'honorable sénatrice Martin remplace l'honorable sénatrice Raine à titre de membre du comité.

À 17 h 32, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Jessica Richardson

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 11, 2013

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to table its

TWENTY-FIFTH REPORT

Your committee, to which was referred the subject matter of Bill C-314, *An Act respecting the awareness of screening among women with dense breast tissue*, in obedience to the order of reference of Thursday, February 28, 2013, has examined the said subject matter and now reports as follows:

Introduction

Breast density refers to the proportion of glandular and connective tissue, which are higher density, relative to fatty tissue, which has a lower density. Traditional mammography, which uses low dose X-ray imaging, does not effectively distinguish between tumour growth and dense breast tissue because both appear white on mammograms. Effective cancer screening is therefore more challenging among women with dense breast tissue than among those with less dense tissue. Briefly, Bill C-314 would require that the federal government encourage existing agencies and programs to increase awareness of the challenges associated with cancer screening in women with dense breast tissue by identifying information gaps, identifying approaches for better provision of information to women, and sharing information about the identification of dense breast tissue during screening and whether there are follow-up measures to be taken.

Summary of Testimony

During its hearings on the subject matter of Bill C-314, the *Breast Density Awareness Act*, your committee heard testimony both for and against the content being included in the proposed legislation. Below is a summary of that testimony.

Breast cancer is the most common form of cancer among women. One in nine women will develop breast cancer during her lifetime, while one in 29 will die from it. Early detection is one of the primary factors in determining survival prognosis. To this end, routine breast screening was introduced in Canada in 1988 and now all provinces and territories have organized programs with the exception of Nunavut. These programs were introduced based on evidence that if 70% of women are routinely screened, mortality from breast cancer can be reduced by 25-30%. Since 1990, the mortality rate has fallen over 35%, attributable not only to early detection but also to improved treatment. Mortality from breast cancer is currently 21%, or about 5,200 women in 2012, but may be lower than 5% in those instances where cancer growth is detected early and the tumour is less than one centimetre in diameter. Research has shown that there is no increased mortality from breast cancer among women with dense breast tissue over those with less dense breast tissue. Some witnesses emphasized that all breast cancer screening programs have their own

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 11 juin 2013

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de déposer son

VINGT-CINQUIÈME RAPPORT

Le comité, auquel la teneur du projet de loi C-314, *Loi concernant la sensibilisation au dépistage chez les femmes ayant un tissu mammaire dense*, a, conformément à l'ordre de renvoi du 28 février 2013, examiné ladite teneur du projet de loi et en fait maintenant rapport comme il suit :

Introduction

La densité mammaire renvoie à la proportion de tissu glandulaire et de tissu conjonctif, ayant une densité supérieure à celle du tissu adipeux, de densité moindre. La mammographie classique, qui utilise l'imagerie par rayons X à faible dose, ne permet pas de faire efficacement la distinction entre une croissance tumorale et un tissu mammaire dense parce que les deux apparaissent en blanc sur les mammogrammes. Par conséquent, il est plus difficile de dépister efficacement le cancer chez les femmes ayant un tissu mammaire dense que chez celles dont le tissu mammaire est de densité moindre. En résumé, le projet de loi C-314 stipule que le gouvernement fédéral doit encourager les organismes et les programmes existants à accroître la sensibilisation aux difficultés posées par le dépistage du cancer chez les femmes ayant un tissu mammaire dense en déterminant les lacunes dans l'information, en établissant des façons d'améliorer l'information fournie aux femmes et en communiquant l'information concernant la détection du tissu mammaire dense durant le dépistage et toutes méthodes de suivi.

Sommaire des témoignages

Durant les audiences sur la teneur du projet de loi C-314, la Loi sur la sensibilisation à la densité mammaire, le comité a entendu des témoignages pour et contre la teneur de la proposition législative. Voici un sommaire des témoignages.

Le cancer du sein est la forme la plus courante de cancer chez la femme. Une femme sur neuf aura un cancer du sein pendant sa vie, tandis qu'une sur 29 en mourra. Le dépistage précoce est l'un des principaux facteurs de détermination du pronostic de survie. À cette fin, le dépistage systématique a été introduit au Canada en 1988 et maintenant, toutes les provinces et les territoires, à l'exception du Nunavut, réalisent des programmes. Ces programmes ont été mis en place en s'appuyant sur les données probantes selon lesquelles, si 70 % des femmes se soumettent à un dépistage systématique, il est possible de réduire de 25 à 30 % la mortalité due au cancer du sein. Depuis 1990, le taux de mortalité a diminué de plus de 35 %, grâce non seulement au dépistage précoce, mais aussi à l'amélioration du traitement. Actuellement, la mortalité causée par le cancer du sein est de 21 %, soit environ 5 200 femmes en 2012, mais elle est peut-être inférieure à 5 % dans les cas où la croissance tumorale est dépistée tôt et où le diamètre de la tumeur est inférieur à un centimètre. Les recherches montrent que la mortalité causée par le cancer du sein n'est pas

protocols in place with respect to dense breast tissue and that these protocols have to take into consideration the particular resources of the jurisdiction. The British Columbia program, for example, will send women with dense breast tissue for additional screening if they also have another risk factor such as a close family member with breast cancer.

Representatives from the Public Health Agency of Canada, the Canadian Institutes of Health Research as well as Health Canada discussed their roles as the federal government stakeholders in breast cancer screening, surveillance and research. The Public Health Agency of Canada representative stated that the federal government is dedicated to ensuring that women can make informed decisions about their care. To that end, your committee was told that, with respect to breast cancer, the federal government continues to invest in research, surveillance and monitoring, and information sharing: activities that support raising awareness and early detection of breast cancer.

The Public Health Agency of Canada indicated that it uses existing programs in order to better inform women about the issues associated with dense breast tissue and identify information gaps that require further investigation. It further explained that the federal government's investment in the Canadian Partnership Against Cancer ("Partnership"), which implements the Canadian Strategy for Cancer Control, is the primary means by which it is taking action on cancer. Your committee was told that new knowledge and its implementation into practice is facilitated through the Partnership and the collaborative work it undertakes with groups and agencies across Canada. Specific to breast cancer, the Partnership supports the Canadian Breast Cancer Screening Initiative ("Initiative"). Your committee was told that the Initiative is responsible for measuring the performance of breast screening programs across Canada. It facilitates the sharing of information and best practices across programs, and it provides the forum for experts to discuss the challenges that have been raised. Members were told that it also maintains a database that contains information and statistics from the provincial and territorial breast screening programs. Representatives from the Breast Screening Program of British Columbia provided your committee with information about the program it administers. They also told your committee that there is generally a high rate of participation of Canadian women in breast cancer screening programs across the country.

The Canadian Institutes of Health Research (CIHR) described its role as a funder of research. Witnesses emphasized that the federal government's continued investment in research addresses

plus élevée chez les femmes ayant un tissu mammaire dense que chez celles ayant un tissu mammaire de densité moindre. Certains témoins ont souligné que tous les programmes de dépistage du cancer du sein avaient leurs propres protocoles concernant le tissu mammaire dense et que ces protocoles doivent tenir compte des ressources disponibles dans la province ou le territoire. Par exemple, dans le cadre du programme de la Colombie-Britannique, les femmes ayant un tissu mammaire dense sont soumises à d'autres examens de dépistage si elles présentent aussi un autre facteur de risque, comme un membre de la famille immédiate ayant le cancer du sein.

Des représentants de l'Agence de la santé publique Canada, des Instituts de recherche en santé du Canada ainsi que de Santé Canada ont examiné leurs rôles en tant qu'intervenants du gouvernement fédéral dans le domaine du dépistage du cancer du sein, de la surveillance et de la recherche. Le représentant de l'Agence de la santé publique du Canada a indiqué que le gouvernement fédéral s'était engagé à veiller à ce que les femmes puissent prendre des décisions éclairées au sujet de leur traitement. À cette fin, le comité a été informé que, en ce qui concerne le cancer du sein, le gouvernement fédéral continue d'investir dans la recherche, la surveillance et le contrôle et dans le partage de l'information, soit des activités à l'appui de la sensibilisation et du dépistage précoce du cancer du sein.

L'Agence de la santé publique du Canada a indiqué qu'elle utilisait les programmes existants afin de mieux informer les femmes sur les enjeux liés au tissu mammaire dense et pour déceler les lacunes dans l'information exigeant des examens plus poussés. On a de plus expliqué que l'investissement du gouvernement fédéral dans le Partenariat canadien contre le cancer (le « Partenariat »), qui applique la Stratégie canadienne de lutte contre le cancer, est le principal moyen utilisé pour la lutte contre le cancer. Le comité a été informé que les nouvelles connaissances et leur mise en pratique étaient facilitées grâce au Partenariat et au travail en collaboration avec divers groupes et organismes partout au Canada. Pour ce qui est du cancer du sein, le Partenariat appuie l'Initiative canadienne pour le dépistage du cancer du sein (« l'Initiative »). Le comité a été informé que l'Initiative avait la responsabilité de mesurer le rendement des programmes de dépistage du cancer du sein au Canada. Elle facilite l'échange d'information et des pratiques exemplaires entre les programmes, en plus d'offrir aux spécialistes une tribune où ceux-ci analysent les difficultés rencontrées. Les membres ont aussi été informés de la tenue d'une base de données contenant de l'information et des statistiques provenant des programmes de dépistage du cancer du sein provinciaux et territoriaux. Les représentants du programme de dépistage du cancer du sein (Breast Screening Program) de la Colombie-Britannique ont présenté au comité de l'information sur le programme de la province et l'ont renseigné, de façon générale, sur le taux élevé de participation des Canadiennes.

Les représentants des Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC) ont décrit le rôle de l'organisme en tant que bailleur de fonds de la recherche. Les témoins ont souligné que les

knowledge gaps related to breast cancer including issues specific to dense breast tissue. Members were told that CIHR awarded \$110 million over the last five years to breast cancer research, of which \$25 million was awarded in 2011-2012, including multiple studies specifically focussed on breast density. Breast density research funded by CIHR has revealed that it is a risk factor for breast cancer, preceded only by age and genetic factors. Your committee heard that research has also determined that hormone replacement therapy and some environmental and lifestyle factors are associated with breast cancer risk. Other research currently funded in Canada by CIHR involves the evaluation of alternative optical techniques since there are challenges associated with interpreting mammograms of breasts with dense tissue.

Health Canada, as the regulator of medical devices, indicated that it is responsible for licensing the equipment used for breast cancer screening. Your committee was told that licence applications prior to 2000 were primarily for traditional film-screen mammography equipment, between 2000 and 2010 applications were for computed mammography technologies, and since 2010 applications for breast cancer screening equipment have been primarily for digital mammography. Health Canada stated that no other technology has been approved specifically for breast cancer screening.

Your committee also invited women's health advocacy groups including the Canadian Breast Cancer Network, the Canadian Breast Cancer Foundation and the Canadian Women's Health Network to speak to the subject matter of the bill. These groups lauded the attention that this bill proposes to bring to the issue of dense breast tissue and the associated challenges of screening it. In this regard they encouraged any additional efforts that this bill produces to detect cancer in women with dense breast tissue.

Finally, your committee invited radiology professionals and researchers to discuss the challenges of screening for breast cancer in women with dense breast tissue. The Canadian Association of Radiologists indicated that it will be issuing practice guidelines and technical standards for breast imaging soon. It also indicated that its standard for communicating the findings of diagnostic imaging states that reports should address breast tissue density. It was suggested that physicians should interpret and communicate findings of dense breast tissue within the context of other risk factors. A representative of the Clinique Radiologique Audet explained that other technologies can more efficiently distinguish cancer in dense breast tissue than traditional mammography. These technologies include magnetic resonance imaging (MRI), tomosynthesis and ultrasound. Researchers described their role in

investissements continus du gouvernement fédéral dans la recherche contribuent à combler les lacunes au niveau des connaissances sur le cancer du sein, y compris des problèmes spécifiques au tissu mammaire dense. Le comité a été informé que, au cours des cinq dernières années, les IRSC avaient accordé 110 millions de dollars à la recherche sur le cancer du sein, dont 25 millions de dollars en 2011-2012, y compris de nombreuses études axées notamment sur la densité mammaire. Les recherches sur la densité mammaire financées par les IRSC ont révélé qu'il s'agit là d'un facteur de risque du cancer du sein, précédé seulement par les facteurs liés à l'âge et génétiques. Le comité a aussi appris que des chercheurs ont déterminé que les traitements hormonaux substitutifs et certains facteurs environnementaux et styles de vie représentent un risque. D'autres recherches actuellement financées au Canada par les IRSC portent sur l'évaluation de techniques optiques de remplacement étant donné les difficultés associées à l'interprétation des mammogrammes de tissu mammaire dense.

Les représentants de Santé Canada, qui est l'organisme de réglementation des matériels médicaux, ont indiqué que le ministère était responsable de l'homologation du matériel utilisé pour le dépistage du cancer du sein. Le comité a appris que, avant 2000, les demandes d'homologation portaient principalement sur le matériel de mammographie sur film avec écran classique; que, entre 2000 et 2010, les demandes portaient sur les technologies de mammographie par ordinateur; et que, depuis 2010, les demandes concernant le matériel de dépistage du cancer du sein portent principalement sur la mammographie numérique. Selon Santé Canada, aucune autre technologie n'a été approuvée expressément pour le dépistage du cancer du sein.

Le comité a aussi invité des groupes de défense en santé des femmes, y compris le Réseau canadien du cancer du sein, la Fondation canadienne du cancer du sein et le Réseau canadien pour la santé des femmes, à se faire entendre sur la teneur du projet de loi. Ces groupes ont salué l'attention que le projet de loi propose d'attirer sur la question du tissu mammaire dense et les difficultés connexes liées au dépistage. À ce sujet, ils ont encouragé le déploiement d'efforts additionnels, suscités par le projet de loi, pour dépister le cancer chez les femmes ayant un tissu mammaire dense.

Finalement, le comité a invité des professionnels de la radiologie et des chercheurs à discuter des difficultés liées au dépistage du cancer du sein chez les femmes qui ont un tissu mammaire dense. L'Association canadienne des radiologistes a indiqué qu'elle publierait prochainement des lignes directrices de pratique et des normes techniques pour l'imagerie du sein. Elle a également indiqué que sa norme relative à la communication des conclusions de l'imagerie diagnostique exige que les rapports traitent de la densité du tissu mammaire. Il a été suggéré que les médecins interprètent et communiquent la découverte de tissu mammaire dense en tenant compte des autres facteurs de risque. Un représentant de la Clinique Radiologique Audet a expliqué que d'autres technologies permettent de distinguer plus efficacement les cancers dans le tissu mammaire dense que la

identifying gaps in information regarding the screening of women with dense breast tissue and producing the evidence to fill these gaps.

Witnesses were clear and their testimony was consistent with respect to describing the challenges of screening dense breast tissue. In addition to the observation that both dense tissue and cancerous growths appear white on mammograms, they also emphasized that assessing tissue density is not standardized and is subject to the interpretation of radiologists. Some witnesses described the BI-RAD System (the Breast Imaging Reporting and Data System) which classifies tissue as 1) fatty, 2) scattered dense, 3) heterogeneously dense, or 4) extremely dense. Witnesses suggested that about 40% of women have either heterogeneously dense or extremely dense breast tissue, the categories specified in Bill C-314.

Some witnesses noted that the role of the federal government in this area is through its investment in the Partnership and CIHR. They suggested that the Partnership is best suited to collect and disseminate new knowledge, raise awareness and provide information to women about breast cancer screening, including issues specific to dense breast tissue. Some witnesses commented on the high quality of the studies funded by CIHR and the valuable new information that has resulted. Witnesses did not raise concerns regarding the level of funding for research dedicated to either breast cancer in general or to breast tissue density specifically, but did encourage continued federal investment.

With respect to the goal of Bill C-314 and the activities proposed therein, a number of witnesses indicated that this work is already within the mandates of the stakeholders identified in the bill and that currently it is being carried out efficiently. Some witnesses suggested that implementation of the clauses of this bill, which, they argued, would impose vague requirements on the federal government generally and on the Canadian Breast Cancer Screening Initiative specifically, could result in mandatory disclosure of breast density information to women following their screening, without any further useful information about follow-up measures. That is, several witnesses emphasized that there is not enough evidence to support additional screening of women with dense breast tissue and they therefore questioned the value of systematically informing women when they are found to have it.

Your committee was told that screening programs are designed for a healthy population. Screening either detects a cancer or confirms the absence of cancer. The interpretation of the subject matter of Bill C-314 by some witnesses was that it could result in a large proportion of women who have been screened and been found to have dense breast tissue either being sent for, or

mammographie classique. Parmi ces technologies, on trouve l'imagerie par résonance magnétique (IRM), la tomosynthèse et l'ultrasonographie. Les chercheurs ont décrit leur rôle pour ce qui est de trouver les lacunes d'information sur le dépistage chez les femmes qui ont un tissu mammaire dense et de produire les données requises pour combler ces lacunes.

Les témoins ont été clairs et leur témoignage a été uniforme quand ils ont décrit les difficultés liées au dépistage chez les femmes ayant un tissu mammaire dense. En plus de souligner que le tissu dense et les tumeurs cancéreuses apparaissent en blanc sur les mammogrammes, les témoins ont insisté sur le fait que l'évaluation de la densité du tissu n'est pas normalisée et est sujette à l'interprétation du radiologiste. Des témoins ont décrit la classification BI-RADS; type 1 : sein presque complètement graisseux; type 2 : opacités fibroglandulaires éparées; type 3 : tissu glandulaire dense et hétérogène; type 4 : tissu glandulaire extrêmement dense. Des témoins ont dit qu'environ 40 % des femmes ont un tissu mammaire dense et hétérogène ou extrêmement dense; ce sont les catégories indiquées dans le projet de loi C-314.

Des témoins ont noté que le gouvernement fédéral intervient dans ce domaine en investissant dans le Partenariat et les IRSC. Ils considèrent que le Partenariat convient pour recueillir et diffuser de nouvelles connaissances, sensibiliser et fournir de l'information aux femmes au sujet du dépistage du cancer du sein et notamment sur des questions relatives au tissu mammaire dense. Des témoins ont souligné la grande qualité des études financées par les IRSC et les précieuses informations qu'elles ont produites. Les témoins n'ont pas manifesté de préoccupation au sujet du financement de la recherche portant sur le cancer du sein en général ou sur la densité du tissu mammaire en particulier, mais ils préconisent un maintien de l'investissement fédéral.

En ce qui concerne l'objectif du projet de loi C-314 et des activités qu'il propose, un certain nombre de témoins ont indiqué que ce travail relève déjà des mandats des intervenants identifiés dans le projet de loi et qu'ils s'en acquittent déjà efficacement. Des témoins croient que la mise en œuvre de dispositions de ce projet de loi, lesquelles, à leur avis, imposeraient de vagues exigences au gouvernement fédéral en général et à l'Initiative canadienne pour le dépistage du cancer du sein en particulier, pourrait aboutir à la divulgation obligatoire de l'information relative à la densité du tissu mammaire aux femmes, après leur examen, sans autre information utile sur les mesures de suivi à prendre. Plusieurs témoins ont insisté sur le fait que l'on ne possède pas suffisamment de preuves pour justifier un dépistage additionnel chez les femmes qui ont un tissu mammaire dense et c'est pourquoi ils doutent de l'utilité d'informer systématiquement les femmes possédant un tel tissu.

Votre comité s'est fait dire que les programmes de dépistage s'adressent à une population en santé. Les tests de dépistage détectent un cancer ou confirment l'absence de cellules cancéreuses. Selon l'interprétation de l'objet du projet de loi C-314 par certains témoins, le projet de loi aurait pour résultat qu'une large proportion de femmes ayant subi un test de

requesting, additional screening. This would be inconsistent with the current mandate of screening programs. Further, if this interpretation is accurate, witnesses cautioned that the dramatic increase in the number of women seeking mammograms would produce long wait times for all women, not just women with dense breast tissue. This delay would lengthen the time to diagnosis and subsequent treatment for women with cancer. Most witnesses noted that extra screening procedures and longer wait times would likely cause additional anxiety for women; however, other witnesses suggested that it is not possible to remove anxiety completely. Your committee also heard that while every woman has the right to know about her breast tissue density it is a different matter to systematically inform all women if they have dense breast tissue whether they want the information or not.

Some witnesses emphasized that, with respect to supplemental screening, alternative imaging options are available that can distinguish cancer growth from dense tissue. Others cautioned that it is premature to advocate using these options as there is insufficient consensus in the research literature that having dense breast tissue alone warrants supplemental screening. They noted that MRI is expensive and is used sparingly for high risk women only, that tomosynthesis exposes the patient to higher levels of radiation than mammography and that although ultrasound can also detect some of the cancers missed by mammography it also produces more false positive results. With respect to the latter, witnesses stated that research indicates that screening by ultrasound results in a rate of false positive results that is four times higher than it is for mammography. That is, women with dense breast tissue who are subjected to supplemental ultrasound screening will obtain one false positive result for every ten performed and be required to undergo an unnecessary biopsy, compared to one in forty women who undergo mammography. This situation would translate into increased anxiety as well as needless biopsies and lumpectomies.

Researchers noted that mammography has continued to evolve over the years and that they had designed digital mammography as a means to overcome the difficulty of detecting breast cancer in dense tissue and that it has been shown to be more accurate than traditional film mammography. Supplemental screening with either tomosynthesis or additional mammography would expose women to even more radiation.

Your committee heard from several witnesses that the 2011 recommendations on screening for breast cancer from the Canadian Task Force on Preventive Health Care should be revisited. They questioned the recommendation that women aged 40-49 years not be routinely screened and pointed out that seven

dépistage et chez qui on aurait détecté du tissu mammaire dense seraient soit invitées à subir des tests plus poussés ou en feraient la demande. Ce résultat serait contraire au mandat actuel des programmes de dépistage. En outre, si cette interprétation est exacte, les témoins craignent également qu'une hausse marquée du nombre de femmes demandant un cliché mammaire puisse entraîner une augmentation des délais d'attente pour toutes les femmes et pas seulement celles qui ont un tissu mammaire dense. Ce délai retarderait davantage le diagnostic de cancer et le traitement subséquent. La plupart des témoins ont affirmé que ces procédures de dépistage supplémentaires et l'attente prolongée qui les accompagne causeraient probablement encore plus d'anxiété chez les femmes; d'autres témoins croient cependant qu'il n'est pas possible de supprimer toute anxiété. Le comité a également entendu des témoins dire que, si toute femme a le droit de connaître la densité de son tissu mammaire, c'est une autre paire de manches d'informer systématiquement toutes les femmes qui ont un tissu mammaire dense, qu'elles souhaitent ou pas avoir cette information.

Au sujet du dépistage additionnel, des témoins ont insisté sur l'existence d'autres solutions d'imagerie qui permettent de distinguer entre les tumeurs cancéreuses et le tissu dense. D'autres considèrent qu'il serait prématuré de préconiser ces solutions, car les recherches existantes ne permettent pas d'affirmer que la seule densité élevée du tissu mammaire justifie un dépistage additionnel. Ils ont dit que l'IRM est une technique chère utilisée parcimonieusement et uniquement pour les femmes à risque élevé, que la tomosynthèse expose la patiente à des niveaux de rayonnement plus élevés que la mammographie et que, si l'ultrasonographie permet de déceler certaines formes de cancer qui échappent à la mammographie, elle produit davantage de faux résultats positifs. À ce sujet, selon des témoins, les recherches indiquent que le dépistage par ultrasons produit quatre fois plus de faux résultats positifs que la mammographie. Autrement dit, les femmes qui ont un tissu mammaire dense soumises à un dépistage additionnel aux ultrasons obtiendront un faux résultat positif pour chaque tranche de dix tests et seront tenues de subir une biopsie inutilement; le taux est d'un faux positif sur quarante tests pour la mammographie. Cette situation se traduirait par une augmentation de l'anxiété et une hausse indéterminée du nombre de biopsies et de lumpectomies inutiles.

Des chercheurs ont souligné que la mammographie a continué d'évoluer au cours des années, qu'ils ont mis au point la mammographie numérique pour contourner la difficulté de détecter le cancer dans le tissu dense et qu'il a été démontré que cette technologie est plus précise que la mammographie traditionnelle à film. Un dépistage additionnel par tomosynthèse ou mammographie exposerait les femmes à davantage de rayonnement.

Le comité a entendu plusieurs témoins lui dire que les recommandations de 2011 du Groupe d'étude canadien sur les soins de santé préventifs concernant le dépistage du cancer du sein devraient être revues. Ces témoins doutent de la pertinence de ne pas recommander le dépistage systématique par mammographie

breast cancer screening programs in Canada still offer routine screening to this age group. This 2011 recommendation was described as having come from analysing old data and that more recent data supports routine screening for these women. The upcoming practice guidelines for radiologists will be recommending that this age group be included for annual screening.

Some witnesses questioned whether the content of the bill was drafted in the best interest of all Canadian women or whether it is in the interest of advocates for alternate imaging technology. In this regard, some witnesses questioned the planning and research that went into drafting the bill. When questioned by your committee, witnesses indicated that they had not been consulted on it. In particular, the Canadian Breast Cancer Screening Initiative, which is specifically identified in clause 2(c) of the bill as having a role in information sharing, was not consulted.

Your committee heard from several witnesses that existing programs and organizations are already carrying out the proposed activities and that it would be premature to implement requirements in this area. The bill was also described by these witnesses as unnecessary.

Conclusion

Your committee heard from a majority of witnesses that it is premature to legislate in the area of breast tissue density, and that existing programs and agencies currently carry out the needed activities and are responsive to the evolving knowledge base. While witnesses acknowledged the importance of breast cancer screening, they emphasized that the evidence does not support additional screening based on breast tissue density alone.

Although witnesses recognized the challenges associated with screening women with dense breast tissue, they questioned the role of federal legislation in addressing these challenges.

Respectfully submitted,

Le président,

KELVIN K. OGILVIE

Chair

pour les femmes de 40 à 49 ans et ont souligné que sept programmes de dépistage du cancer du sein au Canada continuent d'offrir le dépistage systématique aux femmes de ce groupe d'âge. Cette recommandation de 2011 découlerait de l'analyse de données anciennes; or, il existerait des données plus récentes appuyant le dépistage systématique pour ces femmes. Les lignes directrices de pratique pour les radiologistes, disponibles prochainement, recommanderont que ce groupe d'âge soit inclus dans le dépistage annuel.

Certains témoins se sont demandé si le projet de loi était rédigé dans l'intérêt de toutes les femmes canadiennes ou dans l'intérêt des promoteurs des autres technologies d'imagerie. À ce propos, des témoins ont mis en doute la planification et la recherche sur laquelle se fonde le projet de loi. Interrogés par le comité, certains témoins ont dit ne pas avoir été consultés. En particulier, l'Initiative canadienne pour le dépistage du cancer du sein, nommée à l'alinéa 2c) du projet de loi comme étant une entité jouant un rôle dans le partage de l'information, n'a pas été consultée.

Plusieurs témoins ont dit au comité que les programmes et organismes existants se livrent déjà aux activités proposées et qu'il serait prématuré d'imposer des exigences dans ce domaine. En outre, ces témoins considèrent le projet de loi superflu.

Conclusion

La majorité des témoins ont dit au comité qu'il serait prématuré de légiférer dans ce domaine et que les programmes et les organismes existants font déjà le nécessaire et sont sensibles à l'évolution des connaissances. Des témoins ont reconnu l'importance du dépistage du cancer du sein, mais ils ont insisté sur le fait que les données probantes n'appuient pas le recours à des tests plus poussés pour la seule raison que le tissu mammaire est plus dense.

Les témoins sont sensibles aux difficultés liées au dépistage du cancer du sein chez les femmes qui ont un tissu mammaire dense, mais bon nombre d'entre eux se demandent, toutefois, comment une loi fédérale pourrait les régler.

Respectueusement soumis,

Tuesday, June 18, 2013

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to table its

TWENTY-SIXTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, November 22, 2011, to examine and report on social inclusion and cohesion in Canada, now tables its final report entitled: *In From the Margins, Part II: Reducing Barriers to Social Inclusion and Social Cohesion*.

Le vice-président,

ART EGGLETON

Deputy Chair

Le mardi 18 juin 2013

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de déposer son

VINGT-SIXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 22 novembre 2011 à examiner, pour en faire rapport, la cohésion et l'inclusion sociales au Canada, dépose maintenant son rapport final intitulé, *Réduire les obstacles à l'inclusion et à la cohésion sociales pour lutter contre la marginalité*.

IN FROM THE MARGINS, PART II:
**Reducing Barriers to Social Inclusion
and Social Cohesion**



Report of the Standing
Senate Committee on
Social Affairs, Science
and Technology

June 2013

The Honourable Kelvin K. Ogilvie, Chair
The Honourable Art Eggleton, P.C., Deputy Chair

*For more information please contact us
by email SOC-AFF-SOC@sen.parl.gc.ca
by phone: (613) 990-0088
toll-free: 1 800 267-7362
by mail: The Standing Senate Committee on
Social Affairs, Science and Technology
Senate, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 0A4
This report can be downloaded at:
www.senate-senat.ca/social.asp*

Ce rapport est également offert en français

TABLE OF CONTENTS

| | |
|--|------|
| ORDER OF REFERENCE | vi |
| MEMBERS | vii |
| EXECUTIVE SUMMARY | viii |
| INTRODUCTION | 1 |
| An Urban Lens | 1 |
| Previous Studies and Reports | 2 |
| Methodology: The Committee’s Approach..... | 3 |
| Historical Perspective: Towards a More Inclusive, Cohesive Canada..... | 4 |
| CHAPTER ONE: DEFINING SOCIAL INCLUSION AND SOCIAL COHESION..... | 6 |
| Introduction | 6 |
| Social Inclusion and Social Cohesion | 7 |
| Intersectionality | 8 |
| Measuring and Assessing Social Inclusion and Cohesion | 9 |
| CHAPTER TWO: GROUPS AT RISK OF SOCIAL EXCLUSION..... | 12 |
| Introduction | 12 |
| Building an Inclusive Canada: A General Approach | 12 |
| Address Basic Needs First..... | 12 |
| Ensure Consultation and Participation in Decision-making Bodies..... | 13 |
| Encourage Political Engagement..... | 15 |
| Governments Have a Role Providing Infrastructure that Facilitates Inclusion | 15 |
| Federal Government Can Provide Leadership | 16 |
| Avoid One-Size-Fits-All Solutions | 16 |
| Facilitating Inclusion for Everyone | 17 |
| CHAPTER THREE: RECENT IMMIGRANTS | 18 |
| Introduction | 18 |
| Immigrant Settlement Patterns | 19 |
| Recent Immigrants and Social Inclusion..... | 21 |
| Social Integration of Immigrants: The Views of Immigrants | 22 |
| Immigrant Selection | 23 |
| Settlement..... | 24 |
| Pre-arrival Services Provided in Countries of Origin..... | 24 |
| Language Challenges and Programs | 27 |
| Immigrant Women..... | 30 |
| The Role of Cities | 33 |
| Canada-Ontario Immigration Agreement and Local Immigration Partnerships (LIPS) | 34 |
| Enclaves..... | 35 |
| New Canadians and Civic Engagement | 38 |
| Economic Integration of Recent Immigrants | 39 |
| Credentials and Credentialism..... | 41 |
| The Federal Government and Immigrant Labour Market Integration..... | 41 |
| The Foreign Credentials Referral Office (FCRO), Citizenship and Immigration Canada.... | 42 |
| Foreign Credential Recognition (FCR) Program – Human Resources and Skills Development Canada..... | 43 |
| The Pan-Canadian Framework for the Assessment and Recognition of Foreign Qualifications | 44 |

| | |
|---|-----|
| Beyond the First Generation: The Children of Immigrants | 44 |
| Generational Differences | 46 |
| CHAPTER FOUR: VISIBLE MINORITIES | 49 |
| Introduction | 49 |
| Economic Inclusion | 52 |
| Social Inclusion | 53 |
| CHAPTER FIVE: RELIGIOUS MINORITIES | 58 |
| Introduction | 58 |
| The Charter and Religious Minorities | 59 |
| Victimization and Discrimination | 59 |
| Secularism: Open and Closed..... | 60 |
| The Role of the Federal Government..... | 61 |
| CHAPTER SIX: URBAN ABORIGINAL CANADIANS | 63 |
| Introduction | 63 |
| Aboriginal Canadians: A Profile | 63 |
| A Diverse Population | 64 |
| Jurisdictional Issues..... | 65 |
| Aboriginal Canadians in Urban Centres..... | 68 |
| Urban Aboriginal Women | 69 |
| Urban Aboriginal Youth..... | 69 |
| Educational Attainment | 70 |
| Aboriginal Youth Gangs..... | 72 |
| The Youth Gang Prevention Fund..... | 74 |
| Cultural Connections for Aboriginal Youth (CCAY) Program | 74 |
| The Urban Aboriginal Strategy (UAS)..... | 75 |
| Making the Transition to Urban Life..... | 79 |
| Economic inclusion | 80 |
| Challenging Trends | 81 |
| Private Sector Involvement | 83 |
| Barriers to Aboriginal Economic Inclusion..... | 84 |
| Racism and Prejudice | 85 |
| Initiatives to Increase Aboriginal Economic and Business Development..... | 86 |
| The Aboriginal Affairs Working Group (AAWG)..... | 89 |
| Service Providers: Federal Government Involvement | 90 |
| Aboriginal Friendship Centres | 91 |
| CHAPTER SEVEN: CANADIANS WITH DISABILITIES | 94 |
| Introduction | 94 |
| Social and economic inclusion..... | 95 |
| Federal Government Involvement..... | 96 |
| Bilateral Labour Market Agreements | 96 |
| Disability Tax Credit | 97 |
| Opportunities Fund for Persons with Disabilities | 98 |
| UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities | 99 |
| Employment Opportunities for Canadians with Disabilities..... | 99 |
| The Federal Government..... | 99 |
| Private Sector Employers | 100 |

| | |
|--|-----|
| CHAPTER EIGHT: YOUTH AND SENIORS | 101 |
| Youth | 101 |
| Youth and Social Inclusion | 101 |
| Recommendations | 102 |
| Seniors | 103 |
| Seniors and Poverty | 104 |
| Seniors in Urban Centres | 105 |
| Elder Abuse Awareness | 106 |
| The New Horizons for Seniors Program | 106 |
| CHAPTER NINE: SEXUAL MINORITIES | 108 |
| Introduction | 108 |
| Victimization and Discrimination | 109 |
| Legal Rights and Protections for LGBT People | 109 |
| Social Inclusion for Sexual Minorities: What Needs to be done | 110 |
| CHAPTER TEN: BUILDING SAFER COMMUNITIES | 112 |
| Introduction | 112 |
| Crime Levels in Canada | 112 |
| Perceptions of Crime | 114 |
| Crime and Canadians Vulnerable To Exclusion | 115 |
| Urban Aboriginal People | 116 |
| Women | 118 |
| Immigrants and Visible Minorities | 121 |
| Canadians with Disabilities | 122 |
| Crime and its Victims | 124 |
| Government Support for Victims | 124 |
| Canadian Police Services: Recruitment and Retention of Groups at Risk of Exclusion | 125 |
| Federal Government Crime Prevention Initiatives | 127 |
| Smart Policing: Prevention and Intervention, Enforcement and Incarceration | 128 |
| Collaboration | 129 |
| Early Intervention | 130 |
| The Cost of Building Safer Communities | 130 |
| Federal Government Coordination and Other Roles | 131 |
| Returning to the Community | 132 |
| Public Transit: Enhancing Safety and Mobility in Canadian Cities | 133 |
| CHAPTER ELEVEN: THE INCOME GAP AND MOVING UP THE INCOME LADDER .. | 136 |
| Introduction | 136 |
| Measuring Income Inequality | 137 |
| Income Inequality in Canada | 137 |
| The Impact of Taxes and Transfers on Income Inequality | 140 |
| The Potential Consequences of Income Inequality | 141 |
| Middle-Income Canadians | 142 |
| Impact on Canadian Cities | 143 |
| Economic Mobility | 143 |
| Recommendations | 146 |
| APPENDIX A – LIST OF RECOMMENDATIONS | 150 |
| APPENDIX B – RECOMMENDATIONS FROM PREVIOUS REPORTS | 156 |

APPENDIX C – WITNESSES 169
APPENDIX D – PROMISING PRACTICES 172

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, November 22, 2011:

The Honourable Senator Ogilvie, pursuant to notice of November 17, 2011, moved:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine and report on social inclusion and cohesion in Canada;

That the study be national in scope, and include a focus on solutions, with an emphasis on collaborative strategies involving federal, provincial and municipal governments;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject since the beginning of the First Session of the Thirty-Ninth Parliament be referred to the committee; and

That the committee submits its final report no later than June 30, 2012, and that the committee retains all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, June 21, 2012:

The Honourable Senator Ogilvie moved, seconded by the Honourable Senator Frum:

That notwithstanding the Order of the Senate adopted on November 22, 2011, the date for the presentation of the final report by the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology on social inclusion and cohesion in Canada, be extended from June 30, 2012 to December 31, 2012.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, December 5, 2012:

The Honourable Senator Ogilvie moved, seconded by the Honourable Senator Rivard:

That notwithstanding the Order of the Senate adopted on June 21, 2012, the date for the presentation of the final report by the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology on social inclusion and cohesion in Canada be extended from December 31, 2012 to June 30, 2013.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Gary W. O'Brien
Clerk of the Senate

MEMBERS

The Honourable Kelvin Kenneth Ogilvie, Chair
The Honourable Art Eggleton, P.C., Deputy Chair

The Honourable Senators:

Jane Cordy
Lillian Eva Dyck
Nicole Eaton
Tobias Enverga
Yonah Martin
Pana Merchant
Jim Munson
Judith Seidman
Asha Seth
Josée Verner, P.C.

Ex Officio Members:

The Honourable Senators Marjory LeBreton, P.C. (or Claude Carignan) and James Cowan (or Claudette Tardif).

Other Senators who have participated from time to time in the study:

The Honourable Senators Braley, Callbeck, Champagne, P.C., Demers, Housakos, Meredith Nancy and Wallace.

Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament:

Brian O'Neal, Brian Hermon and James Gauthier, *Analysts*.

Clerk of the Committee:

Jessica Richardson.

Senate Committees Directorate:

Diane McMartin, administrative assistant.

EXECUTIVE SUMMARY

INTRODUCTION

In November 2011, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology received an order of reference from the Senate “to examine and report on social inclusion and cohesion in Canada.” Continuing from its earlier study on social conditions in Canadian cities, the committee built upon the testimony from more than 170 witnesses, who contributed to the earlier report, *In from the Margins: A Call to Action on Poverty, Housing and Homelessness*, tabled in December 2009. With testimony from more than 65 witnesses over two Parliaments, the committee has now completed its second report, entitled *In from the Margins, Part II: Reducing Barriers to Social Inclusion and Social Cohesion*.

As in its earlier study, and the committee’s report on access to post-secondary education, statistical evidence, testimony during hearings and written submissions identified particular groups that are vulnerable to economic and social marginalization. These groups include recent immigrants, visible minorities, religious minorities, sexual minorities, urban Aboriginal peoples, and individuals with disabilities. In addition, the committee heard that youth and seniors also face barriers to social inclusion in their communities. For each of these groups, the committee learned about particular barriers, current initiatives intended to reduce and eliminate these barriers, and persistent challenges that remain. The committee has made recommendations to support these groups in overcoming remaining hurdles to their inclusion, with a particular focus on income mobility as a route to greater equality and inclusion.

The committee also recognizes that urban safety and upward income mobility are prerequisites to social inclusion, and has included these themes in this study.

In this Executive Summary, recommendations are abbreviated, but are understood to be directed to the Government of Canada and to be cognizant of existing programs and operational constraints.

RECENT IMMIGRANTS

Canada welcomes approximately 250,000 newcomers to Canada as permanent residents, many of whom become citizens over time. While historically Canada’s immigration came primarily from western European countries, increasingly these newcomers also join racial minorities within Canada, and may be less skilled in either of Canada’s official languages. The committee heard that highly educated recent immigrants face barriers to working in their fields of expertise, and, in contrast to historical trends, immigrants in general are not achieving the same levels of economic returns as Canadian-born citizens.

The committee heard that selection processes are being modified to place greater emphasis on official language proficiency, that efforts are continuing to expedite the recognition of the foreign-earned credentials of skilled immigrants and that pre-departure services are being expanded and have shown greater promise in facilitating the social and economic integration of

recent immigrants. The committee recommends enhancement of these initiatives to support greater social inclusion.

For recent immigrants who need support to develop official language proficiency, the committee recommends that access to these services, especially for parents with young children, be expanded.

The committee learned that some recent immigrants are settling in communities that are at greater risk of exclusion because of poverty and the absence of links to employment and social engagement. To overcome these challenges, the committee recommends partnerships with municipal and provincial governments to expand the existing Local Immigration Partnership model, in order to support newcomers and their neighbourhoods that are at heightened risk of exclusion. The committee also recommends that such partnerships be used to promote both civic awareness and civic participation among recent immigrants.

VISIBLE MINORITIES

As noted above, an increasing proportion of newcomers to Canada are visible minorities; however, the presence of visible minorities pre-dates Confederation. Yet, the committee learned that visible minorities continue to face challenges to full participation in Canadian society, particularly with respect to employment opportunities. As the visible minority population increased by more than a million people from 2001 to 2005, the projections are that by 2031, almost one-quarter of the Canadian population will be non-Caucasian.

Labour force participation rates for visible minorities are lower than for non-visible minorities. Similarly, among visible minorities seeking work, the unemployment rate is higher than for their Caucasian counterparts. Low incomes, precarious employment and higher rates of unemployment among visible minorities, most of whom live in Canada's cities, result in higher levels of poverty relative to non-visible minorities.

Witnesses told the committee that higher levels of participation by visible minorities in organizations that contribute to the development of public policy at all levels was an important step in increasing social inclusion for this population. The committee agrees and calls for federal government support initiatives to achieve this goal. Witnesses also told the committee that persistent racism plays a role in the social exclusion of this population; the committee recommends a continuation of federal efforts to combat racism and encourage provincial and territorial governments to develop a national comprehensive education policy to challenge and address racism, other forms of intolerance, and the bullying that can result.

Although the *Public Service Employment Act* requires the representation of visible minorities in the federal public service hiring and retention practices to achieve participation that reflect their labour force availability, the committee learned that this group continues to be under-represented in the public service. The committee recommends an acceleration of hiring and staffing process for visible minorities and other groups identified in the Act, and that

federally regulated industries be invited to hire and retain members of these groups in proportion to their workforce availability.

RELIGIOUS MINORITIES

In recent years, the percentage of Canadians who identify themselves as Protestant or Catholic has remained high, but the composition of those identifying themselves as adhering to a minority denomination increased substantially from 1991 to 2001. Most notably, there was an increase of approximately 90% or more among Hindus, Buddhists and Sikhs. Despite Canada's history of religious tolerance, the committee learned that almost 400 hate crimes reported to police in 2010 were motivated by religious intolerance.

The committee noted the protections offered by the *Charter of Rights and Freedoms*, and the establishment of a permanent federal program to provide financial support to groups at risk of hate-motivated crime.

URBAN ABORIGINAL CANADIANS

The committee heard of the persistent barriers faced by Canada's Aboriginal peoples living in cities, including poorer health, education, social and economic outcomes relative to their non-Aboriginal counterparts. The committee also learned that the demographic profile of Aboriginal peoples continues to show a younger population than among Canadians in general, and an increase in the proportion of older Aboriginal peoples as well.

The diversity among Aboriginal peoples – comprising First Nations, Inuit and Métis – was highlighted in testimony before the committee. The committee also heard of a growing proportion of Aboriginal peoples moving to cities, and the widely varying proportion of Aboriginal peoples among Canadian cities. Although the legal interpretations of the definition of "Aboriginal" under the Constitution have been the subject of litigation that continues, witnesses told the committee that determining jurisdiction could not delay action to address the needs of Aboriginal peoples in our cities.

The committee and its witnesses also focused on the participation of young Aboriginal people in youth gangs in Canadian cities. Witnesses linked this participation to poverty and exclusion, and told the committee that Aboriginal organizations and services were under-resourced to respond fully. Although federal funding is available in the Youth Gang Prevention Fund, the committee recommends that national Aboriginal organizations be consulted and informed about how these funds could be accessible to and effective for activities among Aboriginal youth.

A recurring theme in testimony was that existing federal programs would be more effective if they were developed and implemented in closer co-operation with existing Aboriginal organizations. The committee recommends that Aboriginal Affairs and Northern Development work with the National Association of Friendship centres in delivering the Cultural Connections for Aboriginal Youth Program and in supporting transition services for Aboriginal peoples

moving to cities. The committee calls for increased collaboration within the Urban Aboriginal Strategy, both with respect to improving distributional fairness and coordination on the community steering committees developed under the Strategy and with a view to working with other governments to expand the Urban Aboriginal Strategy beyond its current reach in 13 communities. The committee also recommends a review of core funding under the Aboriginal Friendship Centre Program and, where warranted, adjustments in funding to appropriate levels.

The urgency of improving educational outcomes for Aboriginal peoples was an echo of testimony heard during earlier committee studies. Access to post-secondary education and training was identified by witnesses and endorsed by committee members as one of the best opportunities for social and economic inclusion of Aboriginal peoples.

Witnesses also identified the need to increase both employment opportunities and entrepreneurial pursuits among young Aboriginal peoples. The Committee recommends continued emphasis by the federal government on ensuring that Aboriginal youth access skills training and employment opportunities, and co-operation with private sector partners to enhance such opportunities in all sectors of the Canadian economy.

With respect to the encouragement of entrepreneurial opportunities for Aboriginal peoples, the committee calls for co-operation with provincial and territorial governments to work with national Aboriginal organizations to support new and existing Aboriginal businesses. The committee also recommends that federal partnership with these organizations focus on skills development appropriate to the needs of Aboriginal entrepreneurs and their businesses.

The committee recommends that the federal government explore its participation in the Aboriginal Affairs Working Group currently bringing together ministers and officials from provincial and territorial governments to discuss and address the broad range of needs and interests of Aboriginal Canadians.

CANADIANS WITH DISABILITIES

Approximately one in seven Canadians reported a disability in 2006, a significant increase over five years earlier. While the aging of the population was reported to have accounted for part of the increase, Statistics Canada indicated that the changing perception of disability may have contributed to more individuals being willing to report a disability.

The committee heard that one in five working-age persons with disabilities had a low income in 2006, about twice the rate for persons without disabilities. Human Resources Development Canada (HRSDC) reported in 2010 that the average income of working-age persons with disabilities was 20% lower than their non-disabled counterparts. This differential, combined with the impairments associated with disabilities, make inclusion of persons with disabilities a challenge in Canada's cities.

Federal initiatives have included the introduction of the Registered Disability Savings Plan, bilateral Labour Market Agreements for Persons with Disabilities, the non-refundable Disability Tax Credit, the Opportunities Fund for Persons with Disabilities and ratification of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

To improve the reach and effectiveness of these initiatives, the committee recommends reporting on allocations to and achievements of the Opportunities Fund for Persons with Disabilities in the HRSDC Departmental Performance Report, monitoring of the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities with provincial and territorial partners and continued collaboration with provincial and territorial governments to identify and implement measures to encourage and support persons with disabilities to enter the labour market.

YOUTH AND SENIORS

The committee heard that Canadians at both ends of the age spectrum experience challenges to inclusion.

Younger Canadians are a declining portion of the population and an increasingly diverse group. The committee heard about an innovative program to engage youth in problem-solving by including them in local decision-making bodies. Recognizing a wide range of federal programs that are intended to support youth who may be unemployed, Aboriginal, disabled or newcomers, the committee recommends that information about these programs be communicated in youth-friendly language and through social media.

Based on this and past studies, the committee is aware of the challenges facing youth in their transition to employment particularly following the recession, and recommends federal collaboration with provincial and territorial governments to support this transition with programs that increase opportunities with respect to training, apprenticeship and other programs that increase labour mobility. The committee also recommends that the government consider tax incentives for companies that hire and invest in young Canadians.

The proportion of Canadians over the age of 65 is increasing, and this population is increasingly diverse. The population is also increasingly urban, making the World Health Organization's Age-Friendly Cities initiative particularly relevant.

Their social inclusion is affected by their income and health status. Statistics Canada reported in 2006 that the financial situation of older Canadians had been improving for 25 years. The committee also heard that the proportion of seniors in low income had risen from the 1990s to the mid-2000s.

Federal initiatives with respect to seniors have included support for that initiative, along with the New Horizons for Seniors Program and an awareness campaign with respect to elder abuse. The committee recommends that the government's efforts to raise public awareness about

elder abuse devote particular attention to reaching seniors who are living independently or in isolation.

SEXUAL MINORITIES

While lesbian, gay bisexual and transgender (LGBT) people are also a diverse group with respect to age, ethno-racial background, gender and socio-economic status, the committee learned that specific demographic data with respect to sexual minorities is limited. However, police data indicate an increase in hate crimes motivated by sexual orientation, which accounted for approximately one in six hate crimes in 2008. Other studies report that more than half of LGBT youth have been verbally harassed about their sexual orientation and that these youth are more likely to have experienced physical and sexual abuse, harassment in school, and discrimination in their communities than their heterosexual counterparts.

The committee heard that the “invisibility” of sexual minorities has contributed to a dearth of federal and other programs intended to overcome these challenges to inclusion. The committee recommends that the federal government recognize sexual minorities as a distinct minority, like other cultural, linguistic and ethnic communities, to support their inclusion in all federal programs policies designed to support minorities. The committee also recommends that identity and gender expression be included in the hate crime provisions of the *Criminal Code of Canada* as aggravating circumstances to be taken into consideration in sentencing.

COMMUNITY SAFETY

The committee recognizes that safe cities and community spaces within them are necessary elements to social inclusion and that many of those vulnerable to exclusion are also vulnerable to crime, e.g., seniors and persons with disabilities. Aggregated crime data indicate that the level of crimes reported to police is dropping in Canada, yet self-reported victimization surveys show that most incidents of victimization are not reported to police and not included in the declining rates of police-reported crimes.

While most Canadians report feeling safe in their communities, with more than 90% of all Canadians over the age of 15 satisfied with their personal safety from crime, just over half felt safe using public transit. The committee heard that women are over-represented among victims of certain types of crime, notably criminal harassment, and recommends support for awareness and education programs to combat sexual assault and harassment, including cyber-bullying. Aboriginal peoples, people with a disability and sexual minorities are also over-represented among victims of crime.

Some of these groups, along with visible minorities, have also reported less satisfaction than the rest of the population with police services and the criminal justice system. Recognizing the increasing diversity of some police forces, the committee recommends federal government support for the diversification efforts being made by these forces.

Testimony from police and academic witnesses highlighted the importance of crime prevention to reduce victimization and costs, and to increase both the safety and the perception of safety in Canadian communities. The committee recommends that an increased proportion of the federal criminal justice budget be devoted to crime prevention.

The committee also heard testimony about the need to ensure public safety when offenders have completed their sentences and are seeking integration into communities. With a view to rehabilitation of offenders, the committee recommends offering small incentives to offenders to receive further education and training while incarcerated to increase employment options on release; making addiction treatment mandatory for inmates with addictions in federal institutions. The committee recommends and facilitating and increasing access to mental health services for offenders to increase integration into the community.

Safe and efficient urban transit systems promote and enhance community safety. This is particularly important to those individuals who cannot afford private transportation options, many of whom are in groups at high risk of social exclusion. Recognizing existing federal support for municipal transit systems, the committee recommends federal encouragement of provincial and territorial governments to identify and develop urban transit strategies; the introduction of a tax-exempt status for employer-provided transit benefits; and consideration of additional allocations from the Gas Tax Fund specifically to transit capital investment.

THE INCOME GAP AND MOVING UP THE INCOME LADDER

Relatively high rates of low income are common among groups at risk of social exclusion and may reflect limited resources needed for full participation in community life. Although there is some debate as to the mechanics of measurement of income inequality, witnesses described increased income inequality and its correlation to a lower share of income for less-skilled workers and a larger share for higher skilled workers. Tax systems and income support for lower income people has reduced the gap, but not as much in recent years.

With this polarization, mobility up the income ladder becomes more important. The evidence before the committee suggested that while upward income mobility was somewhat limited within one lifetime, it is still relatively high from one generation to the next. To support income mobility, the committee recommends consideration of an increase in the value of and specific expansion of eligibility for the Working Income Tax Benefit.

Recognizing that public policy has been credited with supporting intergenerational income mobility, the committee also recommends a review of the *Income Tax Act* and its application to ensure progressivity and fairness and that this review pay particular attention to the role of the tax system in reducing income inequality, improving the circumstances of low-income Canadians and stimulating job creation.

CONCLUSION

Over the life of this study, the committee fulfilled the requirements of the Order of Reference from the Senate: to examine social inclusion in Canada. With national, provincial, regional and local witnesses and data, the committee has focused on solutions and collaboration among governments, has taken into account the body of work of the committee prior to this study and submits this report of the committee's findings and recommendations.

FROM MARGINS TO MAINSTREAM: TOWARDS A MORE INCLUSIVE AND COHESIVE CANADA

INTRODUCTION

In November 2011, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology (the committee) received an Order of Reference from the Senate requesting that it examine and report on social inclusion and cohesion in Canada. The Order of Reference represented a continuance of a previous Reference under which the committee conducted a comprehensive and detailed examination of poverty, housing and homelessness in major urban centres; that study began in May 2007.

During its poverty, housing and homelessness study, the committee heard from over 170 witnesses and conducted several site visits in communities across Canada. In 2008, the committee tabled an interim report¹ in which it set forth the challenges facing low-income Canadians along with possible ways of meeting those challenges. In December 2009, the committee concluded its study with the tabling of a report entitled *In from the Margins: A Call to Action on Poverty, Housing and Homelessness*.²

In the report that follows, the committee presents its findings and recommendations derived from its study in which it examined social inclusion and social cohesion in Canada.

An Urban Lens

The majority of Canadians live in cities. What began as an overwhelmingly rural society in the 18th century is now an overwhelmingly urban one in the 21st. As a 2011 report indicated, 15.3 million Canadians 18 years of age and older currently live in this country's major urban areas. Ninety per cent of immigrants reside in these cities as do 96% of Canada's visible minorities. Furthermore, \$17.5 billion in personal income, \$910 billion in GDP, and over 74% of 2009 employment growth were generated in Canada's cities.³ Results of the 2011 Census show that the trend towards increasing population concentration in Canadian cities is continuing, with more than 23.1 million people – nearly seven Canadians in 10 (69.1%) – living in one of Canada's 33 census metropolitan areas (CMAs), an increase from the previous 2006 Census when 68.1% of the population lived in urban centres.⁴ Therefore, to the extent that Canada is now an urban

¹ Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, *Poverty, Housing and Homelessness: Issues and Options*, 17th Report, 39th Parliament, 2nd Session, 26 June 2008, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/soci/rep/rep17jun08-e.htm>

² Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, *In From the Margins: A Call to Action on Poverty, Housing and Homelessness*, 13th Report, 40th Parliament, 2nd Session, , 9 December 2009. <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/citi/rep/rep02dec09-e.pdf>

³ The Martin Prosperity Institute, *Who Cares About 15 Million Urban Voters?* Toronto, 13 April 2011, p. 3, <http://martinprosperity.org/2011/04/13/who-cares-about-15-million-urban-voters/>

⁴ Statistics Canada, *The Canadian Population in 2011: Population Counts and Growth*, Catalogue no. 98-310-X2011001, February 2012, p.3, <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/98-310-x/98-310-x2011001-eng.cfm>. Statistics Canada defines a Census Metropolitan Area (CMA) as an area consisting of one or

country, the social and economic challenges this country faces are – and will continue to be – shaped by events occurring in its urban centres. Accordingly, the committee decided to view social inclusion and social cohesion in Canada through an urban lens.

At the same time, the committee recognizes that rural Canada is intimately affected by the conditions that exist within cities. Urban economies have an enormous impact on surrounding rural communities. Cities are markets for rural goods and each working day, thousands of Canadians commute from rural homes to earn their living in urban centres. While there, they rely on municipal services such as police and fire services to keep them safe, and city infrastructure for transportation and recreation. They also interact with city dwellers socially as well as professionally. Others have taken up residence in cities which offer easier access to services. In summary, what happens in Canadian cities is of direct importance to all Canadians.

Previous Studies and Reports

In a subsequent section of this report, the committee will explain what it means by “social inclusion” and “social cohesion.” Prior to that, however, it wishes to point out that its intention is to highlight successful efforts by all sectors of Canadian society to engage more fully those Canadians who, for a variety of reasons, find themselves on the margins and lacking in influence over the major decisions affecting their lives. Furthermore, through evidence garnered from research and testimony by witnesses, and by building on examples of success, the committee will offer recommendations designed to try to make Canada more inclusive and cohesive.

The current study fits within a pattern of previous studies and reports related to social inclusion and cohesion. In May 2006, the committee tabled its landmark report *Out of the Shadows at Last: Transforming Mental Health, Mental Illness and Addiction Services in Canada* (Kirby Report) in which it drew attention to the needs of Canadians particularly vulnerable to social exclusion; those who suffer from mental illness and addictions.⁵ In 2006 and 2007, the committee examined the challenges confronting autistic children and their parents. In March 2007, the committee tabled its report containing its findings and recommendations designed to provide better support and bring the needs of these Canadians to public attention.⁶ In 2008-09, in recognition that Canada’s future depends upon its children, the committee studied the state of early childhood education and called for changes to ensure that young Canadians get the best

more neighbouring municipalities situated around a core. The CMA must have a total population of at least 100,000 of which 50,000 live in the core.

⁵ Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, *Out of the Shadows at Last: Transforming Mental Health, Mental Illness and Addiction Services in Canada*, 2nd Report, 39th Parliament, 1st Session, May 2006, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/391/soci/rep/pdf/rep02may06part1-e.pdf>; <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/391/soci/rep/pdf/rep02may06part2-e.pdf>

⁶ Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, *Pay Now or Pay Later: Autism Families in Crisis*, 12th Report, 39th Parliament, 1st Session, March 2007. <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/391/soci/rep/repfinmar07-e.pdf>

possible start on the pathway to lifelong learning.⁷ In 2010-2011 the committee explored and reported on access to post-secondary education in Canada, acknowledging its importance to Canada and recognizing that educational attainment is critical to facilitating entry into the labour market and thus greater inclusion, particularly for those on the margins.⁸ More recently, the committee examined the 2004 10-Year Plan to Strengthen Health Care and the Communiqué on Improving Aboriginal Health. Cognizant of the important role of health care in supporting social inclusion and cohesion, the committee proposed measures to improve access to, and the efficiency of, Canada's health care system.⁹ Collectively, these studies and reports, along with the recommendations they contain, point towards a Canada that is more inclusive and cohesive. The committee will thus highlight select recommendations from its previous studies in the report that follows.

METHODOLOGY: THE COMMITTEE'S APPROACH

The committee conducted its study of social inclusion and social cohesion in two phases. During the first phase, which took place prior to the general election of May 2011, the committee held six meetings during which it heard from 27 witnesses, including academics and representatives from policy institutes, professional organizations, municipal governments, federal departments and agencies, and organizations representing those most vulnerable to exclusion. When Parliament reconvened following the 2011 general election, the committee held an additional six meetings at which it heard from 28 witnesses. A list of these witnesses, the organizations they represent, and the date they appeared before the committee is included in Appendix C of this report. In addition to oral testimony, the committee received a total of approximately 29 written submissions.¹⁰

It should be noted that in the report that follows, the committee makes a number of recommendations that address areas in which the constitutional authority to act is either shared between the federal and provincial/territorial governments, or is under the exclusive authority of the latter. The committee wishes to stress that in those instances, its recommendations are not intended to infringe upon provincial/territorial constitutional authority.

⁷ Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, *Early Childhood Education and Care: Next Steps*, 5th Report, 39th Parliament, 2nd Session, April 2009,

<http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/soci/rep/rep05apr09-e.pdf>

⁸ Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, *Opening the Door: Reducing Barriers to Post-Secondary Education in Canada*, 6th Report, 41st Parliament, 1st Session, December 2011,

http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/SOCI/DPK_PSE/home-e.htm

⁹ Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, *Time for Transformative Change: A Review of the 2004 Health Accord*, 7th Report, 41st Parliament, 1st Session, March 2012,

<http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/soci/rep/rep07mar12-e.pdf>

¹⁰ Note that many of these submissions consisted of the texts of opening statements made by witnesses before the committee.

Historical Perspective: Towards a More Inclusive, Cohesive Canada

[A] lot of Canadians do not know much about the past. Because of that, they do not know where we are today.¹¹

In presenting this report, the committee recognizes that regardless of regrettable instances and practices in the past and continuing challenges today, Canada and Canadians have made and continue to make significant progress toward a more inclusive and cohesive society.

The right, for example, to cast a ballot in free and fair elections is a defining characteristic of citizenship in a modern democracy. What began as a restrictive franchise that denied the vote to women, Aboriginal Canadians, certain religious and ethnic groups, and others, has been expanded. Canadian citizens 18 years of age and older now can cast a ballot for representatives at the federal, provincial/territorial, and municipal levels.¹²

Legal guarantees of basic rights have also been adopted. On 10 August 1962, Canada's first Bill of Rights was enacted by the Government of Canada. The *Canadian Bill of Rights* gave Canadians, for the first time, certain rights in relation to federal statutes. Twenty years later, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guaranteeing political and civil rights was entrenched in the *Canadian Constitution* and signed into law by Queen Elizabeth II.

Canada has also accepted accountability for previous acts of marginalization. On 22 September 1982, the Prime Minister apologized to Canadians of Japanese ancestry for their treatment during the Second World War and provided compensation for some of their losses.¹³ In June 2006, the Prime Minister issued an apology to Canadians of Chinese ancestry for the imposition of a head tax on Chinese immigrants between 1923 and 1947.¹⁴ More recently, in 2009, Aboriginal Canadians received a formal apology from the Prime Minister on behalf of the federal government and all Canadians for the abuses that occurred in the residential school system.¹⁵ As these, and other examples mentioned in the report that follows show, Canada and Canadians are moving toward a society in which economic and social inclusion are increasingly open to all.

Yet while Canada has become more inclusive over time, it would not be accurate to state that marginalization and exclusion have been eradicated. Individual chapters in this report will

¹¹ *Evidence*, 7 March 2012, Avvy Go.

¹² For a comprehensive history of Canada's expanding franchise, please see *Elections Canada, A History of the Vote in Canada*, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=index&lang=e>

¹³ See an account of this apology in *Internment and Redress: The Japanese Canadian Experience: A Resource Guide for Social Studies 11 Teachers*, p. 23.

<http://www.japanesecanadianhistory.net/GuideExcerptsForSocialStudies11.pdf>

¹⁴ Prime Minister of Canada, "Prime Minister Harper offers full apology for the Chinese Head Tax," 22 June 2006, <http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp?id=1219>

¹⁵ Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, "Prime Minister Harper offers full apology on behalf of Canadians for the Indian Residential School system," 11 June 2008, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100015644>

point to areas in which more work needs to be done; contemporary examples show that social exclusion remains a challenge to overcome. As this report will show, Canadians among those groups most vulnerable to exclusion still encounter significant obstacles to becoming fully included in the communities and country in which they live.

CHAPTER ONE: DEFINING SOCIAL INCLUSION AND SOCIAL COHESION

It is about inclusion, opportunity, participation, shared values and shared prosperity, building on the successes and innovation in local communities. These are the things that tie us together. It can be as simple as having a library to walk to in your community or as complex as ensuring that all buildings in it are accessible to people living with disabilities, having programs that support new Canadians, creating good quality jobs and meaningful opportunities that lift people out of poverty. It is about ensuring the best start for kids and creating meaningful opportunities for the full participation of every Canadian, regardless of postal code, privilege or circumstance.

*Peggy Taillon, President and CEO,
Canadian Council on Social Development,
Evidence, 15 February 2012*

INTRODUCTION

In North America, social inclusion is a relatively new concept while in the European Union and other jurisdictions such as Australia, it has been in common use for some time.¹⁶ In Canada, the term is still in evolution.

The concept of social inclusion is closely linked to that of social exclusion. The concept of social exclusion emerged in Europe in the 1970s to describe the growing economic gap between certain groups in society.¹⁷ At first, social exclusion had primarily an economic dimension and was associated with poverty. Over time, however, the concept was expanded to encompass other dimensions (social, cultural and political), and has come to include the various barriers that prevent individuals from participating fully in society. Social inclusion, on the other hand, could be defined as “the situation in which individuals or communities (both physical and demographic) are fully involved in the society in which they reside, including the economic, social, cultural and political dimensions of that society.”¹⁸

Professor Fran Klodawsky of the Department of Geography and Environmental Studies at Carleton University emphasized that social inclusion is not solely about having sufficient financial resources, but about having ties and engagement with one’s community, about contributing to the life of the community and having that contribution acknowledged. As she

¹⁶ *Evidence*, 15 February 2012, Alain Mercier.

¹⁷ Anver Saloojee, *Social Inclusion, Anti-Racism and Democratic Citizenship*, Perspectives on Social Inclusion, Laidlaw Foundation, 2003, p. viii, http://www.laidlawfdn.org/sites/default/files/laidlaw_publications/working_papers_social_inclusion/wposi_2003_jan_social-inclusion-anti-racism.pdf; Ilene Hyman, Rubin Mercado, Grace-Edward Galabuzi and Dianne Patychuk, “A Critical Review of Social Exclusion and Inclusion Indicators: Implications for the Development of a Canadian Framework,” in *Social Statistics, Poverty and Social Exclusion: Perspectives from Quebec, Canada and Abroad*, Paul Bernard et al (eds). Les Presses de l’Université de Montréal, 2011.

¹⁸ Canada Mortgage and Housing Corporation, *Urban Form and Social Inclusion*, 2007, p. 2, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/odpub/pdf/65429.pdf?fr=1296000944296>.

stated, “inclusion is about feeling part of things, and feeling part of things means that you are connected to others; you are not isolated.”¹⁹ Other witnesses added that social inclusion also involves choice and access to opportunity.

Importantly, social inclusion involves more than entitlement or the rights of citizens to belong and be recognized. Social inclusion also encompasses social obligation. As Natasha Blanchet-Cohen, Assistant Professor, International Institute for Child Rights and Development indicated with reference to youth:

....being inclusive is not just about creating opportunities for young people to participate in the local community as it currently exists; it is about belonging and contribution, about being fully a citizen with rights and obligations.²⁰

Lastly, Ratna Omidvar, President of the Maytree Foundation,²¹ emphasized that the promotion of social inclusion is about more than some in society delivering while others receive. Inclusion, she stated, is “a two-way street” that involves all members of the community.

All actors are inclusion actors, such as the postman, the businessman, the librarian, the school teacher and the neighbor. I am always concerned when this conversation about inclusion seems to put the inclusion types into one corner and everyone else throughout the rest of the room. No; this is about all of us.

*Ratna Omidvar, President, Maytree Foundation,
Evidence. 2 Februarv 2011*

In summary, social inclusion relates to the ability, of an individual or group of individuals, to participate in the social and economic lives of their communities and to have their contributions acknowledged. It also involves access to tools – such as education –that enable participation and a set of shared rights, values and responsibilities that bind people together in a cohesive society.

Social Inclusion and Social Cohesion

Social cohesion has been defined as “the ongoing process of developing a community of shared values, shared challenges and equal opportunity within Canada, based on a sense of trust, hope and reciprocity among all Canadians.”²² In his testimony, Zheng Wu, of the University of Victoria, explained that social cohesion refers to:

¹⁹ *Evidence*, 2 February 2011, Fran Klodawsky.

²⁰ *Evidence*, 7 March 2012, Natasha Blanchet-Cohen.

²¹ The Maytree Foundation helps communities cope with poverty and reduce inequalities. It provides programs and conducts research on issues related to immigration, integration, and diversity. The Foundation is centred in Toronto. <http://maytree.com/>

²² Jane Jenson, *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*, Canadian Policy Research Networks, Study F/03, p. 4, http://www.cprn.org/documents/15723_en.pdf

the material and social conditions that connect people and encourage solidarity between them. In plural societies, social cohesion is a barometer of intergroup or race relations that implies a level of acceptance of ethnic diversity. In other words, it represents the capacity of communities to integrate their members and avoid social isolation and marginalization of minorities.²³

In brief, social cohesion is characteristic of communities that promote the principles of inclusion, belonging, participation, recognition and legitimacy. Poverty reduction, investment in social infrastructure, crime prevention and suppression, and promotion of equality are all factors that contribute to greater social cohesion.

Intersectionality

Another term employed by the committee's witnesses and found in the literature on social inclusion and cohesion is "intersectionality." The challenge confronting excluded individuals is compounded when they possess the attributes of more than one group that exists on society's margins; this is referred to as "intersectionality." This perspective takes into account the possibility that an individual may experience multiple dimensions of difference that could reinforce his or her social exclusion and as a result intensify the challenge of facilitating her or his inclusion. As one witness explained "...one person may embody a number of different sources of vulnerabilities or identities."²⁴ According to another witness, Caroline Andrew, Director of the Centre on Governance at the University of Ottawa, "[t]he importance of intersectionality is that we are not just talking about gender; we are talking about people who are handicapped [...], [w]e are talking about age, gender, race, class."²⁵

Kristopher Wells of the Institute for Sexual Minority Studies and Services at the University of Alberta alluded to intersectionality, testifying that "sexual minorities exist within all faith-based, ethnic, linguistic, cultural and racialized communities in the world."²⁶ On occasion, these individuals may be excluded from one identity group as a consequence of their membership in another. As Mr. Wells stated, "some ethnic, cultural or faith-based communities may be openly hostile to sexual minorities. As a result, individuals within that community may remain hidden, and often isolated or disconnected."²⁷ Mr. Wells offered a concrete example:

If they are Aboriginal and gay, which is often referred to as "two-spirited," they may not be accepted by the dominant society

²³ *Evidence*, 9 February 2011, Zheng Wu.

²⁴ *Evidence*, 7 March 2012, Avvy Go.

²⁵ *Evidence*, 15 February 2012, Caroline Andrew.

²⁶ *Evidence*, 17 February 2012, Kristopher Wells.

²⁷ *Ibid.*

because of systemic racism and homophobia, and they also may not be accepted by their Aboriginal community due to experiences of colonization and prejudices against sexual minorities.²⁸

Measuring and Assessing Social Inclusion and Cohesion

How do public policy makers and governments determine the extent of social exclusion within a society, whether a policy response is required and if so, what are the best policy instruments to deploy? Unless careful analysis, thought, and precision are brought to bear, a poorly conceived response brings with it the risk of expending scarce resources without any tangible outcome or, far worse, exacerbating a given situation.

Efforts to address social exclusion are hindered by the absence of consensus about what the goal of such efforts – social inclusion – constitutes. Furthermore, once defined, how are we to determine when society has achieved a desirable degree of social inclusion? As one of the committee’s witnesses indicated, to his knowledge “there are currently no widely accepted standards to determine adequate levels of social inclusion.”²⁹

Avvy Go, Director of the Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic, told the committee that an appropriate conceptual framework for understanding social exclusion/inclusion is needed. “Such a conceptual framework,” she testified,

must be guided by a vision for equality which acknowledges the existence of the multi-faceted and intersecting inequities in the Canadian society as experienced by various marginalized communities, including racialized communities. It also must be equipped with appropriate indicators and outcome measures that will not only evaluate the process for building social inclusion but the impact of any policy measures towards this goal.³⁰

To measure and assess the extent to which social inclusion and cohesion are present in Canada, the federal government could develop a comprehensive set of indicators. Such indicators, in turn, could be applied to the design and evaluation of government programs and policies, and used to report progress. Examples exist with regard to other aspects of federal government activity, principal among them the application of a gender lens in the development and assessment of government programs.³¹ It is notable that other countries are measuring social inclusion through the use of specific indicators. In Australia, for example, the Commonwealth [federal] Government has developed a Social Inclusion Measurement and Reporting Strategy,

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Evidence*, 15 February 2012, Alain Mercier.

³⁰ *Evidence*, 7 March 2012, Avvy Go.

³¹ Status of Women Canada, Gender Based Analysis Plus, <http://www.swc-cfc.gc.ca/pol/gba-acis/index-eng.html>

that it uses to strengthen reporting and accountability arrangements that monitor progress in addressing social exclusion.³²

Just as it has done with gender-based analysis, the federal government should create an analytic tool to assess levels of social inclusion in Canadian society and report to Canadians on the progress that is being made. Therefore, the committee recommends:

RECOMMENDATION 1

That the Government of Canada initiate research that will lead to the development of a set of indicators to measure levels of social inclusion and social cohesion in Canada:

- a) That the Government of Canada, using these indicators, establish goals for social inclusion and social cohesion in those areas which fall within its responsibilities as set forth under the Canadian Constitution;**
- b) That the Government of Canada use these indicators, when appropriate, in the design and evaluation of its policies, programs and activities; and**
- c) That the Government of Canada measure, at regular intervals, the extent to which its policies, programs, and activities are achieving the social inclusion and social cohesion goals it has established, and report the results to the Parliament of Canada.**

Social inclusion is not a task just for government. It is a task for all Canadians, in all sectors and walks of life. A witness raised the concern that most Canadians are not aware of the importance of social inclusion. Heidi Illingworth, Executive Director of the Canadian Resource Centre for the Victims of Crime, asserted that this lack of awareness should be addressed at an early age by including an emphasis on social inclusion in the materials that young Canadians are exposed to in school. She elaborated that such an approach would include elements such as:

³² Commonwealth of Australia, *Social Inclusion in Australia: How Australia is faring*, 2nd Edition, 2012, p.14, http://www.socialinclusion.gov.au/sites/www.socialinclusion.gov.au/files/publications/pdf/HAIF_report_final.pdf
The Measurement and Reporting Strategy and selection of indicators is the responsibility of a Social Inclusion Board created in 2008 to advise the government (and its Minister for Social Inclusion). The Strategy uses indicators that fall under 3 main categories: Resources (individual skills, assets, social and economic capital); participation in work, training, and connecting with others, and multiple disadvantages. The indicators are subdivided into 'headline' and 'supplementary' indicators, and include:

- Material/economic;
- Health and disability;
- Education and skills;
- Social resources;
- Community and institutional resources; and
- Housing and personal safety.

Much of the data is drawn from the Australian Bureau of Statistics (ABS) General Social Survey and is supplemented by other data depending on availability. Where possible, international comparisons are provided to show where Australia sits internationally.

national anti-bullying, antiviolence, anti-substance abuse messages and campaigns; encouragement of unisex sporting activities, so limiting male and female stereotypes and biases; and educating young children and new immigrant adults about how to recognize the current gender barriers that exist within Canadian society and how they can be deconstructed.³³

One of the most effective ways in which the federal government can advance social inclusion and social cohesion is through the support of efforts at the local level. For example, in relation to efforts to make cities safer for women, the committee heard that the federal government can best help by “supporting community initiatives and strengthening them.”³⁴ This could well apply to all similar initiatives that are taking place at the local level.

When it comes to coordination and delivery, the focus needs to be on facilitating how different levels and agencies work together to achieve certain goals. Here I encourage committee members to consider the positive features of such tripartite initiatives as the Homeless Partnering Strategies and their predecessors. The combination of dedicated funding, flexibility in local application and the requirement for broad stakeholder engagement in preparing a community plan might well be applicable with regard to social issues other than homelessness.

*Fran Klodawsky, Associate Professor, Carleton University,
Evidence, 2 February 2011*

Thus, where appropriate and feasible, the Government of Canada should seek ways to support and encourage these local efforts. Given that municipal governments and education are under the jurisdiction of provincial and territorial governments, working in partnership with the latter is essential. The committee therefore recommends:

RECOMMENDATION 2

That the Government of Canada work in partnership with other levels of government to provide support over the long term for initiatives that have, as their objective, enhanced social inclusion and social cohesion; and

That the Government of Canada support efforts by provincial and territorial ministers of education to implement and integrate the importance of social inclusion and acceptance into their educational systems.

³³ *Evidence*, 7 March 2012, Heidi Illingworth.

³⁴ *Evidence*, 15 February 2012, Caroline Andrew.

CHAPTER TWO: GROUPS AT RISK OF SOCIAL EXCLUSION

INTRODUCTION

Social exclusion affects some more than others and it is towards those groups and individuals that governments and others must turn their attention. Consequently, in this study the committee concentrated on those Canadians who are most at risk of exclusion.

In its study of social issues pertaining to Canada's largest cities, the committee identified groups that are most at risk of low income, inadequate housing, and homelessness. These same groups – recent immigrants, visible minorities, Aboriginal peoples, Canadians with disabilities, single parents (the majority of whom are women) and seniors – are also most at risk of social exclusion.

Acting on the basis of its previous study on poverty, housing and homelessness, and on the advice of witnesses, the committee decided to take a closer look at the circumstances of those who are most challenged by social exclusion: recent immigrants; visible minorities; urban Aboriginal peoples; Canadians with disabilities; religious minorities; sexual minorities; and youth and seniors. Because gender brings particular challenges of its own, the committee considered the special circumstances of women within each of these categories. The committee also recognizes that no Canadian, regardless of identity, can possibly engage in her or his community unless it is a safe one. It also recognizes that access to financial resources, although not the sole factor in enabling full social inclusion, is an important one. Accordingly, the committee determined that it would also look at the safety of Canada's urban centres and the extent to which income is distributed in order to facilitate the full participation of all Canadians in their communities and control over decisions affecting their lives.

BUILDING AN INCLUSIVE CANADA: A GENERAL APPROACH

Throughout its hearings, the committees asked its witnesses to indicate which measures they would recommend in order to build an inclusive society. In many instances, suggestions dealt specifically with addressing the set of unique challenges encountered by one vulnerable group or another. However, witnesses also advanced general suggestions aimed at bringing excluded groups in from the margins of society and ways in which policies designed for that purpose should be structured. These overall suggestions are important ones that can and should be taken into consideration whenever governments and other sectors of society set out to create a more inclusive Canada.

Address Basic Needs First

The first step in ensuring inclusion is to facilitate access to basic necessities (such as affordable housing and adequate nutrition). As Professor Klodawsky explained, "... until people

have decent housing and enough money for food they will not be able to begin to think about other things that are also involved in feeling included and feeling part of the life of cities and part of being a citizen.”³⁵ Other witnesses also stressed that basic needs, particularly in the area of adequate housing, have to be addressed in order to provide a sufficient foundation upon which Canadians can engage in the labour market and contribute to their communities.

In addition, the committee wishes to draw attention to the assistance currently being provided by Canadian governments, volunteer agencies, and the private sector, all of which are intended to provide all Canadians with the basic necessities of life. Without doubt, many of these forms of assistance could be enhanced and expanded and, in its previous report on poverty, housing and homelessness, the committee highlighted ways in which such enhancements could occur. The recommendations contained in *In From the Margins* can be found in Appendix B.I of this report.

Ensure Consultation and Participation in Decision-making Bodies

I would stress the importance of consultation or community-driven engagement processes. Canada has been a leader in this regard.

*Fran Klodawsky, Associate Professor, Carleton University,
Evidence, 2 February 2011*

Being included means being able to shape the decisions that have an influence over one’s day-to-day life. Marginalized individuals need to play a more central role in making the decisions that affect their lives. Members of groups subject to exclusion need to take an active role in decision-making forums. Ratna Omidvar told the committee that:

[p]ossibly the most interesting work [the Maytree Foundation has] done is around the boardrooms of our cities and institutions. [...] our system of democracy involves citizens making decisions on the public good, our hospitals, museums, NGOs [non-government organizations], the Royal Ontario Museum, the university health network, et cetera. These are all places where significant power and privilege are exercised on behalf of the public.³⁶

As the committee hearings into social inclusion proceeded, a view shared by organizations representing Canadians at risk of social exclusion was the express desire to be represented in the decision making process. Indeed, in many instances, in which socially excluded groups have managed to move away from the margins, it has been in large measure as a result of their

³⁵ *Evidence*, 2 February 2011, Fran Klodawsky.

³⁶ *Evidence*, 2 February 2011, Ratna Omidvar. Since Ms. Omidvar gave her testimony, the Maytree Foundation has released its third annual report on measuring diversity among leaders in the Greater Toronto Area (GTA). The report can be found at : <http://docs.maytree.com/diversecity/counts3/CountsReport3-full.pdf>

insistence that they not be the passive recipients of programs and services handed down to them from others.

It was not men standing up in Parliament saying, “Damn it, this is wrong; women should have the right to vote. Women are persons too.” No, it was women who said, “No damn it, we want the right to vote. We have the right to vote. We are people of this country too.”

*Tony Dolan, Chairperson, Council of Canadians with Disabilities,
Evidence, 8 March 2012*

Avvy Go, speaking of Toronto’s citizens of Chinese and Southeast Asian descent, noted the progress that has been made so far by members of those communities, and reminded the committee that inclusion and a seat at the table have been the result of “people fighting for them. It is not something that was handed to us.”³⁷ This refrain was echoed by Tony Dolan, Chairperson of the Council of Canadians with Disabilities:

Unfortunately, as we know, change never happens that easily; it is always the people who are affected, are most disenfranchised speaking out and saying, “We want to speak for ourselves and our own organizations represent ourselves.”³⁸

A similar plea was made by the women and men who appeared before the committee to speak on behalf of Aboriginal Canadians. It is clear that they do not wish to have others from outside their communities making vital decisions on their behalf, a view that the committee supports fully.

The advice that excluded groups be consulted and that they seek actively to participate in decision making has been followed, not only by advocacy organizations, but by governments at every level, including the federal government. In Appendix D of this report, the committee lists examples of promising practices presented by its witnesses. A characteristic of many promising practices is the extent to which governments have sought out the views of those who are on the margins, not only through consultation, but more importantly, through collaborative engagement and delivery. In the view of the committee, this approach is key to bringing about measures that are truly effective in offsetting the harm that is done, not only by way of exclusion, but as a result of poorly designed policies and programs that do not take into account the views of those who are directly affected.

³⁷ *Evidence*, 7 March 2012, Avvy Go.

³⁸ *Evidence*, 7 March 2012, Tony Dolan.

Encourage Political Engagement

It is an educational process. The work we do is educating our colleagues in how to have a better rapport with the Aboriginal community, but also educating our Aboriginal community in how to have a better rapport with the city administration and politicians. [...] We now have had one Aboriginal person run for council in the last municipal election.

*Leona Carter, Director, Aboriginal Relations Office,
Community Services, City of Edmonton,
Evidence, 8 February 2012*

Canada is a democratic society in which citizens are encouraged not only to exercise their right to elect their governments, but also to engage in more demanding forms of political participation including taking up membership in political parties and running for office. While the committee did not focus on this particular aspect of inclusion and engagement, it recognizes that active participation in the political life of one's city, province, or country constitutes an effective way of bringing one's voice (and that of one's community) into inclusion and contributing towards a more cohesive society. The committee notes a healthy and growing receptiveness on the part of Canadians and their political institutions towards this kind of inclusion. Examples of initiatives underway at the local level are demonstrative of that fact.

The committee takes note of the work of Toronto's Maytree Foundation in opening up the possibility of active political involvement for new Canadians.

On the inclusion side, we are interested in ensuring that the political landscape in the city is more reflective [of the people living in it]. We are not talking about quotas [...]. We are talking about what is more reflective of the people who live in urban centres.

*Ratna Omidvar, President, Maytree Foundation,
Evidence, 2 February 2011*

The Foundation has established a school for would-be politicians who need to "understand the lay of the land, how to get nominated, and how to hire their campaign managers. We train both campaign managers and candidates."³⁹

Governments Have a Role Providing Infrastructure that Facilitates Inclusion

While governments cannot act alone to bring about greater social inclusion and stronger social cohesion, they do have a central role in helping establish the conditions in which such outcomes can be achieved.

³⁹ *Evidence*, 2 February 2011, Ratna Omidvar. Ms. Omidvar was referring to Toronto's School4civics: <http://citiesofmigration.ca/school4civics/lang/en/>

In particular, governments have an important role to play in ensuring the safety of the communities in which Canadians live and work, as well in providing the physical infrastructure – schools, parks and playgrounds, libraries, and public transit – which operate as forums within and through which social inclusion takes place.

Federal Government Can Provide Leadership

Under the terms of the *Constitution Act, 1867*, the powers of the federal government are limited with respect to many of the elements relating to social inclusion. In particular, Section 92 of the Constitution assigns exclusive authority over health, primary education, and municipal governments to the provinces. These limitations, however, do not exclude the federal government from working with the other levels of government in ways that can facilitate social inclusion and social cohesion. In particular, the federal government has important roles to play in convening partners, supporting local initiatives, and disseminating information and best practices.

In the next sections of this report, the committee will point to instances in which the federal government is fulfilling a coordinating and convening role and working in close partnership, not only with other levels of government, but with the private and voluntary sectors, to create conditions favorable to social inclusion.

Avoid One-Size-Fits-All Solutions

Canada is diverse and becoming more so. While each marginalized group shares certain characteristics with other excluded groups, each confronts a set of unique challenges. Each of these challenges calls for a different set of approaches in order to be successful. Government should thus move from standardized to personalized services that are built around the needs of people who are using them.

Diversity has profound implications for thinking about what the federal government might do to reduce social exclusion. I agree with Meyer Burstein's conclusion that "Different at-risk groups require different policies. These policies engage different levels of government, different public agencies and different civil groups. As a result, consultation, co-ordination, and delivery strategies will also differ."

*Fran Klodawsky, Associate Professor, Carleton University,
Evidence, 2 February 2011*

Kristopher Wells told the committee that change will not "come from one program, one policy or one intervention. Changing culture is like a thousand or more different kinds of practice."⁴⁰ Efforts to involve excluded groups (whether on the part of governments or by those

⁴⁰ *Evidence*, 17 February 2011, Kristopher Wells.

groups themselves, and preferably both) along with multi-partner involvement and a focus on actions at the local, or city, level are the best guarantors of effective action toward social inclusion and social cohesion.

Facilitating Inclusion for Everyone

As previously noted, social inclusion is about everyone and to the extent that social inclusion is facilitated for those at most risk of exclusion, it is facilitated for all Canadians. In response to questioning, witnesses offered general suggestions about how Canada can be made more inclusive for all of its citizens. Sandeep Kumar Agrawal, Graduate Program Director of School of Urban and Regional Planning at Ryerson University, indicated that:

Strengthening public education, increasing employment equity, fostering an open society and promoting political participation are the processes that promote social cohesion. Institutions where such activities are enacted – such as schools, places of work, governments, media, sports and arts – are the sites where social cohesion can be fostered and where investments of political will must be made.⁴¹

⁴¹ *Evidence*, 15 February 2012, Sandeep Kumar Agrawal.

CHAPTER THREE: RECENT IMMIGRANTS

Canada attracts people from every part of the world who want to come with their families and talents to live, work, and enrich our communities. Social inclusion [...] is a promise of common membership and equal opportunity.

Peter Clutterbuck and Marvyn Novick, Building Inclusive Communities: Cross-Canada Perspectives and Strategies, prepared for the Federation of Canadian Municipalities and The Laidlaw Foundation, April 2003, p.28

INTRODUCTION

Canada is a nation built by successive waves of immigration. In 1867, the year of Canada's birth, immigrant arrivals numbered approximately 10,666.⁴² One hundred and thirty three years later, in 2010, Canada admitted 280,681 permanent residents, an increase of 11.3% over the previous calendar year and the highest level in 50 years.⁴³ In 2011, 248,748 permanent residents⁴⁴ were admitted to Canada.⁴⁵ These levels are projected to remain in the neighbourhood of a quarter of a million individuals annually. In 2013, for example, Canada plans to welcome between 240,000 to 265,000 immigrants.⁴⁶

Prior to the 1990s, Canada's population growth came as the result of natural increase (the difference between births and deaths), but in the mid-1990s, this trend was reversed and immigrants became the main source of Canadian population growth, in large part due to lower Canadian fertility rates and an aging population.⁴⁷ Immigration is thus looked upon as a partial solution to Canada's future demographic and economic challenges.

Initially, Europe provided the largest source of immigration to Canada. Immigrants from the United Kingdom made up a significant proportion of these immigrants, with a smaller proportion coming from France and other European countries. In the 1960s, this trend began to change and by 1979-1980, immigrants coming from Asia outnumbered those of European origin. Long-range forecasts developed by Statistics Canada predict that by 2031 in Canada as a whole

⁴² Statistics Canada, Numbers of immigrant arrivals in Canada, calendar years 1852 to 1936, http://www65.statcan.gc.ca/acyb02/1937/acyb02_19370194001-eng.htm

⁴³ Citizenship and Immigration Canada, *Departmental Performance Report, 2010-11*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/imc/imc02-eng.asp#section2a1> Total numbers of permanent residents admitted to Canada exceeded the Department's high end projections by 6% due to higher numbers of economic immigrants and the admission of immediate family members.

⁴⁴ Permanent residents are those who have acquired permanent resident status by immigrating to Canada but who have not yet acquired Canadian citizenship.

⁴⁵ Citizenship and Immigration Canada, Summary tables- Permanent and Temporary Residents, 2011, <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2011-summary/01.asp>

⁴⁶ Citizenship and Immigration, *Annual Report to Parliament on Immigration*, 2012, <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/annual-report-2012.pdf>

⁴⁷ Statistics Canada, "Population Projections for Canada, Provinces, and Territories," 26 May 2010, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/100526/dq100526b-eng.htm>

“[d]epending on the projections chosen, the proportion of persons who are foreign-born would reach between 25% and 28% ...In 2006, the corresponding proportion was 20%.”⁴⁸

Under sections 91 and 95 of the Constitution, the federal government and provincial governments have shared responsibilities for immigration. The federal government fulfills its constitutional authority through Citizenship and Immigration Canada (CIC). Citizenship and Immigration Canada works in close partnership with provincial and territorial governments to provide integration services to new Canadians. The Department has agreements with British Columbia, Manitoba and Québec under which those provinces are responsible for the design, provision and administration of settlement services in their jurisdictions. In Ontario and Alberta, the Department has shared management of settlement services while in the remaining provinces and in the territories, CIC has sole responsibility.

IMMIGRANT SETTLEMENT PATTERNS

In 2005, the author of a synthesis of trends and conditions in Canada’s urban centres, published by Statistics Canada, wrote that “[i]f there is one major socio-economic development in Canada that can be called ‘distinctly urban, it is immigration.’”⁴⁹ According to data cited by this author, 1.8 million immigrants arrived in Canada between 1991 and 2001 and, of these, 94% settled in one of Canada’s Census Metropolitan Areas (CMAs). Of those who chose to live in urban centres, 73% settled in Canada’s three largest cities, Toronto, Montréal and Vancouver. This is in contrast with 1981, when 58% of immigrants chose to live in one of those three cities.⁵⁰ Data released by CIC show that for 2011, the bulk of new Canadians continued to settle in these three cities.

⁴⁸ Éric Caron Malenfant, André Lebel and Laurent Martel, *Projections of the Diversity of the Canadian Population 2006 – 2031*, Statistics Canada, catalogue no. 91-551-X, March 2010, p. 1. <http://www.statcan.gc.ca/pub/91-551-x/91-551-x2010001-eng.pdf>

⁴⁹ Andrew Heisz, “Ten Things to Know About Canadian Census Metropolitan Areas: A synthesis of Statistics Canada’s Trends and Conditions in Census Metropolitan Areas Series,” *Analytical Paper*, Statistics Canada, September 2005, Catalogue no. 89-613-MIE, p. 13, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-613-m/89-613-m2005009-eng.pdf>

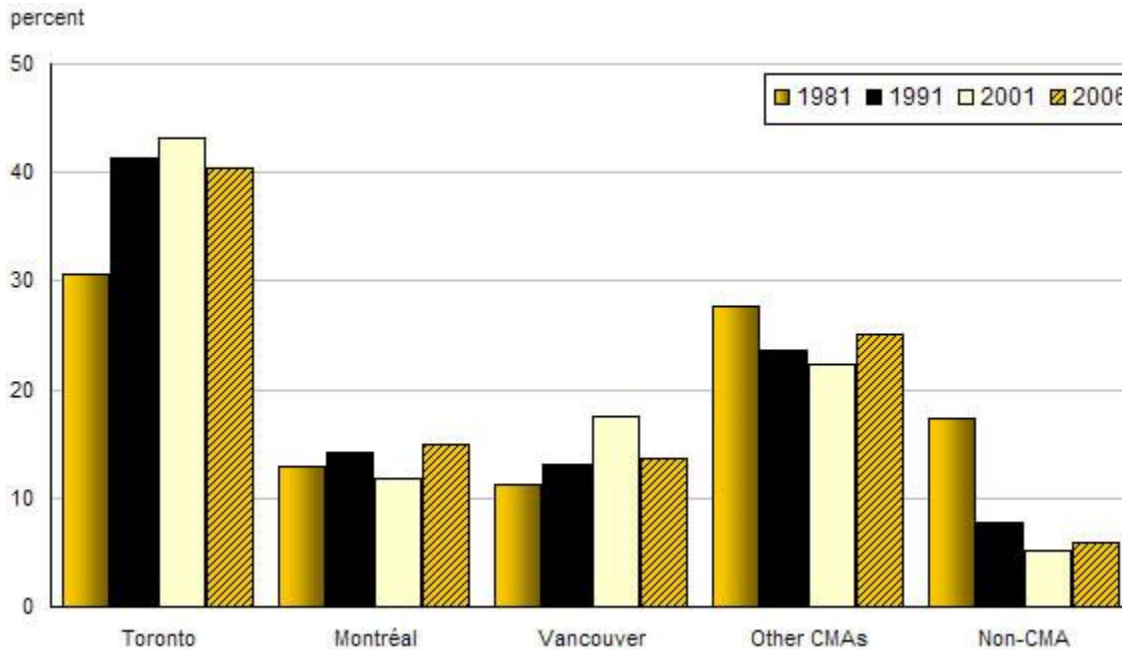
⁵⁰ Heisz, 2005, p. 13.

**Table 1: Immigrant and Refugee Settlement,
Selected Major Urban Centres, 2011**

| CITY | 2011 |
|--------------------|-------------|
| Toronto | 77,759 |
| Montréal | 44,863 |
| Vancouver | 28,966 |
| Calgary | 15,060 |
| Edmonton | 10,457 |
| Winnipeg | 13,398 |
| Total Major Cities | 190,503 |
| Total Canada | 248,748 |

Source: Citizenship and Immigration Canada, Quarterly Administrative Data Release, CD-ROM, accessed 20 August 2012. Note: These data reflect first place of settlement. Recent immigrants will sometimes relocate to different cities (known as “secondary migration”) a phenomenon not reflected in these data.

**Chart 1: Share of recent immigrants who settled in the largest census
metropolitan areas, 1981, 1991, 2001 and 2006**



Note: 'Recent immigrants' refers to landed immigrants who arrived in Canada within five years prior to a given census.

Source: Statistics Canada, *The Canadian Labour Market at a Glance*, Catalogue no. 71-222-X, January 2009, p. 93, <http://www.statcan.gc.ca/pub/71-222-x/71-222-x2008001-eng.pdf>

Social inclusion involves basic notions of belonging, acceptance and recognition. For immigrants and refugees, social inclusion would be represented by the realization of full and equal participation in the economic, social, cultural and political dimensions of life in their new country.

Ratna Omidvar and Ted Richmond, "Immigrant Settlement and Social Inclusion in Canada", in Ted Richmond and Anver Saloojee, editors, Social Inclusion: Canadian Perspectives, Halifax, 2005, p. 155

Becoming engaged with Canadian society, becoming full members of the communities in which they have settled, and finding an appropriate place in the labour market pose real and often daunting challenges for recent immigrants. Sociologists Philippe Couton and Stéphanie Gaudet report that 'social engagement' (which they define as activities such as volunteering, community involvement, and support between individuals) "is one of the critical issues facing immigrants in Canada," as well as in other receiving countries.⁵¹

Witnesses observed that recent waves of immigrants have not fared as well economically as previous waves, and that the changing composition of immigrant groups is producing new challenges to their inclusion. In particular, and in contrast to earlier waves of immigration, many recent immigrants are not fluent in either of Canada's official languages, and the cultural norms of their countries of origin are often quite different than those present in Canada. Attachment to the labour market is made more difficult by the lack of familiarity on the part of Canadian employers with the universities or colleges where non-European immigrants have received their post-secondary education. Collectively, these factors raise the risks of social and economic exclusion for recently arrived new Canadians.

Immigrants are particularly vulnerable, for a number of reasons. They are overrepresented in the poverty statistics of this country. They are twice as likely to be unemployed as the average Canadian, and they are twice as likely to earn half as much. Immigrants have restricted access to Employment Insurance [...]. They are also likely to have more years of education and training. The votes of visible minorities count for less because of historical electoral arrangements in our country. In many cases, racial minorities in large urban centres experience multiple examples of exclusion, not just [...] economic exclusion.

*Ratna Omidvar, President, Maytree Foundation,
Evidence. 2 February 2011*

⁵¹ Philippe Couton and Stéphanie Gaudet, "Rethinking Social Participation: The Case of Immigrants in Canada," *Journal of International Migration and Integration / Revue de l'integration et de la migration internationale*, May 2008, p. 22.

Yet in spite of these vulnerabilities, Canada has been quite successful in integrating immigrants:

We are known the world over for our success in immigration and for our models of multiculturalism. I would suggest to you that our successes are in the medium and long term. If you look at the rising numbers of immigrants who own homes, who take out citizenship and who intermarry, these are important indicators of inclusion.⁵²

*Social Integration of Immigrants: The Views of Immigrants*⁵³

In 2001, to study how newly arrived immigrants adjust over time to living in Canada, Statistics Canada implemented the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada. The Survey took place in three waves in 2001, 2002, and 2003.

Findings included the following:

- 55% of those who planned to settle in Canada permanently cited the “quality of life” as their reason; 39% decided to stay because of the positive future for their family in Canada;
- 23% cited Canada’s public institutions as a reason to stay, while 18% referenced access to education and the social system (such as health care and other programs);
- Asked what they liked most about Canada, 14% cited cultural aspects of life (including social programs, and cultural diversity). Twenty-two per cent cited safety and security, and 24% cited opportunity (educational opportunities and ability to achieve desired quality of living respectively, employment opportunities and economic conditions).

These findings show that immigrants are appreciative of the benefits that living in Canada has to offer and are anxious to become integrated into Canada’s social and economic mainstream. However, when asked to identify what they least liked about Canada, 17% indicated that it was lack of employment. Of the 3% who planned to leave Canada, 32% indicated that employment-related reasons were behind their decision. Reasons for leaving included better job opportunities, pay, working conditions or the business climate elsewhere. A 2012 survey produced similar findings.⁵⁴

⁵² *Evidence*, 2 February 2011, Ratna Omidvar.

⁵³ Data taken from Grant Schellenberg and H el ene Maheux, “Immigrants’ perspectives on their first four years in Canada: Highlights from three waves of the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada,” *Canadian Social Trends*, Statistics Canada 2007, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2007000/9627-eng.htm>

⁵⁴ HSBC, “HSBC Study Reveals Canada’s Warm Welcome: Immigrants to Canada share their arrival experiences,” *News Release*, 1 November 2012,

The capacity of immigrants to integrate varies depending on their individual attributes and economic conditions upon arrival. Such factors as proficiency in either or both of Canada's official languages, gender,⁵⁵ the existence of established social networks within immigrant communities,⁵⁶ generational status, place of residence, and racial status,⁵⁷ visible minority status,⁵⁸ and possession of education and skills needed and recognized by the Canadian labour market, all affect the social integration of immigrants settling in Canada.

IMMIGRANT SELECTION

Successful social inclusion of immigrants relies, in part, on ensuring that newcomers possess the appropriate combination of attributes that facilitate their becoming full members of the communities in which they settle. As a consequence, immigrant selection is a crucial step in the successful social and economic inclusion of newcomers.

There are three basic classes of permanent resident as defined under the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA): economic, family and protected persons.⁵⁹ The economic class includes people whose skills and attributes are assessed against a points system for their ability to establish economically in Canada, people nominated by provincial governments to fulfil regional economic goals, and investors and entrepreneurs. The family class is based on sponsorship by Canadians and permanent residents, and the protected persons class (refugees) fulfils Canada's humanitarian tradition and international obligations.

Witnesses commented on the processes used to select immigrants. James Bissett of the Centre for Immigration Policy Reform, stated that "only a few immigrants coming here are seen and are subject to any selection criteria," in particular, those who are coming as relative, sponsored by provinces and refugee groups.⁶⁰ Garnett Picot of Statistics Canada indicated that about 17 to 18% of immigrants are evaluated based on skills, education and ability in one of the two official languages. Those who are evaluated are applicants under the economic class, which

http://www.hsbc.ca/1/PA_1_083Q9FJ08A002FBP5S00000000/content/canada2/assets/news_releases/2012/new-to-canada-survey-1nov12.pdf

⁵⁵ Couton and Gaudet, (2008), pp. 21-44.

⁵⁶ Fernando Mata and Ravi Pendakur, "Social Capital Formation and Diversity in Canadian Cities: Impacts of Individual and Place-Related Characteristics," Metropolis, August 2010, <http://mbc.metropolis.net/assets/uploads/files/wp/2010/WP10-02.pdf>.

⁵⁷ Zheng Wu, Christophe M. Schimmele, and Feng Wu, "Social Integration of Immigrants and their Children in Canada's Urban Neighbourhoods," Metropolis British Columbia, September 2010, <http://mbc.metropolis.net/assets/uploads/files/wp/2010/WP10-10.pdf>

⁵⁸ Boris Palameta, "Low income among immigrants and visible minorities," *Perspectives on Labour and Income*, April 2004, vol. 5, No. 4, Statistics Canada, catalogue no. 75-001-XIE, p. 13. http://ivt.crepuq.qc.ca/popactive/documentation2005_A/2004/2004-04-02.pdf

⁵⁹ Permanent residents are people who have not become Canadian citizens, but who have been authorized to live and work in Canada for an indefinite period, provided they meet residency requirements. Protected persons are defined as refugees.

⁶⁰ *Evidence*, 10 February, 2011, James Bissett.

includes entrepreneurs and investors. Those not evaluated include newcomers immigrating under family reunification and the family members of those immigrating under the economic class.⁶¹

Citizenship and Immigration Canada is revising the selection points system for immigrants coming to Canada as part of the Federal Skilled Worker Program (FSWP), the central program under the economic class. The Government of Canada intends to give greater emphasis to language proficiency, age at time of immigration, and offers of employment in Canada, as well as to introduce a skilled trades program. The committee welcomes these efforts and notes that the federal government has made changes to the *Immigration and Refugee Protection Act* to facilitate easier entry into the labour market for new immigrants.

SETTLEMENT

Pre-arrival Services Provided in Countries of Origin

Deborah Tunis, Director General, Integration, with Citizenship and Immigration Canada (CIC), told the committee that CIC is “hearing loudly and clearly that when [immigrants] come to Canada, they would like to have been told more realistically about some of the challenges surrounding credential recognition and others.”⁶² To some extent, opportunities to acquire this information already exist. The federal government provides a range of programs and services to immigrants prior to their departure for Canada. Two such programs are the Canadian Orientation Abroad and the Welcome to Canada initiatives. The Foreign Credentials Referral Office (FCRO) in the Department of Citizenship and Immigration works with the Association of Canadian Community Colleges to provide some services abroad as well.

The FCRO funds overseas services under the Canadian Immigration Integration Program (CIIP). The CIIP provides federal skilled workers and provincial nominees, their spouses and adult dependents in certain regions with voluntary and free orientation sessions prior to arrival in Canada. Applicants may also, on a voluntary basis, attend individual planning sessions that provide customized advice and assistance with credential assessment, skills and language upgrading, and job searches. Once an individual applies to immigrate to Canada, he or she is given an initial approval in the form of a letter from one of Canada’s overseas missions. The letter asks for a final medical check and provides information on the CIIP. They are also offered an opportunity to attend the free, two-day information sessions.

The FCRO provides these overseas services through offices in China, India, the Philippines and the United Kingdom. These offices serve applicants from neighbouring countries, with the potential to provide services in 25 countries. According to Corrine Prince-St-Amant, Director General of Citizenship and Immigration Canada’s Foreign Credential Referral Office, this program has the “opportunity to reach 44 per cent of all provincial nominees coming to Canada

⁶¹ *Evidence*, 3 February 2011, Garnett Picot

⁶² *Evidence*, 3 February 2011, Deborah Tunis.

and 70 per cent of federal skilled workers worldwide.”⁶³ In 2011-12, the Department reports that the number of potential immigrants receiving pre-departure services increased by 68%.⁶⁴

Ms. Prince-St-Amant testified that the pre-arrival services offered by the FCRO have been quite successful. She indicated that “93 per cent of those individuals who went through the two-day session found employment in Canada within six months of arrival,” and that “73 per cent of that 93 per cent found work within the first three months.”⁶⁵ However, not all of those who are invited to participate do so.

The committee notes the success of pre-arrival services offered to immigrants prior to departure. Such services are crucial in preparing immigrants for their settlement experience and successful integration into Canadian society and labour market. However, such services are not available to all immigrants. Because all immigrants should receive the benefits of these services, the committee recommends:

RECOMMENDATION 3

That the Government of Canada enhance the availability of the full suite of pre-arrival services provided to immigrants prior to their departure for Canada.

Arrival and Settlement

Settlement refers to the short-term transitional issues faced by newcomers, while integration is an ongoing process of mutual accommodation between and individual and society.

*Citizenship and Immigration Canada,
Annual Report to Parliament on Immigration, 2010, p. 21*

For newcomers to Canada, first impressions are crucial in terms of the ease with which they integrate into Canadian society. Lori Wilkinson testified that the initial settlement experience provides:

A foundation for healthy, long-term attachments, not only to the economy but to other facets of Canadian community life, politics, society, and health. Those who have positive settlement experiences at arrival have higher satisfaction with their new lives.⁶⁶

⁶³ *Evidence*, 10 February 2011, Corrine Prince-St-Amant.

⁶⁴ Citizenship and Immigration Canada, *Annual Report to Parliament 2012*, p. 23.

⁶⁵ *Evidence*, 10 February 2011, Corrine Prince-St-Amant.

⁶⁶ *Evidence*, 10 February 2011, Lori Wilkinson.

In addition to its crucial role in identifying applicants for admission to Canada, Citizenship and Immigration Canada offers programs and services to assist new Canadians to become part of the Canadian community. As noted above, immigration is an area of shared jurisdiction between the federal and provincial/territorial governments, and CIC works with the latter to provide immigrant settlement services. The provinces of British Columbia, Manitoba and Québec have been responsible for the design, delivery and management of these services within their jurisdictions, with federal funding.⁶⁷

CIC fulfils its settlement responsibilities through its Integration Program which has, as its objective, the development of policies and programs that support the settlement, resettlement, adaptation, and integration of newcomers into Canadian society by delivering orientation, adaptation and settlement services as well as language programs for newcomers.⁶⁸ Services under the Settlement Program are designed to give immigrants:

- information needed to understand life in Canada and make informed decisions;
- language training that will allow them to function in Canada;
- assistance in finding employment that matches their education and skills; and
- help to establish networks and contacts “so they are engaged and feel welcomed in their communities.”⁶⁹

Citizenship and Immigration Canada has identified immigrant integration as one of its strategic priorities. In 2006, the Government of Canada invested an additional \$1.4 billion over five years in settlement funding. In its *Departmental Performance Report* for fiscal year 2011-2012, the Department reported that it had spent a total of \$966 million on its settlement and integration programs.⁷⁰

In 2008-2009, Citizenship and Immigration Canada adopted a “modernized” approach to settlement programs. Under this approach, settlement programming moved from separate programs to one single Settlement Program. The overall objective of this consolidation was to improve settlement outcomes. As noted above, the Department has also established a Foreign Credentials Referral Office (FCRO); Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) has created a Foreign Credential Recognition (FCR) Program that is working with provincial and territorial governments to develop a pan-Canadian framework on foreign credential recognition. A number of these services will be discussed in further detail below.

⁶⁷ After Budget 2012, the federal government indicated that it would be resuming management of the settlement services it funds in Manitoba and British Columbia within the next two years.

⁶⁸ Citizenship and Immigration Canada, *Departmental Performance Report for the period ending March 31, 2011*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/IMC/imc02-eng.asp>

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Citizenship and Immigration Canada, *Departmental Performance Report for the period ending March 31, 2012*, <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/dpr-2012.pdf>

Deborah Tunis told the committee that CIC sees settlement as the “first phase on the pathway to integration,” and thus the federal government concentrates its programs for immigrants on the years following arrival. Several groups are involved in supporting immigrants during the initial settlement phase, including municipalities, faith and cultural groups, business and community groups, and others. The federal government forms partnerships with some immigrant-supporting entities, in particular with provinces and their municipalities, and non-profit settlement service agencies. The federal government works with up to 400 settlement service agencies across Canada under 900 contribution agreements. The settlement service agencies provide the bulk of language training for immigrants, information and orientation sessions and the Community Connections program. Other services offered by the agencies include training in résumé writing, career mentorship, and how to enter the Canadian labour force. Ms. Tunis explained that federal government investment in these agencies has gone from approximately \$25 million annually in the 1990s to about \$850 million currently.⁷¹

To coordinate approaches to immigration, the federal government, provinces and territories have formed the Federal-Provincial-Territorial Ministers Responsible for Immigration. In recent meetings, the Ministers agreed to work together to improve measuring and reporting outcomes, and committed to developing a pan-Canadian framework that would establish a common set of successful settlement indicators across jurisdictions, as well as an assessment of service delivery models. Québec, which is responsible for its own settlement services under the terms of the Canada-Québec Accord, indicated that it would share best practices with the other governments.⁷²

Recently, Federal-Provincial-Territorial Ministers Responsible for Immigration agreed to develop a pan-Canadian framework for settlement outcomes and integration policies. The committee expects that this framework, once finalized, will be used to evaluate settlement outcomes and report the findings to Parliament.

Citizenship and Immigration Canada has consulted with the settlement sector and developed a set of indicators that it will use to evaluate its own settlement programs that it planned to implement in 2011-2012.⁷³

Language Challenges and Programs

Patterns of immigration have shifted from traditional European to other sources, with a resulting decline in an ability to speak either of Canada’s official languages. As Don Drummond and Francis Fong noted in 2010, “...the share of immigrants whose mother tongue is neither

⁷¹ *Evidence*, 3 February 2011, Deborah Tunis.

⁷² Citizenship and Immigration Canada, “News Release – Federal, provincial and territorial governments agree to improve Canada’s immigration system,” *News Releases - 2010*, 15 June 2010, <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2010/2010-06-15.asp>

⁷³ Citizenship and Immigration, *Annual Report to Parliament on Immigration, 2011*, <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/annual-report-2011/section4.asp>

French nor English has increased from 53 per cent in 1981 to 80 per cent in 2006.”⁷⁴ By 2009, the percentage of immigrants without English or French as a mother tongue had reached 86%.⁷⁵

The absence of appropriate linguistic skills has become a more significant barrier to full social inclusion. Lack of language skills is also a significant barrier to appropriate participation in the labour market.

The evidence is overwhelming that functioning knowledge of English or French is critical for an immigrant getting ahead and more so now than a generation ago. [..]

[M]anufacturing was [..] the traditional classic route for an immigrant who, perhaps did not know much English or French, to start off, get a job and once having learned the job [...] could do it quite well and get a very good paying dependable job, and not be that fluent in English or French.

However, there has been an ongoing shift in Canada and elsewhere away from the proportion of the workforce in manufacturing jobs into services. When you move to services, there is much greater emphasis on or importance of the role of not just getting by in English or French but actually being quite good at it.

*Charles Beach, Professor of Economics, Queen’s University,
Evidence, 2 May 2012*

In recognition that the barriers that result from the lack of adequate language skills are significant, the federal government, through the Department of Citizenship and Immigration, provides funding for language instruction delivered under settlement programs and services. The federal language program is known as the Language Instruction for Newcomers to Canada, or LINC, and is available for all classes of permanent residents until they become Canadian citizens. LINC is provided in all provinces, with the exception of Manitoba, Québec and British Columbia. In those provinces, the federal government provides funding for language programming.

In addition to regular language instruction, the Department also funds a number of different types of language programs including the Enhanced Language Training Program which offers occupation-specific language training paired with a workplace component. Language training also occurs within the context of the Pan-Canadian Framework for the Assessment and Recognition of Foreign Qualifications through action plans (See below under Credentials and Credentialism).

Deborah Tunis acknowledged that language is “a key to economic outcomes” and “to making connections” to the wider community.⁷⁶ Garnett Picot told the committee that language

⁷⁴ Don Drummond and Francis Fong, “An Economics Perspective on Canadian Immigration,” *Policy Options Politiques*, July-August 2010, p. 28, <http://www.irpp.org/po/archive/jul10/drummond.pdf>

⁷⁵ Citizenship and Immigration Canada, *Evaluation of the Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) Program*, March 2010, <http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/linc/2010/linc-eval.pdf>

issues (along with the perceived value of foreign work experience) “accounted for probably one third of the drop in [immigrant] earnings between 1980 and 2000.”⁷⁷

Mr. Picot agreed with the observation made by the Centre for Immigration Policy Reform that only a small percentage of permanent residents – between 17 and 18% – have their language skills (along with their skills and level of education) evaluated under the immigrant selection system. The federal government has made some significant adjustments in response to these circumstances. Recent changes to the selection process, for example, have resulted in a greater emphasis on pre-arrival language proficiency for economic class immigrants. In April 2012, the Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism announced that as of 1 July 2012, applicants under the Provincial Nominee Program seeking semi- and low-skilled employment will undergo mandatory testing of their listening, speaking, writing and reading linguistic skills and will have to meet standards in all four categories before they can be admitted to Canada.⁷⁸ These changes, however, do not apply to spouses and dependents of the principal applicants who, as a recent study by Tracey M. Derwing and Erin Waugh indicates, “may have greater needs for language training on arrival.”⁷⁹

Existing language programs are seen as insufficient by some, including John Reilly, of the City of Edmonton, who has heard from “colleagues and counterparts in the community that are delivering language programs ... that they are inadequate,” a complaint that he hears from immigrant groups as well.⁸⁰ At a subsequent meeting, Ms. Prince-St-Amand cited a study that found that “only approximately 25% of newcomers who were eligible for language training and assistance were actually taking advantage of [---] language programs.”⁸¹

Basic proficiency in one of Canada’s official languages is essential for successful social and economic inclusion. Such skills are likely to become even more essential as the economy shifts toward more service-sector jobs. As a consequence, most immigrants should be given language assessments shortly after arrival to ensure that they can function in the economy and places of settlement, and to determine what level of language instruction they and their families should be assigned to. Furthermore, enrolment in the Language Instruction for Newcomers (LINC) Program should be encouraged for those whose language levels fall below a predetermined level. The committee recommends therefore:

⁷⁶ *Evidence*, 3 February 2011, Deborah Tunis.

⁷⁷ *Evidence*, 3 February 2011, Garnett Picot.

⁷⁸ Citizenship and Immigration, “Minister Kenney strengthens economic value of provincial nominee programs,” *News Release*, 11 April 2012, <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2012/2012-04-11.asp>

⁷⁹ Tracey M. Derwing and Erin Waugh, “Language Skills and the Social Integration of Canada’s Adult Immigrants,” *IRPP Study*, Institute for Research in Public Policy, May 2012, p. 4, http://www.irpp.org/pubs/IRPPstudy/IRPP_Study_no31.pdf

⁸⁰ *Evidence*, 9 February 2011, John Reilly.

⁸¹ *Evidence*, 10 February 2011, Corrine Prince-St-Amand.

RECOMMENDATION 4

That permanent residents and their dependents between the ages of eighteen and fifty-four, and members of the family class of permanent residents within the same age range be assessed for their skills in one of the two official languages following arrival in Canada;

- a) That based on this assessment, those tested be directed to an appropriate level of language training under the Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) Program;**
- b) That enrolment in the Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) Program be strongly encouraged for all those falling below a predetermined level of linguistic ability; and`**
- c) That the Government of Canada continue to make improvements to the Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) Program. In particular, such improvements should take into consideration those language skills that are work-specific and that enhance the ability of newcomers to interact with Canadians in ways that facilitate community involvement.**

Immigrant Women

[I]t comes back to shared spaces. If new Canadian women are bringing their kids to school, are there opportunities for them to engage at school? It is using different access points – libraries, school community centres, health centres – as a place to find other opportunities and connect to other communities.

*Katherine Scott, Vice-President, Research,
Canadian Council on Social Development,
Evidence, 15 February 2012*

Female immigrants face a set of unique challenges. Immigration disrupts family ties and social networks these women had in their country of origins. Following arrival in Canada, cultural norms in some cases result in their isolation from the wider community. Compounding this isolation, many are obliged by circumstances to stay at home to raise children. Based on her research into rates of social participation and volunteerism, Stéphanie Gaudet told the committee that “in general, immigrant women with children are excluded from social participation,”⁸² defined as any exchange of time, formal or informal. She told the committee that this is in contrast to immigrants in general, who show comparable levels of social participation to their

⁸² *Evidence*, 9 February 2011, Stéphanie Gaudet.

Canadian-born counterparts, She attributed these low levels to female immigrants' involvement in domestic tasks, raising children, and employment.⁸³

Dependent children [...] are a major barrier. The resources offered to these women are not necessarily adapted to their daily lives. For example, in the Ottawa neighbourhood of Vanier, a lot of immigrants live in low-cost housing or crowd into small apartments. These women have to take care of children in several age groups. It is one thing to have two or three pre-school-aged children and another to have children between the ages of 2 and 18. The task is enormous. Canadian society is designed on the basis of two children two and a half years apart. So it all has to be organized. However, the community is not organized to meet these needs. Consider travel. It is not easy to travel by public transit with a baby of two or three, with four children. Consequently, they stay at home in their neighbourhood.

*Stéphanie Gaudet, Associate Professor,
Department of Sociology and Anthropology, University of Ottawa*

Low levels of volunteerism among immigrant women are in marked contrast to those of Canadian-born parents given that parenthood tends to increase volunteer activity that occurs as a result of having children enrolled in school and involved in sporting and other activities. Professor Gaudet noted that is essential to involve immigrant women with children in social inclusion because these women “are the most important socialization agents for their children, and if we exclude them, we exclude very important citizens.”⁸⁴

A recent study by Statistics Canada has found that both male and female immigrants are less likely than the Canadian-born to volunteer with charitable or non-profit organizations.⁸⁵ Volunteering offers important opportunities to develop skills, build social capital, and establish networks – all crucial in terms of inclusion for both women and men. Accordingly, volunteering should be encouraged among recent immigrants as a means of engaging them in their communities and helping them to build social networks and capital. The committee therefore recommends:

RECOMMENDATION 5

That the Government of Canada employ campaigns explaining the importance of community engagement and to promote volunteerism among immigrant communities.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Derrick Thomas, “Giving and volunteering among Canada’s Immigrants,” *Canadian Social Trends*, Statistics Canada, 17 May 2012, catalogue no. 11-008-X, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2012001/article/11669-eng.pdf>

Deborah Tunis testified that Citizenship and Immigration Canada has adjusted its program delivery in settlement agencies to reflect the needs of women immigrants with children. She indicated that over the last five years in Ontario, special programs with child minding services had been introduced for women, including the Language Instruction for Newcomers (LINC) Program. An evaluation of the LINC Program has found that approximately 80% of the organizations providing language training services offered child care, but that many providers offered such services in some locations only.⁸⁶ The absence of child care services was cited by focus group participants as the principal barrier to enrolling in LINC.⁸⁷

Participation in LINC provides an avenue through which immigrant women can break their isolation, build new social networks, engage in volunteer activities both within and outside their own immediate communities and acquire the skills they need to overcome some of the challenges they encounter in their adoptive country. However, there is a caveat: access to LINC ends once citizenship is acquired, a process that can occur in Canada within three years after arrival.

[T]here is much more accessibility to language classes in your first three years here. What often happens is that women stayed home in the beginning years because they were settling into a new country with small children. By the time they wanted to get into language classes they were no longer eligible for free classes because they passed the three-year point [and obtained Canadian citizenship]. If you took a more gender-inclusive lens, you would be able to tweak some of those systems to ensure that women have the access to language classes that sometime they did not take advantage of.

*Caroline Andrew, Director,
Centre on Governance, University of Ottawa,
Evidence, 15 February 2012*

Immigrant women with young children should not be denied an opportunity to attend language instruction after they have been granted Canadian citizenship. Nor should immigrants be dissuaded from becoming citizens because it would entail forfeiting access to needed language instruction. The committee therefore recommends:

RECOMMENDATION 6

Where warranted, such as for immigrant women who stay at home to care for young children, that immigrants be granted admission to the Language Instruction

⁸⁶ Citizenship and Immigration Canada, *Evaluation of the Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) Program*, March 2010, p. 17, <http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/linc/2010/linc-eval.pdf> It should be noted that Québec, Manitoba and British Columbia provide their own language and settlement programs and thus were not included in the evaluation.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 23.

for Newcomers to Canada program up to five years following arrival regardless of acquisition of Canadian citizenship.

Child care services have been added to a growing number of language training facilities, enabling immigrant women with young families to participate in language instruction. These services could be expanded further. The committee recommends therefore:

RECOMMENDATION 7

That Citizenship and Immigration Canada expand the number of Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) Program sites equipped with child care facilities for pre-school children.

THE ROLE OF CITIES

As principal final destinations in the immigration process, cities provide much of the infrastructure – schools, parks, libraries, recreational facilities, and community centres – through which inclusion and integration take place. As such, cities play a central role in facilitating immigrant social and economic inclusion.

Canadian cities are acutely aware of the necessity to attract and retain immigrants. As a former President of the Federation of Canadian Municipalities, Jean Perrault, has written, immigration “[n]ot only created diversity that strengthens neighbourhoods and local economies, but has also brought us highly skilled and knowledgeable workers to make our cities and communities more competitive.”⁸⁸

John Reilly testified that the growing municipal interest in how immigration is managed in Canada is being driven by several factors. Cities are concerned about their social and economic sustainability and recognize that immigrants make an important contribution to both. In particular, immigrants possess needed skills and as a consequence municipalities are stepping up efforts to attract and retain them. Cities also recognize that Canada’s current immigration policies do not always address the differing regional labour and social needs and thus wish to take a more active role in making those needs known.

Nevertheless, the arrival of immigrants has presented Canada’s major immigrant-receiving centres with significant challenges. In the words of M. Perrault:

Recent immigrants are suffering from high rates of underemployment and poverty. This has significant implications

⁸⁸ Jean Perrault, “President’s Message,” *Theme Report # 5- Immigration and Diversity in Canadian Cities and Communities*, Quality of Life in Canadian Communities, Federation of Canadian Municipalities, March 2009, http://www.fcm.ca/Documents/reports/Immigration_and_Diversity_in_Canadian_Cities_and_Communities_EN.pdf

for municipal governments, as they struggle to provide adequate affordable housing, emergency shelters, social assistance and public health services to newcomers.⁸⁹

In its report, *In from the Margins*, the committee recommended that the federal government support the work of local and provincial non-profit housing developers by making housing programs longer term to accommodate five-year development cycles and ten-year planning cycles, and to permit more effective planning at the local and provincial levels. See Appendix B.I, recommendation 40.

Faced with these challenges, many cities have initiated programs designed to integrate recent arrivals. Frequently, these efforts have been developed in concert with stakeholders such as other levels of government, private sector employers, non-profit organizations, immigrant settlement organizations, and individual immigrants. Cities such as Vancouver, Edmonton, Halifax, and Saskatoon have in place programs, strategies and projects to ensure that recent immigrants remain and prosper in their communities.⁹⁰

Canada-Ontario Immigration Agreement and Local Immigration Partnerships (LIPS)

As a step toward greater success for new immigrants, municipalities are calling for improved collaboration among all three orders of government when it comes to developing immigrant settlement strategy. They are calling for alignment with federal housing and transit initiatives with federal immigration policy to ensure better outcomes for communities and newcomers...

*Ben Henderson, Chair, Standing Committee on Social-Economic Development,
Federation of Canadian Municipalities,
Evidence, 3 February 2011*

The governments of Canada and Ontario signed the first Canada-Ontario Immigration Agreement (the Agreement) in 2005. Under the Agreement, the federal government and the province of Ontario committed to work together in several important areas regarding immigration, including settlement and training services and partnerships with municipalities.⁹¹ The Agreement contains a provision giving municipalities an opportunity to become involved in planning and discussions on immigration and settlement – the first time that all three levels of government in Canada have worked together to address the needs of immigrants.

Local Immigration Partnerships, or LIPs, are partnerships formed between the federal, provincial, and municipal governments in Ontario. Local Immigration Partnerships are

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 14 – 16.

⁹¹ Citizenship and Immigration Canada, “Immigration and Settlement in Ontario,” <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/agreements/ontario/can-ont-index.asp>

“agreements between municipalities and local stakeholders to develop a comprehensive, coordinated and collaborative strategy for the settlement and integration of newcomers to their communities.”⁹² There are currently over 30 LIPs in Ontario funded by CIC in collaboration with the Ontario Ministry of Citizenship and Immigration and the Association of Municipalities of Ontario.

An example of a Local Immigration Partnership can be found in the Canada-Ontario-Toronto Memorandum of Understanding on Immigration and Settlement. Mr. Henderson stated that “it is the one model that seems to be working well and is a good step in the right direction and certainly can be looked at elsewhere.”⁹³

In September 2006, the governments of Canada, Ontario, and the City of Toronto signed the Canada-Ontario-Toronto Memorandum of Understanding (MOU) on Immigration and Settlement under the terms of the Canada-Ontario Immigration Agreement.⁹⁴ The MOU established a framework for the federal, provincial and municipal governments to discuss matters related to immigration and settlement in the City of Toronto. It focuses on improving outcomes for immigrants through several areas of interest to all three governments, including citizenship and civic engagement, and facilitating access to employment, services, and educational and training opportunities.

As several witnesses indicated, Local Immigration Partnerships represent a workable and productive model to bring municipalities into partnerships with the other levels of government, allowing them to contribute to immigration planning that is tailored to match unique local needs. Recently Citizenship and Immigration Canada has been working with representatives of provincial governments and community stakeholders to stimulate interest in the LIP model and that the model has been adapted beyond Ontario as a result.⁹⁵ These partnerships are an important component of successful immigrant integration. The committee therefore recommends:

RECOMMENDATION 8

That the Government of Canada initiate efforts to expand the Local Immigration Partnership model beyond the province of Ontario.

Enclaves

Witnesses noted a trend towards the formation of enclaves, in which immigrants from similar ethnic, religious, and cultural backgrounds settle within close proximity to one another.

⁹² Citizenship and Immigration Canada, *Annual Report to Parliament on Immigration, 2010*, <http://www.cic.gc.ca/English/resources/publications/annual-report2010/section4.asp> .

⁹³ *Evidence*, 3 February 2011, Ben Henderson.

⁹⁴ Citizenship and Immigration Canada, “Canada-Ontario-Toronto Memorandum of Understanding on Immigration,” <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/agreements/ontario/can-ont-toronto-mou.asp>

⁹⁵ Citizenship and Immigration Canada, *Annual Report to Parliament on Immigration, 2012*, p. 25.

The committee heard mixed views regarding the social impacts of such enclaves. Combined with the spread of the Internet and other newer forms of electronic communication which make it easier for recent immigrants to maintain ties with their countries of origin, the formation of enclaves creates a concern that recent immigrants might be even more isolated from mainstream Canadian life.

This concern was expressed by Professor Wu who testified that “first generation immigrants, especially visible minorities, living in ethnic enclaves report a lower sense of belonging to Canada than immigrants living in different types of neighbourhoods.”⁹⁶

Martin Collacott, of the Centre for Immigration Policy Reform, also raised concerns about the formation of ethnic enclaves, telling the committee that “[t]here is no question that a newcomer from a very different culture and language group will be more comfortable living among people who speak the same language, but this does slow down integration.”⁹⁷

David Harris, the Director of INSIGNIS Strategic Research Inc., also raised concerns about enclaves, testifying that their growth “hints at increasing separation of communities, some of its self-imposed, and the undermining of integrationist hopes, notably including hopes of integration of Charter values.”⁹⁸

Other witnesses had a more positive view of enclaves and the role that they play in the integration process. These witnesses distinguished between enclaves and ghettos; residents of the former settle there by choice while residents of the latter live there due to factors over which they have little or no control. David Hulchanski stated that “[t]here is nothing wrong with ethnic enclaves, enclaves of choice.”⁹⁹ Katherine Scott expressed a similar view, stating that:

It is a question of choice and the degree to which people have choice. There is a large difference between new Canadians who choose to live in particular areas for a set of complex reasons, and those that have no choice.¹⁰⁰

Professor Agrawal also drew a distinction between enclaves and ghettos, testifying that “[e]thnic enclaves must not be confused with ghettos, which are the product of poverty, exclusion and physical blight. Most Canadian ethnic enclaves are not burdened with such conditions.”¹⁰¹

⁹⁶ *Evidence*, 9 February 2011, Zheng Wu.

⁹⁷ *Evidence*, 3 February 2011, Martin Collacott.

⁹⁸ *Evidence*, 3 February 2011, David Harris.

⁹⁹ *Evidence*, 15 March 2012, David Hulchanski.

¹⁰⁰ *Evidence*, 15 February 2012, Katherine Scott.

¹⁰¹ *Evidence*, 15 February 2012, Sandeep Kumar Agrawal.

Professor Hulchanski spoke in terms of “positive” and “negative” enclaves, using the Portuguese community of Toronto as an example of the former. Members of that community “want to be near the Portuguese church and Portuguese school, so they cluster in that area. [...] It is a positive kind of enclave. We have those all over our cities across the country.”¹⁰² A “negative” enclave, in contrast “is where people end up living someplace they would rather not live and end up clustering with people like themselves in various ways.”¹⁰³

Professor Agrawal stated that contrary to the view that ethnic enclaves are dysfunctional communities, they perform a valuable role in the integration process. A positive settlement experience followed by gradual integration into Canadian society can be facilitated, for some groups of immigrants, by living in an enclave where they can gain social capital. According to Professor Zheng Wu “enclaves play a protective role in helping new immigrants to settle in.”¹⁰⁴

Professor Agrawal asserted that ethnic enclaves fit within the normal development patterns of Canadian cities, and added that due to significant changes in infrastructure, communications technologies, and social geography of cities, neighborhoods no longer play the role they once did in fostering social cohesion.

Ethnic enclaves do not pose a threat to social cohesion. Contemporary neighborhoods play a limited role in fostering social cohesion. Neighborhoods have long lost the character of territorial communities of primary relations and strong neighborhood bonds. Modern social life is based on communities of interest, occupational associations, voluntary organizations and social networks that are spread all across a city.

*Dr. Sandeep Kumar Agrawal, Graduate Program Director,
School of Urban and Regional Planning, Ryerson University,
Evidence, 15 February 2012*

In effect, technologies that enable new Canadians to maintain ties with their countries of origin also enable them to transcend the boundaries of the neighborhoods – or enclaves – where they reside and allow them to develop bridges to the wider community.

Although there may be no one single policy approach to addressing the phenomenon of “negative enclaves,” or ghettos, witnesses did offer a number of suggestions that municipal governments and local planners could employ. Professor Agrawal recommended:

- a mix of low and middle income households and deconcentration of disadvantaged families;
- ... [r]ent subsidies and home ownership tax credits ..., and

¹⁰² *Evidence*, 15 March 2012, David Hulchanski.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Evidence*, 9 February 2011, Zheng Wu.

- promoting infill development of market housing and businesses [to broaden] the economic base of deprived neighbourhoods.¹⁰⁵

He also suggested that “building [an] intercultural bridge – geographic and social – is the strategy of integration.”¹⁰⁶

Alain Mercier, a Board Member of the Canadian Urban Transit Association, indicated that public mass transit has a role to play in this regard, stating that: “One of the factors from an urban design and planning perspective and mobility is being able to connect some of these neighbourhoods [enclaves] that tend to isolate themselves both physically and socially...”¹⁰⁷

Lastly, within the “negative enclaves” themselves, Professor Agrawal recommended the provision of community based social development and advocated the use of community centres, asserting that “[m]ulti-service neighbourhood centres are one of the best ways of serving some of these deprived neighbourhoods.”¹⁰⁸ The committee takes note of this recommendation which promises to offset the disadvantages inherent in negative enclaves. Accordingly, the committee recommends:

RECOMMENDATION 9

That the Government of Canada work with the provincial and territorial governments and municipalities to support programs that identify neighbourhoods at risk and to help provide services and infrastructure to overcome negative effects of enclaves arising from poverty.

NEW CANADIANS AND CIVIC ENGAGEMENT

Many newly arrived immigrants come from countries in which democratic institutions do not exist and the rights of citizenship are either curtailed or non-existent. One of the features that attract immigrants to Canada is the existence of a mature, well-established system of democratic institutions. However, on arrival in Canada, many will be unfamiliar with their rights – as well as their responsibilities – as citizens of a democratic nation.

¹⁰⁵ Evidence, 15 February 2012, Sandeep Kumar Agrawal.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Evidence, 15 February 2012, Alain Mercier.

¹⁰⁸ Evidence, 15 February 2012, Sandeep Kumar Agrawal The development of multi-service community centres is on of the projects that could fall under the local initiatives referenced by Recommendation 2 of this report.

[N]ew immigrants should go through some kind of civic education training or language training, pretty much in line with what is happening in some European cities. It is usually handled by a municipality. When an immigrant or immigrant family comes to a city, it is city hall that ushers that family [and] takes them around and explains what their rights and responsibilities are, what the municipal government does for them, that they have the right to participate in decision-making processes, and that they can make a deputation in front of a city council. It does not happen in a systematic way in Canada.

*Sandeep Kumar Agrawal, Graduate Program Director,
School of Urban and Regional Planning, Ryerson University,
Evidence, 15 February 2012*

The federal government, under the Citizenship Program delivered by CIC, assists immigrants in the acquisition of Canadian citizenship. One of the important goals of the Program is to promote the rights and responsibilities of Canadian citizenship. In addition to their rights and responsibilities as citizens of Canada, immigrants also need to know what they can expect in terms of their rights at the local level, as well as their responsibilities. Accordingly, the committee recommends:

RECOMMENDATION 10

That the Government of Canada work in partnership with provincial, territorial and municipal levels of government to promote civic awareness among new Canadians. Such programs should emphasize both the rights and responsibilities of citizens vis-à-vis their communities.

ECONOMIC INTEGRATION OF RECENT IMMIGRANTS

One of the best ways of fostering a sense of inclusion is through active and successful participation in the labour market. This is particularly so when there is a close alignment between a person's skills and levels of education and the nature of the work they do. As Lori Wilkinson, Associate Professor of Sociology at the University of Manitoba testified "[t]hose [younger immigrants] with jobs that are fulfilling and that recognize their skill set and experience tend to be happier, better adjusted and will become more engaged citizens in the long run than those who have problems in the short term."¹⁰⁹

However, evidence demonstrates that the economic outcomes of recent immigrants are below what Canadians and immigrants expect and desire. Immigrants recently arrived in Canada experience high rates of unemployment and underemployment. Both circumstances represent a loss, not only to immigrants and their families, but to the Canadian economy as a whole and thus to all Canadians.

¹⁰⁹ Evidence, 10 February 2011, Lori Wilkinson.

The committee heard extensive testimony from its witnesses regarding the changing economic fortunes of immigrants over the past three decades. Garnett Picot stated that the economic outcomes of new immigrants to Canada (less than five years in Canada) have been in decline since the 1980s. The low-income rate for newly arrived immigrants rose from 24.6% in 1980 to approximately 36% in 2005; in comparison the low-income rate for the Canadian-born population declined from 17.2% to 13.3% over the same period.¹¹⁰

Unlike the previous generation of immigrants, newcomers are not catching up to their Canadian-born counterparts within the first ten years of arrival. Newcomers are earning less and taking longer to find affordable housing and jobs that match their education and skills levels.

Ben Henderson, Chair, Federation of Canadian Municipalities Standing Committee on Social-Economic Development, Evidence, 3 February 2011

Witnesses cited rising unemployment rates and poverty levels among the immigrant population as a cause for concern. Mr. Picot indicated that unemployment rates for both men and women tend to be higher among immigrants than the Canadian-born no matter how long they have been in Canada.¹¹¹ Mr. Henderson stated that newcomers are overrepresented in poverty cycles, face significant barriers to success and are falling behind their non-immigrant counterparts.¹¹²

An inability to secure employment in fields related to their professional skills and education - a phenomenon known as “underemployment” - represents a problem for many newcomers. Professor Agrawal told the committee that:

Most of the immigrants, especially new immigrants, find their first footing in the service industry, waste management industry, low-paying manufacturing industry, and they get stuck there for the rest of their lives.¹¹³

Professor Agrawal added that, for many recent immigrants, “[t]he problem is access to jobs. Most of these folks are not unemployed; they are underemployed.”¹¹⁴ Katherine Scott indicated that “[n]ewcomer Canadians are working, but they are working in jobs that do not pay adequate wages [...] employment levels among new immigrants are high. They are comparable to rates among Canadian-born people.”¹¹⁵ The committee addressed these issues in its report *In*

¹¹⁰ *Evidence*, 3 February 2011, Garnett Picot.

¹¹¹ *Evidence*, 3 February 2011, Garnett Picot.

¹¹² *Evidence*, 3 February 2011, Ben Henderson.

¹¹³ *Evidence*, 15 February 2012, Sandeep Kumar Agarwal

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Evidence*, 15 February 2012, Katherine Scott.

From the Margins, calling for tax credits for employer who hire immigrants for their first jobs in their areas of expertise and for bridging programs to assist immigrants with professional qualifications (see Appendix B.I, recommendations 59 and 64).

*Credentials and Credentialism*¹¹⁶

A lack of credentials recognized by Canadian employers combined with the absence of Canadian work experience are significant obstacles for recent immigrants trying to enter the labour market at a level and salary appropriate to their skills and education.

In some instances, immigrants may arrive in Canada only to discover that their credentials do not match the standards required by Canadian employers. Under such circumstances, immigrants should have been informed that they may experience difficulty in finding employment within their fields of expertise. To avoid such knowledge being acquired only after an individual arrives in Canada, the committee recommends:

RECOMMENDATION 11

That, as part of the pre-departure services, prospective immigrants be advised when their academic or other credentials do not meet the standards required by Canadian employers.

[P]oor labour market outcomes of skilled immigrants cost the Canadian economy between \$2 billion and \$5 billion annually. That is an estimate. The underuse of the skills and employment potential of immigrants also results in unnecessary increases to social services costs, a decreased ability of employers to find employees with the required skills and loss of potential tax revenue. In addition, it reduces the chances of successful social integration of newcomers and their families.

*Jean-François LaRue, Director General of the Foreign Credentials Referral Office
Human Resources and Skills Development Canada
Evidence, 10 February 2011*

The Federal Government and Immigrant Labour Market Integration

With a rapidly aging population, declining birth rates, and occupational skills shortages in some areas, the federal government has assigned a priority to attracting skilled immigrants who can fill pressing labour market requirements. An increasing emphasis has been placed on ensuring that there is a better match between these requirements and the attributes possessed by immigrants at the point of selection. As the Minister of Citizenship and Immigration stated in the introduction to his Department's *Annual Report to Parliament* for 2011,

¹¹⁶ "Credentialism" refers to the challenges faced by employers in recognizing and verifying that education and job experience obtained in another country are equivalent to the standards established for Canadians.

[R]ecently selected immigrants were chosen for the skills and talents they possess that match Canada's labour market demands. For immigration to continue to support our economy's development, it is crucial that we maintain an immigration system that responds to Canada's economic needs in a timely manner.¹

Recent initiatives taken by the federal government to improve the selection of economic class immigrants have already been mentioned. A better match between the medium- to longer term labour market needs of Canadian employers and more careful attention to the linguistic skills of prospective immigrants are expected to produce better results for the economic integration of newcomers. A more rigorous introduction to Canadian social and economic realities prior to departure should also ensure an easier transition to Canadian society and workplace standards and norms.

The federal government is taking new measures and improving existing ones to bring about better economic outcomes for immigrants following their arrival. In particular, the Government of Canada is taking concrete steps to address the challenges presented by credentialism. To that end, the federal government has taken a two-pronged approach by establishing the Foreign Credentials Referral Office (FCRO) at Citizenship and Immigration Canada (CIC) and the Foreign Credential Recognition (FCR) Program managed by the Labour Market Integration Directorate in Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC).

The Foreign Credentials Referral Office (FCRO), Citizenship and Immigration Canada

The Foreign Credentials Referral Office (FCRO) was created in 2007 with the mandate to:

provide internationally trained workers with the information, path-finding and referral services they need to have their credentials recognized as quickly as possible so that they can find work in their field of expertise more quickly.¹¹⁷

The FCRO works with other federal government departments, provincial and territorial governments, regulatory bodies, credential assessment agencies, industry associations and employers. Ms. Prince-St-Amand pointed out that this work is extremely complex, particularly given that the provinces and territories are responsible, through delegation to regulatory bodies, for assessing and recognizing credentials. She went on to testify that:

Over 440 regulatory bodies across Canada govern over 55 professions. More than 200 post-secondary educational institutions assess credentials for the purposes of academic placement, as well as the five provincially mandated assessment agencies that

¹¹⁷ Evidence, 10 February 2011, Corrine Prince-St-Amand.

evaluate credentials for both academic placement and workplace entry. There are many players. When you add employers to that, we are into the thousands.¹¹⁸

To work with these complexities, the FCRO is using a variety of initiatives including website development, providing information to individuals before they immigrate, and supporting innovative projects, partnerships, and mentoring programs. Services are offered in person to individual immigrants across Canada through Service Canada centres, outreach sites, and a toll-free telephone service.

Tools created by the FCRO assist prospective employers and immigrants seeking employment. The *Employer's Roadmap: Hiring and Retaining Internationally Trained Workers*, was developed by the FCRO working with The Alliance of Sector Councils (TASC), to help employers navigate the complexities involved in hiring workers with foreign credentials and determine which options would best suit their requirements.¹¹⁹

Foreign Credential Recognition (FCR) Program – Human Resources and Skills Development Canada

The Labour Market Integration Directorate in Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) manages the Foreign Credential Recognition (FCR) Program. The Director General in charge of the Directorate, Jean-François LaRue, explained that his office “is responsible for reducing labour mobility barriers faced by Canadians in regulated occupations as they move from province to province and also faced by internationally trained workers trying to integrate into the Canadian economy.” He noted that the role of his Directorate “is different than Citizenship and Immigration Canada's, in that they work with individuals while we work with systems.”¹²⁰ Specifically, the Directorate's FCR Program:

promotes systemic change related to foreign credential recognition processes, which includes, among others, bridge training initiatives. This program works closely with and provides funding to partners and stakeholders such as provinces, territories, associations of regulatory bodies, employers' groups and others to develop fair, transparent, consistent and timely FCR practices across Canada.¹²¹

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ The Roadmap is made available on the FCRO's website:

<http://www.credentials.gc.ca/employers/roadmap/index.asp> To assist individuals hoping to immigrate to Canada, the FCRO has produced *Planning to Work in Canada? An Essential Workbook for Newcomers*, also available on its website: <http://www.credentials.gc.ca/immigrants/workbook/workbook.pdf>

¹²⁰ *Evidence*, 10 February 2011, Jean-François LaRue.

¹²¹ *Ibid.*

The Pan-Canadian Framework for the Assessment and Recognition of Foreign Qualifications

The *Pan-Canadian Framework for the Assessment and Recognition of Foreign Qualifications* (the Framework)¹²² is a major initiative supported jointly by the FCRO and the Labour Market Integration Directorate. The Framework is being implemented by HRSDC and Health Canada, along with provincial governments, and establishes:

- a) principles that the federal, provincial and territorial governments agree will guide the recognition of foreign credentials;
- b) standards for the timely treatment of people looking to have their qualifications recognized;
- c) occupations that will be the first priority for coordinated action to achieve the standards for timeliness; and
- d) a consistent approach that will see applications for licensing and credential assessment processes increasingly begin overseas.¹²³

In Budget 2009, the federal government allocated \$50 million to help governments support implementation of the Framework. Mr. LaRue testified that as of 31 December 2010, the FCR Program had concluded 66 agreements, 36 of which were with regulated occupations, 23 with non-regulated occupations, and seven with provinces and territories. In its report *In From the Margins*, the committee recommended that the federal government work with provincial and territorial governments to expedite the development and implementation of the Framework. (See Appendix B.I, recommendation 63.)

BEYOND THE FIRST GENERATION: THE CHILDREN OF IMMIGRANTS

One could take a longer-term view of economic integration and think about the children of immigrants. In this area Canada is doing quite well.¹²⁴

The children's outcomes are sometimes considered the benchmark by which integration is judged.¹²⁵

The children of immigrants fall into two general categories: those under the age of 12 who immigrated with their parents (sometimes referred to as "generation 1.5")¹²⁶ and those born in

¹²² Forum of Labour Market Ministers, *Pan-Canadian Framework for the Assessment and Recognition of Foreign Qualifications*, 2009, http://www.hrsdc.gc.ca/eng/workplaceskills/publications/fcr/pcf_folder/PDF/pcf.pdf

¹²³ Government of Canada, *Foreign Credential Recognition: Measures for Employers*, 2009. http://www.servicecanada.gc.ca/eng/about/publication/ei/foreign_credential_eap_lowrez-eng.pdf

¹²⁴ *Evidence*, 3 February 2011, Garnett Picot.

¹²⁵ *Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration, 2012*, OECD Publishing, 2012, p. 17, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8112051e.pdf?expires=1357751574&id=id&accname=ocid195214&checksum=C6E277D0A7343D708E3D9A5CE67CECC4>

¹²⁶ *Evidence*, 3 February 2011, Garnett Picot.

Canada of immigrant parents. Overall, immigrants to Canada are predominately young. In 2006, for example, most were between 25 and 44 years of age. The median age of these newcomers was 29.8 years, a full nine years younger than Canada's overall population.¹²⁷ Professor Wilkinson told the committee that "57 per cent of all people who come to Canada come here before their 29th birthday." Accordingly, "understanding the labour market entrance experiences of this group has significant repercussions for determining the economic integration of all immigrants."¹²⁸

In spite of worrying trends among first-generation immigrants, from a longer term view of economic integration, there is reason to be optimistic. Garnett Picot testified that the educational attainment of immigrant children is higher than the educational attainment of the children of Canadian-born:

36% of the children of immigrants had a university degree... 24 per cent of the children of Canadian-born parents had a university degree.... The children are achieving quite high levels of educational attainment.¹²⁹

According to Mr. Picot, data also indicate that the rates of employment among the children of immigrants are as good as or better than those of the children of Canadian-born parents. Children of immigrants are more likely to be in professional occupations because of their high level of educational attainment, and their earnings are 6% to 10% higher than the earnings of the children of Canadian-born parents.¹³⁰

However, Professor Wilkinson sounded a caution about the future educational and labour market outcomes for the children of immigrants. Her research, which followed immigrant youth who arrived in Canada between October 2000 and September 2001 for 10 years after their arrival, suggested that recent waves of young immigrants could experience difficulty.¹³¹ Of those between the ages of 15 to 19, only 18% had completed high school and only 19% were pursuing post-secondary education. Among older age groups, only 14% of those aged 24 to 28, and 17% of those aged 29 to 34 had completed a college diploma or trade certificate. On the other hand, a third had completed a university degree.¹³² These findings may have serious consequences for the social inclusion of younger immigrants. As Professor Wilkinson noted, "[w]hen they are

¹²⁷ Statistics Canada, *Canadian Demographics at a Glance*, 2008, Catalogue no. 91-003-X, p. 23, <http://www.statcan.gc.ca/pub/91-003-x/91-003-x2007001-eng.pdf>

¹²⁸ *Evidence*, 10 February 2011, Lori Wilkinson.

¹²⁹ *Evidence*, 3 February 2011, Garnett Picot.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Lori Wilkinson, et al., "The Labour Market Transitions of Newly Arrived Immigrant Youth: A Tri-Provincial Study," *Metropolis*, 2010, http://canada.metropolis.net/pdfs/fow_wilkinson_etal_nrc_04jan11.pdf

¹³² *Evidence*, 10 February 2011, Lori Wilkinson.

satisfied with their education and their jobs, their satisfaction tends to have a trickle-down effect in other aspects of their lives, including social, community, political and family.”¹³³

The good news, according to Professor Wilkinson, is that participation in the labour market by immigrant youth increased in the four years following their arrival. Six months after settling in Canada, 54% were working and four years later, 84% of those she studied had found employment. In the medium (three to 10 years after arrival) and long term (10 years and more after arrival), in spite of difficulties during their first four years, “many of these young immigrants experience a high degree of success in the labour market [...]” On this basis, Professor Wilkinson concluded “that the evidence suggests that, on the whole, immigrant youth experience successful integration in the labour market in the long term.”¹³⁴ Nonetheless, the recession which began in 2008 has had a particularly harsh impact on young immigrants. Professor Wilkinson stated that:

Recent research suggests that being an immigrant or a refugee has a significant effect on unemployment, with immigrants and refugees being twice as likely to be unemployed, and that the effect of recessions on immigrant youth is significant. A person who enters the labour market during a recession earns 8 per cent to 10 per cent less in their lifetime than someone who enters the labour market during a healthy economy.¹³⁵

Garnett Picot testified in similar vein that immigrants as a whole are harder hit by recessions than the Canadian-born population. He indicated that:

Immigrants are affected disproportionately during recessions. During the recent recession, their employment rate fell, and their unemployment rate rose more than you would see among the Canadian-born. That was also true during the early 1990s recession.¹³⁶

Generational Differences

A study by Lloyd L. Wong and Roland R. Simon found that first-generation immigrants have a very strong sense of attachment to Canada.¹³⁷ However, this sense of attachment began to deteriorate among the children and grandchildren of immigrants. In this regard, Professor Paul

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Evidence*, 3 February 2011, Garnett Picot

¹³⁷ Lloyd L. Wong and Roland R. Simon, “Citizenship and Belonging to Canada: Religious and Generational Differentiation,” *Canadian Journal for Social Research*, Winter 2010, http://www.acs-aec.ca/pdf/pubs/CanadianJournalforSocialResearch_migrating-identities_pdf.pdf.

Bramadat, Director, Centre for Studies in Religion and Society at the University of Victoria testified that the traditional narrative in which the children of immigrants are fully integrated into Canadian society is breaking down as evidenced by signs of radicalization among some of them:

When we look at why it is breaking down, and among whom, it seems to be that radicalization is the principal vector of the breakdown [...] someone coming from a war-torn country in Africa or certain other parts of the world may suffer other kinds of discrimination – racial or religious discrimination, according to their credentials...¹³⁸

In further comments regarding generational differences, Professor Bramadat noted that with first-generation immigrants, the “immigration process itself tends to preselect; namely, people who will be eager to sign on to this new project of being Canadian. They have [...] a higher degree of attachment.”¹³⁹ Although reluctant to generalize, Professor Bramadat observed that members of the second generation:

do not speak with accents. They are more comfortable. They are not surprised by Canadian society, and they see some of its flaws more clearly – perhaps, than their parents do – especially around race and inclusion.¹⁴⁰

Kristopher Wells commented generally on the radicalization of minority youth, telling the committee that “[i]t is that isolation and alienation when they feel disconnected that can lead to [...] the radicalization where they look for community to find that sense of belonging. Extremists out there can prey on them...”¹⁴¹

The children of immigrants, whether born in Canada, or immigrants themselves, have been relatively successful in obtaining post-secondary education and integrating into Canadian society and the labour market. Nevertheless, there are reasons for concern. These Canadians, along with their parents, tended to be more adversely affected by the recession than their counterparts. Those who also happen to be members of a visible and/or religious minority have sometimes been vulnerable to prejudice and discrimination. In some rare instances, negative experience has produced a sense of isolation and exclusion that has led some to seek out other identities and to turn to radicalism. To counter these tendencies, Canada must rely on its traditional approaches to newcomers, one that is welcoming yet insistent upon adherence to the rule of law and Canadian values. The committee is of the view that for immigrant youth and the children of immigrants,

¹³⁸ *Evidence*, 17 February 2011, Paul Bramadat.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Evidence*, 17 February 2011, Kristopher Wells.

acquaintance with Canadian values and the principles involved in adherence to the rule of law is best fostered through the educational system (see recommendation 11).

In addition to identifying a number of promising practices with regard to immigrant integration, the committee's witnesses also provided a number of practical suggestions to guide the actions of governments at all three levels, organizations representing and serving immigrant communities, and individual immigrants. Suggestions included taking into account best practices from other immigrant-receiving countries,¹⁴² building ties with municipal police forces,¹⁴³ and in-person encounters with other Canadians through such activities as team sports, cultural events, and volunteering.¹⁴⁴

¹⁴² *Evidence*, 2 February 2011, Ratna Omidvar.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Evidence*, 3 February 2011, Fran Klodawsky.

CHAPTER FOUR: VISIBLE MINORITIES

Social inclusion, or more accurately, social exclusion, is a critical issue facing members of the racialized and immigrant communities today. We are among the most marginalized historically, and that is still the case.

*Avvy Go, Director, Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic,
Evidence, 7 March 2012*

INTRODUCTION

It is important to distinguish visible minorities from immigrants. Visible minorities have been present in Canada from this country's inception and prior to it. While many immigrants – the majority in recent years – are members of a visible minority, other visible minority Canadians have been in Canada for generations. Yet despite this fact, these Canadians still face significant challenges when it comes to social inclusion and, for them, labour market participation can be especially difficult. As the face of immigration has changed from European countries to other sources, Canada's racial diversity will continue to grow, potentially producing what some have called a "majority-minority" state in which visible minorities collectively form the largest segment of the population.¹⁴⁵

The *Employment Equity Act* defines visible minorities as "persons, other than aboriginal peoples, who are non-Caucasian in race or non-white in colour."¹⁴⁶ The term "racialized groups" is also used to describe people who are not white.¹⁴⁷ In 2006, 5.3 million Canadians belonged to a visible minority group, or 16% of the population. This is in contrast to the 4 million Canadians – 13.4% of the population – who reported membership in a visible minority group in the 2001 Census, which in turn was an increase from the 4.7% of the population who reported such membership in 1981.¹⁴⁸ The Conference Board of Canada reports that between 2001 and 2006, Canada's visible minority population increased by 27%, five times faster than the growth rate of the overall population.¹⁴⁹

According to demographic projections, by 2031, 29% to 32% of the population, or between 11.4 and 14.4 million people, could belong to a visible minority group.¹⁵⁰ The largest visible

¹⁴⁵ See, for example, Conor Dougherty, "U.S. Nears Racial Milestone," *The Wall Street Journal*, 11 June 2010, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704312104575298512006681060.html>

¹⁴⁶ *Employment Equity Act*, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-5.401/index.html>.

¹⁴⁷ Canadian Race Relations Foundation, Glossary of Terms, <http://www.crr.ca/en/component/glossary/Glossary-70/V/Visible-Minority-115/> According to the Canadian Race Relations Foundation, people who are labelled as 'visible minorities' prefer the terms 'racialized minority,' or 'people of colour.'

¹⁴⁸ Samuel Perreault, *Visible Minorities and Victimization*, Canadian Centre for Justice Statistics, Profile Series, Statistics Canada, Catalogue no. 85F0033MIE, 2004, p. 7, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85f0033m/85f0033m2008015-eng.htm>.

¹⁴⁹ The Conference Board of Canada, *How Canada Performs: Acceptance of Diversity*, <http://www.conferenceboard.ca/HCP/Details/Society/acceptance-of-diversity.aspx>.

¹⁵⁰ Statistics Canada, *Canada Year Book 2011*, Chapter 13, p. 180, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-402-x/2011000/pdf/ethnic-ethnique-eng.pdf>.

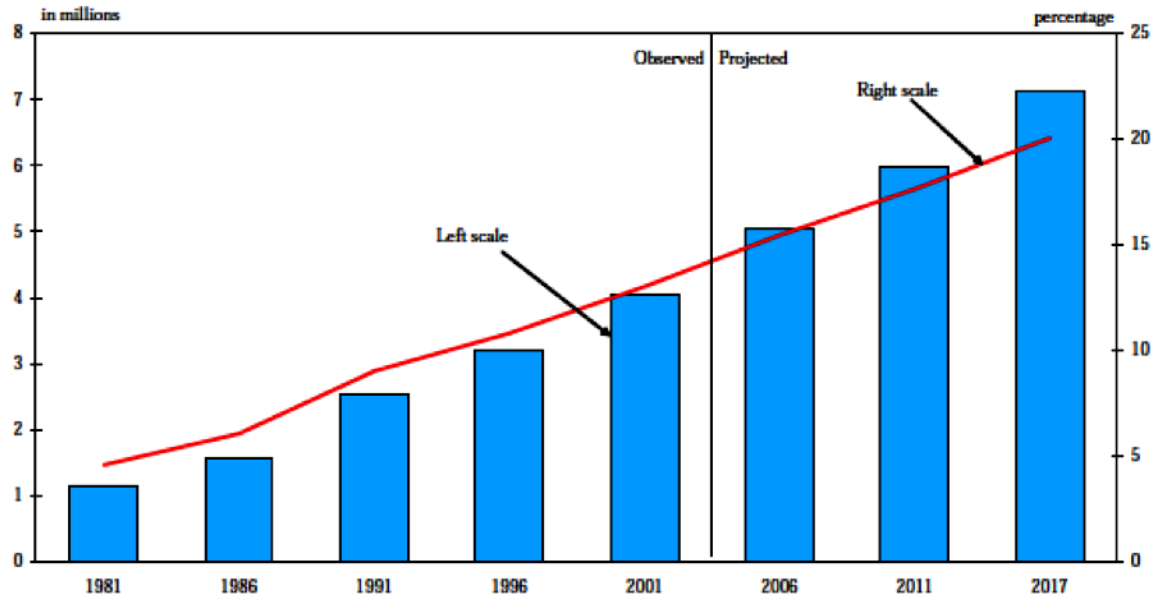
minority group is currently made up of South Asians who comprised 25% of the visible minority population in 2006; by 2031, they could represent 28% of the entire visible minority population. Currently making up 24% of the visible minority population, Canadians of Chinese ancestry could decline to 21% of that population by 2031. In 2006, Black and Filipino populations made up the third- and fourth-largest visible minority groups; by 2031, they could double in size. Arab and West Asian groups could represent the fastest growing populations of all visible minority groups, more than tripling in size by 2031.¹⁵¹ Collectively, Canada's visible minority population is concentrated in Canada's urban centres; by 2031, they are forecast to make up as much as 63% of the population of Toronto, 59% of Vancouver's population, and 31% of the population of Montréal.¹⁵²

¹⁵¹ *Ibid*, p. 181.

¹⁵² *Ibid*, p. 180.

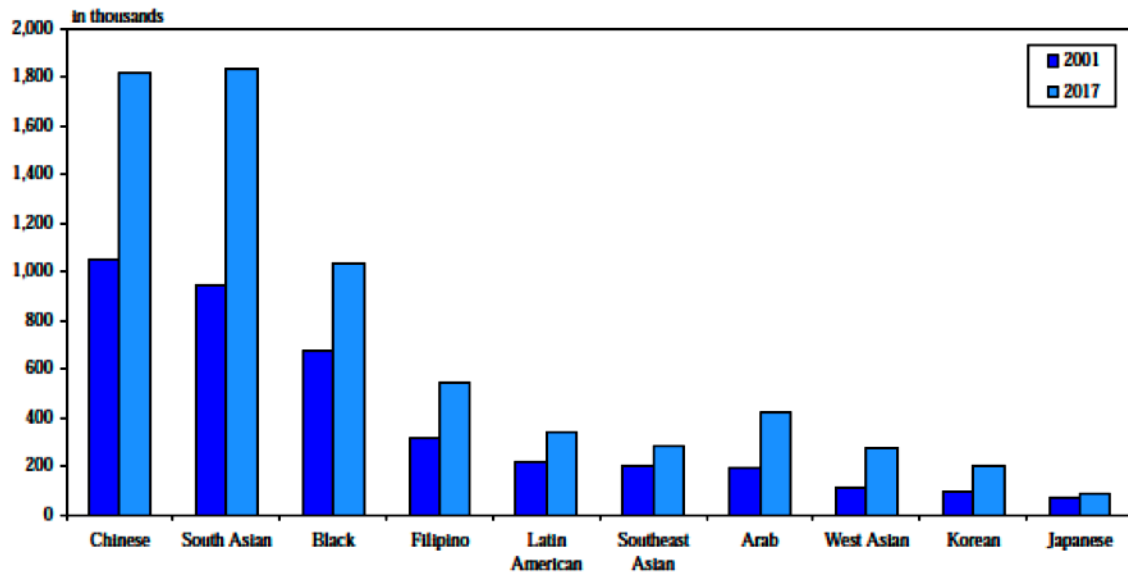
**Chart 2: Number and proportion visible minority population in Canada, 1981-2017
and Visible minority groups in Canada, 2001 and 2017**

Number and proportion of visible minority population in Canada, 1981 to 2017



Sources: Statistics Canada, 2003, *Canada's ethnocultural portrait : The changing mosaic*, 2001 Census Analysis series, Statistics Canada Catalogue number 96F0030XIE2001008; and Belanger, A. and É. Caron Malenfant, 2005, *Population projections of visible minority groups, Canada, provinces and regions, 2001-2017*, Statistics Canada Catalogue number 91-541-XIE, reference scenario.

Visible minority groups in Canada, 2001 and 2017



Source: Belanger, A. and É. Caron Malenfant, 2005, *Population projections of visible minority groups, Canada, provinces and regions, 2001-2017*, Statistics Canada Catalogue number 91-541-XIE, reference scenario.

ECONOMIC INCLUSION

2006 Census results showed that visible minority groups collectively experienced an unemployment rate of 8.6%, 2.4 percentage points above that experienced by Canadians who were not members of a visible minority (6.2%)¹⁵³. The labour market participation rate (the number of employed and unemployed as a percentage of the labour force) was 67% for visible minority Canadians in contrast with 66.7% for Canadians who were not visible minorities, indicating that visible minority Canadians were as willing to work as their counterparts, but more likely to be unemployed.¹⁵⁴ Furthermore, the jobs they manage to secure are more likely to be located in sectors of the economy where employment is precarious, temporary and low-paying.¹⁵⁵ Employed visible minority Canadians tend to earn less – 81.4 cents for every dollar paid to non-visible minority Canadians.¹⁵⁶

Low incomes, precarious employment, and rates of unemployment among visible minorities result in higher levels of poverty among those Canadians. This is reflected in data from Toronto, where the highest concentrations of visible minority Canadians are located. In April 2004, the United Way of Greater Toronto¹⁵⁷ reported that between 1981 and 2000, the poverty rate for the visible minority family population in Toronto “increased steadily,” from just over 20% in 1981 to 29.5% in 2001.¹⁵⁷ In contrast the poverty rates for non-visible minorities stayed the same over the 20 year period, at 12%.¹⁵⁸ In terms of numbers, the number of low-income visible minority families increased by 362% between 1980 and 2001, while within the low-income non-visible family population, numbers declined by 28%.¹⁵⁹ Avvy Go told the committee that “similar studies from other cities across Ontario found similar disparities,” and pointed out that “it is not just for immigrants [...] 33 per cent of racialized groups that are Canadian-born also experience a similar kind of exclusion.”¹⁶⁰

¹⁵³ Statistics Canada, “Labour Force Activity by Visible Minority Status,” *2006 Census of Population*, Statistics Canada catalogue no. 97-562-XCB2006013 (Canada, Code 01)

¹⁵⁴ Sheila Block and Grace-Edward Galabuzi, *Canada’s Colour-Coded Labour Market: The gap for racialized workers*, Wellesley Institute and the Canadian Centre for Policy Alternatives, March 2011, p. 7, <http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/Nationalper cent20Office/2011/03/Colourper cent20Codedper cent20Labourper cent20Market.pdf>

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 17.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 11.

¹⁵⁷ United Way of Greater Toronto, *Poverty by Postal Code: The Geography of Neighbourhood Poverty, 1981 – 2001*, April 2004, p. 49, <http://www.unitedwaytoronto.com/downloads/whatWeDo/reports/PovertybyPostalCodeFinal.pdf>.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 50.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Evidence*, 7 March 2012, Avvy Go.

Table 2: Visible Minority Labour Force Activity, 2006

| Visible minority groups (14) | Labour force activity (8) | | | | Not in the labour force | Participation rate | Employment rate | Unemployment rate |
|--|-------------------------------|---------------------|------------|------------|-------------------------|--------------------|-----------------|-------------------|
| | Total - Labour force activity | In the labour force | Employed | Unemployed | | | | |
| Total - Population by visible minority groups | 25,664,220 | 17,146,135 | 16,021,180 | 1,124,955 | 8,518,090 | 66.8 | 62.4 | 6.6 |
| Total visible minority population ¹ | 3,922,695 | 2,639,520 | 2,413,610 | 225,915 | 1,283,180 | 67.3 | 61.5 | 8.6 |
| Chinese | 1,005,640 | 623,225 | 576,195 | 47,025 | 382,410 | 62.0 | 57.3 | 7.5 |
| South Asian ² | 957,645 | 656,205 | 599,525 | 56,685 | 301,445 | 68.5 | 62.6 | 8.6 |
| Black | 562,135 | 397,460 | 355,090 | 42,365 | 164,675 | 70.7 | 63.2 | 10.7 |
| Filipino | 320,915 | 245,855 | 233,540 | 12,310 | 75,060 | 76.6 | 72.8 | 5.0 |
| Latin American | 244,330 | 175,570 | 159,750 | 15,820 | 68,760 | 71.9 | 65.4 | 9.0 |
| Southeast Asian ³ | 184,580 | 127,150 | 116,405 | 10,745 | 57,430 | 68.9 | 63.1 | 8.5 |
| Arab / West Asian | 321,755 | 206,090 | 181,130 | 24,965 | 115,660 | 64.1 | 56.3 | 12.1 |
| Korean | 114,615 | 62,820 | 57,465 | 5,355 | 51,795 | 54.8 | 50.1 | 8.5 |
| Japanese | 66,400 | 40,895 | 38,815 | 2,080 | 25,505 | 61.6 | 58.5 | 5.1 |
| Visible minority, n.i.e. ⁴ | 57,120 | 40,625 | 37,445 | 3,180 | 16,490 | 71.1 | 65.6 | 7.8 |
| Multiple visible minority ⁵ | 87,565 | 63,630 | 58,250 | 5,380 | 23,935 | 72.7 | 66.5 | 8.5 |
| Not a visible minority ⁶ | 21,741,525 | 14,506,615 | 13,607,565 | 899,045 | 7,234,910 | 66.7 | 62.6 | 6.2 |

Source: Statistics Canada, Labour Force Activity, Visible Minority Groups, <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/tbt/Rp-eng.cfm?TABID=1&LANG=E&A=R&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=01&GID=837928&GK=1&GRP=1&O=D&PID=92340&PRID=0&PTYPE=88971,97154&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2006&THEME=80&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=&D1=0&D2=0&D3=0&D4=0&D5=0&D6=0>

SOCIAL INCLUSION

Avvy Go told the committee that low levels of appropriate labour market engagement for visible minorities make a significant contribution to their social exclusion.

[E]mployment inequity and resulting income disparity poses one of the most important and significant barriers to full social inclusion by members of racialized communities, be they immigrants or Canadian-born.¹⁶¹

She also testified that:

...economic disadvantage [...] translates into other forms of exclusion as members of racialized groups experience more criminalization, poorer health, higher levels of homelessness, [and] greater barriers in accessing education...¹⁶²

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*

In earlier testimony, Ratna Omidvar stressed the importance of having immigrant and visible minority representation at the centres of community decision making. This view was echoed by Sandeep Kumar Agrawal, who told the committee:

The empowerment of minorities through representation in city councils, planning boards or departments is increasing but not in the same proportion as the increase in the number of visible minority immigrants. For instance, visible minorities comprise almost 40 per cent of the population across the Greater Toronto Area [...] but they account for only 7 per cent of all municipal council members.¹⁶³

Professor Agrawal recommended that to overcome this lack of representation, governments should “...invite, solicit and facilitate expressions of interest and concerns of groups in policy making and implementation [and] empower members of minority communities to become staff, managers and elected or appointed public representatives.”¹⁶⁴ The committee endorses these approaches and notes that the City of Edmonton, through its review of voluntary boards and commissions is already taking steps in this direction.¹⁶⁵ As noted earlier, representation on and participation in decision making bodies is essential for those who are at risk of exclusion. Such participation brings the voices of excluded communities into decision making forums, builds social capital, and can result in decisions that better reflect the full spectrum of community needs. While some progress has been made at the municipal level, the committee believes that opportunities exist to foster this kind of inclusion at the federal level. The committee recommends accordingly:

RECOMMENDATION 12

That the Government of Canada support initiatives that empower members of minority communities to become better represented in federal boards, commissions, and in public office.

The committee’s witnesses suggested actions that should be taken to overcome barriers to social and economic inclusion encountered by visible minority citizens. John Reilly spoke favorably of Canada’s Action Plan against Racism, issued by the federal government in 2005.¹⁶⁶ The Plan contained the following six points to combat racism and discrimination:

1. assist victims and groups vulnerable to racism and related forms of discrimination;
2. develop forward-looking approaches to promote diversity and combat racism;

¹⁶³ *Evidence*, 15 February 2012, Sandeep Kumar Agrawal.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ See, for example, *Evidence*, 19 February 2011, John Reilly.

¹⁶⁶ Department of Canadian Heritage, *A Canada for All: Canada’s Action Plan Against Racism*, 2005, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/CH34-7-2005E.pdf>

3. strengthen the role of civil society;
4. strengthen regional and international cooperation;
5. educate children and youth on diversity and anti-racism; and
6. counter hate and bias.¹⁶⁷

The Racism-Free Workplace Strategy, one of the initiatives under Canada's Action Plan against Racism, focused on reducing racism and discrimination and promoting diversity in workplaces subject to the *Employment Equity Act*. An evaluation released in 2011 found that the Strategy had made progress in generating expected impacts with employers.¹⁶⁸

The necessity to combat racism extends well beyond federally regulated workplaces. The time to eliminate racism is before it takes root. One way to prevent racism is through education. The committee therefore recommends:

RECOMMENDATION 13

That the Government of Canada encourage the provinces and territories to develop a national comprehensive educational policy to challenge and address underlying structural issues such as racism, religious and sexual intolerance, and bullying in schools and society.

The comprehensive anti-racism/educational funding must be transparent and linked to policy development implementation, education and accountability and the components of a comprehensive educational policy must address: a) curriculum, training, teaching, b) bullying and "Safe School" policies, and c) second-language training in either official language.

As part of the Action Plan, the federal government committed to monitor progress and report back to Canadians in the *Annual Report on the Operations of the Canadian Multiculturalism Act* tabled in Parliament.¹⁶⁹ The Department of Canadian Heritage was to work with the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) to develop a set of indicators to monitor the progress of efforts to counteract racism.

Mr. Reilly emphasized that "[s]upport for, and extension of, the work of Canada's Action Plan on Racism, and efforts to eliminate racism at systemic and community levels, will help promote a more cohesive society in Canada."¹⁷⁰ The committee agrees that the Government of

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 6.

¹⁶⁸ Human Resources and Skills Development Canada, *Summative Evaluation of the Racism-Free Workplace Strategy, Final Report*, May 2011, http://www.rhdcc-hrsdc.gc.ca/eng/publications_resources/evaluation/2011/sp_1012_09_11-eng/sp_1012_09_11e.pdf

¹⁶⁹ This report is now tabled in Parliament by the Minister of Citizenship and Immigration Canada whose Department is now responsible for the *Canadian Multiculturalism Act*. It is available on-line at <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/multi-report2011/index.asp>.

¹⁷⁰ *Evidence*, 10 February 2011, John Reilly.

Canada has an important role to play in efforts to combat racism and discrimination and therefore recommends:

RECOMMENDATION 14

That the Government of Canada continue actions to combat racism and discrimination as set forth in Canada's Action Plan against Racism.

Federal legislation in the form of the *Employment Equity Act* seeks to:

[a]chieve equality in the workplace so that no person shall be denied employment opportunities or benefits for reasons unrelated to ability and, in the fulfillment of that goal, to correct the conditions of disadvantage in employment experienced by women, aboriginal peoples, persons with disabilities and members of visible minorities by giving effect to the principle that employment equity means more than treating persons in the same way but also requires special measures and the accommodation of difference.¹⁷¹

The Act applies to both federally regulated private sector employers and the federal public service, and is thus applicable to approximately 13% of the Canadian workforce and 600 employers.¹⁷² Under the terms of the Act, the Canadian Human Rights Commission is responsible for the enforcement of the Act's obligations, a task that is partly fulfilled through compliance audits. Employers who fail to comply with the Act's provisions are subject to monetary penalties.

Avvy Go called for more regular compliance audits "so that [employers] know that they have to follow it and be contract compliant."¹⁷³ In 2011, the Canadian Human Rights Commission implemented a new employment equity audit process. If an employer is found to be experiencing difficulty in hiring and retaining designated groups compared with its industry counterparts, it is then subjected to a full compliance audit. In 2011, the Commission acknowledged 45 top performers in employment equity and audited 53 other organizations.¹⁷⁴

Under the terms of the *Public Service Employment Act*, visible minorities are one of four groups whose representation in the federal public service must be factored into hiring and retention practices. For 2011, Treasury Board Secretariat reported that although visible minority representation in the public service had increased over the previous year, it still fell slightly

¹⁷¹ Department of Justice, *Employment Equity Act*, Statutes of Canada 1995, c. 44, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-5.401/page-1.html#h-2>

¹⁷² Canadian Human Rights Commission, *Annual Report*, 2011, p. 11.

¹⁷³ *Evidence*, 7 March 2012, Avvy Go.

¹⁷⁴ Canadian Human Rights Commission (2011), p. 11.

below their workforce availability.¹⁷⁵ The Public Service Commission of Canada reported that the number and proportion of external appointments for visible minorities fell during 2010-2011; the number of visible minority applications had also declined. As Canada's largest employer, whose employees both serve and are paid by the public, the federal government must have a workforce that is representative of Canadians. The committee therefore recommends:

RECOMMENDATION 15

That the Government of Canada accelerate equitable hiring and staffing processes for visible minorities and other designated groups as called for under the federal *Public Service Employment Act*, and

That the Government of Canada invite employers in federally regulated industries to hire and retain members of the four groups designated under the *Employment Equity Act* in proportion to their workforce availability.

¹⁷⁵ Treasury Board of Canada Secretariat, "Demographic Snapshot of the Federal Public Service, 2011," <http://www.tbs-sct.gc.ca/res/stats/demo11-eng.asp>

CHAPTER FIVE: RELIGIOUS MINORITIES

INTRODUCTION

A majority of Canadians – seven out of 10 in the 2001 Census – identify themselves as either Catholic or Protestant. While there had been a slight decline in the number of people who reported adherence to Protestant denominations and a slight increase in the numbers claiming affiliation with the Catholic Church, the number of Canadians who reported affiliation with Islam, Hinduism, Sikhism and Buddhism in 2001 had increased substantially.¹⁷⁶ The numbers of Canadians reporting that they either had no religious affiliation or do not attend religious services had also risen.¹⁷⁷

Between 1991 and 2001, the number of Canadians who identify themselves as Muslim increased by 129%; the number of Hindus by 8%; the number of Buddhists by 84%; the number of Sikhs by 89%; and the number of Jews by 4%. While the number of Canadians who identify with faiths other than Christian is relatively small (6% overall), this number has grown from 3.8% in 1991, and almost all of the dramatic increases have come as a result of immigration.¹⁷⁸ Professor Bramadat spoke of the religious diversity that characterizes contemporary Canada and forecast that “[b]y 2017, we are looking at reaching about 10 per cent of non-Christian folks.”¹⁷⁹

Table 3: Population by religion, 2001

| Religion/Religious Denomination | Population |
|--|-------------------|
| Total population | 29,639,035 |
| Catholic | 12,936,905 |
| Protestant | 8,654,850 |
| Christian Orthodox | 479,620 |
| Christian not included elsewhere | 780,450 |
| Muslim | 579,640 |
| Jewish | 329,995 |
| Buddhist | 300,345 |
| Hindu | 297,200 |
| Sikh | 278,410 |
| Eastern religions | 37,550 |
| Other religions | 63,975 |
| No religious affiliation | 4,900,000 |

Source: Statistics Canada, Population by religion, 2001 Census. Note: Statistics Canada only collects data on religion every ten years.

¹⁷⁶ Statistics Canada, “Overview: Canada still predominantly Roman Catholic and Protestant,” *Religions in Canada: 2001 Census*. <http://www12.statcan.gc.ca/english/census01/Products/Analytic/companion/rel/canada.cfm>

¹⁷⁷ Warren Clark and Grant Schellenberg, “Who’s religious?,” *Canadian Social Trends*, Summer 2006, Statistics Canada, Catalogue No. 11-008, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2006001/9181-eng.htm>, Clark and Schellenberg report that between 1985 and 2004, the number reporting no affiliation and non-attendance increased from 31% to 43% of the population (p. 2).

¹⁷⁸ Paul Bramadat, “Religion in Canada in 2017: Are We Prepared?” *Canadian Issues*, Fall 2007, p. 119.

¹⁷⁹ *Evidence*, 17 February 2011, Paul Bramadat

The Charter and Religious Minorities

In 1982, the introduction of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and its Clause 2a (which asserts that among the fundamental freedoms enjoyed by all Canadians is the “freedom of conscience and religion”) in the Constitution, provided Canadians of minority religious faith with the protection of the Constitution and Canadian courts. Discussing the impact of the Charter, Pauline Côté, of the Department of Political Science at Université Laval, writes that:

The Charter seems to have made it easier for religious minorities to state their case and have a voice in public debates. Because of the Charter, the general public is much more aware of religious discrimination, and public institutions are committed at least in general terms, to religious equality.¹⁸⁰

Côté adds that the Charter “also proved effective in striking down important measures of preferential treatment of religion in the public sphere, mainly in schools.”¹⁸¹

Victimization and Discrimination

While Canadians generally think of themselves and their country as open and tolerant, Canadian history contains multiple instances in which this tolerance has not been forthcoming with regard to religious minorities. Some of this intolerance is in evidence today. A recent poll, for example, found that anti-Semitism is still present in Canada and that there has been a rise in Islamophobia in the wake of the terrorist attacks of September 2001.¹⁸² In 2010, approximately 395 hate crimes motivated by religion were reported by police. Members of the Jewish faith were the most common targets, accounting for just over half (204 incidents or 55%) of such incidents, followed by Muslims (50 incidents or 14% of the total), and Catholics (50 incidents or 14% of the total). The remaining 17% of hate crimes were committed against other religious groups such as Sikhs, Hindus, and Buddhists.¹⁸³

Professor Bramadat indicated, however, that Canada has done relatively well in keeping the peace between different religious affiliations, explaining that “[t]he good news [...] is that

¹⁸⁰ Pauline Côté, “From Status Politics to Technocratic Pluralism: Toleration of Religious Minorities in Canada,” *Social Justice Research*, Vol. 12, No. 4, 1999, p. 261

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Marina Jimenez, “Anti-Semitism, Islamophobia on the rise: poll,” *The Globe and Mail*, 14 September 2008, <http://v1.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20080919.wattitudes0919/front/Front/Front/> The story reported on a poll conducted by Leger Marketing based on a survey of 1,500 respondents across Canada. The survey, which had a 3.9% margin of error, found anti-Muslim sentiment among 36% of its respondents, while 73% expressed favorable feelings toward Jews, down from 78% the previous year (2007).

¹⁸³ Cara Dowden and Shannon Brennan, “Police-reported hate crime in Canada,” *Juristat*, 2010, Statistics Canada, catalogue no. 85-002-X, p. 12, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2012001/article/11635-eng.pdf>

compared to many other Western liberal democracies, Canada is performing well” in terms of managing religious pluralism.¹⁸⁴

Legal and political mechanisms such as the Charter, human rights codes, employment legislation and the criminal code, do exist for religious minorities to seek redress for discrimination, and federal bodies such as Citizenship and Immigration Canada and a variety of provincial ministries and programs do exist to provide funding and other forms of support for a number of anti-racist and pro-inclusion initiatives that promote the social and cultural inclusion of minority religious communities. However, even better than these structural supports, there is a political culture and a widespread- if not unconditional- ethos here that promotes inclusion and diversity.

*Paul Bramadat, Director, Centre for Studies in Religion and Society,
University of Victoria,
Evidence, 17 February 2011*

Professor Bramadat observed that in major Canadian urban centres, there is increased acceptance of religious diversity, particularly among young people and that this acceptance is mirrored in the results of opinion surveys that show that “many people in their 30s and 40s have a much higher tolerance” for intermarriage than previous generations.¹⁸⁵

Secularism: Open and Closed

In his testimony, Professor Bramadat spoke of “closed” and “open” secularism. Under the former,

...people leave their religious identities at the door when they enter city hall, the courtroom, a classroom, Parliament and other public spaces. In these spaces, we say they should simply function as citizens, not as religious citizens, and they should translate their religious motivations into secular terms that can be understood by all other citizens, in theory.¹⁸⁶

At first glance, closed secularism would appear to be desirable. Professor Bramadat said that it “sounds like a good way to keep the tribalism, misogyny and violence often associated with religion out of the public arena [...] in theory, it protects the rights won by women, won by religion and won by gays and lesbians, among others.”¹⁸⁷

Yet closed secularism has drawbacks: “...for those religious minorities who cannot, or will not, conceive of themselves as anything but religious citizens,” for whom “an explicitly or

¹⁸⁴ *Evidence*, 17 February 2011, Paul Bramadat

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ *Ibid.*

implicitly closed secularism conveys the message that Canada does not welcome them as they are.”¹⁸⁸ In contrast, open secularism would allow for the inclusion of religious minorities who feel that they cannot separate their beliefs from their roles as citizens. In an open secular society, however, “one can and must say no to religious groups from time to time” with care to ensure that the ‘no’ is delivered in a respectful way.¹⁸⁹

Professor Bramadat discussed the differences between ‘closed secularism’ as currently practiced in Canada and ‘open secularism’ and recommended that Canada adopt the latter:

One new way forward is to adopt, and perhaps to enhance, open secularism; to aim for a society in which we are guided by the much-valued Charter principles but in which we strive to develop laws, policies and a broader ethos in which religious claims, and identities are welcomed in virtually all parts of our society.¹⁹⁰

Professor Bramadat cited, as examples of open secularism, Canadian hospitals and hospices that are increasingly open to the diverse religious needs of their patients. However, governments can exercise only very limited means to promote the acceptance of religious diversity; as noted above, laws already in place provide protection for the freedom of religious choice. One area in which governments could facilitate open secularism and the acceptance of religious diversity is through the education system.

Professor Bramadat observed that “provincial policies around education about religion are a patchwork set of policies across the country.”¹⁹¹ While education at the primary and secondary levels lies outside the constitutional competency of the federal government, the federal government could assume a leadership role in promoting an approach to religious education similar to the one practiced in Québec. As Professor Bramadat told the committee, “[i]t would be a great idea if other provinces tried to learn from the Quebec experience with regard to how to educate kids about religion; to learn what works and does not work.”¹⁹² The committee believes that its recommendation 13 at page 60 will help promote the religious literacy that can serve as a foundation for greater understanding and acceptance of a plurality of religious faiths in Canadian communities.

THE ROLE OF THE FEDERAL GOVERNMENT

The federal government employs a variety of strategies and instruments designed to protect freedom of religion. In addition to the *Charter of Rights and Freedoms*, and other measures, the Government of Canada has initiated two new approaches to defend freedom of worship.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Ibid.*

In March 2011, the federal government announced that the Security Infrastructure Program, initially launched as a pilot project, would be made permanent. The Program is designed to provide financial support to groups at risk of hate-motivated crime. The funding, amounting to \$1 million annually, is for the development of security infrastructure for places of worship, educational institutions and community centres. In 2010-2011, while still at the pilot stage, the Program funded 20 projects, a total investment of \$565,000.¹⁹³

¹⁹³ Public Safety Canada, *Departmental Performance Report, 2010-11*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/psp/psp02-eng.asp>

CHAPTER SIX: URBAN ABORIGINAL CANADIANS

Urban Aboriginal people are a key part of the future for urban communities and urban economies, but to realize this potential we need to fully support community development for all urban Aboriginal peoples.¹⁹⁴

INTRODUCTION

According to Aboriginal Affairs and Northern Development Canada,¹⁹⁵ Aboriginal peoples is “a collective name for the original peoples of North America and their descendants. Section 35 of the Canadian Constitution recognizes three groups of Aboriginal people: Indians (commonly referred to as First Nations), Métis and Inuit.”¹⁹⁶ Aboriginal Canadians face many challenges to becoming fully engaged in urban Canadian society and economy.

These challenges have their roots in a complex history that includes past government policies, including Indian residential schools.¹⁹⁷ The Prime Minister’s historic apology recognized the “lasting and damaging impact” of residential schools on Aboriginal cultures, heritage and language.¹⁹⁸ Some of these impacts are evident today, with poorer health, education, social and economic outcomes for Aboriginal people relative to their non-Aboriginal Canadian counterparts, including among the growing Aboriginal population moving to Canadian cities.

Earlier, in Chapter 2 of this Report, the committee emphasized that to achieve social inclusion and cohesion, “one-size-fits all” solutions adopted by one or even a handful of stakeholders would not succeed. There is perhaps no other area in which this is more so than with regard to Aboriginal Canadians who are varied in cultural, linguistic, and geographic composition.

Aboriginal Canadians: A Profile

In 2006, the Census recorded a total of 1,172,785 Aboriginal people, 3.8% of the Canadian population. In spite of this minority status, the Aboriginal population is the fastest growing in Canada, increasing by 20.1% between 2001 and 2006.¹⁹⁹ According to population forecasts, Aboriginal peoples could comprise 4.1% of Canada’s population by 2017.

¹⁹⁴ Ray Gerow, written submission, February 2012.

¹⁹⁵ Formerly Indian and Northern Affairs Canada.

¹⁹⁶ Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, “Aboriginal Peoples and Communities,” <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/index-eng.asp>.

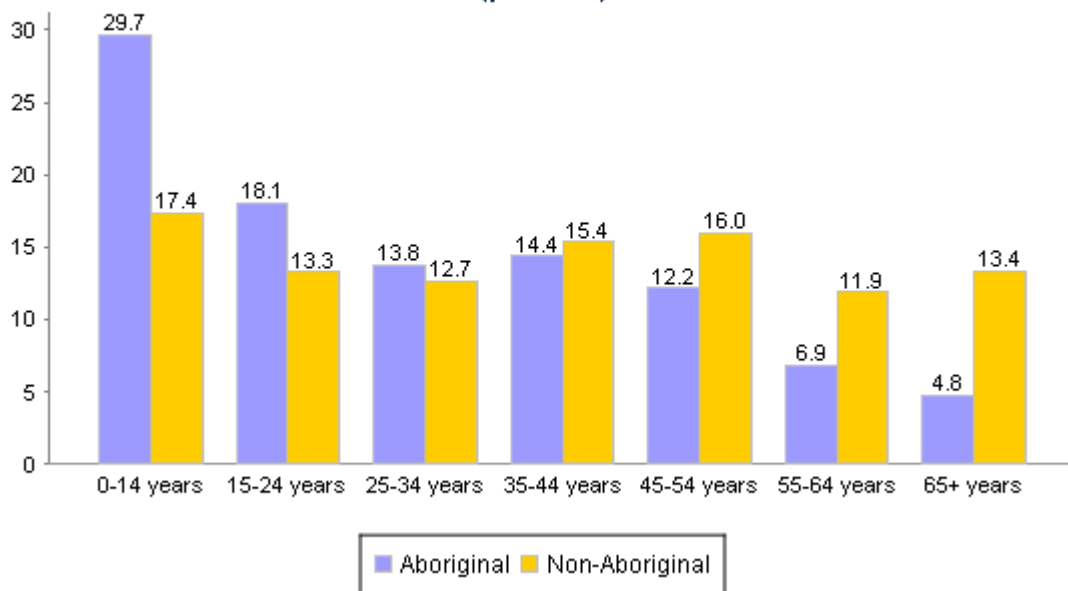
¹⁹⁷ For more information about these institutions, see Aboriginal Affairs and Northern Development, “[Indian Residential Schools – Key Milestones](#).”

¹⁹⁸ Prime Minister Stephen Harper, [Statement of Apology to former students of Indian Residential Schools](#), 11 June 2008,

¹⁹⁹ Human Resources and Skills Development Canada, “Canadians in Context – Aboriginal Population,” *Indicators of Well-being in Canada*, <http://www4.hrsdc.gc.ca/.3ndic.1t.4r@-eng.jsp?iid=36>. Note that the growing Aboriginal Canadian population is the result of births plus an increased willingness to self-identify as Aboriginal.

The numbers of Aboriginal Canadians are increasing at either end of the age spectrum. At one end, Aboriginal Canadians are younger on average than the rest of the overall population. The 2006 Census found that the median age of the Aboriginal population was 27 years, while the median age for non-Aboriginal people was 40 years.²⁰⁰ While seniors aged 65 and older only make up 5% of the Aboriginal population (among non-Aboriginal people, seniors make up approximately 13% of the population), the percentage of senior Aboriginal people doubled between 1996 and 2006.²⁰¹ The chart below also demonstrates the relative youth of the Aboriginal population, addressed in more specific urban contexts below.

Chart 3: Aboriginal and non-Aboriginal population age, 2006 (%)
Aboriginal and non-Aboriginal population age, 2006
 (percent)



Source: Statistics Canada, *Aboriginal Peoples in Canada in 2006: Inuit, Metis and First Nations*, 2006 Census. Ottawa, Statistics Canada, 2008 (Cat. No. 97-558-XIE)

A Diverse Population

Aboriginal Canadians are not monolithic. Apart from the three main groups that compose Canada’s Aboriginal peoples (First Nations, Métis, and Inuit), First Nations peoples are composed of many nations such as Cree, Ojibway, and Mohawk. There are approximately 615

²⁰⁰ Statistics Canada, *Aboriginal Peoples in Canada in 2006: Inuit, Metis and First Nations*, 2006 Census. Ottawa, Statistics Canada, 2008 (Cat. No. 97-558-XIE), p.6, <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-558/pdf/97-558-XIE2006001.pdf>

²⁰¹ Department of Canadian Heritage, “*Summative Evaluation of the Aboriginal Peoples’ Program*,” February 2011, p. 26, <http://www.pch.gc.ca/pgm/em-cr/evaltn/2011/2011-1/app-eval-eng.pdf>

First Nations communities which represent more than 50 nations and nearly 60 Aboriginal languages.²⁰²

Every Canadian city is unique in terms of the composition of its Aboriginal citizens. Leona Carter, the Director of the Aboriginal Relations Office, Community Services for the City of Edmonton, spoke of this diversity in terms of her city, which is a microcosm of the Canadian urban Aboriginal population. She told the committee that:

We include diverse First Nations peoples, though predominately Cree, more than half of us are Métis, we include a growing Inuit population and we never forget our non-status brothers and sisters as well. We share a common history, some common world views; however, our languages, customs and our cultures represent a wide range of differences.²⁰³

Ms. Carter also spoke of the age profile of Aboriginal Canadians in her city: “Nearly half [...] are younger than 25 years of age. More than one in four [...] is under 15 years of age. [Urban Aboriginal] population growth is three times that of other Edmontonians.”²⁰⁴

Jurisdictional Issues

Under Section 91(24) of the Constitution, the federal government has responsibility for “Indians and Lands reserved for Indians.” This responsibility is reflected in the *Indian Act*. However, unless it involves First Nation reserves located within municipalities, this responsibility is unclear when it relates to Aboriginal people living in Canadian cities.

In spite of the broad definition contained in the Constitution, the federal government’s “current policy is that its responsibility – with a few exceptions – extends only to First Nations people resident on-reserve, while provincial governments have a general responsibility for Aboriginal peoples living off-reserve. Neither the federal nor the provincial governments have accepted any special responsibility for the Métis and non-status Indian population.”²⁰⁵

In the 1990s, provincial and territorial governments transferred many responsibilities to the municipal level, often including responsibility for delivering programs and services to Aboriginal

²⁰² Statistics Canada, ‘Aboriginal Peoples in Canada 2006: Inuit, Métis and First Nations, 2006 Census,’ *The Daily*, 15 January 2008, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/080115/dq080115a-eng.htm>

²⁰³ *Evidence*, 9 February 2012, Leona Carter. Non-status Aboriginal people are those who identify themselves as Indians but who are not entitled to register on the Indian Register pursuant to the *Indian Act*, even though many may be members of a First Nation. For more information, see <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100014433/1100100014437>

²⁰⁴ *Evidence*, 9 February 2012, Leona Carter.

²⁰⁵ Tonina Simeone, *Federal-Provincial Jurisdiction and Aboriginal Peoples*, Library of Parliament, 2001, <http://lpintrabp.parl.gc.ca/apps/tips/tips-cont-e.asp?Heading=14&TIP=95>

peoples living within their boundaries and often, according to the Federation of Canadian Municipalities, without transferring adequate fiscal resources.²⁰⁶

The committee notes that in a decision handed down on 8 January 2013, the Federal Court of Canada ruled that Métis and non-status Indians are “Indians” within the meaning of section 91 (24) of the *Constitution Act, 1867*, and thus fall under the jurisdiction of the federal government.²⁰⁷ The committee also notes that on 6 February 2013, the then-Minister for Aboriginal Affairs and Northern Development, John Duncan, issued the following statement:

Given that the Federal Court decision in [this] case raises complex legal issues, it is prudent for Canada to obtain a decision from a higher court. After careful consideration of the decision, Canada has filed an appeal, and it would be inappropriate to comment further as the case is before the courts.²⁰⁸

Speaking to the committee on the issue of jurisdiction, Allan MacDonald, Director of the Office of the Federal Interlocutor at Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, testified that he doubted that “one party has to own it, but there needs to be some leadership,” and that because the federal government has an interest in the urban Aboriginal population, it is showing that leadership.²⁰⁹ Representatives of national Aboriginal organizations saw things somewhat differently, arguing that the issue of which level of government has jurisdiction constitutes a major roadblock to progress and needs to be resolved. Betty Ann Lavallée, National Chief, Congress of Aboriginal Peoples (CAP), told the committee that:

Canada denies jurisdiction over Métis and non-status Indians under section 91.24 of the Constitution Act. Most provinces take the position that non-status Indians and Métis are a federal responsibility. The consequence is that 600,000 Métis and non-status Indians have become trapped in a jurisdictional vacuum where there are few government programs for Aboriginal peoples. This is the principal reason why we have not reached our full potential in Canadian society.²¹⁰

²⁰⁶ Federation of Canadian Municipalities, “Policy Statement on Municipal Finance and Intergovernmental Arrangements,” http://www.fcm.ca/Documents/corporate-resources/policy-statements/2012_Municipal_Finance_and_Intergovernmental_Arrangements_Policy_Statement_EN.pdf;

²⁰⁷ This decision can be found online at <http://cas-ncr-nter03.cas-satj.gc.ca/rss/T-2172-99%20reasons%20jan-8-2013%20ENG.pdf>

²⁰⁸ Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, “[Statement from Minister Duncan – Daniels Court Decision](#),” 6 February 2013.

²⁰⁹ *Evidence*, 2 March 2011, Allan MacDonald.

²¹⁰ *Evidence*, 2 March 2011, Betty Ann Lavallée.

In its report 14 years ago, the Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) observed that the jurisdictional issue “is the most basic current form of governmental discrimination.” RCAP recommended unblocking this issue by action in the courts and observed that until this discriminatory practice has been changed, no other remedial measures can be as effective as they should be.²¹¹

Allan MacDonald asserted that “if you start arguing over whose jurisdiction it is, you will get nothing done.”²¹² Rick Simon, Regional Chief, Nova Scotia and Newfoundland, of the Assembly of First Nations (AFN), indicated that the AFN does not want to see wrangling between the federal and provincial governments over jurisdiction: “we are standing on the outside watching you guys argue about what is best for us, and that is not acceptable.” Mr. Simon added that Aboriginal Canadians “need a more comprehensive continuum of care across jurisdictional divides and uncertainties.”²¹³

²¹¹ Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Vol. 4, *Perspectives and Realities*, p. 519, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100014597/1100100014637#chp6>

²¹² *Evidence*, 2 March 2011, Allan MacDonald.

²¹³ *Evidence*, 2 March 2011, Rick Simon.

ABORIGINAL CANADIANS IN URBAN CENTRES

What is life like for Aboriginal peoples living in Canadian cities? The answer, unfortunately, for [the] most part is that it is bleak.

The lot of life for Aboriginal peoples living in Canadian cities is not much different than it is for Aboriginal peoples living in rural, remote and isolated communities. Yes, there are some positive examples of success, of people employed, of owning businesses and of good health. Unfortunately, and for the most part, our conditions of life include low education and literacy rates, poor employment training opportunities in spite of federal funding...

We have poor health and are experiencing high rates of diseases such as diabetes. Our youth are challenged to decide whether to join gangs or to seek a better, more wholesome life.

*Jeffrey Cyr, Executive Director
National Association of Friendship Centres
Evidence, 8 February 2012*

Aboriginal Canadians are increasingly urban. In 2006 in Canada as a whole, slightly more than half the Aboriginal population lived in urban centres, up from 47% in 1996.²¹⁴ Although the results of the 2011 Census as they relate to Aboriginal Canadians had yet to be released at the time of writing, Jeffrey Cyr, Executive Director of the National Association of Friendship Centres, estimated, almost 60% of Canada's total Aboriginal population currently live in cities.²¹⁵ Larry Cachene, Chief of the Yellow Quill First Nation, Saskatoon Tribal Council, indicated that his Nation mirrors this trend, telling the committee that the Yellow Quill First Nation has "2,700 band members [...] on our list, and 800 of them are in the community while 1,600 are off the reserve."²¹⁶ Projected demographic trends predict that the urban Aboriginal population will continue to grow.

²¹⁴ The Environics Institute, *Urban Aboriginal Peoples Study, 2010*, p. 24, <http://uaps.twg.ca/wp-content/uploads/2010/04/UAPS-FULL-REPORT.pdf>

²¹⁵ *Evidence*, 8 February 2012, Jeffrey Cyr.

²¹⁶ *Evidence*, 2 February 2012, Larry Cachene.

Table 4: Aboriginal populations in major urban centres, 2006

| CENSUS METROPOLITAN AREA (CMA) | ABORIGINAL IDENTITY | Percentage Growth since 2001 | As a Percentage of Total CMA Population |
|---------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|--|
| Winnipeg | 68,380 | +22% | 10% |
| Edmonton | 52,105 | +27% | 5% |
| Vancouver | 40,310 | +9% | 2% |
| Calgary | 26,575 | +26% | 2% |
| Toronto | 26,575 | +31% | .2% |
| Saskatoon | 21,535 | +6% | 9% |
| Montréal | 17,870 | +60% | .5% |
| Regina | 17,105 | +9% | 9% |

Source: Statistics Canada, Population by Aboriginal Group, by census metropolitan area (2006 Census)
<http://www40.statcan.gc.ca/101/cst01/demo64a-eng.htm>.

Urban Aboriginal Women

The 2006 Census found that approximately 16,500 more Aboriginal women than men live in the ten census metropolitan areas reporting the largest Aboriginal population.²¹⁷ Women have tended to leave reserves for the city to gain access to better housing and better educational opportunities for their children. Data show that a higher proportion of Aboriginal children living in population centres are living with one parent compared to their counterparts living in rural Canada.²¹⁸ Aboriginal Affairs and Northern Development Canada reports that nearly one in four families are lone-parent families.²¹⁹ Based on anecdotal evidence, the majority of these sole-parent families are headed by women.²²⁰ Rick Simon reminded the committee that Aboriginal women in urban centres do not feel safe and that many of them are among those who have been made missing, murdered or disappeared in recent years.²²¹

Urban Aboriginal Youth

Reflecting the age profile of the Aboriginal population as a whole, Aboriginal people living in cities are very young. In 2006, 28% of Aboriginal people in urban centres were under 15 years of age compared with 17% of the non-Aboriginal population.²²² The proportion of urban Aboriginal youth under the age of 25 also tended to be higher than in the non-Aboriginal

²¹⁷ Calculated by analyst from Statistics Canada, Aboriginal population in selected census metropolitan areas, Canada, 2006, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-503-x/2010001/article/11442/c-g/c-g001-eng.htm>

²¹⁸ *Evidence*, 2 March 2011, Jane Badets.

²¹⁹ Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, “Urban Aboriginal Strategy – Background,” <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100014349>

²²⁰ *Evidence*, 2 March 2011, Jane Badets, Allan MacDonald, Rick Simon.

²²¹ *Evidence*, 2 March 2011, Rick Simon.

²²² Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, “Fact Sheet – Urban Aboriginal Population in Canada,” <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100014298/1100100014302>

population, ranging from a high of 56% and 55% of the Aboriginal populations in Regina and Saskatoon respectively, to a low of 33% of the Aboriginal population in Montréal.²²³

The National Association of Friendship Centres reported that in 2006, Aboriginal youth between 15 and 24 were twice as likely as non-Aboriginal people in the same age range to be unemployed.²²⁴

Educational Attainment

Right now, we are asking our people to run before they can walk, so we need to get the skills for them to move forward, the personal skills development that they need to deal with a range of issues.²²⁵

Aboriginal youth are falling through the cracks of the current educational system.²²⁶

Educational attainment among Aboriginal Canadians tends to be lower, and in some instances significantly lower, than among their non-Aboriginal counterparts. A much higher proportion of Aboriginal Canadians are without high school diplomas compared to non-Aboriginal Canadians (34% versus 15%), while there is an equal level of attainment for college and trade certification among Aboriginal and non-Aboriginal people. In 2006, 8% of the Aboriginal population held a university degree while 23% of the non-Aboriginal population did.

When comparing attainment by gender in 2006, more Aboriginal women than men have completed high school and college, and have received post-secondary diplomas and university degrees. Only in apprenticeship did the proportion of men exceed that of women.²²⁷

Educational attainment among Aboriginal peoples can also vary by city. In Edmonton, for example, almost half of Aboriginal women (49%) and men (48%) between the ages of 25 and 64 in 2006 had completed post-secondary education, compared with approximately six in 10 of non-Aboriginal people in the same age range.²²⁸

The dropout rate for Aboriginal youth below the post-secondary level is particularly troubling: Statistics Canada's Labour Force Survey found that the three-year average dropout

²²³ Statistics Canada, *2006 Aboriginal Population Profiles for Selected Cities: Prairie Provinces*, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-638-x/89-638-x2010003-eng.htm>

²²⁴ National Association of Friendship Centres, "Fact Sheets: Urban Aboriginal Population," <http://nafc.ca/en/content/fact-sheets>

²²⁵ *Evidence*, 2 February 2012, Larry Cachene.

²²⁶ *Evidence*, 2 March 2011, Dwight Dorey.

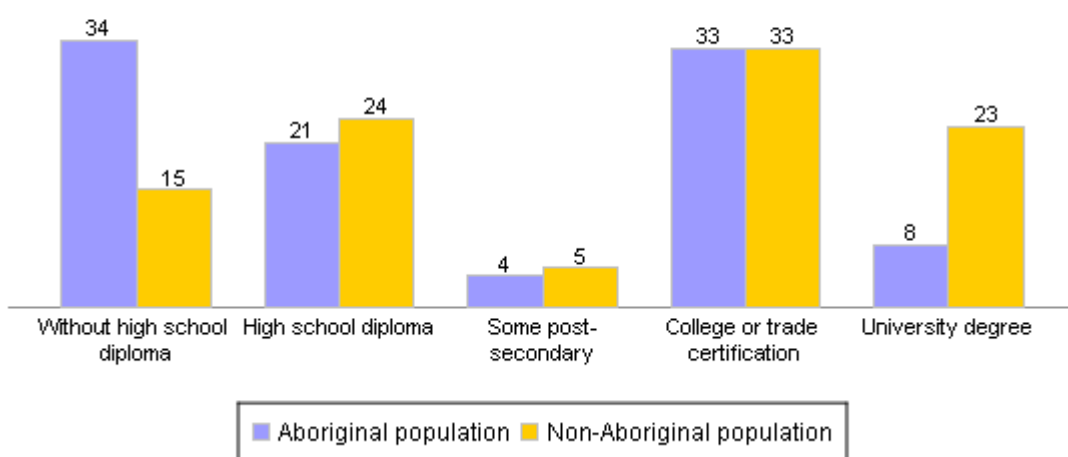
²²⁷ Ontario Ministry of Aboriginal Affairs, "[Aboriginal Education](#)," *Quick Facts*, p. 2.

²²⁸ Statistics Canada, *2006 Aboriginal Population Profile for Edmonton*, Catalogue no. 89-638-X no. 2010003, February 2010, p. 5, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-638-x/2010003/article/11077-eng.pdf>

rate for 2007-2010 for off-reserve Aboriginal youth aged 20 to 24 was 22.6%; the corresponding rate for non-Aboriginal youth was 8.5 %.²²⁹

Chart 4: Level of education, non-Aboriginal and Aboriginal populations, aged 25-34 years, 2006, (per cent)

Level of education, non-Aboriginal and Aboriginal populations, aged 25-64 years, 2006 (percent)



Source: Human Resources and Skills Development Canada, Learning – Educational Attainment, in Indicators of Well-being in Canada, <http://www4.hrsdc.gc.ca/.3ndic.1t.4r@-eng.jsp?iid=29>

Representatives of national Aboriginal organizations stressed the importance of education in helping Aboriginal people integrate into Canadian economy and society. Rick Simon told the committee that education “is the key to unlocking the full potential of Aboriginal citizens [...] education will be the foundation for lasting and positive change.”²³⁰ He indicated that educational attainment for Aboriginal peoples is improving and that improvements need to continue. Mr. Chartrand told the committee that education “is the light bulb of the future. If we can get more emphasis on the educational side, we will see a great change.”²³¹

In Budget 2012, the Government of Canada announced that it would spend \$275 million over three years to support First Nations education and build and renovate schools on reserve.²³² Although this expenditure will not be directed at Aboriginal Canadians living in cities, the committee notes that with increasing migration of Aboriginal people into urban areas, improved

²²⁹ Jason Gilmore, “Trends in Dropout Rates and the Labour Market Outcomes of Young Dropouts,” *Education Matters: Insights on Education, Learning and Training in Canada*, Vol. 7, No. 4, Statistics Canada, 3 November 2010, <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-004-x/2010004/article/11339-eng.htm>

²³⁰ *Evidence*, 2 March 2011, Rick Simon.

²³¹ *Evidence*, 2 March 2011, David Chartrand.

²³² Government of Canada, *Jobs, Growth and Long-Term Prosperity: Economic Action Plan 2012*, p.136, http://www.hrsdc.gc.ca/eng/consultations/docs/pdf/Web_Labour_Market_Report_Panel_eng.pdf.

education at the reserve level should result in enhanced ability for Aboriginal adults moving to cities to access employment opportunities.

From the perspective of the committee and that of its witnesses, access to education and training at the post-secondary level offers one of the best opportunities for Aboriginal Canadians to enrich their lives and that of the communities in which they reside. In recommendations 7 to 11 of *Opening the Door: Reducing Barriers to Post-Secondary Education in Canada*, and recommendations 19 and 21 of *In From the Margins*, the committee recommended measures directed toward improving educational opportunities for Aboriginal Canadians. These recommendations can be found at Appendix B.I-B.II of this report.

Aboriginal Youth Gangs

Pride and an acknowledged cultural identity, is critical to Aboriginal youth not engaging in substance abuse, joining gangs or criminal activities.²³³

In a relatively recent study, it was demonstrated that approximately 20,000 Aboriginal children under the age of 17 are in government care, three times the number enrolled in the residential schools at the height of their operation. Other studies demonstrate that Aboriginal children outnumber non-Aboriginal children by a rate of eight to one in their proportion of being in care. This is particularly relevant because we know that children in care are at a much higher risk of later trajectories in juvenile offending.

*Daniel Sansfaçon, Director, Policy, Research and Evaluation,
National Crime Prevention Centre, Public Safety Canada,
Evidence, 7 March 2012*

Aboriginal youth gangs are of particular concern to the committee and its witnesses. Young Aboriginal people make up the second highest proportion of youth gang members in Canada, and their participation in street gangs is particularly worrisome in western provinces.²³⁴

Betty Ann Lavallée linked participation in youth gangs to poverty, exclusion and oppression. The Congress of Aboriginal Peoples has learned that participation in gangs “is often not a conscious choice, but a choice made out of what some call ‘habit.’” Ms. Lavallée told the committee that the majority of the youth involved in youth gangs are at or below the low-income cut-offs for the cities they live in. She indicated that:

²³³ *Evidence*, 2 February 2012, Dwight Dorey

²³⁴ Public Safety Canada, National Crime Prevention Centre, “Youth Gangs in Canada: What do we Know?,” *Building the Evidence – Youth Gangs*, 2007, p. 1, http://www.publicsafety.gc.ca/prg/cp/bldngevd/fl/2007-YG-1_e.pdf, The highest proportion of youth gang members is composed of African Canadians; Caucasian Canadians comprise the third highest proportion.

[t]heir parents and other family members and their circle of friends live in similar conditions in the same city neighbourhoods or another nearby. These similarities of ‘living in poverty’ and ‘living in urban areas’ combined with a relatively long history of social exclusion, oppression, discrimination and shame are the indicators for the development of the habit [of joining youth gangs].²³⁵

Rick Simon agreed with Ms. Lavallée, telling the committee that “[f]or too many First Nations and young adults, gang involvement and violence are part of their reality.”²³⁶ In like manner, Dwight Dorey testified that:

[I]t has been discovered that their participation is not necessarily a conscious decision. Their families and friends live in low-income areas within urban centres, and this lifelong exposure to this lifestyle situation results in similarly focused living patterns and activities. We are now starting to see and witness second generation gang members.²³⁷

Rick Simon indicated that the AFN is working on a strategy to combat gang violence, but that “there is no money within government to do the work.”²³⁸ Dwight Dorey, of the Congress of Aboriginal Peoples, offered similar testimony, stating that the problem that his organization faces when attempting to counter the attraction of youth gangs to Aboriginal youth is that of a “lack of adequate resources to facilitate the kinds of [alternative] activity that the youth would like to engage in.”²³⁹

All three representatives of national Aboriginal organizations indicated that they had taken steps to divert Aboriginal youth away from youth gangs. The Métis National Council has implemented a program – Standing Tall – in which family members are directly involved with their children in school settings.²⁴⁰ The AFN worked with a former member of the RCMP to develop an anti-gang strategy but failed to secure government funding for the initiative.²⁴¹

Rick Simon told the committee that he had not heard of the federal government’s Youth Gang Prevention Fund. David Chartrand, Vice-President of the Metis National Council asserted that there “is no question that the gang initiative the government is trying to deal with is not working.”

²³⁵ *Evidence*, 2 March 2011, Betty Ann Lavallée.

²³⁶ *Evidence*, 2 March 2011, Rick Simon.

²³⁷ *Evidence*, 2 February 2012, Dwight Dorey.

²³⁸ *Evidence*, 2 March 2011, Rick Simon.

²³⁹ *Evidence*, 2 February 2012, Dwight Dorey.

²⁴⁰ Manitoba Metis Foundation, Standing Tall, <http://www.mmf.mb.ca/images/standing/stp.pdf>

²⁴¹ *Evidence*, 2 March 2011, David Chartrand.

The Youth Gang Prevention Fund

The federal government's Youth Gang Prevention Fund (YGPF) focuses on youth who have a history of serious violence and/or at risk of joining youth gangs or are already members. An evaluation of the Youth Gang Prevention Fund released by Public Safety Canada in March 2011 found that the 19 projects supported by the Fund had engaged approximately 1,100 youth over the five years (2006 to 2011) of its existence.²⁴²

While there are no details with regard to the Fund's support of projects that are specifically aimed at Aboriginal youth, some projects such as the Turning the Tides project in Winnipeg are partly based on Aboriginal teachings. In its *Departmental Performance Report* for 2010-2011, Public Safety Canada, the federal department responsible for the Youth Gang Prevention Fund, reported that in two examples, both in Saskatchewan, YGPF projects had managed to achieve successful gang exits of 72% and 78% respectively.²⁴³

The Youth Gang Prevention Fund was set to expire at the end of fiscal year 2010-2011. However, funding for the program was subsequently renewed on 15 March 2011. The federal government has announced that the Fund will receive \$37.5 million over five years and \$7.5 million thereafter in ongoing annual funding.

The committee welcomes the renewal of the Youth Gang Prevention Fund and notes that youth gang violence is a problem that plagues other segments of Canadian society, not just the Aboriginal Canadian communities, and is a serious and growing phenomenon that affects all of Canada's major cities. The committee found that representatives of national Aboriginal organizations tended to have minimal information about the Fund, and thus may not have benefited from it. The committee therefore recommends:

RECOMMENDATION 16

That the Government of Canada enhance efforts to communicate information regarding the Youth Gang Prevention Fund to national Aboriginal organizations and consult with those organizations regarding the design and opportunities available under the program, with a view to enhancing its overall effectiveness.

Cultural Connections for Aboriginal Youth (CCAY) Program

The Cultural Connections for Aboriginal Youth program began as the Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centers Initiative funded by Canadian Heritage and administered by Aboriginal Friendship Centres. In 2012, the Initiative was transferred to Aboriginal Affairs and Northern Development Canada where it was renamed the Cultural Connections for Aboriginal

²⁴² Public Safety Canada, *Final Report 2010-2011 Evaluation of the Youth Gang Prevention Fund Program*, 19 March 2011, <http://www.publicsafety.gc.ca/abt/dpr/eval/ygpf-flagj-09-10-eng.aspx>

²⁴³ Public Safety Canada, *Departmental Performance Report, 2010-11*, p. 25. <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/psp/psp-eng.pdf>

Youth (CCAY) Program. The Program was suspended following transfer, while the Department engaged in discussions with the National Association of Friendship Centres about the Program with plans to renovate and ultimately reintroduce it.²⁴⁴ Subsequently, on 30 July 2012, the federal government announced that funds for the Program had been unfrozen under new terms and conditions that focus on preparing Aboriginal youth for fuller participation in the Canadian economy.²⁴⁵

The committee welcomes the reintroduction of the Program, and expects that attention will be paid to accessibility in the redesign process. Given the economic and cultural diversity of Aboriginal Canadians living in urban centres, it is vital that local communities have a strong voice in shaping the content and delivery of the CCAY Program. This will ultimately strengthen the Program and help ensure that Aboriginal youth take full advantage of it. The committee therefore recommends:

RECOMMENDATION 17

That in developing and delivering the Cultural Connections for Aboriginal Youth (CCAY) Program, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada and the National Association of Friendship Centres work together to ensure that local Aboriginal communities are given a prominent role in shaping the Program to respond to community needs.

The Urban Aboriginal Strategy (UAS)

As an Aboriginal person, for most of my life I have been told that Aboriginal peoples need to change to fully benefit from the good fortune of being Canadian. Experience, and hopefully, wisdom now tell me that our government is working together to change and true collaboration with Aboriginal people will determine success. To achieve our objectives with Aboriginal peoples, I believe that all three orders of government would do best to collaborate on sustainable initiatives that support our Aboriginal communities, reclaiming our identities, our languages, our culture, our prosperity and our autonomy.

*Leona Carter, Director, Aboriginal Relations Office
Community Services City of Edmonton
Evidence, 8 February 2012*

²⁴⁴Marc Mulvaney, "Feds Promise New and Improved Aboriginal Youth Program - HQ Comox Valley, *Nation Talk*, 25 July 2012, <http://nationtalk.ca/story/feds-promise-new-and-improved-youth-aboriginal-program-hq-comox-valley/>

²⁴⁵Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, "Harper Government Investing in Preparing Aboriginal Youth for the Labour Market," *News Releases - 2012*, 30 July 2012, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1343665302003>

The federal government is engaged in a number of initiatives to assist Aboriginal peoples living in urban centres. These initiatives are gathered collectively under Aboriginal Peoples Program (APP). The APP was initially led by the Department of Canadian Heritage and integrates 15 elements that were managed separately prior to 2005. The principal element among these initiatives that is focused on Aboriginal Canadians living in cities is the Urban Aboriginal Strategy (UAS) which falls under the responsibility of the Office of the Federal Interlocutor, located in the Department of Aboriginal Affairs and Northern Development.

The Urban Aboriginal Strategy was first developed in 1997 with a four-year mandate and a budget of \$40 million. Funding was subsequently renewed in 2003. In 2007, the UAS was renewed again and enhanced. That year, the federal government made a long-term commitment to the UAS, allocating \$68.5 million over five years to the program. In 2010-2011, a total of \$14.5 million was invested in the UAS, approximately \$1 million above planned spending, a move that was made to address priority issues.²⁴⁶ For that fiscal year, working with partners, the UAS supported 144 community projects and invested \$9.3 million, coordinated \$2.5 million from other federal departments and agencies, leveraged \$5.8 million from provinces and municipalities, and \$3.6 million from non-public sector partners. In its *Departmental Performance Report* for that period, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada indicated that a precursory analysis of census data from 2001 to 2006 had shown that high school attainment, employment, and average total income rates for Aboriginal Canadians living in cities where the UAS was in operation had increased by one per cent.²⁴⁷

The UAS was set to expire in 2012, but in Budget 2012, the Government of Canada renewed the Strategy and invested \$27 million over two years (2012-2013 and 2013-2014) in order to improve economic opportunities for Aboriginal Canadians living in cities.²⁴⁸ UAS investments focus on three priority areas: improving life skills (through school attendance and activities outside the formal educational system, such as mentoring), promoting job training, skills and entrepreneurship, and supporting Aboriginal women, children and families.²⁴⁹

One of the Strategy's leading goals is improve coordination and foster efficiencies among federal departments and agencies already delivering programs to urban Aboriginal people. Participating federal entities include:

²⁴⁶ Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Departmental Performance Report 2010-11*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/ian/ian02-eng.asp>

²⁴⁷ *Ibid.* It should be noted that this preliminary analysis predates the recession that began in 2008.

²⁴⁸ Government of Canada, *Budget 2012, Economic Action Plan 2012: Jobs, Growth, and Long-Term Prosperity*, p.151.

²⁴⁹ Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, "Urban Aboriginal Strategy – Background," <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100014349>

- Human Resources and Skills Development Canada (Aboriginal Human Resource Development Strategy, Homelessness Partnering Strategy, Aboriginal Skills and Employment Partnership Program);
- Health Canada (Head Start Program),
- Canadian Heritage (Urban Multi-Purpose Aboriginal Youth Program, now the Cultural Connections for Aboriginal Youth (CCAY) Program, administered by Aboriginal Affairs and Northern Development Canada), and
- Public Safety Canada (National Crime Prevention Strategy) and Justice Canada (Aboriginal Affairs Portfolio).

Each of these programs operates with budgets that are separate from the UAS. Horizontal terms and conditions have been created with the aim of enhancing federal coordination. This is a mechanism by which other federal government departments can pool their funds and direct them through a single agreement to a recipient, which not only coordinates federal efforts around a project but also makes it easier for the recipient to interact with government. This innovation also seeks to ensure that federal financial investments are maximized, well aligned and mutually supportive.

Under the Strategy, the Government of Canada works with other levels of government and community organizations to sustain projects that support urban Aboriginal peoples and that correspond with local priorities and needs. The UAS aims to promote self-reliance among Aboriginal people in thirteen cities whose Aboriginal population represents more than 25% of Canada's total Aboriginal population. Cities where the UAS is in operation include Vancouver, Prince George, Lethbridge, Calgary, Edmonton, Prince Albert, Regina, Saskatoon, Winnipeg, Thompson, Toronto, and Thunder Bay. The federal government is currently conducting preliminary work with Aboriginal people in Montréal and Halifax to explore the potential of extending the UAS to those cities.

The UAS works in these cities through community steering committees, and these committees have participation from the local urban Aboriginal community and all levels of government. In some cases, existing community structures are used to deliver the Strategy, and in others, community steering committees have been established for this purpose. The task of the committees is to work with the private sector and all levels of government to expedite planning, funding decisions and responses to urban Aboriginal issues.

While each city is unique and has developed its own priorities, all of these cities target the same three national priorities that have been established under the UAS. Mr. MacDonald indicated that when local priorities are established, federal programming is targeted and coordinated to meet those needs rather than having communities adjust their needs to meet federal programming requirements.

Mr. MacDonald told the committee that, under the UAS, the federal government has funded life-skills training for young Aboriginal mothers seeking to move into the workforce from bad domestic situations, supported training and apprenticeships for Aboriginal youth and helped urban Aboriginal youth exit the gang life. He added that the federal government has “also influenced municipalities to provide greater focus in this area and formalized our relationships with governments to align and coordinate our efforts to address urban Aboriginal issues.”²⁵⁰

Opinions about the Urban Aboriginal Strategies varied among the committee’s witnesses. Denis Carignan, Saskatchewan Director of the Office of the Federal Interlocutor, gave a personal endorsement of the UAS. Mr. Carignan, himself a member of a First Nation, testified that:

This particular strategy is the reason that I came to work for the federal government. It allows us to be connected to the communities; it allows us, as a management culture, to listen to the community interests first and then find partners willing to work with us. This is something that really represents the future of government.²⁵¹

A contrary view was expressed by David Chartrand who stated that the UAS:

[i]s not working. In fact, it is in worse shape than ever.... the Métis received 6 per cent of [\$65 million spent by the federal government on the UAS], yet we dominate such a large populous base in Western Canada. We are not a participant of the process. We tried to be a partner from the beginning; we tried to work with it. It did not take us anywhere. In fact, we are not very proud of it.²⁵²

Mr. Chartrand added that community steering committees “are such a mishmash everywhere,” so that “[y]ou do not know who is going left or right or which door is being opened or closed; there is no coordination.”²⁵³

In his written submission, Ray Gerow, President and Chief Executive Officer of the Aboriginal Business and Community Development Centre in Prince George, British Columbia, asserted that “[t]here is great potential for activities like the Urban Aboriginal Strategy to be used

²⁵⁰ *Evidence*, 2 March 2011, Allan MacDonald

²⁵¹ *Evidence*, 2 March 2011, Denis Carignan

²⁵² *Evidence*, 2 March 2011, David Chartrand

²⁵³ *Ibid.*

as a mechanism for dialogue across urban Aboriginal populations,” but because the UAS is tied to funding allocations, it “creates competition between urban service providers.”²⁵⁴

Regardless of mixed views, the UAS represents a model for cooperation among all levels of government including municipalities, and Aboriginal Canadians living in an urban environment. Apart from its ability to convene stakeholders and facilitate the coordination of program delivery, another important aspect of the UAS is its ability to secure financial and other forms of investment from its partners, as noted above. Because the Strategy is an excellent vehicle to bring about improved social inclusion, as well as better economic outcomes, for Aboriginal Canadians living in cities, the committee recommends:

RECOMMENDATION 18

That the Government of Canada, in partnership with national Aboriginal organizations and other levels of government, expand the Urban Aboriginal Strategy beyond the thirteen municipalities where it is already in operation.

The committee takes note of the observations made by Mr. Gerow and Mr. Chartrand and believes that the federal government should continue to take steps aimed at improving the Urban Aboriginal Strategy. The committee therefore recommends:

RECOMMENDATION 19

That the Government of Canada work with national Aboriginal organizations and other levels of government to bring about better coordination and distributional fairness within community steering committees established under the Urban Aboriginal Strategy.

Making the Transition to Urban Life

The shift to increasing urbanization of Aboriginal peoples brings with it significant cultural and economic challenges as Aboriginal Canadians adjust to life in Canadian cities.

Witnesses were asked about the level of preparedness among Aboriginal people, and especially Aboriginal youth, relocating from rural reserves to urban centres. The committee wondered whether those migrating to cities have information about the resources that are available upon arrival. Dwight Dorey testified that young Aboriginal people moving to cities to attend universities and colleges are well supported, but others are not.²⁵⁵

In their report on urban Aboriginal people, Dominique M. Gross and John Richardson note that local labour market indicators such as unemployment and median income do not influence

²⁵⁴ Ray Gerow, Written submission to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, 8 March 2012.

²⁵⁵ *Evidence*, 2 February 2012, Dwight Dorey.

the choice of Aboriginal people to move to an urban area, indicating that weak integration might be the result of a lack of information. An individual's recent arrival in a CMA could be the reason for reporting limited professional connections with potential employers or a lack of contacts with government employment agencies.²⁵⁶

There is a need for well-planned and properly funded urban transition services that bridge reserve and settlement experience with the challenges of adaptation to urban life, for example, housing, employment, education, health and other inter-related needs.

*Leona Carter, Director, Aboriginal Relations Office
Community Services' City of Edmonton
Evidence, 8 February 2012*

Jeffrey Cyr asserted that “[t]he same way we think about immigration services for new Canadians coming in, we should think about immigration or emigration services for existing First Peoples in this country.”²⁵⁷

The committee supports the observations and recommendations of its witnesses and notes that Aboriginal Friendship Centres provide important services to Aboriginal peoples making the move to Canadian cities. These centres, operated by Canadian Aboriginal people, provide the best means to assist Aboriginal peoples adapt to urban life. The committee recommends, therefore:

RECOMMENDATION 20

That the Government of Canada continue to work in partnership with Aboriginal Friendship Centres to support transition services for Aboriginal peoples moving to Canadian cities.

ECONOMIC INCLUSION

Aboriginal Canadians face numerous challenges to full inclusion in the Canadian economy. At the same time, there have been some encouraging developments upon which to build. Business development among Aboriginal people, for example, has been increasing. According to data from the 2007 Small and Medium Enterprise Financing Initiative cited by the Aboriginal Affairs Working Group,²⁵⁸ approximately 2.4% of small businesses in Canada were majority owned by Aboriginal peoples. This represented approximately 27,000 businesses, both on- and

²⁵⁶ Dominique M. Gross and John Richards, “Breaking the Stereotype: Why Urban Aboriginals Score Highly on ‘Happiness’ Measures,” *Commentary* no. 354, C.D. Howe Institute, , July 2012, p.18, http://www.cdhowe.org/pdf/Commentary_354.pdf

²⁵⁷ *Evidence*, 9 February 2012, Jeffrey Cyr

²⁵⁸ The Aboriginal Affairs Working Group brings together provincial and territorial ministers responsible for Aboriginal affairs and will be described in more detail later on in this report.

off-reserve, not counting incorporated and community-owned enterprises.²⁵⁹ About 22% of the self-employed Aboriginal people in 2006 were found on reserve, with a similar number in rural off-reserve locations and the balance in urban areas. Women entrepreneurs made up 38% of the total number of Aboriginal entrepreneurs.²⁶⁰ The federal government has been active in supporting training and employment opportunities for Aboriginal peoples. In its report *In from the Margins: A Call to Action on Poverty, Housing and Homelessness*, the committee recommended enhancing this support and opening up new economic opportunities for Aboriginal Canadians. (See recommendation 67, Appendix B.I of this report.)

Challenging Trends

Though as a group we are increasingly well educated, Aboriginal peoples in Edmonton experience chronic unemployment, underemployment, and low incomes.²⁶¹

Demographic changes should paint a promising picture for the future growth of Aboriginal economic and business development, but this is a promise that has yet to be realized fully. As a rapidly growing and increasingly urban population, Aboriginal Canadians represent a potentially important group of future entrepreneurs and important labour source for business.²⁶²

Over the past decade, improvements have been made in the levels of education, employment and income of Aboriginal peoples, and in many cases, the gap between the Aboriginal and non-Aboriginal population has been reduced. However, despite better economic fortunes for many Aboriginal Canadians, a number of disturbing economic trends have remained constant, including high levels of unemployment and persistent levels of low income.

Aboriginal peoples continue to have poorer labour market outcomes than non-Aboriginal Canadians. Employment rates improved for Aboriginal peoples between 2001 and 2006, but they still remained less likely than non-Aboriginal people to be employed.²⁶³ In 2006, the unemployment rate for Aboriginal peoples was 13.2%, nearly three times that of the non-Aboriginal population (5.2%). Further, much of the improvement in employment between 2001 and 2006 reflected gains among older Aboriginal Canadians, while those under 25 years

²⁵⁹ Aboriginal Affairs Working Group, *A Framework for Action in Education, Economic Development and Violence Against Aboriginal Women and Girls*, April 28, 2010, p. 34,

http://www.gov.bc.ca/arr/reports/down/aawg_paper.pdf For a description of the AAWG, see below.

²⁶⁰ Making First Nations Poverty History Advisory Committee, *The State of the First Nation Economy and the Struggle to Make Poverty History*, prepared for the Inter-Nation Trade and Economic Summit, Toronto, March 2009, p. 59.

²⁶¹ *Evidence*, 9 February 2012, Leona Carter

²⁶² Ashley Sisco and Nicole Stewart, *True to their Visions: An Account of 10 Successful Aboriginal Businesses*, The Conference Board of Canada, November 2009, http://abdc.bc.ca/uploads/file/09%20Harvest/10-131_TrueToTheirVisions_WEB.pdf

²⁶³ The Environics Institute, (2010), p. 25.

continued to record high jobless rates. In the case of First Nations people, the unemployment rate for those under 25 years of age hovered at about 30% in 2006.²⁶⁴ In that same year, people of Aboriginal status living in census metropolitan areas had a median income of \$22,100, much lower than the median income of non-Aboriginal people which stood at \$28,900.²⁶⁵

In 2009, First Nation communities were still, on average, the most disadvantaged social/cultural group in Canada on a host of measures including income, unemployment, health, education, child welfare, housing and other forms of infrastructure.²⁶⁶ In one analysis, Aboriginal people are shown to be under-represented in fields such as finance, insurance and real estate, and to have quite low participation rates in professional health occupations.²⁶⁷

Aboriginal Canadians were hit harder and longer by the recession that began in 2008 than non-Aboriginal Canadians. Statistics Canada data, which include only Aboriginal people living off-reserve, show that Aboriginal Canadians aged 15 and older experienced a decline in employment of 3.5% in 2009, for a loss of 13,000 jobs. In 2010, employment among these Canadians fell by 3.7% representing a loss of 14,000 jobs.²⁶⁸

²⁶⁴ Derek Burleton and Don Drummond, “Aboriginal People in Canada: Growing Mutual Economic Interests Offer Significant Promise for Improving the Well-Being of Aboriginal Populations,” TD Economics, 11 June 2009, p.3, <http://www.td.com/document/PDF/economics/special/td-economics-special-db0609-aboriginal.pdf>

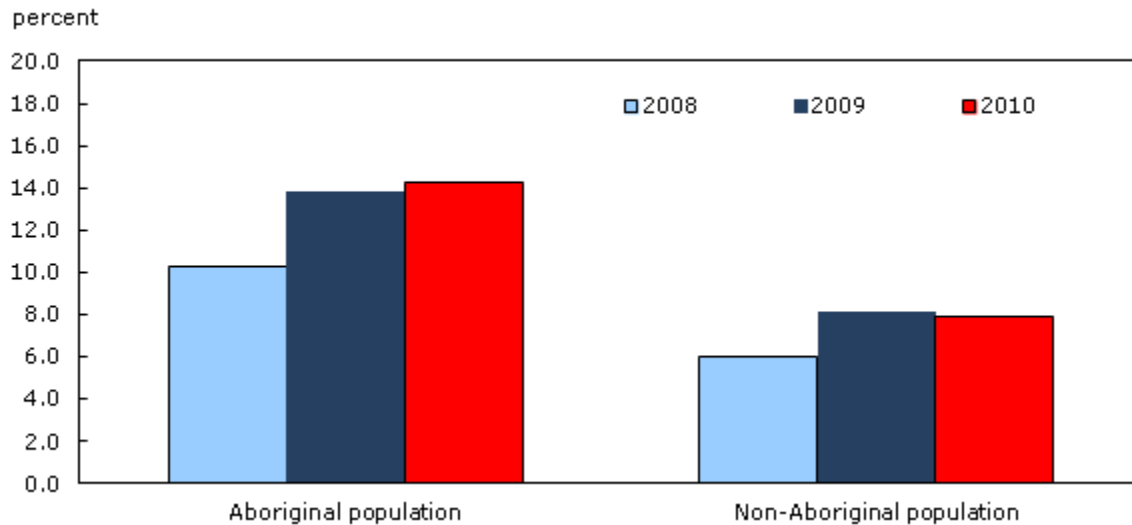
²⁶⁵ Data cited by Dominique M. Gross and John Richards,(2012) , p. 7.

²⁶⁶ Making First Nations Poverty History Advisory Committee (2009), p. 10

²⁶⁷ National Association of Friendship Centres, *Economic Development Policy Paper*, July 2010, <http://mail.nafc.ca/docs/NAFC%20Economic%20Development%20Policy%20Position%20Paper.pdf>

²⁶⁸ Jeannine Usalca, , *Aboriginal People and the Labour Market: Estimates from the Labour Force Survey, 2008-2010*, Catalogue no. 71-588-X, no. 3, p. 9, <http://www.statcan.gc.ca/pub/71-588-x/71-588-x2011003-eng.pdf>

Chart 5: Unemployment rate of Aboriginal and non-Aboriginal populations aged 15 and over, 2008 - 2010



Note(s): Data excludes people living on reserves or in the territories.

Source(s): Statistics Canada, Labour Force Survey, in Jeannine Usalca, *Aboriginal People and the Labour Market: Estimates from the Labour Force Survey, 2008-2010*, Statistics Canada, Catalogue no. 71-588-X, no. 3. <http://www.statcan.gc.ca/pub/71-588-x/2011003/ct003-eng.htm>

The committee notes with concern the high levels of unemployment among Aboriginal young people. Given their large and growing numbers and the potential contribution they could make in light of Canada's aging workforce and skills shortages in certain areas, priority should be given, in any programs or initiatives designed to improve workforce participation, to their needs. The committee therefore recommends:

RECOMMENDATION 21

That the Government of Canada continue to place an emphasis, in all federal government employment programs or initiatives, on making sure that there are skills training and employment opportunities for Aboriginal youth.

Private Sector Involvement

Canadian businesses are experiencing skills shortages in certain sectors and have become increasingly engaged in efforts to encourage, mentor, and train Aboriginal Canadians to enter employment. The federal government frequently works in partnership with the private sector in this endeavor, an engagement that the committee supports. The committee recommends therefore:

RECOMMENDATION 22

That the Government of Canada continue to work with private sector partners to stimulate efforts to open up employment and skills training opportunities for Aboriginal youth in all sectors of the Canadian economy.

Barriers to Aboriginal Economic Inclusion

While the majority of Aboriginal businesses face the same challenges as any small or medium-sized business in Canada, many face additional and unique challenges as a result of their socio-economic circumstances and other factors.

One of the biggest challenges for Aboriginal businesses is obtaining the initial capital necessary to sustain a business enterprise. Insufficient education and training and difficult socio-economic conditions make it challenging for many Aboriginal peoples to acquire the necessary capital to amass resources and make investments in new technology. According to the Conference Board of Canada, the wealth disparity between Aboriginal and non-Aboriginal populations in Canada, and the corresponding gap in the means to access capital, puts Aboriginal businesses at a disadvantage.²⁶⁹ Access to capital was also identified by national Aboriginal organizations as a major hurdle for Aboriginal people seeking greater economic engagement. Larry Cachene testified that “[t]he first problem we face is the financial resources we need to develop programming and support services.”²⁷⁰ Dwight Dorey echoed these comments, testifying that the Congress of Aboriginal Peoples (CAP) is examining the possibility of hiring economic development officers or workers within each of its provincial affiliate organizations. These officers would assist “off-reserve people in the major urban centres and help them access [...] capital, training, and mentoring.”²⁷¹ The stumbling block to this plan is that CAP does not have “the resources to put them in place”²⁷² and thus has turned to the federal government for resources needed to implement it. As noted in subsequent sections, the federal government and the private sector have been taking steps to facilitate better access to capital for Aboriginal entrepreneurs.

²⁶⁹ Sisco and Stewart, (2009), p. 7

²⁷⁰ *Evidence*, 8 February 2012, Larry Cachene.

²⁷¹ *Evidence*, 9 February 2012, Dwight Dorey.

²⁷² *Ibid.*

There are many issues that together we must address and they are challenging issues. For us, these include sustained initiative aimed at dispelling the negative myths and stereotypes about Aboriginal peoples that prevent full inclusion and employment services and opportunities experienced by other citizens; a need for the continuous sharing of Aboriginal history with all Canadians through the rewriting of history books and embedding of Aboriginal history as a central part of our collective Canadian history. This can be accomplished by ensuring that stories and histories are shared that provide positive Aboriginal profile in such things as Aboriginal street names, public buildings and displays showing the history of our cities. This will help engender a sense of belonging and pride in our Aboriginal peoples. For non-Aboriginal peoples, it will educate and promote a culture of inclusion and opportunities for intercultural learning.

*Leona Carter, Director, Aboriginal Relations Office
Community Services City of Edmonton
Evidence, 9 February 2012*

Stereotyping and racism are significant challenges faced by Aboriginal entrepreneurs, as well as other members of the Aboriginal communities living in Canadian cities. A 2003 survey reported that 46% of off-reserve Aboriginal respondents felt that they had been a victim of racism or discrimination at least once over the previous two years. In addition, more than half of Canadian respondents to a 2002 Ipsos Reid survey reported that “racism separates Aboriginal peoples from the rest of society.”²⁷³ These findings were confirmed by the Environics Institute, which reported in 2010 that almost all Aboriginal Canadians living in cities agreed that non-Aboriginal people behave in an unfair or negative way towards Aboriginal peoples.²⁷⁴ The committee also heard that discrimination as a root cause for the higher incarceration rates of Aboriginal peoples relative to the non-Aboriginal people.²⁷⁵

The existence of racism and discrimination acts as a barrier that discourages many Aboriginal entrepreneurs from learning from and engaging with their non-Aboriginal counterparts. Asked if racism, discrimination and stereotyping posed a problem for Aboriginal people seeking to become more fully engaged in the labour market and business development, Chief Dorey replied in the affirmative, adding that because of it, “our people have a tendency to

²⁷³ Sisco and Stewart (2009), p. 11.

²⁷⁴ The Environics (2010), p. 78.

²⁷⁵ *Evidence*, 2 March 2011, David Chartrand. For more information on incarceration rates for Aboriginal people, see Samuel Perreault, “[The incarceration of Aboriginal people in adult correctional services.](#)” *Juristat*, Statistics Canada, July 2009.

keep among themselves.”²⁷⁶ He added “[t]here always continues to be some of our people who do fairly well at advancing and integrating [...] but it is a rare kind of quality.”²⁷⁷

Stereotyping, prejudice and racism constitute formidable barriers to social and economic inclusion of Aboriginal peoples, including those who live in major urban centres. Leona Carter asserted that one important way in which these barriers can be reduced through the introduction of Aboriginal history in curricula at the primary level of instruction. The committee is therefore pleased to note that most provinces and territories have now incorporated Aboriginal histories and cultures into their educational curricula from kindergarten to grade 12. For example, in 2000, Alberta, British Columbia, Manitoba, the Northwest Territories, Saskatchewan, and Yukon developed a common approach to teaching Aboriginal languages and cultures in kindergarten to grade 12 and other provinces had adopted similar approaches.²⁷⁸

Initiatives to Increase Aboriginal Economic and Business Development

Linkages made between the economic fortunes and the social well-being of Aboriginal Canadians have led to a proliferation of initiatives aimed at Aboriginal economic and business development. The federal government, through Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC) and Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC), has undertaken several initiatives with the provinces and territories, and national Aboriginal organizations to increase the economic opportunities of Aboriginal peoples.

In 2009, the federal government launched the *Federal Framework for Aboriginal Economic Development* to encourage better integration of Aboriginal peoples into the Canadian labour market. This strategy focuses on engaging the private sector and the whole of government, including provinces and territories, in promoting economic development and self-sufficiency of Aboriginal communities. The five pillars of the Framework are: strengthening Aboriginal entrepreneurship on reserve and in the North; developing Aboriginal human capital by supporting demand-driven labour markets; enhancing the value of Aboriginal assets by aligning federal investments with economic opportunities; promoting Aboriginal partnerships with the provinces and private sector; and improving federal government effectiveness and efficiency with clearer direction, greater coordination and more linkages.²⁷⁹

²⁷⁶ *Evidence*, 9 February 2012, Dwight Dorey

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ Western Canadian Protocol for Collaboration in Basic Education, *The Common Curriculum Framework for Aboriginal Language and Culture Programs*, <http://education.alberta.ca/media/929730/abor.pdf>

²⁷⁹ Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Federal Framework for Aboriginal Economic Development*, 2009, p. 12., http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/ffaed1_1100100033502_eng.pdf

Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) administers funding for a number of labour market programs addressed toward Aboriginal skills development and training. These programs include:

- a) The Aboriginal Skills and Training Strategic Investment Fund (ASTSIF). In 2009, the federal government invested \$75 million over two years to support Aboriginal people in gaining the skills needed for the labour market. The Fund also supports investments in training for individuals who face barriers to employment, such as low literacy and a lack of essential skills;²⁸⁰
- b) The Aboriginal Skills and Employment Partnership (ASEP) program. ASEP was a nationally managed and project-based program that promoted increased participation of Aboriginal people in major economic industries. The program supported multi-year training strategies developed by Aboriginal organizations and industry employers. As part of the 2009 Economic Action Plan, the federal government invested an additional \$100 million over three years in ASEP. On 31 March 2012, the Program ended, and its successful elements were added to the Aboriginal Skills and Employment Training Strategy (ASETS) and the Skills and Partnership Fund (see below).²⁸¹
- c) The Aboriginal Skills and Employment and Training Strategy (ASETS) program is a five-year strategy that focuses on three priorities: supporting demand-driven skills development, fostering partnerships with the private sector and the provinces and territories, and placing emphasis on accountability and results.²⁸² The Vice-President of the Métis National Council, David Chartrand, called ASETS “one of Canada’s best programs,” saying that “it has worked wonders”;²⁸³ and
- d) The Skills and Partnership Fund – Aboriginal (SPF). SPF supports federal and provincial/territorial priorities by funding projects that contribute to the development of skills and training of Aboriginal workers. The Fund was created in July 2010 and given an investment of \$210 million over five years. SPF is designed to complement the Aboriginal Skills and Employment Training Strategy (ASETS).²⁸⁴

²⁸⁰ Human Resources and Skills Development Canada, “The Government of Canada launches the Aboriginal Skills and Training Strategic Investment Fund,” Canada News Centre, 4 May 2009. <http://news.gc.ca/web/article-eng.do?nid=447419>

²⁸¹ Human Resources and Skills Development Canada, *Aboriginal Skills and Employment Partnership program*, http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/aboriginal_training/index.shtml

²⁸² Human Resources and Skills Development Canada, *ASETS Background*, , http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/aboriginal_employment/strategy/index.shtml

²⁸³ *Evidence*, 2 March 2011, David Chartrand.

²⁸⁴ Human Resources and Skills Development Canada, *Skills and Partnership Fund – Aboriginal*, http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/skills_partnership/index.shtml

Private sector organizations and municipalities are also deeply involved in Aboriginal economic and business development. Examples include:

- a) The Canadian Council for Aboriginal Business (CCAB) delivers programs intended to facilitate the growth of Aboriginal business and connect Aboriginal and non-Aboriginal entrepreneurs. The CCAB was created on the initiative of Murray Koffler, founder of Shoppers Drug Mart and co-founder of Four Seasons Hotels and Resorts, who brought together Aboriginal leaders, members of the business community, and government representatives in 1984 to seek out ways to bolster Aboriginal business activity;²⁸⁵
- b) Business Development Canada (BDC) administers the Aboriginal Business Development Fund. The Fund provides access to capital for Aboriginal entrepreneurs who would not normally qualify for a loan and administers a management training and mentorship program. BDC has allocated \$1 million for 4 Aboriginal Development Funds (ABDFs). Funds are provided at the local level in repayable loans ranging from \$5,000 to \$20,000;²⁸⁶ and
- c) In 2007, the City of Edmonton, and the governments of Alberta and Canada entered into an Aboriginal Workforce Participation Initiative. As part of the initiative, all parties agreed to develop and support practices that resulted in the recruitment of Aboriginal staff; facilitated training opportunities focused on Aboriginal cultural competence for City staff; linked the Aboriginal labour force to employment opportunities; and promoted career development opportunities for Aboriginal employees.²⁸⁷

These programs have a common goal to provide skills and training to Aboriginal Canadians so that they can enter the labour market as employees. These efforts are important but should be complemented by programs that develop entrepreneurial skills so that Aboriginal Canadians can start and expand enterprises of their own. The committee recommends therefore

RECOMMENDATION 23

That the Government of Canada, along with provincial/territorial governments, place additional emphasis on working with national Aboriginal organizations to support the development of Aboriginal entrepreneurs, with a focus on new and

²⁸⁵ Canadian Council for Aboriginal Business, *Our History*. http://www.ccab.com/our_history

²⁸⁶ Business Development Corporation, *Aboriginal Business Development Fund*, http://www.bdc.ca/en/i_am/aboriginal_entrepreneur/Pages/aboriginal_fund.aspx

²⁸⁷ The City of Edmonton, Partnership “Agreement between the City of Edmonton and Government of Alberta and the Aboriginal Workforce Participation Initiative,” 2007, http://www.edmonton.ca/city_government/documents/AWPI_Partnership_Agreement_2007.pdf

existing Aboriginal businesses through such activities as business assessments, business and marketing plans, and mentoring for business owners; and

That the Government of Canada, in partnership with national Aboriginal organizations, place additional emphasis on developing Aboriginal human capital, through such measures as arranging full access for Aboriginal peoples for skills development and training specific to their businesses, and the provision of business skills training that would assist Aboriginal entrepreneurs to own and manage a successful business.

The Aboriginal Affairs Working Group (AAWG)

In 2009, provincial premiers and representatives of national Aboriginal organizations met prior to the meeting of the Council of the Federation to discuss how to address issues confronting Aboriginal Canadians.²⁸⁸ Following this meeting, the premiers directed their ministers responsible for Aboriginal affairs to form a working group. Subsequently, the Aboriginal Affairs Working Group (AAWG) held its first meeting in Toronto, in October 2009. The AAWG has chosen, as its three key goals:

1. increasing the graduation rates for Aboriginal students;
2. supporting economic development in Aboriginal communities; and
3. taking action to end violence against Aboriginal women and girls.²⁸⁹

Chief Dorey referred to a document adopted by the AAWG on 28 April 2010 entitled *A Framework for Action in Education, Economic Development and Violence Against Women and Girls*.²⁹⁰ He cited one of the three goals that were highlighted in the document and that the premiers directed the Aboriginal Affairs Working Group to explore: regional opportunities related to infrastructure, micro financing and resource revenue sharing, as well as sharing of economic development best practices. Chief Dorey also testified that members of the Working Group have acknowledged that federal participation in the Group would be desirable.²⁹¹

However, Jerry Peltier, the National Advisor to the Congress of Aboriginal Peoples, testified that the federal government has not been participating in the AAWG.²⁹²

A horizontal initiative, the Strategic Partnerships Initiative (SPI) led by Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, began in June 2010 and “builds partnerships among federal

²⁸⁸ The national Aboriginal organizations included Assembly of First Nations, Métis National Council, Inuit Tapiriit Kanatami, Congress of Aboriginal Peoples and the Native Women's Association of Canada.

²⁸⁹ Ontario, Ministry of Aboriginal Affairs, *Aboriginal Affairs Working Group*, <http://www.aboriginalaffairs.gov.on.ca/english/policy/aawg/aawg.asp>

²⁹⁰ Aboriginal Affairs Working Group, *A Framework for Action in Education, Economic Development and Violence Against Women and Girls*, 28 April 2010, http://www.gov.bc.ca/arr/reports/down/aawg_paper.pdf

²⁹¹ *Evidence*, 9 February 2012, Dwight Dorey.

²⁹² *Evidence*, 9 February 2012, Jerry Peltier.

departments, Aboriginal communities, provincial and territorial governments and the private sector.” The SPI brings together officials with the goal of assisting to Aboriginal people “take advantage of complex market-driven opportunities in key sectors of the economy,” principally in forestry, fisheries, mining, energy and agriculture.²⁹³ There is, however, a need for higher level consideration of broader issues affecting Aboriginal Canadians.

The Aboriginal Affairs Working Group constitutes a useful forum for the discussion at the ministerial level of the broad range of needs and interests of Aboriginal Canadians. As such, it is desirable that the Government of Canada participate in this forum. The committee therefore recommends:

RECOMMENDATION 24

That the Government of Canada explore, with provincial and territorial governments, its involvement in the Aboriginal Affairs Working Group.

Service Providers: Federal Government Involvement

As mentioned, it is unclear which level of government has responsibility to provide services to Aboriginal peoples living in cities. Nevertheless, the federal government does provide services under the Urban Aboriginal Strategy (UAS) administered and coordinated by Aboriginal Affairs and Northern Development Canada.

In addition to the services delivered under the Urban Aboriginal Strategy, there are a number of other services offered to support urban Aboriginal people by federal government departments, including the following initiatives by Health Canada and Public Health Agency of Canada:

1. The First Nations and Inuit Health Branch at Health Canada provide a health benefits program (Non-Insured Health Benefits Program) for First Nations people and Inuit, including those who live in cities. The Plan covers the costs of medical services not covered by provincial and territorial health care plans, or by private insurance plans.²⁹⁴
2. Health Canada also administers the Aboriginal Diabetes Initiative which covers Aboriginal people living in cities as well as on rural reserves. In 2010, the Government of Canada committed \$275 million over five years (2010-2015) for the third phase of the Initiative.²⁹⁵ In addition, the Department has created a version of

²⁹³ Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Strategic Partnerships Initiative - Overview*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1330016561558/1330016687171>

²⁹⁴ Health Canada, “First Nations and Inuit Health, Non-Insured Health Benefits for First Nations and Inuit,” *First Nations & Inuit Health*, <http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/nihb-ssna/index-eng.php>

²⁹⁵ Health Canada, *Aboriginal Diabetes Initiative: Program Framework 2010-2015*, 2011, <http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/pubs/diseases-maladies/diabete/2010-2015-frame-cadre/index-eng.php>

the Canada Food Guide specifically tailored to the needs of First Nations, Métis, and Inuit Canadians which it makes available in four Aboriginal languages and distributes to Aboriginal peoples living in cities as well as on reserves.²⁹⁶

3. The Public Health Agency of Canada delivers a community-based program – the Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities (AHSUNC) program – that focuses on early childhood development for First Nations, Inuit and Métis children living off-reserve. While the program falls under the umbrella of the Urban Aboriginal Strategy,

AHSUNC is locally controlled and designed. Each year, it supports more than 4,800 Aboriginal children in 129 sites in urban and northern communities and deals with issues such as childhood obesity, mental health problems and children with special needs. AHSUNC sites provide structured half-day preschool experiences for Aboriginal children focused on six program components: Aboriginal culture and language, education and school readiness, health promotion, nutrition, social support, and parental involvement. Begun in 1995, the program received five-year funding (2010–2015).²⁹⁷

Aboriginal Friendship Centres

The most significant efforts to build social and economic inclusion for urban Aboriginal people and to ease the transition from rural to urban living are being taken by Aboriginal peoples themselves in the form of Aboriginal Friendship Centres.

The first Aboriginal Friendship Centre opened its doors in Toronto in 1951. In the 62 years since, 119 Friendship Centres serving First Nations, Métis, and Inuit in urban centres have been established across Canada. As such, they are the largest off-reserve Aboriginal infrastructure in Canada, providing services in the areas of housing, education, human resource development and employment, youth and family, health, recreation, and culture.²⁹⁸ Collectively, local Friendship Centres and seven Provincial/Territorial Associations belong to the National Association of Friendship Centres (NAFC) whose mission is to improve the quality of life for Aboriginal peoples in an urban environment.²⁹⁹

The NAFC estimates that on average, it costs approximately \$300,000 annually to operate a Friendship Centre. The federal government, through Aboriginal Affairs and Northern

²⁹⁶ Health Canada, “Eating Well with Canada’s Food Guide – First Nations, Inuit and Métis,” *Canada’s Food Guide*, <http://www.hc-sc.gc.ca/fn-an/food-guide-aliment/fnim-pnim/index-eng.php>

²⁹⁷ Public Health Agency of Canada, Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities (AHSUNC), <http://www.phac-aspc.gc.ca/hp-ps/dca-dea/prog-ini/ahsunc-papacun/index-eng.php>

²⁹⁸ Jack Jedwab, “Institutional ‘incompleteness’: The challenges in meeting the needs of Canada’s urban Aboriginal population,” *Canadian Issues*, Winter 2009, p. 80.

²⁹⁹ National Association of Friendship Centres, Our Mission, <http://nafc.ca/en/content/our-mission>

Development Canada³⁰⁰ and its Aboriginal Friendship Centre Program (AFCP), provides core funding to support Aboriginal Friendship Centres. This funding is used to pay for basic staff and operations. Additional staff are hired to work on programs funded by the provincial and federal governments. Friendship Centres must apply to the National Association of Friendship Centres which took over responsibility from Canadian Heritage in 1996 for allocating the funds. The NAFC indicates that it allocates approximately \$130,000 of core funding each to the majority of Centres and that the Centres must find additional funding from other sources to cover their full operating costs.³⁰¹

In addition to the AFCP, the National Association of Friendship Centres also administers and delivers other programs including Cultural Connections for Aboriginal Youth (CCAY) and the Aboriginal component of the Young Canada Works Program. The NAFC has an Aboriginal Youth Council (AYC) that identifies youth priority issues, including: stay in school initiatives; healing and wellness; suicide; preserving culture and heritage; cross cultural awareness; homelessness; youth leadership; employment and training; youth involvement at all levels of the Friendship Centre Movement; and more specifically, youth involvement in decision-making processes.

The NAFC asserts that federal funding has not changed from 1996 levels of \$16 million annually. NAFC indicates that as a result of inflation, technological change, and a growing population of urban Aboriginal people, combined with frozen funding levels, the capacity of Friendship Centres to adequately serve their clientele will be compromised.

Mr. Cyr told the committee that more programs and funding are needed to support direct urban-based services for employment and training; more Aboriginal awareness; more Aboriginal content in school curriculums; and more programming to improve literacy and education for Aboriginal peoples.³⁰²

Friendship Centres provide vital services to the growing number of Aboriginal Canadians moving to and living in Canada's cities. Managed and directed by Aboriginal Canadians, the Centres facilitate and build self-sufficiency. Financial self-sufficiency and autonomy are built through raising and leveraging funds to support core operations. Nevertheless, the federal government retains a principal role in the provision of core funding for the Centres. However, funding levels have been fixed for 16 years in the face of inflation, growing urban Aboriginal populations, and expansion of the number of Friendship Centres. The committee believes that core funding levels should be reconsidered and recommends:

³⁰⁰ Prior to 2012, the Aboriginal Friendship Centre Program was funded by the Department of Canadian Heritage.

³⁰¹ National Association of Friendship Centres, "[Friendship Centres call upon the Government of Canada for an increase to current AFCP core funding.](#)" *Press Releases*, 22 November 2010.

³⁰² *Evidence*, 9 February 2012, Jeffrey Cyr.

RECOMMENDATION 25

That the Government of Canada review core funding under the Aboriginal Friendship Centre Program and, where warranted, adjust funding to appropriate levels.

CHAPTER SEVEN: CANADIANS WITH DISABILITIES

An inclusive and accessible Canada is where Canadians with disabilities – children, youth, working-age adults, and seniors – have the necessary support to fully access and benefit from all that Canada has to offer. Independent living principles of choice, consumer control, and autonomy are made real. Canadians with disabilities have safe, adequate, accessible housing within their communities and live free from residential institutions and their confinements. Canadians with disabilities have income, aids and devices, personal supports, medications, environmental accommodations that make social, cultural and political citizenship accessible and inclusive to all. Women with disabilities, Aboriginal people with disabilities, persons with disabilities from visible minority communities, and those from other marginalized communities should have equal access and benefits from Canadian society. Canadians with invisible disabilities, chronic illness, episodic disabilities, or environmental sensitivity, and living in remote or rural areas, are equally able to access benefits from Canadian society. People with disabilities should be able to contribute to and benefit from Canadian society in the same way as other citizens. This is our Canada. It is just the quality of citizenship and wanting that.

*Tony Dolan, Chairperson, Council of Canadians with Disabilities,
Evidence, 7 March 2012*

INTRODUCTION

According to Statistics Canada, in 2006, an estimated 4.4 million Canadians – or one out of every seven people – reported having a disability. This represented an increase since 2001 when the last survey (Participation and Activity Limitation Survey or PALS) was conducted by Statistics Canada. Thus, the number of people reporting a disability increased by more than three-quarters of a million or by 21.2% over five years. Statistics Canada indicated that significant changes in way that society perceives disability may have played a role making Canadians more willing to report having a disability.³⁰³ While in 2001 12.4% of the population reported a disability; by 2006 this rate had risen to 14.3%. Of those aged 15 and older reporting a disability in 2006, 35.4% had mild limitations, 24.8% reported moderate limitations, and 39.8% had severe to very severe limitations.

Among seniors aged 65 and older, mobility limitations were the most common. An aging population accounted for only a portion of the increase in reported disabilities; As Canada's population ages, however, the proportion of Canadians experiencing disabilities is likely to grow.

³⁰³ Statistics Canada, "Participation and Activity Limitation Survey", *The Daily*, 3 December 2007, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/071203/dq071203a-eng.htm>

SOCIAL AND ECONOMIC INCLUSION

Even though, as the Chairperson of the Canadian Council of Persons with Disabilities, Tony Dolan, told the committee, Canadians with disabilities “have come a long way in employment,”³⁰⁴ people with disabilities are still overrepresented among Canada’s low-income population. As Mr. Dolan stated, citing data from Statistics Canada’s 2006 Participation and Activity Limitation Survey,³⁰⁵ “almost half a million people, 20.5% of working-age adults between 15 and 64 with disabilities lived on a low income. People of working age with disabilities are about twice as likely as their counterparts without disabilities to live on a low income.”³⁰⁶ Mr. Dolan added that “the incidence [of low income] among Aboriginal people with disabilities is even higher.”³⁰⁷ In light of the significant financial challenges faced by Canadians coping with severe disabilities, the committee called for enhanced support for these Canadians in recommendations 53 and 54 of its report *In From the Margins*. These recommendations can be found at Appendix B.I of this report.

In 2010, Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) reported that the average income among working age disabled Canadians was \$29,393 compared to an average of \$37,994 for adults without disabilities, or 22.5% lower.³⁰⁸ When income from all sources was accounted for, disabled adult Canadians had lower household incomes than their non-disabled counterparts (\$64,565 vs. \$89,480).³⁰⁹ Close to 10% (9.9%) lived in houses that were in need of major repair (or “inadequate” housing) while just over 6% of adults without disabilities did.³¹⁰

Canadian cities are faced with the challenge of fostering greater inclusion for their citizens with disabilities, a challenge that will grow as the Canadian population ages. Measures that are taken often coincide with efforts to make cities more age-friendly (see Chapter 8 on Senior and Youth). Alain Mercier of the Canadian Urban Transit Association, made reference to this when he told the committee that “[o]ne of the greatest challenges across Canadian cities today is how to provide specialized mobility for those who do not have the ability to leave their homes or walk more than five or ten feet.”³¹¹

³⁰⁴ *Evidence*, 8 March 2012, Tony Dolan.

³⁰⁵ Statistics Canada, “[Participation and Activity Limitation Survey.](http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/071203/dq071203a-eng.htm)” *The Daily*, 3 December 2007.

³⁰⁶ *Evidence*, 8 March 2012, Tony Dolan. In 2006, PALS reported a total of 4,215,530 Canadians 15 and over as having a disability. Of these, 2,457,940 were between the ages of 15 and 64.

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ Human Resources and Skills Development Canada, *The Government of Canada’s Annual Report on Disability Issues, 2010*, p. 9 http://www.hrsdc.gc.ca/eng/disability_issues/reports/fdr/2010/fdr_2010.pdf

³⁰⁹ *Ibid.*, p. 11.

³¹⁰ *Ibid.*, p. 12.

³¹¹ *Evidence*, 15 February 2012, Alain Mercier.

FEDERAL GOVERNMENT INVOLVEMENT

In Budget 2007, the Government of Canada announced the introduction of the Registered Disability Savings Plan (RDSP) which was subsequently implemented in December 2008. Vangelis Nikias, Project Manager with the Council of Canadians with Disabilities, told the committee that the RDSP is a “great step forward because it does provide possibilities for improving financial security for many members” of the disability community.³¹²

Since its introduction, close to 55,000 RDSPs have been opened. Contributions from beneficiaries and their families have amounted to over \$220 million. For its part, the federal government has contributed approximately \$450 million through Canada Disability Savings Grants and Canada Disability Savings Bonds. In its 2011 Budget, the Government of Canada indicated that it would conduct a review of the RDSP program that year, a review that was subsequently launched in October 2011. In its Budget tabled on 29 March 2012, the Government proposed several changes to the RDSP, including the provision of greater access to RDSP savings for small withdrawals and giving enhanced flexibility for parents who save in Registered Education Savings Plans (RESPs) for children with disabilities by allowing the transfer of investment income earned in RESPs to an RESP beneficiary’s RDSP on a tax-free basis.³¹³

Also in Budget 2012, the Government announced the creation of a panel on the labour market opportunities for persons with disabilities. The panel was given the task of identifying successes and best practices achieved by private sector employers in facilitating the participation of disabled Canadians. The panel’s report was reviewed by the Minister of Finance and the Minister of Human Resources and Skills Development Canada by the end of 2012, and released in January 2013.³¹⁴

Bilateral Labour Market Agreements

The Government of Canada has bilateral Labour Market Agreements with each of the provinces and territories to assist Canadians in finding work and to develop a skilled labour force. Similarly, the federal government has bilateral cost-shared agreements – Labour Market Agreements for Persons with Disabilities (LMAPD) – with all provinces except Québec. LMAPDs are based on a Multilateral Framework for Labour Market Agreements for Persons

³¹² *Evidence*, 7 March 2012, Vangelis Nikias.

³¹³ Government of Canada, *Economic Action Plan 2012: Jobs, Growth and Long-Term Prosperity*, 29 March, 2012, pp. 180-181.

³¹⁴ *Rethinking Disability in the Private Sector*, Report from the Panel on Labour Market Opportunities for Persons with Disabilities, January 2013, http://www.hrsdc.gc.ca/eng/consultations/docs/pdf/Web_Labour_Market_Report_Panel_eng.pdf; *Economic Action Plan 2012: Jobs, Growth and Long-Term Prosperity*.

with Disabilities.³¹⁵ Each year, the federal government transfers approximately \$218 million to the provinces to implement the agreements.³¹⁶

Witnesses from the Council of Canadians with Disabilities recommended the following with regard to Labour Market Agreements:

- Expand the Multilateral Framework for Labour Market Agreements for Persons with Disabilities to provide greater capacity at the provincial and territorial levels to address barriers to employment;³¹⁷
- That the Government of Canada work collaboratively with all levels of government on labour market strategies and broad social policy initiatives to address the needs of persons with disabilities;³¹⁸ and
- Establish specific targets for Canadians with disabilities in labour force development agreements negotiated with the provinces.³¹⁹

Disability Tax Credit

The federal government provides a non-refundable income tax credit (Disability Tax Credit, or DTC) for Canadians with disabilities, given they face unavoidable, additional expenses that are not borne by non-disabled Canadians. Under the terms of the DTC, recipients must have a taxable income and must meet an eligibility test to determine that they have a prolonged impairment (at least 12 continuous months) that restricts the basic activities of daily life.

Representatives of the Council of Canadians with Disabilities called for the conversion of the Disability Tax Credit to a refundable tax credit.³²⁰ Mr. Nikias stated that such a conversion “is probably the first thing that the federal government can do.”³²¹

In 2010, the Caledon Institute of Social Policy proposed that the Disability Tax Credit be made refundable for all persons between the ages of 18 and 65 with severe or very severe disabilities.³²² Qualifying persons would receive \$2,000 annually either as an income tax credit for those earning a taxable income or as a cash payment for those of low or no income. Provincial disability tax credits would be eliminated giving the provinces an estimated additional revenue of \$100 million annually. Caledon calculated that the total cost to the federal

³¹⁵ Human Resources and Skills Development Canada, “Labour Market Agreements for Persons with Disabilities,” http://www.hrsdc.gc.ca/eng/disability_issues/labour_market_agreements/index.shtml#base1

³¹⁶ Canada Employment Insurance Commission, *Employment Insurance: 2011 Monitoring and Assessment Report*, p. 57. http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/ei/reports/eimar_2011/PDF/EIMAR2011eng.pdf

³¹⁷ *Evidence*, 7 March 2012, Tony Dolan.

³¹⁸ *Ibid.*,

³¹⁹ *Ibid.*,

³²⁰ *Ibid.*, Vangelis Nikias.

³²¹ *Evidence*, 7 March 2012, Vangelis Nikias.

³²² Michael Mendelson, Ken Battle, Sherri Torjman and Ernie Lightman, *A Basic Income Plan for Canadians with Severe Disabilities*, Caledon Institute of Social Policy, November 2010, p. 29 – 31, <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/906ENG.pdf>

government would be approximately \$1.9 billion. The authors estimated that current federal costs, including transferred claims were roughly \$450 million, so that the net cost of refundability would be approximately \$1.45 billion.

The committee concurs that the federal government should consider making the Disability Tax Credit refundable to assist working age Canadians with severe disabilities to meet additional expenses, and made that recommendation in its report, *In from the Margins*. (See Appendix B.I, recommendation 52)

Opportunities Fund for Persons with Disabilities

The Opportunities Fund for Persons with Disabilities (administered by Human Resources and Skills Development Canada, HRSDC) provides funding for projects that are delivered by third parties and are designed to increase labour market participation for persons with disabilities. Businesses, organizations, individuals with disabilities, public health and educational institutions, band or tribal councils, and municipal governments can apply for funding.³²³ Witnesses from the Council of Canadians with Disabilities called upon the federal government to strengthen the accountability (reporting) requirements for the Opportunities Fund for Persons with Disabilities.³²⁴

In 2008, HRSDC completed an evaluation of the Fund that covered the period 2004-2005.³²⁵ Evaluations, however, do not occur at regular intervals, thus do not satisfy the need for ongoing scrutiny. In its annual *Departmental Performance Reports*, HRSDC groups together its employment programs for Canadians underrepresented in the labour force. As a result there is no separate reporting on the outcomes achieved by the Fund, or resources allocated to it. In its *Federal Disability Report*, HRSDC provides a wealth of data on the labour force participation of disabled Canadians, but no mention of the results achieved by its programs (such as the Opportunities Fund) to stimulate that participation. Parliament and Canadians should know about the outcomes achieved by the Fund. The committee recommends therefore:

RECOMMENDATION 26

That Human Resources and Skills Development Canada provide information on the resources allocated to, and the outcomes achieved by, the Opportunities Fund for Persons with Disabilities in its annual *Departmental Performance Reports* tabled in Parliament.

³²³ Service Canada, *Opportunities Fund for Persons with Disabilities*, <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/of/index.shtml>

³²⁴ *Evidence*, 8 March 2012, Tony Dolan.

³²⁵ Human Resources and Skills Development Canada, *Summative Evaluation of the Opportunities Fund for Persons with Disabilities, Final Report*, May 2008, http://www.hrsdc.gc.ca/eng/publications_resources/evaluation/2008/ofpd/sp_ah_923_11_09eng.pdf

The Council of Canadians with Disabilities also called on the federal government to expand the Fund to provide greater capacity at the provincial and territorial levels to address barriers to employment.³²⁶

UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities

In March 2010, the Government of Canada ratified the United Nations *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*³²⁷ intended to protect the rights and dignity of persons with disabilities. As a party to the Convention, Canada is required to promote, protect and ensure the full enjoyment of human rights by Canadians with disabilities, and to ensure that they have full equality under the law. The Convention contains an Article (no. 33) that requires ratifying parties to establish an independent mechanism to ‘promote, protect and monitor implementation’ of the Convention. It specifies that persons with disabilities and their representative organizations should be actively involved in the monitoring process (33.3).

Monitoring of Canada’s compliance with the terms of the Convention is needed to confirm that Canada is meeting its obligations and to provide Canadians with the assurance that the rights of persons with disabilities are being fully protected. The committee recommends therefore:

RECOMMENDATION 27

That the Government of Canada, with provincial and territorial partners, monitor implementation of UN *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Monitoring should include the active involvement of Canadians with disabilities and organizations that represent them, as specified in Article 33.3 of the Convention.

EMPLOYMENT OPPORTUNITIES FOR CANADIANS WITH DISABILITIES

The Federal Government

As noted above, Canada’s *Public Service Employment Act*³²⁸ identifies representativeness and diversity as being integral to the composition of the federal public service and names four groups (as defined in the *Employment Equity Act*) whose representation in the public service must be taken into account in terms of hiring and retention. Those designated groups are women, aboriginal peoples, persons with disabilities, and members of visible minorities.³²⁹

A 2011 report by the Treasury Board Secretariat indicated that the representation of the four designated groups including persons with disabilities had increased moderately since 2006

³²⁶ Evidence, 7 March 2012, Tony Dolan

³²⁷ United Nations, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>

³²⁸ Department of Justice, *Public Service Employment Act*, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-33.01/>

³²⁹ Department of Justice, *Employment Equity Act*, Section 3, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-5.401/index.html>

and that all groups continued to exceed their workforce availability.³³⁰ A review conducted that same year by the Public Service Commission found that over the previous 10 years, the representation of persons with disabilities in the federal public service had exceeded their workforce availability.³³¹ However, the review noted that employees with disabilities tended to be older and closer to retirement.³³² The report indicated that the rate of departure from the public service of persons with disabilities was double their hiring rate for several years, which could have implications for the future representation of Canadians with disabilities within the core public service.³³³ In its annual report to Parliament for 2010-2011, the Commission reported that while other designated groups were appointed to the public service at a proportion exceeding their respective workforce availability, this was not the case for persons with disabilities.³³⁴

The committee applauds the Government of Canada's ongoing efforts to create a workforce that is representative of the Canadian people with particular attention to disadvantaged groups. As Canada's largest single employer, the federal public service plays an important role, not only in ensuring that designated groups are hired in proportion to their workforce availability, but in setting an example for other Canadian employers. In recommendation 13 of this report, the committee recommends that the federal government continue its efforts to hire and retain people with disabilities, women, visible minorities and Aboriginal peoples in proportion to their workforce availability.

Private Sector Employers

While the *Employment Equity Act* applies to federally regulated private sector employers, one witness called for incentives to encourage the hiring and retention of Canadians with disabilities in workplaces outside the federal public service.³³⁵

The committee favors the use of incentives for the purpose of increasing employment for Canadians with disabilities and recommends:

RECOMMENDATION 28

That the Government of Canada, in partnership with provincial and territorial governments, continue to identify and implement measures designed to assist Canadians with disabilities to enter the labour market.

³³⁰ Treasury Board Secretariat, *Demographic Snapshot of the Federal Public Service, 2011*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/res/stats/demo11-eng.asp>

³³¹ Public Service Commission of Canada, *Recruitment of Persons with Disabilities: A Literature Review*, May 2011, p. 5. <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eed-eeed/rprt/pwd-ph/index-eng.htm#toc17>

³³² *Ibid.*, p. 7.

³³³ *Ibid.*, p. 12.

³³⁴ Public Service Commission of Canada, *2010-2011 Annual Report*, Chapter 3, paragraph 3.63, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2011/chapter3-chapitre3-eng.htm#ch3anc1>

³³⁵ *Evidence*, 2 May 2012, Charles Beach.

CHAPTER EIGHT: YOUTH AND SENIORS

In dealing with youth, particularly marginalized youth, we need to break away from the systemic silos within which youth services and programs are being delivered. Many sectors affect young people's lives, but rarely do they work together or with them in a strength-based approach.

*Kristopher Wells, Researcher, Institute for Sexual Minority Studies and Services,
University of Alberta,
Evidence, 17 February 2011*

YOUTH

According to Statistics Canada, Canadian youth (defined as people aged 24 and younger) have been a declining proportion of Canada's population for the past 40 years.³³⁶ In 1971, young people (including children as well as those 15 to 24 years of age) comprised 48.1% of the population; by 2010 that percentage had fallen to 29.9%. As of 1 July 2010, there were approximately 4.4 million Canadians between the ages of 15 and 24.³³⁷

Despite their declining proportion of the population, Canadian youth are increasingly diverse.³³⁸ In addition, they experience higher levels of unemployment and underemployment than the national average and tend to be particularly affected by economic downturns.³³⁹

Youth and Social Inclusion

We say that youth need at least one trusted adult in their lives that they can turn to; hopefully they have a lot more supports. Having one person they can reach out to when they are having a difficult time, or if they are feeling alone or isolated, can make a world of difference. That person needs to be accepting, inclusive and nonjudgmental.

*Natasha Blanchet-Cohen, Assistant Professor,
Applied Human Sciences, International Institute for Child Rights and Development,
Evidence, 7 March 2012*

³³⁶ Statistics Canada, *Canada Year Book 2011*, Catalogue no. 11-402-X, Chapter 5, p. 58, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-402-x/2011000/pdf/children-enfants-eng.pdf>

³³⁷ Canadian Council on Social Development, *The Progress of Canada's Children and Youth: Portrait*, 2006, http://www.ccsd.ca/pccy/2006/pdf/pccy_portrait.pdf.

³³⁸ *Ibid.*, p. 6.

³³⁹ Recent research by the Certified General Accountants Association of Canada, however, has found that youth employment has experienced a better recovery following the 2008 recession than after previous recessions. Certified General Accountants Association of Canada, *Youth Unemployment in Canada: Challenging Conventional Thinking?* October 2012, p. 20. http://ppm.cga-canada.org/en-ca/Documents/ca_rep_2012-10_youthunemployment.pdf

Natasha Blanchet-Cohen, Assistant Professor with the International Institute for Child Rights and Development, spoke of how to address the exclusion of youth. She indicated that “[a]t the centre, it is about bringing forth youth voice, energy and insight and recognizing that young people can play a critical role in strengthening the social fabric of Canadian society.” But, she pointed out, youth “also need to be given opportunities to carry out their potential.”³⁴⁰

Ms. Blanchet-Cohen described the inclusion strategy for youth that was part of YouthScape, a project that was conceived and funded over a four-year period by the J.W. McConnell Family Foundation. Organizations in five communities – the United Way in Thunder Bay, Child and Youth Friendly in Calgary (now Youth Central), the HeartWood Centre for Community Youth Development in Halifax, Boscoville 2000 in Rivière-des-Prairies, and Youthcore in Victoria – were involved.

YouthScape’s vision was about “imagining how marginalized and diverse youth are problem solvers instead of problems,” and sought to create a society in which “engagement of youth is an automatic reflex.”³⁴¹ Ms. Blanchet-Cohen identified several lessons that can be drawn from the YouthScape initiative. The first is that reliance on a single method of fostering youth involvement will not work. As she indicated,

[t]here is a need to support a broad range of approaches to engage youth. It is not enough just to think of involving youth on boards; we need to provide them with meaningful opportunities to carry out their ideas.³⁴²

This will require innovation combined with trust. In the case of the YouthScape initiative, innovation involved “giving money to youth so that they [could] realize their ideas and projects.”³⁴³ This approach, seemingly risky, produced good results.³⁴⁴

RECOMMENDATIONS

Ms. Blanchet-Cohen offered a number of recommendations aimed at bringing youth in from the margins and encouraging them to become involved in their communities. Akin to other witnesses, she emphasized a requirement for cross-sector collaboration. She pointed to the need to break away from systemic silos within which youth services and programs are delivered, noting that “[m]any sectors affect young people’s lives, but rarely do they work together or with

³⁴⁰ *Evidence*, 8 March 2012, Natasha Blanchet-Cohen

³⁴¹ *Ibid.*

³⁴² *Ibid.*

³⁴³ *Ibid.*

³⁴⁴ *Ibid.*

them in a strength-based approach.”³⁴⁵ She also called for support for social entrepreneurship and the provision of youth grants aimed at community development.³⁴⁶

There is a variety of federal government programs that are available for youth who are unemployed, Aboriginal, disabled or newcomers.³⁴⁷ Because it is important that youth have access to this information in a format that is readily accessible to them, the committee recommends:

RECOMMENDATION 29

That the Government of Canada use youth-friendly language in materials intended to inform the public and enhance the use of social media for that purpose.

Furthermore, the committee is aware that even as Canada emerges from recession, many young Canadians are faced with a difficult transition from the classroom to a work environment. Because it is vital that these young people make informed decisions about future career and education choices, the committee recommends:

RECOMMENDATION 30

That the Government of Canada work with the provinces and territories to support school-to-work transition programs that increase opportunities in training, co-op, apprenticeship and education programs, and that increase labour mobility to enter the workforce, and also consider tax incentives for companies that hire and invest in young Canadians.

It should be noted that in its report *In From the Margins*, the committee called for measures that would reduce drop-out rates among disadvantaged youth (recommendations 17 and 18, Appendix B.I of this report) and recommended that post-secondary student aid programs be monitored (recommendation 20, Appendix B.I of this report).

SENIORS

For most of Canada’s history, seniors (women and men 65 years of age and older) have made up a relatively small proportion of the population.³⁴⁸ This has changed; Canada now has a “greying population”. Beginning in 1981, the numbers of seniors began to grow so that by 2005,

³⁴⁵ *Ibid.*

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ Information on federal government services for youth can be found at Youth Canada, www.youth.gc.ca

³⁴⁸ In the 1920s and 1930s, seniors made up approximately 5% of the population, In the 1950s, less than 8% of the population was comprised of those 65 years of age and older. This proportion grew markedly from 1981 to 2005, as the number of seniors increased from 2.4 million to 4.2 million and their share of the population went from 9.6 % to 13.1%. Statistics Canada, *A Portrait of Seniors in Canada, 2006, 2007*, Catalogue no. 89-519-XIE, pp. 11–12. <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-519-x/89-519-x2006001-eng.pdf>

they made up 131% of the population. On 1 July 2010, there were 4.8 million Canadian seniors, or 14% of the population.

In 2011, the first baby boomers (Canada's largest birth cohort, born between 1946 and 1965) began to turn 65, representing the beginning of a rapid expansion of Canada's senior population. Statistics Canada has projected that between 2005 and 2036, the number of Canadian seniors will increase from 4.2 million to 9.8 million and their share of the population from 13.2% to 24.5%.³⁴⁹ By as early as 2015, the proportion of seniors will exceed the proportion of youth in the Canadian population.³⁵⁰

Canada's seniors are diverse, with significant numbers belonging to groups that are vulnerable to exclusion. Statistics Canada reports that the proportion of seniors belonging to a visible minority grew from 2.3% in 1981 to 7.2% in 2001.³⁵¹ In 2005, 52% of Canadian seniors between the ages of 65 and 69 were women; due to the shorter life expectancy of men, almost 75% among those 90 years of age and older were women.³⁵²

Seniors and Poverty

Social inclusion of seniors is affected by their levels of income and health status. In 2006, Statistics Canada reported that the financial situation of Canadian seniors had been steadily improving over the previous 25 years.³⁵³ In particular, lower income seniors had experienced rising income levels, due in part to the maturation of Canada and Quebec Pension Plans (CPP/QPP) as well as expanded coverage from private pension plans.

At the same time, after years of decline followed by relative stability, the proportion of seniors working beyond the standard retirement age of 65 has begun to increase..³⁵⁴

After years of improvement in the economic status of Canadian seniors, poverty among seniors has become of growing concern, particularly in the aftermath of the 2008 recession. The Conference Board of Canada has reported that after 20 years during which low-income rates in seniors had declined, these rates began to rise again between the 1990s and the mid-2000s.³⁵⁵ Peter Cook, President of Seniors for Seniors told the committee that "many thousands of seniors are approaching the end of their lives in poverty, and it is [...] sad to hear."³⁵⁶ In its *In From the*

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 12.

³⁵⁰ Canadian Institute for Health Information, *Health Care in Canada, 2011: A Focus on Seniors and Aging*, December 2011, p. 10, https://secure.cihi.ca/free_products/HCIC_2011_seniors_report_en.pdf

³⁵¹ Statistics Canada, *A Portrait of Seniors in Canada, 2006*, p. 25.

³⁵² *Ibid.*, p. 13. As the gap in life expectancy between men and women narrows, the gender composition of Canadian seniors is expected to become more balanced in the future.

³⁵³ *Ibid.*, p. 64.

³⁵⁴ Sharanjit Uppal, "Labour market activity among seniors," *Perspectives*, Statistics Canada, Catalogue no. 75-001.X, July 2010, p. 6, <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/2010107/pdf/11296-eng.pdf>

³⁵⁵ Conference Board of Canada, *Elderly Poverty*, 2009, <http://www.conferenceboard.ca/hcp/Details/society/elderly-poverty.aspx>.

³⁵⁶ *Evidence*, 8 March 2012, Peter Cook.

Margins report, this committee recognized the important contribution that the CPP/QPP, OAS (Old Age Security) and GIS (Guaranteed Income Supplement) have made to reducing poverty among seniors and called for an increase in the Guaranteed Income Supplement for low-income seniors to lift them out of poverty. (See Appendix B.I, recommendation 33).

Seniors in Urban Centres

Seniors have become concentrated in urban centres while their presence in rural areas and small cities and towns is declining. Between 1981 and 2001, the proportion of seniors living in census metropolitan areas grew from 53.8% to 60.7%.³⁵⁷ In 2006, in the three largest urban centres – Toronto, Vancouver and Montréal – seniors made up 11.1%, 12.1% and 13% of the population respectively. Collectively, almost one-third of Canadian seniors (31.6%) live in one of these three cities.³⁵⁸ The demographic change receives considerable attention focused primarily on the strain some believe will be placed on housing, transportation, health and community-support services.³⁵⁹

In 2007, the World Health Organization (WHO) developed *Global Age-friendly Cities: A Guide* to help assess the age-friendliness of cities.³⁶⁰ According to the WHO, an age-friendly city is one that optimizes its opportunities for health, participation and security, and that adapts its structures and services to the varying needs and capacities of older citizens.

Of the 33 cities involved in the WHO Age-Friendly Initiative, four were located in Canada: Saanich, British Columbia; Portage La Prairie, Manitoba; Sherbrooke, Québec; and Halifax, Nova Scotia. Working with municipalities abroad, these cities used the WHO guide to identify key elements needed to ensure that they are supporting healthy aging.³⁶¹

From a national perspective, working through the Public Health Agency of Canada, the federal government supports the Age-Friendly Communities Initiative. The purpose of the Initiative is to make communities better, healthier and safer places for seniors to live. Included among its goals are ensuring that public and private transportation is accessible, that streets and buildings are hazard-free, and that there are opportunities for seniors to participate in civic, cultural, and employment and volunteer activities in their communities.³⁶²

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ *Ibid.*

³⁵⁹ Gerald Hodge and David L. A. Gordon, *Planning Canadian Communities: An Introduction to the Principles, Practices and Participants*, Thompson-Nelson, 5th ed., 2008, p. 388.

³⁶⁰ World Health Organization, *Global Age-friendly Cities: A Guide*, WHO Press, 2007,

http://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf

³⁶¹ Public Health Agency of Canada, *Age-Friendly Communities*, <http://www.phac-aspc.gc.ca/sh-sa/ifa-fiv/2008/initiative-eng.php>. In 2007, the federal government also participated in the Federal, Provincial, Territorial Age-Friendly Rural and Remote Communities Initiative that focused on communities with populations under 5,000.

³⁶² *Ibid.*

Elder Abuse Awareness

According to the Department of Justice, in 2009 police reported that close to 7,900 seniors were victims of violent crime. Thirty five per cent of these crimes were committed by a family member, 35% were committed by a friend, and 29% were committed by a stranger. The federal government has responded to concerns about elder abuse (which may involve mistreatment, physical or verbal abuse, or neglect). In the June 2011 Speech from the Throne, the Government announced that it would impose tougher sentences on those found guilty of senior abuse. Subsequently, the federal government introduced legislation to amend the Criminal Code to take into account elder abuse as an aggravating factor for sentencing purposes.³⁶³ This legislation received Royal Assent on 14 December 2012.

The federal government had also launched a campaign coordinated by the Ministry of State for Seniors to raise awareness of elder abuse. Peter Cook testified that the elder abuse awareness program “is a good campaign,” but expressed concerns that “if you are an isolated senior, you do not become aware of the issues.”³⁶⁴ Results of the 2011 Census show that most seniors (92.1%) aged 65 and over lived in private households while 7.9% lived in nursing homes or residents for senior citizens.³⁶⁵ These data suggest that it may be challenging to reach independent seniors with needed program information. The committee takes note of Mr. Cook’s observation, and recommends:

RECOMMENDATION 31

That as part of its efforts to raise public awareness about elder abuse, the Government of Canada devote particular attention to reaching seniors who are living independently or in isolation.

The New Horizons for Seniors Program

In 2004, the federal government launched the New Horizons for Seniors Program that funds projects led by seniors (or inspired by them) to encourage seniors to volunteer in their communities. The Program supports projects that are designed to improve seniors’ facilities and to increase awareness of elder abuse.³⁶⁶ Non-profit organizations, community-based coalitions, municipal governments, band and tribal councils, and research and educational institutions are among those who can apply for project funding. In 2012-2013, Human Resources and Skills Development Canada plans, on the basis of commitments made in the 2011 Speech from the

³⁶³ Department of Justice Canada, “Backgrounder: Elder Abuse Legislation,” *News Releases*, 12 March 2012, http://www.justice.gc.ca/eng/news-nouv/nr-cp/2012/doc_32716.html

³⁶⁴ *Evidence*, 8 March 2012, Peter Cook.

³⁶⁵ Statistics Canada, “2011 Census of Population: Families, households, marital status, structural type of dwelling, collectives,” *The Daily*, 19 September 2012, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/120919/dq120919a-eng.pdf>

³⁶⁶ Human Resources and Skills Development Canada, “New Horizons for Seniors Program,” http://www.hrsdc.gc.ca/eng/community_partnerships/seniors/index.shtml

Throne, to focus on providing enhanced funding for the New Horizons for Seniors Program. The Program will continue to support projects that engage seniors in sharing their knowledge, experience, and expertise.³⁶⁷ For example, the federal government has provided \$675,000 in funding to the Registered Nurses' Association to create and disseminate a best-practices guideline on elder abuse awareness for nurses across Canada.³⁶⁸

Mr. Cook noted, "The health of too many seniors needlessly deteriorates in a system that relies too much on hospitals and not enough on community."³⁶⁹

Mr. Cook offered recommendations to address the exclusion of Canadian seniors and help them maintain an independent, autonomous life style. These included the reduction of funding for institutionalization and reallocating the funding to help seniors remain in their homes. As Mr. Cook indicated, Canada should "...take the money out of hospitals, out of institutions and put it in home care."³⁷⁰ In recommendation 19 of its report *Time for Transformative Change: A Review of the 2004 Health Accord*, the committee called on the federal and provincial/territorial governments to take steps to integrate continuing home care fully within health-care systems. (See Appendix B.III)

In his written submission, Mr. Cook called for more public education and public service campaigns that "emphasize that to be a senior is not a detriment but rather an honor."³⁷¹ Along with other witnesses, Mr. Cook advocated the elimination of silos that separate the panoply of government programs and services for seniors. He told the committee that:

[g]overnment programs are all siloed so one does not know what the other one is doing. It is very hard. We have offered seminars in my business to try to elucidate what issues are out there, but we get confused. If you do not like this program, wait until next week; there is another program, but no one seems to know who does or does not qualify, and it is tough.³⁷²

³⁶⁷ Human Resources and Skills Development Canada, *Departmental Report on Plans and Priorities, 2012-2013*, p. 37, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2012-2013/inst/csd/csd-eng.pdf>

³⁶⁸ Human Resources and Skills Development Canada, "Government of Canada marks World Elder Abuse Awareness Day with a Major Commitment to Elder Abuse Awareness Projects," 15 June 2012, <http://news.gc.ca/web/article-eng.do?mthd=advSrch&ctr.page=1&nid=680619&ctr.lc1D=&ctr.aud1D=14>

³⁶⁹ *Evidence*, 8 March 2012, Peter Cook.

³⁷⁰ *Ibid.*

³⁷¹ Seniors for Seniors, Written submission to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, 7 March 2012.

³⁷² *Evidence*, 8 March 2012, Peter Cook.

CHAPTER NINE: SEXUAL MINORITIES

Traditionally, sexual minorities have not been included in discussions of multiculturalism and, by extension, definitions of cultural diversity. Until recent relatively recent history, sexual minorities have been seen as fugitives or outcasts in our society. These identities were never to be named in polite company. We only need to look back some 40 years to realize that before 1969, gays and lesbians were considered to be criminals and social degenerates in this country.

*Kristopher Wells, Researcher, Institute for Sexual Minority Studies and Services,
University of Alberta,
Evidence, 17 February 2011*

INTRODUCTION

Lesbian, gay, bisexual, and transgender people cross all socio-economic, ethno-racial, age, gender, (dis)ability, religious, geographical location, educational, and relationship status lines.³⁷³ While Statistics Canada has neither the definitive number of people whose sexual orientation is lesbian, gay, bisexual or transgender, it does attempt to quantify some estimates based on various surveys. In 2009, the Canadian Community Health Survey (CCHS) became the first Statistics Canada survey to include a question on sexual orientation. According to the CCHS, 1.1% of Canadians aged 18 to 59 consider themselves to be homosexual, and 0.9% of Canadians of the same age group consider themselves to be bisexual.³⁷⁴ The 2011 Census counted same-sex couples (married and common-law) and found an increase of 42.4% since the previous (2006) Census. The number of same-sex married couples had nearly tripled following the first five-year period during which same-sex marriage had been legalized across Canada.³⁷⁵ Similar to the findings of the 2006 Census, most same-sex couples were concentrated in Toronto, Montréal, and Vancouver.

Surveys in the past decade have provided select information on the socio-economic make-up of those identifying as lesbian, gay, bisexual or transgender (LGBT). In a 2008 article, the authors calculated that gay men in Canada earn on average 12% less, and lesbian women 15% more, than their heterosexual counterparts.³⁷⁶ The study calculated that bisexual people earn on

³⁷³ Nick J. Mule et al., "Promoting LGBT Health and Well-Being Through Inclusive Policy Development," *International Journal for Equity in Health*, 2009, 8:18.

³⁷⁴ Statistics Canada, *Gay pride...by the numbers*, modified August 2010, http://www42.statcan.gc.ca/smr08/2011/smr08_158_2011-eng.htm.

³⁷⁵ Statistics Canada, "Portrait of Families and Living Arrangements in Canada: Families, households and marital status, 2011 Census of Population, Catalogue no. 98-312-X2011001. <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/98-312-x/98-312-x2011001-eng.cfm> In 2005, Bill C-38, the *Civil Marriage Act*, was adopted, making Canada the third country to legalize same-sex marriage across the country (some provinces had already done so).

³⁷⁶ Christopher Carpenter, "Sexual Orientation, Work and Income in Canada," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 41, No. 4, 2008, p. 1239.

average 15 to 30% less than heterosexuals, suggesting that bisexual identity in particular may be associated with socioeconomic deprivation.³⁷⁷ Research indicates that youth identifying with a sexual minority are at greater risk of homelessness and street involvement than non-sexual minority youth and that sexual-minority youth are 1.5 to 1.7 times more likely to commit suicide than their heterosexual peers.³⁷⁸

Victimization and Discrimination

Police data from the Uniform Crime Reporting Survey show that 159 hate crimes were motivated by sexual orientation in Canada in 2008, roughly double the number in 2007. Crimes motivated by sexual orientation accounted for approximately 16% of all 2008 hate crimes.³⁷⁹ In addition to these more general risk factors, sexual minority youth face additional risk factors, such as a lack of family acceptance and bullying or conflict at school.³⁸⁰ A 2009 national safe schools climate survey of over 3,500 youth found that 75% reported hearing homophobic comments on a daily basis in schools, and six out of 10 LGBT students reported being verbally harassed about their sexual orientation.³⁸¹ According to a Statistics Canada report, when all factors are held constant, being gay, lesbian or bisexual significantly increases the odds of being victimized.³⁸² A 2007 study found that lesbian, gay, and bisexual youth, when compared to their heterosexual peers, were more likely to have experienced physical and sexual abuse, harassment in school, and discrimination in the community.³⁸³

Legal Rights and Protections for LGBT People

The legal rights and protections for gay men and lesbian women in Canada changed considerably with the coming into effect of the equality rights provision in Section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.³⁸⁴ Although sexual orientation was not explicitly included as a prohibited ground of discrimination, the courts accepted that Section 15 was to be

³⁷⁷ Mule et al. (2009).

³⁷⁸ Kristopher Wells, "Research Brief on Sexual Minority Youth Health, Wellness, and Safety Concerns," *Institute for Sexual and Minority Studies*, p.4, July 2009, <http://www.ismss.ualberta.ca/documents/people/kriswells/ResearchBriefonSexualMinorityYouthHealthWells2009.pdf>

³⁷⁹ Statistics Canada, "Gay pride... by the numbers,"

³⁸⁰ Kristopher Wells, "No Place for Homophobia in Schools," *Edmonton Journal*, 18 October 2010.

³⁸¹ Catherine Taylor et al., "Youth Speak Up About Homophobia and Transphobia: The First National Climate Survey on Homophobia in Canadian Schools Phase One Report," *Egale Canada Human Rights Trust*, March 2009, p. 4. <http://egale.ca/youth-and-safer-schools/national-survey/phase1/>

³⁸² Factors held constant by Statistics Canada include: being young, being single, being a student, earning a low income, living in an urban area, and engaging in 30 or more evening activities per month. Diane L. Beauchamp, *Sexual Orientation and Victimization, 2004, 2008*. Statistics Canada, Catalogue no. 85F0033M, p. 8, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85f0033m/85f0033m2008016-eng.pdf>.

³⁸³ Wells (2009), p. 6.

³⁸⁴ For an in-depth analysis of judicial, political and legislative activity regarding the rights of the LGBT community in Canada, see: Mary C. Hurley, *Sexual Orientation and Legal Rights*, Publication no. 08-49E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 24 February 2010, <http://lpintrabp.parl.gc.ca/lopimages2/prbpubs/bp1000/prb0849-e.asp>.

interpreted broadly, and that “analogous” grounds, i.e., personal characteristics other than those listed, may also form the basis for discrimination against a group or an individual.

The legal rights of lesbians and gay men in Canada have been the subject of considerable judicial, political and legislative activity, and in recent years, a broad framework of laws and policies that support diversity and inclusion has been implemented.³⁸⁵ In 2003, Ontario became the first Canadian province to allow same-sex marriage. In 2005, Canada became the fourth country in the world to legalize marriage for same-sex couples nationwide. In the workplace, the Charter has been interpreted to protect employees from discriminatory practices.³⁸⁶ For example, when employers offer health benefits that include coverage for a spouse or partner, they must by law include same-sex partners. Similarly, same-sex couples have the same benefits as opposite sex common-law couples for income tax, Canada Pension Plan, and Employment Insurance purposes.

Social Inclusion for Sexual Minorities: What Needs to be done

Kristopher Wells offered suggestions aimed at the social inclusion of sexual minorities. A feature which sets sexual minorities apart from other minorities is that, as Mr. Wells pointed out, they are “invisible” minorities, “which means that one cannot readily identify a person as belonging to this community by simply looking at them or speaking with them.”³⁸⁷ As a consequence of this “invisible” status, sexual minorities are frequently left out of programs and legislation designed to address the challenges faced by other minority groups at risk of exclusion. It is critical therefore, according to Mr. Wells, “that we talk about the recognition of sexual minorities as a distinct minority group, as we do with cultural, linguistic, religious or ethnic communities.”³⁸⁸ He recommended that a key focus should be on their inclusion and integration in all federal and civic programs and policies, as well as legislation, designed to support and protect minorities.³⁸⁹ “Ultimately,” Mr. Wells told the committee, “people need to see themselves included in law and legislation.” He added that inclusion in law and legislation is “particularly important for the transgender and transsexual community whom, research indicates are amongst the most marginalized and vulnerable groups in our society.”³⁹⁰

Sexual minorities require the same recognition in government policies and legal protection as other minorities vulnerable to exclusion. In Recommendation 11 of this report, the committee

³⁸⁵ Christine Silva and Anika Warren, *Building LGBT Inclusive Workplaces: Engaging Organizations and Individuals in Change*, Catalyst, 2009, http://www.catalyst.org/system/files/Building_LGBT_Inclusive_Workplaces_Engaging_Organizations_and_Individuals_in_Change.pdf

³⁸⁶ See, for example, Canadian Heritage, *Sexual Orientation and Human Rights*, <http://www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp/canada/sxrt-eng.cfm>

³⁸⁷ *Evidence*, 17 February 2011, Kristopher Wells.

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ *Ibid.*

calls for measures that it expects will lead to greater understanding and protection of sexual minorities. In addition, the committee recommends:

RECOMMENDATION 32

That the Government of Canada recognize sexual minorities as distinct minority groups like other cultural, linguistic, religious, and ethnic communities in all federal programs and policies designed to support minorities; and

That the Government of Canada include identity and gender expression in the hate crime provisions of the *Criminal Code of Canada* as aggravating circumstances to be taken into consideration at the time of sentencing.

Lastly, Mr. Wells and Professor Bramadat emphasized the need to move beyond tolerance to acceptance, recognition and celebration, not just with regard to sexual and religious minorities, but in a broader sense to everyone. Mr. Wells pointed out that:

[t]olerance is an often used yet incredibly power-laden concept. To tolerate someone means that I choose to put up with them and invite them to the table without having to interrogate any of my own values or beliefs. Tolerance is a shallow form of inclusion. In a truly inclusive, multicultural and pluralistic society, we need to move beyond tolerance to acceptance, appreciation and hopefully to the celebration of diversity and difference.³⁹¹

³⁹¹ *Evidence*, 17 February 2011, Kristopher Wells.

CHAPTER TEN: BUILDING SAFER COMMUNITIES

[I]nclusive communities ensure both individual and broad community safety and security so that no one feels at risk in their homes or moving around the neighborhood and city.³⁹²

[I]f you plan to try and make urban places safe and inclusive for the most marginalized of the population, you will indeed make them safe for everybody – safe and inclusive.³⁹³

INTRODUCTION

During the committee’s first meeting on social inclusion, a witness stated that “inclusion is about feeling part of things, and feeling part of things means that you are connected to others; you are not isolated.”³⁹⁴ Social inclusion occurs in large measure via the public spaces of Canadian communities; parks, schools, libraries, recreation facilities, public transit facilities, and the streets of our cities. If Canadians do not feel safe in these and other spaces, the goal of social inclusion will not be achieved fully. This is particularly so when one considers that those who are most at risk of exclusion – such as seniors, women, and people with disabilities – are also among the most vulnerable to crime in our society.

As a consequence, there is a strong link between social inclusion and cohesion, and the need for citizens to feel safe in their communities. The presence of crime disrupts the connections between people, isolating them and jeopardizing social cohesion.

CRIME LEVELS IN CANADA

Each year since 1962, the Canadian Centre for Crime Statistics (the Centre) at Statistics Canada has released data on crime in Canada. These statistics are presented for Canada as a whole; they are also broken down by province/territory and by Census Metropolitan Areas. The data are based on crimes “known to, and substantiated by, police services,”³⁹⁵ drawn from the Uniform Crime Reporting (UCR) Survey. Beginning with its report for 2008, the Centre began to include information on the volume and severity of police-reported crime.

³⁹² A characteristic of an inclusive city and community, selected by participants during the 11 meetings held by the Laidlaw Foundation in 2002. Cited in Peter Clutterbuck and Marvyn Novick, *Building Inclusive Communities: Cross Canada Perspectives and Strategies*, Federation of Canadian Municipalities and The Laidlaw Foundation, April 2003, p. 7 http://cdhalton.ca/pdf/Clutterbuck_Novick_Paper_Inclusive_Communities.pdf

³⁹³ *Evidence*, 8 March 2012, Caroline Andrew.

³⁹⁴ *Evidence*, 3 February 2011, Fran Klodawsky.

³⁹⁵ Mia Dauvergne and John Turner, “Police-reported crime statistics in Canada, 2009,” *Juristat*, Statistics Canada Summer 2010, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2010002/article/11292-eng.htm>

For 2009, Statistics Canada reported that police-reported crime in Canada – in terms of both volume and severity – had dropped.³⁹⁶ This is consistent with a declining trend in the numbers of reported crimes. For 2010, Statistics Canada found that this trend had continued, with both the volume and severity of crime down by 5% and 6%, respectively, from 2009 levels. The volume of crime was reported to have dropped to its lowest level since the 1970s while the Crime Severity Index fell to its lowest point since those data were first been recorded in 1998.³⁹⁷ Once again, these same overall trends emerged in Statistics Canada’s 2011 report on police-reported crime statistics. These data show that crimes reported to the police in 2011 consisted of two million Criminal Code offences in 2011, roughly 110,000 fewer than the number reported in 2010.³⁹⁸

These assessments, however, are based on aggregations of crime data at the national level and while average national crime rates have declined, they remain high at the local level in certain instances; crime is concentrated in specific areas rather than spread evenly across Canada.³⁹⁹

Statistics Canada also gathers crime data through its General Social Survey on Victimization (GSS) which it conducts every five years – these data are self-reported from a representative sample of Canadians 15 years of age and older. It is common for the GSS to produce higher rates of crime than the UCR Survey because not all incidents are reported to police. The 2004 GSS, for example, indicated that roughly one-third (34%) of incidents were reported to police. As Heidi Illingworth, Executive Director of the Canadian Resource Centre for the Victims of Crime, reminded the committee, police-reported crime statistics tell only a partial story about Canadian crime rates. Ms. Illingworth testified that “[A]ccording [...] to the 2009 GSS, 69 per cent of violent victimizations, 62 per cent of household victimizations, and 71 per cent of personal property thefts were not reported to the police.”⁴⁰⁰ However, regardless of crime levels, whether reported or not, from a victim’s perspective (and those close to victims), any criminal act is still one criminal act too many.

³⁹⁶ Mia Dauvergne and John Turner (2010).

³⁹⁷ Shannon Brennan and Mia Dauvergne, “Police-reported crime statistics in Canada, 2010,” *Juristat*. 2011, Statistics Canada catalogue no 85-002-X, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2011001/article/11523-eng.pdf>.

³⁹⁸ Shannon Brennan, “Police-reported crime statistics in Canada, 2011,” *Juristat*, 24 July 2012, p. 5, Catalogue no. 85-002-X, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2012001/article/11692-eng.pdf>

³⁹⁹ *Evidence*, 8 March 2012, Daniel Sansfaçon.

⁴⁰⁰ *Evidence*, 8 March 2012, Heidi Illingworth; also: Samuel Perreault and Shannon Brennan “Criminal victimization in Canada, 2009,” *Juristat*, Summer 2010, Statistics Canada, p. 4, Catalogue no. 85-002-X, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2010002/article/11340-eng.htm>, p. 4.

Perceptions of Crime

Your chances of being a victim are not that great, but there are huge sectors in our society for whom the fear of crime is a very rational dimension of their everyday life, and that undermines their sense of well-being, their sense of use of their community.

*Professor Ross Hastings,
Department of Criminology, University of Ottawa,
Evidence, 14 March 2012*

Most Canadians feel safe in their communities. In 2009, Statistics Canada found that 93% of all Canadians 15 years of age and older were satisfied with their personal safety from crime.⁴⁰¹ All told, over eight in 10 Canadians reported that they were not worried when home alone in the evening (83%) and 90% indicated that they felt safe walking alone in their neighbourhoods at night.⁴⁰²

Men were more likely to have higher levels of satisfaction with their personal safety. Ninety per cent of men, for example, reported that they felt safe at home compared with 76% of women. Over seven in 10 men (73%) said they did not worry for their personal safety when using public transit while just over four in 10 women (42%) expressed the same level of satisfaction.

Canadians felt less safe using public transportation in their communities, with fewer than 6 in 10 (58%) saying that they were not at all worried when waiting for or using public transportation at night.⁴⁰³ Over nine in 10 men and over eight in 10 women reported feeling very safe or reasonably safe walking alone in their neighbourhoods at night.

Canadians living in western Canada tended to have lower levels of satisfaction, a possible reflection of rates of crime and victimization that tend to be higher in western provinces. These variations also appear at the municipal level. While most Canadians living in Census Metropolitan Areas expressed satisfaction with their personal safety from crime, the three CMA's reporting among the lowest levels of satisfaction (Vancouver, Winnipeg, and Calgary) were located in western Canada.

The results of Statistics Canada's 2009 survey were reflected in a survey conducted by Environics Research Group in 2011.⁴⁰⁴ The survey found that fewer than half (46%) of Canadians believe that crime rates are on the rise (down 6 percentage points since 2010), while

⁴⁰¹ Shannon Brennan, "Canadians' perceptions of personal safety and crime, 2009," *Juristat*, Statistics Canada, December 2011, Catalogue no. 85-002-X, p. 5, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2011001/article/11577-eng.pdf>.

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 8.

⁴⁰⁴ Environics Research Group Canada, "Focus Canada, 2011 – Highlights Report on Crime and Justice," *News & Insights*, 27 January 2012, http://www.environics.ca/news-and-insights?news_id=116. Environics reports that the survey results are accurate to within +/- 2.5 percentage points, 19 times out of 20.

the same proportion believed that crime is falling; this trend was most noticeable in Ontario, Saskatchewan, and Alberta. Concerns about rising crime rates were more widespread among Canadians living in Atlantic Canada and Manitoba. Reports of crime victimization were slightly higher than the national average in Saskatchewan (13%) and British Columbia (9%) and among those aged 18 to 29 (11%). Among those who reported having been the victim of a crime, just over 7 in 10 (72%) indicated that they had reported the incident to the police.

Nonetheless, a significant number of Canadians believe that crime rates in their communities are neither declining nor on the rise; instead, they perceive that local crime rates are unchanged. As Julie McCauley, Director of the Canadian Centre for Justice Statistics, testified, “62 per cent of Canadians, when they were asked in 2009 through the General Social Survey, stated they felt crime in their neighborhood had remained the same.”⁴⁰⁵

CRIME AND CANADIANS VULNERABLE TO EXCLUSION

Social exclusion may be also linked to increased risk of victimization. Studies have argued that street youth, for example, are likely to be victims of crime due to experiences of social exclusion in terms of restricted access to housing, employment and public spaces.

Daniel Sansfaçon, Director, Policy Research and Evaluation, National Crime Prevention Centre, Public Safety Canada, Evidence. 8 March 2012

We are seeing that areas have high crime rates where you have people living in situations of social disadvantage, family break-up, young single males and transiency. People from Aboriginal populations are [...] disproportionately in those groups, as are the mentally ill.

Irwin Waller, Full Professor, Department of Criminology, University of Ottawa, Evidence. 14 March 2012.

Many who are among the most vulnerable to social exclusion are also the most susceptible to acts of crime. Canadians who are already marginalized are in effect forced further onto the margins and kept there by the presence of crime that is directed toward them. In particular, Aboriginal Canadians, women, visible minorities (who include immigrants among their number), sexual minorities, and religious minorities, are often the targets of criminal acts, including hate crimes. Furthermore, as Heidi Illingworth testified, crime victims themselves (regardless of membership in a vulnerable group) all too often become socially excluded.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ Evidence, 8 March 2012, Julie McCauley.

⁴⁰⁶ Evidence, 8 March 2012, Heidi Illingworth.

Many of our clients become socially isolated as a result of being victimized. Their friends and family members do not understand the trauma they endured in some cases and expect them to get over it quickly and get on with their lives.

*Heidi Illingsworth, Executive Director,
Canadian Resource Centre for the Victims of Crime,
Evidence, 8 March 2011⁴⁰⁰*

In the case of members of communities already at risk of exclusion, becoming a crime victim can thus lead to a form of double exclusion.

Urban Aboriginal People

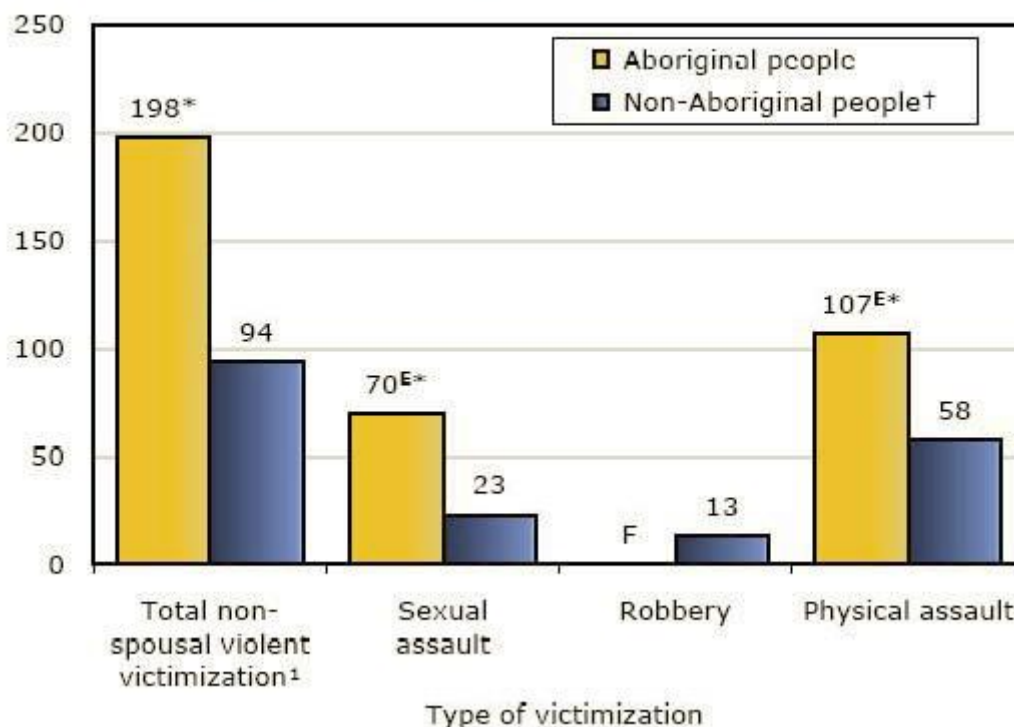
Canadian Aboriginal peoples are more apt than the non-Aboriginal population to be the victims of crime. For example, at the provincial level in 2009, 37% of Aboriginal people – almost 322,000 individuals – reported that they were victims of crime compared with 26% of the non-Aboriginal population.⁴⁰⁷ In 2004, Aboriginal Canadians were three times more likely to have been the victims of sexual assault, robbery or physical assault (319 versus 101 incidents per 1,000 population).⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ Samuel Perreault, “Violent victimization of Aboriginal people in the Canadian provinces, 2009,” *Juristat*, Statistics Canada, 11 March 2011, Catalogue no. 85-002-X, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2011001/article/11415-eng.htm>

⁴⁰⁸ Cited in The Environics Institute, *Urban Aboriginal Peoples Study*, p. 96.

Chart 6: Self-reported non-spousal violent Aboriginal victimizations, Canada's ten provinces, 2009

rate per 1,000 population age 15 years and older



Reference category * significantly different from reference category ($p < 0.05$) F too unreliable to be published 1. Includes robbery and excludes all incidents of spousal sexual and physical assault. Includes incidents that occurred during the 12 months preceding the survey.

Source: Statistics Canada, General Social Survey, 2009 Cited in Samuel Perreault, (2011),

<http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2011001/article/11415-eng.pdf>

Despite the overrepresentation of Aboriginal peoples among the victims of crime, the majority (89%) are satisfied with their personal safety and Aboriginal and non-Aboriginal peoples share similar perceptions about crime.⁴⁰⁹ In spite of feeling safe in their communities, however, Aboriginal people were more likely than non-Aboriginal people to report having taken some steps to protect themselves from crime. Forty-three per cent, for example, said they had changed their daily routines and/or activities, or avoided certain people or places, to protect themselves from crime.⁴¹⁰

While most urban Aboriginal people who have had contact with the criminal justice system believe they were treated fairly, they have little confidence in the system itself. Surveys have found that among urban Aboriginal people with serious involvement (either as a victim, witness, arrested or charged with a crime) with the criminal justice system, close to six in 10 felt they had

⁴⁰⁹ Perreault, (2011).

⁴¹⁰ *Ibid.*

been fairly treated.⁴¹¹ However, regardless of feeling they had been dealt with fairly, the majority responding to this survey said they had little confidence in the criminal justice system and were in favor of creating a separate system for Aboriginal people.⁴¹² More than half of respondents had little (33%) to no (22%) confidence in the criminal justice system.⁴¹³

Women

There is clear evidence that the fear of violence is stronger in women. [...] The fear results in changes in behavior that restricts women's participation in urban areas. The question is not the rate of violence, but the question of mode of behavior. That means that women do not go out at night and restrict their activities.

*Caroline Andrew, Director,
Centre on Governance, University of Ottawa,
Evidence, 15 February 2012*

Testimony that “evidence that feeling safe in one’s neighborhood is of much greater concern and impact for women than it is for their male peers” reflects data that show that women are overrepresented among victims of certain types of crime.⁴¹⁴ Women are particularly vulnerable to criminal harassment, commonly known as stalking. This form of criminal conduct is repeated over time and “causes victims to reasonably fear for their safety.”⁴¹⁵

Sixty-nine per cent of the victims of criminal harassment were harassed in their own homes, or in another residence. Eleven per cent of incidents took place in an outdoor public location (street, road, highway, or parking lot), and 4% took place at school or university. The rest – 16% – occurred in commercial or corporate areas, transit areas and other public or non-profit institutions.⁴¹⁶

⁴¹¹ The Environics Institute, *Urban Aboriginal Peoples Study –Main Report*, p. 98,

⁴¹² *Ibid.*, p. 99-100.

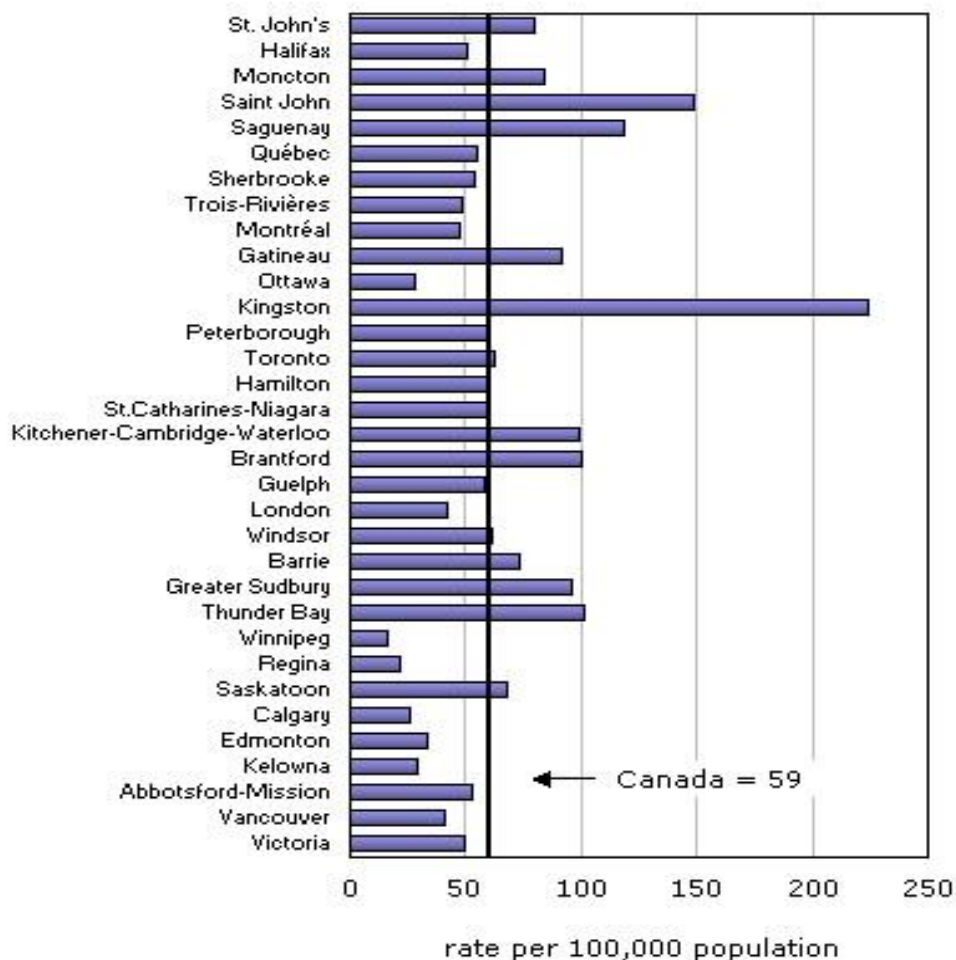
⁴¹³ *Ibid.*, p. 99.

⁴¹⁴ *Evidence*, 2 February 2011, Fran Klodawsky.

⁴¹⁵ Shelly Milligan, (2011), p. 1.

⁴¹⁶ *Ibid.*, pp.4, 6.

Chart 7: Criminal harassment, by census metropolitan area, 2009



Note: Rates are calculated on the basis of 100,000 population.

Source: Statistics Canada, Canadian Centre for Justice Statistics, Uniform Crime Reporting Survey, cited in Milligan (2011), <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-005-x/2011001/article/11407-eng.htm>

The statistics may underrepresent the actual numbers of women who are the targets of criminal activity. Irwin Waller, of the Department of Criminology at the University of Ottawa and President of the Intergovernmental Organization for Victim Assistance, indicated that “[m]ore than 90 per cent of the women who are sexually assaulted in this country do not report to the police.”⁴¹⁷

Given the right of women to feel safe and secure in the communities where they live, there needs to be an emphasis placed on efforts to reduce their vulnerability to assault, both by former offenders and others. The committee therefore recommends:

⁴¹⁷ *Evidence*, 15 March 2012, Irwin Waller.

RECOMMENDATION 33

That the Government of Canada support awareness and education programs to combat sexual assault and harassment, including cyber-bullying.

Sexual Minorities

In Canada, the latest report from the Canadian Centre for Justice Statistics (2008) identifies that lesbians, gays, and bisexuals are amongst the top three targeted groups in Canada for hate and bias crimes. Hate crimes motivated by sexual orientation were also identified as the most violent in nature of all those reported. It is also important to note that approximately only 1 in 10 hate crimes are ever reported to law enforcement.

*Kristopher Wells, Researcher,
Institute for Sexual Minority Studies and Services, University of Alberta,
Evidence, 17 February 2011*

Violence directed at sexual minorities has been a longstanding issue of concern in Canada. In 2008, a study by Statistics Canada found that lesbians and gay men were almost 2.5 times as likely to be victims of violence, including sexual and physical assault, as heterosexual persons, and that bisexual persons were over four times more likely to be victimized.⁴¹⁸ The survey also found that:

- Gays, lesbians and bisexuals expressed lower levels of satisfaction with police performance than their heterosexual counterparts. For example, fewer gays, lesbians and bisexuals felt that the police were doing a good job of treating people fairly compared to heterosexuals (42% of gays/lesbians and 47% of bisexuals versus 60% of heterosexuals); and
- The proportion of gays, lesbians and bisexuals who felt they had experienced discrimination was about 3 times higher than that of heterosexuals. Furthermore, 78% of gays and lesbians who experienced discrimination believed it was because of their sexual orientation compared to 29% of bisexuals and 2% of heterosexuals.

According to police data from the UCR Survey, hate crimes motivated by sexual orientation in 2009 were up 18% in 2009 from 2008. Crimes motivated by sexual orientation accounted for approximately 13% of all hate crimes reported in 2009. Seventy-four per cent of the hate crimes motivated by sexual orientation in 2009 were violent in nature.⁴¹⁹

⁴¹⁸ Beauchamp, (2008), p. 8.

⁴¹⁹ Statistics Canada, "Gay Pride ... by the numbers."

When asked if the police were doing a good job at supplying information to the public on ways to reduce crime, 42% of gays and lesbians and 38% of bisexuals responded positively, compared to 51% of heterosexuals. Furthermore, 58% of gays and lesbians and 52% of bisexuals perceived the police as doing a good job at being approachable compared to 66% of heterosexuals. There was no difference between the views of gays, lesbians, and bisexuals, and the views of the rest of the population with regard to the criminal courts or prison system.⁴²⁰

Immigrants and Visible Minorities

We know that the more we go out into minority communities, particularly those that might have had a difficult relationship with the police service as in the example of people coming to Canada from a war-torn, lawless country, they do not interface with the police service in the same way.

*Kristopher Wells, Researcher,
Institute for Sexual Minority Studies and Services, University of Alberta,
Evidence, 17 February 2011*

Data gathered by Statistics Canada for 2004 show that visible minorities experienced rates of violent crime similar to those experienced by non-visible minority Canadians, and that older visible minorities (25 years of age and older) experienced lower rates of crime than their counterparts in the non-visible minority population.⁴²¹ However, visible minorities are apt to feel less safe in public places and underserved by law enforcement officials. Statistics Canada reported that:

- About 47% of visible minority females and 39% of males reported that they would use public transportation alone after dark more often if they felt safer, compared to 29% and 22% of non-visible minorities;
- Visible minorities were less likely than non-visible minorities to rate the police as doing a good job with tasks that were related to police accessibility and attitudes such as: being approachable and easy to talk to, supplying the public with information on ways to reduce crime and treating people fairly;
- Visible minorities were more likely than non-visible minorities to feel that loitering, people sleeping on the streets, harassment and attacks motivated by racial intolerance and prostitution posed a problem in their neighborhoods; and
- The proportion of visible minorities who felt they had experienced discrimination was twice that of non-visible minorities. Overall, 81% of visible minorities who felt

⁴²⁰ Beauchamp, (2008).

⁴²¹ Perreault (2011).

that they had experienced discrimination believed that it was because of their race or ethnic origin.⁴²²

Canadians with Disabilities

[T]he issue of violence against persons with disabilities [...] tends to be [...] an issue for persons with fairly severe disabilities, where they feel vulnerable in society. [...] For women, especially, there have been reported cases of people who feel a sense of vulnerability. [...] [I]n some larger cities people with disabilities do feel a sense of vulnerability and of being the object of attack.

*Tony Dolan, Chairperson,
Council of Canadians with Disabilities,
Evidence, 7 March 2012*

As noted above, the 2006 Participation and Activity Limitation Survey (PALS) indicated that more than 4.4 million Canadians, or 14% of the total population, had at least one physical or mental condition that restricted their daily activities;⁴²³ as the population ages, it is anticipated that this number will increase. Using data gathered by the General Social Survey (GSS) on Crime Victimization of 2004, the Canadian Centre for Justice Statistics at Statistics Canada reported that in 2004:

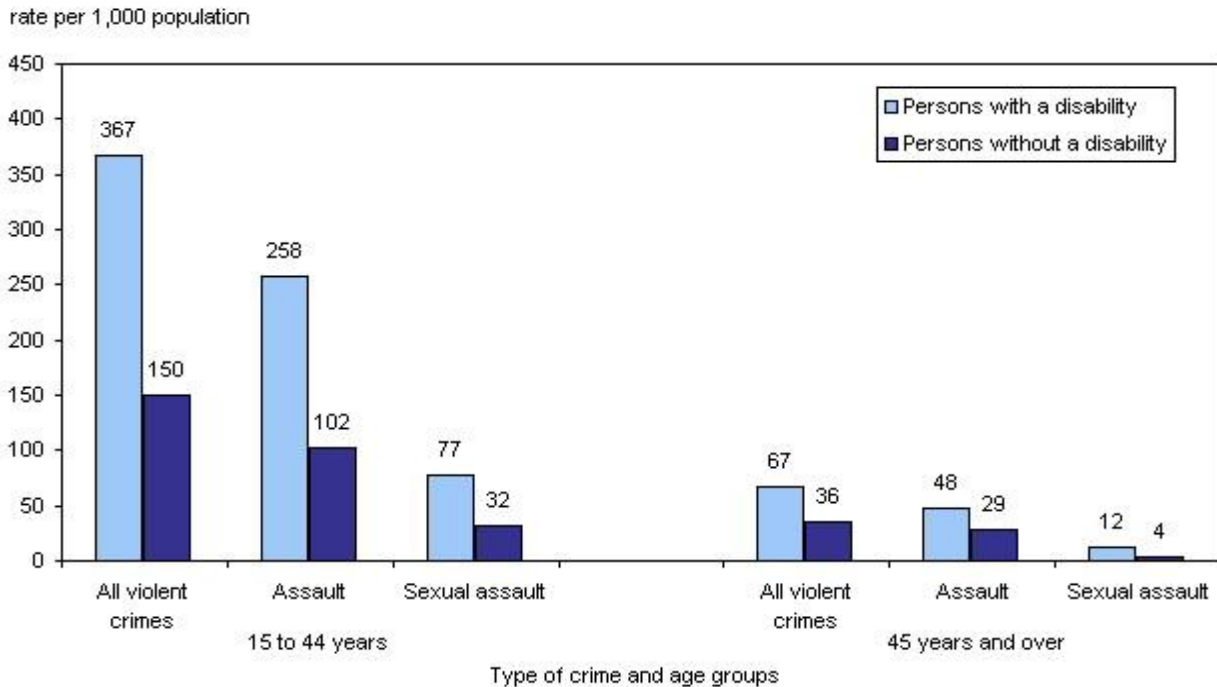
- The rate of criminal victimization, including sexual assault, robbery and physical assault, was two times higher for persons with activity limitations than for persons without limitations (147 compared to 101 incidents per 1,000 persons).
- The personal victimization rate, which is violent victimization or theft of personal property, for persons with mental or behavioral disorder, was four times higher than the rate for persons with no mental disorder.⁴²⁴

⁴²² *Ibid.*, p. 6.

⁴²³ Statistics Canada, "Participation and Activity Limitations Survey," *The Daily* (2007).

⁴²⁴ Samuel Perreault, *Criminal Victimization and Health: A Profile of Victimization among Persons with Activity Limitations or Other Health Problems.*, Canadian Centre for Justice Statistics, Profile Series, Statistics Canada, May 2009, Catalogue no. 85F0033M, no. 21, p. 6 <http://www.statcan.gc.ca/pub/85f0033m/85f0033m2009021-eng.pdf>

Chart 8: Rate of victimization, by disability status, 2004



Notes: Rates include offences among spouses. In all the crime categories, the differences are statistically significant.

Source: Perreault (2009), p. 8

Disabled Canadians may feel less secure than non-disabled people due to their physical or mental vulnerabilities, and higher rates of criminal victimization. The GSS found that in 2004 25% of those with a disability did not feel safe when walking alone in their neighborhood compared with 14% of those without a disability. In addition, disabled persons were more likely to be fearful when they are alone at home at night (26% versus 19% of non-disabled Canadians) and to stay home at night rather than venture outside because they were afraid to do so alone (37% versus 29%).⁴²⁵

Disabled victims of crime are less likely than other Canadians to be satisfied with police response.⁴²⁶ Disabled persons generally were also less likely to have a favorable opinion of the justice system at large. For example, 46% (versus 35% of non-disabled Canadians) rated Canadian courts poorly in terms of the courts' ability to render justice quickly.

⁴²⁵ *Ibid.*, p. 13.

⁴²⁶ *Ibid.*

A barrier to greater community involvement, which is fundamentally what inclusion is about, particularly for groups that are vulnerable to exclusion – seniors, disabled Canadians, immigrants, visible minorities and women – is crime and the fear of crime.

*Chief Dale McFee, President,
Canadian Association of Chiefs of Police,
Evidence, 8 March 2012*

Crime, whether against property or individuals or against public order (so called “victimless” crimes such as the consumption of illicit drugs or prostitution) imposes significant costs on individuals and their communities. Costs borne by victims and those close to them are particularly onerous. Of the estimated \$70 billion cost of crime in 2003, the majority of these costs - \$47 billion, or 67% - were borne by victims.⁴²⁷ These costs have gone up. In her testimony, Heidi Illingworth emphasized that the cost of crime falls on the shoulders of victims:

According to the Department of Justice, the cost of crime in 2008 is estimated to be \$99.6 billion, a majority of which, \$68.2 billion or 68 per cent is borne directly by the victims. Victim costs include tangible losses such as damaged or stolen property, loss of income and productivity, and health care services, as well as intangible cost such as pain and suffering and loss of life.⁴²⁸

Government Support for Victims

Senior levels of government recognize that victims must be given greater attention. In 1988, federal, provincial and territorial governments agreed to the Canadian Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime, which was subsequently updated in 2003.⁴²⁹ Since that time, the federal government has undertaken several initiatives with regard to crime victims.

In 2007, the federal government created the Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime.⁴³⁰ The Ombudsman was given the mandate to promote and facilitate access to federal programs and services for crime victims and raise awareness of victims’ needs and concerns among criminal justice personnel and policy makers. The Ombudsman reports directly to the Minister of Justice. The Department of Justice has also created a Policy Centre for Victim Issues that:

⁴²⁷ The Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime, *Annual Report, April 2007- March 2008*, p. 6, <http://www.victimfirst.gc.ca/pdf/ar0708-ra0708.pdf>

⁴²⁸ *Evidence*, 8 March 2012, Heidi Illingworth, p. 84.

⁴²⁹ Department of Justice, “The Canadian Statement of Basic Principles of Justice for the Victims of Crime” <http://www.justice.gc.ca/eng/pi/pcvi-cpcv/pub/03/princ.html>

⁴³⁰ Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime, <http://www.victimfirst.gc.ca/>

- assists victims and their families understand their role in the criminal justice system and the laws, services and assistance available to support them;
- ensures that the views of victims are taken into consideration in the development of federal legislation and policies; and
- increases awareness about the needs of victims and how to address those needs.⁴³¹

More recently, the Government of Canada introduced amendments to the *Canada Labour Code* and the *Employment Insurance Act* to provide support to parents of children who have died or disappeared as the probable result of crime.⁴³²

Canadian Police Services: Recruitment and Retention of Groups at Risk of Exclusion

...in spite of concerted efforts to increase diversity in police services in Canada, women, members of visible and ethnic minority groups, as well as Aboriginal peoples, remain significantly underrepresented, compared to their representation in the communities being policed.⁴³³

[A] significant proportion of people simply do not believe the police will solve their problems. When you add young Aboriginal males, young Black males or young Asian males in certain sectors of the city, they have little or no reason to believe that is where they go for solutions; they take care of themselves.⁴³⁴

In policing, recruitment strategies must inform, attract, and select the best and brightest candidates - ensuring representation of the population in terms of gender, and culture.⁴³⁵

As noted above, many Canadians most at risk of social exclusion lack faith in local police services and the criminal justice system. As a possible consequence, a significant amount of crime committed in Canada goes unreported to the police. When crime is not reported, not only does it mean that a crime goes unsolved, it also complicates efforts to allocate resources to areas

⁴³¹ Department of Justice, Policy Centre for Victim Issues, <http://www.justice.gc.ca/eng/pi/pcvi-cpcv/index.html>

⁴³² Bill C-44, *An Act to amend the Canada Labour Code and the Employment Insurance Act and to make consequential amendments to the Income Tax Act and Income Tax Regulations*. The Act received Royal Assent on 14 December 2012.

<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&DocId=5942516>

⁴³³ Law Commission of Canada, 2006, cited in Geoffrey Li, "Private security and public policing," *Juristat*, December 2008, Statistics Canada, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2008010/article/10730-eng.htm>

⁴³⁴ *Evidence*, 15 March 2012, Ross Hastings.

⁴³⁵ Police Sector Council, "Recruitment and Retention," *HR Practices Centre* <http://www.policecouncil.ca/pages/hr.html>

in which they are most needed. These challenges can be partially addressed by taking steps to ensure that police forces in Canada more closely resemble the communities they serve.

In his testimony to the committee, Professor Waller asserted that “gendering policing makes a difference to whether women report or not. If you have a lot of women police officers, you have a better chance of reporting.”⁴³⁶ In its report on Canadian police resources in 2011, Statistics Canada reported that across Canada, the numbers of female police officers has continued to increase. There were 285 more female officers in 2011 than in 2010, part of a consistently rising trend. For example, in 2001, women made up 14% of all police officers in Canada; by 2011, that proportion had grown to 20%.⁴³⁷ While this progress is welcome, women in Canadian police forces are still vastly out of proportion with their numbers in Canada. In 2011, Statistics Canada indicated that women and girls made up just over half – 50.4% – of the total population.⁴³⁸

In 2006, Statistics Canada reported that the percentage of visible minorities in Canadian police forces had been steadily increasing, from 3% in 1996, to 4% in 2001, rising to 6% in 2006.⁴³⁹ In contrast, in 2006 visible minorities made up approximately 16% of the population and their numbers are projected to grow, most choosing to live in one of Canada’s largest cities. In response, municipal police forces are stepping up efforts to recruit visible minorities into their ranks.⁴⁴⁰

Canadian police forces are actively engaged in efforts to reach out to communities that are most vulnerable to crime. As part of these efforts, police forces are focusing recruitment and retention efforts on women and members of minority communities with the result that police are becoming more representative of the communities they serve.

The committee wishes to encourage these efforts in the belief that they will lead to an increase in reported crime and, most importantly, to the reduction and prevention of crime. Therefore, the committee recommends:

⁴³⁶ *Evidence*, 15 March 2012, Irvin Waller.

⁴³⁷ Statistics Canada, *Police Resources in Canada 2011*, December 2011, Catalogue no. 85-225-X, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-225-x/85-225-x2011000-eng.pdf>

⁴³⁸ Covadonga Robles Urquijo and Anne Milan, “Female Population,” *Women in Canada: A Gender-based Statistical Report*, July 2011, p. 9. Catalogue no. 89-503-X, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-503-x/2010001/article/11475-eng.pdf>

⁴³⁹ Li (2008).

⁴⁴⁰ See, for example, Toronto Police Service, “More minority police,” <http://www.torontopolice.on.ca/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1219>

RECOMMENDATION 34

That the Government of Canada support efforts by Canadian police forces to enhance the recruitment and retention of women and members of Canadian minority communities in proportion to their labour market availability.

Federal Government Crime Prevention Initiatives

What Canadians want is for all orders of government to work better together, work smarter together and to rethink and reinvest in policies and programs that keep our communities safe and stop crime from happening in the first place.

*Karen Leibovici, Federation of Canadian Municipalities,
Evidence, 14 March 2012*

Interest in municipal and community mobilization for crime prevention by the federal government began to gather momentum in the 1980s and 1990s, particularly in relation to community policing and community safety strategies. In 1994, the federal government initiated the National Strategy on Community Safety and Crime Prevention, which assisted communities in developing and implementing community-based solutions to crime.⁴⁴¹ In 1998, the National Crime Prevention Strategy (NCPS) was introduced to provide a policy framework for implementing crime prevention interventions across Canada.

Administered by Public Safety Canada's National Crime Prevention Centre (NCPC), the NCPS works to reduce crime by addressing known risk factors and identifying effective and cost-efficient ways to prevent crime in high-risk populations.⁴⁴² Managed in collaboration with the provinces and territories, municipal and Aboriginal police forces, the NCPS provides a policy framework for implementing crime prevention intervention across Canada. To achieve the Strategy's goal of reducing crime, the NCPC focuses on two key streams of activities:

- community funding to support projects that deliver social crime prevention measures aimed at those most at risk of offending; and
- building and sharing practical knowledge of successful crime prevention measures, and promoting their use by stakeholders.⁴⁴³

In 2008, the federal government increased the funding to the National Crime Prevention Centre and crime prevention programming.⁴⁴⁴ The NCPC administers three funding programs:

⁴⁴¹ Wanda Jamieson, "Factors Related to Successful Mobilization of Communities for Crime Prevention," *IPC Review*, Vol. 2, March 2008, p. 12. http://www.sciencessociales.uottawa.ca/ipc/pdf/5_IPCR2%20-%20Jamieson.pdf

⁴⁴² Department of Public Safety Canada, *Supporting the Successful Implementation of the National Crime Prevention Strategy*, 2009, p. 1. <http://www.publicsafety.gc.ca/res/cp/res/fl/ssincps-amosnpc-eng.pdf>

⁴⁴³ *Ibid.*, p. 4.

the Crime Prevention Action Fund, the Northern and Aboriginal Crime Prevention Fund, and the Youth Gang Prevention Fund.

The Crime Prevention Action Fund provides funding to assist communities and organizations in developing and implementing crime prevention and knowledge transfer initiatives. The Northern and Aboriginal Crime Prevention Fund provides funding to support culturally sensitive initiatives that foster the development and implementation of crime prevention approaches in Aboriginal communities, both on-and-off-reserve and in the North. The Youth Gang Prevention Fund (discussed in Chapter 6) invests in communities where youth gangs are an existing or emerging threat and supports initiatives that clearly target youth in gangs or at greatest risk of joining gangs.

In its Departmental Performance Report for 2010-2011, Public Safety Canada indicated that it had funded 143 projects in 78 communities, including 19 projects that were exclusively dedicated to addressing youth street gangs. Funding amounting to \$37.5 million over five years was also allocated for 41 new projects. The Department reported that, in total, over 15,000 at risk children and youth were reached by projects funded under the Strategy and that many of these projects were delivered in cooperation with provinces, territories, municipal police forces and the RCMP, and community-based organizations.⁴⁴⁵

Daniel Sansfaçon of the National Crime Prevention Centre testified that “[t]he vast majority of these projects involve interventions that target the most at-risk populations in order to prevent them from following a long-term offending trajectory.”⁴⁴⁶ Irvin Waller, however, was critical of the National Crime Prevention Centre, telling the committee that he did not think the re-testing that the National Crime Prevention Centre is doing is needed because “we have more than enough evidence,” adding that “[t]he NCPC is basically retesting things that have been proven empirically to work in Canada and elsewhere.”⁴⁴⁷

Smart Policing: Prevention and Intervention, Enforcement and Incarceration

The committee’s witnesses spoke of approaches to addressing crimes that involve a combination of strategies and better collaboration and coordination between stakeholders. Chief McFee testified that no one single approach to confronting crime works by itself. Instead, he called for a strategy that combines:

...hard on crime – enforcement and incarceration [with] soft on crime – prevention and intervention. Both [...] require tough decisions and both are absolutely mandatory to maximize returns. I

⁴⁴⁴ *Ibid.*, p. 1.

⁴⁴⁵ Public Safety Canada, *Departmental Performance Report, 2010-11*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/psp/psp02-eng.asp>

⁴⁴⁶ *Evidence*, 8 March 2012, Daniel Sansfaçon.

⁴⁴⁷ *Evidence*, 15 March 2012, Irvin Waller.

believe in a balance between the views, or should I say, being “smart on crime,” or “smart on community safety.”⁴⁴⁸

Irvin Waller made a similar observation, stating that “...combined balanced approaches that involve smart policing, rehabilitation and prevention” are needed in order to deal effectively with crime.⁴⁴⁹ He argued that such an approach would not require a change in the numbers of police, but instead about using police “more smartly.”

Collaboration

..in Prince Albert, Saskatchewan, we found that 27 per cent of our calls were criminal in nature. Out of these 27 per cent, 5 per cent led to an actual criminal charge. However, this leaves 73 per cent of all calls to be an area which we define as antisocial behavior, behavior that if left unchecked or without accountability often leads to criminal behavior. Antisocial behavior is often related to addictions, domestic violence, disturbances, housing, mental health, et cetera. When I think of those issues and look deeper, I have to ask myself, “How many of these issues would police be considered experts in?” The answer is, most often, none.

*Chief Dale McFee,
Canadian Association of Chiefs of Police,
Evidence, 8 March 2012*

Throughout all phases of the committee’s hearings on social inclusion, witnesses stressed that complex social issues are not amenable to solution by one entity or sector working alone. This was no different when the committee spoke with witnesses about finding effective ways to make Canadian communities safer and less vulnerable to crime.

Community-based holistic approaches to preventing and combating crime and victimization are most successful when developed through intergovernmental and community-based partnerships which can be accomplished through social development, notably by investing in all aspects of community infrastructure, like shelter, libraries, recreation centres, while also addressing the complex root causes of crime.

*Karen Leibovici, Federation of Canadian Municipalities,
Evidence, 14 March 2012.*

⁴⁴⁸ Evidence, 8 March 2012, Dale McFee.

⁴⁴⁹ Evidence, 15 March 2012, Irvin Waller.

Early Intervention

Witnesses emphasized the importance of collaborative early intervention to prevent crime from happening, and in particular, the need to intervene with youth who are at risk of engaging in criminal activity. Daniel Sansfaçon stressed that early intervention would save the justice system a significant amount of money, testifying that:

[T]he kinds of preventative interventions we are speaking about will cost anywhere between \$5,000 and \$8,000 on average per year to deliver for [...] at-risk children and youth. It is a very minimal amount when you consider what would otherwise be the costs of them entering into the justice system, of causing victimization, and ending up eventually in the federal system if nothing is done to prevent that.⁴⁵⁰

In perhaps no other area is collaboration more necessary than when it comes to efforts to prevent crime through early intervention. Chief McFee told the committee that:

The majority of [the] 73% of calls [received by his local police force] are predictable; if they are predictable, then most often they are preventable. [...], if they are to be preventable, we must move towards a structured approach, an approach that gives all agencies – law enforcement, health, education, social services, et cetera – the ability to see the whole picture and respond at a local or regional level at an early intervention point.⁴⁵¹

The committee's witnesses were in broad agreement that the best way to prevent crime is through early intervention that involves of community service providers, including police, social workers, and teachers. Thus a key to making Canadian communities safer involves everyone working in collaboration and removing or reducing the silos that stand in the way of effective prevention, intervention, and enforcement.

THE COST OF BUILDING SAFER COMMUNITIES

Collaborative approaches to community safety promise not only to be the most effective way of responding to crime, they also have the potential to reduce policing costs which are becoming the largest and fastest growing costs to municipal governments.

Irvin Waller argued that the federal government should be devoting more financial resources to crime prevention, an approach that might resolve some of the challenges faced by municipalities that are confronted with rising police costs. He told the committee that there is:

⁴⁵⁰ *Evidence*, 8 March 2012, Daniel Sansfaçon.

⁴⁵¹ *Evidence*, 8 March 2012, Dale McFee.

unlimited empirical evidence to suggest that if we invested the equivalent of 5 per cent of what is currently going into mainly reactive systems – the police, courts, and Correctional Services – at the federal level, [...] and every level [of government], that we could achieve large reductions [in crime].⁴⁵²

Professor Waller referred to a recommendation contained in a Report tabled by the House of Commons Standing Committee on Justice and the Solicitor General in February 1993 that called on the federal government to spend a greater percentage of what it spends on policing and corrections on crime prevention.⁴⁵³ He argued that such expenditure “... will help control rising policing costs and rising prison costs.” Because crime prevention stops crime before it happens, avoids victimization, and is a cost-effective means of reducing crime, the committee recommends:

RECOMMENDATION 35

That the Government of Canada increase the share of its current criminal justice budget that is devoted to crime prevention.

Better control over policing costs can also be brought about by the smart policing approach of the kind advocated by Chief McFee who told the committee that the Canadian Association of Chiefs of Police is “not suggesting a new investment; instead, we are suggesting a reinvestment. [...] there are significant opportunities for reinvestment with the existing economy based largely on the duplication of services.”⁴⁵⁴

Federal Government Coordination and Other Roles

As noted above, the federal government is actively involved in a variety of initiatives designed to make Canadian communities safer. In particular, the government has devoted more attention to the needs of crime victims and has placed a greater emphasis on crime prevention while it has maintained and strengthened efforts to enforce the law and to apply sanctions to those who contravene it.

Professor Waller called for federal leadership through the establishment of a crime reduction board modeled after an initiative that took place in Alberta and has inspired a similar

⁴⁵² *Evidence*, 15 March 2012, Irvin Waller

⁴⁵³ House of Commons Standing Committee on Justice and the Solicitor General, 12th Report, Third Session, Thirty-fourth Parliament, *Crime Prevention in Canada: Toward a National Strategy*, 23 February 1993.

http://www.socialsciences.uottawa.ca/ipc/pdf/reports_4-2-2.pdf

The Committee’s third recommendation read: “The Committee recommends that a share of the monies forfeited as proceeds of crime be allocated to crime prevention activities and that the federal government allocate 1% a year of the current federal budget for police, courts and corrections to crime prevention over a five year period. At the end of five years, Canada should spend 5% of the current federal criminal justice budget on crime prevention.”

⁴⁵⁴ *Evidence*, 8 March 2012, Dale McFee.

initiative in Saskatchewan. Such a board would bring down crime levels but would also have “the potential for controlling policing costs,” and “would make for a much better and safer place for those people who live in our cities.”⁴⁵⁵ In 2012, Public Safety Canada took a step in this direction, leading a federal-provincial-territorial Assistant Deputy Minister Crime Prevention Committee. The committee has been directed to recommend ways to “advance evidence-based policies and practices for effective crime prevention and reduction.”⁴⁵⁶

The committee welcomes this development and recommends that Public Safety Canada take note of the following roles for the Crime Prevention Committee listed by Professor Waller: providing leadership to federal action; collaborating with the provinces and other relevant entities to agree and implement a national strategic plan and long term framework; gathering and analyzing practical knowledge in order to foster widespread application of effective and cost efficient programs; developing national standards and ways to foster practices and guidelines that meet those standards; and monitoring achievements in reducing crime and harm to victims and making recommendations for additional actions.⁴⁵⁷

RETURNING TO THE COMMUNITY

Once an offender has served her or his time in a correctional facility, it essential that their rehabilitation continue in manner that supports reintegration. As Chief McFee pointed out “[t]here are people who need to go to jail, but you do not forget about them. You rehabilitate.”⁴⁵⁸ Rehabilitation and reintegration also must occur in a manner that guarantees community safety. As Ms. Illingworth told the committee, at her centre, “we talk to the victims [...] on a monthly basis. They are concerned about the offender coming back into the community, where they live very close to them.”⁴⁵⁹ She suggested that some of this concern could be alleviated if offenders were better able to enter the labour market following release

Successful efforts to rehabilitate offenders and to reduce recidivism contribute to community safety and eventually reduce costs associated with policing and incarceration. The committee therefore recommends:

RECOMMENDATION 36

That the Government of Canada increase supports for offenders to decrease recidivism and victimization by offering small incentives for offenders to receive further education and training while incarcerated in order to increase employment options upon release into the community;

⁴⁵⁵ *Evidence*, 15 March 2012, Irvin Waller

⁴⁵⁶ Public Safety Canada, *Departmental Performance Report 2011-12*, p. 25, <http://www.publicsafety.gc.ca/abt/dpr/dprmt-prfrm/2011-2012/fl/dpr2012-eng.pdf>

⁴⁵⁷ Irvin Waller, “A Crime Reduction Board for Canada,” submission to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, submitted 14 March 2012.

⁴⁵⁸ *Evidence*, 8 March 2012, Dale McFee

⁴⁵⁹ *Evidence*, 8 March 2012, Heidi Illingworth

That the Government of Canada make mandatory alcohol and substance abuse programs for addicted inmates while incarcerated in federal institutions and then follow up in the community with drug enforcement testing during reintegration; and

That the Government of Canada facilitate and increase access to mental health counseling and programs for offenders to increase successful reintegration in the community.

David Hulchanski, Associate Director of the Cities Centre at the University of Toronto, cited the conclusions of a report commissioned by the Government of Ontario entitled *Review of the Roots of Youth Violence*, which identified poverty as a contributing factor towards criminal activity in youth.⁴⁶⁰ Professor Hulchanski told the committee that “poverty does not directly cause violence [...] However, if not ameliorated, poverty and low-income areas [can] nonetheless play a central role in generating alienation, a lack of hope or opportunity, self-esteem, a sense of having no future and other immediate risk factors.”⁴⁶¹ Thus, by working to reduce poverty, governments at all levels can indirectly prevent crime and reduce levels of criminal activity.

Heidi Illingworth suggested ways in which municipal governments could contribute towards safe and effective reintegration for former offenders:

- install outreach programs in community centres to raise awareness and educate individuals about victimization and personal safety measures;
- implement programs to help community members locate and access public funding for financial aid if they have been the victims of crime;
- have representatives of victims’ services accompany the police at crime scenes to provide assistance to victims on the spot; and that
- all governments promote and publicize the importance of reporting criminal activity as well as available community and government resources.

Public Transit: Enhancing Safety and Mobility in Canadian Cities

An efficient and safe transit system is an essential component of municipal infrastructure that serves to promote and enhance community safety. This is particularly so with regard to groups at risk of exclusion such as seniors, Canadians with disabilities, and those with limited incomes. Alain Mercier, of the Canadian Urban Transit Association, informed the committee that “about 40% of Canadians do not own a car,” and that “about 35% of Canadians do not own a driver’s license.” Mr. Mercier went on to cite the Canadian Automobile Association (CAA) which reports that “the average cost of owning, acquiring and operating a car in 2011 was about

⁴⁶⁰ Government of Ontario, Ministry of Children and Youth Services, *Review of the Roots of Youth Violence*, 2008, <http://www.children.gov.on.ca/htdocs/English/topics/youthandthelaw/roots/index.aspx>

⁴⁶¹ *Evidence*, 15 March 2012, David Hulchanski.

\$20,000.” In contrast “[t]he cost of a year’s worth of transit passes for unlimited use might average between \$1,000 to 1,200 per year.”⁴⁶²

Mr. Mercier testified that for those who have no other option, public transit “is an essential service. Many studies have shown that without public transit these people are excluded from employment and access to medical, educational and recreational opportunities.” He also cited a report by the Federation of Canadian Municipalities which found that recent immigrants are “much more likely than Canadian-born residents to use public transit to commute to work. This was proven to be true even after controlling for age, gender, income and distance to work.” Mr. Mercier concluded by asserting that “[t]he bottom line [...] is that improved public transit means a more inclusive society”⁴⁶³ a statement that was supported by Caroline Andrew who told the committee that “[p]ublic transportation is absolutely crucial as a social inclusion” measure.⁴⁶⁴

Mr. Mercier told the committee that the Canadian Urban Transit Association (CUTA) and the Federation of Canadian Municipalities have taken the position that “municipal tax programs by themselves are fairly regressive as a tax policy, and mobility in cities today depends largely on municipal tax contributions.” Therefore, the CUTA has recommended the following measures to the federal government:

- a long-term strategy for infrastructure financing;
- a larger share of the gas tax for municipalities “That is, that there be dedicated funding for mobility out of the federal gas tax. That represents a one-cent contribution towards creating mobility in Canadian cities.” and,
- allowing employers to have a tax credit for paying employee contributions for public transit. “[T]oday you get your parking spot from your employer and there is no tax penalty, but if your employer pays your transit pass, you have to pay tax on that.”⁴⁶⁵

Apart from these recommendations, Mr. Mercier called for a national transit policy framework built upon a partnership of all levels of government to “provide the basic foundation of urban development and design, investment, tax policy, and research; and to optimize the role urban transit can play in ensuring the best possible levels of social inclusion.”⁴⁶⁶

The federal government supports municipal transit in several ways. The government provides federal funding for which transit project are eligible through the Gas Tax Fund Transfer Payment Program to provinces, territories, municipalities, other public entities and First Nations for environmentally sustainable infrastructure. The transfers amount to \$2 billion per year Canada-wide and are distributed according to population. Approximately \$1 billion of the Gas

⁴⁶² *Evidence*, 15 February 2012, Alain Mercier.

⁴⁶³ *Ibid.*

⁴⁶⁴ *Evidence*, 15 February 2012, Caroline Andrew.

⁴⁶⁵ *Evidence*, 15 February 2012, Alain Mercier.

⁴⁶⁶ *Ibid.*

Tax Fund Transfer Payments have been committed to transit projects since 2006.⁴⁶⁷ The Budget Act of 2011 contained a provision that permits the continuation of the Gas Tax Fund Transfer Payment Program beyond 2014 in an amount not exceeding \$2 billion per year, subject to the terms and conditions approved by the Treasury Board.⁴⁶⁸

Another way in which the federal government has supported public transit in Canada is through the provision of a tax deduction for transit users who buy a monthly pass.⁴⁶⁹ The initial provision was contained in Budget 2006 and the eligibility was expanded in Budget 2007 to include the cost of passes of shorter duration.

Given that municipal public transit provides low-cost access to employment, reduces social isolation, and contributes to community safety, enhancements should be made to federal support to transit. The committee recommends:

RECOMMENDATION 37

That the Government of Canada encourage the provinces and territories to identify and develop urban transit strategies;

That the Government of Canada give tax-exempt status for employer-provided transit benefits. This would complement the current federal tax credit for transit pass purchases and encourage employers to support transit commuters financially; and

That the Government of Canada consider additional allocations from the Gas Tax Fund specifically to transit capital investment.

⁴⁶⁷ House of Commons Standing Committee on Transport, Infrastructure and Communities, *Study on Transit in Canada*, 2012, p.7.

<http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/TRAN/Reports/RP5301556/tranrp01/tranrp01-e.pdf>

⁴⁶⁸ Justice Canada, Statutes of Canada 2011, *An Act to implement certain provisions of the 2011 budget as updated on June 6, 2011 and other measures*, p.212, http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/411/Government/C-13/C-13_4/C-13_4.PDF.

⁴⁶⁹ Government of Canada and Canadian Urban Transit Association, "Tax credit for public transit passes," last modified 2008, <http://web.archive.org/web/20130123094059/http://www.transitpass.ca/>

CHAPTER ELEVEN: THE INCOME GAP AND MOVING UP THE INCOME LADDER

INTRODUCTION

Rates of low income are common among groups at risk of social exclusion and can result in lack of resources needed for full participation in community life. As the committee learned from its study of poverty, housing and homelessness, the constant effort to secure enough money to pay for the necessities of life leaves little time to build the social capital that forms the foundation for meaningful, successful engagement. In many instances, community participation may also impose financial costs which are beyond the means of those of limited income. Against this background, recent debates have focused on income inequality.

Although rising income inequality has been a concern for academics and policy makers for several years, it has become more prominent in the minds of many Canadians following the global financial crisis of 2008 and the advent of the “Occupy” movement beginning in early 2010.⁴⁷⁰ Evidence of this growing public concern can be found in polling results released in March 2012 which found that the growing gap between rich and the rest of society has become the top priority of Canadians, ahead of issues such as taxes and debt.⁴⁷¹

Like social inclusion, income inequality is about all of us. As noted by the Conference Board of Canada, “. . .high inequality can diminish economic growth if it means that the country is not fully using the skills and capabilities of all its citizens or if it undermines social cohesion, leading to increased social tensions. Second, high inequality raises a moral question about fairness and social justice.”⁴⁷² As well, most observers recognize that extreme income inequality, even where the least well-off are still making economic gains, can undermine the sense of social cohesion necessary in a democratic society.⁴⁷³

In their 2009 book entitled *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, British epidemiologists Richard Wilkinson and Kate Pickett argue that the quality of life is worse for everyone in societies in which there are wide disparities between those at the top of the income

⁴⁷⁰ Patrick Aldrick, “Davos WEF [World Economic Forum] 2011: Wealth inequality is the ‘most serious challenge for the world,’” *The Telegraph*, 26 January 2011, <http://www.telegraph.co.uk/finance/financetopics/davos/8283310/Davos-WEF-2011-Wealth-inequality-is-the-most-serious-challenge-for-the-world.html>

⁴⁷¹ Ekos Research Associates, “A Divided Public Poses Deep Budget Challenges: Burgeoning Concerns with Inequality,” 5 March 2012, <http://www.ekos.com/admin/articles/FG-2012-03-05.pdf>

⁴⁷² Conference Board of Canada, *Canadian Income Inequality: Is Canada Becoming More Unequal?*, July 2011. <http://www.conferenceboard.ca/hcp/hot-topics/caninequality.aspx>

⁴⁷³ For example, see Mark Cameron, “Why Canadians Should Care About Income Inequality” http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/Cameron_Canada_2020.pdf; Action Canada, *Prospering Together: Addressing Inequality and Poverty to Succeed in the Knowledge-Based Economy*, Task Force Report, February 2012, pp. 4–8, <http://www.actioncanada.ca/en/pdf/AC-TF1-Prospering-Together-EN-Complete-web.pdf>; and Conference Board of Canada, *Canadian Income Inequality: Is Canada Becoming More Unequal?*, July 2011, <http://www.conferenceboard.ca/hcp/hot-topics/caninequality.aspx>.

scale and those at the bottom.⁴⁷⁴ Following close study of the data, they conclude (among other things) that: “[t]he evidence shows that reducing inequality [as measured by income disparities] is the best way of improving the quality of the social environment, and so the real quality of life, for all of us.”⁴⁷⁵ Income inequality, according to Wilkinson and Pickett, is an indicator of the degree of hierarchy in societies and, as they observe, social and health problems become more common further down the social hierarchy and are more common in more unequal societies.⁴⁷⁶

MEASURING INCOME INEQUALITY

There are two principal methods of assessing income inequality. The first is to compare the incomes of a given percentage of top income earners with the incomes of an equivalent percentage of those at the bottom. Another frequently used method is to measure income inequality across the whole of society using more sophisticated methods such as the Gini coefficient which, in this instance, can assess the extent to which the distribution of income deviates from a perfectly equal distribution. Gini coefficients have a range between 1 and 0. Applied to the distribution of income, a Gini coefficient of 1 would indicate that one person in a society has all of the income and all the rest, none. In contrast, a coefficient of 0 would mean that everyone has exactly the same income. Since neither condition exists in any real-world situation, Gini coefficients lie somewhere between 0 and 1.

Income Inequality in Canada

[I]t is a huge cultural change to see the total earnings of our society going to the top 1 per cent increase from about 7 per cent 20 or 30 years ago to 12 or 13 per cent now.... The top one-tenth of 1 per cent of top earners earned about 2 per cent of all income in the entire country in 1980 and earns almost 5 per cent now.

*Miles Corak, Professor of Economics,
Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa,
Evidence, 2 May 2012*

With one exception, analysts from across the political spectrum in Canada are in agreement that there is a widening gap between Canada’s highest income earners and those who earn the least.⁴⁷⁷

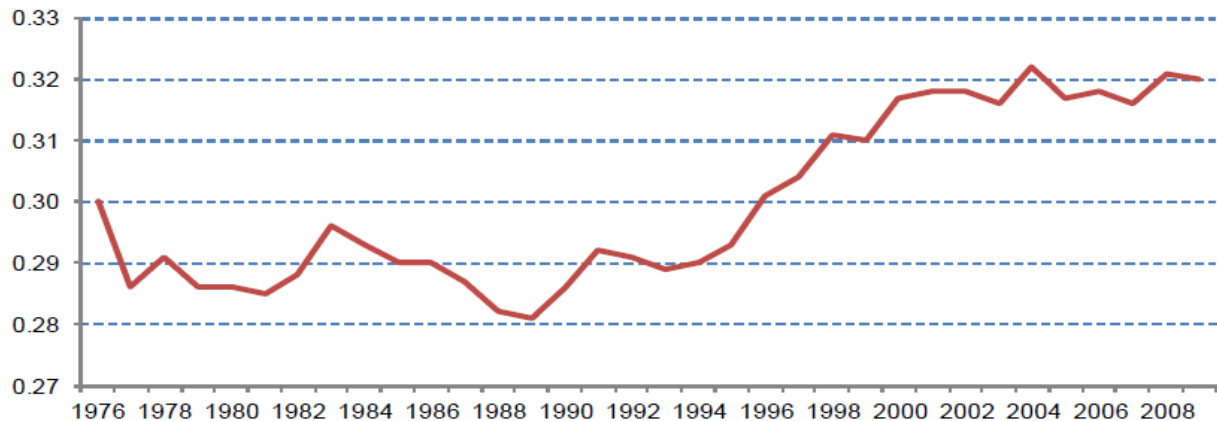
⁴⁷⁴ Richard Wilkinson and Kate Pickett, *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, 2010

⁴⁷⁵ *Ibid.*, p. 29.

⁴⁷⁶ *Ibid.*, p. 27. Wilkinson and Pickett also assert that income inequality is the only available indicator of hierarchy that can be used to make comparisons between countries.

⁴⁷⁷ According to a 2009 study by Chris Sarlo of the Fraser Institute (“The Economic Well-Being of Canadians: Is there a Growing Gap?,” *Studies in Social Policy*, May 2009, p.2, <http://www.fraserinstitute.org/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=4053>) the share of consumption spending for

**Chart 9: Income inequality, as measured by the Gini Coefficient
(National adjusted after-tax household income)**



Source: Statistics Canada, CANSIM Table 202-0709, cited from the Conference Board of Canada, *Canadian Income Inequality: Is Canada Becoming More Unequal?*, July 2011.

As shown in Chart 9, Canada reduced inequality in the 1980s, with the Gini index reaching a low of 0.281 in 1989. Income inequality rose in the 1990s, but has remained around 0.32 in the 2000s. Although income inequality has generally increased over the last 35 years, it tends to fluctuate along with economic activity, as households with high incomes tend to be more exposed to stock market volatility than low income households.⁴⁷⁸ Furthermore, as Miles Corak told the committee, income inequality “varies a good deal” across Canada, with a higher fraction of earnings going to the very top 1% in Alberta, followed by Ontario, and British Columbia, and much less so in the other provinces.⁴⁷⁹

Table 5 provides a different perspective on income inequality by illustrating the change in market income over time by income quintiles. From 1976 to 2009, two-thirds of Canadians experienced a decline in their real market income. While the wealthiest quintile of the population added 27.5% to its average market income and the next wealthiest quintile added 6.9% to its average market income, the remaining three quintiles saw their their market income reduced..

top-to-bottom income quintiles, argued by the author to be a more accurate indicator of relative well-being than income, has moved towards the higher-income scale only slightly over the last 35 years. As well, the author questions the reliability of reported incomes, since they likely exclude significant revenues obtained through the underground economy.

⁴⁷⁸ Some notable comparisons between income inequality and fluctuations in economic activity are provided by: Conference Board of Canada, *Canadian Income Inequality: Is Canada Becoming More Unequal?*, July 2011; Emmanuel Saez and Michael R. Veall, “The Evolution of High Incomes in Northern America: Lessons from Canadian Evidence,” in *The American Economic Review*, Vol. 95, No. 3, June 2005, pp. 831-849; and Marc Frenette, David A. Green, and Garnett Picot, “Rising Income Inequality in the 1990s: An Exploration of Three Data Sources,” in *Dimensions of Inequality in Canada*, David A. Green and Jonathan R. Kesselman (Eds.), 2006, pp. 65-100, <http://publications.gc.ca/Collection/Statcan/11F0019MIE/11F0019MIE2004219.pdf>.

⁴⁷⁹ *Evidence*, 2 May 2012, Miles Corak.

Table 5 – Change in market income since 1976 (All family units)

| Quintile | Market Income (\$) | | Change | |
|----------|--------------------|---------|---------|-------|
| | 1976 | 2009 | \$ | % |
| Lowest | 3,900 | 3,300 | -600 | -15.4 |
| Second | 26,500 | 22,200 | -4,300 | -16.2 |
| Third | 48,800 | 45,400 | -3,400 | -7.0 |
| Fourth | 71,400 | 76,300 | +4,900 | +6.9 |
| Highest | 127,100 | 162,100 | +35,000 | +27.5 |

Source: Statistics Canada, CANSIM, Table 2002-0701, cited from Action Canada, *Prospering Together: Addressing Inequality and Poverty to Succeed in the Knowledge-Based Economy*, Task Force Report, February 2012, p.8.

Many studies point to the fact that, in Canada and across the world, globalization and technological progress is widening the disparity in labour earnings between the very rich and very poor.⁴⁸⁰ With globalization of production, jobs in manufacturing in Canada have decreased in favor of other countries with relatively lower average wage rates (e.g. to countries in Asia). Along with decreasing demand in Canada for lower skilled manufacturing jobs, wage rates and employment in this sector have also been decreasing. At the same time, wage rates and employment levels have increased for workers in highly-skilled occupations, especially in the information technology field, along with global growth in demand for these jobs. In testimony, committee witnesses identified similar causes for income inequality.

Miles Corak identified three principal causal factors that explain growing Canadian income inequality. The first of these is a mismatch between the skills, education, and work experience, principally among younger Canadians, and the requirements of a rapidly evolving, globalized economy.

At the same time that numbers of Canadians do not have the right skill sets to take advantage of changes in a globalized economy, a smaller group of mostly older Canadians does have the skills that are in demand and as a consequence is doing well.

The third element identified by Professor Corak “has to do with what has happened at the very top. These are the famous 1 per cent ...In fact, even [...] one tenth of 1 per cent have seen very significant gains in their economic well-being, however you measure it, in terms of wages

⁴⁸⁰ For example, see Charles M. Beach, *Canada’s Hollowing-Out Inequality Rise in an I.T. World*, Written submission to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, 2 May 2012; Lars Osberg, “Long Run Trends in Income Inequality in the United States, UK, Sweden, Germany and Canada: A Birth Cohort View,” in *Eastern Economic Journal*, Vol. 29, Issue 1 (Winter 2003), pp. 121–142; Peter Hoeller, Isabelle Joumard, Mauro Pisu, and Debbie Bloch, *Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible?: Part 1. Mapping Income Inequality Across the OECD*, OECD Economic Department Working Papers No. 924, 10 January 2012.

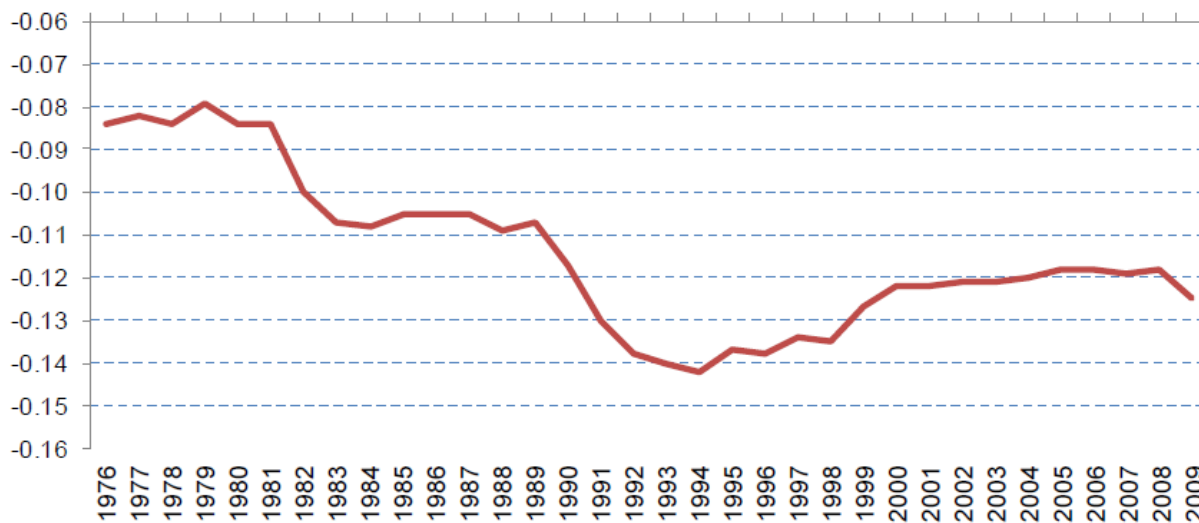
or other sources of income, and that has changed quite significantly over the last 20 or 30 years.”⁴⁸¹

Charles Beach agreed, telling the committee that the increase in inequality “is largely driven by a substantial increase in inequality in workers’ earnings in the labour market,” and “is associated with increased polarization of earnings and hollowing out of formerly middle class-type jobs, a dramatic rise in top incomes, and widening differentials in earnings or gaps in earnings between low-skilled and high-skilled workers.”⁴⁸²

The Impact of Taxes and Transfers on Income Inequality

In general, research has indicated that personal income taxes and government transfers (e.g. social assistance, employment insurance, child benefits, and old age security) have helped to reduce income inequality in Canada.⁴⁸³ Evidence suggests that more recently, however, the tax and transfer system is not reducing income inequality as much as it did prior to 1994. This can be observed by taking the difference between the Gini indices for adjusted market income and adjusted income after taxes and transfers, as shown in Chart 10.

**Chart 10: Impact of taxes and transfers on inequality
(Difference between Gini indices of adjusted market income and
adjusted income after taxes and transfers)**



Source: Library of Parliament calculations using data from Statistics Canada, CANSIM Table 202-0709, cited from the Conference Board of Canada, Canadian Income Inequality: Is Canada Becoming More Unequal?, July 2011.

⁴⁸¹ Evidence, 2 May 2012, Miles Corak.

⁴⁸² Evidence, 2 May 2012, Charles Beach.

⁴⁸³ For example, see Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, Country Note: Canada*, December 2011, <http://www.oecd.org/els/socialpoliciesanddata/49177689.pdf>.

Various explanations have been offered as to why the tax and transfer system has become less effective in reducing income inequalities in Canada since the mid-1990s. In general, though, most studies agree that the tax system has become less progressive along with reduced marginal income tax rates and the introduction of new tax expenditures. More importantly, it has been widely suggested that the effectiveness of the transfer system has been reduced through the erosion of social assistance benefits and the introduction of stricter eligibility requirements for federal and provincial income maintenance programs (e.g. employment insurance).⁴⁸⁴

The Potential Consequences of Income Inequality

...we do not want social unrest. We do not want to reach that stage. I think that is why we need the conversation starting now to address income inequalities and other forms of inequalities [...]. To get there, we need to start looking at the issue of social exclusion on all the issues we are talking about. Otherwise, we will get to the stage where there will be social unrest.

*Avvy Go, Director,
Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic,
Evidence, 7 March 2012*

[T]he literature identifies a number of points of political inefficiencies as to why we should be concerned about increases in inequality. That increase may be associated with increased social conflict, violence and crime that would reduce security of property rights, and capital investment may be less attractive. It is not that people who may be willing to make investment will not do so, they will just prefer not to do it in, for example, Argentina, and they will put it somewhere else. Those are the kinds of arguments that one should be quite concerned about.

*Charles Beach, Professor of Economics,
Queen's University,
Evidence, 2 May 2012*

Some observers note that income inequality, should it continue to grow, will have dire social consequences that will affect all of society. According to a study that forecasts future outcomes based on current trends in income inequality, by 2025 (under a worst-case scenario) the opportunity and income gap between rich and poor, Canadian-born and recent immigrant, and manager and employee will continue to widen, and the number of disenfranchised will have

⁴⁸⁴ For example, see Marc Frenette, David A. Green, and Garnett Picot, "Rising Income Inequality in the 1990s: An Exploration of Three Data Sources," in *Dimensions of Inequality in Canada*, David A. Green and Jonathan R. Kesselman (Eds.), 2006, pp. 65–100; Ken Battle, Michael Mendelson, and Sherri Torjman, *The Modernization Mantra: Toward a New Architecture for Canada's Adult Benefits*, Caledon Institute of Social Policy, 2006; Action Canada, *Prospering Together: Addressing Inequality and Poverty to Succeed in the Knowledge-Based Economy*, Task Force Report, February 2012; and OECD, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, Country Note: Canada*, December 2011

grown to become the more populous group.⁴⁸⁵ Unemployment, underemployment and disengagement will have given rise to an “us versus them” attitude. Marginalized groups will have become organized and vocal; increasingly, Canadians will vote in the streets through disruptive protests and general strikes.⁴⁸⁶

Middle-Income Canadians

An increasing share of wealth concentrated in fewer hands, and a narrowing gap between the lowest paid and those in middle incomes has produced a phenomenon that has been labeled the “hollowing out” of the middle class. In his written submission, Charles Beach indicated that the income share of the bottom quintile, or 20% of Canadian families “really hasn’t changed much since the late 1970s, the middle three quintile (i.e., middle 60 per cent) shares have generally declined or lost out, and the big winners over this period have been the families in the top quintile share of the distribution.”⁴⁸⁷

While Professor Beach acknowledged that “work from the late 1990s, done around 2000, showed that there has been some decline in the proportions of families in the middle regions of the income distribution – not as much as in the U.S. – and a corresponding increase towards the upper end,” he argued that in Canada, the issue of a “declining” or “hollowing out” of the middle class is “a bit of a false one.” Instead, he indicated that:

The evidence shows that what is a more important change is that if you look at the average incomes of families’ households in the middle region of the distribution; they have been losing out relative to what has been going on at the top end of the distribution. They just have less income resources to send their kids to school, pay off mortgages [...] than was the case a generation ago.⁴⁸⁸

⁴⁸⁵ Deloitte and the Human Resources Professionals Association, *CanadaWorks 2025: The lost decade, unsustainable prosperity or the northern tiger?*, *CanadaWorks 2025*, April 2012, p. 11, http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Canada/Local%20Assets/Documents/Consulting/ca_en_con_CanadaWorks2025Report_032112.pdf

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ Charles Beach, “Canada’s Hollowing-Out Inequality Rise in an I.T. World,” Written submission to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, 2 May 2012, p. 5.

⁴⁸⁸ *Evidence*, 2 May 2012, Charles Beach

Impact on Canadian Cities

There is a sorting process going on of more rigid divisions among people in Canada on the basis of socio-economic status. It was always there, rich and poor, but now it is more rigid and dramatic.

*David Hulchanski, Professor and Associate Director,
Cities Centre, University of Toronto,
Evidence, 14 March 2012*

The changes that are taking place in income and wealth distribution are having an impact on the social geography of Canadian cities. David Hulchanski told the committee that:

For 15 to 20 years, urban planners, sociologists and others have been saying that something is happening to cities. Cities have always been divided. There have always been high- and low-income areas and ethnic enclaves. Those are facts. However, now the divisions are more pronounced. The areas of low-income are more numerous and low income and poverty is greater than in the past, and the wealth in the well-off areas is even greater.⁴⁸⁹

Professor Hulchanski has recently completed studies of Montréal and Vancouver, in which he and his research team have found that, similar to the situation in Toronto, the middle-income group is shrinking and geographic segregation between upper-, middle-, and lower-income citizens is growing.⁴⁹⁰

Economic Mobility

...there are real systematic pockets of people who no longer feel that they are a part of the big game and that they are going to move forward.⁴⁹¹

If you look at the statistics on social mobility among the kinds of people who are in the bottom of the quadrant, none of those people move up, unless they are lucky enough to be an athletic star or a music star.⁴⁹²

Canada [...] does relatively well: moderate levels of inequality, but a great deal of mobility through time. A child's outcome in life is not determined by his or her family background. Poor people can

⁴⁸⁹ *Ibid.*

⁴⁹⁰ Laurie Monsebraaten, "Tackling the income gap in Canadian cities," *The Toronto Star*, 8 July 2012, <http://www.thestar.com/news/gta/article/1223391--tackling-the-income-gap-in-canadian-cities>

⁴⁹¹ *Evidence*, 15 March 2012, Ross Hastings.

⁴⁹² *Ibid*

escape poverty, and rich people are not necessarily guaranteed to have children that will grow up to be rich in return. That is a sense of the labour market rewarding talents and energies.⁴⁹³

To the extent that income inequality is intensifying along with polarization toward either end of the income scale, the ability to move up the income ladder becomes more important. As long as the gap remains bridgeable and access to higher income levels is feasible, then income inequality may be socially acceptable. As Charles Beach explained:

If all workers systematically progress along a given age-earnings trajectory over their careers, there is less social concern about any degree of earnings inequality in the economy. But if workers are largely stratified within lower, middle, and upper regions of the distribution throughout their careers, the degree of earnings inequality carries a much greater degree of social concern.⁴⁹⁴

Beach adds that mobility in the labour market is good for the economy because it provides incentives and rewards for advancement as well as penalties for not keeping up. In this regard, Miles Corak explained that a certain amount of inequality is important "...both as an incentive and as an opportunity to increase your economic well-being, and it also has spillovers for economic growth and productivity in our society."⁴⁹⁵ However, if income gaps become pronounced, and there is diminished opportunity to move from lower to higher incomes, inequality becomes problematic. Professor Corak added a caveat: "A certain amount of inequality in a society and in a labour market is a good thing, but only a certain amount. At a certain point, inequality starts eroding opportunity."⁴⁹⁶

Economic mobility can exist for individuals within their own lifetime (intragenerational mobility) or from one generation to another (intergenerational mobility). To what extent is current income inequality overcome or compensated for by the ability of Canadians to better their economic circumstances? Evidence presented to the committee suggests that while intragenerational economic mobility in Canada is currently problematic, intergenerational mobility remains comparatively robust. Professor Corak highlighted the importance of opportunity in the context of intergenerational mobility, testifying that it is:

a type of gradient...The extent to which your earnings in adulthood are associated with your parents' earnings reflects a whole series of gradients, how your children get a start in life, how healthy they are is all associated with family income background... [T]hat is a

⁴⁹³ *Evidence*, 2 May 2012, Miles Corak.

⁴⁹⁴ Charles Beach, "How Has Earnings Mobility in Canada Changed," in David A. Green and Jonathan R. Kesselman, editors, *Dimensions of Inequality in Canada*, University of British Columbia Press, 2006, p. 102.

⁴⁹⁵ *Evidence*, 2 May 2012, Miles Corak.

⁴⁹⁶ *Ibid.*

nice indicator of inclusion [...] because it is a marker of our capacity to invest in our children and to let them become all that they could be. If we all feel there is that possibility, then to some extent we can live with the type of inequalities that we face.⁴⁹⁷

In his research, Professor Corak has compared generational earnings mobility in Canada and the United States and has found that Canada is up to three times more mobile than its neighbor to the South.⁴⁹⁸ While citizens in both countries place a high value on economic mobility and individual effort, differences in the role of families, labour markets and public policies explain why there is more mobility in Canada. In particular, Corak finds that public policies in Canada compensate for inequalities in family background and the labour market to a greater extent than in the United States.⁴⁹⁹

In terms of intergenerational economic mobility, Professor Corak indicated that as long as parents are able to obtain the right skills and training for their children, there would be opportunities to benefit from changes in the economy and to move up the income ladder. As he told the committee,

when the labour market is more polarized, and [...] there are bigger returns to having skills, there is a greater incentive and an opportunity for relatively well-to-do parents to focus very much on their children, and they have the wherewithal to do that. Some groups in society can start moving ahead.⁵⁰⁰

Professor Corak was optimistic, telling the committee that he did not feel that the recent recession:

will erode the life chances of children and the best way of seeing that is in contrast with the United States. If a household goes through a permanent layoff, it suffers a permanent reduction in its economic well-being. It is hard to recover from having a job in a good, solid unionized manufacturing sector and your earnings will

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ Miles Corak, *Chasing the Same Dream, Climbing Different Ladders: Economic Mobility in the United States and Canada*, The Pew Charitable Trusts, 2009, http://www.pewtrusts.org/uploadedFiles/wwwpewtrustsorg/Reports/Economic_Mobility/EMP_Chasing%20the%20Same%20Dream_Full%20Report_2010-1-07.pdf?n=7500; and Miles Corak, Lori Curtis, and Shelly Phipps, "Economic Mobility, Family Background and the Well-Being of Children in the United States and Canada," Dalhousie University, March 2010, <http://ftp.iza.org/dp4814.pdf>.

⁴⁹⁹ *Ibid.*

⁵⁰⁰ *Evidence*, 2 May 2012, Miles Corak.

forever be diminished. That did not happen as much in Canada as it did in the U.S.⁵⁰¹

A polarized labour market, however, also has disadvantages, because of the stress it places on families, and the impact that has on families' ability to help better their children's future economic prospects.

RECOMMENDATIONS

[T]here will not be one magic bullet [...] to address these problems [the causes of income inequality].⁵⁰²

In debates about income inequality, some have suggested increasing taxes on top income earners and enhancing transfers to those at the bottom of the income distribution as a potential solution. In some instances, those who favor this approach have implied that increases in the former could finance enhancements to the latter. However, there is as yet no consensus as to whether such an approach would make a significant difference.

While Miles Corak suggested that some tax exemptions for upper income earners such as the exemption for capital gains from the sale of a principal residence could be eliminated or scaled back,⁵⁰³ both he and Professor Beach stressed that an emphasis should be placed on addressing the underlying causes of growing income disparities. Professor Beach argued that Canada should seek to take advantage of changes in the global economy by making adjustments to training and education:

It would not make sense [...] to try to fight the changes that are going on. They are much bigger than Canada, and it makes sense to try to ensure that our workers are well placed and can advance and take benefits from these ongoing changes. We should facilitate that.⁵⁰⁴

Professor Beach identified three policy directions that should be taken to reduce inequality. The first would be to develop and adhere to sound macroeconomic policy. He told the committee that the "single biggest factor in dealing with inequality issues is to ensure, through monetary and fiscal policy, that the economy is well run and the unemployment rate is brought down in the long run."⁵⁰⁵ Secondly, governments should focus on education, training, and upgrading skills, particularly soft skills. The third policy area which governments should turn to is fostering flexibility of labour market adjustment.

⁵⁰¹ *Ibid.*

⁵⁰² *Ibid.*

⁵⁰³ *Evidence*, 2 May 2012, Miles Corak.

⁵⁰⁴ *Evidence*, 2 May 2012, Charles Beach.

⁵⁰⁵ *Ibid.*

In terms of a focus on education, Professor Beach indicated that governments should publicize the benefits of post-secondary education (both at the university and community college level) to ensure that youth develop a better awareness of medium-to-long-term opportunities.⁵⁰⁶ In particular, Professor Beach testified that attention should be paid to the role of community and technical colleges in preparing students for labour market participation, indicating that “[c]olleges are considerably more responsive to labour market needs, particularly blue collar needs, than universities.” He added that colleges need to work more closely with universities to provide a smoother transition from the secondary to post-secondary levels, thus giving students a broader range of educational options that better fit their skills and interests.⁵⁰⁷ These suggestions were in alignment with recommendation 1 in the committee’s report *Opening the Door*, which can be found at Appendix B.II of this report.

Professor Corak made similar suggestions, testifying that Canada “can certainly work at the low end of the wage distribution. We can develop more skills that will allow people to move up the value-added chain at the lower end.”⁵⁰⁸ However, Corak argued that these measures would be insufficient by themselves, indicating that Canada needs to “work at the top end as well,”⁵⁰⁹ and suggesting, for example that taxes for those at the upper end of the income scale be increased by eliminating or reducing certain capital gains tax exemptions.⁵¹⁰

To assist those at the bottom of the income scale, Miles Corak also suggested that the Working Income Tax Benefit (WITB) be expanded. Introduced by the Government of Canada in 2007, the WITB is a refundable tax credit that benefits Canadians 19 years and older whose annual employment income exceeds \$3,000 (too low to be subject to income tax) but falls below a given upper level. The Tax Benefit is intended to assist low-income earners and to provide an incentive to other Canadians to enter the labour force. Budget 2009 increased the initial levels to expand the number of low-income Canadians who benefit from the measure. In 2010, the federal government reported that WITB was providing \$1.1 billion annually in benefits to low-income Canadians.⁵¹¹

After reviewing the evidence presented by its witnesses, the committee believes that one of the most effective means of addressing income inequality in Canada is through continuing improvements to education and fostering a better alignment between the educational choices made by Canadians and the medium-to-long term needs of the labour market. These improvements combined with better information made available to young Canadians prior to choosing both the kind of post-secondary educational institute and combination of programs best suited to their needs and abilities, offer the best promise to those seeking to move up the income

⁵⁰⁶ *Ibid.*

⁵⁰⁷ *Ibid.*

⁵⁰⁸ *Evidence*, 2 May 2012, Miles Corak.

⁵⁰⁹ *Ibid.*

⁵¹⁰ *Ibid.*

⁵¹¹ Department of Finance, *Budget 2010*, Chapter 3.1, <http://www.budget.gc.ca/2010/plan/chap3a-eng.html>

ladder as well as make a meaningful and lasting contribution to the overall economic health of the nation as a whole.

At the same time, measures already taken by the federal government have proven effective in enhancing the financial status of Canadians at the lower end of the income scale. The committee agrees that these efforts to improve the circumstances of low-income earners should continue and therefore recommends:

RECOMMENDATION 38

That the Government of Canada consider increasing the value of the Working Income Tax Benefit (WITB) and move toward widening eligibility for the WITB to include all households with earned income below the after-tax low income cut-off (LICO).

The income tax system is one of the most powerful instruments available to the federal government to provide incentives and redistribute wealth. In some instances, tax expenditures are used to encourage growth in certain sectors of the economy. The federal government, for example, currently offers a tax credit to encourage employers to hire apprentices.⁵¹²

Canada has had an income tax regime at the federal level for over 90 years. During that time, income tax law and regulations have become increasingly complex.

As indicated above, the income tax system has become less effective in reducing income inequalities in Canada since the mid-1990s. In some instances, the income tax system benefits the well-off while there is no equivalent benefit to the disadvantaged. At the same time, non-refundable income tax credits such as the Disability Tax Credit are available only to those with taxable incomes. These credits are thus of no assistance to those at the bottom of the income distribution who pay no income tax.

The most recent review of this regime, the Royal Commission on Taxation (Carter Commission), reported its findings 46 years ago, in 1966. Given its complexity and its declining role in reducing income inequality, the time has come for a public, in-depth review of the income tax system. The committee recommends:

RECOMMENDATION 39

That the Government of Canada initiate a review of the *Income Tax Act* and its application to ensure progressivity and fairness.

⁵¹² Canada Revenue Agency, “Apprenticeship Job Creation Tax Credit”, <http://www.cra-arc.gc.ca/tx/ndvdl/tpcs/ncm-tx/rtrn/cmpltng/ddctns/lns409-485/412/jctc-eng.html>

That in conducting this review, the Government of Canada pay particular attention to the role of the tax system in reducing income inequality, improving the circumstances of low-income Canadians, and stimulating job creation.

APPENDIX A – LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

That the Government of Canada initiate research that will lead to the development of a set of indicators to measure levels of social inclusion and social cohesion in Canada:

- a) That the Government of Canada, using these indicators, establish goals for social inclusion and social cohesion in those areas which fall within its responsibilities as set forth under the Canadian Constitution;
- b) That the Government of Canada use these indicators, when appropriate, in the design and evaluation of its policies, programs and activities; and
- c) That the Government of Canada measure, at regular intervals, the extent to which its policies, programs, and activities are achieving the social inclusion and social cohesion goals it has established, and report the results to the Parliament of Canada.

RECOMMENDATION 2

That the Government of Canada work in partnership with other levels of government to provide support over the long term for initiatives that have, as their objective, enhanced social inclusion and social cohesion; and

That the Government of Canada support efforts by provincial and territorial ministers of education to implement and integrate the importance of social inclusion and acceptance into their educational systems.

RECOMMENDATION 3

That the Government of Canada enhance the availability of the full suite of pre-arrival services provided to immigrants prior to their departure for Canada.

RECOMMENDATION 4

That permanent residents and their dependents between the ages of eighteen and fifty-four, and members of the family class of permanent residents within the same age range be assessed for their skills in one of the two official languages following arrival in Canada;

- a) That based on this assessment, those tested be directed to an appropriate level of language training under the Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) Program;
- b) That enrolment in the Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) Program be strongly encouraged for all those falling below a predetermined level of linguistic ability; and
- c) That the Government of Canada continue to make improvements to the Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) Program. In particular, such improvements should take into consideration those language skills that are work-specific and that

enhance the ability of newcomers to interact with Canadians in ways that facilitate community involvement.

RECOMMENDATION 5

That the Government of Canada employ campaigns explaining the importance of community engagement and to promote volunteerism among immigrant communities.

RECOMMENDATION 6

Where warranted, such as for immigrant women who stay at home to care for young children, that immigrants be granted admission to the Language Instruction for Newcomers to Canada program up to five years following arrival regardless of acquisition of Canadian citizenship.

RECOMMENDATION 7

That Citizenship and Immigration Canada expand the number of Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) Program sites equipped with child care facilities for pre-school children.

RECOMMENDATION 8

That the Government of Canada initiate efforts to expand the Local Immigration Partnership model beyond the province of Ontario.

RECOMMENDATION 9

That the Government of Canada work with the provincial and territorial governments and municipalities to support programs that identify neighbourhoods at risk and to help provide services and infrastructure to overcome negative effects of enclaves arising from poverty.

RECOMMENDATION 10

That the Government of Canada work in partnership with provincial, territorial and municipal levels of government to promote civic awareness among new Canadians. Such programs should emphasize both the rights and responsibilities of citizens vis-à-vis their communities.

RECOMMENDATION 11

That, as part of the pre-departure services, prospective immigrants be advised when their academic or other credentials do not meet the standards required by Canadian employers.

RECOMMENDATION 12

That the Government of Canada support initiatives that empower members of minority communities to become better represented in federal boards, commissions, and in public office.

RECOMMENDATION 13

That the Government of Canada encourage the provinces and territories to develop a national comprehensive educational policy to challenge and address underlying structural issues such as racism, religious and sexual intolerance, and bullying in schools and society.

RECOMMENDATION 14

That the Government of Canada continue actions to combat racism and discrimination as set forth in Canada's Action Plan against Racism.

RECOMMENDATION 15

That the Government of Canada accelerate equitable hiring and staffing processes for visible minorities and other designated groups as called for under the federal *Public Service Employment Act*, and

That the Government of Canada invite employers in federally regulated industries to hire and retain members of the four groups designated under the *Employment Equity Act* in proportion to their workforce availability.

RECOMMENDATION 16

That the Government of Canada enhance efforts to communicate information regarding the Youth Gang Prevention Fund to national Aboriginal organizations and consult with those organizations regarding the design and opportunities available under the program, with a view to enhancing its overall effectiveness.

RECOMMENDATION 17

That in developing and delivering the Cultural Connections for Aboriginal Youth (CCAY) Program, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada and the National Association of Friendship Centres work together to ensure that local Aboriginal communities are given a prominent role in shaping the Program to respond to community needs.

RECOMMENDATION 18

That the Government of Canada, in partnership with national Aboriginal organizations and other levels of government, expand the Urban Aboriginal Strategy beyond the thirteen municipalities where it is already in operation.

RECOMMENDATION 19

That the Government of Canada work with national Aboriginal organizations and other levels of government to bring about better coordination and distributional fairness within community steering committees established under the Urban Aboriginal Strategy.

RECOMMENDATION 20

That the Government of Canada continue to work in partnership with Aboriginal Friendship Centres to support transition services for Aboriginal peoples moving to Canadian cities.

RECOMMENDATION 21

That the Government of Canada continue to place an emphasis, in all federal government employment programs or initiatives, on making sure that there are skills training and employment opportunities for Aboriginal youth.

RECOMMENDATION 22

That the Government of Canada continue to work with private sector partners to stimulate efforts to open up employment and skills training opportunities for Aboriginal youth in all sectors of the Canadian economy.

RECOMMENDATION 23

That the Government of Canada, along with provincial/territorial governments, place additional emphasis on working with national Aboriginal organizations to support the development of Aboriginal entrepreneurs, with a focus on new and existing Aboriginal businesses through such activities as business assessments, business and marketing plans, and mentoring for business owners; and

That the Government of Canada, in partnership with national Aboriginal organizations, place additional emphasis on developing Aboriginal human capital, through such measures as arranging full access for Aboriginal peoples for skills development and training specific to their businesses, and the provision of business skills training that would assist Aboriginal entrepreneurs to own and manage a successful business.

RECOMMENDATION 24

That the Government of Canada explore, with provincial and territorial governments, its involvement in the Aboriginal Affairs Working Group.

RECOMMENDATION 25

That the Government of Canada review core funding under the Aboriginal Friendship Centre Program and, where warranted, adjust funding to appropriate levels.

RECOMMENDATION 26

That Human Resources and Skills Development Canada provide information on the resources allocated to, and the outcomes achieved by, the Opportunities Fund for Persons with Disabilities in its annual *Departmental Performance Reports* tabled in Parliament.

RECOMMENDATION 27

That the Government of Canada, with provincial and territorial partners, monitor implementation of UN *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Monitoring should include the active involvement of Canadians with disabilities and organizations that represent them, as specified in Article 33.3 of the Convention.

RECOMMENDATION 28

That the Government of Canada, in partnership with provincial and territorial governments, continue to identify and implement measures designed to assist Canadians with disabilities to enter the labour market.

RECOMMENDATION 29

That the Government of Canada use youth-friendly language in materials intended to inform the public and enhance the use of social media for that purpose.

RECOMMENDATION 30

That the Government of Canada work with the provinces and territories to support school-to-work transition programs that increase opportunities in training, co-op, apprenticeship and education programs, and that increase labour mobility to enter the workforce, and also consider tax incentives for companies that hire and invest in young Canadians.

RECOMMENDATION 31

That as part of its efforts to raise public awareness about elder abuse, the Government of Canada devote particular attention to reaching seniors who are living independently or in isolation.

RECOMMENDATION 32

That the Government of Canada recognize sexual minorities as distinct minority groups like other cultural, linguistic, religious, and ethnic communities in all federal programs and policies designed to support minorities; and

That the Government of Canada include identity and gender expression in the hate crime provisions of the *Criminal Code of Canada* as aggravating circumstances to be taken into consideration at the time of sentencing.

RECOMMENDATION 33

That the Government of Canada support awareness and education programs to combat sexual assault and harassment, including cyber-bullying.

RECOMMENDATION 34

That the Government of Canada support efforts by Canadian police forces to enhance the recruitment and retention of women and members of Canadian minority communities in proportion to their labour market availability.

RECOMMENDATION 35

That the Government of Canada increase the share of its current criminal justice budget that is devoted to crime prevention.

RECOMMENDATION 36

That the Government of Canada increase supports for offenders to decrease recidivism and victimization by offering small incentives for offenders to receive further education and training while incarcerated in order to increase employment options upon release into the community;

That the Government of Canada make mandatory alcohol and substance abuse programs for addicted inmates while incarcerated in federal institutions and then follow up in the community with drug enforcement testing during reintegration; and

That the Government of Canada facilitate and increase access to mental health counseling and programs for offenders to increase successful reintegration in the community.

RECOMMENDATION 37

That the Government of Canada encourage the provinces and territories to identify and develop urban transit strategies;

That the Government of Canada give tax-exempt status for employer-provided transit benefits. This would complement the current federal tax credit for transit pass purchases and encourage employers to support transit commuters financially; and

That the Government of Canada consider additional allocations from the Gas Tax Fund specifically to transit capital investment.

RECOMMENDATION 38

That the Government of Canada consider increasing the value of the Working Income Tax Benefit (WITB) and move toward widening eligibility for the WITB to include all households with earned income below the after-tax low income cut-off (LICO).

RECOMMENDATION 39

That the Government of Canada initiate a review of the *Income Tax Act* and its application to ensure progressivity and fairness.

That in conducting this review, the Government of Canada pay particular attention to the role of the tax system in reducing income inequality, improving the circumstances of low-income Canadians, and stimulating job creation.

APPENDIX B – RECOMMENDATIONS FROM PREVIOUS REPORTS

I. RECOMMENDATIONS FROM *IN FROM THE MARGINS: A CALL TO ACTION ON POVERTY, HOUSING AND HOMELESSNESS*

RECOMMENDATION 1

The committee recommends that the federal government adopt as a core social policy poverty eradication goal that all programs dealing with poverty and homelessness are to lift Canadians out of poverty rather than make living within poverty more manageable and that the federal government work with the provinces and territories to adopt a similar goal.

RECOMMENDATION 2

The committee recommends that provincial governments increase current limits on assets for qualifying applicants for the first six to 12 months, to allow those relying on social assistance for short periods of time to retain the assets they need to re-engage in the labour force and regain their economic footing.

RECOMMENDATION 3

The committee recommends that federal government modify all federal income security programs, e.g., Employment Insurance, to better protect Canadians in low-income households who experience short-term gaps in income.

RECOMMENDATION 4

The committee recommends that the federal government establish with the provinces a goal that individuals and families, regardless of the reasons for their need, receive incomes totaling at least after-tax LICOs.

RECOMMENDATION 5

The committee recommends that the federal government publish a Green Paper by 31 December 2010, to include the costs and benefits of current practices with respect to income supports and of options to reduce and eliminate poverty, including a basic annual income based on a negative income tax, and to include a detailed assessment of completed pilot projects on a basic income in New Brunswick and Manitoba.

RECOMMENDATION 6

To demonstrate a federal commitment to adequate minimum wages, the committee recommends that the federal government reinstate a federal minimum wage at \$10/hour, indexed to the Consumer Price Index, and that suppliers of goods and services to the federal government be required to pay its employees at least that amount.

RECOMMENDATION 7

The committee recommends that the federal government develop a new program to insure against income losses due to long-term employment interruption that covers those who are not included under the Employment Insurance Act.

RECOMMENDATION 8

The committee recommends that the federal government amend the *Employment Insurance Act* to provide benefits for a longer period to workers who become unemployed after a long attachment to the workforce, and that the longer benefit period not be based solely on regional unemployment rates.

RECOMMENDATION 9

The committee recommends that the two-week waiting period for Employment Insurance benefits be removed for people who are taking compassionate or parental leave funded through the EI program.

RECOMMENDATION 10

The committee recommends that the federal government re-engineer the Employment Insurance program to allow adjustments to anticipated economic downturns, rather than be based solely on recent but past experience.

RECOMMENDATION 11

The committee recommends that the federal government amend the EI program to extend its parental insurance benefits to self-employed individuals, with premiums assessed similar to those being paid by employees who access this benefit.

RECOMMENDATION 12

The committee recommends that the federal government expand EI sickness benefits over time to 50 weeks, to provide appropriate support for eligible beneficiaries experiencing medium-term illnesses or disabilities.

RECOMMENDATION 13

The committee recommends that the federal government include reinstatement of experience rating for consideration in any redesign or substantial modification to the EI program.

RECOMMENDATION 14

The committee recommends that the federal government make EI-funded training available to those who have contributed to the EI fund over time, but are not eligible for benefits.

RECOMMENDATION 15

The committee recommends that the federal government permit the inclusion of advanced language training and training that could equip those with credentials from other countries to qualify for Canadian recognition be permitted within training funded through the EI program.

RECOMMENDATION 16

The committee recommends that the federal government coordinate a nationwide federal/provincial initiative on early childhood learning.

RECOMMENDATION 17

The committee recommends that federal funding programs and allocations emphasize and support initiatives that keep disadvantaged youth enrolled and engaged in schools, including effective counselling, after-school programs, homework clubs, and youth centres.

RECOMMENDATION 18

The committee recommends that the federal government, in conjunction with the Council of Ministers of Education, encourage and support actions to reduce the drop-out rate, including the establishment of targets and time-lines, with regular reporting on progress.

RECOMMENDATION 19

The committee recommends that federal government, in conjunction with the Council of Ministers of Education, encourage and support actions to reduce the drop-out rates among Aboriginal students, on-reserve or off-reserve, including the establishment of targets and time-lines, with regular reporting on progress.

RECOMMENDATION 20

The committee recommends that the federal government monitor and report on new post-secondary student aid programs, including comparisons with affordability and debt load results of the programs that have been replaced.

RECOMMENDATION 21

To redress the under-representation of low-income people from some groups, e.g., Aboriginal people and people with disabilities, among students in post-secondary education, the committee recommends that the federal government offer additional tax support for post-secondary education targeted to these students and their families.

RECOMMENDATION 22

The committee recommends that the federal government sustain strong financial support for adult and family literacy programs, with a special priority given to groups over-represented among high-school non-completers.

RECOMMENDATION 23

The committee recommends that federal and provincial governments collectively amend existing income security programs to provide secure funding to training participants for long enough periods to ensure opportunities for secure employment at adequate incomes.

RECOMMENDATION 24

The committee recommends that the federal government set aside a fixed percentage of training positions (to match the percentage established for federal employment equity targets) for persons with disabilities in all renewing and new labour market agreements.

RECOMMENDATION 25

The committee recommends that the federal government explicitly identify immigrants as a population to be targeted in training programs, including training to reduce language and other barriers to the labour market in all renewing and new labour market agreements.

RECOMMENDATION 26

In recognition of poverty's effect on health, the committee recommends that the federal government instruct its central agencies to allocate resources to prevent and address negative health outcomes associated with poverty and unemployment.

RECOMMENDATION 27

The committee recommends that the federal government work with provincial and territorial governments and appropriate other stakeholders to develop a national pharmacare program, building on progress underway in some provinces.

RECOMMENDATION 28

Recognizing the importance of local contexts with respect to identifying and implementing programs to reduce poverty, the committee recommends that federal policy initiatives seek and support local voluntary sector and municipal agencies as active partners in design and delivery of federal government initiatives at the community level.

RECOMMENDATION 29

To facilitate support for local approaches and solutions to complex social and economic problems, the committee recommends that the federal government explore and implement additional Urban Development Agreements among federal, provincial and municipal governments, in concert with community-identified leaders and priorities.

RECOMMENDATION 30

The committee recommends that the federal government establish a fund to allow groups over-represented among the persistently low-income to have legal representation in law reform cases with respect to their human rights.

RECOMMENDATION 31

In recognition of both Canadian obligations under international human rights law, and their importance in claiming access to appropriate programs and services, the committee recommends that the federal government explicitly cite international obligations ratified by Canada in any new federal legislation or legislative amendments relevant to poverty, housing and homelessness.

RECOMMENDATION 32

The committee recommends that the federal government analyze gender-based differences in benefits to men and women when designing and implementing new tax measures.

RECOMMENDATION 33

The committee recommends that the federal government increase the Guaranteed Income Supplement for seniors to ensure that economic households are not below the poverty line as defined by the low income cut-off levels, and that intergovernmental collaboration ensure that such increases do not result in the loss of eligibility for provincial/territorial subsidies or services for seniors.

RECOMMENDATION 34

Recognizing the important contribution the National Child Benefit (NCB) can make to reducing child poverty, the committee recommends that the NCB be raised, incrementally and predictably, to reach \$5,000 (in 2009 dollars) by 2012.

RECOMMENDATION 35

The committee recommends that the federal government commit to a schedule of longer term planned increases to the Working Income Tax Benefit to bring recipients at least to the LICO line.

RECOMMENDATION 36

The committee recommends that just as the federal government invests in "shovel-ready" physical infrastructure to combat recession with their provincial counterparts, so too should "shovel-ready" social infrastructure be targeted for investment, specifically housing, income security, and social agencies, whose ability to serve can be quickly enhanced through increased and accelerated investment in the Canada Social Transfer.

RECOMMENDATION 37

The committee recommends that the federal government provide sustained and adequate funding through the Affordable Housing Initiative to increase the supply of affordable housing.

RECOMMENDATION 38

The committee recommends that the federal government issue a White Paper on tax measures to support construction of rental housing in general and affordable rental housing in particular, including the donation of funds, lands or buildings for low-income housing provision.

RECOMMENDATION 39

The committee recommends that the federal government clarify the mandate of Canada Lands Corporation to favour use of surplus federal lands for development of affordable housing and to expedite planning processes to facilitate this use.

RECOMMENDATION 40

The committee recommends that the federal government support the work of local and provincial non-profit housing developers by making housing programs longer term to accommodate five-year development cycles and ten-year planning cycles, and to permit more effective planning at the local and provincial levels.

RECOMMENDATION 41

To assist tenants facing discrimination in housing, the committee recommends the explicit identification of civil legal aid as an element to be supported by the Canada Social Transfer.

RECOMMENDATION 42

The committee recommends that the federal government extend the Residential Rehabilitation Assistance Program as a permanent program, increase the budget allocations for this program, and amend eligibility requirements to take into account differential costs for repairs in different communities across Canada, and projects converting housing units for affordable rental accommodation.

RECOMMENDATION 43

The committee supports the use of rent supplements to provide faster access to affordable housing and recommends that the federal government, with provincial housing authorities, private landlords' associations and non-profit housing providers, assess the impact of portable housing allowances on rents.

RECOMMENDATION 44

The committee recommends that the federal government, in collaboration with provincial governments, representatives of municipal governments, First Nation organizations, and other housing providers, develop a national housing and homelessness strategy to include:

- priorities established by and for each provincial and territory with respect to meeting existing needs for affordable and secure housing;
- a 10-year commitment of funds from the federal government, to include similar commitments from provincial and territorial governments that will receive these funds;
- annual reporting on how the money is being spent, with particular attention to the number of people housed who could not afford to secure housing in the private market;
- a specific focus, with targets and funding commitments, with respect to meeting the needs for affordable housing for urban Aboriginal peoples;
- a simpler, more integrated application process for funds, cutting across programs related to housing funded at the federal level;
- the integration of the Homelessness Partnering Initiative, with an expanded mandate and budget to support combined local housing and homelessness plans and the initiatives identified in them; and
- a thorough evaluation at the end of the 10-year period to assess achievements and continuing gaps.

RECOMMENDATION 45

The committee recommends that federal funding focussed on homelessness be sustained until a combined strategy on housing and homelessness is developed to guide federal investment.

RECOMMENDATION 46

The committee recommends that the federal government, with provincial and territorial governments and health researchers across Canada, provide funding for physical health services for people who are homeless.

RECOMMENDATION 47

The committee recommends that the Homelessness Partnering Strategy be expanded to play a greater coordinating role within the federal government, engaging all departments and agencies with a mandate that includes housing and homelessness, especially for those groups over-represented among those in need.

RECOMMENDATION 48

The committee recommends that the federal government provide financial incentives to encourage communities already supported through the Homelessness Partnering Strategy to use a 10-year time horizon in adjusting and renewing their community plans.

RECOMMENDATION 49

The committee recommends that the federal government continue to provide direct funding for and continued support of related research and knowledge dissemination about a “housing first” approach to eliminating homelessness.

RECOMMENDATION 50

The committee recommends that the federal government, at the next meeting of the Federal-Provincial-Territorial Ministers of Labour, take a leadership role in encouraging a harmonization of provincial and territorial workers’ compensation programs.

RECOMMENDATION 51

The committee recognizes the importance of support services for persons with disabilities entering jobs, and that these supports are often lost when employment earnings begin. Therefore, the committee recommends that provincial and territorial governments extend these supports for up to 12 months following employment to persons with disabilities leaving social assistance, and that these governments negotiate with employers to provide these supports indefinitely for those earning low incomes.

RECOMMENDATION 52

The committee recommends that the Government make the Disability Tax Credit refundable.

RECOMMENDATION 53

The committee recommends that the federal government develop and implement a basic income guarantee at or above LICO for people with severe disabilities.

RECOMMENDATION 54

The committee recommends that provincial and territorial governments use the savings realized in social assistance spending with the introduction of the basic income guarantee for people with severe disabilities

to redesign and enhance delivery of disability supports to all persons with disabilities, regardless of the source of their incomes.

RECOMMENDATION 55

The committee recommends that the federal government sustain and increase the funding for the Opportunities Fund for persons with disabilities, with a clear mission to address barriers to the labour force.

RECOMMENDATION 56

The committee recommends that all provincial and territorial governments amend their social assistance legislation to exempt savings under the Disability Savings Plan from any asset depletion requirements with respect to qualifications for or benefits from social assistance and social services programs.

RECOMMENDATION 57

Until mainstream training programs provide training opportunities for persons with disabilities proportionate to their representation in the population, the committee recommends that the federal government extend and expand funding for such training through the Labour Market Agreements for Persons with Disabilities.

RECOMMENDATION 58

The committee recommends that federal government work with provincial governments and social housing providers to take the necessary steps to provide larger housing units to larger families.

RECOMMENDATION 59

The committee recommends that the federal government develop a tax credit for employers who hire newcomers for their first job in their field or area of expertise.

RECOMMENDATION 60

The committee recommends that the federal government reduce the immigration sponsorship period from 10 years to three years similar to the regulations pertaining to conjugal sponsorship, and make a commensurate reduction in the residency requirement for entitlement to a monthly pension under the *Old Age Security Act*.

RECOMMENDATION 61

The committee recommends that the federal government extend eligibility for the resettlement assistance program for refugees to two years for regular cases and to four years for joint assistance sponsorships.

RECOMMENDATION 62

The committee recommends that the federal government establish a repayment schedule and loan forgiveness program for travel loan repayment by government-sponsored refugees, that takes into account the time needed to integrate and the household income upon employment.

RECOMMENDATION 63

The committee recommends that the federal government accelerate its work with provincial governments and other relevant agencies to complete and implement a framework leading to the recognition of qualifications from other countries, and report annually to Parliament on its progress.

RECOMMENDATION 64

The committee recommends that the federal government support bridging programs, especially for immigrants with professional qualifications from their countries of origin, through immigrant settlement funds and agreements.

RECOMMENDATION 65

The committee recommends that the federal government provide on-going subsidies to off-reserve, non-profit Aboriginal housing providers for new and existing units to ensure increased supply of affordable housing.

RECOMMENDATION 66

The committee recommends that the Urban Aboriginal Strategy be used as a platform for greater investment and collaboration in addressing the poverty and housing problems facing urban Aboriginal peoples.

RECOMMENDATION 67

The committee recommends that the federal government continue and expand targeted funding and programming for training and employment supports for urban Aboriginal peoples, and their organizations, where appropriate.

RECOMMENDATION 68

The committee recommends that the federal government require an Aboriginal working group to identify priorities for urban Aboriginal people and designate funding for this purpose within all federal funding to communities to address housing and homelessness.

RECOMMENDATION 69

The committee recommends that the federal government review and revise grants and contributions reporting requirements among federal departments and agencies to enhance horizontal and vertical coordination of reporting and encourage multi-year funding among federal granting agencies, where problems that programs are addressing are persistent and longer term.

RECOMMENDATION 70

The committee recommends that the federal government recognize and stabilize the contribution of voluntary sector organizations with respect to poverty, housing and homelessness, by budgeting adequate support for these organizations to accomplish not only the delivery of government-funded services, but also the community-building activities that only this sector can provide.

RECOMMENDATION 71

The committee recommends that federal government use grants and contributions to fund community-based organizations to provide innovative solutions, to share innovation, and where appropriate to replicate successful community-based initiatives involved in poverty reduction, housing affordability, and supporting homeless people.

RECOMMENDATION 72

The committee recommends that federal and provincial governments, acting internally, bilaterally and/or multilaterally, review current policies and programs and new initiatives in the context of eliminating and avoiding both gaps and duplication, through a whole-of-government approach to poverty, housing and homelessness issues.

RECOMMENDATION 73

The committee recommends that the federal government continue and expand support to Statistics Canada for the collection, analysis and more affordable dissemination of data important to the evaluation and improvement of social programs with respect to poverty, housing and homelessness.

RECOMMENDATION 74

The committee recommends that the federal government continue to support knowledge exchange with respect to poverty, housing and homelessness.

II. SELECT RECOMMENDATIONS FROM *OPENING THE DOOR: REDUCING BARRIERS TO POST-SECONDARY EDUCATION IN CANADA*

RECOMMENDATION 3

The committee recommends that the federal government work with the Council of Ministers of Education, Canada, to improve the information about post-secondary education to Canadians, including primary and secondary school students and their parents, and that the information provided include the following:

- The costs and benefits of obtaining a post-secondary diploma or degree;
- The information about financial assistance, including eligibility criteria as well as the terms of loan repayment and repayment; and
- An overview of the complete range of educational programs available, including trade schools, apprenticeships, and college and university programs.

RECOMMENDATION 7

The committee recommends that the Government of Canada work with First Nations to improve educational outcomes for students on reserve, by building on actions that have proven successful such as concluding tripartite agreements, to ensure that supports for First Nations students, including on reserve school funding, focuses on the shared goal of improved educational outcomes.

RECOMMENDATION 8

The committee recommends that the federal government evaluate its aid to Aboriginal post-secondary programs and institutions, including skills training, and consult with organizations that represent Aboriginal and non-Aboriginal post-secondary institutions in order to determine whether or not the allocation to ISSP is adequate to develop a funding method for the Program that is based on the genuine financial needs of Aboriginal and non-Aboriginal post-secondary institutions.

RECOMMENDATION 9

The committee recommends that the 2% cap on funding increases for post-secondary education programs administered by Aboriginal Affairs and Northern Development Canada in effect since 1996-be reviewed immediately such that the funds allocated to the Post-Secondary Student Support Program reflect the real needs of Aboriginal Students and are administered through an open, transparent and fully accountable distribution mechanism.

RECOMMENDATION 10

The committee recommends that the federal government invite national Aboriginal organizations, Aboriginal student groups, and Aboriginal students to formally participate in an evaluation of the Post-Secondary Student Support Program through an advisory committee.

RECOMMENDATION 11

The committee recommends that the federal government consider ways to ensure Métis and non-status First Nations have access to post-secondary training, and include consideration of the creation of a national scholarship and bursary fund for Métis and for non-status First Nations.

II. SELECT RECOMMENDATION FROM *TIME FOR TRANSFORMATIVE CHANGE: A REVIEW OF THE 2004 CANADA HEALTH ACCORD*

RECOMMENDATION 19

That the federal, provincial, and territorial governments develop and implement a strategy for continuing care in Canada, which would integrate home-, facility-based long-term, respite and palliative-care services fully within health-care systems. The strategy would establish clear targets and indicators in relation to access, quality and integration of these services and would require governments to report regularly to Canadians on results.

APPENDIX C – WITNESSES

| | |
|--|---|
| Wednesday, February 2, 2011 | |
| As an individual | Fran Klodawsky, Associate Professor, Carleton University |
| Maytree Foundation | Ratna Omidvar, President |
| Thursday, February 3, 2011 | |
| Canada West Foundation | Robert Vineberg, Senior Fellow |
| Centre for Immigration Policy Reform | Martin Collacott, Spokesperson |
| Citizenship and Immigration Canada | Deborah Tunis, Director General, Integration |
| Federation of Canadian Municipalities | Ben Henderson, Chair, Standing Committee on Social-Economic Development |
| INSIGNIS Strategic Research Inc. | David Harris, Director |
| Statistics Canada | Garnett Picot, Senior Analyst, Social Analysis Division |
| Wednesday, February 9, 2011 | |
| As Individual | Zheng Wu, Professor of Sociology, University of Victoria Stephanie Gaudet, Associate Professor, Dept. of Sociology and Anthropology, University of Ottawa |
| City of Edmonton | John Reilly, Office of Diversity and Inclusion |
| Thursday, February 10, 2011 | |
| As an individual | Lori Wilkinson, Associate Professor, Dept. of Sociology, University of Manitoba |
| BC Construction Association | Manley McLachlan, President Randy Garon, Provincial Manager, Skilled Trades Employment Program |
| Center for Immigration Policy Reform | James Bissett, Member of the Advisory Board |
| Citizenship and Immigration Canada | Corinne Prince-St-Amant, Director General, Foreign Credential Referrals Office |
| Human Resources and Skills Development Canada | Jean-François LaRue, Director General, Labour Market Integration |

| | |
|--|--|
| Thursday, February 17, 2011 | |
| As an individual | Paul Bramadat, Director, Centre for Studies in Religion and Society, University of Victoria Kristopher Wells, Researcher, Institute for Sexual Minority Studies and Services, University of Alberta |
| Wednesday, March 2, 2011 | |
| Assembly of First Nations | Rick Simon, Regional Chief, Nova Scotia and Newfoundland |
| Congress of Aboriginal Peoples | Betty Ann Lavallée, National Chief Randy Martin, National Bilateral Director |
| Indian and Northern Affairs Canada | Allan MacDonald, Director General, Office of the Federal Interlocutor Denis Carignan, Director, Office of the Federal Interlocutor, Saskatchewan |
| Metis National Council | David Chartrand, Vice-President |
| Statistics Canada | Jane Badets, Director General, Census Subject Matter, Social and Demographic Statistics Branch Cathy Connors, Assistant Director, Social & Aboriginal Statistics |
| Wednesday, February 8, 2012 | |
| Congress of Aboriginal Peoples | Jerry Peltier, National Advisor Dwight Dorey, National Vice Chief Angela Mojak, National ASETS Advisor |
| City of Edmonton | Leona Carter, Director, Aboriginal Relations Office, Community Services |
| National Association of Friendship Centres | Jeffrey Cyr, Executive Director |
| Saskatoon Tribal Council | Larry Cachene, Chief, Yellow Quill First Nation |
| Wednesday, February 15, 2012 | |
| As individuals | Caroline Andrew, Director, Centre on Governance, University of Ottawa Dr. Sandeep Kumar Agrawal, Graduate Program Director, School of Urban and Regional Planning, Ryerson University |
| Canadian Council on Social Development | Peggy Taillon, President & CEO Katherine Scott, Vice-President, Research |
| Canadian Urban Transit Association | Alain Mercier, Board Member |

| | |
|--|--|
| Wednesday, March 7, 2012 | |
| Council of Canadians with Disabilities | Tony Dolan, Chairperson Vangelis, Nikias, Project Manager |
| International Institute for Child Rights and Development | Natasha Blanchet-Cohen, Assistant Professor, Applied Human Sciences |
| Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic | Avvy Go, Director |
| Seniors For Seniors | Peter Cook, President |
| Thursday, March 8, 2012 | |
| Canadian Association of Chiefs of Police | Dale McFee, President |
| Public Safety Canada | Daniel Sansfaçon, Director, Policy, Research and Evaluation, National Crime Prevention Centre |
| Statistics Canada | Julie McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics John Turner, Chief of Analysis, Canadian Centre for Justice Statistics Mia Dauvergne, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics |
| Canadian Resource Centre for Victims of Crime | Heidi Illingworth, Executive Director |
| Wednesday, March 14, 2012 | |
| As individuals | David Hulchanski, Professor and Associate Director, Cities Centre, University of Toronto Irvin Waller, Full Professor, Department of Criminology, University of Ottawa Ross Hastings, Professor, Department of Criminology, University of Ottawa |
| Federation of Canadian Municipalities | Karen Leibovici, First Vice-President |
| Wednesday, May 2, 2012 | |
| As individuals | Charles Beach, Professor of Economics, Department of Economics, Queen's University Miles Corak, Professor of Economics, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa |

APPENDIX D – PROMISING PRACTICES

Over the course of this study, the committee asked witnesses to identify practices that show the promise of advancing social inclusion and cohesion. These practices demonstrate some common characteristics, among them, collaboration among stakeholders, initiative and innovation, and a focus on local efforts that involve the participation of those who are themselves at risk of social exclusion. The following are among the practices reported by witnesses:

The City of Edmonton's Diversity Reviews

A major inclusion challenge involves the non-participation of excluded groups in decision-making bodies such as boards of directors and institutions. To counteract this form of exclusion, some municipalities conduct diversity audits of their voluntary bodies. This is done, for example, by the City of Edmonton which reviews its voluntary boards and commissions to evaluate the extent to which members of excluded groups are involved in membership. John Reilly of the City of Edmonton's office of Diversity and Inclusion testified that Edmonton "recognized that we want to do a better job of connecting with groups that are not necessarily represented on those boards and commission groups."⁵¹³

Centretown Citizens' Ottawa Corporation (CCOC), Ottawa

Professors Fran Klodawsky and Caroline Andrew identified the Centretown Citizens' Ottawa Corporation (CCOC) as a promising practice. The CCOC is a non-profit housing corporation that was formed in 1975 with \$500 in the bank. It now owns approximately 1,800 units located in more than 50 properties. The Corporation has a broad-based governance structure and encourages its tenants (who have mixed incomes, cultural backgrounds, and come from all age groups) to participate in its community structures. Its core principle is that everyone should have control over their housing.

The CCOC represents an illustration of the achievements that can result from an inclusive decision-making and planning process. It also serves as an example of one of the means that can be used in order to build bonding and bridging social capital, helping its residents and volunteers develop skills that are useful in numerous other arenas.⁵¹⁴

Social and Economic Immigrant Integration

During its hearings devoted to the social and economic inclusion of immigrants, the committee's witnesses identified many promising practices. The following sections present these examples arranged according to those that encourage social inclusion, social inclusion specific to immigrant women, and economic inclusion. The final section provides examples of initiatives that seek to accomplish both social and economic inclusion.

⁵¹³ Evidence, 9 February 2011, John Reilly, p. 31.

⁵¹⁴ Centretown Citizens' Ottawa Corporation <http://ccochohousing.org/>

Social Inclusion

The Thorncliffe Neighbourhood Office, Toronto (TNO)

TNO is a community based, multicultural centre. TNO provides a wide variety of programs and services including information and referral, a family violence program, women's counselling, settlement services and language training for newcomers, employment assistance, youth services and community information workshops and seminars. Professor Sandeep Kumar Agrawal told the committee that the "TNO has been very active in deciphering the needs and wants of the community. It has been able to deliver a number of programs geared towards women whose husbands may work elsewhere [---] or kids who need help with the English language..."⁵¹⁵

The Coalition of Community Health and Resource Centres, Ottawa (CCHRC)

The CCHRC is a coalition of 14 multi-service health and resource community centres in Ottawa. Coalition members recognize the importance of responding to diverse needs and of focusing attention on those in their communities who are most vulnerable and at risk. This promising practice was identified by Caroline Andrew, who told the committee that the Coalition has been "flexible about changing demographics and changing programs."⁵¹⁶

Multicultural Liaison Officer (MLO) Program, Ottawa

The MLO Program was pioneered by the Ottawa Community Immigrant Services Organization (OCISO) in 1991. The Program's objective is to address the settlement and integration needs of immigrant and refugee children and their families in local schools. Liaison Officers work with teachers, school administrators, children and parents to help them take the needs of immigrant and refugee children into account. The Program has now spread to all major Ontario cities and has won awards from Citizenship and Immigration Canada and the Canadian Council on Race Relations. Caroline Andrew testified that the MLO Program "was an Ottawa innovation saying we needed to couple specific workers who knew about immigration with the school system. It is now a very successful program going into both libraries and schools."⁵¹⁷

Immigrant Women

City for All Women, Ottawa

Professors Klodawsky and Andrew pointed to City for All Women, Ottawa as a promising practice. Professor Klodawsky indicated that City for all Women is a community-based group whose "aim is to strengthen the capacity of the full diversity of women and the City of Ottawa to

⁵¹⁵ Evidence, 8 March 2012, Sandeep Kumar Agrawal, p. 24: The Thorncliffe Neighbourhood Office, <http://www.thorncliffe.org/>

⁵¹⁶ Evidence, 8 March 2012, Caroline Andrew, p. 141; The Coalition of Health and Community Resource Centres, <http://www.coalitionottawa.ca/coalition/coalition-eng/default.asp>

⁵¹⁷ Evidence, 8 March 2012, Caroline Andrew, p. 30.

work in partnership to create a more inclusive city and promote gender equality In one of this organization's projects, women from a wide variety of backgrounds received training as focus group facilitators. One of their assignments was to lead group discussions about recreation programs within the city. As a result, city staff who was working to prepare a new recreation master plan were able to draw on insights from residents who had not previously been heard from on these matters.”⁵¹⁸

Provision of Child Support Services

Stéphanie Gaudet gave the example of the Mile-End neighbourhood in Montréal where a school at which child-care services are offered have been opened to immigrant women with children on Saturdays. She told the committee that:

“The decision was made to open the neighbourhood school on Saturday mornings, and the social stakeholders, social workers groups take care of the children. That enables the children to play, while the women cope with incredible obligations. The ones who work often have jobs with unusual schedules and very heavy family responsibilities. First, they have to be freed of their children and, second, offered a place where they can receive services, and they also have to be helped to understand the organizations in which they could get involved. That has to be done in their daily lives. It has to be much more informal in the sense that they will not necessarily go and get involved in political organizations or in the municipalities and so on; they do not necessarily have the time to do that. But I think this has to be done in actual life; opportunities have to be created where they can be helped, but with their children. Ultimately, child care is the barrier to engagement.”⁵¹⁹

Professor Gaudet identified schools as ideal locales for fostering greater social inclusion for immigrant women with children, an observation in which Mr. Reilly of the City of Edmonton concurred, particularly if childcare services are provided.

Economic Inclusion of Recent Immigrants

Witnesses identified the following examples of promising practices that promote the appropriate inclusion of immigrants in the Canadian economy at the municipal level:

Edmonton Region Immigrant Employment Council (ERIEC), Edmonton

John Reilly identified the Edmonton Region Immigrant Employment Council (ERIEC) as a promising practice. The Council, created by the City of Edmonton in cooperation with the

⁵¹⁸ *Evidence*, 2 February 2011, Fran Klodawsky; *Evidence*, 8 March 2012, Caroline Andrew, p. 19.

⁵¹⁹ *Evidence*, 9 February 2011, Stéphanie Gaudet

Edmonton Economic Development Corporation) works to ensure that immigrants are able to find jobs that match their education and work experience.⁵²⁰

City of Edmonton – Recruitment of Immigrants for City Jobs

Edmonton’s Human Resources Department operates immigrant internship and mentorship programs that have helped increase the number of recent immigrants working for the City and have helped newcomers find employment commensurate with their education and work experience.⁵²¹

The Association of Canadian Community Colleges (ACCC) – Canadian Immigrant Integration Program

The Association of Canadian Community Colleges (ACCC), with funding from the Government of Canada, has developed the Canadian Immigration Integration Program (CIIP). The CIIP prepares newcomers for economic integration in Canada prior to departure from their countries of origin. The Program began as a pilot project in 2007, and is now a three-year initiative being delivered during 2010. Deborah Tunis informed the committee that the “ACCC is working on attempts to do individual needs assessments and to be straight with newcomers overseas about some of the challenges they will face.”⁵²²

Assisting Local Leaders with Immigrant Employment Strategies (ALLIES)

Funded by the Maytree and J.W. McConnell Family Foundations, Assisting Local Leaders with Immigrant Employment Strategies, or ALLIES, supports local efforts in Canada to adapt and establish programs that advance appropriate employment for skilled immigrants. ALLIES brings together stakeholders to develop these programs and gives funding and other resources to immigrant employment councils that are led by local employers. The councils also include community organizations, post-secondary institutions, assessment service providers, labour, immigrant professional associations and representation from all three levels of government.⁵²³

Deborah Tunis, of Citizenship and Immigration Canada, identified ALLIES as a promising practice, stating that “Ms. Omidvar's work with ALLIES [...] with Immigrant Employment Strategies, to secure representation on boards is terrific work.”⁵²⁴

S.U.C.C.E.S.S. - Active Engagement and Integration Project, Vancouver

The Active Engagement and Integration Project is the first overseas project from S.U.C.C.E.S.S. With funding from Citizenship and Immigration Canada, the project supports the

⁵²⁰ Evidence, 9 February 2011, John Reilly; Edmonton Regional Immigrant Employment Council, <http://www.eriec.ca/>

⁵²¹ City of Edmonton, Human Resources, http://www.edmonton.ca/city_government/city_organization/human-resources.aspx

⁵²² Evidence, 3 February 2011, Deborah Tunis; Canadian Association of Community Colleges, Canadian Immigration Integration Program, <http://www.newcomersuccess.ca/index.php/en/about-ciip>

⁵²³ Assisting Local Leaders with Immigrant Employment Strategies (ALLIES), <http://maytree.com/integration/allies>

⁵²⁴ Evidence, 3 February 2011, Deborah Tunis

settlement, adaptation and integration of skilled workers, members of the family class, and live-in caregivers from South Korea and Taiwan into Canadian Society. The project includes pre-departure services such as group orientation, workshops, and active engagement case management. Client resources include: a support line, referrals, a resource centre, and a virtual resource centre. After clients have attended orientation sessions prior to their departure for Canada, they are given links to workshops on topics such as labour market employment, foreign credential recognition, health and medical services, and education and training they may need to bring their employment skills up to Canadian requirements.

Debora Tunis indicated that Citizenship and Immigration Canada has “funded SUCCESS for the last three years and have committed to funding for 2011-12. The preliminary things I have been seeing are very promising in terms of getting the settlement service providers in Canada connected and understanding the needs of newcomers before they arrive.”⁵²⁵

The Toronto Region Immigrant Employment Council (TRIEC), Toronto

John Reilly identified the Toronto Regional Immigrant Employment Council as a promising practice. TRIEC helps develop relationships amongst major corporate leaders and public institutions where there is a need for highly educated and highly skilled workers. Then it begins to develop intelligence and research work on the kinds of labour force opportunities we have, in terms of the people living in the city.

Toronto Regional Immigrant Employment Council – Mentoring Partnership

Mr. Reilly identified the Mentoring Partnership, a program delivered by the Toronto Region Immigrant Employment Council, as an example of a promising practice. The Mentoring Partnership brings together recent skilled immigrants and established professionals in occupation-specific mentoring relationships.

Now operating for over five years in the Greater Toronto Region, the Mentoring Partnership has facilitated over 5,000 mentoring relationships between skilled immigrants and established Canadian professionals. Since the launch of the program, over 50 organizations have offered The Mentoring Partnership to their staff as an opportunity to enhance their leadership and coaching competencies, and develop their cross-cultural skills.

The Skilled Trades Employment Program (STEP), British Columbia

Mr. Randy Garon, Provincial Manger of the Skilled Trades Employment Program, and Mr. Manley McLachlan, President of the British Columbia Construction Association, provided the committee with details of the STEP (the Program) initiative. In 2006, the Canadian Construction Sector Council (CSC) and the British Columbia Construction Association (BCCA) created the Immigrant Skills Training Employment Program (ISTEP) as a pilot with funding from the federal government’s Foreign Credential Recognition (FCR) Program. ISTEP was aimed at skilled immigrants who were seen as an underutilized and underrepresented labour pool that

⁵²⁵ *Ibid.*; S.U.C.C.E.S.S. Active Engagement and Integration Project, <http://aeip.successbc.ca/>

would help resolve the labour shortages that existed in the B.C. construction industry in 2006. ISTEP used job coaches, or Trade Employment Specialists, with experience in construction trades and who knew what employers were looking for. The coaches would then locate, screen, and perform trades assessments on potential employees, whom they would either place in jobs or refer to other agencies for additional training. Once an immigrant was placed in a job, the coach would continue to act as a liaison between employee and employer. The Program operated between 2006 and 2010, achieving 4,962 points of contact with employers and finding construction employment for 1,051 immigrants. ISTEP has since become the Skilled Trades Employment Program which operates under a provincial Labour Market Agreement. Mr. McLachlan testified that the Program is a “fully expandable model that can be expanded incrementally into existing infrastructure, without duplicating overhead costs for expansion.”⁵²⁶

Social and Economic Inclusion of Immigrants

Frequently, measures to facilitate the inclusion of recent immigrants accomplish both goals of achieving better social and economic integration. The City of Edmonton is one of the leaders in this respect.

Multicultural Health Brokers Co-operative Ltd., Edmonton

The Multicultural Health Brokers Cooperative Ltd is a group of 54 health brokers that represent 22 cultural and linguistic communities in Edmonton and serves 2,000 families in Edmonton yearly. The brokers own the Cooperative and assist their clients in making connections with Canada’s health, social services, education, justice, immigration and employment support systems.

Mr. Reilly told the committee that the Co-operative “was originally designed to help support immigrant access to the health sector, but they now provide supportive access to all kinds of different projects and programs.” Mr. Reilly indicated, in addition, that this co-operative is the kind of non-profit organization that could provide specialized support to immigrant women with children.⁵²⁷

Initiatives by the City Edmonton

The City of Edmonton determined that immigration and settlement was a strategic priority in 2005.⁵²⁸ In 2007, the city adopted an Immigration and Settlement Policy to provide guidance to its departments and to serve as the basis for collaborative work with community organizations. The city has established an Office of Diversity and Inclusion and tasked it with creating programs to attract and retain immigrants. The Office has as its goals to:

- a) Have a workforce broadly reflective of the community;

⁵²⁶ Evidence, 10 February 2011, Manley McLachlan; The Skilled Trades and Employment Program (STEP), <http://www.stepbc.ca/>

⁵²⁷ Evidence, 9 February 2011, John Reilly; Multicultural Health Brokers Co-op, <http://mchb.org/>

⁵²⁸ John Reilly, *Municipal Roles in Immigrant Integration: The Edmonton Experience*, 2009. http://canada.metropolis.net/publications/odc09_pdfs/JohnReilly_ODC09.pdf John.reilly@edmonton.ca

- b) Identify and address barriers within organizational systems;
- c) Attract and retain a talented workforce skilled at working in an inclusive and respectful manner with one another and the community; and
- d) Create processes, policies plans, practices programs and services that meet the diverse needs of those [the City] serves.⁵²⁹

Programs implemented by the City include:

- a) a grants and space rental subsidy to support groups for newly arrived immigrants;
- b) an Immigrant Internship Program⁵³⁰;
- c) the publication of a newcomer guide to services; and
- d) a recognition program that honours immigrant contributions to the economic, social and cultural life of the city.⁵³¹

The City has worked with the Edmonton Economic Development Corporation (EEDC), local employers and others in the community to create the Edmonton Region Immigrant Employment Council (ERIEC) in 2008.⁵³²

Edmonton has also added municipal staff to support capacity-building with immigrant and refugee groups and engage in policy and program planning.⁵³³ In addition, the City has developed a detailed Diversity and Inclusion Framework and Implementation Plan to guide the development of a diverse and inclusive workforce in its own departments. Besides drawing upon the talent and experience of recent immigrants, the goal of the plan is to create a workplace that is representative and reflective of the communities served by the City.

John Reilly identified several initiatives taken by Edmonton to “support the social, economic and political integration of immigrants.” He indicated that these efforts are paying off: “The number of immigrants choosing Edmonton as their destination city is increasing, and feedback from our immigrant communities shows that these communities have a deep appreciation for the engagement that [the City is] providing at the community level.”⁵³⁴ Initiatives mentioned by Mr. Reilly included:

⁵²⁹ City of Edmonton, Office of Diversity and Inclusion,

http://www.edmonton.ca/city_government/city_organization/office-of-diversity-and-inclusion.aspx.

⁵³⁰ John Reilly indicates that the human resource consultant hired by the City to create a workforce more reflective of the population has hosted eight interns in Edmonton’s Human Resources Branch and Transportation Department. Several interns now have permanent positions with the City. Reilly, 2009, p. 157.

⁵³¹ Federation of Canadian Municipalities, 2009, p. 15.

⁵³² John Reilly, *Municipal Roles in Immigrant Integration: The Edmonton Experience* 2009, p. 157.

⁵³³ Federation of Canadian Municipalities, 2009, p. 15.

⁵³⁴ *Evidence*, 9 February 2011, John Reilly

Immigration and Settlement Policy

The first of its kind in Canada, the City of Edmonton's Immigration and Settlement Policy draws on best practices already in place in Toronto and has influenced the creation of a similar policy in Calgary (Welcoming Community Policy).⁵³⁵

Move to Edmonton Website

Edmonton Economic Development Corporation's "Move to Edmonton" website has attracted over one hundred thousand visitors in its first year of operation.⁵³⁶ The site provides information on educational and employment opportunities in Edmonton and first hand accounts by people who have moved to the city. Maps of the city, videos, and contact information are also included.

City of Edmonton – Immigrant and Settlement Community Gatherings

Every two years, the City of Edmonton hosts an Immigration and Settlement Community Gathering which brings together more than 150 participants. Mr. Reilly told the committee that the Gatherings are a consistent forum where immigrants become familiar with City services and provide feedback on how to improve and make City services more available and accessible. He labeled this initiative as the "most successful" of all of the measures taken by Edmonton. According to Mr. Reilly, the City

"made a clear commitment in the ethno-cultural and immigrant groups we engaged with in the early going who asked for some kind of ongoing way to connect with the city's administration and with our political leaders. That is why we developed our Immigration and Settlement Community Gatherings."⁵³⁷

The Newcomers' Guide

The City of Edmonton publishes a 32-page Newcomers Guide in nine languages with information relevant to recent immigrants, and operates the Citizen and New Arrival Information Centre at City Hall. The Centre and the City's 3-1-1 information service provide a telephone based language interpretation line that can provide service in more than 170 languages and our libraries are emerging as important hubs where newcomers seek information on their new homes.⁵³⁸

⁵³⁵ City of Edmonton, Immigration and Settlement Policy, http://www.calgary.ca/docgallery/bu/cityclerks/council_policies/csps034.pdf

⁵³⁶ City of Edmonton, Move to Edmonton, website: <http://www.edmonton.com/moving-to-edmonton.aspx>

⁵³⁷ Evidence, 9 February 2011, John Reilly; City of Edmonton, Immigrant Settlement Community Gatherings, http://sohi.ca/events/details/immigration_and_settlement_community_gathering/

⁵³⁸ City of Edmonton, *Newcomer's Guide*, http://www.edmonton.ca/for_residents/programs/newcomers-guide.aspx

Visible Minorities

John Reilly identified a practice that helps combat and reduce discrimination and racism directed towards members of Canada's visible minority communities.

Canadian Coalition of Municipalities against Racism and Discrimination/ Racism Free Edmonton

As Jean-Claude Icart, Micheline Labelle, and Rachad Antonius observe, cities and metropolises in Canada and other countries “have clearly sensed a need to develop their own policies” to combat the inequalities, racism, and discrimination that can often accompany growing diversity.⁵³⁹

The City of Edmonton is a member of the Canadian Coalition of Municipalities against Racism and Discrimination and implemented the Racism Free Edmonton initiative, a partnership of 14 institutions and organizations working toward the elimination of racism and creation of a more culturally inclusive city. The City receives federal support for this initiative through Citizenship and Immigration Canada. Mr. Reilly told the committee that

“[t]he Racism Free Edmonton partners’ commitment to creating full inclusion of all of the city’s multicultural communities has helped stimulate an important dialogue among immigrants and First Nations, Métis, Inuit and other non-status Aboriginal people about the impacts of racism on their respective communities.”⁵⁴⁰

The Canadian Coalition of Municipalities against Racism and Discrimination (CMARD) has over 42 member cities and municipalities. The Coalition is an initiative launched in 2007 by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) and is part of an international commission, also formed by UNESCO. The Canadian Coalition receives support from the Federation of Canadian Municipalities as well as the Canadian Race Relations Foundation, the National Association of Friendship Centres, and several provincial human rights commissions.⁵⁴¹

Religious Minorities

Teaching Ethics and Religious Culture in Quebec Schools

Following several years of consultation with teachers, academic experts, and parents, and field testing in five elementary and three secondary schools, Québec’s Ministère de l’Éducation, du Loisir et du Sport introduced a mandatory Ethics and Religious Culture Program into all elementary and secondary schools in the province. Under the Course, students are encouraged to

⁵³⁹ Jean-Claude Icart, Micheline Labelle, and Rachad Antonius, *Indicators for evaluating municipal policies aimed at fighting racism and discrimination*, Centre for Research on Immigration, Ethnicity and Citizenship, Université du Québec à Montréal, February 2005, p. 1, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001496/149624e.pdf>.

⁵⁴⁰ *Evidence*, 10 February 2011, John Reilly, p. 8; Racism Free Edmonton, <http://racismfreedmonton.ca/>

⁵⁴¹ Alberta Human Rights Commission, “Coalition of Municipalities against Racism and Discrimination,” <http://www.albertahumanrights.ab.ca/about/partnerships/CMARD.asp>

“understand the phenomenon of religion by practicing, in a spirit of openness, dialogue that is oriented toward contributing to community life.”⁵⁴² Dr. Bramadat identified this Course as a promising practice, telling the committee that it:

“is an illustration of open secularism because Quebec has many concerns about religious diversity in the public arena, especially in the official context of the public arena; yet it is the province, the culture, the nation, if you will, that has adopted the most interesting, rigorous, experimental approach to dealing with what I would call the real problem of religious illiteracy, and it is a real problem.”⁵⁴³

Aboriginal Canadians

Economic Inclusion and Business Development

The Canadian Council for Aboriginal Business (CCAB)

Dwight Dorey told the committee that the CCAB has “a large membership of successful Aboriginal businesses [...] they provide a role model to young entrepreneurs for all the Aboriginal communities, and it is one that they are having [...] some success with.”⁵⁴⁴ The CCAB brings together businesspeople from the Aboriginal and non-Aboriginal communities to share and enhance mutual knowledge of effective business practices.

Service Delivery

The Yellow Quill First Nation

The Yellow Quill First Nation, part of the Saskatoon Tribal Council, has opened offices in Regina where it is dealing with a range of issues. Larry Cachene, Chief of the Yellow Quill First Nation, stated that “[W]e need to start engaging our Aboriginal people in the city to take part in learning and training that is available....” He added that Yellow Quill is “fortunate with social workers that are coming from our community that are helping in our urban office development.”⁵⁴⁵ The committee believes that this is an excellent example of Aboriginal Canadians relying on their own initiative and resources to develop community reliance and is therefore identifying it as a promising practice that warrants emulation.

Municipal Governments

“Assimilation is not something we try to do. We try to integrate.”⁵⁴⁶

⁵⁴² Québec, Ministère de l'Éducation, du Loisir, et du Sport, “Ethics and Religious Culture,” https://www7.mels.gouv.qc.ca/DC/ECR/primaire/index_en.php?page=pres

⁵⁴³ *Ibid.*, p. 19.

⁵⁴⁴ *Evidence*, 2 February 2012, Dwight Dorey

⁵⁴⁵ *Evidence*, 2 February 2012, Larry Cachene.

⁵⁴⁶ *Evidence*, 9 February 2012, Leona Carter

City of Edmonton Initiatives

The City of Edmonton is engaged in a number of promising practices that have, as their goal, better social and economic inclusion for its Aboriginal citizens. Prior to the mid-1990s there was limited municipal engagement with Edmonton's Aboriginal peoples. In the mid-1990s, Edmonton City Council appointed the first Edmonton urban Aboriginal affairs committee. Leona Carter testified that

“[t]his strong commitment from our elected officials continues through our mayor and council today. This commitment led to a collaborative initiative to engage the Aboriginal community in a meaningful dialogue process and subsequent groundbreaking relationship building and new ways of working together.”⁵⁴⁷

The City of Edmonton's commitment to working with the Aboriginal community is embodied in a declaration by the City Council, Strengthening Relationships between the City of Edmonton and the Urban Aboriginal Peoples Agreement issued in 2006, which was used as the basis for the City's Urban Aboriginal Accord.⁵⁴⁸ Subsequently, the City has established a human resources Aboriginal outreach consultant position, a tripartite Aboriginal workforce participation initiative, and an Aboriginal Relations Office, the first municipality in Canada to have such an office. Edmonton has included indigenous concepts in the city's strategic plans, The Way Ahead of 2009,⁵⁴⁹ and The Way We Live, the City's 10-year strategic plan that focuses on the municipal government's role in creating and fostering a diverse and inclusive city.⁵⁵⁰ According to testimony from Leona Carter

“The city's administration priorities include improved relationships with the Aboriginal community, improved hiring and retention of Aboriginal people in the city workforce, improved delivery of city mandated services to Aboriginal people and supportive community development initiatives, supportive council-appointed Edmonton Aboriginal Affairs Committee and supportive councils of Aboriginal initiatives.”⁵⁵¹

Ms. Carter emphasized the importance of collaborative and cooperative efforts between the City, Aboriginal groups and other levels of government in bringing about successful social and economic inclusion for Edmonton's Aboriginal citizens. She told the committee that the City has “worked closely, and we think well, with administration counterparts in both Alberta Aboriginal

⁵⁴⁷ Evidence, 9 February 2012, Leona Carter.

⁵⁴⁸ City of Edmonton, *Edmonton Urban Aboriginal Accord*, http://www.edmonton.ca/city_government/documents/UrbanAboriginalAccord.pdf

⁵⁴⁹ City of Edmonton, *The Way Ahead: City of Edmonton Strategic Plan 2009-2015* (updated 2011), http://www.edmonton.ca/city_government/city_vision_and_strategic_plan/the-way-ahead.aspx

⁵⁵⁰ City of Edmonton, *The Way We Live: Edmonton's People Plan*, http://www.edmonton.ca/city_government/city_vision_and_strategic_plan/the-way-we-live.aspx

⁵⁵¹ Evidence, 9 February 2012, Leona Carter.

relations and the Office of the Federal Interlocutor.”⁵⁵² She also pointed to the UAS as an important element in the work the City is doing with Aboriginal people living there, stating that

“The Urban Aboriginal Strategy on community consultations, joint planning, collaborations with the Aboriginal community and collaborations with governments with the Aboriginal community and collaborations of governments with the community on issues of the magnitude experienced by the Aboriginal community is fundamental to making progress.”⁵⁵³

Relationships between the City of Edmonton and Aboriginal peoples continue to grow. In 2007 and in 2011, Edmonton hosted the National Aboriginal Achievement Awards. And on 6 July 2012, the City entered into a formal agreement with the Confederacy of Treaty No. 6 First Nations under a Memorandum of Cooperation and Dialogue designed to strengthen the City’s working relations with First Nations within, and in proximity to, its municipal boundaries.⁵⁵⁴

Flying Eagle Program

The Flying Eagle Program is provided free of charge by the City of Edmonton to children aged 6-12 at the city’s parks and recreation facilities. The Program teaches children about Aboriginal culture and heritage. Karen Leibovici, Edmonton City Counselor and former Vice-President of the Federation of Canadian Municipalities told the committee that the Flying Eagle Program “focuses on leadership, recreation and communities’ service.”⁵⁵⁵

Canadian Youth

“...engagement sustains promising practices. [...] engagement is a shift and a different way of working with youth because we often see youth as being a problem that you need to fix, especially marginalized youth, as being victims. However, when you take the view that youth have views – they have gone through these experiences; they have been on the streets; adults cannot speak on their behalf – you are taking on more of an engagement approach. It is a paradigm shift because we are not used to working with youth that way.”⁵⁵⁶

Professor Blanchet-Cohen identified several promising practices for promoting greater youth inclusion and involvement. These included:

⁵⁵² *Ibid.*

⁵⁵³ *Ibid.*

⁵⁵⁴ The City of Edmonton, “Historic Agreement Between the Confederacy of Treaty No. 6 First Nations and City of Edmonton,” 06 July 2012, http://www.edmonton.ca/city_government/news/2012/historic-agreement-between-the-confederacy-of-treaty-no-6-first-nations.aspx

⁵⁵⁵ *Evidence*, 15 March 2012, Karen Leibovici, p. 2: The Flying Eagle Program, http://www.edmonton.ca/for_residents/programs/flying-eagle-program.aspx.

⁵⁵⁶ *Ibid.*

City of Victoria Youth Council, Legal Literacy Project

In 2007, following consultations with local youth, the City of Victoria Youth Council (CVYC) found that many young people did not understand their rights and the youth justice system and that the relationship between youth and the city's police were suffering as a result. In response, the CVYC worked with the University of Victoria to create a participatory research project, the Youth Legal Literacy Team. Professor Blanchet-Cohen told the committee that the youth "work with police to create practical guidelines for homeless youth to understand their rights and responsibilities when stopped by the police. The pocket-sized pamphlets produced by the project have been largely distributed. It is small but helpful."⁵⁵⁷

YouthScape Project, Béluga, Rivière-des-Prairies

Béluga is a project in which adults and young people work together to create a shared vision for their neighborhood. It aims to support young people in "developing their capacity as significant contributors to building a more resilient community." The project brings together "...several mainstream institutions connected to YouthScape, including schools, a library and a local cultural center, have experimented with forms of youth decision making to be more inclusive of the cultural diversity among youth. The trust developed through successful youth-led projects has reduced racial and intergenerational tensions in the neighborhood."⁵⁵⁸

Environmental Youth Alliance, Vancouver

The Environmental Youth Alliance (EYA) seeks to engage youth in positive change to improve community and environmental health. The EYA involves children and youth in five programs, multiple community projects and a volunteer program. In 1991 EYA received non-profit status and in 1993 began to engage youth in issues involving urban living. By 2011, EYA had reached over 300,000 young people through workshops, training, and community volunteerism.⁵⁵⁹

Apathy is Boring

Apathy is Boring was conceived in 2004 by three young adults – a dance choreographer, a filmmaker, and a photographer/graphic designer --who were concerned that Canadian youth were becoming disengaged from the democratic process. Apathy is Boring, a non-partisan initiative, began with a 'Get out the Youth Vote' project for the 2004 federal General Election. It has since used art and technology to educate youth about democracy, increase youth voting rates, and increase youth engagement in their communities. Apathy is Boring has received support from Heritage Canada and Telefilm Canada.⁵⁶⁰

⁵⁵⁷ *Ibid.*, p. 46; City of Victoria Youth Council Campaign for Legal Literacy, http://youthcoreprogram.ca/?action=spark_projects&spark_id=48

⁵⁵⁸ *Ibid.*; YouthScape Project Béluga, Rivière-des-Prairies, http://www.youthscape.ca/Communities_Montreal.html

⁵⁵⁹ *Evidence*, 8 March 2012, Natasha Blanchet-Cohen; Environmental Youth Alliance, <http://www.eya.ca/splash.php>

⁵⁶⁰ *Ibid.*; Apathy is Boring, <http://www.apathyisboring.com/en>

Canadian Seniors

“In our Toronto office alone, we get 100 to 150 people a week, aged 50 plus, calling looking for work.”⁵⁶¹

Two initiatives, both developed by Peter Cook, impressed the committee as being promising practices with regard to bringing seniors in from the margins and engaging them in useful and productive ways that benefit not only seniors, but the communities in which they live.

Seniors for Business

Seniors for Business, founded by Mr. Cook in 1989, finds white collar jobs for seniors over 50. Mr. Cook told the committee that as of March 2012, Seniors for Business has “eight offices, and we are a multimillion dollar business.”⁵⁶² In further testimony, Mr. Cook added that Seniors for Business employs

“about 1,000 junior seniors [...] There are engineers and chartered accountants...They are from different walks of life. They are at home. They are bored to tears. They want something to do. [...] I want to expand and employ more people. It is a win-win-win. Junior seniors have something to do, the senior seniors are looked after and in the middle is our business.”⁵⁶³

Seniors for Seniors

Seniors for Seniors was established by Peter Cook in 1985 to engage younger seniors (50 years of age and older) in providing a variety of services for older seniors (60 years of age and older), many of whom experience mobility problems. Services offered include home cleaning, companionship, drivers, yard work and lawn care, house sitting, and overnight care. Since 1985, Seniors-for-Seniors has branched out from its original Toronto location and now has branches in nine centres, including Halifax and Truro, Nova Scotia. Each office is independently owned and operated.⁵⁶⁴

Sexual Minorities

Edmonton Police Services’ Outreach Activities Community Liaison Committees

Kristopher Wells, a current member of the City of Edmonton’s Police Chief’s Community Advisory Council, identified a number of initiatives undertaken by the Edmonton Police Services to reach out and build relationships with the city’s minority communities, including the LGBT community.

Mr. Wells pointed to the Edmonton Police Services’ Community Liaison Committees as a means of facilitating the social inclusion of diverse groups. The Sexual Minorities Liaison Committee (SMLC) is one of such committees, and has worked with the Edmonton Police

⁵⁶¹ *Evidence*, 8 March 2012, Peter Cook.

⁵⁶² *Ibid.*

⁵⁶³ *Ibid.*, Peter Cook.

⁵⁶⁴ Seniors for Seniors, <http://www.seniors4seniors.ca/>

Service since 1992 to promote public safety and security needs of Edmonton's LGBT community. The SMLC treats all inquiries with confidentiality and has created a Facebook page to facilitate communication. The committee assists members of that community to report crimes against them, and to get police support and service.⁵⁶⁵

Edmonton Police Service Hate Crimes Unit

Mr. Wells told the committee that the Edmonton Police Service “has established a hate crimes unit, one of the few specialized units in Canada, and the police service has targeted working with minority communities.”⁵⁶⁶ The Hate Crime Unit promotes human rights, safety, security and inclusiveness and works to build sustainable partnerships with communities to build trust and prevent hate crimes from occurring. The Unit produces hate crimes brochures in Chinese, French, Hindi and Punjabi. It also works closely with the Police Service's Sexual Minorities Liaison Committee (see above).

Edmonton Police Service's Unit on Diversity, Equity and Human Rights

The Edmonton Police Service has created a specialized unit on diversity, equity and human rights. The Edmonton Police Service's Chief's Committee has given the Unit the task of assisting the Edmonton Police Service in achieving its vision of a safe and vibrant city, created in partnership with the community through innovative and responsive policing. The Unit focuses on education and professional development for the Edmonton Police Service, community development, and fair, equitable and inclusive workplace practices.⁵⁶⁷

Alberta Teachers' Association Diversity, Equity and Human Rights Committee

The Alberta Teachers' Association's Diversity, Equity and Human Rights Committee promotes diversity, equity and human rights in Alberta's schools. The Diversity, Equity and Human Rights Committee has subcommittees on sexual orientation and gender identity, as well as on Aboriginal education, intercultural education, and gender equity.

Mr. Wells told the committee that “[i]f people know other gays or lesbians chances are those people will become more accepting and inclusive of them.”⁵⁶⁸ The Alberta Teachers' Association supports the establishment of gay/straight alliance groups in schools to create awareness, and offers workshops on a range of diversity issues, including bullying and cyber bullying, and sexual orientation and gender identity.

⁵⁶⁵ Edmonton Police Service, Sexual Minorities Liaison Committee, <http://www.edmontonpolice.ca/AboutEPS/CommunityInitiatives/ChiefsCAC/SMLC.aspx>; also: <http://www.edmontonpolice.ca/~media/EPS%20External/Files/CAC/Brochure%20%20%20SMLC%20%202011.ashx>

⁵⁶⁶ *Ibid.*, p. 28; Edmonton Police Service Hate Crime Unit:

<http://www.edmontonpolice.ca/CommunityPolicing/OrganizedCrime/HateBiasCrime.aspx>

⁵⁶⁷ Edmonton Police Service, Equity, Diversity and Human Rights, <http://www.edmontonpolice.ca/edhr>

⁵⁶⁸ *Evidence*, 17 February 2011, Kristopher Wells.

Engaging partners from other sectors is a key to fostering successful efforts to bring marginalized groups into the mainstream. As Mr. Wells indicated about initiatives taken in Edmonton to include sexual minority youth, “[w]e have created those programs largely with the success of community partners. This partnership has been important to us.”⁵⁶⁹ Mr. Wells pointed to the Diversity, Equity and Human Rights Committee as an example of working with those directly affected apart from teachers, school boards, students and parents and bringing about the participation of corporate citizens in its activities.⁵⁷⁰

Camp FYrefly

“Instead of looking at these youth, our big focus is being ‘at risk,’ such as what would happen if we looked at them as fundamentally being ‘at promise.’ How would the questions change if we changed the foundation or lens? Recognizing that every young person out there has inherent talents and gifts to give to a community, our job is to help find ways for them to bring those gifts forward.”⁵⁷¹

Camp FYrefly is a four-day summer leadership camp and resiliency-building program in Edmonton Alberta for approximately 50 sexual minority youth from across Canada. Youth attending the camp return to their communities with capacity-building skills. The upper-case ‘Y’ represents an acronym – fostering Youth, resiliency, energy, fun, and leadership.⁵⁷² The camp is in its 9th year and has expanded to Saskatchewan with plans to expand to Southern Alberta and Ontario in the future. Kristopher Wells explained that following attendance at the camp, youth know that they are not alone when they go back to their communities and that there is a “network of support out there that they could always reach back into.”⁵⁷³

City of Edmonton Sexual Minority Youth Intervention and Outreach Project

In 2008, the City of Edmonton, the United Way and the Edmonton Community Foundation jointly funded the Institute for Sexual Minority Studies and Services to develop a multi-year, sexual minority youth intervention and community outreach project. The project has three major goals: to engage an outreach worker, to support Edmonton’s Youth Understanding Youth (a volunteer grassroots community organization that provides social and support services to LGBT

⁵⁶⁹ *Ibid.*

⁵⁷⁰ The Alberta Teachers’ Association, Diversity, Equity and Human Rights Committee, <http://www.teachers.ab.ca/For%20Members/Professional%20Development/Diversity%20and%20Human%20Rights/Pages/Index.aspx>

⁵⁷¹ *Evidence*, 17 February 2011, Kristopher Wells.

⁵⁷² *Ibid.*

⁵⁷³ *Ibid.*; Camp FYrefly, <http://www.fyrefly.ualberta.ca/>

youth), and to develop a sexual-minority youth needs assessment and mentorship project in partnership with Big Brothers and Big Sisters Society of Edmonton.⁵⁷⁴

Safer Communities

During the committee's hearings on building safer communities, witnesses offered the following examples of promising practices:

Programme de suivi intensif de Montréal – Gangs de rue

The Programme de suivi intensif de Montréal – Gangs de rue is supported by the National Crime Prevention Centre with total funding of \$7.4 million over five years. The program is a multidisciplinary effort that involves the coordination of various service providers with the goal of reducing gang delinquency among 15 – 25 year olds. It integrates prevention, crime suppression and intervention approaches and is delivered by the Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire in partnership with the Québec Ministry of Public Safety, the City of Montréal, the Direction of Public Prosecution Service of Québec, the City of Montréal Police Service, and Québec Correctional Services. Family involvement is integral to the program and the youth, family, and project staff meets three to four times weekly. Program participants spend 20 to 40 hours per week in activities related to the program, including school, professional training, employment skills development, job searching, volunteer work and recreational activities.⁵⁷⁵

Mr. Sansfaçon indicated that, working together, various service providers involved in the Program had managed to overcome privacy concerns using memoranda of understanding and protocols in order to share information with one another. He told the committee that "...because they work together, they are capable of being effective and efficient in delivering the interventions that are needed to the right people and at the right time." He added that under initiatives such as this "[y]ou wrap the services around these vulnerable populations and provide the right intervention at the right time [thereby] increasing the chances of being successful."⁵⁷⁶

Prince Albert Regional Intersectoral Committee (Hub Program), Prince Albert, Saskatchewan

The Hub Program is a partnership between service providers including representation from federal and provincial agencies, local police service, First Nations, and schools with the goal of providing social service delivery through collaboration.⁵⁷⁷

⁵⁷⁴ Institute for Sexual Minority Studies and Services, "Sexual-Minority Youth Intervention and Community Outreach Project," <http://www.ismss.ualberta.ca/youthoutreach.htm>

⁵⁷⁵ Public Safety Canada, "Programme de suivi intensif de Montréal – Gangs de rue," <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/cp/ythgng/cpa03-gdr-eng.aspx>

⁵⁷⁶ *Evidence*, 8 March 2012, Daniel Sansfaçon.

⁵⁷⁷ Prince Albert Regional Intersectoral Committee, <http://www.srsd119.ca/ric/>

Stop Now and Plan (SNAP), Toronto, Ontario

Toronto. SNAP is a strategy that was initially developed in Toronto in 1970 as a means of curbing aggressive and disruptive classroom behaviour that could eventually lead to future contact with the police. The strategy works with parents and children 12 years old and younger to help them regulate and channel angry feelings. SNAP is now being used by over 90 organizations in Canada, the United States, and Australia.⁵⁷⁸

REACH Program, Edmonton, Alberta

REACH Edmonton Council of Safe Communities is a community-based initiative made up of 83 organizations and 126 citizens with the goal of making Edmonton safer within one generation. Dr. Waller testified that REACH “involves leadership, so someone saying we are going to reduce crime and not just react to crime. It involves bringing police and social agencies and schools and housing people together to look at what needs to be done. It involves using data. It involves investing.” Similar efforts are being undertaken in: Winnipeg, Thunder Bay, Regina, and the Peel Region. Dr. Waller stated that “[w]e need to see this coast to coast. [...] this needs to go along with things like Housing First and other general programs that will somehow reduce the gaps in advantage and disadvantage.”⁵⁷⁹

Violence Reduction Action Plan, City of Edmonton, 2011

The Violence Reduction Action Plan was developed by REACH Edmonton (above). Initiatives in the Plan target high risk populations and focus on prevention, intervention, suppression, and information/engagement. Each focus area has been given a goal along with the action or actions intended to achieve it and the name of the entity responsible for spearheading the effort.⁵⁸⁰

Community Mobilization Project, Prince Albert, Saskatchewan

The Community Mobilization Project in Prince Albert began in 2011, and brings together police, health and social services agencies to reduce crime. In the year since the Project has been active, crime in St. Albert has fallen by 12%, there have been fewer social services intakes, and fewer emergency room visits.⁵⁸¹ The idea to initiate the Project came after a visit to Glasgow, Scotland. Chief Dale McFee told the committee that “[w]hen we took our multi-agency team of 11 to Glasgow, Scotland, with our business plan, we found an area that had 15 key indicators that were the same as ours and at five years of success.”⁵⁸²

⁵⁷⁸ Stop Now and Plan, <http://www.stopnowandplan.com/index1.php>

⁵⁷⁹ Evidence, 15 March 2012, Irvin Waller, p. 30; REACH Edmonton, <http://www.reachedmonton.ca/>

⁵⁸⁰ City of Edmonton, REACH Report: REACH Edmonton Council for Safe Communities, http://www.edmonton.ca/city_government/city_organization/reach-report.aspx

⁵⁸¹ *Winnipeg Free Press*, “Saskatchewan pilot project on crime reduction getting attention from others,” 20 April 2012, http://www.edmonton.ca/city_government/city_organization/reach-report.aspx

⁵⁸² Evidence, 8 March 2012, Dale McFee.

Project Prevention and Intervention Toronto (PIT) Program, Toronto, Ontario

The Project Prevention and Intervention Toronto Program is supported by Public Safety Canada's National Crime Prevention Centre's Youth Gang Prevention Fund (YGPF) and is delivered by the City of Toronto's Social Development, Finance and Administration Division with support from the University of Toronto's Centre for Criminology. The project began in September 2008 and

“...has developed and implemented an integrated, targeted, evidence-based community program to prevent and reduce the proliferation of gangs in certain neighborhoods in Toronto, particularly vulnerable neighborhoods. This includes such initiatives as proper risk assessment of these youth, intensive group-based training opportunities that will support the development of pro-social skills, practical supports for the family of participating youth to assist them in reducing risk factors, and building protective factors that will eventually contribute to their positive social inclusion.”⁵⁸³

Algonquin College, Ottawa, Victimology Program, Ottawa, Ontario

Heidi Illingworth identified the Victimology Program as a promising practice. She told the committee that the program is “a graduate certificate program for people who intend to work with victims of crime. It is a one-year certificate program that teaches about trauma, what people go through and how they should be dealt with in the community setting.”⁵⁸⁴

The Fourth R Program

Irvin Waller told the committee that the Fourth R Program is “the only one identified by the WHO as effective in reducing violence against women. This is the sort of thing you should be recommending from coast to coast.”⁵⁸⁵ Primary funding for the Program has been provided by the Royal LePage Shelter Foundation and the Crooks family, and is an example of how stakeholders outside government can contribute to reducing community violence.

LiveSAFE in Winnipeg

LiveSAFE in Winnipeg, under the leadership and coordination of the City of Winnipeg, seeks to strike a balance between enforcement and crime prevention by bringing together partners in the areas of housing, urban planning, education, citizen engagement, business and

⁵⁸³ *Evidence*, 8 March 2012, Daniel Sansfaçon; Public Safety Canada, “Project Prevention and Intervention Toronto (PIT) Program,” <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/cp/ythgng/cpa09-ppitp-eng.aspx>

⁵⁸⁴ *Evidence*, 8 March 2012, Heidi Illingworth; Algonquin College, Victimology, <http://www2.algonquincollege.com/ppsi/program/victimology/>

⁵⁸⁵ *Evidence*, Irvin Waller, p. 17; The Fourth R: Relationship Based Violence Prevention, http://www.youthrelationships.org/research_consulting/national_implementation.html

other levels of government.⁵⁸⁶ Dr. Waller pointed to LiveSAFE in Winnipeg, telling the committee that “[W]e know that we can reduce violence and property crime upwards of 50 per cent within a three- to five-year period. Winnipeg reduced car theft by over 85 per cent within a three-year period.”⁵⁸⁷

Neighborhood Empowerment Teams, Edmonton, Alberta

The Edmonton Police Service, the Family Centre and the United Way work in partnership to reduce and prevent crime. According to its website a typical N.E.T. team is made up of a City of Edmonton Community Capacity Builder, an Edmonton Police Service Constable and a Youth Capacity Builder from The Family Centre, offering a diverse mix of social, policing and youth services to the community.⁵⁸⁸ Karen Leibovici told the committee that NETs

“go into neighborhoods that have issues with regard to capacity and that are high crime areas, and they work with those neighborhoods, and then they move on to other neighborhoods. They are getting individuals within those neighborhoods to understand what their strengths are, to work on their weaknesses, and to build towards the future.”⁵⁸⁹

Community Action Team (C.A.T.), Edmonton, Alberta

The C.A.T. is a dedicated police unit that is dispatched to neighborhoods that are experiencing persistent levels of crime. The Team’s role is to disrupt and prevent crime, and to provide the affected community with assurance that it has the support of the Edmonton Police Service. The Team works in cooperation with other agencies in education and enforcement (Edmonton Transit, Edmonton Rangers, and Community Shelters & Outreach Services.)⁵⁹⁰ Speaking about C.A.T., Karen Leibovici indicated that “[t]hat is part of smart policing because we work together as the police and social service partners. They engage neighborhoods that are experiencing enduring levels of violence.”⁵⁹¹

24/7 Initiatives, Edmonton, Alberta

Karen Leibovici spoke to Chief Dale’s McFee’s observation that police are often asked to intervene in situations that they are not trained for when she told the committee that “[p]olice are engaging in activities that are probably not the most appropriate activities. Police officers spend a lot of time with individuals with mental illnesses to the detriment of other policing activities.” She indicated that to address this challenge, Edmonton is “looking at a 24/7 initiative so there are

⁵⁸⁶ Institute for the Prevention of Crime, University of Ottawa, “A Profile of Crime Prevention Initiatives in the City of Winnipeg” <http://www.sciencessociales.uottawa.ca/ipc/eng/documents/Winnipeg-.pdf>

⁵⁸⁷ *Evidence*, 15 March 2012, Irvin Waller.

⁵⁸⁸ Edmonton Police Services, <http://www.edmontonpolice.ca/crimeprevention/neighbourhoodempowermentteams.aspx> .

⁵⁸⁹ *Evidence*, 15 March 2012, Karen Leibovici.

⁵⁹⁰ Edmonton Police Service, “Community Action Team (C.A.T.)” <http://www.edmontonpolice.ca/AboutEPS/ViolenceReductionStrategy/CommunityActionTeam.aspx>

⁵⁹¹ *Evidence*, 15 March 2012, Karen Leibovici.

the right kinds of services available 24/7 to help those vulnerable individuals find a home and find the services they need to help them get off the streets and allow time for police officers to deal with crime as opposed to helping those individuals that other types of issues that they might not have the skills to deal with.”⁵⁹² She told the committee that the Initiative, which is still waiting funding, is “a new strategy that is looking at bringing together the different resources required when there is a call at two o’clock in the morning. Traditionally, that call at two o’clock in the morning has been to the officer or sometimes to the ambulance worker. [...] we have firefighters as well.” This traditional approach is one that is costly and inefficient. Ms. Liebovici testified that “[t]he police and/or the firefighter and/or the ambulance and the emergency worker come, which means there is a lot of money being spent and it is not for the right kind of service.”⁵⁹³ She stated that “[W]e are hoping that it can be something that other municipalities across the country can look at and implement.”⁵⁹⁴

Injera Initiative, Edmonton, Alberta

The Injera Initiative is a joint effort involving the Edmonton Police Service, the City of Edmonton, the Multicultural Coalition for Equity in Health and Wellbeing, and REACH Edmonton. The goal of the Initiative is to build the capacity of the police force to work with cultural communities so that they can prevent crime together, and to gain a better mutual understanding of other cultures, including the police culture.⁵⁹⁵ The Initiative is “working on enhancing relationships between police and youth.”⁵⁹⁶

Women as Victims of Crime

Caroline Andrew identified several promising practices that hold the potential to effectively address criminal acts that target women. Dr. Andrew pointed to two groups that focus on “gender-sensitive perspectives on the creation of inclusive and security communities for the full diversity of women and girls and, therefore for the whole population.”

Women in Cities International / Femmes et villes internationales

Dr. Andrew told the committee that Women in Cities International is “[A] very small Montreal-based group that does work both in Canada and internationally, and in an area where Canada has really been a world leader, starting from METRAC in Toronto – on the work of safety audits and on the work of public safety for women and for everyone.”⁵⁹⁷

⁵⁹² *Ibid.*

⁵⁹³ *Ibid.*

⁵⁹⁴ *Ibid.*

⁵⁹⁵ Edmonton Multicultural Coalition, Injera Initiative, <http://www.emcoalition.ca/injeera/>

⁵⁹⁶ *Evidence*, 15 March 2012, Karen Leibovici,

⁵⁹⁷ *Evidence*, 15 February 2012, Caroline Andrew; Women in Cities International/Femmes et villes internationales, <http://www.femmesetvilles.org/>

Together for Women's Safety: Creating Safer Communities for Marginalized Women and Everyone.

Together for Women's Safety: Creating Safer Communities for Marginalized Women and Everyone is a project carried out in four communities across Canada (Regina, Peel, Gatineau and Montréal) by Women in Cities International, with funding from Status of Women Canada. Together for Women's Safety worked with Aboriginal women in Regina, immigrant women in Peel, elderly women in Gatineau, and handicapped women in Montréal. The challenge was "making sure that the real voices of individual women are being heard, and also that those real voices are [presented in] ways that can be understood by the governments taking decisions."⁵⁹⁸

⁵⁹⁸*Ibid.*; Together for Women's Safety: Creating Safer Communities for Marginalized Women and Everyone, <http://www.femmesetvilles.org/pdf-general/60%20pp-ang.pdf>

Réduire les obstacles à l'inclusion et à la cohésion sociales

POUR LUTTER CONTRE LA MARGINALITÉ



Rapport du Comité
sénatorial permanent
Affaires sociales, sciences
et technologie

Juin 2013

L'honorable Kelvin K. Ogilvie, président
L'honorable Art Eggleton, c.p., vice-président

Pour plus d'information, prière de communiquer avec nous
par courriel : SOC-AFF-SOC@sen.parl.gc.ca
par téléphone : 613-990-0088
sans frais : 1-800-267-7362
par la poste : Comité sénatorial permanent des
affaires sociales, des sciences et de la technologie
Sénat, Ottawa (Ontario), Canada K1A 0A4
Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante :
www.senate-senat.ca/social.asp

This report is also available in English

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----|
| ORDRE DE RENVOI..... | v |
| MEMBRES..... | vi |
| SOMMAIRE..... | vii |
| INTRODUCTION..... | 1 |
| Un prisme urbain..... | 1 |
| Études et rapports précédents..... | 2 |
| Méthodologie : Approche du comité..... | 3 |
| Perspective historique : Vers un Canada plus propice à l'inclusion et à la cohésion..... | 4 |
| CHAPITRE UN : DÉFINITION DE L'INCLUSION SOCIALE ET DE LA COHÉSION SOCIALE..... | 6 |
| Introduction..... | 6 |
| L'inclusion sociale et la cohésion sociale..... | 8 |
| L'intersectionnalité..... | 8 |
| La mesure et l'évaluation de l'inclusion et de la cohésion sociales..... | 9 |
| CHAPITRE DEUX : LES GROUPES VULNÉRABLES À L'EXCLUSION SOCIALE..... | 13 |
| Introduction..... | 13 |
| Un Canada inclusif : Approche générale..... | 13 |
| La satisfaction des besoins essentiels d'abord..... | 13 |
| Garantir la consultation et la participation aux organismes décisionnels..... | 14 |
| Encourager l'engagement politique..... | 16 |
| Les gouvernements ont un rôle à jouer dans la mise en place d'infrastructures propices à l'inclusion..... | 17 |
| Le gouvernement fédéral peut faire preuve de leadership..... | 17 |
| Le refus des solutions uniformes..... | 17 |
| Une plus grande inclusion pour tous..... | 18 |
| CHAPITRE TROIS : IMMIGRANTS RÉCENTS..... | 19 |
| Introduction..... | 19 |
| Les tendances en matière d'établissement des immigrants..... | 20 |
| Les immigrants récents et l'inclusion sociale..... | 22 |
| L'intégration sociale des immigrants : Le point de vue des immigrants..... | 23 |
| La sélection des immigrants..... | 24 |
| L'établissement..... | 25 |
| Les services offerts dans le pays d'origine avant le départ..... | 25 |
| L'arrivée et l'établissement..... | 27 |
| Les problèmes et les programmes linguistiques..... | 29 |
| Les immigrantes..... | 32 |
| Le rôle des villes..... | 35 |
| L'Accord Canada-Ontario sur l'immigration et les partenariats locaux en matière d'immigration..... | 37 |
| Les enclaves..... | 38 |
| Les nouveaux Canadiens et l'engagement civique..... | 41 |
| L'intégration économique des immigrants récents..... | 42 |
| Les titres de compétences et la diplômanie..... | 44 |
| Le gouvernement fédéral et l'intégration des immigrants au marché du travail..... | 45 |

| | |
|---|------------|
| Le Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers, Citoyenneté et Immigration Canada | 46 |
| Le Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers – Ressources humaines et Développement des compétences Canada..... | 47 |
| Le Cadre pancanadien d'évaluation et de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger | 47 |
| Après la première génération : les enfants des immigrants..... | 48 |
| Les différences intergénérationnelles | 51 |
| CHAPITRE QUATRE : LES MINORITÉS VISIBLES | 53 |
| Introduction | 53 |
| Inclusion économique | 55 |
| Inclusion sociale..... | 57 |
| CHAPITRE CINQ : MINORITÉS RELIGIEUSES | 62 |
| Introduction | 62 |
| La Charte et les minorités religieuses..... | 63 |
| Victimisation et discrimination | 63 |
| Laïcité fermée et laïcité ouverte | 64 |
| Le rôle du gouvernement fédéral | 66 |
| CHAPITRE SIX : AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN | 67 |
| Introduction | 67 |
| Le profil des Autochtones du Canada..... | 67 |
| Une population diversifiée..... | 69 |
| Les questions de compétences | 69 |
| Les Autochtones vivant en milieu urbain..... | 72 |
| Les femmes autochtones vivant en milieu urbain | 73 |
| Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain..... | 73 |
| Le niveau de scolarité | 74 |
| Les gangs de jeunes Autochtones | 76 |
| Le Fonds de lutte contre les activités de gangs de jeunes | 78 |
| La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (SAMU) | 80 |
| La transition vers la vie urbaine | 84 |
| L'intégration économique | 85 |
| Des tendances problématiques..... | 86 |
| La participation du secteur privé | 88 |
| Les obstacles à l'intégration économique des Autochtones | 89 |
| Le racisme et les préjugés..... | 90 |
| Initiatives visant à stimuler le développement économique et commercial des Autochtones..... | 91 |
| Le Groupe de travail sur les affaires autochtones..... | 94 |
| Les fournisseurs de services : La participation du gouvernement fédéral..... | 96 |
| Les Centres d'amitié autochtones..... | 97 |
| CHAPITRE SEPT : LES CANADIENS HANDICAPÉS | 100 |
| Introduction | 100 |
| L'inclusion sociale et économique..... | 101 |
| La participation du gouvernement fédéral | 102 |
| Le crédit d'impôt pour personnes handicapées | 103 |
| Le Fonds d'intégration pour les personnes handicapées | 104 |

| | |
|--|-----|
| La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées | 105 |
| Les possibilités d'emploi pour les Canadiens handicapés | 106 |
| Le gouvernement fédéral | 106 |
| Les employeurs du secteur privé | 107 |
| CHAPITRE HUIT : LES JEUNES ET LES AÎNÉS | 108 |
| Les jeunes | 108 |
| Les jeunes et l'inclusion sociale | 109 |
| Recommandations | 110 |
| Les aînés | 111 |
| Les aînés et la pauvreté..... | 111 |
| Les aînés dans les centres urbains | 112 |
| La sensibilisation à la violence à l'égard des aînés | 113 |
| Le programme Nouveaux horizons pour les aînés | 114 |
| CHAPITRE NEUF : LES MINORITÉS SEXUELLES | 116 |
| Introduction | 116 |
| La victimisation et la discrimination | 117 |
| Les garanties et les protections juridiques dont jouissent les GLBT..... | 118 |
| L'inclusion sociale des minorités sexuelles : ce qu'il faut faire..... | 118 |
| CHAPITRE DIX : RENDRE LES COLLECTIVITÉS PLUS SÛRES | 120 |
| Les taux de criminalité au Canada | 120 |
| Les perceptions de la criminalité | 122 |
| La Criminalité et les Canadiens vulnérables à l'exclusion | 123 |
| Les autochtones vivant en milieu urbain | 124 |
| Les femmes..... | 126 |
| Les minorités sexuelles..... | 128 |
| Les immigrants et les minorités visibles..... | 129 |
| Les Canadiens handicapés | 130 |
| La criminalité et ses victimes | 132 |
| Le soutien du gouvernement aux victimes | 133 |
| Les services de police canadiens : Recrutement et maintien en poste de groupes qui risquent l'exclusion | 134 |
| Les initiatives du gouvernement fédéral en matière de prévention de la criminalité | 136 |
| Une police intelligente : Prévention et intervention, répression et incarcération | 138 |
| La collaboration | 138 |
| Le prix à payer pour rendre les collectivités plus sûres | 140 |
| La coordination et les autres rôles du gouvernement fédéral | 141 |
| Retour dans la communauté | 142 |
| Les transports en commun : Améliorer la sécurité et la mobilité dans les villes canadiennes | 143 |
| CHAPITRE ONZE : L'ÉCART DE REVENU ET L'ASCENSION DANS L'ÉCHELLE DE REVENU | 146 |
| Introduction | 146 |
| Mesurer l'inégalité des revenus..... | 147 |
| L'inégalité des revenus au Canada | 147 |
| L'incidence des impôts et des transferts sur l'inégalité des revenus..... | 150 |
| Les conséquences potentielles de l'inégalité des revenus | 152 |

| | |
|--|-----|
| Les Canadiens à revenu moyen | 153 |
| L'incidence sur les villes canadiennes..... | 153 |
| Recommandations | 157 |
| ANNEXE A – LISTE DES RECOMMANDATIONS..... | 161 |
| ANNEXE B – LISTE DE RECOMMANDATIONS DE RAPPORTS PRÉCÉDENTS | 169 |
| ANNEXE C – TÉMOINS..... | 184 |
| ANNEXE D – PRATIQUES PROMETTEUSES | 188 |

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 22 novembre 2011 :

L'honorable sénateur Ogilvie propose, conformément à l'avis donné le 17 novembre 2011 :

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, la cohésion et l'inclusion sociales au Canada;

Que l'étude soit nationale et accorde une attention spéciale aux 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 2012 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.

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 21 juin 2012 :

L'honorable sénateur Ogilvie propose, appuyé par l'honorable sénateur Frum,

Que, par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le 22 novembre 2011, la date pour la présentation du rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie sur la cohésion et l'inclusion sociales au Canada soit reportée du 30 juin 2012 au 31 décembre 2012.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 5 décembre 2012 :

L'honorable sénateur Ogilvie, propose, appuyé par l'honorable sénateur Rivard :

Que, par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le 21 juin 2012, la date pour la présentation du rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie sur la cohésion et l'inclusion sociales au Canada soit reportée du 31 décembre 2012 au 30 juin 2013.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

MEMBRES

L'honorable Kelvin Kenneth Ogilvie, président

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

Les honorables sénateurs :

Jane Cordy

Lillian Eva Dyck

Nicole Eaton

Tobias Enverga

Yonah Martin

Pana Merchant

Jim Munson

Judith Seidman

Asha Seth

Josée Verner, C.P.

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs Marjory LeBreton, C.P. (ou Claude Carignan) et James Cowan (ou Claudette Tardif).

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

Les honorables sénateurs Braley, Callbeck, Champagne, C.P., Demers, Housakos, Meredith, Nancy et Wallace.

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Brian O'Neal, Brian Hermon et James Gauthier, *analystes*.

Greffière du comité :

Jessica Richardson.

Direction des comités du Sénat :

Diane McMartin, adjointe administrative.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

En novembre 2011, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a reçu un ordre de renvoi lui demandant « d'examiner, pour en faire rapport, la cohésion et l'inclusion sociales au Canada ». Poursuivant ses travaux dans le sens de son étude précédente sur les conditions sociales dans les villes canadiennes, le comité s'est servi des déclarations de plus de 170 témoins dans la rédaction du rapport *Pauvreté, logement, itinérance : Les trois fronts de la lutte contre l'exclusion*, déposé en décembre 2009. Après avoir entendu plus de 65 autres témoins sur deux législatures, le comité a maintenant terminé son deuxième rapport intitulé *Réduire les obstacles à l'inclusion et à la cohésion sociales pour lutter contre la marginalité*.

Le comité a compris que l'exclusion demeure un défi à relever. Avec ce rapport, le comité souhaite souligner les efforts fructueux qu'ont déployés tous les secteurs de la société canadienne pour faire participer davantage ceux qui, pour une multitude de raisons, se retrouvent en marge de la société et ne peuvent influencer suffisamment les grandes décisions qui les touchent. Grâce aux éléments probants recueillis dans le cadre de ses travaux de recherche ainsi qu'auprès des témoins, et en s'appuyant sur des exemples d'expériences réussies, le comité a dégagé les différents obstacles récurrents à l'inclusion et propose des recommandations destinées à rendre le Canada plus inclusif et cohésif. Le comité a également observé que des programmes, au demeurant bien intentionnés, peuvent exacerber l'exclusion; ainsi, certaines recommandations visent à réformer les programmes concernés pour limiter les problèmes.

Comme cela a été le cas lors de l'étude précédente du comité ainsi que dans le rapport de ce dernier sur l'accessibilité à l'éducation postsecondaire, les preuves statistiques, les témoignages et les mémoires ont permis d'identifier des groupes particuliers vulnérables à la marginalisation économique et sociale. Il s'agit des immigrants récents ainsi que des minorités visibles, religieuses et sexuelles, des Autochtones vivant en milieu urbain et des personnes handicapées. En outre, le comité a appris que les jeunes et les personnes âgées se heurtent aussi à des obstacles qui empêchent leur inclusion sociale au sein de leur communauté. Pour chacun de ces groupes, il existe des initiatives destinées à réduire ou à éliminer certaines difficultés, mais des problèmes tenaces demeurent. Le comité a donc fait des recommandations pour aider ces groupes à surmonter les derniers obstacles à leur inclusion, en insistant notamment sur la mobilité des revenus comme moyen d'accéder à une égalité et à une inclusion plus grandes.

Le comité reconnaît également que la sécurité urbaine et une augmentation de la mobilité des revenus sont des conditions préalables essentielles à l'inclusion sociale; c'est pourquoi il aborde ces questions dans la présente étude.

Les recommandations figurant dans ce résumé sont condensées, mais elles s'adressent au gouvernement du Canada et tiennent compte des programmes existants ainsi que des contraintes opérationnelles.

CONSÉQUENCES DE L'EXCLUSION SOCIALE

Le comité admet que certaines personnes, notamment issues de groupes marginalisés, ne participent pas pleinement à la vie économique, sociale, culturelle et politique de leur communauté. En l'absence d'indicateurs permettant de définir et de mesurer l'inclusion, le concept d'exclusion est souvent – mais pas toujours – utilisé dans son sens général. Cependant, le comité a appris que certains groupes sont plus exposés que d'autres au risque d'exclusion dans notre pays; ce sont les Autochtones, les nouveaux arrivants, les personnes handicapées, les ménages à faible revenu, d'autres minorités (notamment religieuses, visibles et sexuelles) ainsi que les jeunes et les aînés. De plus, le comité est conscient que les personnes qui appartiennent à plusieurs de ces groupes courent un risque encore plus élevé d'exclusion.

Dans le cadre de ses audiences, le comité a été informé des conséquences d'une exclusion continue. L'inégalité croissante des revenus, par exemple, peut provoquer une fracture sociale dans la mesure où les plus démunis peuvent décider de s'organiser et de se faire entendre au moyen de grèves générales et de manifestations perturbatrices. Certains témoins ont indiqué qu'on observe un taux de chômage plus élevé, et donc une plus grande précarité en période de récession économique, parmi les personnes ou les groupes exclus.

Par ailleurs, des témoins ont déclaré au comité que les personnes et les groupes exclus socialement sont davantage susceptibles d'être victimes de crimes, atteints de maladies mentales, toxicomanes ou en mauvaise santé. Ils sont aussi plus susceptibles de connaître des ruptures familiales, d'intégrer des gangs (surtout les jeunes), de se méfier de la police et de subir des échecs scolaires.

IMMIGRANTS RÉCENTS

Le Canada accueille chaque année environ 250 000 résidents permanents, dont beaucoup deviendront citoyens canadiens. Même si, à l'origine, les immigrants venaient surtout de pays d'Europe de l'Ouest, la tendance a commencé à changer dans les années 1960, au point que dans les années 1980, le nombre d'immigrants asiatiques dépassait déjà celui des immigrants d'ascendance européenne. En outre, avant les années 1990, la croissance démographique du Canada était attribuable à l'accroissement naturel, mais à partir du milieu de ces années-là, l'immigration en est devenue le moteur principal.

De plus en plus, les nouveaux arrivants font partie de minorités raciales et ont tendance à moins bien maîtriser l'une ou l'autre des deux langues officielles du Canada. En outre, le comité a appris que les immigrants récents hautement qualifiés ont de la difficulté à trouver un emploi dans leur domaine et qu'en général, contrairement aux tendances observées par le passé, les immigrants ne parviennent pas à rattraper le niveau économique de leurs concitoyens nés au Canada.

Le comité a appris qu'on est en train de modifier les processus de sélection afin d'accorder plus d'importance à la maîtrise de l'une des deux langues officielles; que l'on poursuit les efforts

pour accélérer la reconnaissance des titres de compétences des immigrants qualifiés; que la gamme des services que les immigrants reçoivent avant leur départ de leur pays d'origine a été étendue, de sorte que l'intégration sociale et économique des nouveaux venus devrait être plus facile. Le comité recommande l'amélioration de ces initiatives afin de favoriser une meilleure inclusion sociale.

Le comité recommande en outre que l'accès à ces services soit élargi pour les immigrants récents qui ont besoin d'améliorer leur maîtrise de l'anglais ou du français, surtout les parents de jeunes enfants.

Le comité s'est aussi laissé dire que certains immigrants récents s'établissent dans des communautés où le risque d'exclusion est plus grand en raison de la pauvreté qui y règne et de l'absence de possibilités d'emploi et d'engagement social. Pour surmonter ces obstacles, le comité recommande la création de partenariats entre les administrations municipales et les gouvernements provinciaux, dans le but d'étendre l'application du modèle des partenariats locaux en matière d'immigration et de venir en aide aux nouveaux arrivants et aux gens de leur communauté qui courent un risque d'exclusion accru. Le comité recommande aussi que ces partenariats servent à promouvoir la prise de conscience et la participation civiques chez les immigrants récents.

MINORITÉS VISIBLES

Tel que mentionné précédemment, au Canada, une proportion grandissante de nouveaux arrivants—maintenant la majorité— sont issus de minorités visibles. Même si la présence des minorités visibles dans notre pays est antérieure à l'avènement de la Confédération, le comité a appris que les membres de ces minorités ont encore du mal à participer pleinement à la société canadienne, particulièrement au chapitre de l'emploi. Étant donné que la population des minorités visibles a augmenté de plus d'un million entre 2001 et 2005, on prévoit que d'ici 2031, près d'un quart de la population canadienne ne sera pas d'origine caucasienne.

Le taux de participation au marché du travail des minorités visibles est moindre que celui des minorités non visibles, avec un taux de chômage de 8,6 % en 2006, soit deux points de pourcentage de plus que chez les minorités non visibles. Pour chaque dollar que gagne un membre de minorité non visible, le membre d'une minorité visible touche 81,4 cents. Au Canada, la faiblesse des revenus, la précarité de l'emploi et les taux de chômage élevés observés chez les membres des minorités visibles, dont la plupart vivent dans les villes, font que ces gens sont plus pauvres que les membres des minorités non visibles.

Des témoins ont fait remarquer au comité que le degré accru d'implication des minorités visibles au sein d'organisations qui participent à l'élaboration des politiques publiques à tous les niveaux représentait un pas important vers une augmentation de l'inclusion sociale de cette tranche de la population. Le comité approuve et préconise l'adoption, par le gouvernement fédéral, de mesures de soutien dans ce sens. Des témoins ont également dit au comité que le

racisme persistant joue un rôle dans l'exclusion sociale de cette population; par conséquent, le comité recommande que le gouvernement fédéral poursuive ses efforts de lutte contre le racisme et encourage les gouvernements provinciaux et territoriaux à élaborer une politique nationale globale sur l'éducation afin de contrer le racisme et d'autres formes d'intolérance ainsi que l'intimidation qui peut en résulter.

Même si la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* prévoit que la représentativité des minorités visibles dans l'appareil gouvernemental fédéral doit être prise en compte dans les pratiques d'embauche et de maintien en poste, de manière à ce que la participation reflète la disponibilité des membres de ces minorités, le comité a appris que la proportion d'employés issus des minorités visibles travaillant dans la fonction publique est légèrement inférieure à leur disponibilité sur le marché du travail. Le comité recommande donc que le gouvernement accélère l'embauche et l'exécution des processus de dotation visant les membres des minorités visibles et d'autres groupes désignés dans la *Loi*, et invite les industries sous réglementation fédérale à embaucher et à garder des membres de ces groupes proportionnellement à leur disponibilité au sein de la population active.

MINORITÉS RELIGIEUSES

Ces dernières années, le pourcentage de Canadiens qui se déclarent protestants ou catholiques est demeuré élevé, alors que la composition de ceux qui se réclament de confessions minoritaires a augmenté sensiblement entre 1991 et 2001. En effet, le nombre d'hindous, de bouddhistes et de sikhs a bondi d'environ 90 %, voire plus. Malgré la tolérance religieuse qui caractérise depuis longtemps le Canada, le comité a appris que près de 400 crimes haineux rapportés aux autorités policières en 2010 étaient motivés par l'intolérance religieuse; 55 % de ces crimes visaient les juifs, 14 % les musulmans et 14 % les catholiques. Le reste des crimes ciblaient d'autres groupes confessionnels comme les sikhs, les hindous et les bouddhistes.

Le comité a noté que la *Charte canadienne des droits et libertés* offre des protections et qu'il existe un programme fédéral permanent destiné à aider financièrement les groupes susceptibles d'être victimes de crimes haineux.

AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN

Le comité a été informé des obstacles persistants auxquels se butent les Autochtones vivant en milieu urbain au Canada, et plus particulièrement du fait que la situation des Autochtones est moins bonne que celle des non Autochtones au chapitre de la santé et de l'éducation ainsi que sur le plan socioéconomique.

Le comité a aussi appris, selon le profil démographique, que les Autochtones continuent d'être plus jeunes que le reste de la population canadienne en général, et que la proportion d'aînés chez les Autochtones a aussi augmenté. Le Recensement de 2006 a révélé que l'âge médian des Autochtones était de 27 ans, alors que celui des non Autochtones était de 40 ans. D'autre part, bien que les personnes âgées de 65 ans et plus ne représentent que 5 % de la

population autochtone (contre 13 % chez les non Autochtones), cette population a doublé entre 1996 et 2006.

Les témoignages livrés devant le comité ont permis de mettre en lumière la diversité des peuples autochtones – composés des Premières Nations, des Inuits et des Métis. En outre, le comité a appris qu'une proportion grandissante d'Autochtones migre vers les villes et que cette proportion varie énormément d'une ville canadienne à l'autre. Même si la définition d'« Indien » dans la Constitution fait encore l'objet de contestations devant les tribunaux, des témoins ont déclaré que la détermination des compétences ne devait pas retarder la prise de mesures destinées à combler les besoins des Autochtones vivant en milieu urbain.

Le comité et ses témoins se sont aussi intéressés au fait que de jeunes Autochtones se joignent à des gangs dans certaines villes du pays. Des témoins ont lié cette participation à la pauvreté et l'exclusion et ont déclaré que les organisations et les services autochtones manquent de ressources pour répondre pleinement à la demande. Même si du financement fédéral est disponible, grâce au Fonds de lutte contre les activités des gangs de jeunes, le comité recommande que les organisations autochtones nationales soient consultées et informées sur la manière d'accéder à ces fonds et de les utiliser efficacement dans le cadre d'activités visant les jeunes Autochtones.

Un des thèmes récurrents soulevés par les témoins était que les programmes fédéraux en vigueur seraient plus efficaces s'ils avaient été élaborés et mis en œuvre en collaboration plus étroite avec les organisations autochtones. Le comité recommande qu'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada travaille de concert avec l'Association nationale des centres d'amitié pour offrir le Programme Connexions culturelles pour la jeunesse autochtone, et appuie les services de transition aux Autochtones qui s'installent dans les villes. Le comité en appelle à une plus grande collaboration, dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, tant pour renforcer la distribution équitable que la coordination au sein des comités directeurs communautaires établis en vertu de la stratégie en question; et dans le but d'amener d'autres ordres de gouvernements à mettre en place cette stratégie ailleurs que dans les 13 villes où elle est déjà implantée. Par ailleurs, le comité recommande une révision du financement de base accordé en vertu du Programme des centres d'amitié autochtones et, s'il y a lieu, un ajustement approprié de ce financement.

Faisant écho aux témoignages recueillis durant des études précédentes du comité, les personnes entendues ont insisté sur l'urgence d'améliorer les résultats scolaires chez les Autochtones. En 2006, 34 % des Autochtones âgés de 25 à 64 ans n'avaient pas de diplôme d'études secondaires, contre 15 % des non-Autochtones. Dans le même groupe d'âge, 8 % seulement des Autochtones possédaient un diplôme universitaire, comparativement à 23 % des non-Autochtones. Pour les témoins et les membres du comité qui ont participé à ces études, l'accès aux études postsecondaires est l'un des meilleurs mécanismes d'inclusion sociale et économique des Autochtones.

Les témoins ont aussi fait valoir la nécessité de promouvoir l'esprit d'entreprise et la création d'emplois au profit des jeunes Autochtones. En effet, ces derniers affichaient un taux de chômage de 13,3 % en 2006, contre 5,2 % chez les non-Autochtones. En outre, la récession qui a commencé en 2008 a affecté les Autochtones plus durement et plus longtemps que les non-Autochtones. Le comité recommande que le gouvernement fédéral continue de faire en sorte que les jeunes Autochtones aient accès à de la formation professionnelle et à des emplois dans tous les secteurs de l'économie et qu'il collabore pour cela avec ses partenaires du secteur privé.

En ce qui concerne la création d'entreprises, le comité suggère que le gouvernement du Canada s'entende avec les gouvernements des provinces et des territoires et avec les organisations autochtones d'envergure nationale pour trouver des moyens de soutenir les entreprises autochtones nouvelles ou établies en mettant l'accent sur l'acquisition des compétences adaptées aux besoins des entrepreneurs autochtones et de leurs entreprises.

Le comité recommande que le gouvernement fédéral envisage de participer au Groupe de travail sur les affaires autochtones, lequel réunit des ministres et des hauts fonctionnaires des gouvernements des provinces et des territoires chargés d'étudier le large éventail des besoins et des intérêts des Autochtones du Canada.

LES CANADIENS HANDICAPÉS

Environ un Canadien sur sept a dit avoir une limitation d'activités en 2006, ce qui représente une hausse notable par rapport aux chiffres de 2001. Le vieillissement de la population expliquerait une partie de cette augmentation, mais selon Statistique Canada, l'évolution des perceptions de la société quant à ce qui constitue un handicap a peut-être aussi incité davantage de personnes à déclarer une limitation d'activités.

On a dit au comité que chez les personnes handicapées en âge de travailler, une sur cinq avait un faible revenu en 2006, une proportion environ deux fois plus grande que celle que l'on observe chez les personnes du même âge non handicapées. Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) a signalé en 2010 que le revenu moyen des personnes en âge de travailler handicapées était inférieur de 20 % à celui de leurs homologues non handicapées. Cet écart, combiné aux déficiences associées à la condition de personne handicapée, complique l'inclusion des personnes handicapées dans les villes du Canada.

Le gouvernement fédéral administre plusieurs mesures destinées aux personnes handicapées, notamment le régime enregistré d'épargne-invalidité, des ententes bilatérales sur le marché du travail visant les personnes handicapées, le crédit d'impôt non remboursable pour personnes handicapées et le Fonds d'intégration pour les personnes handicapées, et il a ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

Pour que l'on puisse améliorer la portée et l'efficacité de ces mesures, le comité recommande que le gouvernement fédéral rende compte des ressources allouées au Fonds d'intégration pour les personnes handicapées et des résultats de l'action du Fonds dans les

rapports sur le rendement de RHDCC, qu'il contrôle l'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées en collaboration avec les autorités provinciales et territoriales et qu'il continue de mettre en œuvre des mesures conçues pour encourager les personnes handicapées à entrer sur le marché du travail et les aider à le faire.

LES JEUNES ET LES AÎNÉS

D'après les témoignages que le comité a entendus, les jeunes comme les personnes âgées souffrent de problèmes d'inclusion.

Les jeunes constituent un groupe de plus en plus varié, mais leur proportion dans la population décroît. Le comité a été mis au courant de l'existence d'un programme innovateur où l'on met les jeunes à contribution pour résoudre des problèmes en les intégrant aux organes décisionnels locaux. Il existe toutes sortes de programmes fédéraux destinés aux jeunes sans emploi, autochtones, handicapés ou nouvellement arrivés au Canada, et le comité recommande que l'information sur ces programmes soit présentée dans un langage que les jeunes comprennent bien et qu'on ait recours aussi aux médias sociaux pour la diffuser.

Grâce à la présente étude et à ses études antérieures, le comité sait combien les jeunes ont du mal à trouver un premier emploi, surtout depuis la récession, et il recommande que le gouvernement fédéral collabore avec les gouvernements des provinces et des territoires pour faciliter cette transition au moyen de programmes conçus pour multiplier les possibilités de formation et d'apprentissage et encourager la mobilité. Il recommande aussi que le gouvernement envisage d'offrir des allègements fiscaux aux entreprises qui embauchent et forment des jeunes.

Les personnes de plus de 65 ans constituent un groupe de plus en plus varié dont la proportion dans la population augmente. Comme la population des plus de 65 ans est de plus en plus une population urbaine, le concept de ville-amie des aînés que cherche à promouvoir l'Organisation mondiale de la santé est particulièrement intéressant.

L'inclusion sociale des personnes âgées dépend dans une certaine mesure de leur revenu et de leur état de santé. Statistique Canada a rapporté en 2006 que la situation financière des aînés s'était améliorée dans les 25 années précédentes, mais le comité a appris que la proportion des personnes âgées à faible revenu avait augmenté du milieu des années 1990 au milieu des années 2000.

Le gouvernement fédéral a pris plusieurs mesures à l'appui des personnes âgées. Il soutient notamment le concept de villes-amies des aînés, il administre le programme Nouveaux Horizons pour les aînés et a lancé une campagne de sensibilisation à la violence à l'endroit des personnes âgées. Le comité recommande que, dans ses efforts pour sensibiliser la population à la violence à l'endroit des personnes âgées, le gouvernement fédéral mette l'accent en particulier sur les aînés autonomes et sur ceux qui sont isolés.

MINORITÉS SEXUELLES

Les gais, les lesbiennes, les bisexuels et les transsexuels (GLBT) se retrouvent dans toutes les catégories socioéconomiques, toutes les catégories ethno- raciales, tous les groupes d'âge et chez les deux sexes, mais on manque de données démographiques spécifiques à leur sujet. Cependant, suivant des données de la police, on note une augmentation des crimes motivés par l'orientation sexuelle, lesquels comptaient pour le sixième environ des crimes haineux recensés en 2008. D'après d'autres études, plus de la moitié des jeunes GLBT (60 %) ont été victimes de harcèlement verbal au sujet de leur orientation sexuelle, et les jeunes GLBT sont plus exposés que leurs camarades hétérosexuels à des violences physiques et sexuelles, à du harcèlement à l'école et à de la discrimination. Ils sont en outre plus susceptibles que les jeunes hétérosexuels de se retrouver sans abri et de vivre dans la rue, et de se suicider.

On a fait valoir au comité que le fait que les minorités sexuelles constituent un groupe « invisible » contribue au manque de programmes fédéraux ou autres visant à les aider à surmonter les obstacles à leur inclusion. Le comité recommande que le gouvernement fédéral reconnaisse les minorités sexuelles comme un groupe distinct, au même titre que les minorités culturelles, linguistiques ou ethniques, par exemple, dans tous les programmes et politiques fédéraux destinés à soutenir les minorités. Il recommande aussi que l'identité et l'expression sexuelles soient intégrées aux dispositions du *Code criminel du Canada* relatives aux crimes haineux de manière que ces motifs de discrimination soient considérés comme des circonstances aggravantes dont il faut tenir compte dans la détermination de la peine.

RENDRE LES COLLECTIVITÉS PLUS SÛRES

Le comité estime que des villes et des espaces publics sûrs sont indispensables à l'inclusion sociale et il constate qu'une bonne partie des personnes qui risquent l'exclusion sociale, comme les personnes âgées et les personnes handicapées, sont vulnérables à la criminalité. Les données agrégées sur la criminalité témoignent d'une diminution des crimes signalés aux autorités policières, mais les résultats des enquêtes à autodéclaration sur la victimisation montrent que la majorité des incidents ne sont pas déclarés à la police et ne sont donc pas pris en compte dans les statistiques policières.

Si la plupart des Canadiens se sentent en sécurité dans leur collectivité (plus de 90 % des personnes de plus de 15 ans sont satisfaites de leur sécurité personnelle relativement à la criminalité), un peu plus de la moitié seulement se sentent en sécurité dans les transports en commun. Le comité a appris que les femmes sont surreprésentées parmi les victimes de certains types d'actes criminels, notamment le harcèlement criminel, et il recommande que le gouvernement fédéral soutienne des programmes d'éducation et de sensibilisation visant à prévenir les agressions et le harcèlement sexuels, de même que la cyberintimidation. Les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités sexuelles sont eux aussi surreprésentés parmi les victimes d'actes criminels.

Certains de ces groupes, ainsi que les minorités visibles, sont moins satisfaits que le reste de la population des services policiers et du système de justice pénale. Le comité recommande que le gouvernement du Canada soutienne les forces policières dans les efforts qu'elles déploient pour diversifier leurs effectifs.

Représentants de la police et universitaires ont insisté sur l'importance de la prévention de la criminalité pour réduire la victimisation et les coûts, et améliorer la sécurité et le sentiment de sécurité. Le comité recommande qu'une plus grande part du budget fédéral de la justice pénale soit dévolue à la prévention de la criminalité.

Le comité a aussi été saisi de la nécessité de respecter les impératifs de la sécurité publique au moment de la réinsertion des délinquants ayant fini de purger leur peine. Considérant la réadaptation des délinquants importante à cet égard, le comité recommande que le gouvernement fédéral offre aux détenus des incitatifs pour les encourager à s'instruire ou à suivre une formation pendant leur incarcération de manière qu'ils aient de meilleures chances de trouver du travail au moment où ils seront remis en liberté et qu'il force les détenus alcooliques ou toxicomanes des établissements fédéraux à suivre une cure de désintoxication. Le comité recommande par ailleurs que le gouvernement fédéral facilite et augmente l'accès des détenus à des services de santé mentale afin qu'ils puissent mieux réussir leur réintégration dans la collectivité.

Un réseau de transport en commun sécuritaire et efficace favorise et renforce la sécurité de la population, ce qui est particulièrement important pour les personnes qui n'ont pas les moyens d'avoir une voiture particulière, dont beaucoup appartiennent à un groupe exposé à un risque d'exclusion. Conscient de l'aide fédérale aux réseaux municipaux de transport en commun, le comité recommande que le gouvernement fédéral encourage les gouvernements des provinces et des territoires à se donner des stratégies de transport urbain, qu'il exonère d'impôt les laissez-passer de transport en commun fournis par l'employeur et qu'il envisage de puiser davantage dans le fonds de la taxe sur l'essence expressément pour financer des immobilisations dans les transports en commun.

LES ÉCARTS DE REVENU ET L'ASCENSION DANS L'ÉCHELLE DES REVENUS

On observe des taux de faible revenu relativement élevés chez les personnes exposées à un risque d'exclusion sociale, ce qui veut dire que les personnes concernées sont peut-être privées des ressources nécessaires pour participer pleinement à la vie de la société. Les spécialistes ne s'entendent pas sur la façon de mesurer l'inégalité des revenus, mais les témoins ont fait état d'une inégalité croissante des revenus et d'un creusement de l'écart entre les revenus des travailleurs peu qualifiés et ceux des travailleurs hautement qualifiés.

On a fait savoir au comité que, en 20 à 30 ans, la proportion des revenus totaux représentée par la tranche supérieure de 1 % des personnes les mieux rémunérées est passée de 7 % à environ 12 %. Le comité a appris que, de 1976 à 2009, les deux tiers des Canadiens ont vu leur revenu du marché diminuer en termes réels, alors que le revenu du marché moyen des personnes

appartenant au quintile de la population le plus riche a progressé de 27,5 % et celui des personnes du quintile juste en dessous de 6,9 %. L'inégalité croissante des revenus serait imputable à un manque de correspondance entre l'offre et la demande de compétences et à la concentration de la richesse décrite ci-dessus. Le régime fiscal et les transferts contribuent à atténuer l'inégalité des revenus, mais leur efficacité à cet égard s'est émoussée ces dernières années. Compte tenu de cette polarisation, l'ascension dans l'échelle des revenus revêt une importance croissante. À en juger par les informations communiquées au comité, il semblerait que la mobilité ascendante intragénérationnelle soit quelque peu limitée, mais que la mobilité ascendante intergénérationnelle demeure relativement vigoureuse. Soucieux de soutenir la mobilité économique ascendante, le comité recommande que le gouvernement fédéral envisage de bonifier la Prestation fiscale pour le revenu de travail et d'en étendre l'admissibilité à certains groupes particuliers.

Conscient du fait que la politique publique peut encourager la mobilité économique ascendante intergénérationnelle, le comité recommande également que le gouvernement fédéral révise la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la manière dont elle est appliquée pour garantir la progressivité et l'équité de l'impôt et que, dans ce contexte, il s'intéresse en particulier au rôle du régime fiscal dans la réduction de l'inégalité des revenus, l'amélioration du sort des Canadiens à faible revenu et la création d'emplois.

CONCLUSION

Le présent rapport vient en quelque sorte compléter les travaux antérieurs du comité sur la santé mentale, l'éducation postsecondaire et la pauvreté, le logement et l'itinérance. Il traite des conséquences des désavantages abordés dans ces études, examine le degré de marginalisation des exclus sociaux et recommande des politiques et programmes propres à réduire l'exclusion sociale.

Ce que le comité vise c'est une économie vigoureuse, des institutions civiles et politiques plus dynamiques et des villes plus saines et plus sûres. Les solutions qu'il propose ont pour but de ramener les personnes de la marge vers une pleine participation à la vie économique, sociale et civique

DE LA MARGINALITÉ À LA NORMALITÉ : VERS UN CANADA PLUS PROPICE À L'INCLUSION ET À LA COHÉSION

INTRODUCTION

En novembre 2011, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (le comité) a reçu du Sénat un ordre de renvoi lui demandant d'examiner, pour en faire rapport, la cohésion et l'inclusion sociales au Canada. L'ordre de renvoi faisait suite à un autre qui avait amené le comité à entreprendre, en mai 2007, une étude vaste et détaillée de la pauvreté, du logement et de l'itinérance dans les grands centres urbains.

Au cours de son étude sur la pauvreté, le logement et l'itinérance, le comité a entendu plus de 170 témoins et a visité plusieurs localités de diverses régions du pays. En 2008, il a déposé un rapport provisoire¹ dans lequel il expose les défis auxquels sont confrontés les Canadiens à faible revenu, de même que des moyens possibles de relever ces défis. En décembre 2009, le comité a conclu l'étude en déposant son rapport intitulé *Pauvreté, logement, itinérance : Les trois fronts de la lutte contre l'exclusion*².

Dans le rapport qui suit, le comité présente les constatations auxquelles il est arrivé au cours de son étude sur l'inclusion et la cohésion sociales au Canada, et il formule des recommandations s'appuyant sur ces observations.

Un prisme urbain

La majorité des Canadiens vivent en ville : le Canada, qui était une terre essentiellement rurale au XVIII^e siècle, est devenu, au XXI^e siècle, un pays essentiellement urbain. Comme l'a indiqué un rapport publié en 2011, les grandes villes du pays regroupent aujourd'hui 15,3 millions de Canadiens de plus de 18 ans. C'est également dans ces villes qu'on trouve 90 % des immigrants et 96 % des membres des minorités visibles. De plus, les villes canadiennes ont généré 17,5 milliards de dollars en revenu personnel, 910 milliards de dollars en PIB et plus de 74 % de la croissance de l'emploi en 2009³. Selon le Recensement de 2011, le phénomène de concentration de la population dans les centres urbains devrait se poursuivre, plus de 23,1 millions de personnes – soit près de 7 Canadiens sur 10 (69,1 %) – vivant dans l'une des 33 régions métropolitaines de recensement (RMR) du pays. Ce chiffre était de 68,1 % lors du

¹ Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Pauvreté, logement et sans-abrisme : Enjeux et options*, 17^e rapport, 39^e législature, 2^e session, 26 juin 2008, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/soci/rep/rep17jun08-f.htm>.

² Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Pauvreté, logement, itinérance : Les trois fronts de la lutte contre l'exclusion*, 13^e rapport, 40^e législature, 2^e session, 9 décembre 2009, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/citi/rep/rep02dec09-f.pdf>.

³ Martin Prosperity Institute, *Who Cares About 15 Million Urban Voters?*, Toronto, 13 avril 2011, p. 3, <http://martinprosperity.org/2011/04/13/who-cares-about-15-million-urban-voters/>.

recensement précédent, exécuté en 2006⁴. Pour cette raison, si l'on accepte le constat que le Canada est désormais un pays urbain, les défis socioéconomiques que le pays doit relever – maintenant et dans l'avenir – sont déterminés par ce qui se passe dans les villes. Pour cette raison, le comité a décidé d'examiner la cohésion et l'inclusion sociales au Canada à travers un prisme urbain.

Cependant, le comité reconnaît aussi que les régions rurales du pays sont touchées de près par les réalités urbaines. En effet, les économies des villes influencent profondément les collectivités rurales environnantes. Les villes sont des marchés où sont écoulés les produits des régions rurales, et chaque jour, des milliers de Canadiens vivant en région rurale se rendent en ville pour leur travail. Ils comptent alors sur les services municipaux, comme les services de police et d'incendie, qui assurent leur sécurité, ils se servent des infrastructures urbaines pour se déplacer et ils utilisent des services de loisirs. Ils entrent également en contact avec les citoyens – que ce soit à des fins sociales ou professionnelles. Par ailleurs, d'autres Canadiens se sont établis en ville, où ils trouvent un accès plus facile aux services. En somme, ce qui se passe dans les villes canadiennes touche directement tous les Canadiens.

Études et rapports précédents

Dans une autre section du présent rapport, le comité expliquera ce qu'il entend par « inclusion sociale » et « cohésion sociale ». Mais d'abord, il tient à préciser que son intention est de mettre en lumière les efforts fructueux que déploient des Canadiens de tous les horizons pour mobiliser davantage leurs concitoyens qui, pour une raison ou pour une autre, se retrouvent marginalisés et n'ont pas les leviers nécessaires pour influencer les décisions qui les touchent directement. En s'appuyant sur les résultats de ses recherches, les témoignages entendus et les exemples de réussite mentionnés ci-dessus, le comité offrira des recommandations visant à faire du Canada un pays plus favorable à l'inclusion et à la cohésion.

La présente étude s'inscrit dans la foulée d'études et de rapports antérieurs qui ont trait à la cohésion et à l'inclusion sociales. En mai 2006, le comité a déposé son important rapport intitulé *De l'ombre à la lumière : La transformation des services concernant la santé mentale, la maladie mentale et la toxicomanie au Canada* (le rapport Kirby), dans lequel il attire l'attention sur les besoins des Canadiens qui sont particulièrement vulnérables à l'exclusion sociale : ceux qui souffrent de maladie mentale et de dépendance⁵. En 2006 et 2007, le comité a examiné les

⁴ Statistique Canada, *La population canadienne en 2011 : effectifs et croissance démographique*, n° 98-310-X2011001 au catalogue, février 2012, p. 3, <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/98-310-x/98-310-x2011001-fra.cfm>. Statistique Canada définit la région métropolitaine de recensement (RMR) comme un territoire formé d'une ou de plusieurs municipalités voisines les unes des autres qui sont situées autour d'un noyau. La RMR doit avoir une population totale d'au moins 100 000 habitants et son noyau doit compter au moins 50 000 habitants.

⁵ Comité sénatorial permanent 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*, 2^e rapport, 39^e législature, 1^{re} session, mai 2006,

défis que doivent relever les enfants autistes et leurs parents. En mars 2007, le comité a déposé un rapport dans lequel il faisait état de ses constatations et de ses recommandations sur la façon de fournir un meilleur soutien à ces Canadiens et d'attirer l'attention de la population sur leurs besoins⁶. En 2008-2009, le comité, conscient du fait que les enfants sont l'avenir du Canada, a étudié la situation de l'éducation des jeunes enfants et a demandé que des changements soient apportés pour que les jeunes Canadiens commencent le mieux possible leur vie d'apprentissage⁷. En 2010-2011, le comité a étudié la question de l'accès à l'éducation postsecondaire et a présenté un rapport à cet égard. Il a alors souligné l'importance de cet enjeu pour le Canada. En effet, le rendement scolaire est un élément clé de l'accès au marché du travail et donc d'une plus grande inclusion, une réalité qui s'applique de façon particulière aux personnes marginalisées⁸. Plus récemment, le comité a examiné le plan décennal de 2004 pour consolider les soins de santé et le communiqué *Améliorer l'état de santé des Autochtones*. Reconnaissant le rôle important que jouent les soins de santé dans la cohésion et l'inclusion sociales, le comité a proposé des mesures pour améliorer l'accès au système canadien de soins de santé et l'efficacité de ce système⁹. Ensemble, ces rapports et ces études, de même que les recommandations qu'ils contiennent, suggèrent que la cohésion et l'inclusion gagnent du terrain au Canada. Le comité mettra donc en lumière, dans le rapport qui suit, quelques-unes des recommandations formulées dans ses études antérieures.

MÉTHODOLOGIE : APPROCHE DU COMITÉ

Le comité a divisé son étude de l'inclusion et de la cohésion sociales en deux phases. Au cours de la première phase, qui s'est déroulée avant les élections générales de mai 2011, le comité a tenu six réunions lors desquelles il a entendu 27 témoins, dont des universitaires et des représentants d'instituts de politiques publiques, d'organisations professionnelles, de municipalités, de ministères et organismes fédéraux et d'organisations défendant les plus vulnérables à l'exclusion. Au commencement de la nouvelle législature, après les élections de mai 2011, le comité a tenu six autres réunions, qui lui ont permis de rencontrer 28 témoins. À la fin du rapport, on trouvera, à l'annexe C, une liste indiquant le nom des témoins, les organisations représentées et les dates de comparution devant le comité. Outre les témoignages

<http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/391/soci/rep/pdf/rep02may06part1-f.pdf>;

<http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/391/soci/rep/pdf/rep02may06part2-f.pdf>.

⁶ Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Payer maintenant ou payer plus tard : Les familles d'enfants autistes en crise*, 12^e rapport, 39^e législature, 1^{re} session, mars 2007, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/391/soci/rep/repfinmar07-f.htm>.

⁷ Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Éducation et garde des jeunes enfants : Prochaines étapes*, 5^e rapport, 39^e législature, 2^e session, avril 2009, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/soci/rep/rep05apr09-f.pdf>.

⁸ Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Ouvrir la porte : Surmonter les obstacles aux études postsecondaires*, 6^e rapport, 41^e législature, 1^{re} session, décembre 2011, http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/SOCI/DPK_PSE/home-f.htm.

⁹ Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Un changement transformateur s'impose : Un examen de l'Accord sur la santé de 2004*, 7^e rapport, 41^e législature, 1^{re} session, mars 2012, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/soci/rep/rep07mar12-f.pdf>.

oraux, le comité a reçu environ 29 mémoires¹⁰, d'où ont été extraites des citations contenues dans le rapport.

Dans le présent rapport, le comité recommande certaines mesures qui touchent des domaines dont la compétence constitutionnelle est partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, ou réservée exclusivement aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Le comité précise que ces recommandations ne sauraient traduire une intention d'empiéter sur les pouvoirs des provinces et des territoires.

Perspective historique : Vers un Canada plus propice à l'inclusion et à la cohésion

[Beaucoup] de Canadiens n'en savent pas beaucoup à propos du passé. Pour cette raison, ils ne savent pas où nous en sommes aujourd'hui¹¹.

Le comité reconnaît que, en dépit des cas et des pratiques regrettables du passé ainsi que des problèmes qui restent à résoudre, le Canada et les Canadiens ont fait et continuent de faire de grands pas dans le développement d'une société plus propice à l'inclusion et à la cohésion.

Par exemple, le droit de voter dans le cadre d'élections libres et honnêtes est l'une des caractéristiques qui définissent la citoyenneté dans une démocratie moderne. Le droit de vote au Canada était au départ très restrictif, puisque les femmes, les Autochtones, les membres de certains groupes religieux ou ethniques et d'autres personnes ne pouvaient pas l'exercer. Aujourd'hui, les citoyens canadiens d'au moins 18 ans sont habilités à élire leurs représentants au niveau fédéral, provincial/territorial et municipal¹².

Le pays s'est également donné des lois qui garantissent les droits fondamentaux. Le 10 août 1962, le gouvernement du Canada a promulgué la première déclaration des droits du Canada. La *Déclaration canadienne des droits* accordait pour la première fois aux Canadiens certains droits relatifs aux lois fédérales. Vingt ans plus tard, la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui garantit des droits politiques et des droits de la personne, a été inscrite dans la Constitution canadienne et promulguée par la reine Elizabeth II.

Le Canada a aussi accepté sa responsabilité pour des cas passés de marginalisation. Le 22 septembre 1982, le premier ministre a présenté des excuses aux Canadiens de souche japonaise pour le traitement qui leur avait été réservé pendant la Deuxième Guerre mondiale et les a indemnisés pour une partie de leurs pertes¹³. En juin 2006, le premier ministre a offert des

¹⁰ Il est à noter qu'une bonne part des mémoires ne consistait qu'en la transcription des déclarations liminaires prononcées par les témoins devant le comité.

¹¹ *Témoignages*, 7 mars 2012, Avvy Go.

¹² Pour lire l'histoire complète du droit de vote au Canada, voir Élections Canada, *L'histoire du vote au Canada*, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=index&lang=f&textonly=false>.

¹³ Voir le compte rendu des excuses dans *Internment and Redress: The Japanese Canadian Experience: A Resource Guide for Social Studies 11 Teachers*, p. 23, <http://www.japanesecanadianhistory.net/GuideExcerptsForSocialStudies11.pdf>.

excuses aux Canadiens d'origine chinoise pour l'imposition d'une taxe d'entrée aux immigrants chinois entre 1923 et 1947¹⁴. Plus récemment, en 2009, le premier ministre a présenté, au nom du gouvernement du Canada et de tous les Canadiens, des excuses officielles aux Autochtones du pays pour les sévices commis dans les pensionnats indiens¹⁵. Comme ces exemples et d'autres qui suivront dans le rapport le démontrent, le Canada et les Canadiens forment de plus en plus une société où tous peuvent contribuer à la vie sociale et économique.

Pourtant, même si le Canada est devenu plus inclusif au fil du temps, il serait exagéré d'affirmer que la marginalisation et l'exclusion ont complètement disparu. Chacun des chapitres du présent rapport met en lumière des domaines où l'on pourrait apporter certaines améliorations, et il est démontré, à l'aide d'exemples contemporains, que l'exclusion sociale demeure un problème à régler. En outre, comme le montre le rapport, les Canadiens qui font partie des groupes les plus vulnérables à l'exclusion se heurtent toujours à des obstacles importants qui les empêchent de participer pleinement à la vie communautaire.

¹⁴ Premier ministre du Canada, *Le Premier ministre Harper offre des excuses aux Chinoises et aux Chinois*, 22 juin 2006, <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1219>.

¹⁵ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Le Premier ministre Harper présente des excuses complètes au nom des Canadiens relativement aux pensionnats indiens*, 11 juin 2008, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100015644/1100100015649>.

CHAPITRE UN : DÉFINITION DE L'INCLUSION SOCIALE ET DE LA COHÉSION SOCIALE

Il faut parler d'inclusion, d'espoir en l'avenir, de participation, de valeurs communes et de prospérité partagée, tirer parti de l'innovation et de la réussite au sein des collectivités, de ce qui nous rassemble. Cela peut être aussi élémentaire que de pouvoir se rendre dans une bibliothèque à proximité ou aussi complexe que de s'assurer que les personnes handicapées ont accès à tous les édifices. Il faut mettre en œuvre des programmes d'aide aux nouveaux Canadiens, créer des emplois de qualité qui offrent des débouchés intéressants et qui font sortir les gens de la pauvreté; il faut assurer aux enfants un bon départ dans la vie et donner à tous les Canadiens de véritables occasions de participer pleinement, peu importe leur code postal, leurs privilèges ou leur situation.

*Peggy Taillon, présidente et directrice générale,
Conseil canadien de développement social,
Témoignages, 15 février 2012*

INTRODUCTION

En Amérique du Nord, le concept d'inclusion sociale est relativement nouveau. Mais dans l'Union européenne et ailleurs, comme en Australie, il s'est répandu il y a déjà quelque temps¹⁶. Au Canada, le terme est utilisé depuis peu et est encore en évolution.

L'idée de l'inclusion sociale est liée étroitement à celle de l'exclusion sociale, qui a émergé en Europe au cours des années 1970. Il s'agissait alors de décrire le fossé économique croissant entre certains groupes de la société¹⁷. Au départ, l'exclusion sociale se résumait principalement à sa dimension économique et était associée à la pauvreté. Mais avec le temps, elle a fini par englober d'autres dimensions (sociale, culturelle et politique) et faire référence aux divers obstacles qui empêchent quelqu'un de contribuer pleinement à la société. L'inclusion sociale, en revanche, pourrait être définie comme « une situation où des personnes ou des collectivités (tant du point de vue physique que démographique) sont des participants à part entière dans la société

¹⁶ *Témoignages*, 15 février 2012, Alain Mercier.

¹⁷ Anver Saloojee, *Social Inclusion, Anti-Racism and Democratic Citizenship*, Perspectives on Social Inclusion, Laidlaw Foundation, 2003, p. viii, http://www.laidlawfdn.org/sites/default/files/laidlaw_publications/working_papers_social_inclusion/wpsosi_2003_jan_social-inclusion-anti-racism.pdf; Ilene Hyman, Rubin Mercado, Grace-Edward Galabuzi et Dianne Patychuk, « A Critical Review of Social Exclusion and Inclusion Indicators: Implications for the Development of a Canadian Framework », dans *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale : perspectives québécoises, canadiennes et internationales*, sous la direction de Paul Bernard et coll., Les Presses de l'Université de Montréal, 2011.

où elles résident, interviennent, existent, notamment aux niveaux économique, social, culturel et politique de celle-ci¹⁸ ».

Fran Klodawsky, professeure au département de géographie et de sciences environnementales de l'Université Carleton, a fait remarquer que l'inclusion sociale ne concerne pas seulement les moyens financiers dont on dispose; elle renvoie aussi aux liens qu'on tisse avec les autres, à l'engagement communautaire, à la contribution à la vie de la collectivité et au besoin de faire reconnaître cette contribution. Comme elle le souligne, « l'inclusion, c'est sentir qu'on fait partie des choses; cela sous tend d'entretenir des rapports avec d'autres, de ne pas vivre en isolement¹⁹ ». D'autres témoins ont dit que l'inclusion sociale est aussi une affaire de choix et d'accès aux possibilités.

Autre élément important, l'inclusion sociale ne se limite pas au droit des citoyens à l'appartenance et à la reconnaissance. Elle va de pair avec une obligation sociale. Comme Natasha Blanchet-Cohen, professeure adjointe à l'Institut international pour les droits et le développement de l'enfant, l'a indiqué à propos des jeunes :

[L]'inclusion, ce n'est pas seulement permettre aux jeunes de participer aux activités de leur communauté locale, dans son modèle actuel, c'est aussi créer un sentiment d'appartenance et leur apprendre ce qu'est leur contribution, ce que c'est que d'être vraiment un citoyen, avec des droits et des obligations²⁰.

Enfin, Ratna Omidvar, présidente de la Maytree Foundation²¹, a souligné que la promotion de l'inclusion sociale exige d'amener tous les membres de la société à contribuer. Pour elle, l'inclusion n'est pas « une voie à sens unique ».

Tous les acteurs – facteurs, hommes d'affaires, bibliothécaires, enseignants, voisins – sont des agents d'inclusion. Le discours qui place les types d'inclusion dans un coin tandis que tout le monde occupe le reste de la pièce a le don de m'agacer. L'inclusion, c'est l'affaire de chacun de nous.

*Ratna Omidvar, présidente, Maytree Foundation,
Témoignages, 2 février 2011*

¹⁸ Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Forme urbaine et inclusion sociale*, 2007, p. 2, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/odpub/pdf/65430.pdf?fr=1346867021702>.

¹⁹ *Témoignages*, 2 février 2011, Fran Klodawsky.

²⁰ *Témoignages*, 7 mars 2012, Natasha Blanchet-Cohen.

²¹ La Maytree Foundation est une organisation de Toronto qui aide les collectivités à réduire la pauvreté et les inégalités. Elle offre des programmes et mène des recherches sur les enjeux touchant l'immigration, l'intégration et la diversité. Voir le site <http://maytree.com/>.

En somme, l'inclusion sociale concerne la capacité d'une personne ou d'un groupe de participer à la vie socioéconomique de sa communauté et de faire reconnaître ses contributions. Mais l'inclusion implique également l'accès aux outils – notamment à l'éducation – qui permettent cette participation et le maintien d'un ensemble commun de droits, de valeurs et de responsabilités qui favorisent la cohésion en tissant des liens entre les membres de la société.

L'inclusion sociale et la cohésion sociale

On a défini la cohésion sociale comme étant « un processus permanent qui consiste à établir des valeurs communes et des objectifs communs et à offrir l'égalité des chances au Canada, en se fondant sur un idéal de confiance, d'espoir et de réciprocité parmi tous les Canadiens²² ». Dans son témoignage, Zheng Wu, de l'Université de Victoria, a expliqué que :

Par cohésion sociale, on entend les conditions matérielles et sociales qui unissent des individus et favorisent entre eux la solidarité. Dans les sociétés multiculturelles, la cohésion sociale constitue un baromètre des relations entre groupes ou races, car elle implique un certain degré d'acceptation de la diversité ethnique. En d'autres termes, elle traduit la capacité d'une collectivité à intégrer ses membres et à éviter l'exclusion ou la marginalisation des minorités²³.

En somme, la cohésion sociale est une caractéristique des collectivités favorables aux principes d'inclusion, d'appartenance, de participation, de reconnaissance et de légitimité. La réduction de la pauvreté, l'investissement dans les infrastructures sociales, la prévention et la suppression de la criminalité ainsi que la promotion de l'égalité sont aussi des facteurs qui contribuent à une plus grande cohésion sociale.

L'intersectionnalité

« Intersectionnalité » est un autre terme que le comité a entendu de la bouche des témoins et qu'il a rencontré dans les ouvrages sur l'inclusion et la cohésion sociales. Il fait référence au fait que les personnes exclues qui possèdent les caractéristiques de plus d'un groupe marginalisé se heurtent à des obstacles encore plus difficiles à surmonter. L'intersectionnalité tient compte du fait qu'une personne peut être différente sous plus d'un aspect, et que ces différences peuvent aggraver son exclusion sociale, ce qui a pour résultat de compliquer son inclusion. Comme un témoin l'a expliqué, « une personne peut incarner un certain nombre de sources de vulnérabilité ou d'identité²⁴ ». Pour Caroline Andrew, directrice du Centre d'études en gouvernance à

²² Jane Jenson, *Les contours de la cohésion sociale : l'état de la recherche au Canada*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Étude n° F/03, p. 5, http://www.cprn.org/documents/15725_fr.pdf.

²³ *Témoignages*, 9 février 2011, Zheng Wu.

²⁴ *Témoignages*, 7 mars 2012, Avvy Go.

l'Université d'Ottawa, « [l']intersectionnalité ne se limite pas aux sexes, elle inclut aussi les handicapés [...]. Elle inclut aussi les groupes d'âge, les sexes, les races et les classes²⁵. »

Kristopher Wells, de l'Institute for Sexual Minority Studies and Services, à l'Université de l'Alberta, a fait allusion à l'intersectionnalité lorsqu'il a témoigné. Il a rappelé qu'il y avait « des minorités sexuelles dans toutes les communautés confessionnelles, ethniques, linguistiques, culturelles et racialisées²⁶ ». Une personne peut aussi être exclue d'un groupe identitaire en raison de son appartenance à un autre. Comme l'a indiqué M. Wells : « Certaines communautés ethniques, culturelles ou confessionnelles, par exemple, peuvent être ouvertement hostiles aux minorités sexuelles, d'où la tendance des GLBT à se cacher et à s'isoler du groupe²⁷. » M. Wells a offert à cet égard un exemple concret :

[S]'ils sont Autochtones et gais, ou « bispirituels », comme on dit, ils risquent d'être rejetés à la fois par la société dominante par racisme et homophobie, et par la communauté autochtone, à cause d'expériences liées à la colonisation et de préjugés contre les minorités sexuelles²⁸.

La mesure et l'évaluation de l'inclusion et de la cohésion sociales

Comment les responsables des politiques publiques et les gouvernements peuvent-ils mesurer l'étendue de l'exclusion sociale dans une société, juger s'il y a lieu de mettre en place un outil d'intervention et, si c'est le cas, déterminer l'outil en question? Une analyse et une réflexion approfondies, de même qu'une grande prudence s'imposent alors. En effet, si l'intervention est mal conçue, on risque de gaspiller de précieuses ressources sans obtenir de résultats probants. Pire encore, on risque d'aggraver la situation.

Le fait qu'il n'y ait pas de consensus sur l'objectif visé – c'est-à-dire, favoriser l'inclusion sociale – nuit aux efforts menés dans la lutte contre l'exclusion. Mais même si on s'entend sur le but à atteindre, comment déterminer le point où la société sera parvenue à une inclusion sociale satisfaisante? Comme l'a dit un témoin, à sa connaissance, « il n'existe pas de normes universellement acceptables pour déterminer des niveaux adéquats de l'inclusion sociale²⁹ ».

Avvy Go, directrice de la Clinique juridique chinoise et sud-est asiatique du Toronto métropolitain, a dit au comité qu'il fallait établir un cadre de travail conceptuel approprié servant à comprendre l'exclusion et l'inclusion sociales :

²⁵ *Témoignages*, 15 février 2012, Caroline Andrew.

²⁶ *Témoignages*, 17 février 2011, Kristopher Wells.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Témoignages*, 15 février 2012, Alain Mercier.

Un tel cadre de travail devrait être fondé sur une vision d'équité à travers laquelle les iniquités sont reconnues dans leurs multiples facettes et leurs interactions dans la société canadienne, telles qu'elles sont vécues par divers groupes marginalisés, y compris les communautés racialisées. Le cadre doit comprendre des indicateurs et des mesures de résultats fondés sur des données [...] afin d'évaluer non seulement le processus d'inclusion sociale, mais aussi les résultats de toute politique élaborée dans ce but³⁰.

Afin de mesurer et d'évaluer à quel point l'inclusion et la cohésion sociales sont présentes au Canada, le gouvernement fédéral pourrait élaborer un ensemble complet d'indicateurs. Ceux-ci pourraient alors servir à concevoir et à évaluer les politiques et les programmes gouvernementaux, ainsi qu'à faire rapport des progrès réalisés. On trouve des exemples de ces pratiques dans d'autres types d'activités fédérales, notamment l'application d'une perspective sexospécifique à l'élaboration et à l'évaluation des programmes gouvernementaux³¹. Il est à noter que d'autres pays mesurent l'inclusion sociale au moyen d'indicateurs précis. En Australie, par exemple, le Commonwealth [gouvernement fédéral] s'est donné une stratégie qui permet de mesurer l'inclusion sociale et d'en faire rapport. Il s'en sert pour renforcer les mécanismes de production de rapports et de reddition de comptes qui permettent de suivre les progrès de la lutte contre l'exclusion sociale³².

Tout comme il l'a fait avec l'analyse comparative entre les sexes, le gouvernement fédéral devrait créer un outil analytique afin d'évaluer les niveaux d'inclusion sociale dans la société canadienne et présenter aux Canadiens des rapports sur les progrès réalisés. Par conséquent, le comité recommande :

³⁰ *Témoignages*, 7 mars 2012, Avvy Go.

³¹ Condition féminine Canada, *Analyse comparative entre les sexes Plus*, <http://www.cfc-swc.gc.ca/pol/gba-acs/index-fra.html>.

³² Commonwealth d'Australie, *Social Inclusion in Australia: How Australia is faring*, 2^e édition, 2012, p.14, http://www.socialinclusion.gov.au/sites/www.socialinclusion.gov.au/files/publications/pdf/HAIF_report_final.pdf.

La stratégie australienne de mesure et de rapport ainsi que le choix des indicateurs sont la responsabilité d'un Conseil de l'inclusion sociale, créé en 2008, qui a le mandat de conseiller le gouvernement (et le ministre de l'Inclusion sociale). La stratégie se compose d'indicateurs qui se classent en trois grandes catégories : les ressources (capacités individuelles, actifs et capital social et économique); l'engagement dans un travail, une formation et la communication avec les autres; et les désavantages multiples. Les indicateurs sont aussi divisés en deux sous-catégories, les « principaux » et les « secondaires », qui comprennent :

- le bien-être matériel et économique;
- la santé et les invalidités;
- l'éducation et les compétences;
- les ressources sociales;
- les ressources communautaires et institutionnelles;
- le logement et la sécurité personnelle.

La majeure partie des données proviennent de l'enquête sociale générale de l'Australian Bureau of Statistics (ABS) et, dans certains cas, sont étayées par d'autres données. Dans la mesure du possible, des comparaisons sont faites avec d'autres pays; celles-ci servent à situer l'Australie à l'échelle internationale.

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement du Canada entreprenne des travaux de recherche destinés à élaborer un ensemble d'indicateurs permettant de définir et de mesurer l'inclusion et la cohésion sociales au Canada :

- a) que le gouvernement du Canada se serve de ces indicateurs pour établir des objectifs en matière d'inclusion et de cohésion sociales dans les domaines qui relèvent de sa compétence, conformément à la Constitution canadienne;**
- b) que le gouvernement du Canada, le cas échéant, utilise ces indicateurs dans la conception et l'élaboration de ses politiques, de ses programmes et de ses activités;**
- c) que le gouvernement du Canada évalue, à intervalles réguliers, la mesure dans laquelle ses politiques, ses programmes et ses activités satisfont aux objectifs fixés en matière d'inclusion et de cohésion sociales, et qu'il fasse rapport des résultats au Parlement du Canada.**

Dans la mesure où elle concerne tout le monde, l'inclusion sociale n'est pas une tâche qui incombe seulement au gouvernement. Elle relève de tous les Canadiens, peu importe leur sphère d'activité ou leur milieu de vie. Un témoin s'est dit préoccupé du fait que la plupart des Canadiens sont peu sensibilisés à l'importance de l'inclusion sociale. Heidi Illingworth, directrice générale du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, a dit que, pour régler ce problème, il faudrait intervenir auprès des enfants en bas âge en mettant l'accent sur l'inclusion sociale dans les ressources scolaires. Cette approche comprendrait divers éléments :

[É]laborer et diffuser à l'échelle nationale des messages et des campagnes contre l'intimidation, la violence et la consommation de drogues, encourager l'organisation d'activités sportives unisexes pour réduire les stéréotypes et les préjugés masculins et féminins et apprendre aux jeunes enfants et aux adultes qui viennent d'immigrer comment reconnaître les obstacles liés aux stéréotypes sexuels dans la société canadienne et comment les déconstruire³³.

L'un des moyens les plus efficaces que peut utiliser le gouvernement fédéral pour faire avancer l'inclusion et la cohésion sociales consiste à appuyer les efforts déployés à l'échelle locale. Par exemple, en ce qui a trait aux efforts visant à rendre les villes plus sûres pour les femmes, on a indiqué au comité que la meilleure aide que pourrait fournir le gouvernement fédéral, serait de voir au « financement [et au renforcement] des initiatives communautaires³⁴ ». Le même soutien pourrait être offert aux autres initiatives semblables qui se déroulent localement.

³³ *Témoignages*, 7 mars 2012, Heidi Illingworth.

³⁴ *Témoignages*, 15 février 2012, Caroline Andrew.

Au chapitre de la coordination et de la mise en œuvre, il faut faciliter la façon dont les organismes de différents niveaux peuvent travailler ensemble pour atteindre un but commun. J'encourage les membres du comité à se pencher sur les particularités positives d'initiatives tripartites telles que la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, ainsi que d'autres programmes qui l'ont précédée. Combiner fonds, souplesse d'application locale et besoins en matière d'engagement des intervenants élargis pour créer un plan communautaire est une approche qui peut tout aussi bien s'appliquer à d'autres enjeux sociaux que l'itinérance.

*Fran Klodawsky, professeure associée, Université Carleton,
Témoignages, 2 février 2011*

Dans la mesure du possible et lorsqu'il y a lieu, le gouvernement du Canada devrait donc chercher des moyens de soutenir et de promouvoir les initiatives communautaires. Comme les municipalités et l'éducation sont de compétences provinciales et territoriales, la collaboration avec ces gouvernements sera essentielle. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement du Canada travaille en partenariat avec d'autres ordres de gouvernement afin de soutenir à long terme les initiatives qui visent à accroître l'inclusion et la cohésion sociales;

Que le gouvernement du Canada appuie les efforts des ministres provinciaux et territoriaux de l'Éducation afin de faire prendre conscience de l'inclusion et de l'acceptation sociales et d'intégrer ces principes dans leurs systèmes d'éducation.

CHAPITRE DEUX : LES GROUPES VULNÉRABLES À L'EXCLUSION SOCIALE

INTRODUCTION

L'exclusion sociale touche certaines personnes plus que d'autres, et ce sont à ces personnes et à ces groupes que les gouvernements et d'autres responsables doivent porter attention. C'est pour cette raison que, dans son étude, le comité s'est concentré principalement sur les Canadiens les plus vulnérables à l'exclusion.

Au cours de la première phase de son étude sur les enjeux sociaux concernant les grandes villes canadiennes, le comité a cerné des groupes qui sont plus exposés à certaines réalités, telles qu'un faible revenu, un logement inadéquat et l'itinérance. Ces groupes – les immigrants récents, les membres des minorités visibles, les peuples autochtones, les personnes handicapées, les parents seuls (la plupart du temps des femmes) et les personnes âgées – sont aussi ceux qui sont les plus vulnérables à l'exclusion sociale.

En s'appuyant sur son étude précédente sur la pauvreté, le logement et l'itinérance et sur les conseils des témoins, le comité a décidé d'examiner plus attentivement la situation des personnes les plus touchées par l'exclusion sociale : immigrants récents, membres des minorités visibles, religieuses ou sexuelles, Autochtones vivant en milieu urbain, personnes handicapées, jeunes et personnes âgées. De plus, étant donné que la question du genre pose des défis particuliers, le comité a examiné les réalités propres aux femmes de chacun de ces groupes. Le comité reconnaît aussi qu'aucun Canadien, peu importe son identité, ne peut contribuer à sa collectivité s'il ne s'y sent pas en sécurité. Il est également conscient que l'accès à des ressources financières – lequel n'est certes pas le seul facteur favorable à une inclusion sociale véritable – est important. Pour cette raison, le comité a décidé de se pencher sur la sécurité dans les villes canadiennes et de voir dans quelle mesure la distribution du revenu permet aux Canadiens de participer pleinement à leur vie communautaire et à la prise des décisions qui les concernent.

UN CANADA INCLUSIF : APPROCHE GÉNÉRALE

Tout au long de son étude, le comité a demandé aux témoins de lui recommander des mesures à mettre en place pour développer une société inclusive. Dans de nombreux cas, les suggestions touchaient les difficultés propres à un groupe vulnérable ou à un autre. Mais les témoins ont également exprimé des suggestions plus générales sur les façons d'intégrer les groupes marginalisés et sur les politiques conçues à cette fin. Ces suggestions générales ont leur importance; les gouvernements et d'autres secteurs de la société peuvent et devraient en tenir compte dans le développement d'un Canada plus inclusif.

La satisfaction des besoins essentiels d'abord

L'inclusion sociale exige en premier lieu d'aider à satisfaire les besoins essentiels (comme le logement abordable et une bonne alimentation). Comme Fran Klodawsky l'a expliqué, « tant et

aussi longtemps que les gens n'auront pas de logement convenable ni assez d'argent pour payer l'épicerie, ils ne seront pas en mesure de commencer à penser à d'autres facteurs qui influent eux aussi sur le sentiment d'inclusion et qui font en sorte que les gens ont l'impression d'être des citoyens qui participent à la vie urbaine³⁵ ». D'autres témoins ont insisté sur le fait que, avant même de pouvoir jouer un rôle sur le marché du travail et contribuer à la vie communautaire, les Canadiens devaient s'assurer de la satisfaction de leurs besoins essentiels.

Le comité souhaite, en outre, mettre en lumière l'aide que les gouvernements, les organismes bénévoles et le secteur privé proposent aux Canadiens pour leur permettre de combler leurs besoins fondamentaux. Bien entendu, dans de nombreux cas, cette aide pourrait être améliorée et élargie; dans son rapport précédent sur la pauvreté, le logement et l'itinérance, le comité avait d'ailleurs suggéré des façons de procéder à cet égard. Les recommandations contenues dans le rapport intitulé *Pauvreté, logement itinérance : Les trois fronts de la lutte contre l'exclusion* se trouvent à l'annexe B.I du présent rapport.

Garantir la consultation et la participation aux organismes décisionnels

Je tiens à souligner l'importance des processus de consultation et de dialogue engagés par la communauté. Le Canada a toujours été un chef de file dans ce domaine.

*Fran Klodawsky, professeure associée, Université Carleton,
Témoignages, 2 février 2011*

« Être inclus » signifie être capable d'influencer les décisions qui ont des conséquences dans la vie de tous les jours. Les personnes marginalisées doivent jouer un plus grand rôle dans la prise de ces décisions. Les membres des groupes vulnérables à l'exclusion doivent prendre une part active aux processus décisionnels. Ratna Omidvar l'a exprimé en ces mots au comité :

Ce sont sans doute [les démarches de la Maytree Foundation] auprès des salles du conseil de nos villes et de nos institutions qui ont été la partie la plus intéressante de notre travail [...] [V]ous savez que notre régime démocratique fait participer les citoyens à la prise de décisions sur le bien public, les hôpitaux, les musées, les ONG, le Musée royal de l'Ontario, le réseau de santé universitaire, et cetera. Ce sont autant de lieux de pouvoir et de privilège mis au service du public³⁶.

Au cours des audiences portant sur l'inclusion sociale, un point a souvent été mentionné par les organisations qui défendent les Canadiens exposés à l'exclusion sociale : le désir affirmé d'être représenté dans le processus de décision. En effet, dans de nombreux cas où un groupe

³⁵ *Témoignages*, 2 février 2011, Fran Klodawsky.

³⁶ *Témoignages*, 2 février 2011, Ratna Omidvar. Depuis la comparution de M^{me} Omidvar, la Maytree Foundation a publié son troisième rapport annuel sur la diversité des dirigeants dans la région du Grand Toronto. Le rapport se trouve à : <http://docs.maytree.com/diversecity/counts3/CountsReport3-full.pdf>.

exclu a réussi à faire sa place, c'est en grande partie parce que le groupe a insisté pour ne pas demeurer simplement les bénéficiaires passifs de programmes et de services.

Aucun homme n'a pris la parole au Parlement pour déclarer : « Bon sens, c'est inacceptable. Les femmes devraient avoir le droit de voter, car elles sont des personnes tout comme nous. » Non, pas du tout. En fait, ce sont les femmes qui ont déclaré : « Bon sens, nous voulons voter. Nous avons le droit de voter. Nous sommes des citoyennes à part entière de ce pays également. »

*Tony Dolan, président, Conseil des Canadiens avec déficiences,
Témoignages, 7 mars 2012*

Avvy Go, s'exprimant au nom des Torontois de descendance chinoise et asiatique du Sud-Est, a souligné que, si les membres de ces communautés avaient réalisé autant de progrès au chapitre de l'inclusion et de la participation à la prise de décisions, c'était « parce que des gens se sont battus³⁷ » pour eux. Tony Dolan, président du Conseil des Canadiens avec déficiences, a abondé dans le même sens :

Malheureusement, comme nous le savons, les changements dans la société ne se font pas facilement; ce sont toujours les gens touchés, les gens les plus marginalisés, qui doivent prendre la parole en leur nom et se faire représenter par leurs organisations³⁸.

Les hommes et les femmes qui se sont exprimés devant le comité au nom des Autochtones ont transmis un message du même ordre. Ils refusent catégoriquement que leurs collectivités se fassent imposer par d'autres des décisions importantes. Le comité appuie vivement cette opinion.

Le conseil voulant que les groupes exclus soient consultés et qu'ils participent activement au processus de décision a été entendu. Les organisations qui représentent ces groupes l'appliquent d'ailleurs, tout comme les différentes administrations, y compris le gouvernement fédéral. À l'annexe D du rapport, le comité donne des exemples de pratiques prometteuses présentées par les témoins. Bon nombre de ces pratiques partagent le fait que les gouvernements cherchent à obtenir la contribution des personnes marginalisées, non seulement au moyen de la consultation, mais surtout de la collaboration et de la mise en place de mesures nécessaires. Selon le comité, il s'agit d'une approche essentielle pour appliquer des mesures vraiment efficaces contre les torts causés non seulement par l'exclusion, mais aussi par les politiques et les programmes qu'on met en place sans même tenir compte de l'avis des personnes concernées directement.

³⁷ *Témoignages, 7 mars 2012, Avvy Go.*

³⁸ *Témoignages, 7 mars 2012, Tony Dolan.*

Encourager l'engagement politique

C'est un processus de sensibilisation. Notre travail consiste à sensibiliser nos collègues pour qu'ils aient un meilleur rapport avec la communauté autochtone, mais également à sensibiliser la communauté autochtone pour qu'ils aient un meilleur rapport avec les services de la ville et les politiciens [...] Nous avons eu un Autochtone qui s'est présenté aux élections municipales.

*Leona Carter, directrice, Bureau des relations avec les Autochtones,
Services à la communauté, Ville d'Edmonton,
Témoignages, 8 février 2012*

Le Canada étant un pays démocratique, ses citoyens sont encouragés non seulement à exercer leur droit d'élire leurs gouvernements, mais aussi à participer à des formes plus poussées d'engagement politique. Ils peuvent notamment adhérer à des partis politiques et briguer les suffrages des électeurs. Le comité n'a pas porté ses efforts sur cet aspect particulier de l'inclusion et de l'engagement, mais il reconnaît que la participation active à la vie politique municipale, provinciale ou nationale est un excellent moyen de favoriser l'inclusion (sur les plans individuel et communautaire) et de contribuer au développement d'une société qui prise la cohésion sociale. Le comité note par ailleurs que, de plus en plus, les Canadiens et leurs institutions politiques voient d'un bon œil cette forme d'inclusion. En témoignent diverses initiatives menées à l'échelle locale.

Le comité prend note du travail de la Maytree Foundation, une organisation de Toronto qui fait la promotion d'un engagement politique actif auprès des nouveaux Canadiens.

En ce qui concerne l'inclusion, nous avons à cœur de faire en sorte que le paysage politique de la cité soit davantage représentatif [des gens qui y vivent]. Soit dit en passant, nous ne parlons pas de quotas. Nous voulons en arriver à une représentation accrue des gens qui vivent dans les centres urbains.

*Ratna Omidvar, présidente, Maytree Foundation,
Témoignages, 2 février 2011*

La Maytree Foundation a créé une école destinée aux aspirants politiciens qui « ont besoin de savoir de quoi il retourne, comment être désigné candidat et comment recruter leurs directeurs de campagne. Nous formons les directeurs de campagne et les candidats³⁹. »

³⁹Témoignages, 2 février 2011, Ratna Omidvar. M^{me} Omidvar parlait de l'école School4civics, de Toronto, <http://citiesofmigration.ca/school4civics/lang/en/>.

Les gouvernements ont un rôle à jouer dans la mise en place d'infrastructures propices à l'inclusion

Même si les gouvernements ne peuvent à eux seuls renforcer l'inclusion et la cohésion sociales, ils ont un rôle de premier plan à jouer : celui d'aider à établir les conditions nécessaires à leur réalisation.

De façon plus précise, les gouvernements ont la tâche importante d'assurer la sécurité des collectivités dans lesquelles les Canadiens vivent et travaillent, et de maintenir les infrastructures matérielles – écoles, parcs et terrains de jeux, bibliothèques et réseau de transport en commun – au sein desquelles et grâce auxquelles l'inclusion sociale peut avancer.

Le gouvernement fédéral peut faire preuve de leadership

Conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867*, les pouvoirs du gouvernement fédéral concernant une bonne part des enjeux relatifs à l'inclusion sociale sont limités. L'article 92 de la *Loi* confère aux provinces des pouvoirs exclusifs en matière de santé, d'éducation primaire et d'administration municipale. Ces limites n'interdisent cependant pas au gouvernement fédéral de travailler avec les autres ordres de gouvernement afin de favoriser l'inclusion et la cohésion sociales. Le gouvernement fédéral peut notamment accomplir un travail important en réunissant des partenaires, en appuyant les initiatives locales et en diffusant des renseignements et des pratiques exemplaires.

Dans les prochaines sections du rapport, le comité attirera l'attention sur des cas où le gouvernement fédéral s'acquitte d'un rôle de coordination et de liaison, et où il travaille en étroite collaboration, non seulement avec d'autres ordres de gouvernement, mais aussi avec les secteurs privé et bénévole, afin de créer les conditions favorables à l'inclusion sociale.

Le refus des solutions uniformes

Le Canada est un pays diversifié, et la tendance s'accroît. Et bien que les groupes marginalisés partagent certaines caractéristiques, chacun se heurte à des difficultés qui lui sont propres. Ces difficultés exigent de suivre des approches adaptées. Le gouvernement doit donc passer d'une offre de services standardisée à une offre de services personnalisée, qui soit adaptée aux besoins des groupes visés.

[La] diversité a de profondes répercussions sur la réflexion à propos de l'intervention possible du gouvernement fédéral pour réduire l'exclusion sociale. Je suis d'accord avec la conclusion de Meyer Burstein, selon laquelle « il faut appliquer différentes politiques à différents groupes à risque. Ces politiques font intervenir différents ordres de gouvernement, organismes publics et groupes de la société civile. Les stratégies de consultation, de coordination et de mise en œuvre doivent donc, elles aussi, être différentes. »

*Fran Klodawsky, professeure associée, Université Carleton,
Témoignages, 2 février 2011*

Kristopher Wells a dit au comité qu'un programme, une politique ou une intervention ne peuvent « à eux seuls changer la donne. Modifier la culture, c'est modifier mille pratiques, et même plus⁴⁰. » Pour améliorer le plus possible les chances de réussite des efforts d'inclusion et de cohésion sociales, il faut faire participer les groupes exclus (que ces efforts résultent de l'initiative des gouvernements, des groupes eux-mêmes ou, de préférence, des deux) et une variété de partenaires, et mettre l'accent sur les mesures prises localement – ou à l'échelle de la ville.

Une plus grande inclusion pour tous

Comme cela a été noté précédemment, l'inclusion sociale est l'affaire de tout le monde. Lorsqu'on facilite l'inclusion sociale des personnes les plus à risque d'exclusion, tous les Canadiens en bénéficient. En réponse aux questions, les témoins ont offert des suggestions d'ordre général sur la façon dont le Canada peut devenir plus inclusif pour tous ses citoyens. Sandeep Kumar Agrawal, directeur du Programme d'études supérieures à l'École de planification urbaine et régionale de l'Université Ryerson, a exprimé l'avis suivant à ce sujet :

La sensibilisation du public, l'amélioration de l'équité en matière d'emploi, le maintien d'une société ouverte et la promotion de la participation à la vie politique sont autant de processus qui favorisent la cohésion sociale. Les institutions où ce genre d'activités sont menées – écoles, lieux de travail, gouvernements, médias, sports et arts – sont des endroits où on peut améliorer la cohésion sociale et où les politiciens doivent intervenir⁴¹.

⁴⁰ *Témoignages*, 17 février 2011, Kristopher Wells.

⁴¹ *Témoignages*, 15 février 2012, Sandeep Kumar Agrawal.

CHAPITRE TROIS : IMMIGRANTS RÉCENTS

Le Canada attire, de partout dans le monde, des gens qui veulent venir ici, avec leur famille et leurs talents, pour vivre, travailler et enrichir nos collectivités. L'inclusion sociale est, pour eux, la promesse d'une appartenance commune et de l'égalité des chances.

Peter Clutterbuck et Marvyn Novick, Building Inclusive Communities: Cross-Canada Perspectives and Strategies, produit pour la Fédération canadienne des municipalités et la Laidlaw Foundation, avril 2003, p. 28

INTRODUCTION

Le Canada a été façonné par les vagues successives d'immigrants qui l'ont choisi comme terre d'accueil. En 1867, année de sa naissance, il a reçu environ 10 666 immigrants⁴². En 2010, 133 ans plus tard, le pays a accueilli 280 681 résidents permanents, une hausse de 11,3 % par rapport à l'année précédente et un sommet en 50 ans⁴³. En 2011, 248 748 résidents permanents⁴⁴ ont été admis au Canada⁴⁵. On estime que ce nombre continuera d'avoisiner le quart de million de personnes chaque année. En 2013, par exemple, le Canada prévoit recevoir entre 240 000 et 265 000 immigrants⁴⁶.

Avant les années 1990, la croissance démographique du Canada était attribuable à l'accroissement naturel (la différence entre les naissances et les décès), mais au milieu des années 1990, la tendance s'est renversée, et l'immigration en est devenue le moteur principal, surtout en raison de la baisse des taux de fécondité des Canadiennes et du vieillissement de la population⁴⁷. On considère donc l'immigration comme une solution partielle aux futurs défis démographiques et économiques du Canada.

Autrefois, les immigrants au Canada venaient surtout d'Europe. Une bonne part d'entre eux venaient du Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, de France et d'autres pays européens. Les années 1960 ont cependant marqué un changement et, dès 1979-1980, les immigrants venant d'Asie étaient devenus plus nombreux. Statistique Canada prévoit que d'ici 2031, dans l'ensemble

⁴² Statistique Canada, *Immigrés venus au Canada, années civiles de 1852 à 1936*, http://www65.statcan.gc.ca/acyb02/1937/acyb02_19370194001-fra.htm.

⁴³ Citoyenneté et Immigration Canada, *Rapport ministériel sur le rendement, 2010-2011*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/imc/imc02-fra.asp#section2a1>. Le nombre total de résidents permanents admis au Canada a dépassé de 6 % les prévisions les plus élevées du Ministère en raison du grand nombre d'admission dans les catégories de l'immigration économique et du regroupement familial.

⁴⁴ Les résidents permanents sont ceux qui ont obtenu la résidence permanente en immigrant au Canada, mais qui n'ont pas encore acquis la citoyenneté canadienne.

⁴⁵ Citoyenneté et Immigration Canada, *Tableaux préliminaires – Résidents permanents et temporaires, 2011*, <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/statistiques/faits2011-preliminaire/01.asp>.

⁴⁶ Citoyenneté et Immigration, *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2012*, <http://www.cic.gc.ca/francais/pdf/pub/rapport-annuel-2012.pdf>.

⁴⁷ Statistique Canada, *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires*, 26 mai 2010, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/100526/dq100526b-fra.htm>.

du pays, « [s]elon les scénarios de projections retenus, la proportion de personnes nées à l'étranger pourrait atteindre entre 25 % et 28 % [...] En 2006, cette proportion s'élevait à 20 %⁴⁸. »

Les articles 91 et 95 de la Constitution établissent que les gouvernements fédéral et provinciaux se partagent les compétences en matière d'immigration. Le gouvernement fédéral remplit son autorité constitutionnelle par l'entremise de Citoyenneté et Immigration Canada qui, en étroite collaboration avec les provinces et les territoires, fournit des services d'intégration aux nouveaux Canadiens. Le Ministère a conclu, avec la Colombie-Britannique, le Manitoba et le Québec, des accords en vertu desquels ces provinces sont responsables de la conception, de la prestation et de l'administration de leurs services d'établissement. En Ontario et en Alberta, le Ministère cogère les services d'établissement, tandis que dans le reste des provinces et des territoires, il est le seul responsable.

LES TENDANCES EN MATIÈRE D'ÉTABLISSEMENT DES IMMIGRANTS

En 2005, l'auteur d'une synthèse sur les tendances et les conditions observées dans les villes canadiennes publiée par Statistique Canada a écrit que « [s']il y a un important phénomène socioéconomique au Canada que l'on peut qualifier de "spécifiquement urbain", c'est bien l'immigration⁴⁹ ». Selon les données citées par l'auteur, 1,8 million d'immigrants sont arrivés au Canada entre 1991 et 2001. De ce nombre, 94 % se sont établis dans l'une ou l'autre des régions métropolitaines de recensement (RMR) du pays. À elles seules, Toronto, Montréal et Vancouver ont attiré 73 % des immigrants qui ont choisi un centre urbain. Par comparaison, en 1981, 58 % des immigrants s'étaient établis dans l'une ou l'autre de ces trois villes⁵⁰. Selon les données de Citoyenneté et Immigration Canada, celles-ci avaient encore reçu, en 2011, la majeure partie des nouveaux Canadiens.

⁴⁸ Éric Caron Malenfant, André Lebel et Laurent Martel, *Projections de la diversité de la population canadienne 2006 à 2031*, Statistique Canada, n° 91-551-X au catalogue, mars 2010, p. 1, <http://www.statcan.gc.ca/pub/91-551-x/91-551-x2010001-fra.pdf>.

⁴⁹ Andrew Heisz, *Dix choses à savoir sur les régions métropolitaines du Canada : synthèse de la série « Tendances et conditions dans les régions métropolitaines de recensement » de Statistique Canada*, étude analytique, Statistique Canada, septembre 2005, n° 89-613-MIF au catalogue, p. 14, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-613-m/89-613-m2005009-fra.pdf>.

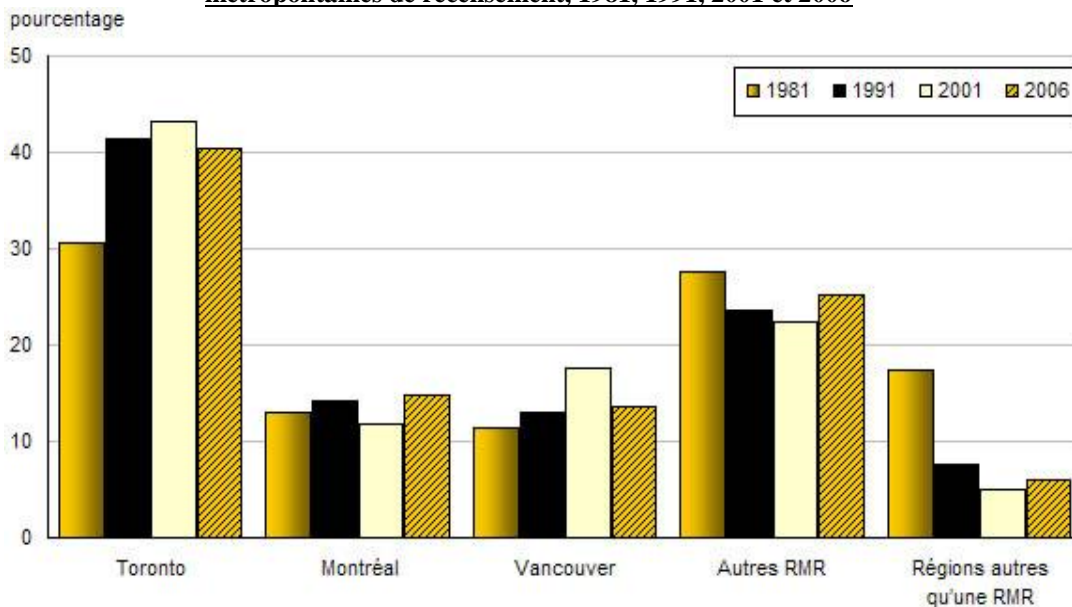
⁵⁰ Heisz, 2005, p. 13.

Tableau 1 : Établissement des immigrants et des réfugiés dans quelques grands centres urbains, 2011

| VILLE | 2011 |
|----------------------|---------|
| Toronto | 77 759 |
| Montréal | 44 863 |
| Vancouver | 28 966 |
| Calgary | 15 060 |
| Edmonton | 10 457 |
| Winnipeg | 13 398 |
| Total grandes villes | 190 503 |
| Total Canada | 248 748 |

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, *Bulletin trimestriel des statistiques administratives*, CD-ROM, consulté le 20 août 2012. Note : Ces données concernent le premier lieu d'établissement. Les immigrants récents changent parfois de ville (ce qu'on appelle la « migration secondaire »), phénomène dont ces données ne tiennent pas compte.

Graphique 1 : Proportion des immigrants récents établis dans les principales régions métropolitaines de recensement, 1981, 1991, 2001 et 2006



Note : Le terme « immigrants récents » désigne les immigrants reçus qui sont arrivés au Canada au cours des cinq années ayant précédé un recensement donné.

Source : Statistique Canada, *Regard sur le marché du travail canadien*, n° 71-222-X au catalogue, janvier 2009, p. 93, <http://www.statcan.gc.ca/pub/71-222-x/71-222-x2008001-fra.htm>.

L'inclusion sociale fait intervenir les principes fondamentaux de l'appartenance, de l'acceptation et de la reconnaissance. Pour les immigrants et les réfugiés, l'inclusion sociale peut consister en la réalisation d'une participation véritable et égale aux dimensions économiques, sociales, culturelles et politiques de la vie dans leur nouveau pays.

Ratna Omidvar et Ted Richmond, « Immigrant Settlement and Social Inclusion in Canada », dans Social Inclusion: Canadian Perspectives, sous la dir. de Ted Richmond et Anver Saloojee, Halifax, 2005, p. 155

Jouer un rôle dans la société canadienne, devenir membre à part entière de la collectivité dans laquelle il s'est établi et se trouver un emploi convenable constituent des défis réels et souvent intimidants pour l'immigrant récent. Selon les sociologues Philippe Couton et Stéphanie Gaudet, l'engagement social (qui se mesure à l'aide d'activités comme le bénévolat, l'implication dans la communauté et l'entraide) est l'une des plus grandes difficultés pour les immigrants qui arrivent au Canada, ainsi que dans d'autres pays d'accueil⁵¹.

Des témoins ont fait valoir que les immigrants ayant fait partie des vagues plus récentes s'en sont moins bien tirés que leurs prédécesseurs, économiquement parlant. Ils ont aussi dit que la composition changeante des groupes d'immigrants présente de nouveaux défis pour leur inclusion. En effet, contrairement aux vagues d'immigrants précédentes, de nombreux immigrants récents ne parlent couramment aucune des deux langues officielles du Canada, et les normes culturelles de leur pays d'origine sont souvent très différentes des normes canadiennes. De plus, les immigrants non européens ont plus de mal à rester actifs sur le marché du travail parce que les employeurs canadiens connaissent moins bien les universités ou les collèges où ils ont obtenu leur diplôme. Ces facteurs aggravent le risque d'exclusion sociale et économique pour les nouveaux Canadiens fraîchement arrivés.

⁵¹ Philippe Couton et Stéphanie Gaudet, « Rethinking Social Participation: The Case of Immigrants in Canada », *Journal of International Migration and Integration/Revue de l'intégration et de la migration internationale*, mai 2008, p. 22.

Les immigrants sont particulièrement vulnérables, pour un certain nombre de raisons. Ils sont surreprésentés dans les statistiques sur la pauvreté au Canada. Ils sont deux fois plus susceptibles d'être sans emploi que le Canadien moyen et ils sont deux fois plus susceptibles de toucher un salaire qui soit la moitié du sien. Les immigrants ont un accès limité à l'assurance-emploi [...] Ils sont également susceptibles de compter davantage d'années d'études et de formation. Le vote des gens des minorités visibles a moins de poids en raison de la nature du mode de scrutin en vigueur depuis longtemps dans notre pays. Bien souvent, les minorités raciales des grands centres urbains connaissent plus d'un type d'exclusion, et non pas seulement [...] l'exclusion économique.

*Ratna Omidvar, présidente, Maytree Foundation,
Témoignages, 2 février 2011*

Mais en dépit de ces difficultés, le Canada réussit assez bien à intégrer les immigrants :

Notre pays est réputé dans le monde entier pour ses succès en matière d'immigration et pour les modèles de multiculturalisme qu'il propose. Pour moi, c'est à moyen et à long terme que nos succès seront visibles. Le nombre croissant d'immigrants qui sont propriétaires de leur résidence, qui prennent la citoyenneté et qui se marient entre eux sont d'importants indicateurs d'inclusion⁵².

*L'intégration sociale des immigrants : Le point de vue des immigrants*⁵³

En 2001, Statistique Canada a lancé l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada afin de voir comment les nouveaux immigrants s'ajustent à la vie au Canada. L'enquête s'est déroulée en trois vagues en 2001, 2002 et 2003.

Voici un aperçu des constatations issues des entrevues :

- 55 % de ceux qui envisageaient de s'établir au Canada en permanence ont justifié leur choix par la « qualité de vie », et 39 % ont choisi de rester en raison de l'avenir positif que le Canada représente pour leur famille;
- 23 % ont dit être restés au Canada à cause de ses institutions publiques, tandis que 18 % ont parlé de l'accès à l'éducation et du système social (soins de santé et autres programmes);
- Interrogés sur ce qu'ils aiment le plus du Canada, 14 % ont parlé de divers aspects culturels de la vie au Canada (dont les programmes sociaux et la diversité culturelle),

⁵² *Témoignages*, 2 février 2011, Ratna Omidvar.

⁵³ Données provenant de Grant Schellenberg et Hélène Maheux, « Perspectives des immigrants sur leurs quatre premières années au Canada : faits saillants des trois vagues de l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada », *Tendances sociales canadiennes*, Statistique Canada, 2007, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2007000/9627-fra.htm>.

22 % ont fait mention de la sécurité et de la sûreté, et 24 % ont parlé des possibilités (capacité de s'éduquer et d'accéder à la qualité de vie souhaitée, possibilités d'emploi et des conditions économiques).

Ces constatations montrent que les immigrants apprécient les avantages que leur apporte le fait de vivre au Canada et qu'ils sont très désireux de s'intégrer à la vie sociale et économique du pays. Par contre, quand on leur a demandé ce qu'ils aimaient le moins de la vie au Canada, 17 % ont répondu que c'était le manque de travail. Parmi les 3 % de personnes interrogées qui prévoyaient quitter le Canada, 32 % ont indiqué que leur décision était liée à l'emploi et ont notamment parlé de meilleures possibilités d'emploi, d'une meilleure rémunération, de meilleures conditions de travail et d'un meilleur climat pour les affaires ailleurs. Une enquête effectuée en 2012 a abouti à des résultats semblables⁵⁴.

La capacité des immigrants de s'intégrer varie selon leurs attributs individuels et leur situation économique à l'arrivée. La facilité à s'exprimer dans l'une des langues officielles du Canada ou dans les deux, le fait d'être un homme ou une femme⁵⁵, l'existence de réseaux sociaux établis au sein des communautés d'immigrants⁵⁶, le statut des générations, le lieu de résidence, le statut racial⁵⁷, l'appartenance à une minorité visible⁵⁸ ainsi que la possession de l'instruction et des compétences nécessaires et reconnues par le marché canadien du travail sont autant de facteurs qui influent sur l'intégration sociale des immigrants qui viennent s'établir au Canada.

LA SÉLECTION DES IMMIGRANTS

Pour assurer l'inclusion sociale des immigrants, il faut veiller notamment à ce qu'ils possèdent la combinaison de qualités qui les aidera à devenir des membres à part entière des collectivités où ils s'installent. Pour cette raison, la sélection des immigrants est une étape cruciale de la bonne intégration socioéconomique des nouveaux arrivants.

La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés prévoit trois grandes catégories concernant la résidence permanente : l'immigration économique, le regroupement familial et les

⁵⁴ HSBC, *HSBC Study Reveals Canada's Warm Welcome: Immigrants to Canada share their arrival experiences*, communiqué, 1^{er} novembre 2012, http://www.hsbc.ca/1/PA_1_083Q9FJ08A002FBP5S00000000/content/canada2/assets/news_releases/2012/new-to-canada-survey-1nov12.pdf.

⁵⁵ Couton et Gaudet (2008), p. 21-44.

⁵⁶ Fernando Mata et Ravi Pendakur, *Social Capital Formation and Diversity in Canadian Cities: Impacts of Individual and Place-Related Characteristics*, Metropolis, août 2010, <http://mbc.metropolis.net/assets/uploads/files/wp/2010/WP10-02.pdf>.

⁵⁷ Zheng Wu, Christophe M. Schimmele et Feng Wu, *Social Integration of Immigrants and their Children in Canada's Urban Neighbourhoods*, Metropolis British Columbia, septembre 2010, <http://mbc.metropolis.net/assets/uploads/files/wp/2010/WP10-10.pdf>.

⁵⁸ Boris Palameta, « Le faible revenu chez les immigrants et les minorités visibles », *L'emploi et le revenu en perspective*, avril 2004, vol. 5, N° 4, Statistique Canada, n° 75-001-XIF au catalogue, p. 13, <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/10404/6843-fra.pdf>.

personnes protégées⁵⁹. La catégorie de l'immigration économique regroupe les gens dont les compétences et la capacité de s'établir économiquement au Canada sont évaluées en fonction d'un système de points. Elle comprend aussi les personnes que les provinces ont désigné candidates pour remplir leurs besoins particuliers en matière économique, de même que les investisseurs et les entrepreneurs. La catégorie du regroupement familial repose sur un système de parrainage par un Canadien ou un résident permanent, et celle des personnes protégées (les réfugiés) permet au Canada de s'acquitter de ses obligations internationales et de maintenir sa tradition humanitaire.

Des témoins ont fait des observations sur les méthodes servant à choisir les immigrants. James Bissett, du Centre pour la réforme stratégique de l'immigration, a dit que « seulement quelques-uns des immigrants qui arrivent ici passent une entrevue et doivent satisfaire à des critères de sélection ». Il parlait notamment de ceux qui ont déjà des parents ou qui sont parrainés par une province ou un groupe de réfugiés⁶⁰. Garnett Picot, de Statistique Canada, a signalé pour sa part que de 17 à 18 % des immigrants sont évalués en fonction de leurs compétences, de leur niveau d'instruction et de leur maîtrise de l'une ou l'autre des deux langues officielles. Les personnes évaluées sont des candidats à l'immigration économique, soit, entre autres, des entrepreneurs et des investisseurs. Ceux qui ne sont pas évalués sont les nouveaux arrivants entrant dans la catégorie du regroupement familial ainsi que les membres de la famille de ceux entrant dans la catégorie de l'immigration économique⁶¹.

Citoyenneté et Immigration Canada procède à une révision de son système de points applicable aux immigrants qui participent au Programme des travailleurs qualifiés (fédéral), le principal programme d'immigration économique. Le gouvernement du Canada compte mettre davantage l'accent sur les connaissances linguistiques, l'âge au moment de l'immigration et les offres d'emploi au Canada, et mettre en place un programme pour les métiers qualifiés. Le comité appuie ces efforts et note que le gouvernement fédéral a modifié la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* pour faciliter l'entrée des nouveaux immigrants sur le marché du travail.

L'ÉTABLISSEMENT

Les services offerts dans le pays d'origine avant le départ

Deborah Tunis, directrice générale de l'Intégration à Citoyenneté et Immigration Canada, a indiqué au comité que « beaucoup de nouveaux arrivants nous disent clairement qu'ils auraient voulu qu'on leur donne vraiment l'heure juste sur certaines difficultés qui les attendaient au

⁵⁹ Le résident permanent n'est pas encore citoyen canadien, mais est autorisé à vivre et à travailler au Canada indéfiniment, pourvu qu'il satisfasse à l'obligation de résidence. Les personnes protégées sont définies comme étant des réfugiés.

⁶⁰ *Témoignages*, 10 février 2011, James Bissett.

⁶¹ *Témoignages*, 3 février 2011, Garnett Picot.

Canada, notamment celles liées à la reconnaissance des titres de compétences⁶² ». Certaines mesures destinées à fournir cette information sont déjà en place. Le gouvernement fédéral offre un éventail de programmes et de services aux immigrants avant qu'ils ne partent pour le Canada, dont les initiatives Orientation canadienne à l'étranger et Bienvenue au Canada. Le Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers (le BORTCE), qui relève de Citoyenneté et Immigration Canada, collabore avec l'Association des collègues communautaires du Canada pour offrir aussi d'autres services à l'étranger.

Le BORTCE finance, par la voie du Projet canadien d'intégration des immigrants (PCII), des services destinés aux travailleurs qualifiés (fédéral) et aux candidats des provinces admis au Canada, à leurs conjoints et aux adultes à leur charge ces services d'orientation avant leur arrivée au Canada soit facultatifs et gratuits. Les postulants peuvent également, sur une base volontaire, assister à des séances de planification individuelles durant lesquelles on leur donne des conseils personnalisés et une aide concernant la reconnaissance des titres de compétences, le perfectionnement professionnel et linguistique et la recherche d'emploi. Dès qu'une personne fait sa demande d'immigration au Canada, une des missions canadiennes à l'étranger lui envoie une première lettre d'acceptation demandant un dernier examen médical et fournissant des renseignements sur le PCII. Les postulants peuvent également assister à des séances d'information gratuites de deux jours.

Le BORTCE fournit ces services à l'étranger dans des bureaux situés en Chine, en Inde, aux Philippines et au Royaume-Uni. Ces bureaux offrent aussi leurs services aux postulants des pays voisins (jusqu'à 25 pays). Selon Corinne Prince-St-Amant, directrice générale du Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangères à Citoyenneté et Immigration Canada, ce programme permet « d'atteindre 44 % de tous les candidats des provinces et 70 % des travailleurs qualifiés au volet fédéral à l'échelle mondiale⁶³ ». Le Ministère signale que, en 2011-2012, le nombre d'immigrants éventuels qui ont reçu des services à l'étranger a augmenté de 68 %⁶⁴.

Selon M^{me} Prince-St-Amant, les services du BORTCE offerts avant l'arrivée au Canada connaissent beaucoup de succès : « 93 % des personnes qui ont suivi cette séance de deux jours dans leur pays d'origine ont trouvé du travail au Canada dans les six mois suivant leur arrivée. Mieux encore, 73 de ces 93 % ont trouvé du travail au cours des trois premiers mois⁶⁵ ». Cependant, les personnes invitées à participer au programme ne le font pas toutes.

Le comité a pris note du succès remporté par les services offerts aux immigrants avant le départ. Ces services sont très utiles pour préparer les immigrants en vue de leur établissement et de leur bonne intégration à la société et au marché du travail canadiens, mais ils ne sont pas

⁶² *Témoignages*, 3 février 2011, Deborah Tunis.

⁶³ *Témoignages*, 10 février 2011, Corinne Prince-St-Amant.

⁶⁴ Citoyenneté et Immigration Canada, *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2012*, p. 28.

⁶⁵ *Témoignages*, 10 février 2011, Corinne Prince-St-Amant.

toujours disponibles Comme tous les immigrants devraient profiter de ces services, le comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement du Canada augmente la panoplie des services offerts aux immigrants avant leur départ pour le Canada.

L'arrivée et l'établissement

L'établissement concerne la période de transition à court terme par laquelle passent les nouveaux arrivants, alors que l'intégration est un processus continu d'adaptation mutuelle entre un individu et la société.

*Citoyenneté et Immigration Canada,
Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2010, p. 21*

Pour les nouveaux arrivants au Canada, les premières impressions sont primordiales pour créer un sentiment de bien-être qui contribuera à leur intégration à la société. Lori Wilkinson a assuré que :

[L]es expériences initiales d'établissement sont le fondement de liens sains et à long terme, non seulement en ce qui a trait à l'économie, mais aussi aux autres facettes de la vie sociale et communautaire au Canada. Ceux qui ont une expérience d'établissement positive à l'arrivée sont plus satisfaits de leur nouvelle vie⁶⁶.

Outre le rôle crucial qu'il joue dans la reconnaissance de candidats à l'admission au Canada, Citoyenneté et Immigration Canada offre des programmes et des services qui aident les nouveaux Canadiens à s'intégrer à la société canadienne. Comme on l'a indiqué précédemment, l'immigration est une compétence que se partagent le gouvernement fédéral ainsi que les provinces et les territoires, et Citoyenneté et Immigration Canada collabore avec ces derniers à la prestation de services facilitant l'établissement des immigrants. La Colombie-Britannique, le Manitoba et le Québec sont responsables de la conception, de la prestation et de la gestion de ces services, et reçoivent à cette fin des fonds fédéraux⁶⁷.

Le Ministère s'acquitte de ses responsabilités en matière d'établissement grâce à son Programme d'intégration, qui a pour but d'élaborer des politiques et des programmes visant à faciliter l'établissement, le rétablissement, l'adaptation et l'intégration des nouveaux arrivants au sein de la société canadienne, en offrant à ces derniers des services d'orientation, d'adaptation et

⁶⁶ *Témoignages*, 10 février 2011, Lori Wilkinson.

⁶⁷ Après le budget de 2012, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il assumerait de nouveau, dans un délai de deux ans, la gestion des services d'établissement qu'il finance au Manitoba et en Colombie-Britannique.

d'établissement, ainsi que des cours de langue⁶⁸. Au moyen du Programme d'établissement, Citoyenneté et Immigration Canada veut fournir, aux immigrants :

- de l'information pour bien comprendre la vie au Canada et prendre des décisions éclairées;
- des cours qui les aideront à acquérir les compétences linguistiques nécessaires;
- de l'aide pour chercher un emploi à la mesure de leurs compétences et de leur scolarité;
- de l'aide pour établir des réseaux et des relations « afin qu'ils participent à la vie de leur collectivité et s'y sentent les bienvenus⁶⁹ ».

Citoyenneté et Immigration Canada a fait de l'intégration des immigrants l'une de ses priorités stratégiques. En 2006, le gouvernement du Canada a augmenté de 1,4 milliard sur cinq ans le financement de l'aide à l'établissement. Dans son Rapport sur le rendement de l'exercice 2011-2012, le Ministère a révélé des dépenses totales de 966 millions de dollars pour ses programmes d'établissement et d'intégration⁷⁰.

En 2008-2009, Citoyenneté et Immigration adoptait une approche « modernisée ». Les services d'établissement, qui englobaient initialement plusieurs programmes distincts, ont été fusionnés en un seul Programme d'établissement. Cette mesure visait, d'abord et avant tout, à améliorer les résultats en matière d'établissement. Comme il a été mentionné ci-dessus, le Ministère a aussi constitué le Bureau d'orientation relative aux titres de compétence étrangers, et Ressources humaines et Développement des compétences Canada a créé le Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers, qui œuvre avec les gouvernements provinciaux et territoriaux à la mise en place d'un cadre pancanadien de reconnaissance des titres de compétences étrangers. Quelques-uns de ces services seront présentés en détail plus loin.

Deborah Tunis a dit au comité que, puisque Citoyenneté et Immigration Canada considère l'établissement comme « la première étape vers l'intégration », le gouvernement fédéral investit davantage dans les programmes de soutien aux immigrants qui ciblent les premières années après leur arrivée. Plusieurs groupes s'occupent des immigrants durant l'étape d'établissement initiale, notamment les municipalités, les groupes culturels et confessionnels, les entreprises et le milieu communautaire. Le gouvernement fédéral établit des partenariats avec d'autres organismes qui aident les immigrants, en particulier les organismes provinciaux et municipaux, ainsi qu'avec des organismes de services d'établissement sans but lucratif. Le gouvernement fédéral travaille avec jusqu'à 400 organismes de services d'établissement au Canada dans le cadre de 900 ententes de

⁶⁸ Citoyenneté et Immigration Canada, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2011*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/IMC/imc02-fra.asp>.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Citoyenneté et Immigration Canada, *Rapport ministériel sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2012*, <http://www.cic.gc.ca/francais/pdf/pub/rmr-2012.pdf>.

contribution. Ces organismes offrent la majeure partie de la formation linguistique aux immigrants, des séances d'information et d'orientation en plus du programme Lien avec la collectivité. D'autres services fournis par les organismes comprennent l'aide à la préparation du curriculum vitae, le mentorat professionnel et l'aide pour percer sur le marché du travail. M^{me} Tunis a expliqué que le gouvernement a fait passer son investissement dans ces organismes d'environ 25 millions de dollars annuellement durant les années 1990 à environ 850 millions de dollars aujourd'hui⁷¹.

Afin de coordonner les différentes approches en matière d'immigration, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont convenu d'organiser des réunions des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de l'immigration. Lors des réunions tenues récemment, les ministres ont décidé de travailler de concert pour améliorer l'évaluation des résultats et la production de rapports connexes; ils se sont engagés à élaborer un cadre pancanadien qui permettra d'établir un ensemble commun d'indicateurs de la réussite de l'accueil et de l'intégration pour toutes les administrations, de même qu'à évaluer les modèles de prestation des services. En vertu de l'Accord Canada-Québec, le Québec est responsable de ses propres services d'accueil. La province fera toutefois connaître aux autres ses bonnes pratiques en la matière⁷².

Les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de l'immigration ont convenu récemment d'élaborer un cadre pancanadien devant porter sur les résultats de l'établissement et les politiques d'intégration. Le comité s'attend à ce que ce cadre, une fois mis au point, serve à évaluer les résultats de l'établissement et à en faire rapport au Parlement.

Citoyenneté et Immigration Canada a consulté le secteur de l'établissement et élaboré une série d'indicateurs qu'il utilisera afin d'évaluer les programmes d'aide à l'établissement qu'il prévoyait mettre en œuvre en 2011-2012⁷³.

Les problèmes et les programmes linguistiques

Issus moins souvent des pays de l'Europe, source traditionnelle de notre immigration, davantage d'immigrants sont incapables de parler l'une des langues officielles. Comme Don Drummond et Francis Fong l'ont souligné en 2010, la part des immigrants dont la langue maternelle n'est ni le français, ni l'anglais est passée de 53 % en 1981 à 80 % en 2006⁷⁴. En 2009,

⁷¹ *Témoignages*, 3 février 2011, Deborah Tunis.

⁷² Citoyenneté et Immigration Canada, *Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux acceptent d'améliorer le système d'immigration du Canada*, communiqué, 15 juin 2010, <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/communiqués/2010/2010-06-15.asp>.

⁷³ Citoyenneté et Immigration Canada, *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2011*, <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/publications/rapport-annuel-2011/section4.asp>.

⁷⁴ Don Drummond et Francis Fong, « An Economics Perspective on Canadian Immigration », *Policy Options Politiques*, juillet-août 2010, p. 28, <http://www.irpp.org/po/archive/jul10/drummond.pdf>.

la proportion d'immigrants dont la langue maternelle n'était ni l'anglais, ni le français était passée à 86 %⁷⁵.

Le manque de compétences linguistiques représente aujourd'hui un grand frein à l'inclusion sociale et nuit considérablement à une bonne intégration au marché du travail.

Il y a des preuves indiscutables qu'un immigrant a besoin d'une connaissance fonctionnelle de l'anglais ou du français pour progresser dans l'échelle sociale, et c'est encore plus vrai aujourd'hui que pour la génération précédente [...] [L]e travail en usine était [...] le parcours conventionnel pour un immigrant qui ne connaissait peut-être pas beaucoup l'anglais ou le français, comme point de départ, pour obtenir un emploi [...] [I]l pouvait très bien s'en acquitter et avoir un emploi sûr, bien rémunéré sans maîtriser l'anglais ou le français.

Il y a toutefois une transition en cours au Canada et ailleurs, un mouvement au sein de la population active qui fait que le nombre d'emplois diminue dans le secteur manufacturier et augmente dans le secteur des services. Quand vous passez dans le secteur des services, on accorde beaucoup plus d'attention ou d'importance non seulement à la capacité de se débrouiller en anglais ou en français, mais à une maîtrise relativement bonne de l'une ou l'autre de ces langues.

Charles Beach, professeur d'économie, département des sciences économiques, Université Queen's, Témoignages, 2 mai 2012

Le gouvernement fédéral, conscient de l'importance des problèmes résultant du manque de compétences linguistiques, finance, par l'entremise de Citoyenneté et Immigration Canada, des cours de langue offerts dans le cadre de services et de programmes d'établissement. Le programme fédéral de formation linguistique s'appelle le Cours de langue pour les immigrants au Canada (le CLIC), et est offert à toutes les catégories de résidents permanents, jusqu'à ce qu'ils deviennent des citoyens canadiens. Le CLIC est offert dans toutes les provinces, à l'exception du Manitoba, du Québec et de la Colombie-Britannique, où le gouvernement fédéral, verse des fonds pour les programmes de langues.

Outre la formation linguistique habituelle, le Ministère finance d'autres types de programmes, notamment le Programme de cours de langue de niveau avancé qui offre une formation linguistique propre à la profession, combinée à un volet en milieu de travail. Des cours de langue sont aussi offerts grâce aux plans d'action du Cadre pancanadien d'évaluation de la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger (voir la section Titres de compétences et diplomanie).

⁷⁵ Citoyenneté et Immigration Canada, *Évaluation du programme « Language Instruction for Newcomers to Canada » (LINC)*, mars 2010, <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/evaluation/clic/2010/index.asp>.

Deborah Tunis a reconnu que « la langue est tellement essentielle pour obtenir de bons résultats économiques, mais également pour créer des liens avec la collectivité » élargie⁷⁶. Garnett Picot a dit pour sa part que les problèmes de langue (ainsi que la valeur perçue de l'expérience professionnelle acquise à l'étranger) « représentent ensemble probablement le tiers de la diminution des revenus [des immigrants] entre 1980 et 2000⁷⁷ ».

M. Picot souscrit à l'observation du Centre pour la réforme des politiques d'immigration selon laquelle seul un petit pourcentage des résidents permanents, entre 17 et 18 %, est soumis à une évaluation des compétences linguistiques (ainsi que des compétences et des diplômes) durant le processus de sélection des candidats à l'immigration. Le gouvernement fédéral a apporté d'importants correctifs en réponse à ces constats. Des changements apportés récemment au processus de sélection ont permis, par exemple, de mettre davantage l'accent sur les connaissances linguistiques avant l'arrivée au Canada dans le cas des candidats à l'immigration économique. En avril 2012, le ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme a annoncé que, à compter du 1^{er} juillet 2012, les demandeurs semi-qualifiés et peu qualifiés du Programme des candidats des provinces devront passer un test de langue obligatoire pour prouver leurs capacités de compréhension orale et écrite ainsi que d'expression orale et écrite, et obtenir la note minimale dans chacune de ces catégories, avant de pouvoir être admis au Canada⁷⁸. Ces changements ne s'appliquent toutefois pas aux conjoints et aux personnes à charge des demandeurs principaux, même si, selon une étude récente de Tracey M. Derwing et Erin Waugh, ces personnes peuvent avoir plus besoin de formation linguistique à leur arrivée⁷⁹.

De l'avis de certains, les programmes linguistiques actuels ne répondent pas à la demande. John Reilly, de la Ville d'Edmonton, a rapporté ce qui se dit dans le milieu : « D'après ce que nous disent nos collègues et nos homologues dans les divers organismes communautaires, les programmes de formation linguistique sont actuellement insuffisants », plainte que reprennent les groupes d'immigrants⁸⁰. Dans une réunion ultérieure, M^{me} Prince-St-Amant a cité une étude qui démontre qu'« environ 25 % des nouveaux arrivants qui étaient admissibles à la formation linguistique et à une aide se prévalaient des programmes de langue⁸¹ ».

Pour bien s'intégrer à la vie socioéconomique, il est essentiel de posséder des compétences de base dans l'une des langues officielles du Canada. Ces compétences deviendront sans doute

⁷⁶ *Témoignages*, 3 février 2011, Deborah Tunis.

⁷⁷ *Témoignages*, 3 février 2011, Garnett Picot.

⁷⁸ Citoyenneté et Immigration Canada, *Le ministre Kenney renforce la valeur économique des programmes d'immigration provinciaux*, communiqué, 11 avril 2012, <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/communiqués/2012/2012-04-11.asp>.

⁷⁹ Tracey M. Derwing et Erin Waugh, *Language Skills and the Social Integration of Canada's Adult Immigrants*, étude, Institute for Research in Public Policy, mai 2012, p. 4, http://www.irpp.org/pubs/IRPPstudy/IRPP_Study_no31.pdf.

⁸⁰ *Témoignages*, 9 février 2011, John Reilly.

⁸¹ *Témoignages*, 10 février 2011, Corinne Prince-St-Amant.

encore plus importantes à mesure que le secteur des services augmentera sa part de l'économie du pays. Pour cette raison, la plupart des immigrants devraient passer des tests de langue peu après leur arrivée. On veillerait ainsi à ce qu'ils puissent s'intégrer au marché de l'emploi et au lieu où ils choisissent de s'établir, et l'on pourrait déterminer le type de formation linguistique qu'eux et leur famille devraient suivre. En outre, on devrait inciter ceux qui n'obtiennent pas la note préétablie à s'inscrire au Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC). Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que les résidents permanents et leurs personnes à charge âgées entre 18 et 54 ans, de même que les membres de la famille d'un résident permanent qui sont candidats au regroupement familial et qui appartiennent au même groupe d'âges, soient soumis à une évaluation de leurs compétences linguistiques dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, après leur arrivée au Canada;

- a) **que, selon les résultats de l'évaluation, ces personnes soient classées selon le niveau approprié du Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC);**
- b) **que l'inscription au Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC) soit fortement recommandée pour les personnes qui n'obtiennent pas la note préétablie pour les compétences linguistiques;**
- c) **que le gouvernement du Canada continue d'apporter des améliorations au Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC), notamment en ce qui a trait aux compétences linguistiques qui concernent le travail et qui accroissent la capacité des nouveaux arrivants de communiquer avec les Canadiens et de participer à la vie communautaire.**

Les immigrantes

Cela nous ramène en quelque sorte aux espaces de rencontre dont on parlait tout à l'heure. Quand les immigrantes amènent leurs enfants à l'école, a-t-on des activités à leur proposer dans cette même école? On pourrait organiser des lieux de rencontre différents, comme les bibliothèques, les centres scolaires communautaires et les centres de santé, afin de favoriser les contacts avec d'autres groupes.

*Katherine Scott, vice-présidente à la Recherche,
Conseil canadien de développement social,
Témoignages, 15 février 2012*

Les immigrantes doivent affronter des problèmes particuliers. Le fait d'immigrer provoque l'éclatement des liens familiaux et des réseaux sociaux qu'elles avaient dans leur pays d'origine. Après l'arrivée au Canada, les normes culturelles entraînent parfois leur isolement par rapport au reste de leur communauté. À cela s'ajoute le fait que bon nombre sont obligées par les circonstances de rester à la maison pour élever les enfants. En se fondant sur son étude sur les taux de participation sociale et de bénévolat, Stéphanie Gaudet a fait remarquer au comité « qu'en général, les femmes immigrantes avec des enfants sont exclues de la participation sociale⁸² », laquelle se définit comme l'échange de temps dans un cadre formel ou informel. M^{me} Gaudet a indiqué que cette situation ne reflétait pas celle des immigrants en général, chez qui le niveau de participation sociale est comparable avec celui des personnes nées au Canada. Selon elle, les faibles taux de participation des immigrantes sont dus aux tâches domestiques, à la charge d'enfants et à leur emploi⁸³.

La charge des enfants [...] est une barrière importante. Les ressources offertes à ces femmes ne sont pas nécessairement adaptées à leur vie quotidienne. Par exemple, à Ottawa, dans le quartier Vanier, on retrouve beaucoup d'immigrants qui résident dans des habitations à loyer modique ou des petits logements où on vit en surnombre. Ces femmes doivent s'occuper d'enfants de plusieurs groupes d'âge. C'est une chose d'avoir deux ou trois enfants d'âge préscolaire et une autre d'avoir des enfants entre deux et 18 ans. La tâche est énorme. La société canadienne est conçue en fonction de deux enfants ayant deux ans et demi de différence. Il faut donc toute une organisation. Or, la communauté n'est pas organisée pour répondre à ces besoins. On peut penser aux déplacements. Il n'est pas facile de se déplacer par transport en commun avec un bébé de deux ans ou trois, quatre enfants. Par conséquent, on reste chez soi, dans son quartier.

*Stéphanie Gaudet, professeure agrégée,
département de sociologie et d'anthropologie, Université d'Ottawa,
Témoignages, 9 février 2012*

La participation au bénévolat chez les immigrantes, très faible, contraste fortement avec celle des femmes dont les parents sont nés au Canada; les parents participent à davantage d'activités bénévoles du fait qu'ils envoient leurs enfants à l'école et les inscrivent à des sports et à d'autres activités. De l'avis de M^{me} Gaudet, il est essentiel d'inclure les immigrantes mères de famille dans le concept d'inclusion sociale parce qu'elles « sont les agents de socialisation des enfants les plus importants, et si on les exclut, on exclut des citoyennes très importantes⁸⁴ ».

Une étude récente de Statistique Canada a révélé que les immigrants et les immigrantes sont moins susceptibles que les Canadiens de souche de faire du bénévolat pour des

⁸² *Témoignages*, 9 février 2011, Stéphanie Gaudet.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

organisations de bienfaisance ou sans but lucratif⁸⁵. Le bénévolat est pourtant un moyen très utile de développer ses compétences, son capital social et ses réseaux, des éléments essentiels à une bonne intégration. Pour cette raison, il serait judicieux d'encourager les immigrants récents à faire du bénévolat; ce serait une bonne façon, pour eux, de participer à la vie communautaire, et de développer leur capital et leurs réseaux sociaux. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 5

Que le gouvernement du Canada mène des campagnes de sensibilisation à l'importance de l'engagement communautaire et qu'il fasse la promotion du bénévolat auprès des immigrants.

Deborah Tunis a indiqué que Citoyenneté et Immigration Canada a modifié le mode de prestation des programmes par les organismes d'établissement afin de répondre aux besoins des immigrantes mères de famille. Elle a souligné qu'au cours des cinq dernières années, en Ontario, des initiatives conçues spécialement pour offrir des possibilités de garderie ont été mises sur pied dans le cadre du Cours de langue pour les immigrants au Canada. Selon une évaluation du Cours de langue pour les immigrants au Canada, qui a fait l'objet d'un rapport de Citoyenneté et Immigration Canada en mars 2010, environ 80 % des fournisseurs de services de formation linguistique offrent des services de garde d'enfants, mais pas partout⁸⁶. Les participants à des groupes de discussion ont dit que l'absence de services de garde d'enfants était l'obstacle principal à l'inscription au cours⁸⁷.

La participation au Cours de langue pour les immigrants au Canada permet aux immigrantes de sortir de leur isolement, de créer de nouveaux réseaux sociaux, de faire du bénévolat au sein de leur communauté et à l'extérieur, et d'acquérir les compétences nécessaires pour surmonter certains des obstacles qu'elles rencontrent dans leur pays d'adoption. Il y a toutefois un hic : l'admissibilité au cours prend fin dès que la personne obtient sa citoyenneté, ce qui, au Canada, peut se produire dans les trois ans suivant l'arrivée au pays.

⁸⁵ Derrick Thomas, « Le don et le bénévolat chez les immigrants du Canada », *Tendances sociales canadiennes*, Statistique Canada, 17 mai 2012, no 11-008-X au catalogue, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2012001/article/11669-fra.pdf>.

⁸⁶ Citoyenneté et Immigration Canada, *Évaluation du programme « Language Instruction for Newcomers to Canada » (LINC)*, mars 2010, p. 18, <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/evaluation/clic/2010/linc-eval.pdf>. Il est à noter que le Québec, le Manitoba et la Colombie-Britannique, qui ont leur propre programme d'établissement et de formation linguistique, ne sont pas inclus dans l'évaluation.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 25.

Il est beaucoup plus facile de s'inscrire dans un cours de langue pendant les trois premières années qui suivent votre arrivée au Canada. Or, très souvent, les femmes restent à la maison pendant les premières années pour s'occuper de jeunes enfants et faciliter l'installation de la famille dans leur nouveau pays. Et quand elles ont envie, quelques années plus tard, de suivre des cours de langue, elles n'ont plus accès à des cours gratuits, car le délai de trois ans est écoulé [et qu'elles ont obtenu la citoyenneté canadienne]. Quand on adopte une optique sexospécifique, on voit tout de suite ce qu'il faut faire pour que les femmes puissent avoir accès aux cours de langue dont elles n'ont pas pu profiter jusque là.

*Caroline Andrew, directrice,
Centre d'études en gouvernance, Université d'Ottawa,
Témoignages, 15 février 2012*

Les immigrantes qui ont de jeunes enfants ne devraient pas se faire refuser l'accès à la formation linguistique après avoir reçu la citoyenneté canadienne. Mais on ne devrait pas, non plus, les dissuader de devenir citoyennes, sous prétexte qu'elles perdent ainsi leur admissibilité au cours. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 6

Que, lorsque la situation le justifie, comme dans le cas des immigrantes qui doivent rester à la maison pour s'occuper de jeunes enfants, les nouveaux venus puissent assister au Cours de langue pour les immigrants au Canada pour une période maximale de cinq ans suivant leur arrivée, sans égard à l'obtention de la citoyenneté canadienne.

Un nombre croissant d'établissements de formation linguistique offrent des services de garde, ce qui permet aux immigrantes qui ont de jeunes enfants de suivre des cours de langue. Ces services pourraient être offerts dans encore plus d'endroits. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 7

Que Citoyenneté et Immigration Canada augmente le nombre de sites du Cours de langue pour les immigrants au Canada équipés d'installations pour la garde d'enfants d'âge préscolaire.

LE RÔLE DES VILLES

En tant que principaux points d'aboutissement du processus d'immigration, les villes fournissent une large part de l'infrastructure – écoles, parcs, bibliothèques, installations de loisirs et centres communautaires – servant de cadre au processus d'inclusion et d'intégration. Pour

cette raison, les villes ont une importance primordiale dans l'inclusion socioéconomique des immigrants.

Les villes canadiennes ont pleinement conscience de la nécessité d'attirer et de retenir les immigrants. Comme l'a écrit Jean Perrault à l'époque où il présidait la Fédération canadienne des municipalités, à propos de l'immigration : « Non seulement cette diversité enrichit nos quartiers et nos économies locales, mais elle est aussi une source de main-d'œuvre hautement qualifiée qui accroît la compétitivité de nos villes et de nos communautés⁸⁸. »

Par ailleurs, John Reilly a témoigné que plusieurs facteurs expliquent cet intérêt croissant des municipalités pour la gestion de l'immigration. Inquiètes au sujet de leur viabilité socioéconomique, les municipalités sont en effet conscientes de l'importante contribution qu'apportent les immigrants. Par exemple, comme certains immigrants possèdent des compétences recherchées, les municipalités déploient de plus en plus d'efforts pour les attirer et les retenir. Elles sont aussi conscientes que les politiques actuelles d'immigration ne tiennent pas toujours compte des disparités régionales pour ce qui est des besoins en main-d'œuvre ainsi que sur le plan social et se sont donc efforcées de faire connaître leurs besoins à ces deux égards.

Néanmoins, l'immigration a aussi suscité des défis importants pour les grands centres du Canada qui accueillent des immigrants. Comme le disait M. Perrault :

Parmi les immigrants récents, les indices de sous-emploi et de pauvreté sont très élevés, ce qui a de lourdes conséquences pour les gouvernements municipaux qui doivent procurer des logements abordables convenables, des abris d'urgence, une aide sociale et des services de santé publique aux nouveaux arrivants⁸⁹.

Dans son rapport *Pauvreté, logement, itinérance : Les trois fronts de la lutte contre l'exclusion*, le comité a recommandé 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. Voir à l'annexe B.I, recommandation 40.

Placées devant ces défis, de nombreuses villes canadiennes ont lancé des programmes visant l'intégration des nouveaux arrivants. Bien souvent, ces efforts ont été déployés de concert

⁸⁸ Jean Perrault, « Message du président », *L'immigration et la diversité dans les villes et les collectivités canadiennes*, cinquième rapport thématique, La qualité de vie dans les collectivités canadiennes, , Fédération canadienne des municipalités, mars 2009, http://www.fcm.ca/Documents/backgrounders/Immigration_and_Diversity_in_Canadian_Cities_and_Communities_FR.pdf.

⁸⁹ *Ibid.*

avec d'autres intervenants, par exemple les autres paliers de gouvernement, des employeurs du secteur privé, des organisations sans but lucratif, des organismes pour l'établissement des immigrants, et des immigrants, à titre individuel. Des villes comme Vancouver, Edmonton, Halifax et Saskatoon ont déjà mis en place des programmes, des stratégies et des projets dans le but précis d'inciter les immigrants récents à demeurer dans leurs collectivités et à y vivre une bonne vie⁹⁰.

L'Accord Canada-Ontario sur l'immigration et les partenariats locaux en matière d'immigration

Tout d'abord, pour favoriser la réussite des nouveaux immigrants, les municipalités demandent une meilleure collaboration entre les trois ordres de gouvernement dans l'élaboration d'une stratégie d'établissement des immigrants. Elles demandent l'harmonisation des initiatives fédérales en matière de logement et de transport en commun avec les politiques fédérales sur l'immigration afin d'assurer la réussite des collectivités.

*Ben Henderson, président, Comité permanent sur le développement socioéconomique,
Fédération canadienne des municipalités,
Témoignages, 3 février 2011*

Les gouvernements du Canada et de l'Ontario ont signé le premier Accord Canada-Ontario sur l'immigration (l'Accord) en 2005. Ils se sont alors engagés à travailler ensemble dans plusieurs dossiers importants qui touchent l'immigration, dont les services d'établissement et de formation ainsi que les partenariats avec les municipalités⁹¹. L'Accord comprend un mécanisme qui permet aux municipalités d'intervenir dans la planification et les discussions sur l'immigration et l'établissement. C'est la première fois que les trois ordres de gouvernement travaillent ensemble en vue de répondre aux besoins des immigrants.

Les partenariats locaux en matière d'immigration sont formés par les gouvernements fédéral et provincial et les municipalités de l'Ontario. Ils sont des « ententes entre les municipalités et des intervenants locaux visant à concevoir une stratégie exhaustive, coordonnée et concertée pour l'établissement et l'intégration de nouveaux arrivants dans leurs communautés⁹² ». On en compte aujourd'hui plus d'une trentaine en Ontario. Citoyenneté et Immigration Canada finance les partenariats conjointement avec le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration de l'Ontario et l'Association des municipalités de l'Ontario.

On peut trouver, dans le Protocole d'entente Canada-Ontario-Toronto sur l'immigration et l'établissement, un exemple de partenariat local en matière d'immigration. M. Henderson a dit

⁹⁰ *Ibid.*, p. 14-16.

⁹¹ Citoyenneté et immigration Canada, *Immigration et établissement en Ontario*, <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/lois-politiques/ententes/ontario/can-ont-index.asp>.

⁹² Citoyenneté et Immigration Canada, *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2010*, <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/publications/rapport-annuel2010/section4.asp>.

qu'il s'agissait du « modèle qui semble bien fonctionner [, qui] est un bon pas dans la bonne direction [et] qui pourrait donc être utilement imité⁹³ ».

En septembre 2006, les gouvernements du Canada et de l'Ontario ainsi que la Ville de Toronto ont signé le Protocole d'entente Canada-Ontario-Toronto sur l'immigration et l'établissement dans le cadre de l'Accord Canada-Ontario sur l'immigration⁹⁴. Le protocole d'entente a permis de mettre en place un cadre de travail grâce auquel les gouvernements fédéral et provincial et la municipalité peuvent discuter de questions relatives à l'immigration et à l'établissement à Toronto. Il vise à améliorer la situation des immigrants sur plusieurs aspects intéressant les trois niveaux de gouvernement, y compris la citoyenneté et l'engagement civique, et à faciliter l'accès à l'emploi, aux services, à l'enseignement et à la formation.

Comme plusieurs témoins l'ont fait remarquer, les partenariats locaux en matière d'immigration représentent un modèle efficace et productif de collaboration entre les municipalités et les autres ordres de gouvernement. En travaillant de cette façon, les partenaires planifient l'immigration de manière à répondre aux besoins propres à chaque municipalité. Citoyenneté et Immigration Canada collabore depuis peu avec des représentants des gouvernements provinciaux et des intervenants communautaires afin de susciter l'intérêt à l'égard du modèle des partenariats. Ces efforts ont déjà porté fruits, des adaptations du modèle étant utilisées à l'extérieur de l'Ontario⁹⁵. Ces partenariats sont un élément important de la bonne intégration des immigrants. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 8

Que le gouvernement du Canada prenne des initiatives en vue d'appliquer le modèle des partenariats locaux en matière d'immigration à l'extérieur de l'Ontario.

Les enclaves

Des témoins ont observé une tendance qu'ont les immigrants à former des enclaves en fonction de leur ethnie, de leur confession et de leur culture. Le comité a entendu des avis partagés sur les impacts sociaux de telles enclaves. Ce phénomène, combiné avec l'accès toujours plus répandu à Internet et aux autres moyens de communication électronique, permet aux nouveaux immigrants d'entretenir plus facilement leurs liens avec leur pays d'origine. Il y a toutefois un revers à la médaille : les immigrants récents risquent de s'isoler encore plus du reste de la société canadienne.

Zheng Wu a fait observer que « les immigrants de la première génération, notamment au sein des minorités visibles, qui vivent dans des enclaves ethniques déclarent éprouver un

⁹³ *Témoignages*, 3 février 2011, Ben Henderson.

⁹⁴ Citoyenneté et Immigration Canada, *Protocole d'entente Canada-Ontario-Toronto sur l'immigration et l'établissement*, <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/lois-politiques/ententes/ontario/can-ont-toronto-mou.asp>.

⁹⁵ Citoyenneté et Immigration Canada, *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2012*, p. 29.

sentiment d'appartenance au Canada moindre que les immigrants vivant dans des types de quartiers différents⁹⁶ ».

Martin Collacott, du Centre pour une réforme des politiques d'immigration, a aussi soulevé des préoccupations sur la formation d'enclaves en déclarant « qu'il va sans dire qu'un nouvel arrivant possédant un bagage culturel et linguistique très différent se sentira plus à l'aise de s'installer dans un groupe qui partage sa langue, mais cela ralentira son intégration⁹⁷ ».

David Harris, de l'entreprise INSIGNIS Strategic Research Inc., a fait part lui aussi d'inquiétudes au sujet de la formation d'enclaves et affirme que leur expansion « pourrait aussi supposer un isolement croissant – et quelquefois volontaire – des communautés et la remise en cause des espoirs d'intégration, surtout par rapport aux valeurs de la Charte⁹⁸ ».

D'autres témoins ont cependant parlé plus positivement des enclaves et de leur rôle dans le processus d'intégration. Ils ont fait la distinction entre l'enclave et le ghetto : on s'établit dans la première par choix, mais dans le second parce qu'on y est forcé. David Hulchanski a indiqué qu'il « n'y a rien de mal avec les enclaves ethniques, les enclaves choisies⁹⁹ ». Katherine Scott a exprimé un point de vue semblable :

C'est une question de choix et dans quelle mesure les gens ont le choix. Il y a une grande différence entre les néo-Canadiens qui choisissent de vivre dans un quartier en particulier pour toutes sortes de raisons complexes, et ceux qui n'ont pas le choix¹⁰⁰.

Sandeep Kumar Agrawal a aussi tenu à faire la distinction entre l'enclave et le ghetto : « Il ne faut pas confondre enclave ethnique et ghetto, qui est le produit de la pauvreté, de l'exclusion et de la dégradation urbaine. La plupart des enclaves ethniques existant au Canada ne sont pas aux prises avec de tels problèmes¹⁰¹ ».

M. Hulchanski, quant à lui, a dit que les enclaves pouvaient être « positives » ou « négatives ». Il a évoqué la communauté portugaise de Toronto comme exemple d'enclave positive. Ses membres « veulent être près de l'église et de l'école portugaise, alors ils se rassemblent dans ce quartier [...] C'est une enclave positive. Il y en a partout dans les villes au Canada¹⁰² ». Une enclave négative, à l'opposé, « est un endroit où les gens se retrouvent avec

⁹⁶ *Témoignages*, 9 février 2011, Zheng Wu.

⁹⁷ *Témoignages*, 3 février 2011, Martin Collacott.

⁹⁸ *Témoignages*, 3 février 2011, David Harris.

⁹⁹ *Témoignages*, 15 mars 2012, David Hulchanski.

¹⁰⁰ *Témoignages*, 15 février 2012, Katherine Scott.

¹⁰¹ *Témoignages*, 15 février 2012, Sandeep Kumar Agrawal.

¹⁰² *Témoignages*, 15 mars 2012, David Hulchanski.

d'autres personnes qui leur ressemblent de différentes façons, mais où ils préféreraient ne pas vivre¹⁰³ ».

M. Agrawal a contesté le point de vue selon lequel les enclaves ethniques sont des communautés dysfonctionnelles. Selon lui, elles jouent un rôle utile dans le processus d'intégration. Certains groupes d'immigrants peuvent plus facilement avoir une expérience d'établissement positive et, ensuite, une intégration progressive à la société canadienne en s'installant dans une enclave où ils peuvent augmenter rapidement leur capital social. D'après Zheng Wu, « les enclaves donnent aux nouveaux immigrants le sentiment d'être protégés, facilitant ainsi leur installation¹⁰⁴ ».

M. Agrawal a soutenu que les enclaves ethniques sont conformes aux modes de développement normal des villes canadiennes, ajoutant que, en raison des profonds changements observés dans les infrastructures, les technologies des communications et la géographie sociale des villes, les quartiers ne jouent plus le rôle qu'ils jouaient autrefois dans le développement de la cohésion sociale.

Les enclaves ethniques ne nuisent également pas à la cohésion sociale. De nos jours, les quartiers influent peu sur la cohésion sociale; les quartiers urbains ne sont plus depuis longtemps des communautés territoriales où on établit nos premières relations sociales et de solides liens de voisinage. La vie sociale moderne est fondée sur les communautés d'intérêts, les associations professionnelles, les organismes de bénévolat et les réseaux sociaux qui s'étendent sur tout le territoire d'une ville.

*Sandeep Kumar Agrawal, directeur du Programme d'études supérieures,
École de planification urbaine et régionale, Université Ryerson,
Témoignages, 15 février 2012*

En effet, certaines des technologies qui permettent aujourd'hui aux nouveaux Canadiens de maintenir des liens avec leur pays d'origine leur permettent en même temps d'échapper au cadre qui délimite leur quartier – ou leur enclave – et d'établir des ponts avec la collectivité dans son ensemble.

Même si aucune approche ne peut à elle seule régler le problème des « enclaves négatives » ou des ghettos, les témoins ont suggéré certaines mesures que les municipalités et les responsables locaux de l'urbanisme pourraient prendre. M. Agrawal a recommandé :

- une approche prévoyant la cohabitation dans le même quartier de ménages à faible revenu et de ménages à revenu intermédiaire, la diminution du taux de concentration des ménages démunis;
- des logements subventionnés et des crédits d'impôt, et

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Témoignages*, 9 février 2011, Zheng Wu.

- la construction de logements et d'entreprises sur les terrains inoccupés afin de renforcer le tissu économique des quartiers défavorisés¹⁰⁵.

Il s'est aussi dit d'avis que c'est « en jetant des ponts entre les cultures, tant au plan géographique qu'au plan social, qu'on favorise l'intégration¹⁰⁶ ».

Alain Mercier, membre du conseil d'administration de l'Association canadienne du transport urbain, a indiqué que le transport en commun avait un rôle à jouer à cet égard : « Sur le plan de la conception et de la planification urbaines, la mobilité consiste à relier entre eux des quartiers [enclaves] qui ont tendance à se replier sur eux-mêmes, à la fois physiquement et socialement¹⁰⁷ ».

Enfin, M. Agrawal a recommandé que, dans les « enclaves négatives » proprement dites, on ait recours au développement social communautaire et aux centres communautaires, affirmant que les « centres multiservices de quartier sont une des meilleures façons de servir les quartiers les plus démunis¹⁰⁸ ». Le comité prend bonne note de cette recommandation qui vise à atténuer les inconvénients inhérents aux enclaves négatives. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 9

Que le gouvernement du Canada travaille avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les municipalités pour soutenir des programmes qui ciblent les quartiers à risque, et pour offrir des services et des infrastructures destinés à pallier les effets négatifs des enclaves découlant de la pauvreté.

LES NOUVEAUX CANADIENS ET L'ENGAGEMENT CIVIQUE

Une bonne partie des immigrants récents au Canada viennent de pays où il n'y a pas d'institutions démocratiques et où les droits de la personne sont bafoués, si même ils existent. Si le Canada attire des immigrants, c'est notamment parce qu'ils y trouvent un système bien établi d'institutions démocratiques. À leur arrivée au Canada, toutefois, de nombreux immigrants connaissent mal les droits – et les responsabilités – des citoyens d'un pays démocratique.

¹⁰⁵ *Témoignages*, 15 février 2012, Sandeep Kumar Agrawal.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Témoignages*, 15 février 2012, Alain Mercier.

¹⁰⁸ *Témoignages*, 15 février 2012, Sandeep Kumar Agrawal. Le développement de centres communautaires multiservices est l'un des projets qui pourraient être menés dans le cadre des initiatives locales visées la recommandation 2 du présent rapport.

[L]es nouveaux immigrants devraient suivre un cours d'instruction civique ou un cours de langue, comme cela se fait dans certaines villes européennes. Ces cours sont généralement organisés par la municipalité. Quand une famille d'immigrants arrive, c'est la municipalité qui les accueille, qui leur fait visiter les lieux, qui leur décrit leurs droits et leurs responsabilités et ce qu'elle fait pour eux, et qui leur explique qu'ils ont le droit de participer aux processus décisionnels et de se présenter devant le conseil municipal. Au Canada, ça ne se fait pas de façon systématique. L'immigrant qui arrive à l'aéroport Pearson se fait tamponner son passeport et rejoint ensuite les amis ou les proches qui l'attendent et chez qui il va habiter pendant quelques semaines, le temps de trouver un emploi.

*Sandeep Kumar Agrawal, directeur du Programme d'études supérieures,
École de planification urbaine et régionale, Université Ryerson,
Témoignages, 15 février 2012*

Le gouvernement fédéral, par le biais du Programme de citoyenneté, mis en œuvre par Citoyenneté et Immigration Canada, aide les immigrants à obtenir la citoyenneté canadienne. L'un des objectifs principaux du Programme consiste à faire connaître les droits et les responsabilités associés à la citoyenneté canadienne. Mais les immigrants doivent également savoir quels sont leurs droits et leurs responsabilités à l'échelle locale. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 10

Que le gouvernement du Canada travaille en partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les municipalités afin de promouvoir la prise de conscience civique auprès des nouveaux Canadiens. Ces efforts devraient faire ressortir les droits et les responsabilités des citoyens à l'égard de leur collectivité.

L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE DES IMMIGRANTS RÉCENTS

La participation active au marché du travail est l'un des meilleurs moyens pour encourager l'inclusion, plus particulièrement lorsque l'emploi correspond aux compétences et à la scolarité des personnes. Selon Lori Wilkinson, professeure agrégée de sociologie à l'Université du Manitoba, les jeunes immigrants « qui ont un emploi intéressant et qui reconnaît leurs compétences et leur expérience tendent à être plus heureux et mieux adaptés et deviendront à long terme des citoyens plus mobilisés que ceux qui éprouvent des problèmes, à court terme¹⁰⁹ ».

Cependant, des recherches démontrent que la situation économique des immigrants récents ne répond pas aux attentes et aux espoirs des immigrants eux-mêmes et de l'ensemble de la société canadienne. En effet, on constate des taux de chômage et de sous-emploi élevés chez les

¹⁰⁹ *Témoignages*, 10 février 2011, Lori Wilkinson.

immigrants récents. Le problème ne touche pas seulement les immigrants et leurs familles; c'est toute l'économie canadienne – et donc l'ensemble des Canadiens – qui en subissent le contrecoup.

Le comité a entendu de nombreux témoignages sur le fait que la situation économique des immigrants a changé depuis 30 ans. Selon Garnett Picot, la situation des nouveaux immigrants (depuis moins de cinq ans au Canada) a régressé depuis les années 1980. Le taux de faibles revenus chez les nouveaux arrivants est passé de 24,6 % en 1980 à environ 36 % en 2005 alors que, chez les citoyens nés au Canada, il a reculé, passant de 17,2 à 13,3 %, pendant la même période¹¹⁰.

[C]ontrairement aux générations d'immigrants précédentes, les nouveaux arrivants ne rattrapent pas leurs concitoyens nés au Canada dans les 10 années suivant leur arrivée. Leur revenu est plus bas et il leur faut plus de temps pour trouver un logement abordable et un emploi qui correspond à leurs compétences et à leur niveau de scolarité.

*Ben Henderson, président, Comité permanent du développement socioéconomique,
Fédération canadienne des municipalités,
Témoignages, 3 février 2011*

Les témoins ont dit qu'il fallait s'inquiéter de la montée du chômage et de la pauvreté. M. Picot a indiqué que le taux de chômage chez les hommes et les femmes tend à être plus élevé chez les immigrants que chez les Canadiens de souche, peu importe depuis combien de temps ils vivent ici¹¹¹. M. Henderson, quant à lui, a affirmé que les nouveaux arrivants sont surreprésentés dans les cycles de pauvreté, qu'ils doivent surmonter d'importants obstacles pour réussir et qu'ils sont à la traîne par rapport à leurs concitoyens¹¹².

L'incapacité de trouver un emploi dans un domaine lié à leurs compétences professionnelles et à leurs études – un phénomène appelé « sous-emploi » – est un problème vécu par de nombreux nouveaux arrivants. M. Agrawal a dit, à cet égard, que :

La plupart des immigrants, surtout les plus récents, trouvent leur premier emploi dans le secteur des services, dans la gestion des déchets, et dans les usines de fabrication où les emplois sont peu rémunérateurs, et ils y sont coincés pour le restant de leur vie¹¹³.

M. Agrawal a ajouté que, pour bien des immigrants récents, il y a « un problème d'accès à l'emploi. La plupart de ces gens-là n'ont pas de travail, ou bien ils sont sous-employés¹¹⁴ ». Pour

¹¹⁰ *Témoignages*, 3 février 2011, Garnett Picot.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Témoignages*, 3 février 2011, Ben Henderson.

¹¹³ *Témoignages*, 15 février 2012, Sandeep Kumar Agrawal.

¹¹⁴ *Ibid.*

sa part, Katherine Scott a indiqué que « ces nouveaux arrivants ont un emploi, mais pas un emploi très rémunérateur [...] [L]e taux d'emploi des nouveaux arrivants est élevé; il est comparable à celui des Canadiens de souche¹¹⁵. Le comité a traité de ces questions dans son rapport *Pauvreté, logement, itinérance : Les trois fronts de la lutte contre l'exclusion*, demandant l'instauration de crédits d'impôt pour les employeurs qui procurent aux nouveaux arrivants leur premier emploi dans leur domaine de compétences, ainsi que de programmes de transition pour aider les immigrants à acquérir les qualifications professionnelles requises. (Voir à l'annexe B.I, recommandations 59 et 64).

*Les titres de compétences et la diplômanie*¹¹⁶

Les nouveaux immigrants qui tentent d'entrer sur le marché du travail à un niveau et à un salaire qui convient à leur niveau d'études et de compétences se heurtent à deux grands obstacles : la faible reconnaissance de leurs titres de compétences étrangers par les employeurs canadiens et le manque d'expérience de travail au Canada.

Parfois, ce n'est qu'en arrivant au Canada que des immigrants se rendent compte que leurs titres de compétences ne satisfont pas aux normes requises par les employeurs canadiens. C'est la raison pour laquelle les immigrants devraient être informés des difficultés qu'ils pourraient avoir à trouver du travail dans leur domaine de compétences. Pour éviter que les immigrants ne soient mis au courant de cette réalité qu'après leur arrivée au Canada, le comité recommande :

RECOMMANDATION 11

Que, dans le cadre des services qu'ils reçoivent avant leur départ, les immigrants éventuels soient prévenus lorsque leurs diplômes ou autres titres de compétences ne satisfont pas aux normes requises par les employeurs canadiens.

¹¹⁵ *Témoignages*, 15 février 2012, Katherine Scott.

¹¹⁶ Le terme « diplômanie » fait référence aux difficultés qu'ont les employeurs à reconnaître et à vérifier que la formation et l'expérience professionnelle acquise à l'étranger correspondent aux normes établies pour les Canadiens.

[L]a situation précaire des immigrants qualifiés sur le marché du travail engendre pour l'économie canadienne des coûts qui vont de 2 à 5 milliards de dollars annuellement. C'est une estimation. La sous-utilisation des compétences et du potentiel d'emploi des immigrants se traduit par une augmentation inutile du coût des services sociaux, une réduction des sources où les employeurs peuvent puiser pour trouver les employés possédant les habiletés requises et la perte de recettes fiscales potentielles. En outre, elle réduit les chances d'une intégration sociale réussie des nouveaux arrivants et de leurs familles.

Jean-François LaRue, directeur général, Intégration au marché du travail, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Témoignages, 10 février 2011

Le gouvernement fédéral et l'intégration des immigrants au marché du travail

Compte tenu du vieillissement rapide de la population et de la baisse des taux de natalité, le gouvernement fédéral juge prioritaire d'attirer des immigrants qualifiés qui peuvent répondre aux besoins urgents du marché du travail. À cet égard, on veut faire en sorte, dorénavant, que les compétences que possèdent les immigrants lors de la sélection correspondent mieux aux besoins des employeurs. Comme l'a déclaré le ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme dans l'introduction du Rapport annuel au Parlement 2011 de son ministère :

[L]es immigrants sélectionnés récemment ont été choisis en fonction des aptitudes et des compétences qu'ils possèdent et dont le marché du travail du Canada a besoin. Pour que l'immigration favorise toujours le développement de notre économie, il est indispensable que notre système d'immigration continue d'être conçu de façon à répondre en temps opportun aux besoins du Canada sur le plan économique.

Il a déjà été question d'initiatives récentes que mène le gouvernement fédéral pour améliorer la sélection des candidats à l'immigration économique. En portant davantage attention aux compétences linguistiques des candidats à l'immigration, de manière à ce que ceux-ci répondent mieux aux besoins à moyen et long terme du marché du travail canadien, on réussirait sans doute mieux à intégrer les nouveaux arrivants à la vie économique. En outre, une introduction plus rigoureuse aux réalités socioéconomiques du Canada avant le départ devrait faciliter la transition à la société canadienne et l'adaptation aux normes du travail.

Le gouvernement fédéral prend de nouvelles mesures – et il en renforce d'autres – pour améliorer la situation économique des immigrants après leur arrivée. Il pose notamment des gestes concrets pour résoudre les difficultés causées par la diplômanie. Son approche à cet égard s'articule autour de deux axes : création du Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers, à Citoyenneté et Immigration Canada, et du Programme de reconnaissance des titres

de compétences étrangers, géré par la Direction de l'intégration au marché du travail de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC).

Le Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers, Citoyenneté et Immigration Canada

Créé en 2007, le Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers s'est vu confier le mandat suivant :

[F]ournir aux travailleurs étrangers qualifiés des services d'information, d'orientation et de renvoi, pour qu'ils puissent faire reconnaître leurs titres de compétences le plus rapidement possible et trouver un emploi dans leur domaine¹¹⁷.

Le Bureau travaille avec d'autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux, des organismes de réglementation, des agences d'évaluation des titres de compétences, des associations sectorielles et des employeurs. M^{me} Prince-St-Amant a souligné que cette tâche est extrêmement complexe, puisque ce sont les provinces et les territoires qui sont chargés, par l'entremise des organismes de réglementation auxquels ils délèguent ces responsabilités d'évaluer et de reconnaître les titres de compétences. Elle a poursuivi en ce sens :

Au Canada, plus de 440 organismes de réglementation régissent plus de 55 professions. On compte également plus de 200 établissements d'enseignement postsecondaire accrédités qui évaluent les diplômes en vue d'une inscription dans un établissement d'enseignement et cinq organismes d'évaluation mandatés par les provinces qui évaluent les diplômes en vue d'une inscription dans un établissement d'enseignement ou de l'entrée sur le marché du travail. Les intervenants sont donc nombreux. Si l'on tient aussi compte des employeurs, il y a des milliers d'intervenants¹¹⁸.

Pour venir à bout de tous les aspects complexes, le Bureau utilise une panoplie de moyens, notamment le développement de sites Web, l'offre d'information aux personnes avant qu'elles n'émigrent, le soutien de projets novateurs ainsi que l'établissement de partenariats et de programmes de mentorat. Ces services sont offerts aux immigrants partout au Canada grâce aux centres de Service Canada, aux sites d'information et à la ligne sans frais.

Le Bureau a créé des outils pour aider les employeurs éventuels et les immigrants qui cherchent du travail. La Feuille de route de l'employeur pour l'embauche et le maintien en poste

¹¹⁷ *Témoignages*, 10 février 2011, Corinne Prince-St-Amant.

¹¹⁸ *Ibid.*

de travailleurs formés à l'étranger, a été développée conjointement par le Bureau et l'Alliance des conseils sectoriels. Elle aide les employeurs à démêler les exigences relatives à l'embauche de travailleurs qui possèdent des titres de compétences étrangers et à déterminer la solution qui répond le mieux à leurs besoins¹¹⁹.

Le Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers – Ressources humaines et Développement des compétences Canada

La Direction de l'intégration au marché du travail, qui relève de RHDCC, administre le Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers. Jean-François LaRue, directeur général, a expliqué que la direction « est chargée de réduire les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre auxquels doivent faire face les Canadiens qui exercent une profession réglementée lorsqu'ils passent d'une province à une autre, ainsi que les travailleurs formés à l'étranger qui tentent de s'intégrer à l'économie canadienne ». Il a fait remarquer que le rôle de sa direction « est différent de celui de Citoyenneté et Immigration Canada, qui travaille avec les particuliers tandis que nous travaillons au niveau des systèmes¹²⁰ ». Plus précisément, le Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers :

[F]ait la promotion des changements systémiques liés aux processus de reconnaissance des titres de compétences étrangers, ce qui comprend notamment les initiatives de formation de transition. Ce programme accorde du financement aux partenaires et aux intervenants comme les provinces, les territoires, les associations d'organisme de réglementation, les groupes d'employeurs et autres, et travaille en collaboration avec eux pour qu'ils élaborent des pratiques justes, transparentes, uniformes et opportunes en matière de reconnaissance des titres de compétences étrangers partout au Canada¹²¹.

Le Cadre pancanadien d'évaluation et de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger

L'une des principales initiatives menées par le Bureau de concert avec la Direction de l'intégration au marché du travail est le Cadre pancanadien d'évaluation et de reconnaissance des

¹¹⁹ La Feuille de route est accessible à partir du site Web du Bureau : <http://www.competences.gc.ca/employeurs/route/index.asp>. Dans le but d'aider les candidats à l'immigration au Canada, le Bureau a produit le document *Vous voulez travailler au Canada? Un guide essentiel pour les nouveaux arrivants*, aussi affiché sur son site Web : <http://www.competences.gc.ca/immigrants/guide/guide.pdf>.

¹²⁰ *Témoignages*, 10 février 2011, Jean-François LaRue.

¹²¹ *Ibid.*

qualifications professionnelles acquises à l'étranger (le cadre)¹²², qui est mis en œuvre par RHDC et Santé Canada, ainsi que les provinces. Le cadre sert à établir :

- a) les principes directeurs de la reconnaissance des titres de compétences étrangers, comme convenu par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux;
- b) les normes visant à assurer le traitement rapide des demandes de reconnaissance des titres de compétences;
- c) les professions qui seront ciblées en premier lieu par les mesures coordonnées visant à satisfaire aux normes fixées en matière de délais;
- d) la démarche qui permettra d'entreprendre de façon plus systématique le processus d'évaluation des titres de compétences et de délivrance d'un permis ou d'un certificat d'agrément à l'étranger¹²³.

Dans le budget de 2009, le gouvernement fédéral avait réservé 50 millions de dollars au soutien de la mise en œuvre du cadre par les gouvernements. M. LaRue a précisé que, au 31 décembre 2010, le Programme avait permis de conclure 66 ententes, dont 36 portaient sur des professions réglementées, 23 autres portaient sur des professions non réglementées et 7 avec des provinces et territoires. Dans son rapport *Pauvreté, logement, itinérance : Les trois fronts de la lutte contre l'exclusion*, le comité a recommandé que le gouvernement fédéral travaille avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour accélérer l'élaboration et la mise en œuvre du cadre de référence. (Voir à l'annexe B.I, recommandation 63.)

APRÈS LA PREMIÈRE GÉNÉRATION : LES ENFANTS DES IMMIGRANTS

On pourrait toutefois examiner les perspectives à plus long terme de l'intégration économique et penser à la situation des enfants d'immigrants. Sur ce plan, le Canada fait plutôt bonne figure¹²⁴.

Or le succès de ces derniers constitue bien souvent la référence de toute intégration réussie de leurs parents¹²⁵.

Les enfants des immigrants se répartissent en deux grandes catégories : celle des enfants de moins de 12 ans qui sont arrivés au Canada avec leurs parents (parfois appelés les enfants de la

¹²² Forum des ministres du marché du travail, *Cadre pancanadien d'évaluation et de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger*, 2009, http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emplois/reconnaissance_titres/docs/cpc.pdf.

¹²³ Gouvernement du Canada, *Reconnaissance des titres de compétences étrangers – Mesures à l'intention des employeurs*, 2009, http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/publication/ae/foreign_credential_eap_lowrez-fra.pdf.

¹²⁴ *Témoignages*, 3 février 2011, Garnett Picot.

¹²⁵ *Trouver ses marques : Les indicateurs de l'OCDE sur l'intégration des immigrants 2012*, publication de l'OCDE, 2012, p. 17, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8112052e.pdf?expires=1362684579&id=id&accname=ocid195214&checksum=D41349DBFFC86951F2318661F43BF5CB>.

« génération 1,5 »¹²⁶), et celle des enfants nés au Canada de parents immigrants. Les personnes qui immigrèrent au Canada sont généralement jeunes. En 2006, par exemple, la plupart d'entre elles avaient entre 25 et 44 ans. L'âge médian des nouveaux arrivants était de 29,8 ans, soit neuf ans de moins que celui de la population canadienne dans son ensemble¹²⁷. Mme Wilkinson a dit au comité que « 57% de tous les nouveaux arrivants entrent ici avant l'âge de 29 ans ». Pour cette raison, « la connaissance des expériences d'entrée sur le marché du travail des membres de ce groupe a des répercussions importantes pour ce qui est de déterminer l'intégration économique de tous les immigrants¹²⁸ ».

En dépit de tendances préoccupantes observées chez les immigrants de première génération, et dans une perspective à long terme de l'intégration économique, il y a quand même lieu d'être optimiste. Garnett Picot a signalé que le niveau d'études est plus élevé chez les enfants immigrants que chez les enfants de citoyens nés au pays :

36% des enfants d'immigrants avaient un diplôme universitaire [...tandis que] 24% des enfants d'immigrants nés au Canada avaient un diplôme universitaire [...] Le niveau d'études des enfants est très élevé¹²⁹.

D'après M. Picot, les données montrent aussi que le taux d'emploi chez les enfants d'immigrants est égal ou meilleur que celui des enfants dont les parents sont nés au Canada. Les enfants d'immigrants sont plus susceptibles d'avoir des emplois de professionnels en raison de leur niveau d'études élevé et gagnent entre 6 et 10 % de plus que les enfants dont les parents sont nés au Canada¹³⁰.

Cependant, M^{me} Wilkinson en a appelé à la prudence concernant la réussite future des enfants d'immigrants à l'école et sur le marché du travail. Ses recherches, qui ont porté sur de jeunes immigrants arrivés au Canada entre octobre 2000 et septembre 2001 et qu'elle a suivis pendant 10 ans, laissent entendre que les vagues récentes de jeunes immigrants pourraient connaître des difficultés¹³¹. Chez ceux qui ont entre 15 et 19 ans, 18 % seulement avaient terminé leurs études secondaires, et 19 % seulement étudiaient au niveau postsecondaire. Parmi les groupes des plus âgés, seuls 14 % des jeunes âgés de 24 à 28 ans, et 17 % de ceux qui ont entre 29 et 34 ans, avaient obtenu un diplôme collégial ou un certificat d'études professionnelles. En revanche, un tiers détenait un diplôme universitaire¹³². Ce problème pourrait avoir des

¹²⁶ *Témoignages*, 3 février 2011, Garnett Picot.

¹²⁷ Statistique Canada, *Regard sur la démographie canadienne*, 2008, n° 91-003-X au catalogue, p. 23, <http://www.statcan.gc.ca/pub/91-003-x/91-003-x2007001-fra.pdf>.

¹²⁸ *Témoignages*, 10 février 2011, Lori Wilkinson.

¹²⁹ *Témoignages*, 3 février 2011, Garnett Picot.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Lori Wilkinson et autres, *The Labour Market Transitions of Newly Arrived Immigrant Youth: A Tri-Provincial Study*, Metropolis, 2010, http://canada.metropolis.net/pdfs/fow_wilkinson_etal_nrc_04jan11.pdf.

¹³² *Témoignages*, 10 février 2011, Lori Wilkinson.

répercussions importantes sur l'inclusion sociale des jeunes immigrants. Comme M^{me} Wilkinson l'a fait remarquer : « Lorsqu'ils sont satisfaits de leur niveau d'instruction et de leur emploi, cela tend à déteindre sur d'autres aspects de leur vie sociale, communautaire, politique et familiale¹³³. »

Il y a tout de même de bonnes nouvelles, a ajouté M^{me} Wilkinson. La participation des jeunes immigrants au marché du travail a augmenté au cours des quatre années suivant leur arrivée. Six mois après leur établissement au Canada, 54 % d'entre eux ont trouvé un emploi et, quatre ans plus tard, 84 % des jeunes travaillaient. À moyen terme (entre trois et 10 ans après l'arrivée) et à long terme (après au moins 10 ans), « nombre de ces jeunes migrants connaissent un niveau élevé de succès sur le marché du travail ». M^{me} Wilkinson a donc conclu « que, dans l'ensemble, d'après les données réunies, les jeunes immigrants réussissent leur intégration à long terme sur le marché du travail¹³⁴ ». Par contre, la récession amorcée en 2008 a particulièrement touché les jeunes immigrants. Comme le rappelle M^{me} Wilkinson :

Les données récentes laissent entendre qu'être un immigrant ou un réfugié a un effet négatif important en matière de chômage; le taux de chômage chez les jeunes immigrants et réfugiés est approximativement deux fois plus élevé, et l'effet des récessions sur les jeunes est également important. Le travailleur qui arrive sur le marché du travail pendant une récession gagnera au cours de sa vie de 8 à 10% de moins qu'une personne qui entre sur le marché pendant une période où l'économie est saine¹³⁵.

Dans la même veine, Garnett Picot a témoigné que les immigrants, en général, sont plus durement touchés par les récessions que les personnes nées au Canada :

[L]es immigrants sont touchés de façon disproportionnée par les récessions. Au cours de la dernière récession, leur taux d'emploi a diminué et leur taux de chômage a augmenté plus que celui des Canadiens d'origine. Il en fut également de même au cours de la récession du début des années 1990¹³⁶.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Témoignages*, 3 février 2011, Garnett Picot.

Les différences intergénérationnelles

Une étude de Lloyd L. Wong et de Roland R. Simon a révélé que les immigrants de la première génération sont très attachés au Canada¹³⁷. Ce sentiment commence toutefois à s'estomper chez leurs enfants et leurs petits-enfants. À ce propos, Paul Bramadat, directeur du Centre for Studies in Religion and Society, Université de Victoria, a attesté que la tradition voulant que les enfants d'immigrants soient entièrement intégrés à la société canadienne est en train de se détériorer, comme en témoignent les signes de radicalisation chez certains éléments :

Quand nous cherchons à savoir pourquoi et parmi quels groupes les choses changent, nous constatons que la radicalisation paraît être le principal vecteur de ce changement [...] [U]ne personne qui arrive d'un pays déchiré par la guerre, de l'Afrique ou d'ailleurs dans le monde, peut être la cible d'autres formes de discrimination – la discrimination raciale ou religieuse, selon le cas¹³⁸.

Toujours concernant les différences intergénérationnelles, M. Bramadat a souligné qu'avec les immigrants de première génération, « on choisit déjà dans le processus d'immigration ceux qui sont le plus motivés à devenir canadiens. [...] [L]es immigrants de première génération ont un sentiment d'appartenance plus fort que la moyenne¹³⁹ ». Loin de vouloir véhiculer des stéréotypes, il a tout de même fait observer, à propos des membres de la deuxième génération :

[Ils] parlent sans accent. Ils se sentent à l'aise, ils ne s'étonnent pas de la société canadienne et ils perçoivent — peut-être mieux que leurs parents — certains défauts de cette société, en particulier concernant les origines et l'inclusion¹⁴⁰.

Kristopher Wells a expliqué, en termes généraux, la radicalisation de jeunes membres de minorités : « L'isolement et l'aliénation risquent de mener [...] à la radicalisation, laquelle conduit à la recherche d'un groupe qui procurera un sentiment d'appartenance. On devient la proie d'extrémistes¹⁴¹. »

Les enfants des immigrants, qu'ils soient nés au Canada ou à l'étranger, réussissent assez bien à obtenir un diplôme d'études postsecondaires et à s'intégrer à la société et au marché du travail canadiens. Il existe cependant des zones d'ombre. Ces Canadiens, de même que leurs

¹³⁷ Lloyd L. Wong et Roland R. Simon, « Citizenship and Belonging to Canada: Religious and Generational Differentiation », *Canadian Journal for Social Research*, hiver 2010, http://www.acs-aec.ca/pdf/pubs/CanadianJournalforSocialResearch_migrating-identities_pdf.pdf.

¹³⁸ *Témoignages*, 17 février 2011, Paul Bramadat.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Témoignages*, 17 février 2011, Kristopher Wells.

parents, ont été plus touchés par la récession que leurs concitoyens. Par ailleurs, les membres des minorités visibles et religieuses sont parfois vulnérables aux préjugés et à la discrimination. Dans de rares cas, des personnes ont vécu une expérience négative qui a donné naissance, chez elles, à un sentiment d'isolement et d'exclusion, et certaines ont ensuite cherché à adopter une nouvelle identité et se sont tournées vers le radicalisme. Pour combattre ces tendances, le Canada doit s'appuyer sur son approche traditionnelle à l'égard des nouveaux arrivants, c'est-à-dire qu'il doit demeurer accueillant tout en insistant sur le respect de la primauté du droit et des valeurs canadiennes. Le comité est d'avis que le système éducatif constitue le meilleur vecteur pour inculquer aux jeunes immigrants et aux enfants d'immigrants les valeurs canadiennes et les principes de la primauté du droit. (Voir la recommandation 11.)

En plus de cibler un certain nombre de pratiques prometteuses concernant l'intégration des immigrants, des témoins ont fait part au comité de quelques suggestions concrètes pour guider les actions des trois ordres de gouvernement, des organismes représentant et aidant les communautés d'immigrants ainsi que des immigrants eux-mêmes. On a proposé notamment que soient prises en compte les meilleures pratiques d'autres pays accueillant des immigrants¹⁴², que des liens soient tissés avec les services de police municipaux¹⁴³ et que des rencontres soient organisées avec d'autres Canadiens dans le cadre d'activités sportives, culturelles et de bénévolat¹⁴⁴.

¹⁴² *Témoignages*, 2 février 2011, Ratna Omidvar.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Témoignages*, 3 février 2011, Fran Klodawsky.

CHAPITRE QUATRE : LES MINORITÉS VISIBLES

L'inclusion sociale, ou plus exactement l'exclusion sociale, est un grave problème au sein des communautés racialisées et immigrantes de nos jours. Nous avons toujours été parmi les plus marginalisés, et c'est encore le cas aujourd'hui.

Avvy Go, directrice, Clinique juridique chinoise et sud est asiatique de Toronto métropolitain, Témoignages, 7 mars 2012

INTRODUCTION

Il importe de faire une distinction entre minorités visibles et immigrants. Les minorités visibles sont présentes au Canada depuis la création de ce pays et y étaient même avant. Alors que de nombreux immigrants – la majorité d'entre eux depuis quelques années – sont membres d'une minorité visible, d'autres Canadiens issus d'une minorité visible sont établis dans ce pays depuis des générations. Malgré cette réalité, ces Canadiens ont encore de sérieux problèmes d'inclusion sociale, particulièrement en ce qui a trait à la participation au marché de l'emploi. Comme le visage de l'immigration a changé depuis que les immigrants viennent en plus grand nombre de pays autres que de l'Europe, la diversité raciale du Canada continuera de croître, ce qui pourrait conduire à une situation que certains qualifient de « majorité-minorité » dans laquelle les minorités visibles formeraient collectivement la majorité de la population¹⁴⁵.

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* définit les minorités visibles comme suit : « Font partie des minorités visibles les personnes, autres que les Autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche¹⁴⁶. » Le terme « groupes racialisés » est aussi utilisé pour qualifier les gens de couleur¹⁴⁷. En 2006, 5,3 millions de Canadiens étaient issus des groupes de minorités visibles, soit 16 % de la population. Cela contraste avec les 4 millions de Canadiens – ou 13,4 % de la population – qui ont déclaré appartenir à une minorité visible dans le Recensement de 2001, alors qu'ils ne représentaient que 4,7 % de la population en 1981¹⁴⁸. Le Conference Board du Canada rapporte qu'entre 2001 et 2006, la population composant les minorités visibles au Canada a augmenté de 27 %, ce qui est cinq fois plus que le taux d'accroissement de la population en général¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Voir, par exemple, Conor Dougherty, « U.S. Nears Racial Milestone », *The Wall Street Journal*, 11 juin 2010, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704312104575298512006681060.html>.

¹⁴⁶ *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/E-5.401/index.html>.

¹⁴⁷ Fondation canadienne des relations raciales, Glossaire, <http://www.crr.ca/fr/bibliotheque/glossaire?start=30>. Selon la Fondation canadienne des relations raciales, les personnes désignées comme faisant partie des « minorités visibles » préfèrent les termes « minorité racialisée » ou « gens de couleur ».

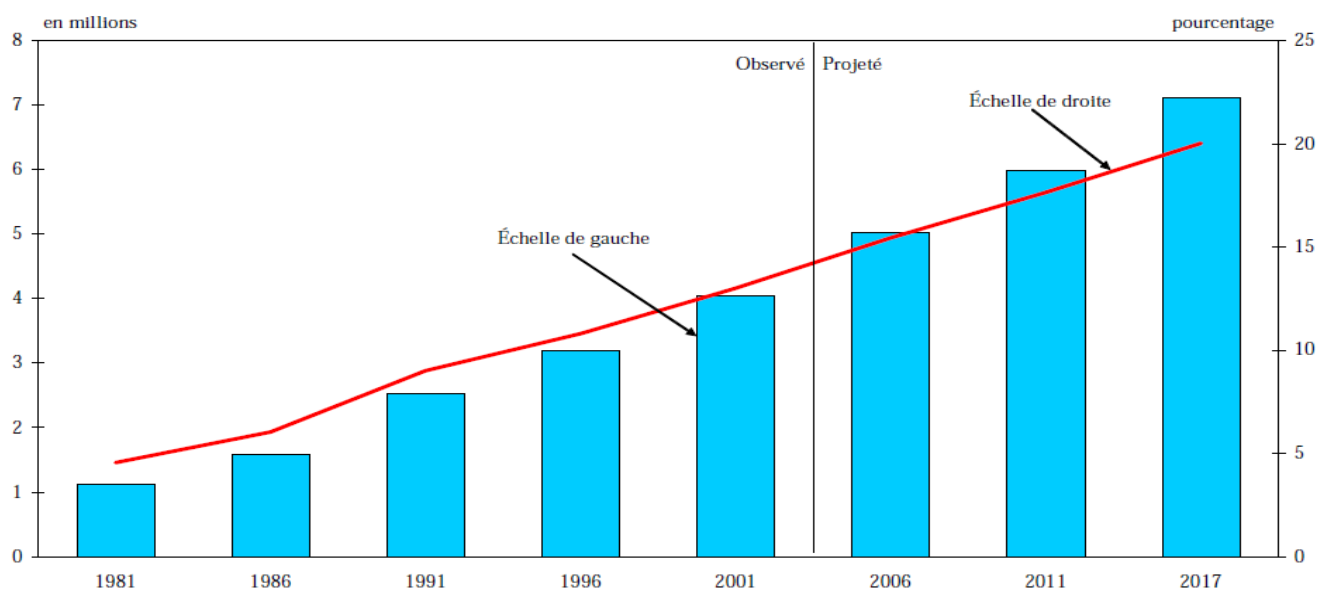
¹⁴⁸ Samuel Perreault, *Les minorités visibles et la victimisation*, Centre canadien de la statistique juridique, Série de profils, Statistique Canada, n° 85F0033MIE au catalogue, 2004, p. 7, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85f0033m/85f0033m2008015-fra.pdf>.

¹⁴⁹ Le Conference Board du Canada, *Dans quels domaines le Canada obtient-il un bon classement? Acceptation de la diversité raciale*, http://www.conferenceboard.ca/hcp/overview/Society_fr.aspx.

Selon des projections démographiques, d'ici 2031, de 29 à 32 % de la population canadienne – soit entre 11,4 et 14,4 millions de personnes – pourrait appartenir à un groupe de minorité visible¹⁵⁰. Les Sud-Asiatiques, le groupe de minorité visible le plus nombreux, pourraient représenter 28 % de la population des minorités visibles d'ici 2031 (contre 25 % en 2006). La part des Canadiens d'origine chinoise, qui forment actuellement 24 % de la population des minorités visibles, pourrait tomber à 21 % d'ici 2031. La taille des populations noire et philippine, qui occupaient les troisième et quatrième rangs des groupes de minorités visibles en 2006, pourrait doubler d'ici 2031. Les populations d'Arabes et d'Asiatiques occidentaux pourraient plus que tripler d'ici 2031, ce qui constituerait la croissance la plus rapide de tous les groupes¹⁵¹. Collectivement, la population des minorités visibles se concentre dans les régions métropolitaines du pays; on prévoit que d'ici 2031, elle formera jusqu'à 63 % de la population de Toronto, 59 % de la population de Vancouver et 31 % de la population de Montréal¹⁵².

Graphique 2 : Effectifs et poids démographique de la population des minorités visibles au Canada, 1981 à 2017, et effectifs des groupes de minorités visibles au Canada, 2001 et 2017

Effectifs et poids démographique de la population de minorités visibles au Canada, 1981 à 2017



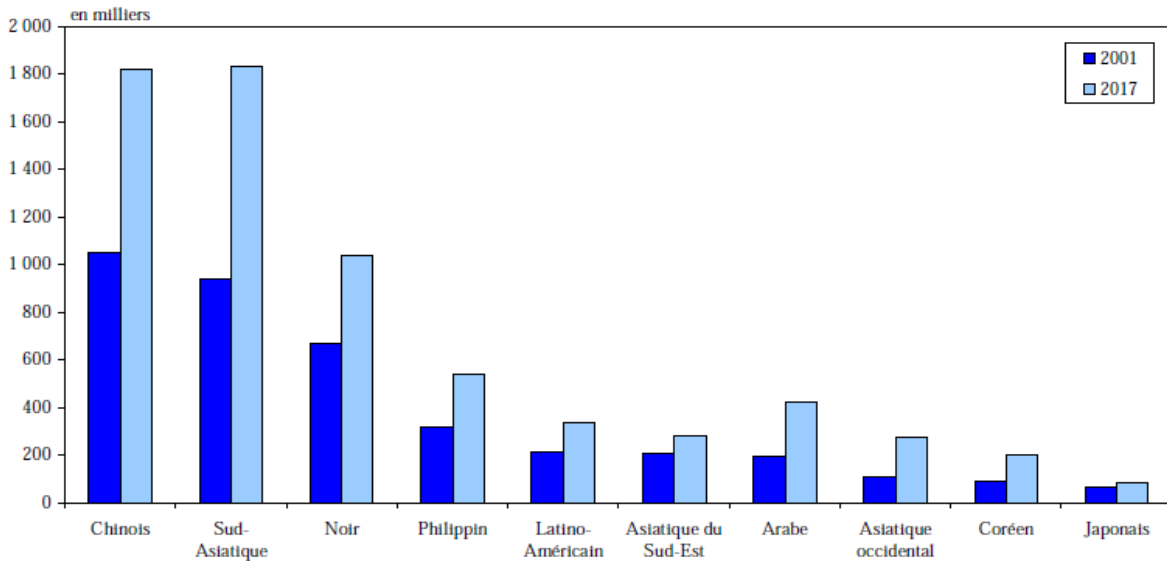
Sources : Statistique Canada, 2003, *Portrait ethnoculturel du Canada : une mosaïque en évolution*, série « Analyses » du Recensement de 2001, numéro 96F0030XIF2001008 au catalogue de Statistique Canada; et Bélanger, A. et É. Caron Malenfant, 2005, *Projections de la population des groupes de minorités visibles, Canada, provinces et régions, 2001-2017*, numéro 91-541-XIF au catalogue de Statistique Canada, scénario de référence.

¹⁵⁰ Statistique Canada, *Annuaire du Canada 2011*, chapitre 9, p. 128, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-402-x/2011000/pdf/ethnic-ethnique-fra.pdf>.

¹⁵¹ *Ibid*, p. 129.

¹⁵² *Ibid*, p. 128.

Effectifs des groupes de minorités visibles au Canada, 2001 et 2017



Source : Bélanger, A. et É. Caron Malenfant, 2005, *Projections de la population des groupes de minorités visibles, Canada, provinces et régions, 2001-2017*, numéro 91-541-XIF au catalogue de Statistique Canada, scénario de référence.

INCLUSION ÉCONOMIQUE

Les données du Recensement de 2006 ont montré que le taux de chômage parmi les groupes des minorités visibles pris collectivement s'établit à 8,6 %, soit 2,4 % de plus que celui des Canadiens ne faisant pas partie d'une minorité visible (6,2 %) ¹⁵³. Le taux de participation au marché du travail (correspondant au nombre de personnes occupant un emploi et sans emploi en pourcentage de la main-d'œuvre) était de 67 % chez les Canadiens membres des minorités visibles, comparativement à 66,7 % chez les autres Canadiens, ce qui indique que les premiers font plus d'efforts pour trouver un emploi que les seconds, mais qu'ils sont davantage susceptibles de ne pas réussir ¹⁵⁴. Qui plus est, lorsqu'ils obtiennent un travail, c'est souvent dans des secteurs de l'économie où les emplois sont précaires, temporaires et mal payés ¹⁵⁵. Les Canadiens membres d'une minorité visible gagnent plutôt moins que les autres Canadiens – 81,4 cents pour chaque dollar payé à des Canadiens ne faisant pas partie d'une minorité visible ¹⁵⁶.

La faiblesse des revenus, la précarité de l'emploi et le taux de chômage chez les minorités visibles entraînent une hausse des niveaux de pauvreté parmi ces Canadiens, comme on peut le

¹⁵³ Statistique Canada, « Activité par groupes de minorités visibles », *Recensement de la population 2006*, Statistique Canada catalogue no97-562-XCB2006013 (Canada, Code 01).

¹⁵⁴ Sheila Block et Grace-Edward Galabuzi, *La couleur de l'inégalité salariale : la discrimination raciale dans les salaires*, Institut Wellesley et Centre canadien de politiques alternatives, mars 2011, p. 7, <http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/Nationalper cent20Office/2011/03/Colourper cent20Codedper cent20Labourper cent20Market.pdf>. [en anglais seulement]

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 17.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 11.

voir dans les données pour Toronto, ville où il y a les plus fortes concentrations de minorités visibles au Canada. En avril 2004, l'organisme Centraide du Grand-Toronto a indiqué qu'entre 1981 et 2000, on a observé une « augmentation constante » du niveau de pauvreté des familles faisant partie des minorités visibles à Toronto, celui-ci passant d'à peine plus de 20 % en 1981 à 29,5 % en 2001¹⁵⁷. Le taux de pauvreté chez les minorités non visibles est quant à lui demeuré stable pendant la même période de 20 ans, à 12 %¹⁵⁸. En outre, le nombre de familles à faible revenu appartenant aux minorités visibles a bondi de 362 % entre 1980 et 2001, alors que celui des familles à faible revenu des minorités non visibles a reculé de 28 % pendant la même période¹⁵⁹. Avvy Go a dit au comité que « des études similaires ont constaté le même genre de disparités dans d'autres villes de l'Ontario », et a souligné que le phénomène « ne se rattache pas qu'aux immigrants puisque 33 % des membres des groupes racialisés sont nés au Canada et ont vécu ce genre d'exclusion¹⁶⁰ ».

¹⁵⁷ Centraide du Grand-Toronto, *Poverty by Postal Code: The Geography of Neighbourhood Poverty, 1981 – 2001*, <http://www.unitedwaytoronto.com/downloads/whatWeDo/reports/PovertybyPostalCodeFinal.pdf>, p. 49.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 50.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Témoignages*, 7 mars 2012, Avvy Go.

Tableau 2 : Activité, groupes de minorités visibles, 2006

| Groupes de minorités visibles (14) | Activité (8) | | | | | | | |
|--|------------------|-------------------|--------------------|-----------|-----------|-----------------|---------------|-----------------|
| | Total - Activité | Population active | Personnes occupées | Chômeurs | Inactifs | Taux d'activité | Taux d'emploi | Taux de chômage |
| Total - Population selon les groupes de minorités visibles | 25 664 220 | 17 146 135 | 16 021 180 | 1 124 955 | 8 518 090 | 66,8 | 62,4 | 6,6 |
| Total de la population des minorités visibles ¹ | 3 922 695 | 2 639 520 | 2 413 610 | 225 915 | 1 283 180 | 67,3 | 61,5 | 8,6 |
| Chinois | 1 005 640 | 623 225 | 576 195 | 47 025 | 382 410 | 62,0 | 57,3 | 7,5 |
| Sud-Asiatique ² | 957 645 | 656 205 | 599 525 | 56 685 | 301 445 | 68,5 | 62,6 | 8,6 |
| Noir | 562 135 | 397 460 | 355 090 | 42 365 | 164 675 | 70,7 | 63,2 | 10,7 |
| Philippin | 320 915 | 245 855 | 233 540 | 12 310 | 75 060 | 76,6 | 72,8 | 5,0 |
| Latino-Américain | 244 330 | 175 570 | 159 750 | 15 820 | 68 760 | 71,9 | 65,4 | 9,0 |
| Asiatique du Sud-Est ³ | 184 580 | 127 150 | 116 405 | 10 745 | 57 430 | 68,9 | 63,1 | 8,5 |
| Arabe / Asiatique occidentale | 321 755 | 206 090 | 181 130 | 24 965 | 115 660 | 64,1 | 56,3 | 12,1 |
| Coréen | 114 615 | 62 820 | 57 465 | 5 355 | 51 795 | 54,8 | 50,1 | 8,5 |
| Japonais | 66 400 | 40 895 | 38 815 | 2 080 | 25 505 | 61,6 | 58,5 | 5,1 |
| Minorité visible, n.i.a. ⁴ | 57 120 | 40 625 | 37 445 | 3 180 | 16 490 | 71,1 | 65,6 | 7,8 |
| Minorités visibles multiples ⁵ | 87 565 | 63 630 | 58 250 | 5 380 | 23 935 | 72,7 | 66,5 | 8,5 |
| Pas une minorité visible ⁶ | 21 741 525 | 14 506 615 | 13 607 565 | 899 045 | 7 234 910 | 66,7 | 62,6 | 6,2 |

Source : Statistique Canada, Activité, groupes de minorités visibles, <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/tbt/Rp-fra.cfm?TABID=1&LANG=F&A=R&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=01&GID=837928&GK=1&GRP=1&O=D&PID=92340&PRID=0&PTYPE=88971.97154&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2006&THEME=80&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=&D1=0&D2=0&D3=0&D4=0&D5=0&D6=0>.

INCLUSION SOCIALE

Avvy Go a indiqué au comité que l'exclusion sociale des minorités visibles est en grande partie attribuable aux faibles taux de participation adéquate des membres de ces minorités au marché du travail. Elle a déclaré :

[L]'inégalité de l'emploi et l'iniquité des revenus qui en résulte constituent l'un des plus graves obstacles à la pleine intégration sociale des membres des communautés racialisées, qu'ils soient immigrants ou nés au Canada¹⁶¹.

Elle a ajouté :

Les désavantages économiques sont assortis d'autres formes d'exclusion pour les membres des groupes racialisés comme une criminalisation accrue, un état de santé plus précaire, un taux plus élevé de sans-abrisme [et] de plus grands obstacles à l'accès à l'instruction¹⁶².

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*

Dans un témoignage antérieur, Ratna Omidvar a souligné combien il est important que les immigrants et les minorités visibles aient leur place dans les centres où se prennent les décisions pour la communauté. Ce point de vue est partagé par Sandeep Kumar Agrawal, qui a dit au comité que :

Les minorités sont de plus en plus représentées au sein des conseils municipaux ou des commissions et services de planification, mais cette représentation n'augmente pas au même rythme que le nombre des immigrants faisant partie d'une minorité visible. Par exemple, les minorités visibles constituent 40 p. 100 de la population de la région du Grand Toronto, mais elles ne représentent que 7 p. 100 des membres du conseil municipal¹⁶³.

M. Agrawal a recommandé que pour combler ce manque de représentation, les gouvernements devraient « inviter et [...] aider ces groupes socio-ethniques à exprimer leurs préoccupations par rapport à l'élaboration et à l'application des diverses politiques [...] et donner aux membres des communautés minoritaires les moyens d'occuper des postes d'employés ou de gestionnaires au sein de l'administration, et d'être élus ou nommés comme représentants du public¹⁶⁴ ». Le comité appuie ces approches et prend note du fait que la Ville d'Edmonton, dans le cadre de son examen des comités et commissions à participation volontaire, prend déjà des mesures dans ce sens¹⁶⁵. Comme on l'a fait remarquer précédemment, la représentation et la participation au sein des organes décisionnels sont essentielles pour ceux qui sont menacés d'exclusion. Cette participation permet de faire entendre la voix des communautés exclues des tribunes où se prennent les décisions; de développer du capital social et d'avoir des décisions qui, au bout du compte, reflètent mieux l'ensemble des besoins de la communauté. Même si on a fait quelques progrès à ce chapitre au niveau municipal, le comité est d'avis qu'il y a encore des occasions d'encourager ce type d'inclusion au niveau fédéral. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 12

Que le gouvernement du Canada appuie les initiatives destinées à permettre aux membres des communautés minoritaires d'être mieux représentés au sein des organismes fédéraux, des commissions et dans les services publics.

Les témoins qui ont comparu devant le comité ont proposé des mesures pour surmonter quelques-uns des obstacles à l'inclusion sociale et économique auxquels se heurtent les membres des minorités visibles. John Reilly s'est exprimé en faveur du Plan d'action canadien contre le

¹⁶³ *Témoignages*, 15 février 2012, Sandeep Kumar Agrawal.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ Voir, par exemple, *Témoignages*, 19 février 2011, John Reilly.

racisme lancé par le gouvernement fédéral en 2005¹⁶⁶. Le Plan proposait les six mesures suivantes pour combattre le racisme et la discrimination :

1. aider les victimes et les groupes vulnérables au racisme et aux autres formes de discrimination;
2. élaborer des stratégies axées sur l'avenir en vue de promouvoir la diversité et de lutter contre le racisme;
3. accroître le rôle de la société civile;
4. accroître la coopération régionale et internationale;
5. sensibiliser les enfants et les jeunes à la lutte contre le racisme et à la diversité;
6. contrer les actes motivés par la haine et les préjugés¹⁶⁷.

La Stratégie pour un milieu de travail sans racisme, l'une des initiatives qui font partie du Plan d'action canadien contre le racisme, visait à réduire le racisme et la discrimination et à promouvoir la diversité dans les milieux de travail assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Un rapport d'évaluation publié en 2011 a révélé que la stratégie avait permis de réaliser des progrès quant à l'obtention des effets positifs escomptés en ce qui concerne les employeurs¹⁶⁸.

La nécessité de lutter contre le racisme est loin de se limiter aux milieux de travail de compétence fédérale. Il faut éliminer le racisme avant qu'il prenne racine, et cela se fait au moyen de l'éducation. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 13

Que le gouvernement du Canada encourage les provinces et les territoires à élaborer une politique nationale globale sur l'éducation afin contrer des problèmes structurels comme le racisme, l'intolérance religieuse et sexuelle ainsi que l'intimidation à l'école et dans la société.

Le financement accordé dans le cadre de la politique globale d'éducation et de lutte contre le racisme doit être transparent et lié à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique, à la sensibilisation à cet égard et à la reddition de comptes. En outre, les différents volets de la politique doivent concerner : a) les programmes d'études, la formation et l'enseignement; b) des politiques sur l'intimidation et la sécurité à l'école; et c) l'apprentissage de l'une des deux langues officielles comme langue seconde.

¹⁶⁶ Ministère du Patrimoine canadien, *Un Canada pour tous : Plan d'action canadien contre le racisme*, 2005, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/CH34-7-2005F.pdf>.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 3.

¹⁶⁸ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Évaluation sommative de la Stratégie pour un milieu de travail sans racisme*, Rapport final, mai 2011, http://www.rhdcc.gc.ca/fra/publications_ressources/evaluation/2011/sp_1012_09_11-fra/sp_1012_09_11-fra.pdf.

Dans le cadre de son Plan d'action, le gouvernement s'est engagé à informer la population à l'aide de son rapport annuel sur l'application de la *Loi sur le multiculturalisme canadien* qui est déposé au Parlement¹⁶⁹. Le ministère du Patrimoine canadien devait travailler avec le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) afin d'établir un ensemble d'indicateurs permettant de suivre l'évolution des efforts destinés à combattre le racisme.

M. Reilly a insisté sur le fait que « le soutien et l'extension des efforts apportés au Plan d'action canadien contre le racisme, et les efforts afin d'éliminer le racisme aux niveaux systémiques et communautaires aideront à promouvoir une société plus homogène au Canada¹⁷⁰ ». Le comité reconnaît que le gouvernement du Canada a un rôle important à jouer dans les efforts de lutte contre le racisme et la discrimination. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 14

Que le gouvernement du Canada poursuive ses actions de lutte contre le racisme et la discrimination prévues dans le Plan d'action canadien contre le racisme.

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, une loi fédérale, a pour objet de

réaliser l'égalité en milieu de travail de façon que nul ne se voie refuser d'avantages ou de chances en matière d'emploi pour des motifs étrangers à sa compétence et, à cette fin, de corriger les désavantages subis, dans le domaine de l'emploi, par les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les personnes qui font partie des minorités visibles, conformément au principe selon lequel l'équité en matière d'emploi requiert, outre un traitement identique des personnes, des mesures spéciales et des aménagements adaptés aux différences¹⁷¹.

La *Loi* s'applique aux employeurs du secteur privé sous réglementation fédérale ainsi qu'à la fonction publique fédérale, ce qui représente 13 % de la main-d'œuvre canadienne et 600 employeurs¹⁷². Aux termes de la *Loi*, la Commission canadienne des droits de la personne est responsable de l'exécution de ses obligations, une tâche en partie accomplie grâce aux vérifications de conformité. Les employeurs ne se conformant pas aux dispositions de la *Loi* s'exposent à des sanctions pécuniaires.

¹⁶⁹ Ce rapport a été déposé devant le Parlement par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada, ministère qui est maintenant responsable de la *Loi sur le multiculturalisme canadien*. On peut le consulter en ligne à <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/publications/multi-rapport2011/index.asp>.

¹⁷⁰ *Témoignages*, 10 février 2011, John Reilly.

¹⁷¹ Ministère de la Justice, *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, lois du Canada 1995, ch. 44, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/e-5.401/page-1.html>.

¹⁷² Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel*, 2011, p. 11.

Avvy Go a demandé qu'il y ait davantage de vérifications de conformité sur une base régulière « afin que les employeurs sachent qu'ils doivent respecter la loi et l'obligation contractuelle¹⁷³ ». En 2011, la Commission canadienne des droits de la personne a mis en place un nouveau processus de vérification concernant l'équité en matière d'emploi. Si on constate qu'un employeur a de la difficulté, par rapport à d'autres de son industrie, à embaucher ou à retenir des personnes faisant partie d'un groupe désigné, il fera l'objet d'une vérification de la conformité complète. En 2011, la Commission a reconnu le travail exceptionnel en la matière de 45 employeurs et vérifié 53 autres organisations¹⁷⁴.

En vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, les minorités visibles sont l'un des quatre groupes dont la représentation au sein de la fonction publique fédérale doit entrer en ligne de compte dans le cadre des pratiques d'embauche et de maintien en poste. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a indiqué que, même si elle a augmenté entre 2010 et 2011, la représentation des minorités visibles est demeurée légèrement inférieure à la disponibilité de ce groupe dans la population active¹⁷⁵. Selon la Commission de la fonction publique du Canada, tant le nombre que la proportion de nominations externes visant des membres des minorités visibles ont diminué en 2010-2011; le nombre de postulants faisant partie d'une minorité visible a aussi reculé. Le gouvernement fédéral est le plus gros employeur du pays. Comme ses employés servent le public et sont payés par le public, il doit avoir des effectifs représentatifs de la population canadienne. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 15

Que le gouvernement du Canada accélère l'embauche équitable et l'exécution de processus de dotation visant les membres des minorités visibles et d'autres groupes désignés, comme le prévoit la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*;

Que le gouvernement du Canada invite les employeurs dans des industries sous réglementation fédérale à embaucher et à garder des membres des quatre groupes désignés en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* proportionnellement à leur disponibilité au sein de la population active.

¹⁷³ *Témoignages*, 7 mars 2012, Avvy Go.

¹⁷⁴ Commission canadienne des droits de la personne, 2011, p. 11.

¹⁷⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Aperçu démographique de la fonction publique fédérale*, 2011, <http://www.tbs-sct.gc.ca/res/stats/demo11-fra.asp>.

CHAPITRE CINQ : MINORITÉS RELIGIEUSES

INTRODUCTION

Une majorité de Canadiens – 7 sur 10 selon le Recensement de 2001 – se déclarent soit catholiques, soit protestants. Tandis que le nombre de protestants déclarés a légèrement diminué et que celui de catholiques a légèrement augmenté, le nombre de Canadiens ayant indiqué appartenir aux cultes islamique, hindou, sikh ou bouddhiste en 2001 a très nettement augmenté¹⁷⁶. Il en était de même pour le nombre de Canadiens ayant dit n'appartenir à aucune confession religieuse ou ne participer à aucun rite religieux¹⁷⁷.

Entre 1991 et 2001, le nombre de Canadiens s'étant déclarés musulmans a augmenté de 129 %, alors que le nombre d'hindous a augmenté de 8 % et celui de bouddhistes de 84 %; le nombre de sikhs a progressé de 89 % et celui de juifs de 4 %. Si, collectivement, le nombre de Canadiens déclarant appartenir à une foi autre que la foi chrétienne est relativement faible (6 % en tout), la proportion globale a augmenté puisqu'elle était de 3,8 % en 1991. Presque toutes ces augmentations spectaculaires sont attribuables à l'immigration¹⁷⁸. Paul Bramadat a décrit la diversité religieuse qui caractérise le Canada d'aujourd'hui. Il prédit que « en 2017, il y aura environ 10 p. 100 de non-chrétiens¹⁷⁹ ».

Tableau 3 : Population par religion, 2001

| Religion/confession religieuse | Population |
|--------------------------------|-------------------|
| Population totale | 29 639 035 |
| Catholiques | 12 936 905 |
| Protestants | 8 654 850 |
| Chrétiens orthodoxes | 479 620 |
| Autres chrétiens | 780 450 |
| Musulmans | 579 640 |
| Juifs | 329 995 |
| Bouddhistes | 300 345 |
| Hindous | 297 200 |
| Sikhs | 278 410 |
| Religions orientales | 37 550 |
| Autres religions | 63 975 |
| Aucune confession religieuse | 4 900 000 |

¹⁷⁶ Statistique Canada, « Vue d'ensemble : le Canada est toujours majoritairement catholique romain et protestant », *Les religions au Canada*, Recensement de 2001, http://www12.statcan.gc.ca/francais/census01/Products/Analytic/companion/rel/canada_f.cfm#overview.

¹⁷⁷ Warren Clark et Grant Schellenberg, « Les Canadiens et la religion », *Tendances sociales canadiennes*, été 2006, Statistique Canada, n° 11-008- au catalogue, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2006001/9181-fr.htm>. Clark et Schellenberg indiquent qu'entre 1985 et 2004, le nombre de personnes n'ayant déclaré aucune affiliation religieuse et n'ayant participé à aucune pratique religieuse est passé de 31 à 43 % de la population (p. 2).

¹⁷⁸ Paul Bramadat, « Religion in Canada in 2017: Are We Prepared? », *Canadian Issues*, automne 2007, p. 119..

¹⁷⁹ *Témoignages*, 17 février 2011, Paul Bramadat.

Source : Statistique Canada, Population par religion, Recensement de 2001. Remarque : Statistique Canada ne recueille de données sur la religion que tous les 10 ans.

La Charte et les minorités religieuses

En 1982, l'inscription dans la Constitution de la *Charte canadienne des droits et libertés*, plus précisément de son article 2a (qui affirme que la « liberté de conscience et de religion » est l'une des libertés fondamentales dont jouissent tous les Canadiens), a garanti à tous les Canadiens de confessions religieuses minoritaires la protection de la Constitution et des tribunaux canadiens. Dans son analyse des effets de la Charte, voici ce qu'a écrit Pauline Côté, du département de science politique de l'Université Laval :

La Charte semble avoir outillé les minorités religieuses pour leur permettre de défendre leur cause et d'avoir voix au chapitre dans le débat public. Grâce à la Charte, la population en général est davantage sensibilisée au problème de la discrimination religieuse et les institutions publiques se sont engagées, du moins en des termes généraux, à garantir l'égalité religieuse¹⁸⁰.

M^{me} Côté a ajouté que la Charte a aussi permis de véritablement fixer les importantes mesures de traitement préférentiel à accorder aux religions dans la sphère publique, surtout dans les écoles¹⁸¹.

Victimisation et discrimination

La plupart des Canadiens se voient ouverts et tolérants, qualités qu'ils attribuent à leur pays, même si notre histoire abonde d'exemples où la tolérance envers les minorités religieuses n'a pas été particulièrement évidente. L'intolérance se manifeste à l'occasion. Par exemple, un sondage récent a révélé que l'antisémitisme est encore présent au Canada et qu'il y a eu une montée de l'islamophobie dans la foulée des attentats terroristes du 11 septembre 2001¹⁸². En 2010, la police a signalé quelque 395 crimes haineux contre des mouvements religieux, crimes dont les juifs ont principalement fait les frais, puisqu'ils sont la cible d'un peu plus de la moitié des incidents (204 ou 55 %), devant les musulmans (50 incidents ou 14 % du total) et les

¹⁸⁰ Pauline Côté, « From Status Politics to Technocratic Pluralism: Toleration of Religious Minorities in Canada, *Social Justice Research*, vol. 12, n° 4, 1999, p. 261.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Marina Jimenez, « Anti-Semitism, Islamophobia on the rise: poll », *The Globe and Mail*, 14 septembre 2008, <http://v1.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20080919.wattitudes0919/front/Front/Front/>. L'article concerne un sondage réalisé par la firme Léger Marketing auprès de 1 500 répondants partout au Canada. Ce sondage, dont la marge d'erreur était de 3,9 %, a révélé que 36 % des répondants éprouvaient un sentiment anti-islamiste et que 73 % avaient un sentiment favorable envers les juifs, soit un recul par rapport à l'année précédente, 2007 (78 %).

catholiques (50 incidents ou 14 % du total). Le reste, soit 17 % des crimes haineux ont été commis contre d'autres groupes religieux, comme les sikhs, les hindous et les bouddhistes¹⁸³.

M. Bramadat a toutefois indiqué que le Canada réussit relativement bien à maintenir la paix entre les différentes religions, expliquant que la « bonne nouvelle, c'est que comparativement à beaucoup d'autres démocraties libérales occidentales, le Canada est en bonne posture » en ce qui a trait à la gestion du pluralisme religieux¹⁸⁴.

Les mécanismes juridiques et politiques comme la Charte, les codes des droits de la personne, les lois en matière d'emploi et le Code criminel permettent aux minorités religieuses de demander réparation lorsqu'elles sont victimes de discrimination. Certains ministères et organismes fédéraux et provinciaux tels que Citoyenneté et Immigration Canada financent plusieurs initiatives antiracistes qui favorisent l'inclusion sociale et culturelle des communautés religieuses minoritaires. Au-delà de ce soutien structurel, il y a la culture politique et la philosophie répandue, voire inconditionnelle, qui préconisent l'inclusion et la diversité au Canada.

*Paul Bramadat, directeur,
Centre for Studies in Religion and Society, Université de Victoria,
Témoignages, 17 février 2011*

M. Bramadat a mentionné que dans les grands centres urbains du Canada, les gens font preuve d'une plus grande ouverture à l'égard de la diversité religieuse, particulièrement chez les jeunes. Cette ouverture transparaît dans les sondages qui montrent que « bien des gens âgés dans la trentaine ou la quarantaine sont devenus plus tolérants » à l'égard des mariages mixtes que les générations précédentes¹⁸⁵.

Laïcité fermée et laïcité ouverte

Dans son témoignage, M. Bramadat a décrit l'opposition entre laïcité « fermée » et laïcité « ouverte ». Selon le principe de la laïcité fermée, les gens :

laisse[nt] leur identité religieuse au vestiaire de l'hôtel de ville, du tribunal, de la classe, du Parlement et d'autres lieux publics. À ces endroits, les gens sont censés fonctionner comme des citoyens et non comme des citoyens religieux, et ils devraient traduire leurs

¹⁸³ Cara Dowden et Shannon Brennan, « Les crimes haineux déclarés par la police au Canada », *Juristat* 2010, Statistique Canada, catalogue n° 85-002-X, p. 12, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2012001/article/11635-fra.pdf>.

¹⁸⁴ *Témoignages*, 17 février 2011, Paul Bramadat.

¹⁸⁵ *Ibid.*

motivations religieuses en termes laïques pouvant être compris par tous les autres citoyens, en principe¹⁸⁶.

À première vue, la laïcité fermée semble être une solution adéquate. M. Bramadat a dit que c'est « un bon moyen de maintenir le tribalisme, la misogynie et la violence associés à la religion en dehors de la scène publique [...] en théorie, elle protège notamment les droits accordés aux femmes, à la religion et aux gais et lesbiennes¹⁸⁷. »

Toutefois, la laïcité fermée a ses désavantages : « [P]our ces minorités religieuses qui ne peuvent s'imaginer autrement qu'en citoyens religieux, une laïcité explicitement ou implicitement fermée véhicule comme message que le Canada ne les accepte pas tels qu'ils sont¹⁸⁸. » Par opposition, la laïcité ouverte permettrait d'inclure les minorités religieuses qui ne peuvent séparer leurs croyances de leur citoyenneté. Néanmoins, dans une société adoptant le principe de laïcité ouverte, « il faut pouvoir dire "non" à certains groupes religieux, mais de façon diplomate¹⁸⁹ ».

M. Bramadat a parlé des différences entre la « laïcité fermée » telle qu'elle se pratique actuellement au Canada, et la « laïcité ouverte » (voir plus haut), et a recommandé que le Canada adopte cette dernière :

Il faudrait donc emprunter une nouvelle avenue : la laïcité ouverte. Nous devons viser une société dans laquelle nous sommes guidés par les principes essentiels de la Charte et soucieux d'élaborer des lois, des politiques et une philosophie générale qui font en sorte que les revendications et les identités religieuses sont les bienvenues dans toutes les couches de notre société¹⁹⁰.

M. Bramadat a cité comme exemples de laïcité ouverte au Canada les hôpitaux et les établissements de soins palliatifs, qui sont de plus en plus disposés à tenir compte des divers besoins religieux de leurs patients. Cependant, les gouvernements n'ont que des moyens très limités pour promouvoir l'acceptation de la diversité religieuse; comme on l'a indiqué plus haut, les lois en vigueur permettent déjà d'assurer la protection de la liberté religieuse. Les gouvernements pourraient néanmoins faciliter la laïcité ouverte et l'acceptation de la diversité religieuse dans le système éducatif.

M. Bramadat a fait remarquer que les « politiques provinciales en matière d'éducation religieuse sont extrêmement diverses¹⁹¹ ». Bien que l'enseignement aux niveaux primaire et

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*

secondaire ne relève pas de la compétence constitutionnelle du gouvernement fédéral, ce dernier pourrait montrer l'exemple en faisant la promotion d'une approche à l'égard de l'enseignement religieux semblable à celle adoptée par le Québec. Comme l'a dit M. Bramadat au comité : « Les autres provinces auraient beaucoup à gagner à s'inspirer de l'expérience du Québec en matière d'éducation religieuse des enfants, à en tirer des leçons sur ce qui fonctionne ou pas¹⁹². » Le comité croit que sa recommandation 13 de la page 59 contribuera à promouvoir la littératie religieuse, qui peut servir de base à une compréhension et à une acceptation plus grandes de la pluralité des croyances religieuses dans les communautés canadiennes.

LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le gouvernement fédéral utilise une série de stratégies et d'instruments pour protéger la liberté de religion. En plus de la *Charte canadienne des droits et libertés* et d'autres mesures, le gouvernement du Canada a lancé deux nouvelles approches pour défendre la liberté de culte.

En mars 2011, le gouvernement fédéral a annoncé que le Programme de financement des projets d'infrastructure de sécurité, à l'origine un projet pilote, devenait une initiative permanente. Ce programme vise à accorder un soutien financier à des groupes vulnérables aux crimes motivés par la haine. Le financement, établi à 1 million de dollars annuellement, doit servir à améliorer les infrastructures de sécurité des lieux de culte, des établissements d'enseignement privés et des centres communautaires. En 2010-2011, alors qu'il n'était encore qu'un projet pilote, le Programme a permis de financer 20 projets, pour un investissement total de 565 000 \$¹⁹³.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Sécurité publique Canada, *Rapport ministériel sur le rendement, 2010-2011*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/psp/psp02-fra.asp>.

CHAPITRE SIX : AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN

Les Autochtones qui vivent en milieu urbain jouent un rôle essentiel dans l'avenir des collectivités et de l'économie urbaines. Mais pour réaliser ce potentiel, nous devons soutenir pleinement le développement communautaire, pour le bien de l'ensemble des populations autochtones urbaines¹⁹⁴.

INTRODUCTION

Selon Affaires autochtones et Développement du Nord Canada¹⁹⁵, le terme « Autochtones » désigne les premiers peuples d'Amérique du Nord et leurs descendants. L'article 35 de la Constitution canadienne reconnaît trois groupes de peuples autochtones : les Indiens (souvent appelés « Premières Nations »), les Métis et les Inuits¹⁹⁶. Les Autochtones doivent relever de nombreux obstacles afin de pouvoir participer pleinement à la vie social et économique de leur ville.

Ces obstacles s'expliquent par une histoire complexe mettant en cause diverses politiques gouvernementales passées, dont celles concernant les pensionnats indiens¹⁹⁷. Dans les excuses historiques présentées aux Autochtones, le premier ministre a reconnu que cette politique avait causé « des dommages durables » à la culture, au patrimoine et aux langues autochtones¹⁹⁸. Certains de ces dommages sont visibles aujourd'hui : la situation des Autochtones est moins bonne que celle des non-Autochtones en santé, en éducation et sur le plan socioéconomique. Le problème est notamment observable chez le nombre grandissant d'Autochtones qui s'établissent en milieu urbain.

Au chapitre 2 du présent rapport, le comité a insisté sur le fait que les solutions « uniformes » prônées par un ou plusieurs décideurs pour favoriser l'inclusion et la cohésion sociales sont vouées à l'échec. Et c'est particulièrement vrai pour les Autochtones du Canada qui, comme on va le voir dans les sections suivantes, forment une mosaïque culturelle, linguistique et géographique diversifiée.

Le profil des Autochtones du Canada

Le Recensement de 2006 évaluait à 1 172 785 le nombre d'Autochtones au pays, ce qui représentait 3,8 % de la population canadienne. Malgré ce statut minoritaire, la population autochtone est celle qui croît le plus rapidement, avec une augmentation de 20,1 % entre 2001 et

¹⁹⁴ Ray Gerow, mémoire, février 2012.

¹⁹⁵ Anciennement Affaires indiennes et du Nord Canada.

¹⁹⁶ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Peuples et collectivités autochtones*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100013785/1304467449155>.

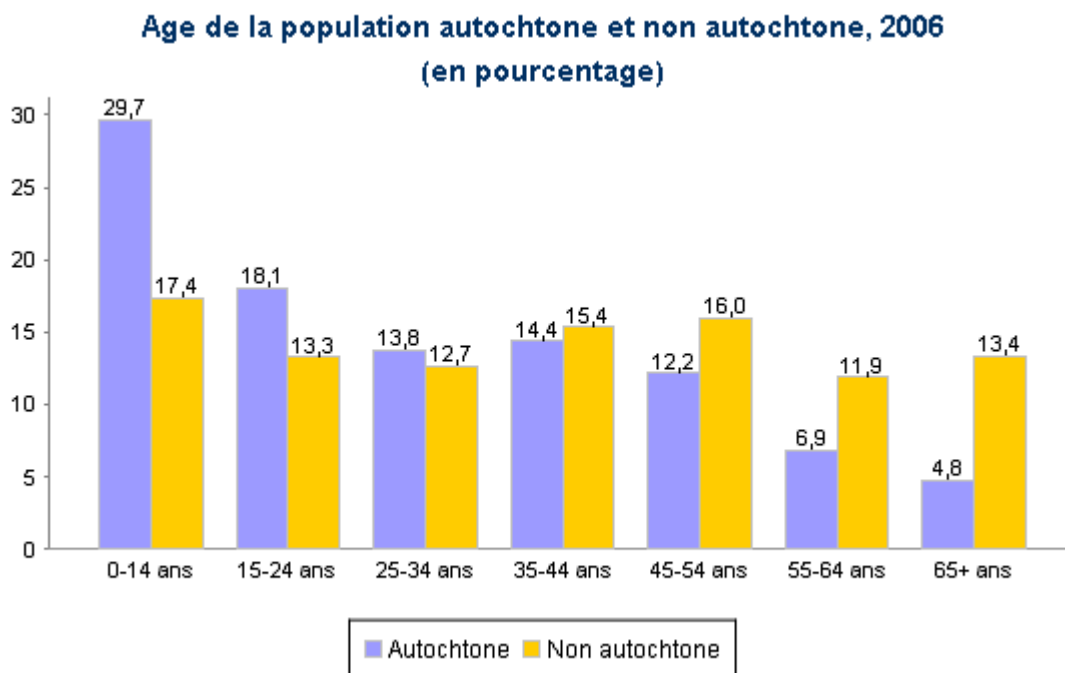
¹⁹⁷ Pour plus de renseignements à ce sujet, voir Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Pensionnats indiens – Jalons importants*.

¹⁹⁸ Premier ministre Stephen Harper, *Présentation d'excuses aux anciens élèves des pensionnats indiens*, 11 juin 2008.

2006¹⁹⁹. Selon les prévisions démographiques, les peuples autochtones pourraient former 4,1 % de la population canadienne d'ici 2017.

Les Autochtones du Canada sont de plus en plus nombreux aux deux extrémités du spectre de l'âge. D'une part, ils sont plus jeunes en moyenne que le reste de la population dans son ensemble. Le Recensement de 2006 a révélé que l'âge médian des Autochtones était de 27 ans, alors que celui des non-Autochtones était de 40 ans²⁰⁰. D'autre part, bien que les personnes âgées de 65 ans et plus ne représentent que 5 % de la population autochtone (contre 13 % chez les non-Autochtones), cette population a doublé entre 1996 et 2006²⁰¹. Le tableau ci-dessous illustre la jeunesse relative de la population autochtone. La situation des Autochtones en milieu urbain est abordée plus loin.

Graphique 3 : Âge de la population autochtone et non autochtone, 2006 (%)



Source : Statistique Canada, *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières Nations, Recensement de 2006*, Ottawa, Statistique Canada, 2008 (n° 97-558-XIF au catalogue).

¹⁹⁹ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, « Canadiens en contexte – Population autochtone », *Indicateurs de mieux-être au Canada*, <http://www4.rhdcc.gc.ca/3nd.3c.1t.4r@-fra.jsp?iid=36>. Il convient de noter que l'augmentation de la population autochtone au Canada est attribuable à la natalité et au désir des Autochtones de s'identifier comme tels.

²⁰⁰ Statistique Canada, *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières Nations, Recensement de 2006*, Ottawa, Statistique Canada, 2008 (n° 97-558-XIF au catalogue), p. 6, <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-558/pdf/97-558-XIF2006001.pdf>.

²⁰¹ Ministère du Patrimoine canadien, *Évaluation sommative du Programme des Autochtones*, février 2011, p. 29, <http://www.pch.gc.ca/pgm/em-cr/evaltn/2011/2011-1/app-eval-fra.pdf>.

Une population diversifiée

Les Autochtones ne forment pas un bloc monolithique. Outre les trois principaux groupes qui composent les peuples autochtones du Canada (Premières Nations, Métis et Inuits), les Premières Nations comptent de nombreuses nations, comme les Cris, les Ojibways et les Mohawks. Il existe environ 615 collectivités des Premières nations qui représentent plus de 50 nations et près de 60 langues autochtones²⁰².

Chaque ville canadienne est unique en ce qui a trait à sa population autochtone. Leona Carter, directrice du Bureau des relations avec les Autochtones des services à la communauté de la Ville d'Edmonton, a parlé de cette diversité dans sa ville, qui constitue un microcosme de la population autochtone urbaine au Canada. Elle a déclaré devant le comité :

Notre organisation regroupe des populations appartenant à diverses Premières nations, avec toutefois une prédominance Crie; plus de la moitié d'entre nous est Métis, nous comptons une population inuite en expansion, et nous n'oublions jamais le sort de nos frères et de nos sœurs non inscrits. Nous avons en commun une histoire et certaines perceptions du monde; cependant, nos langues, nos coutumes et nos cultures se caractérisent par leur grande diversité²⁰³.

M^{me} Carter a également parlé de l'âge des Autochtones dans sa ville, ainsi que des raisons qui les ont poussés à aller s'y installer. Près de la moitié [...] [ont] moins de 25 ans et plus qu'un quart ont moins de 15 ans. La croissance démographique [des Autochtones] est trois fois supérieure à celle des autres habitants d'Edmonton²⁰⁴.

Les questions de compétences

En vertu du paragraphe 91(24) de la Constitution, le gouvernement fédéral a compétence en ce qui concerne « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Cette responsabilité est assumée par le truchement de la *Loi sur les Indiens*. Toutefois, à moins qu'il ne soit question des réserves des Premières Nations se trouvant sur le territoire d'une municipalité, la responsabilité du gouvernement fédéral n'est pas très claire à l'égard des Autochtones qui résident dans les villes.

²⁰² Statistique Canada, « Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières Nations, Recensement de 2006 », *Le Quotidien*, 15 janvier 2008, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/080115/dq080115a-fra.htm>.

²⁰³ *Témoignages*, 9 février 2012, Leona Carter. Les Indiens non inscrits sont ceux qui se considèrent Indiens, mais qui ne peuvent s'inscrire sur le registre des Indiens conformément à la *Loi sur les Indiens*, et ce même s'ils sont membres d'une Première Nation. Pour de plus amples renseignements, voir <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100014433/1100100014437>.

²⁰⁴ *Témoignages*, 9 février 2012, Leona Carter.

Malgré la large définition contenue dans la Constitution, « selon la politique actuelle du gouvernement fédéral, celui-ci n'est responsable – à quelques exceptions près – que des Premières Nations vivant dans les réserves, tandis que les provinces assument en général la responsabilité des Indiens hors réserve. Ni le gouvernement fédéral ni les gouvernements provinciaux n'ont jusqu'ici accepté une quelconque responsabilité à l'égard des Métis et des Indiens non inscrits²⁰⁵. »

Au cours des années 1990, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont transféré de nombreuses responsabilités aux administrations municipales, y compris, souvent, celles visant les programmes et les services destinés aux Autochtones vivant sur leur territoire, sans pour autant leur céder aussi les ressources financières suffisantes, selon la Fédération canadienne des municipalités²⁰⁶.

Le comité note que, dans une décision rendue le 8 janvier 2013, la Cour fédérale du Canada a établi que les Métis et les Indiens non inscrits sont des « Indiens » au sens figurant au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et qu'ils relèvent donc de la responsabilité du gouvernement fédéral²⁰⁷. Le comité rappelle également que, le 6 février 2013, le ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien, qui était John Duncan à l'époque, a publié la déclaration suivante :

Étant donné que la décision rendue par la Cour fédérale dans le litige CAP/Daniels soulève des questions juridiques complexes, il est prudent de la part du Canada de demander à une cour supérieure de se prononcer sur la question. Après avoir bien étudié la décision de la Cour fédérale, le Canada a interjeté appel. Comme l'affaire est encore devant les tribunaux, il serait inopportun de formuler d'autres commentaires²⁰⁸.

À propos des compétences, Allan MacDonald, directeur du Bureau de l'interlocuteur fédéral à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, a affirmé au comité qu'il « n'irai[t] pas jusqu'à dire qu'un de[s] acteurs devrait s'approprier tout le processus, mais il faut que quelqu'un fasse preuve de leadership », et il a souligné qu'en s'intéressant à la population autochtone vivant en milieu urbain, le gouvernement fédéral fait preuve de leadership²⁰⁹. Les

²⁰⁵ Tonina Simeone, *Sphères de compétence fédérale et provinciale et peuples autochtones*, Bibliothèque du Parlement, 2001, <http://lpintrabp.parl.gc.ca/apps/tips/tips-cont-f.asp?Heading=14&TIP=95>.

²⁰⁶ Fédération canadienne des municipalités, *Énoncé de politique sur les Finances municipales et les accords intergouvernementaux*, http://www.fcm.ca/Documents/corporate-resources/policy-statements/2012_Municipal_Finance_and_Intergovernmental_Arrangements_Policy_Statement_FR.pdf.

²⁰⁷ On peut trouver le texte de la décision à l'adresse <http://cas-ncr-nter03.cas-satj.gc.ca/rss/T-2172-99%20reasons%20jan-8-2013%20FR.pdf>.

²⁰⁸ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Déclaration du Ministre Duncan - Décision Daniels*, 6 février 2013.

²⁰⁹ *Témoignages*, 2 mars 2011, Allan MacDonald.

représentants des organismes autochtones avaient une opinion quelque peu différente. Selon eux, la question des compétences constitue un obstacle majeur qui bloque la situation et qui doit être levé. Selon Betty Ann Lavallée, chef nationale, Congrès des Peuples Autochtones (CPA) :

Ottawa nie aux Métis et aux Indiens non-inscrits la reconnaissance que leur accorde l'article 91.24 de la Loi constitutionnelle. La plupart des provinces jugent que les Indiens non-inscrits et les Métis relèvent du fédéral. En conséquence, 600 000 Métis et Indiens non-inscrits se sont retrouvés piégés dans un vide juridique, dans un espace où il n'y a presque pas de programmes gouvernementaux destinés aux Autochtones. C'est la principale raison pour laquelle nous ne sommes pas parvenus à réaliser notre plein potentiel au sein de la société canadienne²¹⁰.

Dans son rapport vieux de 14 ans, la Commission royale sur les peuples autochtones faisait remarquer que cette question des compétences « est la forme la plus fondamentale de discrimination gouvernementale ». La Commission avait recommandé « de s'adresser aux tribunaux pour faire débloquer la situation et avait fait remarquer qu'à moins de mettre fin à cette pratique discriminatoire, aucune mesure corrective ne donnerait les résultats escomptés²¹¹ ».

Allan MacDonald a affirmé « que si l'on commence à polémiquer sur qui a compétence ou pas [...] on finit par ne rien faire²¹² ». Rick Simon, chef régional, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve, de l'Assemblée des Premières Nations (APN), a indiqué que l'APN ne voulait pas assister aux chicanes fédérales-provinciales en ce qui a trait aux compétences : « [Les Premières Nations] sont [...] sur la touche à observer les gouvernements en train de se tirailler pour déterminer ce qui est le mieux pour [elles], et cela, c'est inacceptable. » M. Simon a ajouté que les Autochtones canadiens veulent que l'on « assur[e] la fluidité du service par-delà les limites de compétence et les incertitudes²¹³ ».

²¹⁰ *Témoignages*, 2 mars 2011, Betty Ann Lavallée.

²¹¹ Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 4, Perspectives et réalités, p. 519, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100014597/1100100014637#chp6>.

²¹² *Témoignages*, 2 mars 2011, Allan MacDonald.

²¹³ *Témoignages*, 2 mars 2011, Rick Simon.

À quoi ressemble la vie des populations autochtones urbanisées au Canada? À cette question, il faut, hélas, dire qu'il s'agit généralement d'une vie triste et sans espoir.

Le sort des Autochtones urbanisés au Canada ne diffère pas beaucoup de celui qui est réservé aux Autochtones vivant en région rurale, éloignée ou isolée. Certes, on enregistre çà et là quelques exemples de vies réussies, de personnes qui ont trouvé un emploi, qui ont leur propre entreprise ou qui jouissent d'une bonne santé.

Malheureusement, pour la plupart d'entre nous, les conditions de vie se caractérisent par un niveau d'instruction et d'alphabétisation médiocres, et par une préparation insuffisante à la vie professionnelle, malgré les financements accordés par le gouvernement fédéral...

Notre santé est généralement mauvaise et nous sommes, davantage que le reste de la population, victimes de façon endémique de nombreuses maladies telles que le diabète. Quant à nos jeunes, il leur faut faire un choix difficile entre s'associer aux bandes de délinquants et essayer de se construire une vie meilleure, une vie plus saine.

*Jeffrey Cyr, directeur exécutif,
Association nationale des centres d'amitié,
Témoignages, 8 février 2012*

Les Autochtones du Canada s'urbanisent de plus en plus. En 2006, pour l'ensemble du pays, un peu plus de la moitié de la population autochtone vivait dans les villes, comparativement à 47 % en 1996²¹⁴. Même si les résultats du Recensement de 2011 n'avaient pas encore été publiés à l'époque, Jeffrey Cyr, directeur exécutif de l'Association nationale des centres d'amitié, estimait que près de 60 % de la population autochtone totale du Canada vit actuellement en ville²¹⁵. Larry Cachene, chef de la Première Nation de Yellow Quill, du Conseil tribal de Saskatoon, a indiqué que cette tendance s'appliquait à sa nation, précisant que sa « communauté compte 2 700 membres inscrits, dont 800 vivent sur place et 1 600 vivent hors réserve²¹⁶ ». Les tendances démographiques projetées tablent sur une poursuite de l'augmentation de la population autochtone en milieu urbain.

²¹⁴ The Environics Institute, *Urban Aboriginal Peoples Study, 2010*, p. 24, <http://uaps.twg.ca/wp-content/uploads/2010/04/UAPS-FULL-REPORT.pdf>.

²¹⁵ *Témoignages*, 8 février 2012, Jeffrey Cyr.

²¹⁶ *Témoignages*, 8 février 2012, Larry Cachene.

Tableau 4 : Populations autochtones dans les grands centres urbains, 2006

| RÉGION MÉTROPOLITAINE DE RECENSEMENT (RMR) | IDENTITÉ AUTOCHTONE | Taux de croissance depuis 2001 | En pourcentage de la population totale de la RMR |
|--|---------------------|--------------------------------|--|
| Winnipeg | 68 380 | +22 % | 10 % |
| Edmonton | 52 105 | +27 % | 5 % |
| Vancouver | 40 310 | +9 % | 2 % |
| Calgary | 26 575 | +26 % | 2 % |
| Toronto | 26 575 | +31 % | 0,2 % |
| Saskatoon | 21 535 | +6 % | 9 % |
| Montréal | 17 870 | +60 % | 0,5 % |
| Regina | 17 105 | +9 % | 9 % |

Source : Statistique Canada, Population selon le groupe autochtone, par région métropolitaine de recensement (Recensement de 2006) <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/102/cst01/demo64a-fra.htm>.

Les femmes autochtones vivant en milieu urbain

Le Recensement de 2006 a révélé que les dix régions métropolitaines de recensement qui affichent les plus grandes populations autochtones comptent environ 16 500 plus de femmes que d'hommes autochtones²¹⁷. Les femmes qui ont quitté leur réserve pour aller s'établir en milieu urbain l'ont fait surtout pour trouver un meilleur logement et pour donner de meilleures possibilités de formation à leurs enfants. Les données montrent que la proportion d'enfants autochtones faisant partie d'une famille monoparentale est plus élevée dans les centres de population que dans les régions rurales²¹⁸. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada rapporte qu'environ une famille sur quatre est une famille monoparentale²¹⁹. Les preuves empiriques révèlent que la plupart de ces familles monoparentales ont une femme pour chef²²⁰. Rick Simon a rappelé au comité que les femmes autochtones vivant en milieu urbain ne se sentent pas en sécurité et que beaucoup des femmes assassinées ou portées disparues ces dernières années sont précisément des Autochtones²²¹.

Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain

À l'instar de la population autochtone dans son ensemble, les Autochtones vivant en milieu urbain sont très jeunes. En 2006, 28 % des Autochtones urbains avaient moins de 15 ans, comparativement à 17 % chez les non-Autochtones²²². La proportion de jeunes Autochtones vivant en milieu urbain âgés de moins de 25 ans avait également tendance à dépasser celle des

²¹⁷ Selon les calculs des analystes de Statistique Canada, *Population autochtone dans certaines régions métropolitaines de recensement, Canada, 2006*, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-503-x/2010001/article/11442/c-g/c-g001-fra.htm>.

²¹⁸ *Témoignages*, 2 mars 2011, Jane Badets.

²¹⁹ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, « La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain – Document d'information », <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100014349/1100100014350>.

²²⁰ *Témoignages*, 2 mars 2011, Jane Badets, Allan MacDonald et Rick Simon.

²²¹ *Témoignages*, 2 mars 2011, Rick Simon.

²²² Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, « Feuillet d'information – Population autochtone urbaine au Canada », <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100014298/1100100014302>.

non-Autochtones, allant de sommets comme 56 et 55 % à Regina et Saskatoon respectivement, à un creux de 33 % à Montréal²²³.

L'Association nationale des centres d'amitié a déclaré en 2006 que les jeunes Autochtones âgés entre 15 et 24 ans avaient deux fois plus de risques que les non-Autochtones dans la même tranche d'âge d'être sans emploi²²⁴.

Le niveau de scolarité

Pour le moment, nous demandons à notre population de courir avant de savoir marcher et nous devons donc lui conférer les compétences voulues pour avancer, les compétences personnelles dont elle a besoin pour faire face à tout un éventail de problèmes²²⁵.

Les jeunes Autochtones sont laissés pour compte dans le système d'éducation actuel²²⁶.

Le niveau de scolarité des Autochtones tend à être inférieur, et dans certains cas très inférieur, à celui des non-Autochtones. La proportion d'Autochtones n'ayant pas de diplôme d'études secondaires est beaucoup plus élevée que chez les non-Autochtones (34 % contre 15 %), alors que les deux groupes ont des niveaux comparables pour ce qui est de la scolarité au collège ou de l'apprentissage d'un métier. En 2006, 8 % des Autochtones possédaient un diplôme universitaire, comparativement à 23 % chez les non-Autochtones.

Lorsqu'on compare le niveau de scolarité en 2006 selon le sexe, on constate que les femmes autochtones sont plus nombreuses que les hommes à terminer leurs études secondaires et collégiales et à obtenir un diplôme d'études postsecondaires ou universitaires. Seuls les programmes d'apprentissage attirent plus d'hommes que de femmes²²⁷.

Le niveau de scolarité des Autochtones peut aussi varier d'une ville à l'autre. À Edmonton, par exemple, près de la moitié des femmes (49 %) et des hommes (48 %) autochtones âgés entre 25 et 64 ans en 2006 avaient terminé leurs études postsecondaires, contre environ 6 et 10 % respectivement chez les non-Autochtones de la même tranche d'âge²²⁸.

²²³ Statistique Canada, *Profil de la population autochtone dans certaines villes ou collectivités en 2006 : Provinces des Prairies*, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-638-x/89-638-x2010003-fra.htm>.

²²⁴ Association nationale des centres d'amitié, « Fact Sheets: Urban Aboriginal Population » <http://nafc.ca/en/content/fact-sheets>.

²²⁵ *Témoignages*, 8 février 2012, Larry Cachene.

²²⁶ *Témoignages*, 2 mars 2011, Dwight Dorey.

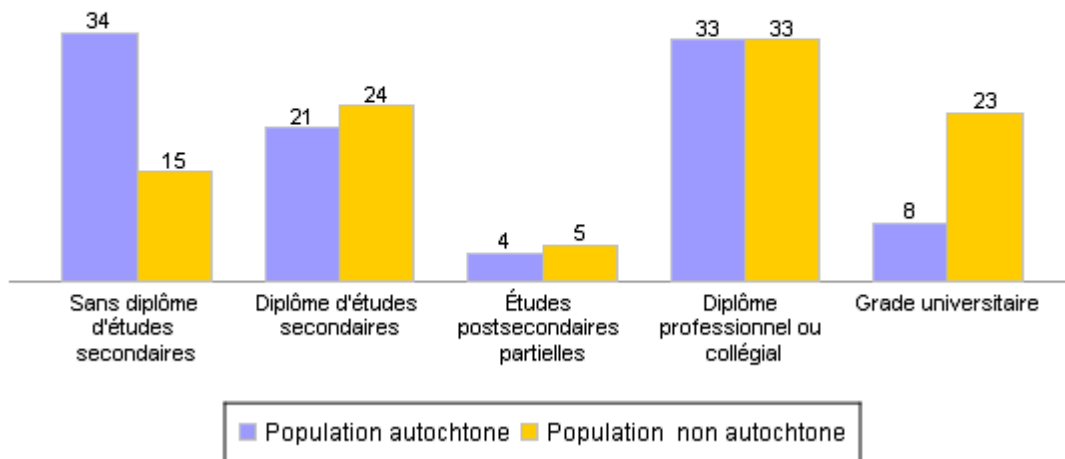
²²⁷ Ministère des Affaires autochtones de l'Ontario, *Niveau de scolarité des Autochtones – En bref*, <http://www.aboriginalaffairs.gov.on.ca/francais/services/datasheets/Education.pdf>.

²²⁸ Statistique Canada, *Profil de la population autochtone de 2006 pour Edmonton*, catalogue n° 89-638-X n° 2010003, février 2010, p. 10, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-638-x/2010003/article/11077-fra.pdf>.

Chez les jeunes Autochtones, le taux de décrochage avant d'atteindre le niveau postsecondaire est particulièrement alarmant. Selon l'Enquête sur la population active de Statistique Canada, pour 2007 à 2010, la moyenne sur trois ans du taux de décrochage chez les jeunes Autochtones de 20 à 24 ans vivant hors réserve était de 22,6 %, contre 8,5 % chez les jeunes non-Autochtones du même âge²²⁹.

Graphique 4 : Niveau d'études, populations non autochtone et autochtone, âgées de 25 à 34 ans, 2006 (en pourcentage)

**Niveau d'études, populations canadienne et autochtone, âgées de 25-64 ans, 2006
(en pourcentage)**



Source : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Apprentissage - Niveau de scolarité, Indicateurs de mieux-être au Canada, <http://www4.rhdcc.gc.ca/.3nd.3c.1t.4r@-fra.jsp?iid=29>.

Des représentants d'organisations autochtones nationales ont souligné l'importance de l'éducation dans la participation des Autochtones à l'économie et à la société canadiennes. Rick Simon a dit au comité que l'éducation « est une priorité [...] pour que les membres des Premières Nations réalisent leur plein potentiel [...] [et] la fondation de tout changement durable et positif²³⁰ ». Il a indiqué que le niveau de scolarisation des Autochtones s'améliore, et que cela doit continuer. M. Chartrand a dit au comité que l'éducation « est la lampe qui va éclairer l'avenir. Si nous pouvions insister davantage sur l'instruction, nous constaterions d'importants changements²³¹. »

²²⁹ Jason Gilmore, « Tendances du taux de décrochage et des résultats sur le marché du travail des jeunes décrocheurs », *Questions d'éducation : le point sur l'éducation, l'apprentissage et la formation au Canada*, vol. 7, n° 4, Statistique Canada, 3 novembre 2010, <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-004-x/2010004/article/11339-fra.htm>.

²³⁰ *Témoignages*, 2 mars 2011, Rick Simon.

²³¹ *Témoignages*, 2 mars 2011, David Chartrand.

Dans le budget de 2012, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il consacrerait 275 millions de dollars sur trois ans à l'éducation des Premières Nations et à la construction ainsi qu'à la rénovation d'écoles dans les réserves²³². Même si cet argent n'ira pas directement aux Autochtones vivant dans les villes, le comité fait remarquer qu'avec l'afflux croissant d'Autochtones dans les régions urbaines, l'amélioration de l'éducation dans les réserves devrait augmenter les chances des Autochtones adultes allant s'établir dans les villes de trouver un emploi.

Du point de vue du comité et des témoins, l'accès à l'éducation et à la formation au niveau postsecondaire offre une des meilleures occasions aux Autochtones du Canada d'améliorer leur sort et celui des communautés dans lesquelles ils résident. Dans les recommandations 7 à 11 du rapport *Ouvrir la porte : Surmonter les obstacles aux études postsecondaires au Canada* et dans les recommandations 19 et 21 du rapport *Pauvreté, logement, itinérance : Les trois fronts de la lutte contre l'exclusion*, le comité recommande des mesures destinées à améliorer les possibilités d'apprentissage pour les Autochtones du Canada. Ces recommandations se trouvent à l'annexe BI-II du présent rapport.

Les gangs de jeunes Autochtones

Plus les jeunes Autochtones sont fiers et sentent que leur identité culturelle est reconnue, moins ils sont susceptibles de devenir alcooliques ou toxicomanes, de se joindre à un gang ou de prendre part à des activités criminelles²³³.

Une étude relativement récente a montré qu'environ 20 000 enfants autochtones âgés de moins de 17 ans sont actuellement pris en charge par le gouvernement, soit trois fois plus que le nombre d'enfants qui étaient dans les pensionnats à l'apogée de leurs activités. D'autres études montrent que les enfants autochtones pris en charge par le gouvernement sont huit fois plus nombreux que les enfants non autochtones. C'est particulièrement pertinent, quand nous savons que les enfants qui font l'objet d'un placement extrafamilial risquent beaucoup plus de suivre plus tard la trajectoire de la délinquance juvénile.

*Daniel Sansfaçon, directeur, Politiques, recherche et évaluation,
Centre national de prévention du crime, Sécurité publique Canada,
Témoignages, 7 mars 2012*

Le problème des gangs de jeunes Autochtones préoccupe tout particulièrement le comité et ses témoins. Ces jeunes occupent le deuxième rang pour ce qui est de la proportion des membres

²³² Gouvernement du Canada, *Emplois, croissance et prospérité à long terme – Le plan d'action économique du Canada de 2012*, p.156, <http://www.budget.gc.ca/2012/plan/pdf/Plan2012-fra.pdf>.

²³³ *Témoignages*, 2 février 2012, Dwight Dorey.

de gangs au Canada, et leur implication dans les gangs de rue est spécialement inquiétante dans les provinces de l'Ouest²³⁴.

Betty Ann Lavallée a fait un lien entre appartenance à un gang de rue et pauvreté, exclusion et oppression. Le Congrès des Peuples Autochtones a constaté que la participation de ces jeunes à des gangs de rue « obéit rarement à des motifs délibérés, mais qu'il s'agit plutôt d'un choix que certains qualifient "d'habitude" ». M^{me} Lavallée a déclaré devant le comité que la majorité des jeunes faisant partie d'un gang vivent près du seuil de faible revenu voire en dessous pour leur ville. Elle a dit :

Leurs parents, d'autres membres de la famille et leur cercle d'amis connaissent des conditions de vie semblables dans les mêmes quartiers ou non loin de là. Ces points communs de la « vie dans la pauvreté » et de la « vie dans des régions urbaines » se combinent avec un passé familial qui remonte relativement loin dans le temps, un passé fait d'exclusion sociale, d'oppression, de discrimination et de sentiment de honte, autant d'indicateurs d'apparition de cette habitude [consistant à entrer dans un gang de jeunes]²³⁵.

Rick Simon partage le point de vue de M^{me} Lavallée, confiant au comité que « [l]a vie des gangs de rue et la violence sont une réalité pour un trop grand nombre de jeunes de Premières nations et de jeunes adultes²³⁶ ». Dans le même ordre d'idées, Dwight Dorey a déclaré que :

[O]n a découvert que les jeunes ne décident pas nécessairement en leur âme et conscience de prendre part à de telles activités. Ils sont issus des secteurs défavorisés des centres urbains, et le fait d'avoir baigné toute leur vie dans ce milieu les amène à adopter les comportements qui trop souvent le caractérisent. Nous commençons à constater que certains gangs comptent dans leurs rangs des jeunes dont les parents faisaient ou font encore partie de ce milieu criminalisé²³⁷.

Rick Simon a indiqué que l'APN travaille sur une stratégie pour lutter contre la violence des gangs, mais « [qu']il n'y a pas d'argent au gouvernement pour faire ce travail²³⁸ ». Dwight Dorey, du Congrès des Peuples Autochtones, a dit, en substance, la même chose,

²³⁴ Sécurité publique Canada, Centre national de prévention du crime, « Les gangs de jeunes au Canada : Qu'en savons-nous? », *L'épreuve des faits – Les gangs de jeunes*, 2007, p. 1, http://www.publicsafety.gc.ca/prg/cp/bldngevd/fl/2007-YG-1_f.pdf, Les Afro-Canadiens représentent la plus grande proportion de gangs de jeunes; les jeunes de race blanche arrivent au troisième rang.

²³⁵ *Témoignages*, 2 mars 2011, Betty Ann Lavallée.

²³⁶ *Témoignages*, 2 mars 2011, Rick Simon.

²³⁷ *Témoignages*, 2 février 2012, Dwight Dorey.

²³⁸ *Témoignages*, 2 mars 2011, Rick Simon

affirmant que le problème auquel est confrontée son organisation lorsqu'elle tente de contrer l'attraction qu'exercent les gangs auprès des jeunes Autochtones est le manque « de ressources pour faciliter le genre d'activités [alternatives] auxquelles les jeunes aimeraient participer²³⁹ ».

Les trois représentants des organisations autochtones nationales ont indiqué qu'ils avaient pris des mesures pour dissuader les jeunes Autochtones de rejoindre des gangs. Le Ralliement national des Métis a mis en œuvre un programme, *Standing Tall*, dans le cadre duquel des membres des familles s'impliquent directement dans le milieu scolaire de leurs enfants²⁴⁰. L'Assemblée des Premières Nations a travaillé en collaboration avec un ancien membre de la GRC pour mettre au point une stratégie antigang, mais cette initiative n'a pu obtenir de financement gouvernemental²⁴¹.

Rick Simon a déclaré devant le comité qu'il n'avait pas entendu parler du Fonds de lutte contre les activités des gangs de jeunes du gouvernement fédéral. David Chartrand, vice-président du Ralliement national des Métis, a affirmé qu'il « est indéniable que l'initiative lancée par le gouvernement pour s'attaquer au phénomène des gangs de rue ne fonctionne pas ».

Le Fonds de lutte contre les activités de gangs de jeunes

Le Fonds de lutte contre les activités de gangs de jeunes du gouvernement fédéral se concentre sur les jeunes ayant des antécédents de violence grave, qui risquent d'entrer dans un gang ou qui en sont déjà membres. Une évaluation du Fonds publiée par Sécurité publique Canada en mars 2011 révèle que le Fonds avait permis de soutenir 19 projets touchant environ 1 100 jeunes au cours des cinq années de son existence (2006-2011)²⁴².

Même s'il n'y a aucun détail sur le soutien qu'accorde le Fonds à tous les projets destinés plus particulièrement aux jeunes Autochtones, certaines initiatives, comme *Turning the Tides*, de Winnipeg, mettent à profit, jusqu'à un certain point, les enseignements autochtones. Dans son Rapport ministériel sur le rendement pour 2010-2011, Sécurité publique Canada, le ministère fédéral responsable du Fonds de lutte contre les activités des gangs de jeunes, a indiqué que deux projets financés en Saskatchewan par le Fonds avaient connu un taux de sortie de gangs de 72 % et de 78 % respectivement²⁴³.

Le Fonds de lutte contre les activités de gangs de jeunes ne devait durer que jusqu'à la fin de l'exercice 2010-2011, mais son financement a été renouvelé le 15 mars 2011. Le gouvernement fédéral a annoncé que le Fonds recevra 37,5 millions de dollars sur cinq ans et 7,5 millions de dollars annuellement par la suite.

²³⁹ *Témoignages*, 2 février 2012, Dwight Dorey.

²⁴⁰ Manitoba Metis Federation, *Standing Tall*, <http://www.mmf.mb.ca/images/standing/stp.pdf>.

²⁴¹ *Témoignages*, 2 mars 2011, David Chartrand.

²⁴² Sécurité publique Canada, *Rapport final, Évaluation du programme du Fonds de lutte contre les activités des gangs de jeunes – 2010-2011*, <http://www.securitepublique.gc.ca/abt/dpr/eval/ygpf-flagj-09-10-fra.aspx>.

²⁴³ Sécurité publique Canada, *Rapports ministériels sur le rendement, 2010-11*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/psp/psp02-fra.asp>.

Le comité accueille favorablement le renouvellement du Fonds de lutte contre les activités de gangs de jeunes et fait remarquer que la violence des gangs de jeunes est un problème qui frappe d'autres groupes de la société canadienne et pas seulement les communautés autochtones; qui plus est, il s'agit d'un phénomène grave qui se répand dans toutes les grandes villes du pays. Le comité note que les représentants des organisations autochtones nationales ne semblaient pas bien connaître le Fonds, et ne peuvent donc pas en bénéficier. En conséquence, le comité recommande :

RECOMMANDATION 16

Que le gouvernement du Canada déploie davantage d'efforts pour communiquer l'information relative au Fonds de lutte contre les activités de gangs de jeunes aux organisations autochtones nationales, et qu'il consulte ces organisations au sujet de la conception du programme et des possibilités qu'offre celui-ci, afin d'en améliorer l'efficacité générale.

Le Programme Connexions culturelles pour la jeunesse autochtone (CCJA)

À l'origine, le programme Connexions culturelles pour la jeunesse autochtone était une initiative des Centres urbains polyvalents pour jeunes Autochtones financée par Patrimoine canadien et administrée par les centres d'amitié autochtones. En 2012, cette initiative a été transférée à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, qui lui a donné le nom qu'elle porte aujourd'hui. Le programme en question a été suspendu après le transfert, pendant que le ministère discutait de son contenu avec l'Association nationale des centres d'amitié, dans le but de le renouveler et, au bout du compte, de le rétablir²⁴⁴. Le 30 juillet 2012, le gouvernement fédéral annonçait que les fonds du programme avaient été débloqués en raison des nouvelles modalités qui visent à préparer les jeunes Autochtones à participer pleinement à l'économie canadienne²⁴⁵.

Le comité se réjouit du rétablissement du programme et souhaite que l'on porte attention à l'accessibilité dans le processus de révision. Étant donné la diversité économique et culturelle des Autochtones vivant dans les centres urbains, il est vital que les communautés se fassent entendre haut et fort dans le cadre de la redéfinition du contenu et de la mise en œuvre du programme Connexions culturelles pour la jeunesse autochtone. Cela ne pourra que renforcer le programme et garantir que les jeunes Autochtones en tirent le meilleur parti possible. Par conséquent, le comité recommande :

²⁴⁴ HQ Comox Valley, « Feds Promise New and Improved Aboriginal Youth Program », 25 juillet 2012, <http://hqcomoxvalley.com/news/local/news/Local/12/07/25/Feds-promise-new-and-improved-youth-aboriginal-program>. [en anglais seulement]

²⁴⁵ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, « Le gouvernement Harper investit pour préparer les jeunes Autochtones au marché du travail », communiqué de presse, 30 juillet 2012, <http://www.aadnc-aadnc.gc.ca/fra/1343665302003/1343665375926>.

RECOMMANDATION 17

Que dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme Connexions culturelles pour la jeunesse autochtone, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada travaille de concert avec l'Association nationale des centres d'amitié pour veiller à ce que les communautés autochtones jouent un rôle centre dans la définition d'un programme qui tient compte des besoins de leur population.

La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (SAMU)

En tant qu'Autochtone moi-même, je me suis fait dire pendant la majeure partie de ma vie que les peuples autochtones allaient devoir changer s'ils voulaient profiter pleinement de la chance d'être Canadiens. Aujourd'hui, l'expérience — et, j'espère, la perspicacité — me dit que notre gouvernement travaille avec ses partenaires pour modifier la situation et que c'est l'authenticité de la collaboration avec les Autochtones qui déterminera notre succès. Afin d'atteindre nos objectifs concernant les peuples autochtones, il faut, à mes yeux, que les trois paliers de gouvernement collaborent à des initiatives durables de soutien aux communautés autochtones afin que nous retrouvions notre identité, notre langue, notre culture, notre prospérité et notre autonomie.

*Leona Carter, directrice, Bureau des relations avec les Autochtones,
Services à la communauté, Ville d'Edmonton,
Témoignages, 8 février 2012*

Le gouvernement fédéral est engagé dans quelques initiatives qui visent à aider les Autochtones vivant en milieu urbain et qui sont réunies collectivement dans le Programme des Autochtones (PA). Ce programme, d'abord dirigé par le ministère du Patrimoine canadien, intègre 15 éléments qui étaient gérés séparément avant 2005. Le principal élément de ces initiatives qui est axé sur les Canadiens autochtones vivant en milieu urbain est la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (SAMU), qui relève du Bureau de l'interlocuteur fédéral, à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain a été élaborée en 1997 et dotée d'un budget de 40 millions de dollars sur quatre ans. Le financement a été renouvelé en 2003. En 2007, la SAMU a été renouvelée à nouveau et améliorée. Cette année-là, le gouvernement fédéral a pris un engagement à long terme envers la SAMU, en y affectant 68,5 millions de dollars sur cinq ans. En 2010-2011, 14,5 millions de dollars ont été investis dans la SAMU, soit environ 1 million de dollars de plus que les dépenses prévues, afin de traiter de questions prioritaires²⁴⁶. Pendant cet exercice, en collaboration avec les partenaires, la SAMU a appuyé 144 projets communautaires et elle a permis d'investir 9,3 millions de dollars, de coordonner

²⁴⁶ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Rapport ministériel sur le rendement 2010-2011*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/ian/ian02-fra.asp>.

2,5 millions de dollars d'autres ministères et organismes fédéraux, de mobiliser 5,8 millions de dollars auprès des provinces et des municipalités, ainsi que 3,6 millions de dollars auprès des partenaires hors du secteur public. Dans son *Rapport ministériel sur le rendement* pour cette période, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a indiqué que, selon une analyse préliminaire des données des recensements du Canada réalisés en 2001 et 2006, les taux d'obtention de diplômes du secondaire, d'emploi et de revenu moyen total dans les villes désignées de la SAMU avaient augmenté de 1 %²⁴⁷.

La SAMU devait expirer en 2012, mais dans le budget de 2012, le gouvernement du Canada l'a renouvelée et y a investi 27 millions de dollars sur deux ans (2012-2013 et 2013-2014) afin d'améliorer les perspectives économiques des Canadiens autochtones vivant en milieu urbain²⁴⁸. Les investissements de la SAMU visent trois grands objectifs : améliorer l'autonomie fonctionnelle (en facilitant la fréquentation scolaire et la réalisation d'activités à l'extérieur du système d'éducation officiel, par exemple des activités de mentorat), promouvoir la formation et l'acquisition de compétences professionnelles ainsi que l'entrepreneuriat; soutenir les femmes, les enfants et les familles autochtones²⁴⁹.

L'un des buts de la Stratégie est d'accroître la coordination des programmes destinés aux Autochtones vivant en milieu urbain et qu'offrent déjà des ministères et des organismes fédéraux. Les entités fédérales qui offrent ces programmes sont :

- Ressources humaines et Développement des compétences Canada (Stratégie de développement des ressources humaines autochtones, la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, le programme Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones),
- Santé Canada (programme Bon départ),
- Patrimoine canadien (Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones, désormais le programme Connexions culturelles pour la jeunesse autochtone, administré par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada),
- Sécurité publique Canada (Stratégie nationale pour la prévention du crime) et Justice Canada (Portefeuille des affaires autochtones).

Tous ces programmes sont dotés de budgets distincts de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Des modalités horizontales ont été établies afin d'améliorer la coordination fédérale. Il s'agit d'un mécanisme à l'aide duquel d'autres ministères fédéraux

²⁴⁷ *Ibid.* Il convient de souligner que cette analyse préliminaire est antérieure à la récession, qui a débuté en 2008.

²⁴⁸ Gouvernement du Canada, *Le Plan d'action économique 2012 : Emplois, croissance et prospérité à long terme*, p. 156.

²⁴⁹ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, « La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain – Document d'information » <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100014349>.

peuvent se regrouper pour assurer un financement par le moyen d'une entente unique avec un bénéficiaire. Ce mécanisme permet non seulement de coordonner les efforts fédéraux entourant un projet, mais il simplifie grandement la tâche des bénéficiaires. Cette mesure novatrice vise également à maximiser et à harmoniser les investissements financiers fédéraux afin qu'ils se renforcent mutuellement.

En vertu de la Stratégie, le gouvernement du Canada travaille avec d'autres gouvernements et des organismes communautaires pour soutenir des projets qui appuient les Autochtones vivant en milieu urbain et qui répondent aux priorités locales. La SAMU vise à promouvoir l'autonomie des Autochtones dans 13 villes qui, ensemble, regroupent plus de 25 % des Autochtones du Canada. Les villes où la SAMU est implantée comprennent Vancouver, Prince George, Lethbridge, Calgary, Edmonton, Prince Albert, Regina, Saskatoon, Winnipeg, Thompson, Toronto et Thunder Bay. Le gouvernement fédéral effectue actuellement des travaux préliminaires avec les Autochtones de Montréal et Halifax pour explorer la possibilité d'implanter la SAMU dans ces villes.

Dans les villes où elle est établie, la SAMU fonctionne par l'intermédiaire de comités directeurs communautaires. Ces comités directeurs sont constitués de membres de la communauté autochtone de la ville et de représentants de tous les ordres de gouvernement. Dans certains cas, on met à profit des structures communautaires existantes et, dans d'autres, des comités directeurs communautaires issus de la communauté ont été constitués. La tâche de ces comités consiste à collaborer avec le secteur privé et tous les ordres de gouvernement pour accélérer la planification, les décisions de financement et la mise en place de solutions aux problèmes des Autochtones vivant en milieu urbain.

Bien que les villes soient uniques et aient établi leurs propres priorités, toutes ciblent les trois mêmes priorités nationales établies en vertu de la SAMU. M. MacDonald a indiqué qu'une fois les priorités locales établies, le gouvernement fédéral cible et coordonne ses programmes pour qu'ils répondent à ces besoins plutôt que de demander aux communautés d'adapter leurs besoins aux exigences des programmes.

M. MacDonald a déclaré au comité qu'en vertu de la SAMU, le gouvernement fédéral a offert une formation sur les aptitudes à la vie quotidienne à de jeunes mères autochtones désireuses d'accéder au marché du travail et de se soustraire à une situation domestique difficile; appuyé la formation et l'apprentissage pour les jeunes Autochtones et aidé de jeunes Autochtones des villes à sortir des gangs de rue. Il a ajouté que le gouvernement fédéral a « aussi amené les municipalités à accorder plus d'attention à ces questions et [...] officialisé [ses] relations avec les gouvernements de manière à harmoniser et à coordonner [ses] efforts pour régler les problèmes auxquels se heurtent les Autochtones vivant en milieu urbain²⁵⁰ ».

²⁵⁰ *Témoignages*, 2 mars 2011, Allan MacDonald.

Les témoins divergeaient d'opinion au sujet de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Denis Carignan, directeur du Bureau de l'interlocuteur fédéral en Saskatchewan, a donné son appui personnel à la SAMU. M. Carignan, lui-même membre d'une Première Nation, a déclaré :

C'est principalement à cause de cette stratégie que j'ai décidé de travailler pour le gouvernement fédéral. Celle-ci nous a permis de nous brancher sur les collectivités, d'adopter une culture de gestion qui a consisté à nous mettre d'abord à l'écoute des communautés, puis à trouver des partenaires disposés à collaborer avec nous. C'est là que réside l'avenir de l'action gouvernementale²⁵¹.

Un point de vue contraire a été exprimé par David Chartrand, qui a affirmé :

Les choses ne fonctionnent pas. En fait, la situation est pire que jamais... [L]es Métis n'ont reçu que 6 % [des 65 millions de dollars consacrés par le gouvernement fédéral à la SAMU], même si, sur le plan démographique, nous dominons dans les centres urbains les plus peuplés de l'Ouest du Canada. Nous ne sommes pas intervenants dans ce processus. Nous avons tenté d'être un des partenaires dès le début et avons essayé de travailler sur ce plan. Cela ne nous a conduits nulle part et je dirais même que nous n'apprécions pas particulièrement la SAMU²⁵².

M. Chartrand a ajouté que les comités directeurs communautaires « sont très disparates », de sorte qu'« [o]n ne sait pas qui fait quoi ni quelle porte est ouverte ou fermée. Il n'y a aucune coordination²⁵³ ».

Dans son mémoire, Ray Gerow, président et chef de la direction de l'Aboriginal Business and Community Development Centre à Prince George, en Colombie-Britannique, a affirmé qu'il est très possible que des activités comme la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain servent de mécanisme de dialogue entre les populations autochtones, mais comme la SAMU est liée à des affectations de fonds, cela crée une concurrence entre les fournisseurs de services urbains²⁵⁴.

Malgré les opinions partagées, la SAMU représente un modèle de coopération entre les ordres de gouvernement, y compris les municipalités, et les Canadiens autochtones vivant en milieu urbain. En plus de pouvoir réunir les parties intéressées et de faciliter la coordination de la

²⁵¹ *Témoignages*, 2 mars 2011, Denis Carignan.

²⁵² *Témoignages*, 2 mars 2011, David Chartrand.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ Ray Gerow, mémoire au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, 8 mars 2012.

prestation des programmes, un autre aspect important de la SAMU est sa capacité d'obtenir du financement et d'autres types de ressources de ses partenaires, comme nous l'avons expliqué ci-dessus. Parce que la Stratégie est un excellent outil pour améliorer l'inclusion sociale et les résultats économiques des Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, le comité recommande :

RECOMMANDATION 18

Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les organisations nationales autochtones et les autres ordres de gouvernement, mette en place la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain ailleurs que dans les 13 villes où elle est déjà implantée.

Le comité prend note des observations de M. Gerow et M. Chartrand et croit que le gouvernement fédéral devrait continuer à prendre des mesures en vue d'améliorer la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Par conséquent, il recommande :

RECOMMANDATION 19

Que le gouvernement du Canada collabore avec les organisations nationales autochtones et les autres ordres de gouvernement afin de renforcer la coordination et la distribution équitable au sein des comités directeurs communautaires établis en vertu de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain.

La transition vers la vie urbaine

L'urbanisation accrue des populations autochtones amène son lot de difficultés de nature culturelle et économique puisque les Autochtones doivent s'adapter à la vie dans les villes canadiennes.

Les témoins ont été interrogés sur le niveau de préparation des Autochtones, et surtout des jeunes Autochtones, qui migrent des réserves rurales vers les centres urbains. Le comité se demandait si ceux qui migrent dans les villes sont informés des ressources disponibles à leur arrivée. Dwight Dorey a déclaré que les jeunes Autochtones qui s'urbanisent pour aller étudier dans les universités et les collèges sont bien appuyés, mais que ce n'est pas le cas des autres²⁵⁵.

Dans leur rapport sur les Autochtones vivant en milieu urbain, Dominique M. Gross et John Richardson ont fait remarquer que les indicateurs du marché du travail local comme le chômage et le revenu médian n'influencent pas le choix des Autochtones de déménager dans une région urbaine, ce qui signifie que la faible intégration pourrait découler d'un manque d'information. L'arrivée récente dans une RMR pourrait expliquer pourquoi une personne

²⁵⁵ *Témoignages*, 9 février 2012, Dwight Dorey.

déclare avoir des liens professionnels limités avec des employeurs potentiels ou n'avoir aucun contact avec des agences d'emploi gouvernementales²⁵⁶.

Il faut aussi mettre en place des services soigneusement planifiés et adéquatement financés afin de jeter une passerelle pendant la période de transition qui sépare le séjour dans la réserve et l'adaptation à la vie urbaine, avec les difficultés que présente celle-ci; je pense en particulier, mais pas seulement, aux besoins liés au logement, à l'emploi, à l'éducation et à la santé.

*Leona Carter, directrice, Bureau des relations avec les Autochtones,
Services à la communauté, Ville d'Edmonton,
Témoignages, 8 février 2012*

Jeffrey Cyr, directeur exécutif de l'Association nationale des centres d'amitié, a soutenu que, comme les « services offerts aux néo-Canadiens, il faudrait aussi penser à des services d'immigration ou d'émigration pour nos Autochtones²⁵⁷ ».

Le comité appuie les observations et recommandations de ses témoins et constate que les centres d'amitié autochtones fournissent d'importants services aux Autochtones qui s'installent dans les villes canadiennes. Ces centres, exploités par des Autochtones, sont le meilleur moyen d'aider les Autochtones à s'adapter à la vie urbaine. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 20

Que le gouvernement du Canada continue de travailler en partenariat avec les centres d'amitié autochtones afin d'appuyer les services de transition aux Autochtones qui s'installent dans les villes canadiennes.

L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

Les Autochtones sont confrontés à de nombreuses difficultés qui empêchent leur participation pleine et entière à l'économie canadienne. Mais il convient de noter également qu'il y a eu des progrès encourageants sur lesquels s'appuyer pour améliorer encore la situation. Par exemple, la création d'entreprises prend de l'ampleur chez les Autochtones. Selon les données de l'Initiative de financement des petites et moyennes entreprises de 2007 citées par le Groupe de travail sur les affaires autochtones²⁵⁸, environ 2,4 % des petites entreprises canadiennes étaient sous contrôle autochtone. Cela représentait environ 27 000 entreprises, dans les réserves et hors

²⁵⁶ Dominique M. Gross et John Richards, *Breaking the Stereotype: Why Urban Aboriginals Score Highly on « Happiness » Measures*, Commentaire n° 354, Institut C.D. Howe, juillet 2012, p.18, http://www.cdhowe.org/pdf/Commentary_354.pdf. [traduction]

²⁵⁷ *Témoignages*, 9 février 2012, Jeffrey Cyr.

²⁵⁸ Le Groupe de travail sur les affaires autochtones rassemble les ministres provinciaux et territoriaux responsables des questions autochtones et est décrit plus en détail plus loin dans le présent rapport.

des réserves, sans compter les entreprises constituées en société ou les entreprises communautaires²⁵⁹. En 2006, on a constaté que quelque 22 % des travailleurs autonomes autochtones se trouvaient dans les réserves et qu'un nombre comparable vivait dans des régions rurales hors réserve, le reste étant concentré en milieu urbain. Les entrepreneuses autochtones représentaient 38 % du total²⁶⁰. Le gouvernement fédéral soutient activement la formation et l'emploi des Autochtones. Dans son rapport *Pauvreté, logement, itinérance : Les trois fronts de la lutte contre l'exclusion*, le comité a recommandé d'améliorer ce soutien et d'offrir de nouvelles possibilités économiques aux Autochtones du Canada. (Voir la recommandation 67 à l'annexe B du présent rapport.)

Des tendances problématiques

Bien que le niveau d'instruction de notre communauté ne cesse de s'améliorer, la population autochtone d'Edmonton connaît de façon chronique le chômage, le sous-emploi et la faiblesse du revenu²⁶¹.

S'il faut en croire les données démographiques, l'évolution future du développement économique et commercial autochtone est prometteuse. Il s'agit toutefois d'une promesse qui tarde à se réaliser pleinement. En tant que groupe démographique à croissance rapide et vivant de plus en plus en milieu urbain, les Autochtones représentent une part éventuellement importante des futurs entrepreneurs et une source non négligeable de la main-d'œuvre des entreprises²⁶².

Au cours de la dernière décennie, on a observé des améliorations concernant les niveaux de formation, d'emploi et de revenu des Autochtones et, dans plusieurs cas, l'écart entre Autochtones et non-Autochtones s'est amoindri. Toutefois, malgré l'amélioration de la situation économique de nombreux Autochtones canadiens, certaines tendances économiques inquiétantes persistent, comme les taux de chômage élevés et les taux de faible revenu.

Les revenus d'emploi des Autochtones continuent d'être moins élevés que ceux des Canadiens non autochtones. Les taux d'emploi des Autochtones ont augmenté de 2001 à 2006, mais ces derniers demeurent moins susceptibles d'avoir du travail que les non-Autochtones²⁶³. En 2006, le taux de chômage des Autochtones était de 13,2 % – un taux presque trois fois plus

²⁵⁹ Groupe de travail sur les affaires autochtones, *A Framework for Action in Education, Economic Development and Violence Against Aboriginal Women and Girls*, 28 avril 2010, p. 34,

http://www.gov.bc.ca/arr/reports/down/aawg_paper.pdf Pour une description de ce groupe, voir ci-dessous.

²⁶⁰ Making First Nations Poverty History Advisory Committee, *The State of the First Nation Economy and the Struggle to Make Poverty History*, préparé pour l'Inter-Nation Trade and Economic Summit, Toronto, mars 2009, p. 59.

²⁶¹ *Témoignages*, 8 février 2012, Leona Carter.

²⁶² Ashley Sisco et Nicole Stewart, *True to Their Visions: An Account of 10 Successful Aboriginal Businesses*, Conference Board du Canada, novembre 2009, http://abdc.bc.ca/uploads/file/09%20Harvest/10-131_TrueToTheirVisions_WEB.pdf.

²⁶³ Institut Environics, 2010, p. 25.

élevé que celui des non-Autochtones (5,2 %). En outre, une bonne part des progrès observés en matière d'emploi de 2001 à 2006 est attribuable à des gains chez les Canadiens autochtones plus âgés, ceux de moins de 25 ans continuant d'afficher des taux de chômage élevés. Dans le cas des membres des Premières Nations, le taux de chômage chez les moins de 25 ans avoisinait les 30 % en 2006²⁶⁴. La même année, les Autochtones vivant dans des régions métropolitaines de recensement avaient un revenu médian de 22 100 \$, ce qui était bien inférieur au revenu médian des non-Autochtones, qui se situait à 28 900 \$²⁶⁵.

En 2009, les collectivités des Premières Nations demeuraient en moyenne le groupe socioculturel le plus désavantagé au Canada, et ce, pour toute une gamme d'indices, dont le revenu, le chômage, la santé, l'éducation, le bien-être des enfants, l'habitation et d'autres formes d'infrastructure²⁶⁶. Une analyse révèle que les Autochtones sont sous-représentés dans des domaines comme la finance, l'assurance et l'immobilier, et leur taux de participation dans les professions de la santé est assez faible²⁶⁷.

Les Canadiens autochtones ont été frappés plus durement et plus longuement que les Canadiens non autochtones par la récession qui a commencé en 2008. Les données de Statistique Canada, qui ne portent que sur les Autochtones vivant hors des réserves, montrent que l'emploi des Canadiens autochtones âgés de 15 ans et plus a décliné de 3,5 % en 2009, ce qui représente une perte de 13 000 emplois. En 2010, l'emploi chez ces Canadiens a reculé de 3,7 %, ce qui représente une perte de 14 000 emplois²⁶⁸.

²⁶⁴ Burleton et Drummond, p. 3.

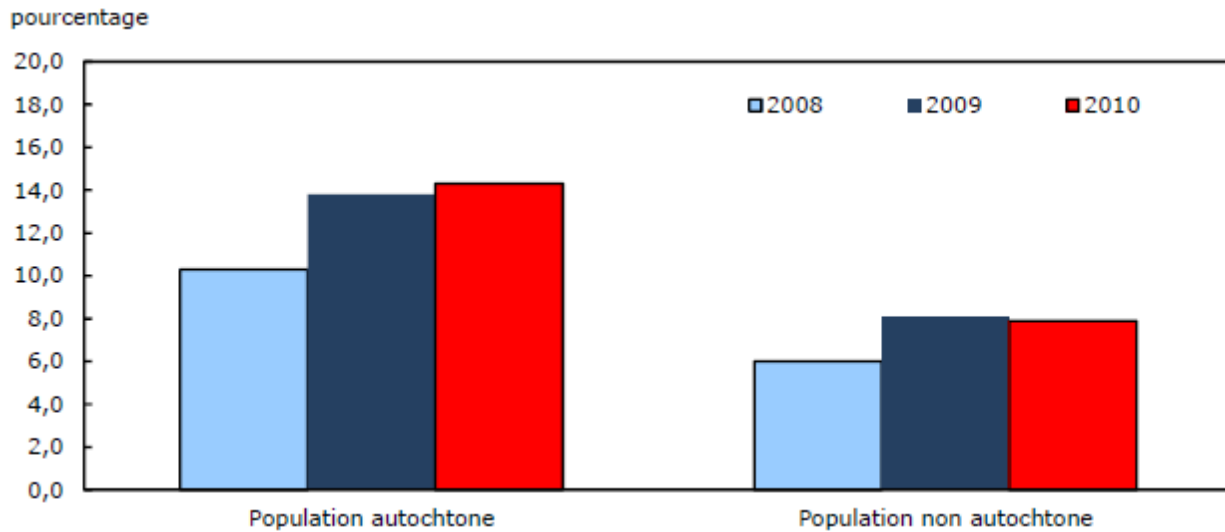
²⁶⁵ Données citées par Dominique M. Gross et John Richards, 2012, p. 7, http://www.cdhowe.org/pdf/Commentary_354.pdf.

²⁶⁶ Making First Nations Poverty History Advisory Committee, 2009, p. 10.

²⁶⁷ Association nationale des centres d'amitié, *Economic Development Policy Paper*, juillet 2010.

²⁶⁸ Jeannine Usalcas, *Les Autochtones et le marché du travail : estimations de l'Enquête sur la population active, 2008-2010*, n° 71-588-X au catalogue, n° 3, p. 9, <http://www.statcan.gc.ca/pub/71-588-x/71-588-x2011003-fra.pdf>.

Graphique 5 : Taux de chômage des populations autochtone et non autochtone âgées de 15 ans et plus, 2008-2010



Remarque : Les données excluent les personnes vivant dans les réserves ou les territoires.

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active, dans Jeannine Usalcas, *Les Autochtones et le marché du travail : estimations de l'Enquête sur la population active, 2008-2010*, Statistique Canada, n° 71-588-X au catalogue, n° 3, <http://www.statcan.gc.ca/pub/71-588-x/2011003/ct003-fra.htm>.

Le comité constate avec inquiétude les taux de chômage élevés chez les jeunes Autochtones. Compte tenu du nombre élevé et croissant de jeunes Autochtones et de la contribution potentielle qu'ils pourraient apporter étant donné le vieillissement de la population active du Canada et les pénuries de compétences dans certains domaines, la priorité devrait être accordée aux besoins des jeunes Autochtones dans tous les programmes ou initiatives visant à améliorer la participation à la population active. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 21

Que le gouvernement du Canada, dans tous ses programmes ou initiatives d'emploi, continue d'accorder une grande place aux possibilités d'emploi et de formation axée sur les compétences pour les jeunes Autochtones.

La participation du secteur privé

Les entreprises canadiennes constatent des pénuries de compétences dans certains secteurs et participent de plus en plus aux activités visant à encourager, à encadrer et à former les Canadiens autochtones pour qu'ils puissent trouver de l'emploi. Le gouvernement fédéral travaille souvent en partenariat avec le secteur privé dans ce domaine, et le comité appuie cet engagement. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 22

Que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec les partenaires du secteur privé pour stimuler les efforts en vue de créer, dans tous les secteurs de l'économie canadienne, des possibilités d'emploi et de formation axée sur les compétences pour les jeunes Autochtones.

Les obstacles à l'intégration économique des Autochtones

La majorité des entreprises autochtones se heurte aux mêmes problèmes que les autres petites et moyennes entreprises canadiennes. Toutefois, à cause de leur conjoncture socioéconomique et d'autres facteurs, beaucoup d'entre elles doivent surmonter des difficultés supplémentaires qui leur sont propres.

Un des plus gros problèmes des entrepreneurs autochtones est l'obtention du capital initial nécessaire au lancement d'une entreprise commerciale. À cause d'une insuffisance de formation et d'éducation et de situations socioéconomiques pénibles, il est difficile pour de nombreux Autochtones d'acquérir le capital requis pour mobiliser les ressources et investir dans une nouvelle technologie. Selon le Conference Board du Canada, les écarts de richesse entre Autochtones et non-Autochtones au Canada et le décalage qui en découle dans les moyens d'accès au capital placent les entreprises autochtones dans une position désavantageuse²⁶⁹. Les organisations nationales autochtones ont également signalé que l'accès au capital constitue un obstacle majeur pour les Autochtones désireux de participer davantage à la vie économique. Larry Cachene a déclaré que « le principal problème est celui des ressources financières dont nous avons besoin pour élaborer des programmes et des services de soutien²⁷⁰ ». Dwight Dorey a fait écho à ces observations et affirmé que le Congrès des Peuples Autochtones (CPA) envisage l'embauche d'agents de développement économique dans chacun de ses organismes provinciaux affiliés. Ces agents seraient chargés « d'aider la population vivant hors réserve, dans les grands centres urbains, et de l'aider à avoir accès au capital, à la formation et au mentorat²⁷¹ ». La pierre d'achoppement est le fait que le CPA n'a pas « les moyens de [...] rémunérer²⁷² » ce genre de personnel et a donc demandé au gouvernement fédéral les ressources nécessaires pour pouvoir le faire. Comme on le verra dans les sections suivantes du présent rapport, le gouvernement fédéral et le secteur privé ont pris des mesures pour faciliter l'accès au capital aux entrepreneurs autochtones.

²⁶⁹ Sisco et Stewart, 2009, p. 7.

²⁷⁰ *Témoignages*, 8 février 2012, Larry Cachene.

²⁷¹ *Témoignages*, 9 février 2012, Dwight Dorey.

²⁷² *Ibid.*

Les problèmes que nous devons affronter au coude à coude sont légion, et ce sont des problèmes ardu. Il nous faudra œuvrer avec constance afin de dissiper les mythes et les stéréotypes négatifs concernant les peuples autochtones qui empêchent leur pleine inclusion et qui empêchent de leur fournir services et débouchés en matière d'emploi au même titre qu'aux autres citoyens. Il faut également que l'histoire des Autochtones soit partagée sans relâche avec tous les autres Canadiens. Pour cela, il convient de réécrire les livres d'histoire et de placer celle des Autochtones au centre de notre mémoire collective de Canadiens. Nous pouvons le faire en veillant à ce que soient diffusés les anecdotes et les moments d'histoire qui mettent en valeur le patrimoine autochtone, que ce soit à travers les noms de rues et d'édifices publics ou grâce à des repères visuels illustrant le passé de nos villes. Ainsi, nous favoriserons la naissance d'un sentiment d'appartenance et de fierté au sein de notre population autochtone. Quant aux non-Autochtones, ils s'en trouveront enrichis et encouragés à adopter une culture d'inclusion et d'ouverture à l'apprentissage interculturel.

*Leona Carter, directrice, Bureau des relations avec les Autochtones,
Services à la communauté, Ville d'Edmonton,
Témoignages, 9 février 2012*

Les stéréotypes et le racisme sont d'autres obstacles importants auxquels se heurtent les entrepreneurs autochtones, ainsi que les autres membres des collectivités autochtones vivant dans les villes canadiennes. Selon une enquête menée en 2003, 46 % des répondants autochtones hors réserve estimaient avoir été victimes de racisme ou de discrimination au moins une fois au cours des deux années précédentes. En outre, plus de la moitié des participants autochtones à une enquête Ipsos Reid menée en 2002 ont déclaré que « le racisme sépare les Autochtones du reste de la société²⁷³ ». Ces résultats ont été confirmés par l'Institut Environics, qui a indiqué en 2010 que presque tous les Autochtones vivant en milieu urbain estimaient que les non-Autochtones se comportent de manière injuste ou négative envers les Autochtones²⁷⁴. Des témoins ont aussi affirmé au comité que la discrimination est une cause profonde du taux d'incarcération enregistré chez les Autochtones, qui est plus élevé que chez les non-Autochtones²⁷⁵.

Le racisme et la discrimination constituent un obstacle qui empêche de nombreux entrepreneurs autochtones d'apprendre de leurs homologues non autochtones et d'avoir des liens avec eux. Interrogé pour savoir si le racisme, la discrimination et les préjugés posaient problème aux Autochtones qui cherchent à participer plus activement sur le marché du travail et au

²⁷³ Sisco et Stewart, p. 11.

²⁷⁴ Institut Environics, 2010, p. 78.

²⁷⁵ *Témoignages*, 2 mars 2011, David Chartrand. Pour plus de précisions sur les taux d'incarcération chez les Autochtones, voir Samuel Perreault, « [L'incarcération des Autochtones dans les services correctionnels pour adultes](#) », *Juristat*, Statistique Canada, juillet 2009.

développement des affaires, le chef Dorey a répondu que oui. À cause de cela, a-t-il ajouté, « les personnes de notre peuple ont tendance à rester entre elles²⁷⁶ ». Il a précisé qu'« [i]l y a toujours certains membres de notre communauté qui arrivent bien à progresser et à s'intégrer, [...] sans toutefois s'assimiler, mais il est rare [...] que quelqu'un puisse y arriver²⁷⁷ ».

Les stéréotypes, les préjugés et le racisme constituent de puissants obstacles à l'intégration sociale et économique des Autochtones, y compris ceux qui vivent dans les grands centres urbains. Leona Carter a affirmé qu'un important moyen de surmonter ces obstacles consisterait à ajouter de cours d'histoire autochtone dans les programmes des écoles primaires. Le comité se réjouit de constater que la plupart des provinces et des territoires ont intégré l'histoire et les cultures autochtones aux programmes d'études de la maternelle à la 12^e année. En 2000, par exemple, l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba, les Territoires du Nord-Ouest, la Saskatchewan et le Yukon ont établi une approche commune pour l'enseignement des langues et des cultures autochtones aux élèves de la maternelle à la 12^e année, et d'autres provinces ont emboîté le pas²⁷⁸.

Initiatives visant à stimuler le développement économique et commercial des Autochtones

Les liens entre la prospérité économique et le bien-être collectif des Canadiens autochtones ont donné lieu à une multitude d'initiatives privilégiant le développement économique et commercial autochtone. Le gouvernement fédéral, par le biais d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) et de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), a lancé plusieurs initiatives avec les provinces, les territoires et les organisations nationales autochtones visant à rehausser les perspectives économiques des Autochtones.

En 2009, le gouvernement fédéral a créé le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones pour assurer une meilleure intégration des Autochtones au marché du travail canadien. Cette stratégie est axée sur la participation du secteur privé et de l'ensemble des administrations publiques, y compris les provinces et les territoires, à la promotion du développement et de l'autosuffisance économiques des collectivités autochtones. Les cinq piliers du cadre sont les suivants : renforcer l'entrepreneuriat autochtone dans les réserves et dans le Nord; développer le capital humain autochtone en privilégiant les marchés de travail stimulés par la demande; rehausser la valeur des actifs autochtones en alignant les investissements fédéraux sur les possibilités de développement économique; promouvoir des partenariats autochtones avec

²⁷⁶ *Témoignages*, 9 février 2012, Dwight Dorey.

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ *Western Canadian Protocol for Collaboration in Basic Education, The Common Curriculum Framework for Aboriginal Language and Culture Programs*, <http://education.alberta.ca/media/929730/abor.pdf>.

les provinces et le secteur privé; et accroître l'efficacité du gouvernement fédéral en établissant des orientations plus claires, en assurant une meilleure coordination et en multipliant les liens²⁷⁹.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) administre le financement de divers programmes de marché du travail axés sur la formation et le développement des compétences autochtones. Ces programmes comprennent notamment :

- a) Le Fonds d'investissement stratégique pour les compétences et la formation des Autochtones (FISCFA). En 2009, le gouvernement fédéral a investi 75 millions de dollars sur deux ans afin d'aider les Autochtones à accroître les compétences dont ils ont besoin pour participer au marché du travail. Le Fonds finance aussi les investissements dans la formation de personnes qui se heurtent à des obstacles en matière d'emploi, comme un faible niveau d'alphabétisme et l'absence de compétences essentielles²⁸⁰.
- b) Le programme Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA). Le PCEA était un programme administré à l'échelle nationale et fondé sur des projets qui avait pour objet d'accroître la participation des Autochtones aux principaux secteurs d'activité économique. Le programme appuyait les stratégies de formation pluriannuelle élaborées par des organismes autochtones et des employeurs de l'industrie. Dans le cadre du Plan d'action économique de 2009, le gouvernement a investi 100 millions de dollars de plus sur trois ans dans le PCEA. Le 31 mars 2012, le programme a pris fin et ses éléments ayant démontré leur efficacité ont été intégrés à la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi des Autochtones (SCEA) et au Fonds pour les compétences et les partenariats (voir ci-dessous)²⁸¹.
- c) La Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones (SFCEA) est une stratégie quinquennale axée sur trois priorités : l'appui au développement des compétences régies par la demande, la promotion de partenariats avec le secteur privé, les provinces et les territoires et l'accent mis sur l'obligation de rendre compte et les résultats²⁸². Le vice-président du

²⁷⁹ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Cadre fédéral pour le développement économique des autochtones*, 2009, p. 12, http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/ffaed1_1100100033502_fra.pdf.

²⁸⁰ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Le gouvernement du Canada annonce le lancement du Fonds d'investissement stratégique pour les compétences et la formation des Autochtones*, Centre des nouvelles du Canada, 4 mai 2009, <http://news.gc.ca/web/article-fra.do?nid=447419>.

²⁸¹ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Programme Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones*, http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emploi/formation_autochtones/index.shtml.

²⁸² Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones*, <http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emplois/autochtones/sfcea/index.shtml>.

Rassemblement national des Métis, David Chartrand, a déclaré que la SCEA est « l'un des meilleurs programmes au pays » et qu'elle « a fait des merveilles²⁸³ ».

- d) Le Fonds pour les compétences et les partenariats – Autochtones (FCE). Le FCE appuie les priorités fédérales, provinciales et territoriales en finançant des projets, qui contribuent au perfectionnement des compétences et à la formation des travailleurs autochtones. Le Fonds a été créé en juillet 2010 grâce à une injection de 210 millions de dollars sur cinq ans. Il s'agit d'un programme complémentaire de la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi des Autochtones (SFCEA)²⁸⁴.

Les organisations du secteur privé et les administrations municipales participent activement au développement économique et commercial autochtone, comme en témoignent les exemples qui suivent :

- a) Le Conseil canadien du commerce autochtone (CCCA) administre des programmes visant à faciliter la croissance des entreprises autochtones et à établir des liens entre entrepreneurs autochtones et non autochtones. Le CCCA a été créé à l'initiative de Murray Koffler, fondateur de Shoppers Drug Mart et cofondateur de Four Seasons Hotels and Resorts, qui a réuni des dirigeants autochtones, des membres du milieu des affaires et des représentants gouvernementaux en 1984 afin de chercher des moyens de stimuler l'activité commerciale autochtone²⁸⁵.
- b) La Banque de développement du Canada (BDC) administre le Fonds de développement des entreprises autochtones. Le Fonds permet aux entrepreneurs autochtones qui ne satisfont normalement pas aux exigences d'un prêt d'obtenir du capital et il administre un programme de formation et de mentorat en gestion. La BDC a engagé une somme de 1 million de dollars destinée à quatre Fonds de développement des entreprises autochtones (FDEA). Les prêts sont offerts au niveau local sous la forme de prêts remboursables dont le montant varie de 5 000 \$ à 20 000 \$²⁸⁶.
- c) En 2007, la Ville d'Edmonton et les gouvernements de l'Alberta et du Canada ont lancé une Initiative de participation à la main-d'œuvre autochtone. Dans le cadre de cette initiative, toutes les parties ont convenu d'élaborer et d'appuyer des pratiques qui ont abouti à l'embauche d'employés autochtones, facilité les possibilités de formation axée sur les compétences culturelles autochtones pour le personnel de la

²⁸³ *Témoignages*, 2 mars 2011, David Chartrand.

²⁸⁴ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Fonds pour les compétences et les partenariats – Autochtones*, http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emploi/competences_partenariats/index.shtml.

²⁸⁵ Conseil canadien du commerce autochtone, *Our History*, http://www.ccab.com/our_history.

²⁸⁶ Banque de développement du Canada, Fonds de développement des entreprises autochtones, http://www.bdc.ca/FR/je_suis/entrepreneur_autochtone/Pages/fonds_de_developpement_des_entreprises_autochtones.aspx#.UD_OUCIkSF8.

ville, établi un rapprochement entre la main-d'œuvre autochtone et les possibilités d'emploi et encouragé les possibilités de perfectionnement professionnel pour les employés autochtones²⁸⁷.

Ces programmes visent le même but : permettre aux Autochtones d'acquérir les compétences et la formation nécessaires à l'obtention d'un emploi. Ces initiatives sont importantes, mais elles doivent être accompagnées de programmes de développement des talents d'entrepreneur, qui aideront les Autochtones à démarrer et à faire grandir leurs propres entreprises. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 23

Que le gouvernement du Canada, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, mette plus l'accent sur la collaboration avec les organisations nationales autochtones afin d'appuyer le développement des entrepreneurs autochtones, en mettant l'accent sur les entreprises autochtones nouvelles ou existantes par des activités comme des évaluations d'entreprise, des plans d'affaires et de marketing, et le mentorat auprès des propriétaires d'entreprises;

Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les organisations nationales autochtones, mette plus l'accent sur le développement du capital humain autochtone, par des mesures comme un accès complet des Autochtones à des programmes de développement des compétences et de formation adaptés à leurs entreprises, et par une formation en affaires qui aiderait les entrepreneurs autochtones à devenir propriétaires-exploitants d'entreprises florissantes.

Le Groupe de travail sur les affaires autochtones

En 2009, les premiers ministres provinciaux et les représentants des organisations nationales autochtones se sont rencontrés avant la réunion du Conseil de la Fédération, afin de discuter des moyens de résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les Canadiens autochtones²⁸⁸. Après cette rencontre, les premiers ministres ont demandé à leurs ministres chargés des affaires autochtones de former un groupe de travail. Par la suite, le Groupe de travail sur les affaires autochtones (GTAA) a tenu sa première réunion à Toronto, en octobre 2009. Le GTAA s'est fixé trois grands objectifs :

²⁸⁷ Ville d'Edmonton, *Partnership "Agreement between the City of Edmonton and Government of Alberta and the Aboriginal Workforce Participation Initiative*, 2007, http://www.edmonton.ca/city_government/documents/AWPI_Partnership_Agreement_2007.pdf.

²⁸⁸ Les organisations nationales autochtones comprenaient l'Assemblée des Premières Nations, le Rassemblement national des Métis, Inuit Tapiriit Kanatami, le Congrès des Peuples Autochtones et l'Association des femmes autochtones du Canada.

1. augmenter les taux d'obtention de diplômes parmi les étudiants autochtones;
2. favoriser le développement économique dans les communautés autochtones;
3. agir pour mettre fin à la violence faite aux femmes et aux filles autochtones²⁸⁹.

Le chef Dorey a fait allusion à un document adopté par le GTAA le 28 avril 2010 et intitulé *Cadre d'intervention pour favoriser l'éducation et le développement économique des Autochtones et mettre un terme à la violence faite aux femmes et aux filles autochtones*²⁹⁰. Il a cité l'un des trois buts énoncés dans le document et que les premiers ministres avaient demandé au Groupe de travail sur les affaires autochtones d'étudier : les possibilités régionales concernant l'infrastructure, le micro-financement et le partage des revenus tirés des ressources, ainsi que la mise en commun des pratiques exemplaires en matière de développement économique. Le chef Dorey a déclaré également que les membres du Groupe de travail ont reconnu que la participation fédérale à ce groupe serait souhaitable²⁹¹.

Mais Jerry Peltier, chef national adjoint du Congrès des Peuples Autochtones, a affirmé que le gouvernement fédéral n'a pas participé au Groupe de travail sur les affaires autochtones²⁹².

En juin 2010, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a lancé une initiative horizontale, l'Initiative sur les partenariats stratégiques (IPS). Celle-ci « permet aux ministères fédéraux, aux collectivités autochtones, aux gouvernements provinciaux et territoriaux et au secteur privé de nouer des partenariats entre eux afin d'aider les Canadiens autochtones à tirer parti de débouchés complexes axés sur le marché dans des secteurs essentiels de l'économie », principalement la foresterie, les pêches, l'exploitation minière, l'énergie et l'agriculture²⁹³. Il reste cependant que les grands enjeux qui touchent les Autochtones du Canada ont besoin d'être examinés à un niveau plus élevé.

Le Groupe de travail sur les affaires autochtones constitue une tribune utile pour discuter, à l'échelle ministérielle, du large éventail de besoins et d'intérêts des Canadiens autochtones. Il est donc souhaitable que le gouvernement du Canada participe à cette tribune. Par conséquent, le comité recommande :

²⁸⁹ Ontario, ministère des Affaires autochtones, *Groupe de travail sur les affaires autochtones*, <http://www.aboriginalaffairs.gov.on.ca/francais/policy/aawg/aawg.asp>.

²⁹⁰ Groupe de travail sur les affaires autochtones, *A Framework for Action in Education, Economic Development and Violence Against Women and Girls*, 28 avril 2010, http://www.gov.bc.ca/arr/reports/down/aawg_paper.pdf.

²⁹¹ *Témoignages*, 9 février 2012, Dwight Dorey.

²⁹² *Témoignages*, 9 février 2012, Jerry Peltier.

²⁹³ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Initiative sur les partenariats stratégiques – Aperçu*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1330016561558/1330016687171>.

RECOMMANDATION 24

Que le gouvernement du Canada examine, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, la possibilité de participer au Groupe de travail sur les affaires autochtones.

Les fournisseurs de services : La participation du gouvernement fédéral

Comme cela a déjà été indiqué, il n'est pas clair à quel niveau de gouvernement incombe la responsabilité de fournir des services aux Autochtones vivant en milieu urbain. Toutefois, le gouvernement fédéral offre des services en vertu de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (SAMU), administrée et coordonnée par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

En plus des services offerts au titre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, il y a d'autres services offerts par les ministères fédéraux aux Autochtones vivant en milieu urbain, notamment les initiatives suivantes de Santé Canada et de l'Agence de la santé publique du Canada :

1. La Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits de Santé Canada administre un programme de prestation de maladie (Programme des services de santé non assurés) aux Premières Nations et aux Inuits, y compris ceux qui vivent en milieu urbain. Le régime couvre les frais des services médicaux non couverts par les régimes provinciaux et territoriaux de santé ou par les régimes privés d'assurance²⁹⁴.
2. Santé Canada administre également l'Initiative sur le diabète chez les Autochtones, qui est destinée aux Autochtones vivant en milieu urbain et dans des réserves en milieu rural. En 2010, le gouvernement du Canada a engagé 275 millions de dollars sur cinq ans (2010-2015) pour réaliser la troisième phase de l'Initiative²⁹⁵. De plus, le Ministère a créé une version du Guide alimentaire canadien adapté aux besoins particuliers des Premières nations, des Métis et des Inuits. Ce guide, rédigé dans quatre langues autochtones, est distribué aux Autochtones vivant en milieu urbain ou dans des réserves²⁹⁶.
3. L'Agence de santé publique du Canada administre un programme communautaire – le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et

²⁹⁴ Santé Canada, « Services de santé non assurés pour les Premières nations et les Inuits », *Santé des Premières nations et des Inuits*, <http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/nihb-ssna/index-fra.php>.

²⁹⁵ Santé Canada, *Initiative sur le diabète chez les Autochtones - Cadre de programme 2010-2015*, 2011, <http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/pubs/diseases-maladies/diabete/2010-2015-frame-cadre/index-fra.php>.

²⁹⁶ Santé Canada, *Bien manger avec le Guide alimentaire canadien, Premières Nations, Inuit et Métis*, Guide alimentaire canadien, http://www.hc-sc.gc.ca/fn-an/alt_formats/fnihb-dgspni/pdf/pubs/fnim-pnim/2007_fnim-pnim_food-guide-aliment-fra.pdf.

nordiques (PAPACUN) – qui porte principalement sur le développement de la petite enfance chez les enfants des Premières Nations, des Métis et des Inuits vivant hors des réserves. À noter que le programme relève de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain.

Le PAPACUN a été conçu à l'échelon local et demeure sous contrôle local. Chaque année, il assure un soutien à plus de 4 800 enfants autochtones répartis dans 129 centres aménagés en milieu urbain et dans les collectivités du Nord. Le programme a également pour objet de lutter contre l'obésité chez les enfants et les problèmes de santé mentale tout en répondant à des besoins spéciaux. Les centres administrés par le PAPACUN offrent aux enfants autochtones des expériences préscolaires structurées d'une demi-journée autour de six composantes : culture et langue autochtones, éducation et maturité scolaire, promotion de la santé, nutrition, soutien social et participation parentale. Lancé en 1995, le programme a obtenu un financement quinquennal (2010 à 2015)²⁹⁷.

Les Centres d'amitié autochtones

Les mesures les plus importantes en vue de favoriser l'inclusion sociale et économique des Autochtones vivant en milieu urbain et de faciliter la transition de la vie rurale à la vie urbaine sont prises par les Autochtones eux-mêmes, dans le cadre des centres d'amitié autochtones.

Le premier Centre d'amitié autochtone a ouvert ses portes à Toronto en 1951. Au cours des 62 dernières années, 119 centres d'amitié ouverts aux Premières Nations, aux Inuits et aux Métis ont été créés un peu partout au pays. Ils représentent la plus importante infrastructure autochtone hors réserve au Canada et offrent des services dans des domaines comme le logement, l'éducation, le développement des ressources humaines, l'emploi, la jeunesse et la famille, la santé, les loisirs et la culture²⁹⁸. Collectivement, les centres d'amitié locaux et les sept associations provinciales et territoriales sont membres de l'Association nationale des centres d'amitié (ANCA), dont la mission est d'améliorer la qualité de vie des Autochtones en milieu urbain²⁹⁹.

Selon les estimations de l'ANCA, l'exploitation d'un centre d'amitié coûte environ 300 000 \$ par année. Par l'intermédiaire d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada³⁰⁰ et de son Programme des centres d'amitié autochtones (PCAA), le gouvernement

²⁹⁷ Agence de santé publique du Canada, *Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et Nordiques (PAPACUN)*, <http://www.phac-aspc.gc.ca/hp-ps/dca-dea/prog-ini/ahsunc-papacun/index-fra.php>.

²⁹⁸ Jack Jedwab, « Institutional “incompleteness”: The Challenges in meeting the needs of Canada's urban Aboriginal population », *Canadian Issues*, hiver 2009, p. 80.

²⁹⁹ Association nationale des centres d'amitié, *Our Mission*, <http://nafc.ca/en/content/our-mission>. [traduction]

³⁰⁰ Avant 2012, le Programme des centres d'amitié autochtones était financé par le ministère du Patrimoine canadien.

fédéral offre un financement de base pour les centres d'amitié autochtones. Ce financement est utilisé pour acquitter les frais de personnel et d'autres frais d'exploitation de base. Des employés supplémentaires sont embauchés pour travailler dans le cadre de programmes financés par les gouvernements fédéral et provinciaux. Les centres d'amitié doivent soumettre une demande à l'Association nationale des centres d'amitié, à qui le ministère du Patrimoine canadien a confié la responsabilité de l'attribution des fonds en 1996. L'ANCA précise qu'elle attribue un financement individuel de base d'environ 130 000 \$ à la majorité des centres et qu'il incombe à ces derniers de trouver d'autres sources de financement pour couvrir tous leurs frais d'exploitation³⁰¹.

En plus du PCAA, l'Association des centres d'amitié autochtones administre d'autres programmes, dont Connexions culturelles pour la jeunesse autochtone (CCJA) et le volet autochtone du programme Jeunesse Canada au travail. L'ANCA possède un Conseil des jeunes autochtones qui détermine les priorités des jeunes, notamment en ce qui concerne la prévention du décrochage scolaire, la guérison et le bien-être, le suicide, la protection de la culture et du patrimoine, la sensibilité interculturelle, l'itinérance, le leadership chez les jeunes, l'emploi et la formation professionnelle, la participation des jeunes à tous les niveaux du mouvement des centres d'amitié, et plus précisément, la participation des jeunes au processus décisionnel.

L'ANCA affirme que le financement fédéral est demeuré constant depuis 1996, à 16 millions de dollars, et que, par suite de l'inflation, de l'évolution technologique, de la croissance du nombre d'Autochtones en milieu urbain et du gel du financement, la capacité des centres d'amitié de répondre adéquatement aux besoins de la clientèle sera compromise.

M. Cyr a dit au comité qu'il faut augmenter le financement et élargir les programmes de soutien direct aux services de promotion de l'emploi et de la formation en milieu urbain; améliorer la prise de conscience à l'égard de la situation des Autochtones; faire une place accrue au volet autochtone dans les programmes scolaires; et intensifier les programmes concourant à une meilleure alphabétisation et à une meilleure instruction au sein des populations autochtones³⁰².

Les centres d'amitié fournissent des services essentiels au nombre grandissant d'Autochtones du Canada qui s'établissent dans les villes. Gérés et dirigés par des Autochtones, ces centres favorisent et enseignent l'autonomie. Cette autonomie, tout comme l'indépendance financière, s'acquiert grâce aux fonds recueillis pour financer les opérations de base. Il n'en demeure pas moins que le gouvernement fédéral joue un rôle central dans le financement de base des centres. Pourtant, le niveau de financement est demeuré inchangé depuis 16 ans, malgré l'inflation, l'accroissement des populations autochtones dans les villes et l'augmentation du

³⁰¹ Association nationale des centres d'amitié, [Friendship Centres call upon the Government of Canada for an increase to current AFCP core funding](#), communiqué, 22 novembre 2010.

³⁰² *Témoignages*, 9 février 2012, Jeffrey Cyr.

nombre de centres d'amitié. Le comité considère qu'il faudrait revoir le niveau de financement de base et, de ce fait, recommande :

RECOMMANDATION 25

Que le gouvernement du Canada revoie le financement de base accordé en vertu du Programme des centres d'amitié autochtones et, s'il y a lieu, qu'il ajuste ce financement de manière appropriée.

CHAPITRE SEPT : LES CANADIENS HANDICAPÉS

Un Canada inclusif et accessible signifie que les Canadiens avec déficiences — les enfants, les jeunes, les adultes en âge de travailler et les personnes âgées — ont le soutien nécessaire pour avoir pleinement accès à tout ce que le Canada a à offrir pour en profiter. Les principes de vie indépendante, le contrôle des consommateurs et l'autonomie font partie de la réalité. Les Canadiens avec déficiences peuvent compter sur des logements sécuritaires, adéquats et accessibles dans leurs collectivités et tourner le dos aux institutions résidentielles et aux limites qu'elles représentent. Les Canadiens avec déficiences et leurs familles ont un revenu, de l'aide et des dispositifs, du personnel de soutien, des médicaments et des accommodements environnementaux pour rendre leur participation sociale culturelle et politique accessible et inclusive. Les femmes avec déficiences, les personnes autochtones avec déficiences, les personnes de minorité visible avec déficiences et ceux d'autres communautés marginalisées ont un accès et des avantages égaux dans la société canadienne. Les Canadiens avec des déficiences invisibles, des maladies chroniques, des déficiences épisodiques ou des sensibilités environnementales qui habitent dans des régions éloignées ou rurales ont un accès égal aux avantages que présente la société canadienne. Les personnes avec déficiences devraient pouvoir contribuer à la société canadienne et en profiter tout comme les autres citoyens. Il s'agit de notre pays. C'est simplement une question de qualité de la citoyenneté et c'est ce que nous demandons.

*Tony Dolan, président, Conseil des Canadiens avec déficiences,
Témoignages, 7 mars 2012*

INTRODUCTION

D'après Statistique Canada, en 2006, quelque 4,4 millions de Canadiens – soit une personne sur sept – déclarait avoir une limitation d'activités, ce qui représentait une hausse par rapport à 2001, dernière année où l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités (EPLA) avait été réalisée. Par conséquent, le nombre de personnes déclarant une limitation d'activités avait augmenté de trois quarts de million de personnes, ou de 21,2 %, sur cinq ans. Selon Statistique Canada, la grande évolution des perceptions de la société à l'égard de ce qui constitue une incapacité peut avoir joué un rôle³⁰³. En effet, en 2001, 12,4 % de la population déclaraient une limitation d'activité comparativement à 14,3 % en 2006. Chez les personnes de 15 ans ou plus déclarant une limitation en 2006, 35,4 % éprouvaient des limitations légères; 24,8 %, des limitations modérées; et 39,8 %, des limitations sévères ou très sévères.

³⁰³ Statistique Canada, « Enquête sur la participation et les limitations d'activités », *Le Quotidien*, 3 décembre 2007, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/071203/dq071203a-fra.htm>.

Chez les personnes de 65 ans et plus, les limitations associées à la mobilité étaient les plus courantes. Le vieillissement de la population n'expliquait qu'en partie la hausse des limitations déclarées. Vu que la population du Canada vieillit, la proportion de Canadiens éprouvant des limitations augmentera probablement.

L'INCLUSION SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

Même si, comme l'a déclaré au comité Tony Dolan, président du Conseil des Canadiens avec déficiences, les Canadiens handicapés ont « fait beaucoup de progrès dans le domaine de l'emploi³⁰⁴ », ils sont encore surreprésentés parmi les Canadiens à faible revenu. M. Dolan a affirmé, citant des données de l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités de 2006 de Statistique Canada³⁰⁵, que « près d'un demi-million de personnes, soit 20,5 % des adultes en âge de travailler de 15 à 64 ans avec une déficience avaient un faible revenu. Les personnes en âge de travailler avec déficiences sont environ deux fois plus susceptibles que leurs homologues sans déficiences de vivre d'un faible revenu³⁰⁶ ». M. Dolan a ajouté que « l'incidence de la pauvreté chez les personnes autochtones avec déficiences est encore plus élevée³⁰⁷ ». Compte tenu des sérieux problèmes financiers auxquels sont confrontés les Canadiens aux prises avec de graves incapacités, le comité a demandé que ces Canadiens bénéficient d'un soutien accru aux recommandations 53 et 54 de son rapport *Pauvreté, logement, itinérance : Les trois fronts de la lutte contre l'exclusion*. Ces recommandations se trouvent à l'annexe B.I du présent rapport.

En 2010, Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) indiquait que le revenu moyen des Canadiens handicapés en âge de travailler était de 29 393 \$, comparativement à une moyenne de 37 994 \$ pour les adultes non handicapés, soit 22,5 % de moins³⁰⁸. En tenant compte de toutes les sources de revenu, les adultes canadiens handicapés avaient un revenu de ménage inférieur à celui de leurs homologues non handicapés (64 565 \$ comparativement à 89 480 \$)³⁰⁹. Près de 10 % (9,9 %) habitaient un logement nécessitant des réparations majeures (ou un logement « non conforme »), comparativement à un peu plus de 6 % des adultes non handicapés³¹⁰.

Les villes canadiennes doivent relever leurs propres défis et trouver des moyens de favoriser l'inclusion de leurs résidents handicapés, un défi qui grandira à mesure que la population vieillira. Les initiatives en ce sens coïncident souvent avec celles que prennent les

³⁰⁴ *Témoignages*, 8 mars 2012, Tony Dolan.

³⁰⁵ Statistique Canada, « [Enquête sur la participation et les limitations d'activités](http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/071203/dq071203a-fra.htm) », *Le Quotidien*, 3 décembre 2007, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/071203/dq071203a-fra.htm>.

³⁰⁶ *Témoignages*, 8 mars 2012, Tony Dolan. En 2006, selon l'enquête en question, 4 215 530 Canadiens de 15 ans et plus souffraient d'une incapacité, dont 2 457 940 avaient entre 15 et 64 ans.

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Rapport annuel du gouvernement du Canada sur la condition des personnes handicapées, 2010*, p. 9, <http://www12.rhdcc.gc.ca/p.5bd.2t.1.3ls@-fra.jsp?pid=3875>.

³⁰⁹ *Ibid.*, p. 11.

³¹⁰ *Ibid.*, p. 12.

viles pour devenir des villes amies des aînés (voir le chapitre 8 sur les aînés et les jeunes). Alain Mercier, de l'Association canadienne du transport urbain, y a fait allusion lorsqu'il a déclaré au comité que « [c]'est l'un des plus gros problèmes, aujourd'hui, des grandes villes canadiennes, car il s'agit de trouver le moyen d'assurer une mobilité spécialisée à ceux qui ne peuvent pas sortir de chez eux ou qui ne peuvent pas parcourir plus de 10 pieds³¹¹ ».

LA PARTICIPATION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Dans le budget de 2007, le gouvernement du Canada a annoncé l'instauration des régimes enregistrés d'épargne-invalidité (REEI), qui sont offerts depuis décembre 2008. Vangelis Nikias, chef de projet au Conseil des Canadiens avec déficiences, a déclaré au comité que le REEI est « un grand pas dans la bonne direction, car ce programme permet d'améliorer la sécurité financière de bon nombre de membres » de la communauté des personnes handicapées³¹².

Près de 55 000 REEI ont été ouverts depuis la création de ce régime d'épargne. Les cotisations des bénéficiaires et de leurs familles se sont élevées à 220 millions de dollars. Pour sa part, le gouvernement a investi environ 450 millions de dollars sous forme de subventions canadiennes pour l'épargne-invalidité et de bons canadiens pour l'épargne-invalidité. Dans son budget de 2011, le gouvernement a indiqué qu'il effectuerait un examen du programme des REEI cette année-là. Cet examen s'est amorcé en octobre 2011. Dans le budget qu'il a déposé le 29 mars 2012, le gouvernement a proposé plusieurs modifications aux REEI, y compris accroître l'accès aux économies accumulées dans un REEI dans le cas de petits retraits et donner une plus grande marge de manœuvre aux parents qui cotisent au Régime enregistré d'épargne-études (REEE) d'un enfant handicapé en permettant le transfert en franchise d'impôt du revenu de placement du REEE au REEI de son bénéficiaire³¹³.

Dans le budget de 2012 également, le gouvernement a annoncé la création d'un groupe spécial qui se penchera sur les possibilités d'emploi pour les personnes handicapées. Ce groupe spécial a été chargé de recenser les réussites et les pratiques exemplaires du secteur privé en ce qui concerne la participation des personnes handicapées au marché du travail. Le rapport du groupe spécial a été examiné avant la fin 2012 par le ministre des Finances et la ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences, et a été publié en janvier 2013³¹⁴.

Les ententes bilatérales sur le marché du travail

Le gouvernement du Canada a des ententes bilatérales sur le marché du travail avec les provinces et les territoires afin d'aider les Canadiens à se trouver du travail et de doter le pays

³¹¹ *Témoignages*, 15 février 2012, Alain Mercier.

³¹² *Témoignages*, 7 mars 2012, Vangelis Nikias.

³¹³ Gouvernement du Canada, *Le Plan d'action économique de 2012 : Emplois, croissance et prospérité à long terme*, 29 mars, 2012, p. 204-205.

³¹⁴ *Repenser l'incapacité dans le secteur privé*, Rapport du Groupe de travail spécial sur les possibilités d'emploi des personnes handicapées, janvier 2013, http://www.rhdcc.gc.ca/fra/invalidite/consultations/repenser_incapacite.pdf.

d'une main-d'œuvre compétente. De même, le gouvernement fédéral a des ententes bilatérales à frais partagés – ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées (EMTPH) – avec toutes les provinces à l'exception du Québec. Les EMTPH se fondent sur le Cadre multilatéral pour les ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées³¹⁵. Tous les ans, le gouvernement fédéral transfère environ 218 millions de dollars aux provinces pour qu'elles mettent en œuvre les ententes³¹⁶.

Les témoins du Conseil des canadiens avec déficiences ont recommandé ce qui suit au sujet des ententes sur le marché du travail :

- étendre le Cadre multilatéral pour les ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées pour aider les provinces et territoires à surmonter les obstacles à l'emploi³¹⁷;
- que le gouvernement du Canada travaille en collaboration avec tous les ordres de gouvernement à des stratégies de marché du travail et à de vastes initiatives de politiques sociales pour répondre aux besoins des personnes avec déficiences³¹⁸;
- établir des cibles précises pour les Canadiens avec déficiences dans les accords sur la mise en valeur de la main-d'œuvre, lesquels sont négociés avec les provinces³¹⁹.

Le crédit d'impôt pour personnes handicapées

Le gouvernement fédéral offre un crédit d'impôt non remboursable (le crédit d'impôt pour personnes handicapées, or CIPH) aux Canadiens handicapés, étant donné qu'il s'agit de dépenses additionnelles inévitables que les Canadiens non handicapés n'ont pas à encourir. En vertu du CIPH, les bénéficiaires doivent avoir un revenu imposable et satisfaire à des critères d'admissibilité afin de déterminer qu'ils ont une déficience prolongée (au moins 12 mois continus) qui limite la capacité d'accomplir des activités courantes de la vie quotidienne.

Les représentants du Conseil des Canadiens avec déficiences ont demandé la conversion du crédit d'impôt pour personnes handicapées en un crédit remboursable³²⁰. M. Nikias a déclaré que cette conversion « est probablement la première chose que le gouvernement fédéral pourrait prévoir³²¹ ».

³¹⁵ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées*, http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emplois/imt/ententes_financement/emt_handicapees/index.shtml.

³¹⁶ Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Assurance-emploi – Rapport de contrôle et d'évaluation, 2011*, p. 63, http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emplois/ae/rapports/rce2011/aerce_2011.pdf.

³¹⁷ *Témoignages*, 7 mars 2012, Tony Dolan.

³¹⁸ *Ibid.*

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ *Ibid.*, Vangelis Nikias.

³²¹ *Témoignages*, 7 mars 2012, Vangelis Nikias.

En 2010, l'Institut Caledon des politiques sociales a proposé que le crédit d'impôt pour personnes handicapées devienne remboursable pour toutes les personnes âgées de 18 à 65 ans ayant une déficience grave ou très grave³²². Les personnes admissibles recevraient 2 000 \$ par année, sous forme de crédit d'impôt pour ceux qui touchent un revenu imposable ou montant en espèces pour ceux dont le revenu est faible ou inexistant. Les crédits d'impôt provinciaux pour personnes handicapées seraient éliminés, ce qui procurerait aux provinces des revenus supplémentaires évalués à 100 millions de dollars par année. L'Institut Caledon a évalué à environ 1,9 milliard de dollars le coût total pour le gouvernement fédéral. Les auteurs évaluaient les coûts fédéraux actuels, y compris pour les demandes transférées, à environ 450 millions de dollars, de sorte que le coût net des remboursements serait de 1,45 milliard de dollars environ.

Le comité convient que le gouvernement fédéral devrait envisager de rendre le crédit d'impôt pour personnes handicapées remboursable afin d'aider les Canadiens en âge de travailler ayant de graves déficiences à assumer les dépenses supplémentaires liées à leur déficience, et il a fait une recommandation dans ce sens dans son rapport intitulé *Pauvreté, logement, itinérance : Les trois fronts de la lutte contre l'exclusion*. (Voir la recommandation 52 à l'annexe B.I.)

Le Fonds d'intégration pour les personnes handicapées

Le Fonds d'intégration pour les personnes handicapées (administré par Ressources humaines et Développement des compétences Canada, RHDCC) offre du financement pour des projets réalisés par des tiers et qui visent à accroître la participation des personnes handicapées sur le marché du travail. Les entreprises, les organismes, les personnes handicapées, les établissements de santé et d'éducation publics, les conseils de bande et les conseils tribaux et les administrations municipales peuvent demander du financement³²³. Les témoins du Conseil des Canadiens avec déficiences ont demandé au gouvernement fédéral de renforcer les exigences en matière de reddition des comptes pour le Fonds d'intégration pour les personnes handicapées³²⁴.

En 2008, RHDCC a entrepris d'évaluer le Fonds pour la période 2004-2005³²⁵. Ce type d'évaluation ne se fait pas à intervalles réguliers, de sorte que la nécessité de procéder à un suivi permanent n'est pas respectée. Dans ses rapports ministériels sur le rendement produits chaque année, RHDCC regroupe ses programmes d'emploi destinés aux Canadiens sous-représentés sur le marché du travail. Il n'y a donc pas de rapport distinct sur les réalisations du Fonds ou sur les ressources qui lui sont allouées. Dans son Rapport fédéral sur les personnes handicapées,

³²² Michael Mendelson, Ken Battle, Sherri Torjman et Ernie Lightman, *Un programme de revenu de base pour les Canadiens avec de graves déficiences*, Institut Caledon des politiques sociales, novembre 2010, p. 29-31, <http://www.ccdonline.ca/fr/socialpolicy/poverty-citizenship/income-security-reform/basic-income-plan-for-canadians-with-severe-disabilities>.

³²³ Service Canada, « Fonds d'intégration pour les personnes handicapées », <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/fi/index.shtml>.

³²⁴ *Témoignages*, 8 mars 2012, Tony Dolan.

³²⁵ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Évaluation sommative du Fonds d'intégration pour les personnes handicapées*, rapport final, mai 2008, http://www.rhdcc.gc.ca/fra/publications_ressources/evaluation/2008/fiph/page07.shtml.

RHDCC donne une multitude de données sur la participation des Canadiens handicapés au marché du travail, mais ne fait nullement mention des résultats obtenus grâce ses programmes (comme le Fonds d'intégration) pour encourager cette participation. Le Parlement et les Canadiens devraient connaître les résultats du Fonds. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 26

Que Ressources humaines et Développement des compétences Canada fournisse de l'information sur les ressources allouées ainsi que sur les résultats obtenus par le Fonds d'intégration pour les personnes handicapées dans ses rapports ministériels annuels sur le rendement qu'il soumet au Parlement.

Le Conseil des Canadiens avec déficiences a également demandé au gouvernement d'élargir le Fonds afin d'aider les provinces et les territoires à surmonter les obstacles à l'emploi³²⁶.

La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées

En mars 2010, le gouvernement du Canada a ratifié la *Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées*³²⁷, qui vise à protéger les droits et la dignité des personnes handicapées. État partie à la Convention, le Canada doit promouvoir, protéger et assurer la pleine jouissance des droits de la personne aux personnes handicapées et garantir leur pleine égalité juridique. La Convention renferme un article (n^o 33) qui prévoit que les États parties créent un mécanisme indépendant de « promotion, de protection et de suivi de l'application » de la Convention. Il dit que les personnes handicapées et les organisations qui les représentent doivent participer pleinement à la fonction de suivi (33.3).

Il faudra un suivi pour confirmer que le Canada se conforme aux dispositions de la Convention et donner aux Canadiens l'assurance que les droits des personnes handicapées sont pleinement protégés. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 27

Que le gouvernement du Canada, aidé de ses partenaires provinciaux et territoriaux, suivent l'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées; et les personnes handicapées ainsi que les organisations qui les représentent doivent participer pleinement à cette fonction de suivi, comme le prévoit l'article 33.3 de la Convention.

³²⁶ *Témoignages*, 7 mars 2012, Tony Dolan.

³²⁷ Nations Unies, Convention relative aux droits des personnes handicapées, <http://www.un.org/french/disabilities/default.asp?id=1413>.

Le gouvernement fédéral

Tel qu'indiqué précédemment, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*³²⁸ du Canada prévoit que la représentativité et la diversité sont des aspects essentiels de la composition de la fonction publique fédérale et elle désigne quatre groupes (tels que définis dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*) dont la représentation doit être prise en considération dans l'embauche et le maintien en poste des fonctionnaires. Ces groupes désignés sont les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles³²⁹.

Un rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor publié en 2011 indique que la représentation des quatre groupes désignés incluant les personnes handicapées a augmenté de façon modérée depuis 2006, et que la représentation de tous les groupes dépassait leur disponibilité au sein de la population active³³⁰. Une analyse effectuée la même année par la Commission de la fonction publique du Canada a révélé qu'au cours des 10 années précédentes, le taux de représentation des personnes handicapées dans la fonction publique fédérale surpassait leur disponibilité au sein de la population active³³¹. L'analyse faisait cependant remarquer que les employés handicapés avaient tendance à être plus âgés et plus près de la retraite³³². Le rapport indiquait que le taux de départ des personnes handicapées équivalait au double de leur taux de recrutement dans la fonction publique depuis des années, ce qui pourrait avoir une incidence sur leur taux de représentation dans l'administration publique centrale à l'avenir³³³. Dans son rapport annuel au Parlement pour 2010-2011, la Commission indiquait que les taux de nomination à la fonction publique des autres groupes désignés continuaient de dépasser la disponibilité de leurs membres au sein de la population active, mais que ce n'était pas le cas des personnes handicapées³³⁴.

Le comité applaudit le gouvernement du Canada pour ses efforts constants destinés à avoir une main-d'œuvre représentative de la population canadienne, en accordant une attention particulière aux groupes défavorisés. Parce qu'elle est le plus gros employeur du Canada, la fonction publique fédérale joue un rôle important, non seulement pour faire en sorte que le nombre de membres des groupes désignés embauchés soit proportionnel à leur disponibilité au

³²⁸ Ministère de la Justice du Canada, *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-33.01/>.

³²⁹ Ministère de la Justice du Canada, *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, article 3, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/e-5.401/index.html>.

³³⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor, « Aperçu démographique de la fonction publique fédérale, 2011 », <http://www.tbs-sct.gc.ca/res/stats/demo11-fra.asp>.

³³¹ Commission de la fonction publique du Canada, *Recrutement des personnes handicapées : analyse documentaire*, mai 2011, p. 5, <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eead-eeed/rprt/pwd-ph/index-fra.htm#toc17>.

³³² *Ibid.*, p. 7.

³³³ *Ibid.*, p. 12.

³³⁴ Commission de la fonction publique du Canada, Rapport annuel 2010-2011, chapitre 3, paragraphe 3.63, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2011/chapter3-chapitre3-fra.htm#ch3anc1>.

sein de la population active, mais aussi pour donner l'exemple aux autres employeurs canadiens. Comme l'indique la recommandation 13 de ce rapport, le comité souhaite que le gouvernement du Canada poursuive ses efforts pour embaucher et garder des personnes handicapées, des femmes, des membres des minorités visibles et des Autochtones proportionnellement à leur disponibilité au sein de la population active.

Les employeurs du secteur privé

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* s'applique aux employeurs du secteur privé sous réglementation fédérale, mais un témoin a préconisé d'instaurer des mesures incitatives pour encourager l'embauche et le maintien en poste de Canadiens handicapés dans les milieux de travail hors de la fonction publique fédérale³³⁵.

Le comité est en faveur du recours à des incitatifs pour accroître l'emploi des Canadiens handicapés et, par conséquent, il recommande :

RECOMMANDATION 28

Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, continue de chercher et de mettre en œuvre des mesures destinées à aider les Canadiens handicapés à entrer sur le marché du travail.

³³⁵ *Témoignages*, 2 mai 2012, Charles Beach.

CHAPITRE HUIT : LES JEUNES ET LES AÎNÉS

Quand on s'occupe des jeunes, particulièrement des jeunes marginalisés, il faut s'écarter du modèle de silos systémiques auquel sont associés les services et programmes destinés à la jeunesse. Beaucoup de secteurs touchent la vie des jeunes, mais collaborent rarement ensemble et avec les jeunes, en synergie.

*Kristopher Wells, Institute for Sexual Minority Studies
and Services, Université de l'Alberta
Témoignages, 7 mars 2012*

LES JEUNES

D'après Statistique Canada, les jeunes Canadiens (définis comme la population de 24 ans ou moins) représentent un pourcentage de moins en moins grand de la population du Canada depuis 40 ans³³⁶. En 1971, les jeunes (comprenant les enfants ainsi que les jeunes de 15 à 24 ans) représentaient 48,1 % de la population; en 2010, ce pourcentage était descendu à 29,9 %. Au 1^{er} juillet 2010, il y avait environ 4,4 millions de Canadiens âgés de 15 à 24 ans³³⁷.

Même s'ils représentent un pourcentage de moins en moins grand de la population, les jeunes Canadiens sont de plus en plus diversifiés³³⁸. Qui plus est, les taux de chômage et de sous-emploi de ces jeunes sont plus élevés que la moyenne nationale, et cette catégorie de la population est particulièrement affectée en période de ralentissement économique³³⁹.

³³⁶ Statistique Canada, *Annuaire du Canada 2011*, n° 11-402-X au catalogue, chapitre 12, p. 178, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-402-x/2011000/pdf/children-enfants-fra.pdf>.

³³⁷ Conseil canadien de développement social, *Le progrès des enfants et des jeunes au Canada, Portrait*, 2006, <http://www.ccsd.ca/pccy/2006/f/pdf/portrait.pdf>.

³³⁸ *Ibid.*, p. 6.

³³⁹ Toutefois, une étude récente de l'Association des comptables généraux accrédités du Canada a révélé que l'emploi chez les jeunes a connu une plus grande embellie après la récession de 2008 qu'après les récessions économiques précédentes. Association des comptables généraux accrédités du Canada, *Le chômage des jeunes au Canada : bousculer les idées reçues*, octobre 2012, p. 20, http://www.cga-canada.org/fr-ca/ResearchAndAdvocacy/AreasofInterest/Employment/Pages/ca_employment.aspx.

Nous disons qu'un jeune a besoin d'avoir, dans son entourage, au moins un adulte de confiance vers qui il peut se tourner, mais nous espérons qu'il aura beaucoup plus de soutien. Le fait qu'un jeune puisse communiquer avec quelqu'un dans un moment difficile, s'il se sent seul ou isolé peut changer le cours des choses. Ce quelqu'un doit être ouvert, ne pas faire preuve de discrimination et ne porter aucun jugement.

*Natasha Blanchet-Cohen, professeure adjointe, Sciences humaines appliquées,
Institut international pour les droits et le développement de l'enfant,
Témoignages, 7 mars 2012*

Natasha Blanchet-Cohen, professeure adjointe à l'Institut international pour les droits et le développement de l'enfant, a parlé de la manière de traiter de l'exclusion des jeunes. Elle a indiqué que : « Le centre a pour but de mettre en valeur la voix, l'énergie et la sagesse de la jeunesse en reconnaissant que les jeunes peuvent jouer un rôle crucial dans le renforcement du tissu social canadien. » Mais elle a ajouté que les jeunes « ont aussi besoin d'occasions pour actualiser leur potentiel³⁴⁰ ».

M^{me} Blanchet-Cohen a décrit la stratégie d'inclusion des jeunes qui faisait partie de YouthScape, un projet conçu et financé pendant quatre ans par la Fondation McConnell. Des organisations de cinq collectivités – Centraide à Thunder Bay, Child and Youth Friendly à Calgary (désormais Youth Central), le HeartWood Centre for Community Youth Development à Halifax, Boscoville 2000 à Rivière-des-Prairies, et Youthcore à Victoria – y ont participé.

Le rêve de YouthScape était d'« imaginer un monde où les jeunes, notamment les jeunes marginalisés, règlent les problèmes plutôt d'être des problèmes », et de « créer une société où la mobilisation des jeunes serait un automatisme³⁴¹ ». M^{me} Blanchet-Cohen tirait plusieurs leçons de YouthScape. La première est qu'adopter une seule méthode pour stimuler la participation des jeunes ne fonctionnera pas. Comme elle l'a indiqué, il faut :

[S]outenir diverses démarches pour mobiliser les jeunes. Il ne suffit pas d'en faire des membres de conseil d'administration; il faut leur donner l'occasion de vraiment mettre en œuvre leurs idées³⁴².

Il faudra de l'innovation combinée à la confiance. Dans le cas de YouthScape, l'innovation consistait à « donner de l'argent aux jeunes pour qu'ils puissent actualiser leurs idées et projets³⁴³ ». Cette approche, qui peut sembler risquée, a donné de bons résultats³⁴⁴.

³⁴⁰ *Témoignages*, 8 mars 2012, Natasha Blanchet-Cohen.

³⁴¹ *Ibid.*

³⁴² *Ibid.*

³⁴³ *Ibid.*

RECOMMANDATIONS

Mme Blanchet-Cohen a présenté quelques recommandations visant à démarginaliser les jeunes et à les encourager à s'engager dans leur collectivité. À l'instar d'autres témoins, elle a insisté sur le besoin d'une collaboration intersectorielle. Elle a fait ressortir le besoin d'un décloisonnement systémique de la prestation des services et des programmes à l'intention des jeunes, et ajouté que « [b]eaucoup de secteurs touchent la vie des jeunes, mais collaborent rarement ensemble et avec les jeunes, en synergie³⁴⁵ ». Elle a aussi préconisé un appui à l'entrepreneuriat social et des contributions aux jeunes pour le développement communautaire³⁴⁶.

Une grande variété de programmes fédéraux s'adresse aux jeunes sans emploi, autochtones, handicapés et nouvellement arrivés au Canada³⁴⁷. Compte tenu de l'importance, pour ces derniers, d'avoir accès à l'information qui les concerne sous une forme facilement accessible, le comité recommande :

RECOMMANDATION 29

Que le gouvernement du Canada utilise, dans les contenus destinés à informer le public, un langage que les jeunes comprennent bien, et qu'il favorise l'utilisation des médias sociaux à cette fin.

Par ailleurs, le comité est conscient qu'alors que le Canada sort d'une récession, beaucoup de jeunes canadiens ont de la difficulté à faire la transition entre les études et le marché du travail. Étant donné qu'il est essentiel que ces jeunes prennent des décisions éclairées concernant leur avenir professionnel et leurs études, le comité recommande :

RECOMMANDATION 30

Que le gouvernement du Canada travaille avec les provinces et les territoires afin de soutenir les initiatives d'insertion professionnelle qui augmentent les possibilités de formation, de stages coop, d'apprentissage et de programmes d'éducation et qui favorisent la mobilité de la main-d'œuvre sur le marché de l'emploi; et qu'il envisage également d'accorder des incitatifs fiscaux aux entreprises qui embauchent des jeunes et investissent dans leur avenir.

Il convient de rappeler que dans son rapport *Pauvreté, logement, itinérance : Les trois fronts de la lutte contre l'exclusion*, le comité demande l'instauration de mesures destinées à réduire les taux de décrochage chez les jeunes défavorisés (recommandations 17 et 18 de

³⁴⁴ *Ibid.*

³⁴⁵ *Ibid.*

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ L'information sur les services qu'offre le gouvernement fédéral aux jeunes peut être obtenue auprès de Jeunesse Canada, <http://www.jeunesse.gc.ca>.

l'annexe B.I du présent rapport), et recommande en outre un suivi des programmes d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire (recommandation 20 à l'annexe B.I du présent rapport).

LES AÎNÉS

Pendant presque toute l'histoire du Canada, les aînés (hommes et femmes de 65 ans et plus) ont représenté une proportion relativement faible de la population³⁴⁸. La situation est très différente aujourd'hui; la population du Canada est maintenant vieillissante. À partir de 1981, le nombre d'aînés a commencé à augmenter et en 2005, les aînés représentaient 13,1 % de la population. Le 1^{er} juillet 2010, il y avait 4,8 millions d'aînés au Canada, ce qui représentait 14 % de la population.

En 2011, les premiers enfants du baby-boom (la plus grosse cohorte de naissances du Canada, qui correspond aux enfants nés entre 1946 et 1965) ont eu 65 ans, ce qui a marqué le début d'une expansion rapide de la population aînée du Canada. Statistique Canada prévoit que, de 2005 à 2036, le nombre d'aînés au Canada passera de 4,2 millions à 9,8 millions et que leur part de la population passera de 13,2 % à 24,5 %³⁴⁹. Dès 2015, la proportion d'aînés dépassera la proportion de jeunes dans la population canadienne³⁵⁰.

La population âgée du Canada est très variée, et de nombreux aînés appartiennent à des groupes susceptibles d'être victimes d'exclusion. Statistique Canada indique que la part des aînés qui étaient membres d'une minorité visible est passée de 2,3 % en 1981 à 7,2 % en 2001³⁵¹. En 2005, 52 % des Canadiens âgés entre 65 et 69 ans étaient des femmes; et à cause de l'espérance de vie plus courte des hommes, près de 75 % des Canadiens âgés de 90 ans et plus étaient aussi des femmes³⁵².

Les aînés et la pauvreté

L'inclusion sociale des aînés est influencée par leurs niveaux de revenu et leur état de santé. En 2006, Statistique Canada indiquait que la situation financière des aînés du Canada s'était beaucoup améliorée au cours des 25 années précédentes³⁵³. En particulier, le revenu des aînés à faible revenu avait augmenté en partie à cause de la maturation du Régime de pensions du Canada

³⁴⁸ Dans les années 1920 et 1930, les aînés représentaient environ 5 % de la population. Dans les années 1950, moins de 8 % de la population était formée de personnes âgées de 65 ans et plus. Ce pourcentage a augmenté fortement de 1981 à 2005, puisque le nombre d'aînés est passé de 2,4 millions à 4,2 millions et leur part de l'ensemble de la population est passé de 9,6 % à 13,1 %. Statistique Canada, *Un portrait des aînés au Canada, 2006, 2007*, n° 89-519-XIF au catalogue, p. 11-12. <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-519-x/89-519-x2006001-fra.pdf>.

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 12.

³⁵⁰ Institut canadien d'information sur la santé, *Les soins de santé au Canada, 2011 : Regard sur les personnes âgées et le vieillissement*, décembre 2011, p. 12, https://secure.cihi.ca/free_products/HCIC_2011_seniors_report_fr.pdf.

³⁵¹ Statistique Canada, *Un portrait des aînés au Canada, 2006*, p. 25.

³⁵² *Ibid.*, p. 13. Vu que les écarts dans l'espérance de vie entre les hommes et les femmes ont commencé à s'amoinrir, la composition selon le sexe des aînés au Canada devrait devenir plus équilibrée à l'avenir.

³⁵³ *Ibid.*, p. 68.

et du Régime des rentes du Québec (RPC/RRQ) ainsi que de la couverture élargie des régimes de retraite privés.

En même temps, après des années de déclin suivies d'une stabilité relative, la proportion d'aînés qui continuent de travailler après 65 ans, âge normal de la retraite, est repartie à la hausse³⁵⁴.

Après des années d'amélioration de la situation économique des aînés du Canada, la pauvreté chez les aînés devient de plus en plus préoccupante, en particulier au lendemain de la récession de 2008. Le Conference Board du Canada a indiqué qu'après 20 ans de déclin de la part des aînés à faible revenu, cette part a recommencé à monter entre les années 1990 et le milieu des années 2000³⁵⁵. Peter Cook, président de Seniors for Seniors, a déclaré au comité que des milliers d'aînés arrivent à la fin de leur vie dans la pauvreté, ce qui est triste³⁵⁶. Dans son rapport *Pauvreté, logement, itinérance : Les trois fronts de la lutte contre l'exclusion*, le comité reconnaît l'importante contribution du RPC/RRQ, de la SV (Sécurité de la vieillesse) et du SRG (Supplément de revenu garanti) dans la réduction de la pauvreté des aînés, et demande une augmentation du SRG pour sortir de la pauvreté les aînés à faible revenu. (Voir la recommandation 33 à l'annexe B.I.)

Les aînés dans les centres urbains

Les aînés se sont concentrés dans les centres urbains, et leur présence dans les régions rurales et les petites villes diminue. Entre 1981 et 2001, la proportion de personnes âgées vivant dans les régions métropolitaines de recensement est passée de 53,8 à 60,7 %³⁵⁷. En 2006, dans les trois plus grands centres urbains du pays – Toronto, Vancouver et Montréal –, les aînés formaient respectivement 11,1, 12,1 et 13 % de la population. Collectivement, près d'un tiers des Canadiens âgés (soit 31,6 %) vit dans un l'un ou l'autre de ces grands centres³⁵⁸. Le changement démographique reçoit beaucoup d'attention, principalement à cause des pressions qui, selon certains, s'exerceront sur le logement, les transports, la santé et les services communautaires³⁵⁹.

En 2007, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a rédigé un Guide mondial des villes-amies des aînés afin de faciliter l'évaluation des villes-amies des aînés³⁶⁰. D'après l'OMS, une ville-amie des aînés optimise la santé, la participation et la sécurité des citoyens âgés et adapte ses structures et services aux capacités et aux besoins divers des aînés.

³⁵⁴ Sharanjit Uppal, « L'activité des personnes âgées sur le marché du travail », *Perspectives*, Statistique Canada, n° 75-001.X au catalogue, juillet 2010, p. 6, <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/2010107/pdf/11296-fra.pdf>.

³⁵⁵ Conference Board du Canada, *Elderly Poverty*, 2009, <http://www.conferenceboard.ca/hcp/Details/society/elderly-poverty.aspx>.

³⁵⁶ *Témoignages*, 8 mars 2012, Peter Cook.

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ *Ibid.*

³⁵⁹ Gerald Hodge et David L. A. Gordon, *Planning Canadian Communities: An Introduction to the Principles, Practices and Participants*, Thompson-Nelson, 5^e édition, 2008, p. 388.

³⁶⁰ Organisation mondiale de la santé, *Guide mondial des villes-amies des aînés*, Éditions de l'OMS, 2007, http://www.who.int/ageing/publications/Guide_mondial_des_villes_amies_des_aines.pdf.

Parmi les 33 villes participant au projet Villes-amies des aînés de l'OMS, quatre se trouvaient au Canada : Saanich, en Colombie-Britannique; Portage La Prairie, au Manitoba; Sherbrooke, au Québec; et Halifax, en Nouvelle-Écosse. En collaboration avec des villes de l'étranger, ces villes ont utilisé le guide de l'OMS pour cerner les principaux éléments nécessaires et s'assurer qu'elles appuient un sain vieillissement³⁶¹.

À l'échelle nationale, en collaboration avec l'Agence de la santé publique du Canada, le gouvernement fédéral appuie un programme appelé Collectivités-amies des aînés. Ce programme a pour but de faire en sorte que le milieu de vie des aînés soit un endroit meilleur, plus sain et plus sûr où ils peuvent vivre et s'épanouir. Il s'agit notamment de s'assurer que les modes de transport publics et privés sont accessibles, les rues et les immeubles sont sécuritaires et les aînés peuvent participer aux activités communautaires, culturelles, lucratives et bénévoles³⁶².

La sensibilisation à la violence à l'égard des aînés

D'après le ministère de la Justice du Canada, la police a recensé près de 7 900 personnes âgées ayant été victimes de crimes violents en 2009. Des crimes déclarés, 35 % ont été commis par des membres de la famille de la victime, 35 % par un ami ou une connaissance et 29 % par un inconnu. Le gouvernement fédéral a réagi aux préoccupations concernant la violence à l'égard des aînés (qui peut prendre la forme de mauvais traitements, de violence physique ou verbale ou de négligence). Dans le discours du Trône de juin 2011, le gouvernement a annoncé qu'il proposerait des peines plus sévères pour les individus qui s'en prennent aux aînés. Par la suite, le gouvernement fédéral a présenté un projet de loi visant à modifier le *Code criminel* afin que la violence à l'égard des aînés soit considérée comme une circonstance aggravante dans la détermination de la peine³⁶³. La mesure législative en question a reçu la sanction royale le 14 décembre 2012.

Le gouvernement fédéral a aussi lancé une campagne de sensibilisation à la violence contre les aînés coordonnée par la ministre d'État aux Aînés. Peter Cook a assuré que la campagne contre la maltraitance des personnes âgées « est une bonne campagne », mais il a prévenu que « si vous êtes une personne âgée isolée, vous n'êtes pas au courant des enjeux³⁶⁴ ». Les résultats du Recensement de 2011 indiquent que la plupart des aînés (92,1 %) âgés de 65 ans et plus vivaient dans des résidences privées, alors que 7,9 % vivaient dans des maisons de soins

³⁶¹ Agence de la santé publique du Canada, *Collectivités-amies des aînés*, <http://www.phac-aspc.gc.ca/seniors-aines/caa-afc-fra.php>. En 2007, le gouvernement fédéral a aussi participé à l'Initiative fédérale, provinciale et territoriale des collectivités rurales et éloignées amies des aînés, qui s'adressait à des collectivités de moins de 5 000 habitants.

³⁶² *Ibid.*

³⁶³ Ministère de la Justice du Canada, *Fiche d'information : Mesures législatives sur la violence à l'égard des aînés*, communiqué, 12 mars 2012, http://www.justice.gc.ca/fra/nouv-news/cp-nr/2012/doc_32716.html.

³⁶⁴ *Témoignages*, 8 mars 2012, Peter Cook.

infirmiers ou dans des résidences pour personnes âgées³⁶⁵. Ces données indiquent qu'il peut s'avérer difficile de transmettre aux personnes âgées indépendantes l'information sur les programmes dont elles auraient besoin. Le comité prend note de l'observation de M. Cook, et recommande :

RECOMMANDATION 31

Que dans le cadre de ses efforts en vue de sensibiliser les Canadiens à la violence à l'égard des aînés, le gouvernement du Canada s'efforce plus particulièrement d'atteindre les aînés qui vivent isolés ou de façon indépendante.

Le programme Nouveaux horizons pour les aînés

En 2004, le gouvernement fédéral a lancé le programme Nouveaux horizons pour les aînés, qui appuie les projets dirigés ou proposés par des aînés pour faire du bénévolat dans leur collectivité. Le Programme appuie des projets visant à améliorer les installations destinées aux aînés et à accroître la sensibilisation aux mauvais traitements envers les aînés³⁶⁶. Les organismes sans but lucratif, les coalitions communautaires, les administrations municipales, les conseils de bande et tribaux, et les établissements de recherche et d'enseignement, par exemple, peuvent demander du financement de projet. En 2012-2013, en se fondant sur les engagements pris dans le discours du Trône de 2011, Ressources humaines et Développement des compétences Canada a l'intention de se concentrer sur l'augmentation du financement versé dans le cadre du programme Nouveaux horizons pour les aînés. Le Programme continuera d'appuyer des projets visant la transmission des connaissances, de l'expérience et de l'expertise des aînés³⁶⁷. Par exemple, le gouvernement fédéral a remis 675 000 \$ à l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario pour créer et diffuser, aux infirmières et infirmiers de l'ensemble du Canada, un guide de pratiques exemplaires sur la sensibilisation aux mauvais traitements envers les aînés³⁶⁸.

³⁶⁵ Statistique Canada, « Recensement de la population de 2011 : Familles, ménages, état matrimonial, type de construction résidentielle, logements collectifs », *Le Quotidien*, 19 septembre 2012, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/120919/dq120919a-fra.pdf>.

³⁶⁶ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Programme Nouveaux horizons pour les aînés*, http://www.hrsdc.gc.ca/eng/community_partnerships/seniors/index.shtml.

³⁶⁷ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Rapport sur les plans et les priorités*, 2012-2013, p. 39, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2012-2013/inst/csd/csd-fra.pdf>.

³⁶⁸ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Le gouvernement du Canada souligne la Journée internationale de sensibilisation pour contrer les abus envers les personnes âgées avec l'annonce d'une importante contribution financière pour des projets de sensibilisation aux mauvais traitements envers les aînés*, 15 juin 2012, <http://news.gc.ca/web/article-fra.do?mthd=advSrch&crtr.page=1&nid=680619&crtr.lc1D=&crtr.aud1D=14>.

M. Cook a soutenu que, « parce que le système est axé sur les soins hospitaliers plutôt que sur les soins dans la collectivité, il arrive trop souvent que la santé des aînés se détériore inutilement³⁶⁹. »

M. Cook a fait des recommandations visant à lutter contre l'exclusion des aînés et les aider à maintenir une vie indépendante et autonome. Il a recommandé de réduire le financement accordé à l'institutionnalisation et de réaffecter ces fonds de manière à aider les aînés à rester chez eux. Comme l'a indiqué M. Cook, au Canada, « [l]es sommes versées aux hôpitaux et aux établissements devraient servir aux soins à domicile³⁷⁰ ». À la recommandation 19 de son rapport intitulé *Un changement transformateur s'impose : Un examen de l'Accord sur la santé de 2004*, le comité demande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux prennent des mesures pour intégrer les soins à domicile dans les systèmes de soins de santé. (Voir à l'annexe B.III.)

Dans son mémoire, M. Cook a demandé d'organiser des campagnes d'information publique et des campagnes de services publics afin de démontrer « qu'être un aîné, c'est un honneur et non un inconvénient³⁷¹ ». Comme d'autres témoins, M. Cook préconisait de décroiser la panoplie des programmes et services gouvernementaux aux aînés. Il a déclaré au comité :

Les programmes gouvernementaux sont tous cloisonnés si bien qu'il n'y a pas moyen de savoir ce que l'un offre par rapport à l'autre. C'est très difficile. Nous avons organisé des séances d'information dans mon entreprise pour tâcher de cerner les divers enjeux, mais nous sommes embrouillés. Si un programme ne vous convient pas, on nous dit d'attendre la semaine suivante, car on offrira notre programme, mais personne ne semble savoir qui y est admissible et c'est très difficile³⁷².

³⁶⁹ *Témoignages*, 7 mars 2012, Peter Cook.

³⁷⁰ *Ibid.*

³⁷¹ Seniors for Seniors, mémoire au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, 7 mars 2012.

³⁷² *Témoignages*, 7 mars 2012, Peter Cook.

CHAPITRE NEUF : LES MINORITÉS SEXUELLES

Les minorités sexuelles n'ont pas toujours été abordées dans les discussions sur le multiculturalisme ni, par le fait même, dans les définitions de la diversité culturelle. Jusqu'à récemment, leurs membres étaient considérés comme des parias sociaux. On ne parlait jamais de ces identités en bonne société. Il y a 40 ans à peine, c'est-à-dire avant 1969, les gais et les lesbiennes étaient considérés comme des criminels et des dégénérés sociaux au Canada.

*Kristopher Wells, chercheur, Institute for Sexual Minority Studies and Services,
Université de l'Alberta,
Témoignages, 17 février 2011*

INTRODUCTION

Les gais, lesbiennes, bisexuels et transsexuels se retrouvent dans toutes les catégories socioéconomiques, ethno- raciales, dans tous les groupes d'âge, chez les deux sexes, chez les personnes handicapées, dans toutes les religions, dans toutes les régions, à tous les niveaux d'instruction et dans toutes les catégories d'état civil³⁷³. Statistique Canada ne connaît pas le nombre exact de personnes dites GLBT, mais le ministère cherche à le quantifier en se livrant à une évaluation des données recueillies dans différentes enquêtes. En 2009, l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes (ESCC) devenait la première enquête de Statistique Canada à comporter une question sur l'orientation sexuelle. D'après l'ESCC, 1,1 % des Canadiens âgés de 18 à 59 ans se considéraient comme homosexuels et 0,9 % des Canadiens du même groupe d'âge se déclaraient bisexuels³⁷⁴. Dans le Recensement de 2011, on a compté le nombre de couples de même sexe (mariés et conjoints de fait) et constaté qu'il avait augmenté de 42,4 % depuis le recensement précédent (2006). Le nombre de couples de même sexe mariés a presque triplé après la première période de cinq ans qui a suivi la légalisation des mariages homosexuels au Canada³⁷⁵. Et comme on l'avait observé dans le Recensement de 2006, la plupart des couples de même sexe étaient concentrés à Toronto, Montréal et Vancouver.

Les enquêtes réalisées au cours de la dernière décennie ont permis d'obtenir des renseignements ciblés sur les caractéristiques socioéconomiques des personnes ayant déclaré être gaies, lesbiennes, bisexuelles ou transgenre (GLBT). Dans un article de 2008, les auteurs ont

³⁷³ Nick J. Mule *et al.* « Promoting LGBT Health and Well-Being Through Inclusive Policy Development », *International Journal for Equity in Health*, 2009, 8:18.

³⁷⁴ Statistique Canada, *La fertilité gaie... en chiffres*, article modifié, août 2010, http://www42.statcan.gc.ca/smr08/2011/smr08_158_2011-fra.htm.

³⁷⁵ Statistique Canada, « Portrait des familles et situation des particuliers dans les ménages au Canada : Familles, ménages et état matrimonial, Recensement de la population de 2011, catalogue n° 98-312-X2011001, <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/98-312-x/98-312-x2011001-fra.cfm>. En 2005 a été adopté le projet de loi C-38, *Loi sur le mariage civil*, faisant du Canada le troisième pays dans le monde à légaliser le mariage entre conjoints de même sexe (certaines provinces l'avaient déjà fait).

estimé que les homosexuels au Canada gagnent en moyenne plus que les hétérosexuels, soit 12 % de plus pour les gais et 15 % de plus pour les lesbiennes³⁷⁶. L'étude a établi que les bisexuels gagnent en moyenne de 15 à 30 % de moins que les hétérosexuels, ce qui donne à penser que l'identité bisexuelle, en particulier, s'accompagne peut-être d'une forme de dépossession sur un plan socioéconomique³⁷⁷. Des recherches indiquent que les jeunes appartenant à une minorité sexuelle sont plus susceptibles que les hétérosexuels de se retrouver sans abri et de vivre la vie de la rue, et qu'ils sont 1,5 à 1,7 fois plus à risque de commettre un suicide³⁷⁸.

La victimisation et la discrimination

Les données de la police qui alimentent la Déclaration uniforme de la criminalité indiquent que 159 crimes haineux au Canada auraient été motivés par l'orientation sexuelle en 2008, soit près du double qu'en 2007. Les crimes motivés par l'orientation sexuelle représentaient environ 16 % de tous les crimes haineux en 2008³⁷⁹. En plus de ces facteurs de risque relativement généraux, les jeunes appartenant à la minorité sexuelle sont confrontés à des risques particuliers comme le rejet par leur famille, l'intimidation ou les conflits à l'école³⁸⁰. D'après une enquête nationale de 2009 sur la sécurité dans les écoles, sur plus de 3 500 jeunes, 75 % ont entendu quotidiennement des remarques homophobes à l'école. En outre, six élèves GLBT sur 10 ont été victimes de harcèlement verbal au sujet de leur orientation sexuelle³⁸¹. D'après un rapport de Statistique Canada, toutes choses étant égales par ailleurs, le fait d'être gai, lesbienne ou bisexuel augmente considérablement les risques d'être victimes³⁸². Une étude réalisée en 2007 nous apprend que les adolescents GLBT sont plus exposés que leurs camarades hétérosexuels à des violences physiques et sexuelles, à du harcèlement à l'école ainsi qu'à de la discrimination au sein de la collectivité³⁸³.

³⁷⁶ Christopher Carpenter, « Sexual Orientation, Work and Income in Canada », *Revue canadienne d'économie*, vol. 41, n° 4, 2008, p. 1239.

³⁷⁷ Mule *et al.*, 2009.

³⁷⁸ Kristopher Wells, « Research Brief on Sexual Minority Youth Health, Wellness and Safety Concerns », *Institute for Sexual and Minority Studies*, p. 4, juillet 2009, <http://www.ismss.ualberta.ca/documents/people/kriswells/ResearchBriefonSexualMinorityYouthHealthWells2009.pdf>.

³⁷⁹ Statistique Canada, *La fierté gaie... en chiffres*.

³⁸⁰ Kristopher Wells, « No Place for Homophobia in Schools », *Edmonton Journal*, 18 octobre 2010.

³⁸¹ Catherine Taylor *et al.* « Youth Speak Up About Homophobia and Transphobia: The First National Climate Survey on Homophobia in Canadian Schools Phase One Report », *Egale Canada Human Rights Trust*, mars 2009, p. 4, <http://egale.ca/youth-and-safer-schools/national-survey/phase1/>.

³⁸² Les facteurs jugés constants par Statistique Canada sont : la jeunesse, le célibat, la condition d'étudiant, un faible revenu, vivre dans une région urbaine et participer à au moins 30 activités en soirée par mois. Diane L. Beauchamp, *L'orientation sexuelle et la victimisation*, 2004, 2008, Statistique Canada, n° 85F0033M au catalogue, p. 8, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85f0033m/85f0033m2008016-fra.pdf>.

³⁸³ Wells, 2009, p. 6.

Les garanties et les protections juridiques dont jouissent les GLBT

Les garanties et les protections juridiques dont jouissent les homosexuels et les lesbiennes au Canada ont été profondément modifiées avec l'entrée en vigueur des dispositions sur l'égalité de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*³⁸⁴. Bien que celles-ci n'énoncent pas l'orientation sexuelle au nombre des motifs de discrimination prohibés, les tribunaux ont décidé d'interpréter largement l'article 15 et de retenir des motifs « analogues », c'est-à-dire des caractéristiques personnelles autres que celles énumérées, en tant que motifs de discrimination contre des groupes ou des particuliers.

Les garanties juridiques consenties aux lesbiennes et aux homosexuels au Canada ont fait l'objet d'une intense activité judiciaire, politique et législative et, ces dernières années, un grand nombre de lois et de politiques sont venues appuyer les notions de diversité et d'inclusion³⁸⁵. En 2003, l'Ontario est devenue la première province au Canada à permettre le mariage entre personnes de même sexe. En 2005, le Canada était le quatrième pays, dans la foulée des Pays-Bas, de la Belgique et de l'Espagne, à légaliser les mariages homosexuels sur le territoire national. En ce qui concerne le milieu de travail, la *Charte* a été interprétée comme protégeant les employés contre toute pratique discriminatoire³⁸⁶. Par exemple, les employeurs offrant des régimes d'assurance-maladie qui étendent la couverture à un conjoint sont légalement tenus d'inclure les partenaires de même sexe. Dans la même veine, les couples homosexuels bénéficient des mêmes avantages que les couples hétérosexuels vivant en union libre pour ce qui est de la fiscalité, du Régime de pensions du Canada et de l'assurance-emploi.

L'inclusion sociale des minorités sexuelles : ce qu'il faut faire

M. Kristopher Wells a fait des suggestions concernant l'inclusion sociale des minorités sexuelles. Une caractéristique qui distingue les minorités sexuelles des autres minorités est que, comme l'a fait remarquer M. Wells, ce sont des minorités « invisibles », « c'est-à-dire qu'on peut difficilement reconnaître ses membres simplement en les regardant ou en parlant avec eux³⁸⁷ ». À cause de cette invisibilité, les minorités sexuelles sont souvent exclues des programmes et des lois visant résoudre les problèmes auxquels sont confrontés d'autres groupes minoritaires qui risquent l'exclusion. Il est donc essentiel, selon M. Wells, de les reconnaître « comme une minorité distincte au même titre que les minorités culturelles, linguistiques,

³⁸⁴ Afin d'obtenir plus d'informations au sujet de ces activités judiciaires, politiques et législatives à propos des droits de la communauté des GLBT au Canada, voir Mary C. Hurley, *Orientation sexuelle et garanties juridiques*, publication n° 08-49-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 24 février 2010, <http://lpintrabp.parl.gc.ca/lopimages2/prbpubs/bp1000/prb0849-f.asp>.

³⁸⁵ Christine Silva et Anika Warren, *Building LGBT Inclusive Workplaces: Engaging Organizations and Individuals in Change*, Catalyst, 2009, http://www.catalyst.org/system/files/Building_LGBT_Inclusive_Workplaces_Engaging_Organizations_and_Individuals_in_Change.pdf.

³⁸⁶ Voir, par exemple, Patrimoine canadien, *L'orientation sexuelle et les droits de la personne*, <http://www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp/canada/sxrnrt-fra.cfm>.

³⁸⁷ *Témoignages*, 17 février 2011, Kristopher Wells.

religieuses et ethniques³⁸⁸ ». Il recommandait de mettre l'accent sur leur inclusion et leur intégration dans l'ensemble des politiques et programmes fédéraux, provinciaux et municipaux en faveur des minorités³⁸⁹. « En somme, a déclaré M. Wells au comité, les gens doivent sentir qu'ils sont inclus dans le droit et la législation. » Il a ajouté que « [c]'est tout particulièrement le cas pour les transgenres et les transsexuels qui, selon la recherche, comptent parmi les groupes les plus marginalisés et vulnérables de notre société³⁹⁰. »

Les minorités sexuelles méritent la même reconnaissance, dans les politiques gouvernementales, et la même protection juridique que les autres minorités susceptibles d'être victimes d'exclusion. À la recommandation 11 du présent rapport, le comité demande l'instauration de mesures susceptibles d'accroître l'acceptation et la protection des minorités sexuelles. Par ailleurs, le comité recommande :

RECOMMANDATION 32

Que le gouvernement du Canada reconnaisse les minorités sexuelles comme des groupes distincts, au même titre que les minorités culturelles, linguistiques, religieuses et ethniques, dans tous les programmes et politiques fédéraux destinés à soutenir les minorités;

Que le gouvernement du Canada inclue dans les dispositions relatives aux crimes haineux du *Code criminel du Canada* l'identité et l'expression sexuelles, et que ces motifs de discrimination soient considérés comme des circonstances aggravantes à prendre en compte au moment de la détermination de la peine.

Enfin, MM. Wells et Bramadat ont insisté sur le besoin d'aller au-delà de la tolérance et de passer à l'étape de l'acceptation, de la reconnaissance et de célébration, pas simplement à l'égard des minorités sexuelles et religieuses, mais de tout le monde. M. Wells a fait remarquer que :

La tolérance est un concept courant, mais tout imprégné de domination. Tolérer quelqu'un, c'est endurer sa présence sans remettre en question ses propres valeurs ou croyances. C'est une forme superficielle d'inclusion. Pour devenir authentiquement inclusive, multiculturelle et pluraliste, notre société doit dépasser la tolérance pour accéder à l'acceptation, à l'appréciation et, espérons-le, à la célébration de la diversité et de la différence³⁹¹.

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ *Témoignages*, 17 février 2011, Kristopher Wells.

CHAPITRE DIX : RENDRE LES COLLECTIVITÉS PLUS SÛRES

[D]es collectivités inclusives sont le gage de la sûreté et de la sécurité sur le plan individuel aussi bien que communautaire. Elles permettent que nul ne se sente en danger chez lui ou lors de ses déplacements dans le quartier et la ville³⁹².

[L]orsqu'on cherche à rendre les espaces urbains plus sûrs et plus inclusifs pour les groupes les plus marginalisés de la population, on les rend plus sûrs pour l'ensemble de la population³⁹³.

INTRODUCTION

Au cours de la première réunion du comité sur l'inclusion sociale, un témoin a fait valoir que « l'inclusion c'est sentir qu'on fait partie des choses, cela sous-tend d'entretenir des rapports avec d'autres, de ne pas vivre en isolement³⁹⁴ ». L'inclusion sociale se produit dans une large mesure dans les espaces publics des collectivités canadiennes, à savoir les parcs, écoles, bibliothèques, centres de loisirs, transports en commun et dans les rues de nos villes. Si les Canadiens ne se sentent pas en sécurité dans ces espaces et d'autres encore, l'objectif d'inclusion sociale n'aura pas été entièrement atteint. Cela est d'autant plus vrai si l'on songe que ceux et celles qui sont les plus à risque d'exclusion – dont les personnes âgées, les femmes et les personnes handicapées – sont aussi parmi les plus vulnérables à la criminalité dans notre société.

Il existe donc un lien étroit entre l'inclusion et la cohésion sociales et la nécessité des citoyens de se sentir en sécurité dans leurs collectivités. La criminalité perturbe les liens entre les gens, les isole et met en danger la cohésion sociale.

LES TAUX DE CRIMINALITÉ AU CANADA

Chaque année depuis 1962, le Centre canadien de la statistique juridique (le Centre) de Statistique Canada publie des données sur la criminalité au Canada. Ces statistiques concernent l'ensemble du Canada; elles sont également ventilées par province/territoire et par régions métropolitaines de recensement (RMR). Les données se fondent sur les affaires criminelles « dont les services de police ont pris connaissance et dont ils ont établi le bien-fondé³⁹⁵ » et celles issues d'une enquête appelée Programme de déclaration uniforme de la criminalité (DUC).

³⁹² Une caractéristique d'une ville et d'une collectivité inclusive, choisie par les participants durant les 11 réunions organisées par la Fondation Laidlaw en 2002. Cité dans Peter Clutterbuck et Marvyn Novick, *Building Inclusive Communities: Cross Canada Perspectives and Strategies*, Fédération canadienne des municipalités et la Fondation Laidlaw, avril 2003, p. 7

http://cdhalton.ca/pdf/Clutterbuck_Novick_Paper_Inclusive_Communities.pdf. [traduction]

³⁹³ *Témoignages*, 8 mars 2012, Caroline Andrew.

³⁹⁴ *Témoignages*, 3 février 2011, Fran Klodawsky.

³⁹⁵ Mia Dauvergne et John Turner, *Statistiques sur les crimes déclarés par la police au Canada, 2009*, Juristat, Statistique Canada, été 2010, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2010002/article/11292-fra.htm>.

À compter de son rapport de 2008, le Centre a commencé à inclure des informations sur le nombre et la gravité des crimes signalés à la police.

En 2009, Statistique Canada signalait que les crimes déclarés à la police au Canada – en termes de volume et de gravité – avaient baissé³⁹⁶. Ces statistiques sont conformes à la tendance à la baisse du nombre de crimes déclarés. Statistique Canada a constaté que cette tendance s'est maintenue en 2010, le volume et la gravité des crimes ayant diminué respectivement de 5 % et 6 %, par rapport à 2009. Le volume des crimes s'établissait à son plus bas niveau depuis les années 1970, tandis que l'Indice de gravité de la criminalité n'avait jamais été aussi bas depuis 1998, première année pour laquelle il avait été calculé³⁹⁷. À nouveau, les mêmes tendances générales sont ressorties dans les statistiques de 2011 de Statistique Canada sur les crimes déclarés à la police. Ces données montrent que les crimes déclarés à la police en 2011 comprenaient 2 millions d'infractions au *Code criminel* en 2011, soit environ 110 000 infractions de moins qu'en 2010³⁹⁸.

Ces évaluations se fondent toutefois sur l'accumulation de données sur la criminalité à l'échelle nationale. Or, à l'échelle locale, les taux de criminalité ont augmenté dans certains cas. La criminalité se concentre dans certaines régions au lieu d'être répartie également partout au Canada³⁹⁹.

Statistique Canada recueille également des données sur la criminalité par le biais de son Enquête sociale générale sur la victimisation (ESG), qu'il mène tous les cinq ans; ces données sont autodéclarées parmi un échantillon représentatif de Canadiens âgés de 15 ans et plus. Il arrive régulièrement que l'ESG affiche des taux de criminalité plus élevés que ceux découlant du programme de la DUC, car tous les incidents ne sont pas signalés à la police. Ainsi, l'ESG de 2004 indiquait qu'environ un tiers (34 %) des incidents avaient été signalés à la police. Comme l'a rappelé au comité Heidi Illingworth, directrice générale du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, les statistiques sur les crimes déclarés à la police ne donnent qu'une image partielle des taux de criminalité au Canada. M^{me} Illingworth a déclaré que « [s]elon l'ESG de 2009, 69 % des victimes de crimes violents, 62 % des victimes de violence à la maison et 71 % des victimes de vol de biens personnels ne portent pas plainte⁴⁰⁰ ». Quel que soit le taux de criminalité, déclaré ou non, du point de vue de la victime (et de ses proches), tout acte criminel demeure un acte criminel de trop.

³⁹⁶ Mia Dauvergne et John Turner, 2010.

³⁹⁷ Shannon Brennan et Mia Dauvergne, « Statistiques sur les crimes déclarés par la police au Canada, 2010 », *Juristat*, 2011, Statistique Canada, n° 85-002-X au catalogue, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2011001/article/11523-fra.pdf>.

³⁹⁸ Shannon Brennan, « Statistiques sur les crimes déclarés par la police au Canada, 2011 », *Juristat*, 24 juillet 2012, p. 5, n° 85-002-X au catalogue, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2012001/article/11692-fra.pdf>.

³⁹⁹ *Témoignages*, 8 mars 2012, Daniel Sansfaçon.

⁴⁰⁰ *Témoignages*, 8 mars 2012, Heidi Illingworth; aussi : Samuel Perreault et Shannon Brennan, « La victimisation criminelle au Canada, 2009 », *Juristat*, été 2010, Statistique Canada, p. 4, n° 85-002-X au catalogue, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2010002/article/11340-fra.htm>.

Le risque d'être victime d'un crime n'est pas très élevé, mais il y a d'importants segments de notre société pour qui la crainte de la criminalité est une dimension très rationnelle de leur vie quotidienne, ce qui nuit à leur impression de bien-être et à leur impression que leur collectivité est utile.

*Professeur Ross Hastings, département de criminologie, Université d'Ottawa,
Témoignages, 14 mars 2012*

La plupart des Canadiens se sentent en sécurité dans leurs collectivités. En 2009, Statistique Canada a révélé que 93 % des Canadiens âgés de 15 ans et plus vivant dans les provinces canadiennes étaient satisfaits de leur sécurité personnelle relativement au crime⁴⁰¹. Plus de huit Canadiens sur 10 ont dit ne se sentir pas du tout inquiets lorsqu'ils étaient seuls chez eux le soir (83 %), et 90 % ont dit éprouver un sentiment de sécurité lorsqu'ils marchaient seuls dans leur quartier la nuit tombée⁴⁰².

Les chiffres ont montré que les hommes étaient plus susceptibles que les femmes de déclarer des niveaux de satisfaction plus élevés à l'égard de la sécurité. Ainsi, 90 % des hommes ont dit ne pas se sentir inquiets lorsqu'ils se trouvaient seuls chez eux, comparativement à 76 % des femmes. Plus de sept hommes sur 10 (73 %) ont dit ne pas être inquiets du tout lorsqu'ils utilisaient les transports en commun, comparativement à un peu plus de quatre femmes sur 10 (42 %).

Les Canadiens se sentent moins en sécurité lorsqu'ils utilisent des transports en commun, avec moins de 6 Canadiens sur 10 (58 %) affirmant qu'ils n'étaient pas du tout inquiets lorsqu'ils attendaient ou utilisaient les transports en commun la nuit⁴⁰³. Plus de neuf hommes sur 10 et plus de huit femmes sur 10 ont déclaré se sentir très ou plutôt en sécurité lorsqu'ils marchaient seuls dans leur quartier la nuit tombée.

Les Canadiens résidant dans l'Ouest canadien ont tendance à afficher des taux de satisfaction plus faibles, ce qui reflète peut-être les taux de criminalité et de victimisation plus élevés dans les provinces de l'Ouest. On constate également des variations à l'échelon municipal. Alors que la plupart des Canadiens vivant dans les régions métropolitaines de recensement – les centres urbains – ont exprimé leur satisfaction à l'égard de leur sécurité personnelle face à la criminalité, les trois RMR signalant le taux le plus faible de satisfaction étaient situées dans l'Ouest du Canada (Vancouver, Winnipeg et Calgary).

⁴⁰¹ Shannon Brennan, « Les perceptions des Canadiens à l'égard de la sécurité personnelle et de la criminalité, 2009 », *Juristat*, Statistique Canada, décembre 2011, n° 85-002-X au catalogue, p. 5, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2011001/article/11577-fra.pdf>.

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 8.

Les résultats de l'enquête de 2009 de Statistique Canada ont été repris dans une enquête menée par Environics Research Group en 2011⁴⁰⁴. Cette enquête a révélé que moins de la moitié (46 %) des Canadiens croyaient que les taux de criminalité sont à la hausse (baisse de 6 points de pourcentage depuis 2010), tandis que la même proportion (46 %) estimaient que la criminalité était en baisse, cette tendance étant surtout marquée en Ontario, Saskatchewan et Alberta. Les inquiétudes à l'égard de la hausse des taux de criminalité étaient plus répandues parmi les Canadiens résidant dans le Canada atlantique et au Manitoba. Les incidents de victimisation déclarés étaient légèrement plus élevés que la moyenne nationale en Saskatchewan (13 %) et en Colombie-Britannique (9 %) et parmi les personnes âgées de 18 à 29 ans (11 %). Parmi les personnes qui ont déclaré avoir été victimes d'un crime, un peu plus de sept personnes sur 10 (72 %) ont précisé qu'elles avaient signalé l'incident à la police.

Un grand nombre de Canadiens pensent toutefois que les taux de criminalité ne diminuent pas et n'augmentent pas non plus dans leurs collectivités; ils ont plutôt l'impression que les taux de criminalité ne bougent pas. Comme l'a affirmé Mme Julie McAuley, directrice du Centre canadien de la statistique juridique, « 62 % des Canadiens ont déclaré, lorsqu'on leur a posé la question en 2009, dans le cadre de l'Enquête sociale générale, qu'à leur avis, la criminalité dans leur quartier était restée stable⁴⁰⁵ ».

LA CRIMINALITÉ ET LES CANADIENS VULNÉRABLES À L'EXCLUSION

L'exclusion sociale peut aussi être reliée à un risque accru de victimisation. Des études ont fait valoir que les jeunes qui vivent dans la rue, par exemple, risquent d'être victimes de crimes en raison de leur exclusion sociale résultant de leur accès limité au logement, à l'emploi et aux espaces publics.

*Daniel Sansfaçon, directeur, Politiques, recherche et évaluation,
Centre national de prévention du crime, Sécurité publique Canada,
Témoignages, 8 mars 2012*

⁴⁰⁴ Environics Research Group Canada, « Focus Canada, 2011 – Highlights Report on Crime and Justice », *News & Insights*, 27 janvier 2012, http://www.environics.ca/news-and-insights?news_id=116. Environics précise que les résultats de l'enquête ont une marge d'exactitude de +/- 2,5 points de pourcentage, 19 fois sur 20.

⁴⁰⁵ *Témoignages*, 8 mars 2012, Julie McCauley.

On le [le lien entre le désavantage social et les taux de criminalité] constate dans les quartiers où il y a des indicateurs de désavantage social, de rupture des familles, où il y a de nombreux jeunes hommes célibataires et des situations transitoires [...] [L]es Autochtones sont présents de façon disproportionnée dans ces groupes, tout comme les malades mentaux.

*Irvin Waller, professeur titulaire, département de criminologie,
Université d'Ottawa,
Témoignages, 14 mars 2012*

Beaucoup de ceux qui sont les plus exposés à l'exclusion sociale risquent aussi le plus d'être victimes d'actes criminels. Les Canadiens déjà marginalisés le deviennent encore plus et le restent à cause de la criminalité à leur endroit. En particulier, les Autochtones, les femmes, les minorités visibles (qui comprennent notamment des immigrants), les minorités sexuelles et les minorités religieuses sont souvent la cible d'actes criminels, y compris de crimes haineux. En outre, comme l'a fait observer Heidi Illingworth, les victimes de la criminalité (qu'ils appartiennent ou non à un groupe vulnérable) deviennent trop souvent exclues socialement⁴⁰⁶.

Beaucoup de nos clients sont socialement isolés en raison de leur victimisation. Leurs amis et leurs familles ne comprennent pas le traumatisme qu'ils ont subi et s'attendent à les voir retrouver leur équilibre et reprendre le cours de leur vie rapidement.

*Heidi Illingworth, directrice générale,
Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes,
Témoignages, 8 mars 2012*

Dans le cas des membres des communautés qui risquent déjà l'exclusion, devenir la victime d'un acte criminel peut donc mener à une double exclusion.

Les autochtones vivant en milieu urbain

Les Autochtones sont davantage susceptibles que les non Autochtones d'être victimes d'actes criminels. Par exemple, à l'échelle provinciale, en 2009, 37 % des Autochtones – soit 322 000 personnes – ont signalé avoir été victimes d'actes criminels par opposition à 26 % de la population non autochtone⁴⁰⁷. Toujours en 2004, les Autochtones étaient trois fois plus

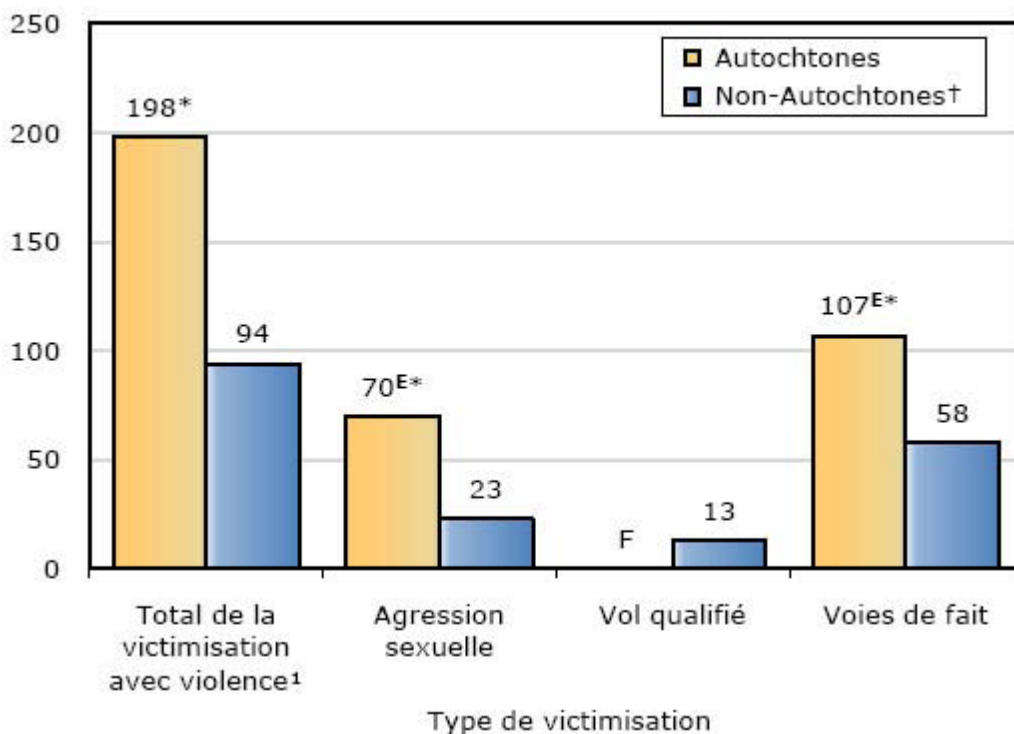
⁴⁰⁶ *Témoignages*, 8 mars 2012, Heidi Illingworth.

⁴⁰⁷ Samuel Perreault, « La victimisation avec violence chez les Autochtones dans les provinces canadiennes, 2009 », *Juristat*, Statistique Canada, 11 mars 2011, n° 85-002-X au catalogue, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2011001/article/11415-fra.pdf>.

susceptibles d'avoir été victimes d'une agression sexuelle, de vol qualifié ou de voies de fait (319 incidents contre 101 par 1 000 habitants)⁴⁰⁸.

Graphique 6 : Victimisation avec violence non conjugale autodéclarée, les 10 provinces canadiennes, 2009

taux pour 1 000 habitants âgés de 15 ans et plus



† Catégorie de référence. * indique une différence significative par rapport à la catégorie de référence ($p < 0,05$) F trop peu fiable pour être publié. 1. Inclut le vol qualifié et exclut les incidents d'agression sexuelle et de voie de fait entre conjoints. Inclut les incidents qui ont été commis au cours des 12 mois précédant l'enquête.

Source : Statistique Canada, *Enquête sociale générale de 2009*, cité dans Samuel Perreault, 2011, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2011001/article/11415-fra.pdf>.

Malgré la surreprésentation des Autochtones parmi les victimes de la criminalité, la majorité (89 %) sont satisfaits de leur sécurité personnelle et Autochtones et non-Autochtones partagent des perceptions semblables au sujet de la criminalité⁴⁰⁹. Or, bien qu'ils se sentent en sécurité dans leurs collectivités, les Autochtones sont plus susceptibles que les non-Autochtones de déclarer avoir pris certaines mesures pour se protéger de la criminalité. Par exemple, 43 % ont

⁴⁰⁸ Cité dans Institut Environics, *Urban Aboriginal Peoples Study*, p. 96.

⁴⁰⁹ Perreault, 2011.

affirmé avoir modifié leurs habitudes quotidiennes et/ou leurs activités, ou avoir évité certaines personnes ou certains lieux pour se protéger contre la criminalité⁴¹⁰.

Alors que la plupart des Autochtones résidant en milieu urbain qui ont eu affaire au système de justice pénale estiment avoir été traités équitablement, ils se méfient du système proprement dit. Des enquêtes ont révélé que, parmi les Autochtones résidant en milieu urbain ayant eu affaire au système de justice pénale pour une question grave (soit en qualité de victime, de témoin, de détenu ou d'inculpé), près de six sur 10 estiment avoir été traités équitablement⁴¹¹. Or, en dépit de ce sentiment, la majorité des répondants ont affirmé qu'ils n'avaient que peu de confiance dans le système de justice pénale et qu'ils étaient en faveur de la création d'un système distinct pour les Autochtones⁴¹². Plus d'un répondant sur deux n'avait que peu (33 %) ou aucune (22 %) confiance dans le système de justice pénale⁴¹³.

Les femmes

Il est incontestable que la peur de la violence est plus forte chez les femmes [...] Cette peur provoque des changements de comportement qui empêchent les femmes de participer à certains aspects de la vie urbaine. Ce dont il est question ici, ce n'est pas du taux de criminalité, mais du mode de comportement. À cause de cela, les femmes hésitent à sortir le soir et elles restreignent leurs activités.

*Caroline Andrew, directrice,
Centre d'études en gouvernance, Université d'Ottawa,
Témoignages, 15 février 2012*

Un témoin n'a pas manqué de faire constater au comité que « le sentiment de sécurité dans le quartier est une préoccupation beaucoup plus grande et présente chez les femmes que chez leurs pairs masculins ». Ce témoignage reflète des données probantes qui montrent que les femmes sont surreprésentées parmi les victimes de certains types de crimes⁴¹⁴. Les femmes sont particulièrement vulnérables au harcèlement criminel, c'est-à-dire le fait de suivre une personne ou de communiquer avec elle de façon répétée de manière à lui faire craindre pour sa sécurité⁴¹⁵.

La plupart (69 %) des victimes de harcèlement criminel ont été harcelées dans leur propre logis ou dans une autre résidence. Une autre proportion de 11 % des affaires de harcèlement criminel a eu lieu dans un espace public extérieur, comme dans la rue, sur la route ou l'autoroute ou dans un parc de stationnement, et 4 % des affaires se sont produites à l'école ou à l'université.

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ Institut Environics, *Urban Aboriginal Peoples Study – Main Report*, p. 98.

⁴¹² *Ibid.*, p. 99-100.

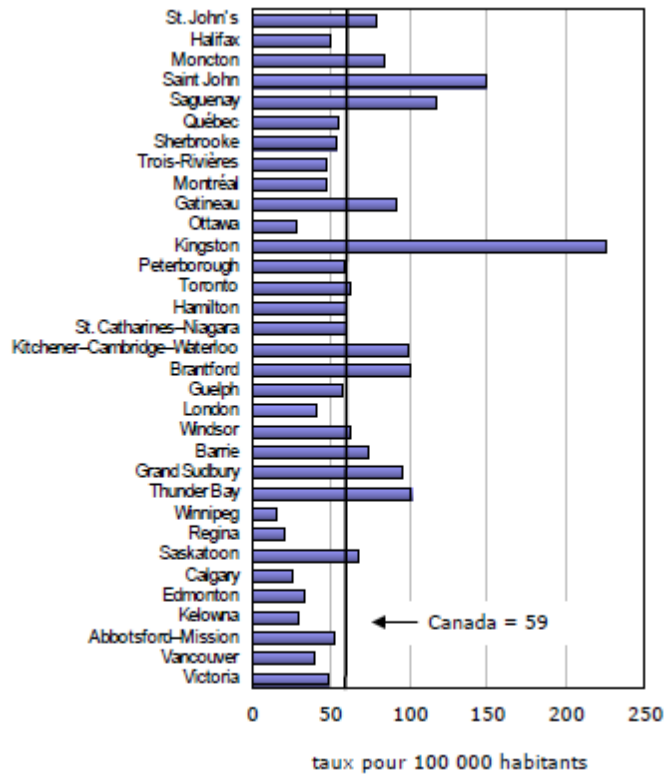
⁴¹³ *Ibid.*, p. 99.

⁴¹⁴ *Témoignages*, 2 février 2011, Fran Klodawsky.

⁴¹⁵ Shelly Milligan, 2011, p. 1.

La proportion restante de 16 % des affaires est survenue dans des espaces commerciaux ou institutionnels, des installations du transport public et d'autres immeubles publics ou non⁴¹⁶.

Graphique 7 : Harcèlement criminel, selon la région métropolitaine de recensement, 2009



Note : Les taux sont calculés pour 100 000 habitants.

Source : Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, Programme de déclaration uniforme de la criminalité, cité par Milligan, 2011, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-005-x/2011001/article/11407-fra.htm>.

Les statistiques pourraient bien sous-représenter le nombre réel de femmes qui sont les victimes de l'activité criminelle. Irvin Waller, professeur au département de criminologie de l'Université d'Ottawa et président de l'Organisation internationale pour l'aide aux victimes, a indiqué que « [p]lus de 90 % des femmes victimes d'agressions sexuelles au Canada ne font pas de rapport à la police⁴¹⁷. »

Étant donné que les femmes ont le droit de se sentir en sécurité dans leur communauté, où qu'elles vivent, il faut mettre l'accent sur les efforts destinés à les protéger contre les agressions, quelles qu'elles soient. Par conséquent, le comité recommande :

⁴¹⁶ *Ibid.*, p. 4, 6.

⁴¹⁷ *Témoignages*, 15 mars 2012, Irvin Waller.

RECOMMANDATION 33

Que le gouvernement du Canada soutienne les programmes de sensibilisation et d'éducation visant à prévenir les agressions et le harcèlement sexuels, y compris la cyberintimidation.

Les minorités sexuelles

Selon le dernier rapport du Centre canadien de la statistique juridique (2008), les lesbiennes, les gais et les bisexuels comptent parmi les groupes les plus souvent victimes de crimes motivés par la haine et les préjugés. Les crimes de haine motivés par l'orientation sexuelle sont les plus violents de tous les crimes rapportés. Il importe aussi de noter qu'environ 1 crime de haine sur 10 seulement est déclaré à la police.

*Kristopher Wells, chercheur, Institute for Sexual Minority Studies and Services,
Université de l'Alberta,
Témoignages, 17 février 2011*

La violence dirigée contre les membres des minorités sexuelles est un sujet de préoccupation de longue date au Canada. En 2008, une étude de Statistique Canada a permis de constater que les lesbiennes et les gais étaient deux fois plus susceptibles d'être victimes de violence, y compris d'agression sexuelle et de voies de fait par opposition aux personnes hétérosexuelles et que les personnes bisexuelles étaient quatre fois plus susceptibles d'être victimisées⁴¹⁸. L'enquête a également révélé que :

- Les gais, les lesbiennes et les bisexuels ont exprimé des degrés de satisfaction plus faibles face au rendement de la police que les hétérosexuels. Par exemple, les gais et lesbiennes ainsi que les bisexuels étaient proportionnellement moins nombreux que les hétérosexuels à estimer que la police faisait un bon travail lorsqu'il s'agissait de traiter les personnes équitablement (42 % des gais et lesbiennes et 47 % des bisexuels par rapport à 60 % des hétérosexuels).
- Les données révèlent que la proportion des gais, lesbiennes et bisexuels qui estimaient avoir été victimes de discrimination était trois fois supérieure à celle des hétérosexuels. De plus, 78 % des gais et lesbiennes qui avaient fait l'objet de discrimination attribuaient ces incidents à leur orientation sexuelle, comparativement à 29 % des bisexuels et 2 % des hétérosexuels.

Selon les données policières issues de la Déclaration uniforme de la criminalité, les crimes haineux motivés par l'orientation sexuelle au Canada en 2009 avaient augmenté de 18 % par rapport à 2008. Les crimes motivés par l'orientation sexuelle représentaient environ 13 % de tous

⁴¹⁸ Beauchamp, 2008, p. 8.

les crimes haineux déclarés en 2009. Cette année-là, 74 % des crimes haineux motivés par l'orientation sexuelle étaient de nature violente⁴¹⁹.

Lorsqu'on leur a demandé si la police faisait un bon travail pour informer le public sur la prévention du crime, 42 % des gais et lesbiennes et 38 % des bisexuels ont répondu par l'affirmative, contre 51 % des hétérosexuels. De plus, 58 % des gais et des lesbiennes et 52 % des bisexuels étaient d'avis que la police avait une attitude ouverte, comparativement à 66 % des hétérosexuels. Peu importe l'orientation sexuelle, on n'a observé aucune différence en ce qui a trait aux perceptions qu'avaient les Canadiens du rendement des tribunaux de juridiction criminelle et du système carcéral⁴²⁰.

Les immigrants et les minorités visibles

Les membres de minorités qui viennent de pays déchirés par la guerre et sans loi ont de la difficulté à entrer en relation avec les policiers.

*Kristopher Wells, chercheur,
Institute for Sexual Minority Studies and Services, Université de l'Alberta,
Témoignages, 17 février 2011*

Les données de Statistique Canada pour 2004 montrent que les membres de minorités visibles ont enregistré un taux de victimisation avec violence semblable à celui de Canadiens n'appartenant pas à une minorité visible et que les personnes plus âgées parmi les minorités visibles (25 ans et plus) ont affiché des taux de victimisation plus faibles que leurs homologues ne faisant pas partie d'une minorité visible⁴²¹. Cependant, les minorités visibles sont plus susceptibles de se sentir moins en sécurité dans les lieux publics et moins bien servies par les forces de l'ordre. Statistique Canada signale que :

- Environ 47 % des femmes et 39 % des hommes appartenant à une minorité visible ont affirmé qu'ils utiliseraient davantage le transport en commun seuls le soir s'ils se sentaient plus en sécurité, comparativement à 29 % des femmes et à 22 % des hommes n'appartenant pas à une minorité visible.
- Les membres de minorités visibles étaient moins susceptibles que les autres de déclarer que la police fait un bon travail lorsqu'il est question d'évaluer des tâches portant sur la disponibilité et l'attitude des policiers, telles que le fait d'avoir une attitude ouverte, d'informer le public sur la prévention de la criminalité et de traiter les personnes équitablement.

⁴¹⁹ Statistique Canada, « La fierté gaie... en chiffres ».

⁴²⁰ Beauchamp, 2008.

⁴²¹ Perreault, 2011.

- Les membres de minorités visibles étaient plus nombreux que les autres à estimer que le flânage, les gens qui dorment dans la rue, le harcèlement ou les attaques motivées par l'intolérance raciale ainsi que la prostitution posaient un problème dans leur quartier.
- La proportion de membres de minorités visibles qui estimaient avoir subi de la discrimination était deux fois plus élevée que celle des personnes n'appartenant pas à une minorité visible. Dans l'ensemble, 81 % des membres de minorités visibles qui jugeaient avoir fait l'objet de discrimination croyaient que leur race ou leur origine ethnique en était la raison⁴²².

Les Canadiens handicapés

[L]a violence envers les personnes avec déficiences [...] semble être un problème plutôt pour les personnes qui ont des déficiences assez graves, et qui se sentent vulnérables dans la société [...] Pour les femmes particulièrement, il y a eu des cas déclarés où elles se sentaient vulnérables [...] [D]ans certaines grandes villes, les personnes avec déficiences se sentent vulnérables et font l'objet d'attaques.

*Tony Dolan, président,
Conseil des Canadiens avec déficiences,
Témoignages, 7 mars 2012*

Tel qu'indiqué précédemment, l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités (EPLA) menée par Statistique Canada en 2006 a révélé que plus de 4,4 millions de Canadiens, soit 14 % de la population totale, avaient au moins un empêchement physique ou mental qui les limitait dans leurs activités quotidiennes⁴²³. Eu égard au vieillissement de la population, ce nombre ne fera qu'augmenter selon toute attente. À l'aide des données recueillies par l'Enquête sociale générale (ESG) de 2004 sur la victimisation, le Centre canadien de la statistique juridique à Statistique Canada a signalé en 2009 qu'en 2004 :

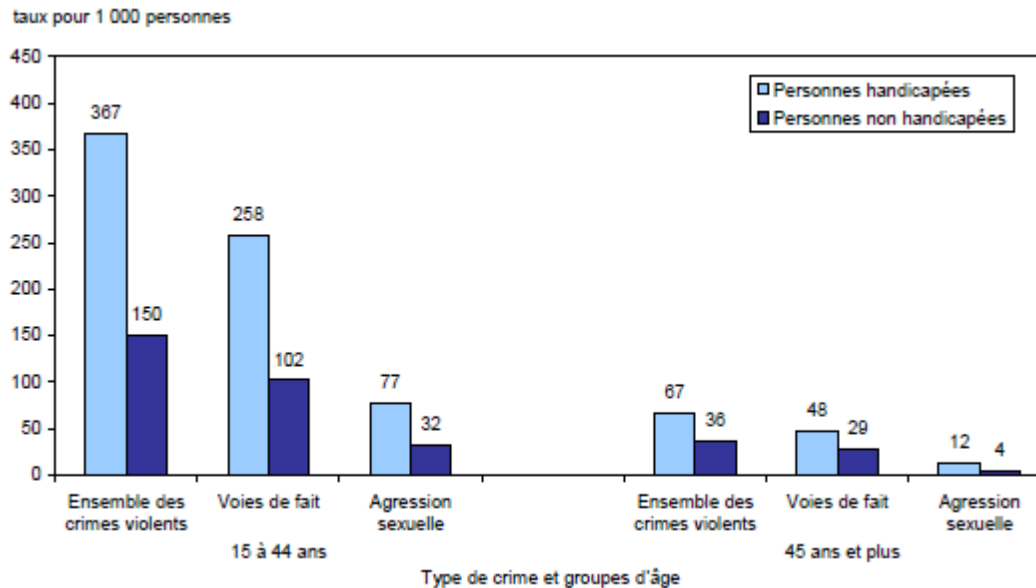
- Le taux de victimisation criminelle, y compris l'agression sexuelle, le vol qualifié et les voies de fait était deux fois plus élevé pour les personnes ayant des limitations que pour celles qui n'en avaient pas (147 contre 101 incidents par 1 000 personnes).
- Les personnes ayant un trouble mental ou comportemental ont enregistré un taux de victimisation personnelle, ce qui inclut les crimes violents et les vols de biens

⁴²² *Ibid.*, p. 6.

⁴²³ Statistique Canada, « Enquête sur la participation et les limitations d'activités », *Le Quotidien*, 2007.

personnels, quatre fois plus élevé que celui des personnes n'ayant pas de trouble mental⁴²⁴.

Graphique 8 : Taux de victimisation, selon la situation vis-à-vis de l'incapacité, 2004



Notes : Les taux comprennent les crimes commis entre conjoints. Pour chacune des catégories d'âge, la différence entre les personnes handicapées et les personnes non handicapées est statistiquement significative.

Source : Perreault, 2009, p. 8.

Les Canadiens handicapés peuvent se sentir moins sûrs que ceux qui ne le sont pas en raison de leur vulnérabilité physique ou mentale, et connaître des taux plus élevés de victimisation criminelle. L'ESG a effectivement révélé qu'en 2004, 25 % des personnes ayant une limitation d'activité ont affirmé qu'elles ne se sentent pas en sécurité lorsqu'elles marchent seules le soir dans leur quartier par opposition à 14 % des personnes sans limitation. Les personnes handicapées étaient aussi plus susceptibles d'avoir peur lorsqu'elles sont seules à la maison une fois la nuit tombée (26 % par rapport à 19 % des Canadiens non handicapés) ou encore de demeurer à la maison le soir parce qu'elles ont trop peur d'aller seules à l'extérieur (37 % par rapport à 29 %)⁴²⁵.

⁴²⁴ Samuel Perreault, *Victimisation criminelle et santé : Un profil de la victimisation chez les personnes ayant une limitation d'activité ou un autre problème de santé*, Centre canadien de la statistique juridique, Série de profils, Statistique Canada, mai 2009, n° 85F0033M au catalogue, N° 21, p. 6, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85f0033m/85f0033m2009021-fra.pdf>.

⁴²⁵ *Ibid.*, p. 13.

Lorsqu'elles sont victimes d'un crime et font appel à la police, les personnes ayant une limitation d'activité sont plus susceptibles d'être insatisfaites de l'intervention policière⁴²⁶. Les personnes ayant une limitation d'activité font d'ailleurs une évaluation peu favorable du système de justice pénale. Ainsi, 46 % d'entre elles (par opposition à 35 % parmi les Canadiens non handicapés) considéraient que les tribunaux criminels canadiens font du mauvais travail pour ce qui est de rendre justice rapidement.

LA CRIMINALITÉ ET SES VICTIMES

La criminalité, ou la peur de la criminalité, fait obstacle à une participation plus importante dans la communauté, autrement dit à l'inclusion, surtout pour les personnes qui risquent l'exclusion comme les aînés, les Canadiens handicapés, les immigrants, les minorités visibles et les femmes.

*Chef Dale McFee, président,
Association canadienne des chefs de police,
Témoignages, 8 mars 2012*

La criminalité, que ce soit contre les biens ou les personnes ou contre l'ordre public (ce que l'on appelle les crimes « sans victime » telles que la consommation de drogues illicites ou la prostitution) entraîne des coûts importants pour les citoyens et leurs collectivités. Au Canada, on estime que sur les 70 milliards de dollars que la criminalité aurait coûté en 2003, la majorité de ces coûts, soit 47 milliards de dollars ou 67 % du montant total, a été supportée par les victimes⁴²⁷. Ces coûts ont augmenté. Dans son témoignage, Heidi Illingworth a insisté sur le fait que le coût de la criminalité est assumé par les victimes :

Selon les études effectuées par le ministère de la Justice, le coût de la criminalité au Canada se serait élevé à 99,6 milliards de dollars, en 2008 dont 68,2 milliards, soit 68 %, ont été assumés par les victimes. Le coût pour les victimes recouvre les pertes tangibles représentées par les biens endommagés ou volés, la perte de revenu et de productivité et les services de soins médicaux ainsi que les coûts intangibles comme la douleur, la souffrance et la perte de vie⁴²⁸.

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels, *Rapport annuel, avril 2007 – mars 2008*, p. 6, <http://www.victimesdabord.gc.ca/pdf/ra0708-ar0708.pdf>.

⁴²⁸ *Témoignages*, 8 mars 2012, Heidi Illingworth, p. 84.

Le soutien du gouvernement aux victimes

Les paliers supérieurs de gouvernement ont reconnu qu'il fallait accorder davantage d'attention aux préoccupations des victimes. En 1988, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont convenu de la Déclaration canadienne des principes fondamentaux de justice pour les victimes de la criminalité, qui a été mise à jour en 2003⁴²⁹. Depuis, le gouvernement fédéral a pris plusieurs mesures relatives aux victimes de la criminalité.

En 2007, le gouvernement a créé le Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels⁴³⁰, en lui confiant le mandat de promouvoir et de faciliter l'accès aux programmes et services fédéraux destinés aux victimes de la criminalité et de sensibiliser le personnel de la justice pénale et les décideurs aux besoins et aux préoccupations des victimes. L'ombudsman relève directement du ministre de la Justice. Le ministère de la Justice a également créé un Centre de la politique concernant les victimes, qui a pour mandat de renforcer la voix des victimes d'actes criminels dans le système de justice pénale par les moyens suivants :

- en aidant les victimes et leur famille à comprendre leur rôle au sein du système de justice pénale et à connaître les lois, les services et l'aide mis à leur disposition pour leur fournir du soutien;
- en veillant à ce que l'on tienne compte du point de vue des victimes au moment d'élaborer les lois et les politiques fédérales qui les concernent;
- en sensibilisant davantage le public au Canada et à l'étranger à propos des besoins des victimes d'actes criminels et des approches efficaces pour répondre à ces besoins⁴³¹.

Dernièrement, le gouvernement du Canada a présenté des modifications au *Code canadien du travail* et à la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de venir en aide aux parents d'enfants décédés ou disparus et dont le décès ou la disparition résultent probablement de la perpétration d'un crime⁴³².

⁴²⁹ Ministère de la Justice, *L'Énoncé canadien des principes fondamentaux de justice pour les victimes d'actes criminels*, <http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jp-cj/victim/guide/secn..>

⁴³⁰ Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels, <http://www.victimessdabord.gc.ca/>.

⁴³¹ Ministère de la Justice, Centre de la politique concernant les victimes, <http://www.justice.gc.ca/fra/jp-cj/victimes-victims/>.

⁴³² Projet de loi C-44, Loi modifiant le Code canadien du travail et la Loi sur l'assurance-emploi et modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et le Règlement de l'impôt sur le revenu en conséquence. La loi a reçu la sanction royale le 14 décembre 2012, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&DocId=5942516&Language=F>.

Les services de police canadiens : Recrutement et maintien en poste de groupes qui risquent l'exclusion

[M]algré les efforts concertés visant à accroître la diversité au sein des services de police au Canada, la représentation des femmes, des membres des minorités visibles et des autres groupes ethniques ainsi que des Autochtones demeure nettement inférieure dans les rangs des forces policières à leur représentation dans les collectivités où celles-ci assurent le maintien de l'ordre⁴³³.

[U]ne bonne part des gens ne voient pas comment la police résoudrait leurs problèmes. S'y ajoutent les jeunes Autochtones, les jeunes Noirs ou les jeunes Asiatiques de certains quartiers, qui ont peu de raisons de croire qu'il faut s'adresser à la police pour avoir une solution; ils se débrouillent tout seuls⁴³⁴.

Les stratégies de recrutement de la police doivent renseigner, attirer et retenir les meilleurs candidats tout en étant représentatives de la population eu égard le sexe et la culture⁴³⁵.

Tel qu'indiqué ci-dessus, de nombreux Canadiens qui risquent le plus l'exclusion sociale n'ont pas confiance dans les services de police locaux ni dans le système de justice pénale. Conséquence possible, un nombre important d'actes criminels perpétrés au Canada ne sont pas déclarés à la police. Lorsque des actes criminels ne sont pas déclarés, non seulement le crime n'est-il pas résolu, mais il devient plus difficile d'affecter les ressources vers les domaines où elles sont le plus nécessaires. Ces difficultés peuvent être atténuées en partie en prenant des mesures pour que les forces policières au Canada ressemblent davantage aux communautés qu'elles servent.

Dans son témoignage devant le comité, le professeur Waller a déclaré que « la proportion des sexes au sein des services de police a une influence sur la décision des femmes de faire rapport ou pas. Si vous comptez beaucoup d'agentes de police, vous avez plus de chance d'avoir des rapports⁴³⁶ ». Dans son étude sur les ressources policières au Canada en 2011, Statistique Canada indiquait que, partout au Canada, le nombre de policières a continué d'augmenter. On dénombrait 285 policières de plus en 2011 qu'en 2010, et la tendance ne cesse de s'infléchir à la hausse. Ainsi, en 2001, les femmes représentaient 14 % de tous les policiers au Canada; en 2011,

⁴³³ Commission du droit du Canada, 2006, cité dans Geoffrey Li, « Services de sécurité privés et services de police publics », *Juristat*, décembre 2008, Statistique Canada, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2008010/article/10730-fra.htm>.

⁴³⁴ *Témoignages*, 15 mars 2012, Ross Hastings.

⁴³⁵ Conseil sectoriel de la police, « Recrutement et rétention », *Centre des pratiques RH*, http://www.policecouncil.ca/french/hr_f.html.

⁴³⁶ *Témoignages*, 15 mars 2012, Irvin Waller.

cette proportion était passée à 20 %⁴³⁷. Bien que ces progrès soient les bienvenus, les femmes dans les services de police sont énormément sous-représentées par rapport au nombre de femmes dans la population canadienne. En 2011, selon Statistique Canada, les femmes et les filles représentaient un peu plus de la moitié – 50,4 % – de la population totale⁴³⁸.

En 2006, Statistique Canada indiquait que la proportion des membres des minorités visibles dans les services policiers canadiens ne cessait d'augmenter, passant de 3 % en 1996, à 4 % en 2001, et à 6 % en 2006⁴³⁹. Toutefois, les minorités visibles représentaient environ 16 % de la population en 2006 et leur nombre devrait continuer d'augmenter, la plupart choisissant de vivre dans l'une des plus grandes villes du Canada. Les services policiers municipaux multiplient donc les efforts afin de recruter des membres des minorités visibles dans leurs rangs⁴⁴⁰.

Les forces de police canadiennes s'efforcent activement d'aller vers les communautés qui sont les plus vulnérables à la criminalité. Dans le cadre de ces efforts, les forces policières insistent sur le recrutement et le maintien en poste de femmes et de membres des communautés minoritaires, ce qui les aide à devenir plus représentatives des communautés qu'elles servent.

Le comité souhaite encourager ces efforts, convaincu qu'ils feront augmenter le nombre d'actes criminels déclarés et, surtout, qu'ils réduiront et préviendront la criminalité. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 34

Que le gouvernement du Canada appuie les forces policières canadiennes dans les efforts qu'elles déploient pour recruter et maintenir en poste les femmes et les membres des communautés minoritaires du Canada proportionnellement à leur disponibilité au sein de la population active.

⁴³⁷ Statistique Canada, *Les ressources policières au Canada, 2011*, décembre 2011, n° 85-225-X au catalogue, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-225-x/85-225-x2011000-fra.pdf>.

⁴³⁸ Covadonga Robles Urquijo et Anne Milan, « La population féminine », *Femmes au Canada : rapport statistique fondé sur le sexe*, juillet 2011, p. 5, n° 89-503-X au catalogue, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-503-x/2010001/article/11475-fra.pdf>.

⁴³⁹ Li, 2008.

⁴⁴⁰ Voir, par exemple, Toronto Police Service, « More minority police », <http://www.torontopolice.on.ca/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1219>

Les Canadiens veulent que les différents ordres de gouvernement collaborent, travaillent ensemble de façon plus intelligente et repensent leurs méthodes en réinvestissant dans des politiques et des programmes destinés à assurer la sécurité des collectivités et à enrayer la criminalité en premier lieu.

*Karen Leibovici,
Fédération canadienne des municipalités,
Témoignages, 14 mars 2012*

L'intérêt du gouvernement fédéral pour la mobilisation municipale et communautaire afin de prévenir la criminalité a commencé à s'intensifier dans les années 1980 et 1990, en particulier en ce qui concerne les stratégies de maintien de l'ordre et de sécurité communautaire. En 1994, le gouvernement fédéral a lancé la Stratégie nationale sur la sécurité communautaire et la prévention du crime, qui visait à aider les collectivités à élaborer et à mettre en œuvre des solutions communautaires à la criminalité⁴⁴¹. En 1998, la Stratégie nationale pour la prévention du crime (SNPC) était mise en place afin de fournir un cadre stratégique pour mettre en œuvre des mesures de prévention de la criminalité au Canada.

Administrée par le Centre national de prévention du crime (CNPC) de Sécurité publique Canada, la SNPC s'efforce de réduire la criminalité en s'attaquant aux facteurs de risque connus chez les populations les plus vulnérables et dans les milieux à risque élevé, tout en veillant à ce que les mesures prises présentent un bon rapport coût-efficacité⁴⁴². Gérée avec la collaboration des provinces et des territoires et des services de police municipaux et autochtones, la SNPC fournit un cadre d'orientation pour la prévention des mesures de prévention de la criminalité au Canada. Afin d'atteindre l'objectif de la Stratégie de réduire la criminalité, le CNPC axe ses efforts sur deux activités principales :

- offrir du financement pour appuyer des projets communautaires qui permettent de mettre en place des mesures sociales de prévention de la criminalité ciblant les personnes ou les groupes les plus à risque de délinquance;
- élaborer et diffuser des connaissances pratiques sur les mesures efficaces de prévention de la criminalité et aider les intervenants à les mettre en œuvre⁴⁴³.

⁴⁴¹ Wanda Jamieson, « Factors Related to Successful Mobilization of Communities for Crime Prevention », *Revue de l'IPC*, vol. 2, mars 2008, p. 12. http://www.sciencessociales.uottawa.ca/ipc/pdf/5_IPCR2%20-%20Jamieson.pdf.

⁴⁴² Ministère de la Sécurité publique du Canada, *Pour appuyer la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la prévention du crime*, 2009, p. 1. <http://www.publicsafety.gc.ca/res/cp/res/fl/ssincps-amosnpc-fra.pdf>.

⁴⁴³ *Ibid.*, p. 4.

En 2008, le gouvernement fédéral a majoré le financement accordé au Centre national de prévention du crime et aux programmes de prévention du crime⁴⁴⁴. Le CNPC administre trois programmes de financement : le Fonds d'action en prévention du crime, le Fonds de prévention du crime chez les collectivités autochtones et du Nord et le Fonds de lutte contre les activités des gangs de jeunes.

Le Fonds d'action en prévention du crime fournit un financement en vue d'aider les collectivités et les organisations à élaborer et à mettre en œuvre des initiatives de prévention de la criminalité et de transfert de connaissances. Le Fonds de prévention du crime chez les collectivités autochtones et du Nord fournit du financement pour appuyer des initiatives adaptées sur le plan culturel qui favorisent l'élaboration et la mise en application de méthodes de prévention de la criminalité dans les collectivités autochtones, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves, ainsi que dans les collectivités du Nord. Le Fonds de lutte contre les activités des gangs de jeunes (dont il a été question au chapitre 6) investit dans les collectivités qui sont aux prises avec des gangs de jeunes, ou dans les collectivités où il s'agit d'une menace émergente, et il appuie les initiatives qui ciblent précisément les jeunes dans les gangs ou ceux qui présentent un risque élevé d'adhérer à un gang.

Dans son *Rapport ministériel sur le rendement pour 2010-2011*, Sécurité publique Canada a indiqué que le ministère avait financé 143 projets dans 78 collectivités, dont 19 projets axés exclusivement sur les gangs de jeunes. Il a aussi approuvé le financement de 41 nouveaux projets pluriannuels de prévention de la criminalité totalisant 37,5 millions de dollars sur cinq ans. Le ministère a indiqué que les projets financés par la Stratégie ont rejoint plus de 15 000 enfants et adolescents à risque et qu'un grand nombre de ces projets ont été réalisés en collaboration avec les provinces, les territoires, la GRC, des services de police municipaux et des organismes communautaires⁴⁴⁵.

Daniel Sansfaçon, du Centre national de prévention du crime, a déclaré : « La grande majorité de ces projets met en œuvre des interventions ciblées auprès de populations à risque afin de prévenir leur entrée dans des trajectoires de délinquance et surtout, dans des trajectoires à plus long terme⁴⁴⁶. » Mais Irvin Waller a critiqué le Centre, affirmant au comité qu'il ne pensait pas « qu'il faille revoir ce que fait le Centre national de la prévention du crime [...] [O]n a plus de preuves qu'il nous en faut », ajoutant que « [l]e CNPC remet essentiellement à l'essai des mesures qui ont été prouvées de façon empirique comme étant fructueuses au Canada ou ailleurs⁴⁴⁷ ».

⁴⁴⁴ *Ibid.*, p. 1.

⁴⁴⁵ Ministère de la Sécurité publique du Canada, Rapport ministériel sur le rendement, 2010-2011, <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/psp/psp02-fra.asp>.

⁴⁴⁶ *Témoignages*, 8 mars 2012, Daniel Sansfaçon.

⁴⁴⁷ *Témoignages*, 15 mars 2012, Irvin Waller.

Une police intelligente : Prévention et intervention, répression et incarcération

Les témoins ont décrit des approches pour réduire la criminalité qui font appel à diverses stratégies et à une meilleure collaboration et coordination entre les intervenants. Le chef McFee a déclaré qu'aucune approche face à la criminalité ne fonctionne à elle seule. Il a plutôt préconisé une stratégie qui combine :

[L]a manière forte – c'est-à-dire la répression et l'incarcération [et] la manière douce – soit la prévention et l'intervention. Les deux approches exigent des décisions difficiles et sont absolument obligatoires pour obtenir le maximum de résultats. Nous croyons en un juste équilibre entre les deux points de vue ou, devrais-je dire, une approche intelligente de la criminalité ou de la sécurité de la collectivité⁴⁴⁸.

Irvin Waller a fait une observation semblable et déclaré qu'il faut « des approches équilibrées qui allient les méthodes policières intelligentes, la réinsertion et la prévention » pour lutter efficacement contre la criminalité⁴⁴⁹. Il a soutenu que de telles approches ne nécessiteraient pas davantage de policiers, mais qu'« on pourrait surtout utiliser la police de façon plus intelligente ».

La collaboration

Si j'examine les appels que mon propre service de police a reçus à Prince Albert, en Saskatchewan, 27 % étaient de nature criminelle. Sur ces 27 %, 5 % ont conduit à une accusation criminelle. Néanmoins, 73 % de la totalité des appels entraînent dans la catégorie que nous définissons comme les comportements antisociaux, les comportements qui, sans intervention ou sans responsabilisation, mènent souvent à un comportement criminel. Le comportement antisocial est souvent relié à la toxicomanie, à la violence familiale, à la perturbation de la paix publique, au logement, à la santé mentale, et cetera. Si j'examine ces questions de plus près, je dois me demander : « Les policiers peuvent être considérés comme des experts dans combien de ces domaines? » Le plus souvent, la réponse est qu'il n'y en a aucun.

*Chef Dale McFee,
Association canadienne des chefs de police,
Témoignages, 8 mars 2012*

À toutes les étapes des audiences du comité sur l'inclusion sociale, les témoins ont souligné que les questions sociales complexes ne peuvent pas être résolues par une seule entité

⁴⁴⁸ *Témoignages*, 8 mars 2012, Dale McFee.

⁴⁴⁹ *Témoignages*, 15 mars 2012, Irvin Waller.

ou un seul secteur. La réaction a été la même lorsque le comité a parlé aux témoins des moyens efficaces de rendre les collectivités canadiennes plus sûres et moins vulnérables à la criminalité.

Les approches communautaires holistiques de lutte contre la criminalité et la victimisation sont plus efficaces lorsqu'elles sont élaborées au moyen de partenariats intergouvernementaux et communautaires, qui peuvent être réalisés au moyen du développement social, notamment en investissant dans tous les aspects de l'infrastructure communautaire comme les foyers d'accueil, les bibliothèques, les centres de loisirs, tout en s'attaquant aux causes complexes et profondes de la criminalité.

*Karen Leibovici,
Fédération canadienne des municipalités,
Témoignages, 14 mars 2012*

L'intervention précoce

Les témoins ont insisté sur l'importance d'une intervention précoce concertée pour prévenir la criminalité et, en particulier, sur le besoin d'intervenir auprès des jeunes qui risquent de s'adonner à activités criminelles. Daniel Sansfaçon a souligné que l'intervention précoce ferait économiser des sommes considérables dans le système de justice et il a déclaré :

Les types d'interventions au niveau de la prévention auxquelles nous faisons allusion coûteront en moyenne de 5 000 à 8 000 \$ par an pour la prestation de services à [des] enfants et à [des] jeunes vulnérables. Il s'agit d'un montant infime si vous songez à ce qu'il en coûtera autrement, c'est-à-dire s'ils ont des démêlés avec la justice, s'ils font des victimes et s'ils aboutissent dans le système carcéral fédéral⁴⁵⁰.

La collaboration est d'autant plus nécessaire lorsqu'il s'agit de prévenir la criminalité par une intervention précoce. Le chef McFee a déclaré au comité :

La majorité de ces 73 % d'appels [reçus par la police locale] sont prévisibles; s'ils sont prévisibles, ils sont donc le plus souvent évitables. Néanmoins, pour qu'ils soient évitables, nous devons nous diriger vers une approche structurée qui confère à tous les intervenants — police, santé, éducation, services sociaux, et cetera — la possibilité de voir la situation dans son ensemble et d'intervenir rapidement au niveau local ou régional⁴⁵¹.

⁴⁵⁰ *Témoignages*, 8 mars 2012, Daniel Sansfaçon.

⁴⁵¹ *Témoignages*, 8 mars 2012, Dale McFee.

Les témoins s'entendaient généralement pour dire que la meilleure façon de prévenir la criminalité consiste à multiplier les interventions précoces qui font participer des fournisseurs de services communautaires, dont la police, les travailleurs sociaux et les enseignants. Pour rendre les collectivités canadiennes plus sûres, tout le monde doit donc travailler main dans la main et il faut éliminer ou réduire les vases clos qui entravent l'efficacité de la prévention, l'intervention et l'application des lois.

LE PRIX À PAYER POUR RENDRE LES COLLECTIVITÉS PLUS SÛRES

Les approches concertées de la sécurité des collectivités peuvent non seulement être la manière la plus efficace d'affronter la criminalité, mais aussi un moyen de réduire les coûts des services policiers qui sont en train de devenir les coûts les plus élevés et en croissance la plus rapide pour les administrations municipales.

Irvin Waller a soutenu que le gouvernement fédéral devrait consacrer plus de ressources financières à la prévention de la criminalité, ce qui pourrait résoudre certains des problèmes des municipalités confrontées à une hausse des coûts des services de police. Il a déclaré au comité :

[I]l existe des données empiriques illimitées qui laissent croire que si nous investissions l'équivalent de 5 % de ce qui est actuellement investi dans des systèmes essentiellement réactifs — la police, les tribunaux et les Services correctionnels — au niveau fédéral, et [...] cela vaut pour tous les ordres de gouvernement, nous pourrions obtenir d'importantes réductions [de la criminalité]⁴⁵².

Le professeur Waller a fait allusion à une recommandation contenue dans un rapport déposé par le comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes en février 1993, qui demandait au gouvernement fédéral de consacrer un plus grand pourcentage de ce qu'il consacre à la police et aux services correctionnels à la prévention de la criminalité⁴⁵³. Il a soutenu que cette dépense « contribuait à faire baisser les coûts croissants des services de police et des services correctionnels ». Étant donné que la prévention permet d'empêcher la perpétration d'un crime et qu'elle est un moyen efficace de réduire la criminalité, le comité recommande :

⁴⁵² *Témoignages*, 15 mars 2012, Irvin Waller.

⁴⁵³ Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes, 12^e rapport, 3^e session, 34^e législature, *Prévention du crime au Canada : vers une stratégie nationale*, 23 février 1993, http://www.socialsciences.uottawa.ca/ipc/pdf/rapports_4-2-2.pdf.

La troisième recommandation du comité se lisait comme suit : Le Comité recommande qu'une portion des fonds confisqués en tant que produits de la criminalité soit affectée à des activités de prévention du crime et que le gouvernement fédéral alloue à des activités de prévention du crime, pendant une période de cinq ans, 1 % par année du budget actuellement consacré à la police, aux tribunaux et au système correctionnel. Au bout de cinq ans, le Canada devrait consacrer à la prévention de la criminalité 5 % du budget fédéral affecté au système de justice pénale.

RECOMMANDATION 35

Que le gouvernement du Canada augmente la part de son budget actuel en matière de justice pénale dévolue à la prévention de la criminalité.

Il est possible de mieux contrôler les coûts par une approche intelligente des services de police, semblable à celle qu'a préconisée le chef McFee, qui a déclaré au comité que l'Association canadienne des chefs de police ne suggère pas « de faire un nouvel investissement, mais plutôt de réinvestir [...] [L]'économie actuelle offre d'importantes possibilités de réinvestissement, en grande partie du fait du dédoublement des services⁴⁵⁴ ».

La coordination et les autres rôles du gouvernement fédéral

Tel qu'indiqué ci-dessus, le gouvernement fédéral participe activement à diverses initiatives visant à rendre les collectivités canadiennes plus sûres. En particulier, le gouvernement a accordé plus d'attention aux besoins des victimes et il a insisté davantage sur la prévention de la criminalité tout en maintenant et en renforçant les mesures visant à faire observer la loi et à appliquer des sanctions aux contrevenants.

M. Waller a demandé que le gouvernement fédéral fasse preuve de leadership en créant une commission de réduction de la criminalité bâtie sur le modèle d'une initiative lancée en Alberta, qui a inspiré la création d'un centre du même genre en Saskatchewan. Cette commission permettrait de réduire la criminalité, mais pourrait aussi faire baisser « aussi le coût des services de police », et « [l]es villes deviendront alors un endroit meilleur et plus sûr pour ceux qui y vivent⁴⁵⁵ ». En 2012, Sécurité publique Canada a fait un pas dans cette direction en dirigeant le comité fédéral-provincial-territorial des sous-ministres adjoints sur la prévention du crime. Ce comité avait pour mandat de formuler des recommandations « sur la façon d'aller de l'avant avec les politiques et les pratiques fondées sur les faits visant à prévenir la criminalité [et] à réduire la victimisation⁴⁵⁶ ».

Le comité accueille favorablement cette avancée et recommande que Sécurité publique Canada prenne bonne note des rôles suivants confiés au comité de prévention du crime énumérés par M. Waller : montrer la voie à suivre au gouvernement fédéral; collaborer avec les provinces et d'autres parties intéressées pour s'entendre sur l'établissement et la mise en œuvre d'un plan stratégique national et d'un cadre de travail à long terme; recueillir et analyser des connaissances pratiques afin d'encourager l'application généralisée de programmes efficaces et peu coûteux; établir des normes et des méthodes nationales pour favoriser l'adoption de pratiques et de lignes directrices qui répondent à ces normes; surveiller les progrès en matière de réduction de la

⁴⁵⁴ *Témoignages*, 8 mars 2012, Dale McFee.

⁴⁵⁵ *Témoignages*, 15 mars 2012, Irvin Waller.

⁴⁵⁶ Sécurité publique Canada, *Rapport ministériel sur le rendement 2011-2012*, p. 25, http://www.securitepublique.gc.ca/abt/dpr/dprmt-prfrm/2011-2012/_fl/dpr2012-fra.pdf.

criminalité et des dommages subis par les victimes, et en recommandant des mesures supplémentaires à cet égard⁴⁵⁷.

RETOUR DANS LA COMMUNAUTÉ

Lorsqu'un contrevenant a purgé sa peine dans un centre correctionnel, il est impératif qu'il poursuive sa réhabilitation pour améliorer ses chances de réintégration. Comme l'a fait remarquer le chef McFee : « [c]ertaines personnes doivent aller en prison, mais il ne faut pas les oublier là. Il faut les réadapter⁴⁵⁸ ». La réhabilitation et la réintégration doivent se faire en garantissant aussi la sécurité de la communauté. Comme M^{me} Illingworth l'a déclaré au comité, dans son centre, on parle « aux victimes [...] à chaque mois. Elles s'inquiètent à l'idée que les délinquants pourraient retourner dans leur collectivité, où ils vivront très près de chez elles⁴⁵⁹ ». Elle a indiqué que cette inquiétude pourrait être dissipée si les contrevenants pouvaient entrer plus facilement sur le marché du travail après leur libération.

Les efforts fructueux de réadaptation des délinquants et réduire la récidive contribuent à la sécurité des communautés et permettent, en bout de ligne, de réduire les coûts associés aux services de police et à l'incarcération. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 36

Que le gouvernement du Canada augmente l'aide consacrée aux délinquants afin de réduire la récidive et la victimisation en offrant de petites mesures incitatives destinées à permettre à ces délinquants d'étudier et de suivre une formation pendant leur incarcération afin d'accroître leurs chances de trouver un emploi une fois de retour dans la collectivité;

Que le gouvernement du Canada crée des programmes obligatoires de traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie à l'intention des délinquants incarcérés dans un pénitencier fédéral et assure un suivi après de ces personnes une fois remises en liberté en leur imposant des tests de dépistage de drogue au cours de la période de réinsertion; et

Que le gouvernement du Canada facilite et augmente l'accès aux services et aux programmes de counselling en matière de santé mentale destinés aux délinquants afin d'améliorer leurs chances de réussite une fois de retour dans la collectivité.

David Hulchanski, professeur et directeur associé du Cities Centre, à l'Université de Toronto, a cité les conclusions d'un rapport commandé par le gouvernement de l'Ontario et intitulé *Examen des causes de la violence chez les jeunes*, qui a démontré que la pauvreté

⁴⁵⁷ Irvin Waller, *Une commission de réduction de la criminalité pour le Canada*, mémoire au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, présenté le 14 mars 2012.

⁴⁵⁸ *Témoignages*, 8 mars 2012, Dale McFee.

⁴⁵⁹ *Témoignages*, 8 mars 2012, Heidi Illingworth.

contribue à l'activité criminelle chez les jeunes⁴⁶⁰. Le professeur Hulchanski a déclaré au comité que « la pauvreté ne cause pas directement la violence [...] Cependant, si la situation ne s'améliore pas, les secteurs pauvres et les secteurs à faible revenu et tout le reste sont des conditions qui peuvent tout de même jouer un rôle central dans le sentiment de marginalisation, de manque d'espoir ou de débouchés, de faible estime de soi, de l'impression de ne pas avoir d'avenir, ainsi que d'autres facteurs de risque⁴⁶¹ ». Par conséquent, en s'efforçant de réduire la pauvreté, tous les niveaux de gouvernement peuvent prévenir indirectement la criminalité et réduire les taux de criminalité.

M^{me} Heidi Illingworth a suggéré les mesures suivantes que pourraient prendre les administrations municipales pour contribuer à la réintégration sûre et efficace d'ex-délinquants :

- instaurer et offrir des programmes de sensibilisation dans les centres communautaires pour renseigner et éduquer la population en matière de victimisation et lui enseigner comment prendre des mesures de protection personnelles;
- mettre en place des programmes destinés à aider la population à trouver et à obtenir une aide financière publique en cas de victimisation;
- voient à ce que des représentants des services aux victimes devraient accompagner les policiers sur les lieux du crime afin d'aider les victimes sur-le-champ;
- faire comprendre, comme les autres ordres de gouvernement, qu'il est important de signaler les activités criminelles, et faire connaître les ressources communautaires et gouvernementales.

Les transports en commun : Améliorer la sécurité et la mobilité dans les villes canadiennes

Un réseau de transport en commun efficace et sécuritaire constitue un élément essentiel des infrastructures municipales qui favorise et renforce la sécurité communautaire, en particulier chez les groupes qui risquent l'exclusion comme les aînés, les handicapés et les personnes ayant des revenus limités. Alain Mercier, de l'Association canadienne du transport urbain, a informé le comité qu'« environ 40 % de Canadiens ne possèdent pas de voiture » et qu'« environ 35 % de Canadiens n'ont pas de permis de conduire ». M. Mercier a cité un rapport de l'Association canadienne des automobilistes (CAA) qui révèle qu'« en 2011, la possession, l'acquisition et l'exploitation d'une voiture coûtaient environ 20 000 \$ ». Par contre, « [l]es forfaits pour un usage illimité des transports en commun coûtent en moyenne entre 1 000 \$ et 1 200 \$⁴⁶² ».

M. Mercier a déclaré que pour ceux qui n'ont pas le choix, « les transports publics sont un service essentiel. Un grand nombre d'études indiquent que, sans transports publics, ils ne pourraient pas avoir accès à un emploi, à des services de santé, à des écoles et à des lieux de

⁴⁶⁰ Gouvernement de l'Ontario, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, *Examen des causes de la violence chez les jeunes*, 2008, <http://www.children.gov.on.ca/htdocs/French/topics/youthandthelaw/roots/index.aspx>.

⁴⁶¹ *Témoignages*, 15 mars 2012, David Hulchanski.

⁴⁶² *Témoignages*, 15 février 2012, Alain Mercier.

divertissement. Il a cité également un rapport de la Fédération canadienne des municipalités qui a révélé que « les immigrants récents sont beaucoup plus susceptibles d'emprunter les transports publics pour se rendre au travail que les résidents canadiens qui sont nés ici. Cette constatation a été confirmée même après vérification de l'âge, du sexe, du revenu et de la distance au travail ». M. Messier a affirmé en guise de conclusion qu'« en améliorant les transports publics, on rend la société plus inclusive⁴⁶³ », une affirmation appuyée par Caroline Andrew, qui a déclaré au comité que « les transports publics sont un élément crucial de l'inclusion sociale⁴⁶⁴ ».

M. Mercier a déclaré au comité que l'Association canadienne du transport urbain (ACTU) et la Fédération canadienne des municipalités estiment que « les régimes fiscaux municipaux sont en soi des régimes plutôt régressifs, et la mobilité urbaine dépend beaucoup, de nos jours, des contributions fiscales municipales ». Par conséquent, l'ACTU a recommandé les mesures suivantes au gouvernement fédéral :

- une stratégie à long terme de financement des infrastructures;
- une plus grande part des revenus de la taxe sur l'essence pour les municipalités, « c'est-à-dire qu'une partie des revenus de la taxe sur l'essence soit consacrée au financement de la mobilité. Il s'agirait en l'occurrence d'une contribution d'un sou pour améliorer la mobilité dans les villes canadiennes »;
- offrir un crédit d'impôt aux employeurs qui assument les coûts de transports publics de leurs employés. « [À] l'heure actuelle, lorsqu'un employeur offre à ses employés des places de stationnement, ceux-ci n'ont pas à les déclarer au fisc, alors que si l'employeur leur offre des forfaits d'autobus, ils sont obligés de les déclarer⁴⁶⁵. »

En plus de ces recommandations, M. Mercier a préconisé que le Canada se dote d'une politique nationale en matière de transports publics, en partenariat avec tous les niveaux de gouvernement, « qui servira de fondement à la planification urbaine, à l'investissement, à la politique fiscale et à la recherche, et qui permettra d'optimiser le rôle des transports publics vers une plus grande inclusion sociale⁴⁶⁶ ».

Le gouvernement fédéral appuie les transports en commun par plusieurs moyens. Ainsi, le gouvernement offre du financement fédéral auxquels sont admissibles des projets de transport en commun, par l'entremise du Programme de paiement de transfert du Fonds de la taxe sur l'essence aux provinces, territoires, municipalités, autres entités publiques et Premières Nations qui réalisent des projets d'infrastructure viables sur le plan environnemental. Les transferts se chiffrent à 2 milliards de dollars par année dans l'ensemble du Canada et ils sont répartis en fonction de la population. Depuis 2006, environ 1 milliard de dollars de transferts du produit de

⁴⁶³ *Ibid.*

⁴⁶⁴ *Témoignages*, 15 février 2012, Caroline Andrew.

⁴⁶⁵ *Témoignages*, 15 février 2012, Alain Mercier.

⁴⁶⁶ *Ibid.*

la taxe sur l'essence ont été consacrés à des projets de transport en commun⁴⁶⁷. La *Loi sur le budget* de 2011 contenait une disposition qui permet de prolonger le Programme de paiement de transfert du Fonds de la taxe sur l'essence au-delà de 2014, pour une somme n'excédant pas 2 milliards de dollars par année, aux conditions approuvées par le Conseil du Trésor⁴⁶⁸.

Le gouvernement fédéral a aussi appuyé le transport en commun au Canada en offrant un crédit d'impôt aux usagers des transports en commun qui achètent des laissez-passer mensuels⁴⁶⁹. La première disposition à cet effet était contenue dans le budget de 2006 et les conditions d'admissibilité ont été élargies dans le budget de 2007 afin d'inclure le coût de laissez-passer de plus courte durée.

Étant donné que le transport public municipal permet de se rendre au travail à bas prix et de réduire l'isolement social en plus de contribuer à la sécurité de la communauté, il convient d'améliorer l'aide fédérale consacrée aux transports en commun. Le comité recommande donc :

RECOMMANDATION 37

Que le gouvernement du Canada incite les provinces et les territoires à cerner et à élaborer des stratégies de transport en commun;

Que le gouvernement du Canada exonère d'impôt les laissez-passer de transport en commun fournis par l'employeur. Cela compléterait le crédit d'impôt fédéral accordé actuellement aux utilisateurs de laissez-passer de transport et inciterait les employeurs à soutenir financièrement les transports en commun; et

Que le gouvernement du Canada envisage de prélever davantage d'argent du fonds de la taxe sur l'essence pour le consacrer aux investissements dans les transports en commun.

⁴⁶⁷ Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes, *Étude sur les transports en commun au Canada*, 2012, p. 8,

<http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/TRAN/Reports/RP5301556/tranrp01/tranrp01-f.pdf>.

⁴⁶⁸ Justice Canada, Lois du Canada 2011, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget de 2011 mis à jour le 6 juin 2011 et mettant en œuvre d'autres mesures*, p. 212,

http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/411/Government/C-13/C-13_4/C-13_4.PDF.

⁴⁶⁹ Gouvernement du Canada et Association canadienne du transport urbain, *Crédit d'impôt pour laissez-passer de transport en commun*, http://web.archive.org/web/20120504003559/http://transitpass.ca/home_f.asp.

CHAPITRE ONZE : L'ÉCART DE REVENU ET L'ASCENSION DANS L'ÉCHELLE DE REVENU

INTRODUCTION

Les taux de faible revenu sont communs dans les groupes risquant l'exclusion sociale, et les personnes touchées peuvent alors être privées des ressources nécessaires pour participer pleinement à la vie de la communauté. Comme le comité l'a appris dans son étude sur la pauvreté, le logement et l'itinérance, les efforts constants pour joindre les deux bouts et subvenir aux besoins fondamentaux laissent peu de temps pour bâtir le capital social qui constitue les assises d'une participation utile et fructueuse. Dans bien des cas, la participation à la vie communautaire peut imposer des coûts financiers au-delà des moyens de ceux dont les revenus sont limités. C'est dans ce contexte que les débats récents ont mis l'accent sur l'inégalité des revenus.

Bien que l'inégalité croissante des revenus préoccupe les experts et les décideurs depuis quelques années, elle est devenue plus présente dans l'esprit de nombreux Canadiens après la crise financière mondiale de 2008 et la poussée du mouvement d'occupation à partir du début de 2010⁴⁷⁰. À preuve, un sondage dont les résultats ont été publiés en mars 2012 révèle que l'écart croissant entre les riches et le reste de la société est devenu la principale priorité des Canadiens, devant des enjeux comme la fiscalité et l'endettement⁴⁷¹.

Au même titre que l'inclusion sociale, l'inégalité des revenus est l'affaire de tous. Le Conference Board du Canada a fait remarquer qu'une grande inégalité peut réduire la croissance économique si elle signifie que le pays n'utilise pas pleinement les compétences et les capacités de tous ses citoyens ou si elle mine la cohésion sociale et accroît ainsi les tensions sociales. En outre, l'inégalité élevée soulève un problème moral d'équité et de justice sociale⁴⁷². Par ailleurs, la plupart des observateurs reconnaissent que l'inégalité de revenu extrême, même lorsque les moins bien nantis réalisent encore des gains économiques, peut saper le sens de la cohésion sociale nécessaire dans une société démocratique⁴⁷³.

⁴⁷⁰ Patrick Aldrick, « Davos WEF [World Economic Forum] 2011: Wealth inequality is the most serious challenge for the world », *The Telegraph*, 26 janvier 2011, <http://www.telegraph.co.uk/finance/financetopics/davos/8283310/Davos-WEF-2011-Wealth-inequality-is-the-most-serious-challenge-for-the-world.html>.

⁴⁷¹ Ekos Research Associates, *A Divided Public Poses Deep Budget Challenges: Burgeoning Concerns with Inequality*, 5 mars 2012, <http://www.ekos.com/admin/articles/FG-2012-03-05.pdf>.

⁴⁷² Conference Board du Canada, *Canadian Income Inequality: Is Canada Becoming More Unequal?*, juillet 2011, <http://www.conferenceboard.ca/hcp/hot-topics/caninequality.aspx>.

⁴⁷³ Par exemple, voir Mark Cameron, *Why Canadians Should Care About Income Inequality*, http://www.politiquestociales.net/IMG/pdf/Cameron_Canada_2020.pdf; Action Canada, *Prospérer ensemble : s'attaquer à l'inégalité et la pauvreté pour réussir dans l'économie du savoir*, Rapport du Groupe de travail, février 2012, p. 4-8, <http://www.actioncanada.ca/fr/pdf/AC-TF1-Prospering-Together-FR-Complete-web.pdf>; et Conference Board du Canada, *Canadian Income Inequality: Is Canada Becoming More Unequal?*, juillet 2011, <http://www.conferenceboard.ca/hcp/hot-topics/caninequality.aspx>.

Dans leur ouvrage publié en 2009 et intitulé *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, les épidémiologistes britanniques Richard Wilkinson et Kate Pickett soutiennent que la qualité de vie est pire pour tout le monde dans les sociétés où les disparités sont grandes entre ceux qui se trouvent au haut de l'échelle de revenu et ceux qui sont au bas⁴⁷⁴. Après avoir étudié soigneusement les données, ils concluent notamment que les données démontrent que réduire l'inégalité, telle que mesurée par la disparité des revenus, est le meilleur moyen d'améliorer la qualité de l'environnement social et, par conséquent, la réelle qualité de vie, pour tous⁴⁷⁵. L'inégalité des revenus, d'après Wilkinson et Pickett, est un indicateur du degré de hiérarchie dans les sociétés et, comme ils le constatent, les problèmes sociaux et de santé deviennent plus courant au bas de la hiérarchie sociale et plus courants dans les sociétés plus inégalitaires⁴⁷⁶.

MESURER L'INÉGALITÉ DES REVENUS

Il existe deux grandes méthodes pour évaluer l'inégalité des revenus. La première consiste à comparer les revenus d'un pourcentage donné de personnes au sommet de l'échelle des revenus à ceux d'un pourcentage équivalent de personnes se trouvant au bas de cette échelle. Une autre méthode employée souvent consiste à mesurer l'inégalité des revenus dans l'ensemble de la société à l'aide d'outils plus perfectionnés comme le coefficient de Gini qui, dans ce cas-ci, permet d'évaluer dans quelle mesure la répartition des revenus s'éloigne d'une répartition parfaitement égale. Les coefficients de Gini varient de 1 à 0. Appliqué à la répartition des revenus, un coefficient de Gini de 1 indiquerait qu'un membre de la société possède tous les revenus et que les autres n'ont rien. À l'inverse, un coefficient de 0 signifierait que tout le monde a exactement le même revenu. Étant donné qu'aucune de ces deux situations n'existe dans le monde réel, les coefficients de Gini se situent quelque part entre 0 et 1.

L'inégalité des revenus au Canada

[C]'est un énorme changement culturel de voir la partie du total des gains dans notre société qui va au premier 1 % passer d'environ 7 % il y a 20 ou 30 ans à 12 ou 13 % aujourd'hui [...] Le premier un dixième de 1% des personnes les mieux rémunérées gagnait environ 2 % du revenu total du pays en 1980 et il gagne aujourd'hui près de 5 %.

*Miles Corak, professeur d'économie,
École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa,
Témoignages, 2 mai 2012*

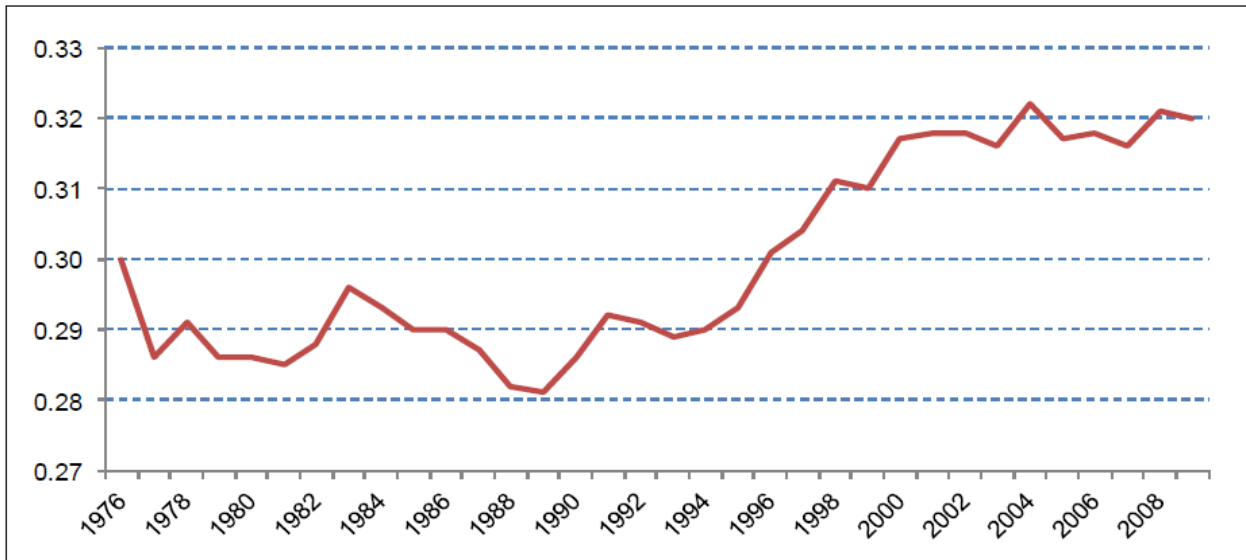
⁴⁷⁴ Richard Wilkinson et Kate Pickett, *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, 2010.

⁴⁷⁵ *Ibid.*, p. 29.

⁴⁷⁶ *Ibid.*, p. 27. Wilkinson et Pickett affirment également que l'inégalité des revenus est le seul indicateur de hiérarchie existant qui peut être utilisé pour faire des comparaisons entre les pays.

À une exception près, les analystes de l'ensemble du spectre politique canadien conviennent que l'écart se creuse entre ceux qui gagnent le plus et ceux qui gagnent le moins au Canada⁴⁷⁷.

Graphique 9 : Inégalité des revenus, mesurée par le coefficient de Gini (revenu du ménage après impôt, à l'échelle nationale)



Source : Statistique Canada, CANSIM Tableau 202-0709, tiré d'un ouvrage du Conference Board du Canada, *Canadian Income Inequality: Is Canada Becoming More Unequal?*, juillet 2011.

Comme le montre le graphique 9, le Canada a réduit l'inégalité des revenus dans les années 1980, le coefficient de Gini ayant atteint un creux de 0,281 en 1989. L'inégalité des revenus a augmenté dans les années 1990, mais le coefficient est resté autour de 0,32 dans les années 2000. Même si l'inégalité des revenus s'est généralement accentuée depuis 35 ans, elle a tendance à fluctuer parallèlement à l'activité économique, car les ménages à revenu élevé ont tendance à être davantage exposés à la nervosité des marchés boursiers que les ménages à faible revenu⁴⁷⁸.

⁴⁷⁷ D'après une étude de 2009 par Chris Sarlo de l'Institut Fraser (« The Economic Well-Being of Canadiens: Is there a Growing Gap? », *Studies in Social Policy*, mai 2009, p. 2, <http://www.fraserinstitute.org/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=4053>), la part des dépenses de consommation dans les quintiles de revenu des plus élevés aux plus bas, que l'auteur considère comme un indicateur plus exact du bien-être que le revenu, ne s'est que légèrement déplacée vers le haut de l'échelle des revenus depuis 35 ans. De plus, l'auteur met en doute la fiabilité des revenus déclarés, étant donné qu'ils excluent probablement des revenus importants obtenus grâce à l'économie souterraine.

⁴⁷⁸ Quelques comparaisons notables entre l'inégalité des revenus et les fluctuations de l'activité économique sont fournies dans : Conference Board du Canada, *Canadian Income Inequality: Is Canada Becoming More Unequal?*, juillet 2011; Emmanuel Saez et Michael R. Veall, « The Evolution of High Incomes in Northern America: Lessons from Canadian Témoignages », dans *The American Economic Review*, vol. 95, n° 3, juin 2005, p. 831-849; et Marc Frenette, David A. Green et Garnett Picot, « Rising Income Inequality in the 1990s: An Exploration of Three Data Sources », dans *Dimensions of Inequality in Canada*, sous la direction de David A.

En outre, comme Miles Corak l'a indiqué au comité, l'inégalité des revenus « varie considérablement » au Canada, une fraction plus élevée des revenus allant au premier 1 % en Alberta, suivie de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, les autres provinces étant relativement loin derrière⁴⁷⁹.

Le tableau 5 présente une perspective différente de l'inégalité de revenu en illustrant la variation du revenu du marché dans le temps, selon les quintiles de revenu. De 1976 à 2009, les deux tiers des Canadiens ont constaté une baisse de leur revenu du marché réel. Bien que le quintile de la population le plus riche ait ajouté 27,5 % à son revenu du marché moyen et que le quintile juste en dessous ait ajouté 6,9 % à son revenu du marché moyen, les trois autres quintiles ont vu leur revenu du marché baisser.

Tableau 5 – Modification du revenu du marché depuis 1976
(toutes les unités familiales)

| Quintile | Revenu du marché (\$) | | Changement | |
|-----------|-----------------------|---------|------------|-------|
| | 1976 | 2009 | \$ | % |
| Inférieur | 3,900 | 3,300 | -600 | -15.4 |
| Deuxième | 26,500 | 22,200 | -4,300 | -16.2 |
| Troisième | 48,800 | 45,400 | -3,400 | -7.0 |
| Quatrième | 71,400 | 76,300 | +4,900 | +6.9 |
| Supérieur | 127,100 | 162,100 | +35,000 | +27.5 |

Source : Statistique Canada, CANSIM, tableau 2002-0701, tiré d'un ouvrage d'Action Canada, *Prospérer ensemble : S'attaquer à l'inégalité et la pauvreté pour réussir dans l'économie du savoir*, Rapport du Groupe de travail, février 2012, p. 8.

De nombreuses études font ressortir qu'au Canada, comme ailleurs dans le monde, la mondialisation et les progrès technologiques accentuent la disparité des revenus du travail entre les très riches et les très pauvres⁴⁸⁰. Avec la mondialisation de la production, les emplois manufacturiers au Canada ont diminué et ont été transférés dans d'autres pays où les salaires moyens sont relativement plus bas (p. ex. des pays d'Asie). Parallèlement à la baisse de la demande d'emplois manufacturiers peu spécialisés au Canada, les salaires et l'emploi dans ce secteur ont diminué eux aussi. En même temps, les salaires et l'emploi ont augmenté pour les travailleurs dans les emplois très spécialisés, en particulier dans le secteur des technologies de

Green et Jonathan R. Kesselman, 2006, p. 65-100,

<http://publications.gc.ca/Collection/Statcan/11F0019MIE/11F0019MIE2004219.pdf>.

⁴⁷⁹ *Témoignages*, 2 mai 2012, Miles Corak.

⁴⁸⁰ Voir, par exemple, Charles M. Beach, *Les TI et le commerce international se conjuguent pour accentuer les inégalités au Canada*, mémoire au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, 2 mai 2012; Lars Osberg, « Long Run Trends in Income Inequality in the United States, UK, Sweden, Germany and Canada: A Birth Cohort View », dans *Eastern Economic Journal*, vol. 29, n° 1 (hiver 2003), p. 121-142; Peter Hoeller, Isabelle Joumard, Mauro Pisù et Debbie Bloch, *Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible?: Part 1. Mapping Income Inequality Across the OECD*, OECD Economic Department Working Papers, n° 924, 10 janvier 2012.

l'information, dans la foulée de la croissance mondiale de la demande pour ces emplois. Les témoins ont indiqué des causes semblables pour l'inégalité des revenus.

Miles Corak a indiqué trois grands facteurs qui expliquent l'inégalité croissante des revenus au Canada. Le premier est un décalage entre les compétences, l'instruction et l'expérience professionnelle, principalement chez les jeunes Canadiens, et les exigences d'une économie planétaire en évolution rapide.

Tandis que de nombreux Canadiens ne possèdent pas les bonnes compétences pour profiter des changements qui surviennent dans une économie mondialisée, un petit groupe formé surtout de Canadiens âgés possède les compétences demandées et, par conséquent, s'en tire bien.

Le troisième facteur constaté par M. Corak « se rapporte à ce qui s'est produit au sommet, pour le 1 % dont on parle tant. De fait, même le [...] dixième du 1 % a connu une augmentation considérable de son bien-être économique, qu'il s'agisse de salaires ou d'autres sources de revenus, et ceci a changé considérablement au cours des 20 ou 30 dernières années⁴⁸¹ ».

Charles Beach était d'accord et il a expliqué au comité que l'inégalité croissante « est largement attribuable à une augmentation substantielle de l'inégalité entre les gains des travailleurs sur le marché du travail » et qu'elle est « associée à une polarisation croissante des gains et au déclin des emplois de la classe moyenne, à une montée spectaculaire du groupe de revenus supérieurs et à des différences de plus en plus grandes entre les gains des travailleurs hautement spécialisés et ceux des travailleurs moins qualifiés⁴⁸² ».

L'incidence des impôts et des transferts sur l'inégalité des revenus

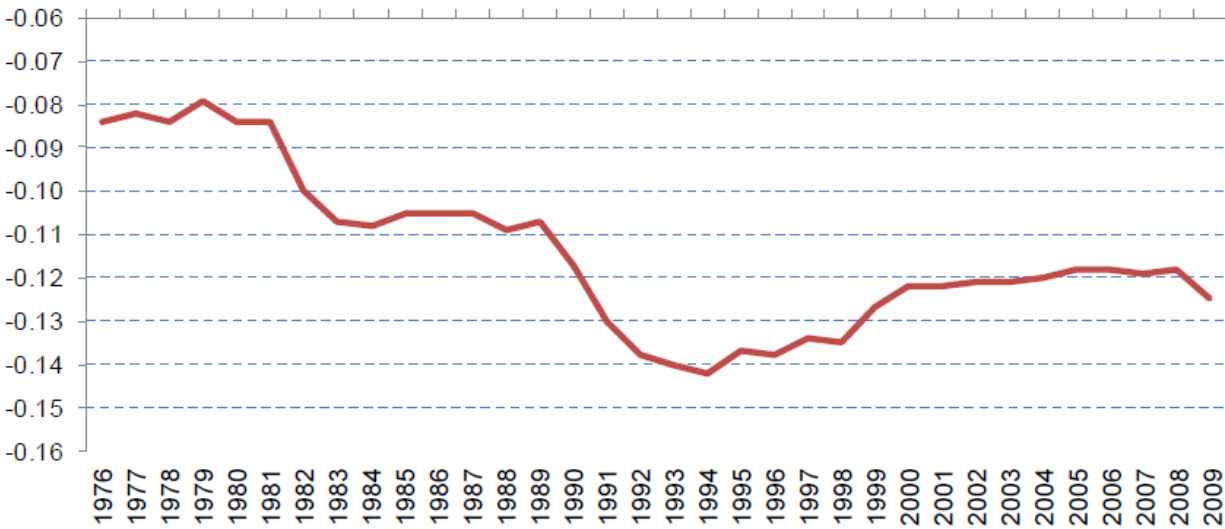
En règle générale, les recherches ont révélé que l'impôt sur le revenu des particuliers et les transferts des gouvernements (p. ex. l'aide sociale, l'assurance-emploi, les prestations pour enfants et la sécurité de la vieillesse) ont contribué à atténuer l'inégalité des revenus au Canada⁴⁸³. Les études semblent démontrer que, récemment toutefois, le système de fiscalité et de transferts ne corrige pas autant l'inégalité qu'il le faisait avant 1994. On peut observer cela en calculant la différence entre les coefficients de Gini du revenu du marché rajusté et le revenu après impôts et transferts, comme le montre le graphique 10.

⁴⁸¹ *Témoignages*, 2 mai 2012, Miles Corak.

⁴⁸² *Témoignages*, 2 mai 2012, Charles Beach.

⁴⁸³ Par exemple, voir Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, Country Note: Canada*, décembre 2011, <http://www.oecd.org/els/socialpoliciesanddata/49177689.pdf>.

**Graphique 10 : Incidence des impôts et des transferts sur l'inégalité
(différence entre les coefficients de Gini du revenu du marché rajusté
et le revenu après impôts et transferts)**



Source : Calculs de la Bibliothèque du Parlement à l'aide de données du tableau 202-0709 CANSIM de Statistique Canada, tiré d'un ouvrage du Conference Board du Canada, [Canadian Income Inequality: Is Canada Becoming More Unequal?](#), juillet 2011.

Diverses hypothèses ont été avancées pour expliquer pourquoi le système de fiscalité et de transferts est devenu moins efficace pour corriger l'inégalité des revenus au Canada depuis le milieu des années 1990. En règle générale, cependant, la plupart des études conviennent que le régime fiscal est devenu moins progressiste, à cause de la réduction des taux marginaux d'imposition et de la création de nouvelles dépenses fiscales. Mais de manière plus importante, de nombreuses études laissent penser que l'efficacité du système de transfert a été réduite par l'érosion des prestations d'assistance sociale et le resserrement des critères d'admissibilité aux programmes fédéraux et provinciaux de maintien du revenu (p. ex. l'assurance-emploi)⁴⁸⁴.

⁴⁸⁴ Par exemple, voir Marc Frenette, David A. Green et Garnett Picot, « Rising Income Inequality in the 1990s: An Exploration of Three Data Sources », dans *Dimensions of Inequality in Canada*, sous la direction de David A. Green et Jonathan R. Kesselman), 2006, p. 65-100; Ken Battle, Michael Mendelson et Sherri Torjman, *The Modernization Mantra: Toward a New Architecture for Canada's Adult Benefits*, Caledon Institute of Social Policy, 2006; Action Canada, *Prospérer ensemble : S'attaquer à l'inégalité et la pauvreté pour réussir dans l'économie du savoir*, Rapport du Groupe de travail, février 2012; et OCDE, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, Country Note: Canada*, décembre 2011.

Les conséquences potentielles de l'inégalité des revenus

[N]ous ne voulons pas d'agitation sociale. Nous ne voulons pas en arriver là. Voilà pourquoi nous devons entamer immédiatement une conversation sur l'inégalité du revenu et les autres formes d'iniquités [...] Pour y parvenir, nous devons commencer à nous pencher sur la question de l'exclusion sociale dans le cadre de tous les thèmes abordés. Faute de conversation à cet égard, nous en arriverons à un point où il y aura de l'agitation sociale.

*Avvy Go, directrice,
Clinique juridique chinoise et sud-est asiatique de Toronto métropolitain,
Témoignages, 7 mars 2012*

La documentation indique [...] un certain nombre d'éléments d'efficience politique en ce qui concerne les raisons pour lesquelles l'accroissement des inégalités devrait nous inquiéter. Il pourrait être associé à un accroissement des conflits sociaux, de la violence et du taux de criminalité, ce qui réduirait la sécurité du droit à la propriété et rendrait moins attrayantes les dépenses en investissement. Ce n'est pas que les personnes qui seraient disposées à faire un investissement s'abstiendraient de le faire; elles choisiraient plutôt de ne pas le faire en Argentine, par exemple, et le feraient ailleurs. Ce sont là des arguments qui devraient être matière à inquiétude.

*Charles Beach, professeur d'économie,
Université Queen's,
Témoignages, 2 mai 2012*

Quelques observateurs font remarquer que l'inégalité des revenus, si elle se poursuit, aura des conséquences désastreuses sur toute la société. D'après une étude qui prévoit les résultats futurs en se fondant sur les tendances actuelles de l'inégalité des revenus, en 2025 (dans le pire scénario), les écarts de revenus et de possibilités entre riches et pauvres, entre Canadiens de souche et nouveaux arrivants, et entre cadres et employés se seront encore creusés, et le nombre de personnes désenchantées aura augmenté au point de former le groupe dominant⁴⁸⁵. Le chômage, le sous-emploi et la démotivation auront donné lieu à une attitude « nous contre eux ». Les groupes marginalisés se seront organisés et seront plus actifs; de plus en plus, les Canadiens manifesteront dans les rues et déclareront des grèves générales⁴⁸⁶.

⁴⁸⁵ Deloitte et Association des professionnels en ressources humaines, *Horizon travail 2025 : Décennie perdue, prospérité éphémère ou tigre du Nord?*, avril 2012, p. 11, http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Canada/Local%20Assets/Documents/Consulting/ca_fr_con_CanadaWorks2025Report_032712.pdf.

⁴⁸⁶ *Ibid.*

Les Canadiens à revenu moyen

Une part de plus en plus grande de la richesse se concentre dans les mains d'un plus petit groupe, et le rétrécissement de l'écart entre les moins bien rémunérés et ceux qui ont un revenu moyen a provoqué ce qu'on a appelé « l'érosion » de la classe moyenne. Dans son mémoire, Charles Beach a indiqué que la part du revenu du quintile inférieur, qui représente environ 20 % des familles canadiennes « n'a pas vraiment changé depuis la fin des années 1970, celle des trois quintiles intermédiaires (c.-à-d. les 60 % du milieu) a diminué de façon générale, mais les ménages du quintile supérieur sont les grands gagnants de cette période⁴⁸⁷ ».

Même si M. Beach a reconnu que « les études menées à la fin des années 1990 ou autour de l'an 2000 montrent un certain recul de la proportion des familles qui se situent vers le milieu de l'échelle du revenu — un recul moins marqué qu'aux États-Unis — et une augmentation correspondante vers le haut de l'échelle », il a soutenu qu'au Canada, la question du « déclin » ou de l'« érosion » de la classe moyenne est « un peu un faux problème ». Il a soutenu au contraire que :

Si vous examinez les revenus moyens des ménages vers le milieu de l'échelle du revenu, les données révèlent qu'ils perdent du terrain, ce qui constitue un changement plus important en soi. Le problème n'est pas tant que la classe moyenne disparaît, mais qu'elle perd du terrain sur le plan du revenu, contrairement à ce qui se produit au sommet de l'échelle. Les membres de la classe moyenne ont simplement moins de ressources financières que ceux de la génération précédente pour envoyer leurs enfants à l'école, payer l'hypothèque⁴⁸⁸.

L'incidence sur les villes canadiennes

Il existe au sein de la population canadienne une division en classe plus rigide en fonction du statut socioéconomique. Cette division a toujours existé, entre les riches et les pauvres, mais elle est maintenant plus rigide et plus radicale.

*David Hulchanski, professeur et directeur associé,
Cities Centre, Université de Toronto,
Témoignages, 14 mars 2012*

⁴⁸⁷ Charles Beach, *Les TI et le commerce international se conjuguent pour accentuer les inégalités au Canada*, mémoire au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, 2 mai 2012, p. 5.

⁴⁸⁸ *Témoignages*, 2 mai 2012, Charles Beach.

Les changements de la répartition du revenu et de la richesse ont une incidence sur la géographie sociale des villes canadiennes. David Hulchanski a déclaré au comité :

Depuis 15 ou 20 ans, les urbanistes, les sociologues et d'autres disent qu'il y a un problème dans les villes. Les villes ont toujours été divisées. Il y a toujours eu des zones à revenus plus élevés, des zones à revenus moins élevés et des enclaves ethniques. Ce sont les faits. Toutefois, ces divisions sont maintenant plus prononcées. Les zones à faible revenu sont plus nombreuses et la pauvreté y est plus grande que par le passé. La richesse est encore plus grande dans les zones bien nanties⁴⁸⁹.

M. Hulchanski a terminé récemment des études sur Montréal et Vancouver. Avec son équipe de recherche, il a constaté que, tout comme à Toronto, le groupe de revenu moyen diminue et la ségrégation géographique augmente entre les citoyens à faible revenu, à revenu moyen et à revenu élevé⁴⁹⁰.

La mobilité économique

[I]l existe des groupes systématiques de personnes qui se sentent désormais exclues de la société et estiment ne plus pouvoir progresser⁴⁹¹.

Si vous regardez les statistiques sur la mobilité sociale pour les gens du quart inférieur, personne ne s'élève, à moins d'avoir la chance d'être une vedette de l'athlétisme ou de la musique⁴⁹².

[L]e Canada réussit relativement bien : niveaux d'inégalité modérés, mais beaucoup de mobilité au fil du temps. Le cours de la vie d'un enfant n'est pas déterminé par ses antécédents familiaux. Les personnes pauvres peuvent échapper à la pauvreté, et rien ne garantit que les enfants des personnes riches seront riches à leur tour. C'est une indication que le marché du travail récompense les talents et les efforts⁴⁹³.

Dans la mesure où l'inégalité des revenus s'accroît, tout comme la polarisation vers le bas de l'échelle de revenu, la capacité de monter dans l'échelle des revenus devient plus

⁴⁸⁹ *Ibid.*

⁴⁹⁰ Laurie Monsebraaten, « Tackling the income gap in Canadian cities », *The Toronto Star*, 8 juillet 2012, <http://www.thestar.com/news/gta/article/1223391--tackling-the-income-gap-in-canadian-cities>.

⁴⁹¹ *Témoignages*, 15 mars 2012, Ross Hastings.

⁴⁹² *Ibid.*

⁴⁹³ *Témoignages*, 2 mai 2012, Miles Corak.

importante. Tant que l'écart peut être surmonté et que l'accès à un revenu plus élevé existe toujours, l'inégalité des revenus peut être socialement acceptable. Comme l'a expliqué Charles Beach :

Si tous les travailleurs progressent systématiquement le long d'une trajectoire âge-revenu donnée au fil de leur carrière, la préoccupation sociale relative à l'inégalité des revenus dans l'économie est moins grande. Mais si tous les travailleurs sont largement stratifiés dans les groupes inférieurs, moyens ou supérieurs tout au long de leur carrière, l'ampleur de l'inégalité des revenus devient socialement beaucoup plus préoccupante⁴⁹⁴.

M. Beach a ajouté que la mobilité sur le marché de la main-d'œuvre est bonne pour l'économie parce qu'elle encourage et récompense l'avancement et pénalise ceux qui ne peuvent pas suivre. À cet égard, Miles Corak a expliqué qu'un certain degré d'inégalité est important parce qu'« [i]l représente un incitatif, le citoyen y voit la possibilité d'augmenter son bien-être économique, et il s'accompagne de retombées positives sur les plans de la croissance et de la productivité économiques dans notre société⁴⁹⁵ ». Mais si les inégalités de revenu deviennent trop prononcées et que les possibilités de grimper dans l'échelle de revenu diminuent, l'inégalité devient problématique. M. Corak a ajouté une réserve : « Un certain degré d'inégalité est une bonne chose, mais un certain degré seulement. Au-delà de ce degré, l'inégalité commence à saper les possibilités⁴⁹⁶. »

La mobilité économique peut exister pendant sa propre vie (mobilité intragénérationnelle) ou d'une génération à l'autre (mobilité intergénérationnelle). Dans quelle mesure l'inégalité des revenus actuelle est-elle surmontée ou compensée par la capacité des Canadiens d'améliorer leur situation économique? Les témoignages présentés au comité semblent indiquer que, même si la mobilité économique intragénérationnelle au Canada est problématique actuellement, la mobilité intergénérationnelle demeure relativement robuste. M. Corak a souligné l'importance de l'égalité des chances dans le contexte de la mobilité entre les générations, expliquant que :

C'est une forme de gradient [...] La mesure dans laquelle vos revenus à l'âge adulte sont liés aux revenus de vos parents illustre toute une série de gradients : la qualité du départ que vos enfants auront dans leur vie ou leur état de santé est lié à leurs antécédents financiers familiaux [...] [C]'est un assez bon indicateur de l'inclusion, [...] parce qu'il permet de jauger notre capacité à

⁴⁹⁴ Charles Beach, « How Has Earnings Mobility in Canada Changed », sous la direction de David A. Green et Jonathan R. Kesselman, *Dimensions of Inequality in Canada*, University of British Columbia Press, 2006, p. 102. [traduction]

⁴⁹⁵ *Témoignages*, 2 mai 2012, Miles Corak.

⁴⁹⁶ *Ibid.*

investir dans nos enfants et à leur permettre de devenir tout ce qu'ils peuvent devenir. Si nous avons tous le sentiment que cette possibilité existe, nous pouvons alors accepter dans une certaine mesure les disparités auxquelles nous faisons face⁴⁹⁷.

Dans ses recherches, M. Corak a comparé la mobilité des revenus entre les générations au Canada et aux États-Unis et il a constaté que le Canada est jusqu'à trois fois plus mobile que son voisin du Sud⁴⁹⁸. Bien que les citoyens des deux pays accordent une grande importance à la mobilité économique et à l'effort individuel, des différences concernant le rôle des familles, les marchés du travail et les politiques publiques expliquent la plus grande mobilité au Canada. En particulier, M. Corak constate que les politiques publiques au Canada compensent davantage qu'aux États-Unis les inégalités du statut socioéconomique de la famille et du marché du travail⁴⁹⁹.

En ce qui concerne la mobilité économique entre les générations, M. Corak a indiqué que, tant que les parents peuvent permettre à leurs enfants d'obtenir les bonnes compétences et la bonne formation, il y a des possibilités de profiter des changements dans l'économie et de grimper dans l'échelle de revenu. Comme il l'a expliqué au comité :

[Q]uand le marché du travail est plus polarisé et qu'il est plus avantageux d'avoir des compétences, [...] les parents aisés sont plus motivés à se concentrer sur leurs enfants, et ils ont davantage les moyens de le faire. Certains groupes de la société peuvent alors prendre de l'avance⁵⁰⁰.

M. Corak était optimiste et il a déclaré au comité qu'il ne pensait pas que la récente récession :

[S]apera les chances des enfants, et c'est en faisant la comparaison avec les États-Unis qu'on peut mieux le voir. Si une famille subit une mise à pied permanente, elle subit une diminution permanente de son bien-être économique. Il est difficile de se remettre de la perte d'un emploi syndiqué dans un solide secteur manufacturier, et les revenus de cette famille s'en trouveront diminués pour toujours. Ce

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ Miles Corak, *Chasing the Same Dream, Climbing Different Ladders: Economic Mobility in the United States and Canada*, The Pew Charitable Trusts, 2009, http://www.pewtrusts.org/uploadedFiles/wwwpewtrustsorg/Reports/Economic_Mobility/EMP_Chasingper cent20theper cent20Sameper cent20Dream_Fullper cent20Report_2010-1-07.pdf?n=7500 ; et Miles Corak, Lori Curtis et Shelly Phipps, *Economic Mobility, Family Background and the Well-Being of Children in the United States and Canada*, Université Dalhousie, mars 2010, <http://ftp.iza.org/dp4814.pdf>.

⁴⁹⁹ *Ibid.*

⁵⁰⁰ *Témoignages*, 2 mai 2012, Miles Corak.

genre de chose ne s'est pas produit autant au Canada qu'aux États-Unis⁵⁰¹.

Mais un marché du travail polarisé a également des inconvénients, à cause des contraintes qui s'exercent sur les familles et de l'incidence sur la capacité des familles d'améliorer les perspectives économiques de leurs enfants.

RECOMMANDATIONS

[L]a solution miracle qui réglerait tous ces problèmes [les causes de l'inégalité du revenu] n'existe pas⁵⁰².

Dans les débats sur l'inégalité des revenus, certains ont suggéré d'accroître les impôts sur les revenus les plus élevés et de bonifier les transferts à ceux qui sont au bas de l'échelle des revenus. Dans certains cas, ceux qui sont en faveur de cette approche ont laissé entendre que les hausses d'impôt pourraient financer les bonifications de transferts. Mais il n'y a pas encore de consensus sur la question de savoir si une telle approche pourrait changer grandement les choses.

Même si Miles Corak a indiqué que certaines exonérations d'impôt auxquelles ont droit les contribuables à revenu élevé comme l'exemption des gains en capital sur la résidence principale pourraient être éliminées ou réduites⁵⁰³, il a souligné, tout comme M. Beach, qu'il faudrait surtout s'attaquer aux causes fondamentales de l'inégalité croissante des revenus. M. Beach a soutenu que le Canada devrait s'efforcer de tirer parti des changements dans l'économie mondiale en modifiant la formation et l'éducation :

[C]e ne serait pas logique d'essayer de lutter contre les changements en cours. Ils dépassent largement le Canada et il est plus sensé d'essayer de faire en sorte que nos travailleurs soient en bonne posture, qu'ils puissent progresser dans leur carrière et tirer parti des changements en cours. Nous devrions le faciliter⁵⁰⁴.

M. Beach a indiqué trois orientations stratégiques qu'il faudrait prendre pour réduire l'inégalité. La première consisterait à élaborer et à mettre en œuvre une politique macroéconomique saine. Il a déclaré au comité que le « facteur le plus important pour régler les problèmes d'inégalité consiste à faire en sorte, grâce à des politiques monétaires et fiscales, que l'économie fonctionne bien et que les taux de chômage diminuent à long terme⁵⁰⁵ ».

Deuxièmement, les gouvernements devraient se concentrer sur des politiques portant sur l'éducation, la formation et le perfectionnement, surtout dans des compétences non techniques.

⁵⁰¹ *Ibid.*

⁵⁰² *Ibid.*

⁵⁰³ *Témoignages*, 2 mai 2012, Miles Corak.

⁵⁰⁴ *Témoignages*, 2 mai 2012, Charles Beach.

⁵⁰⁵ *Ibid.*

La troisième stratégie vers laquelle les gouvernements devraient se tourner consiste à favoriser la souplesse de l'adaptation au marché du travail.

En ce qui concerne l'éducation, M. Beach a indiqué que les gouvernements devraient mieux faire connaître les avantages de l'éducation postsecondaire (au niveau universitaire et au niveau collégial) afin que les jeunes soient mieux informés des débouchés à moyen et à long terme⁵⁰⁶. En particulier, M. Beach a déclaré qu'il faudrait porter attention au rôle des collèges communautaires et techniques dans la préparation des étudiants au marché du travail et indiqué que « [l]es collèges sont tellement plus sensibles que les universités aux besoins du marché du travail, en particulier aux besoins de compétences de cols bleus ». Il a ajouté que les collèges doivent travailler en collaboration plus étroite avec les universités afin de favoriser une transition en douceur entre le niveau secondaire et le niveau postsecondaire, donnant ainsi un éventail plus large d'options pour que les étudiants puissent faire des choix qui conviennent mieux à leurs compétences et à leurs intérêts⁵⁰⁷. Ces suggestions concordent avec la recommandation 1 tirée du rapport du comité intitulé *Ouvrir la porte : Surmonter les obstacles aux études postsecondaires au Canada*, qui se trouve à l'annexe B.II du présent rapport.

M. Corak a fait des suggestions semblables, affirmant que le Canada peut certainement « travailler à l'extrémité inférieure de l'échelle des revenus. Nous pouvons travailler à la question de compétences pour permettre aux gens de grimper dans la chaîne de valeur ajoutée à l'extrémité inférieure⁵⁰⁸ ». Mais M. Corak a soutenu que ces mesures seraient insuffisantes en soi et ajouté que le Canada doit « travailler aussi à l'extrémité supérieure⁵⁰⁹ » et suggéré, par exemple, que ceux qui se trouvent au haut de l'échelle des revenus paient plus d'impôt en éliminant ou réduisant certaines exemptions sur les gains en capital⁵¹⁰.

Afin d'aider ceux qui se trouvent au bas de l'échelle des revenus, Miles Corak a également suggéré que la portée de la prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT) soit élargie. Créée par le gouvernement du Canada en 2007, la PFRT est un crédit d'impôt remboursable accordé aux Canadiens de 19 ans et plus dont le revenu annuel dépasse 3 000 \$ (trop bas pour être assujéti à l'impôt sur le revenu) mais inférieur à un montant donné. La prestation fiscale vise à aider les Canadiens à faible revenu faisant déjà partie de la population active, tout en encourageant les autres Canadiens à faible revenu à intégrer la population active. Le budget de 2009 a relevé les seuils afin d'accroître le nombre de Canadiens à faible revenu qui profitent de cette mesure. En 2010, le gouvernement fédéral a indiqué que la PFRT procurait des avantages dépassant 1,1 milliard de dollars par année aux Canadiens à faible revenu⁵¹¹.

⁵⁰⁶ *Ibid.*

⁵⁰⁷ *Ibid.*

⁵⁰⁸ *Témoignages*, 2 mai 2012, Miles Corak.

⁵⁰⁹ *Ibid.*

⁵¹⁰ *Ibid.*

⁵¹¹ Ministère des Finances, *Budget 2010*, chapitre 3.1, <http://www.budget.gc.ca/2010/plan/chap3a-fra.html>.

Après avoir examiné les renseignements fournis par les témoins, le comité croit que l'une des façons les plus efficaces de réduire l'inégalité des revenus au Canada consiste à continuer d'améliorer l'éducation et à encourager un meilleur arrimage entre les choix d'études des Canadiens et les besoins à moyen et long terme du marché du travail. Ces améliorations, conjuguées à une meilleure information des jeunes Canadiens avant qu'ils choisissent leur établissement postsecondaire et les programmes qui conviennent le mieux à leurs besoins et aptitudes, sont les plus prometteuses pour ceux qui cherchent à monter dans l'échelle des revenus et apporter une contribution utile et durable à la santé économique globale de la nation.

Par ailleurs, les mesures déjà prises par le gouvernement fédéral se sont révélées efficaces pour améliorer la situation économique des Canadiens au bas de l'échelle de revenu. Le comité convient que ces efforts en vue d'améliorer la situation financière des Canadiens à faible revenu devraient se poursuivre et, par conséquent, il recommande :

RECOMMANDATION 38

Que le gouvernement du Canada envisage de bonifier la Prestation fiscale pour le revenu de travail (PFTR) et d'étendre l'admissibilité à cette prestation à tous les ménages dont les revenus sont en dessous du seuil de faible revenu (SFR) après impôt.

Le système d'imposition est parmi les instruments les plus puissants dont dispose le gouvernement fédéral pour accorder des incitatifs et redistribuer la richesse. Il arrive que les dépenses fiscales servent à stimuler la croissance dans certains secteurs de l'économie. Le gouvernement fédéral accorde actuellement un crédit d'impôt aux employeurs qui embauchent des apprentis⁵¹².

Cela fait maintenant plus de 90 ans que le Canada s'est doté d'un régime fédéral d'imposition sur le revenu. Avec le temps, les lois et règlements en la matière se sont compliqués.

Tel qu'indiqué précédemment, le système d'imposition sur le revenu est devenu moins efficace pour réduire les inégalités de revenus au Canada depuis le milieu des années 1990. Dans certains cas, le régime fiscal favorise les bien nantis, mais n'offre pas d'avantages équivalents aux moins fortunés. En même temps, les crédits d'impôt non remboursables, comme le crédit d'impôt pour personnes handicapées, ne sont accordés qu'à ceux dont le revenu est imposable. Ils ne profitent donc pas à ceux qui se trouvent en bas de l'échelle des revenus et qui ne paient pas d'impôts.

La dernière révision de ce régime, réalisée par la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (la Commission Carter), date de 46 ans, soit de 1966. Le régime d'imposition du revenu étant complexe et de moins en moins efficace comme mécanisme de réduction des inégalités de

⁵¹² Agence du revenu du Canada, *Crédit d'impôt pour la création d'emplois d'apprentis*, <http://www.cra-arc.gc.ca/tx/ndvdl/tpcs/ncm-tx/rtrn/cmpltng/ddctns/lns409-485/412/jctc-fra.html>.

revenu, il serait temps qu'il fasse l'objet d'une révision publique approfondie. Le comité recommande :

RECOMMANDATION 39

Que le gouvernement du Canada entreprenne une révision de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de son application afin d'assurer le principe de progressivité et d'équité;

Que dans le cadre de cet exercice, le gouvernement du Canada accorde une attention particulière au rôle du régime fiscal dans la réduction des inégalités de revenus, l'amélioration du sort des Canadiens à faible revenu et la création d'emplois.

ANNEXE A – LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement du Canada entreprenne des travaux de recherche destinés à élaborer un ensemble d'indicateurs permettant de définir et de mesurer l'inclusion et la cohésion sociales au Canada :

- a) que le gouvernement du Canada se serve de ces indicateurs pour établir des objectifs en matière d'inclusion et de cohésion sociales dans les domaines qui relèvent de sa compétence, conformément à la Constitution canadienne;
- b) que le gouvernement du Canada, le cas échéant, utilise ces indicateurs dans la conception et l'élaboration de ses politiques, de ses programmes et de ses activités;
- c) que le gouvernement du Canada évalue, à intervalles réguliers, la mesure dans laquelle ses politiques, ses programmes et ses activités satisfont aux objectifs fixés en matière d'inclusion et de cohésion sociales, et qu'il fasse rapport des résultats au Parlement du Canada.

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement du Canada travaille en partenariat avec d'autres ordres de gouvernement afin de soutenir à long terme les initiatives qui visent à accroître l'inclusion et la cohésion sociales;

Que le gouvernement du Canada appuie les efforts des ministres provinciaux et territoriaux de l'Éducation afin de faire prendre conscience de l'inclusion et de l'acceptation sociales et d'intégrer ces principes dans leurs systèmes d'éducation.

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement du Canada augmente la panoplie des services offerts aux immigrants avant leur départ pour le Canada.

RECOMMANDATION 4

Que les résidents permanents et leurs personnes à charge âgées entre 18 et 54 ans, de même que les membres de la famille d'un résident permanent qui sont candidats au regroupement familial et qui appartiennent au même groupe d'âges, soient soumis à une évaluation de leurs compétences linguistiques dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, après leur arrivée au Canada;

- a) que, selon les résultats de l'évaluation, ces personnes soient classées selon le niveau approprié du Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC);

- b) que l'inscription au Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC) soit fortement recommandée pour les personnes qui n'obtiennent pas la note préétablie pour les compétences linguistiques;
- c) que le gouvernement du Canada continue d'apporter des améliorations au Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC), notamment en ce qui a trait aux compétences linguistiques qui concernent le travail et qui accroissent la capacité des nouveaux arrivants de communiquer avec les Canadiens et de participer à la vie communautaire.

RECOMMANDATION 5

Que le gouvernement du Canada mène des campagnes de sensibilisation à l'importance de l'engagement communautaire et qu'il fasse la promotion du bénévolat auprès des immigrants.

RECOMMANDATION 6

Que, lorsque la situation le justifie, comme dans le cas des immigrantes qui doivent rester à la maison pour s'occuper de jeunes enfants, les nouveaux venus puissent assister au Cours de langue pour les immigrants au Canada pour une période maximale de cinq ans suivant leur arrivée, sans égard à l'obtention de la citoyenneté canadienne.

RECOMMANDATION 7

Que Citoyenneté et Immigration Canada augmente le nombre de sites du Cours de langue pour les immigrants au Canada équipés d'installations pour la garde d'enfants d'âge préscolaire.

RECOMMANDATION 8

Que le gouvernement du Canada prenne des initiatives en vue d'appliquer le modèle des partenariats locaux en matière d'immigration à l'extérieur de l'Ontario.

RECOMMANDATION 9

Que le gouvernement du Canada travaille avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les municipalités pour soutenir des programmes qui ciblent les quartiers à risque, et pour offrir des services et des infrastructures destinés à pallier les effets négatifs des enclaves découlant de la pauvreté.

RECOMMANDATION 10

Que le gouvernement du Canada travaille en partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les municipalités afin de promouvoir la prise de conscience civique auprès des nouveaux Canadiens. Ces efforts devraient faire ressortir les droits et les responsabilités des citoyens à l'égard de leur collectivité.

RECOMMANDATION 11

Que, dans le cadre des services qu'ils reçoivent avant leur départ, les immigrants éventuels soient prévenus lorsque leurs diplômes ou autres titres de compétences ne satisfont pas aux normes requises par les employeurs canadiens.

RECOMMANDATION 12

Que le gouvernement du Canada appuie les initiatives destinées à permettre aux membres des communautés minoritaires d'être mieux représentés au sein des organismes fédéraux, des commissions et dans les services publics.

RECOMMANDATION 13

Que le gouvernement du Canada encourage les provinces et les territoires à élaborer une politique nationale globale sur l'éducation afin contrer des problèmes structurels comme le racisme, l'intolérance religieuse et sexuelle ainsi que l'intimidation à l'école et dans la société.

RECOMMANDATION 14

Que le gouvernement du Canada poursuive ses actions de lutte contre le racisme et la discrimination prévues dans le Plan d'action canadien contre le racisme.

RECOMMANDATION 15

Que le gouvernement du Canada accélère l'embauche équitable et l'exécution de processus de dotation visant les membres des minorités visibles et d'autres groupes désignés, comme le prévoit la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*;

Que le gouvernement du Canada invite les employeurs dans des industries sous réglementation fédérale à embaucher et à garder des membres des quatre groupes désignés en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* proportionnellement à leur disponibilité au sein de la population active.

RECOMMANDATION 16

Que le gouvernement du Canada déploie davantage d'efforts pour communiquer l'information relative au Fonds de lutte contre les activités de gangs de jeunes aux organisations autochtones nationales, et qu'il consulte ces organisations au sujet de la

conception du programme et des possibilités qu'offre celui-ci, afin d'en améliorer l'efficacité générale.

RECOMMANDATION 17

Que dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme Connexions culturelles pour la jeunesse autochtone, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada travaille de concert avec l'Association nationale des centres d'amitié pour veiller à ce que les communautés autochtones jouent un rôle central dans la définition d'un programme qui tient compte des besoins de leur population.

RECOMMANDATION 18

Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les organisations nationales autochtones et les autres ordres de gouvernement, mette en place la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain ailleurs que dans les 13 villes où elle est déjà implantée.

RECOMMANDATION 19

Que le gouvernement du Canada collabore avec les organisations nationales autochtones et les autres ordres de gouvernement afin de renforcer la coordination et la distribution équitable au sein des comités directeurs communautaires établis en vertu de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain.

RECOMMANDATION 20

Que le gouvernement du Canada continue de travailler en partenariat avec les centres d'amitié autochtones afin d'appuyer les services de transition aux Autochtones qui s'installent dans les villes canadiennes.

RECOMMANDATION 21

Que le gouvernement du Canada, dans tous ses programmes ou initiatives d'emploi, continue d'accorder une grande place aux possibilités d'emploi et de formation axée sur les compétences pour les jeunes Autochtones.

RECOMMANDATION 22

Que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec les partenaires du secteur privé pour stimuler les efforts en vue de créer, dans tous les secteurs de l'économie canadienne, des possibilités d'emploi et de formation axée sur les compétences pour les jeunes Autochtones.

RECOMMANDATION 23

Que le gouvernement du Canada, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, mette plus l'accent sur la collaboration avec les organisations nationales autochtones afin d'appuyer le développement des entrepreneurs autochtones, en mettant l'accent sur les entreprises autochtones nouvelles ou existantes par des activités comme des évaluations d'entreprise, des plans d'affaires et de marketing, et le mentorat auprès des propriétaires d'entreprises;

Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les organisations nationales autochtones, mette plus l'accent sur le développement du capital humain autochtone, par des mesures comme un accès complet des Autochtones à des programmes de développement des compétences et de formation adaptés à leurs entreprises, et par une formation en affaires qui aiderait les entrepreneurs autochtones à devenir propriétaires-exploitants d'entreprises florissantes.

RECOMMANDATION 24

Que le gouvernement du Canada examine, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, la possibilité de participer au Groupe de travail sur les affaires autochtones.

RECOMMANDATION 25

Que le gouvernement du Canada revoie le financement de base accordé en vertu du Programme des centres d'amitié autochtones et, s'il y a lieu, qu'il ajuste ce financement de manière appropriée.

RECOMMANDATION 26

Que Ressources humaines et Développement des compétences Canada fournisse de l'information sur les ressources allouées ainsi que sur les résultats obtenus par le Fonds d'intégration pour les personnes handicapées dans ses rapports ministériels annuels sur le rendement qu'il soumet au Parlement.

RECOMMANDATION 27

Que le gouvernement du Canada, aidé de ses partenaires provinciaux et territoriaux, suivent l'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées; et les personnes handicapées ainsi que les organisations qui les représentent doivent participer pleinement à cette fonction de suivi, comme le prévoit l'article 33.3 de la Convention.

RECOMMANDATION 28

Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, continue de chercher et de mettre en œuvre des mesures destinées à aider les Canadiens handicapés à entrer sur le marché du travail.

RECOMMANDATION 29

Que le gouvernement du Canada utilise, dans les contenus destinés à informer le public, un langage que les jeunes comprennent bien, et qu'il favorise l'utilisation des médias sociaux à cette fin.

RECOMMANDATION 30

Que le gouvernement du Canada travaille avec les provinces et les territoires afin de soutenir les initiatives d'insertion professionnelle qui augmentent les possibilités de formation, de stages coop, d'apprentissage et de programmes d'éducation et qui favorisent la mobilité de la main-d'œuvre sur le marché de l'emploi; et qu'il envisage également d'accorder des incitatifs fiscaux aux entreprises qui embauchent des jeunes et investissent dans leur avenir.

RECOMMANDATION 31

Que dans le cadre de ses efforts en vue de sensibiliser les Canadiens à la violence à l'égard des aînés, le gouvernement du Canada s'efforce plus particulièrement d'atteindre les aînés qui vivent isolés ou de façon indépendante.

RECOMMANDATION 32

Que le gouvernement du Canada reconnaisse les minorités sexuelles comme des groupes distincts, au même titre que les minorités culturelles, linguistiques, religieuses et ethniques, dans tous les programmes et politiques fédéraux destinés à soutenir les minorités;

Que le gouvernement du Canada inclue dans les dispositions relatives aux crimes haineux du *Code criminel du Canada* l'identité et l'expression sexuelles, et que ces motifs de discrimination soient considérés comme des circonstances aggravantes à prendre en compte au moment de la détermination de la peine.

RECOMMANDATION 33

Que le gouvernement du Canada soutienne les programmes de sensibilisation et d'éducation visant à prévenir les agressions et le harcèlement sexuels, y compris la cyberintimidation.

RECOMMANDATION 34

Que le gouvernement du Canada appuie les forces policières canadiennes dans les efforts qu'elles déploient pour recruter et maintenir en poste les femmes et les membres des communautés minoritaires du Canada proportionnellement à leur disponibilité au sein de la population active.

RECOMMANDATION 35

Que le gouvernement du Canada augmente la part de son budget actuel en matière de justice pénale dévolue à la prévention de la criminalité.

RECOMMANDATION 36

Que le gouvernement du Canada augmente l'aide consacrée aux délinquants afin de réduire la récidive et la victimisation en offrant de petites mesures incitatives destinées à permettre à ces délinquants d'étudier et de suivre une formation pendant leur incarcération afin d'accroître leurs chances de trouver un emploi une fois de retour dans la collectivité;

Que le gouvernement du Canada crée des programmes obligatoires de traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie à l'intention des délinquants incarcérés dans un pénitencier fédéral et assure un suivi après de ces personnes une fois remises en liberté en leur imposant des tests de dépistage de drogue au cours de la période de réinsertion; et

Que le gouvernement du Canada facilite et augmente l'accès aux services et aux programmes de counselling en matière de santé mentale destinés aux délinquants afin d'améliorer leurs chances de réussite une fois de retour dans la collectivité.

RECOMMANDATION 37

Que le gouvernement du Canada incite les provinces et les territoires à cerner et à élaborer des stratégies de transport en commun;

Que le gouvernement du Canada exonère d'impôt les laissez-passer de transport en commun fournis par l'employeur. Cela compléterait le crédit d'impôt fédéral accordé actuellement aux utilisateurs de laissez-passer de transport et inciterait les employeurs à soutenir financièrement les transports en commun; et

Que le gouvernement du Canada envisage de prélever davantage d'argent du fonds de la taxe sur l'essence pour le consacrer aux investissements dans les transports en commun.

RECOMMANDATION 38

Que le gouvernement du Canada envisage de bonifier la Prestation fiscale pour le revenu de travail (PFTR) et d'étendre l'admissibilité à cette prestation à tous les ménages dont les revenus sont en dessous du seuil de faible revenu (SFR) après impôt.

RECOMMANDATION 39

Que le gouvernement du Canada entreprenne une révision de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de son application afin d'assurer le principe de progressivité et d'équité;

Que dans le cadre de cet exercice, le gouvernement du Canada accorde une attention particulière au rôle du régime fiscal dans la réduction des inégalités de revenus, l'amélioration du sort des Canadiens à faible revenu et la création d'emplois.

ANNEXE B – LISTE DE RECOMMANDATIONS DE RAPPORTS PRÉCÉDENTS

I. RECOMMANDATIONS TIRÉES DU RAPPORT INTITULÉ *PAUVRETÉ, LOGEMENT, ITINÉRANCE: LES TROIS FRONTS DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION*

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 316 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 immigrés 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 323 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'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.

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.

II. QUELQUES RECOMMANDATIONS TIRÉES DU RAPPORT INTITULÉ : *OUVRIR LA PORTE : SURMONTER LES OBSTACLES AUX ÉTUDES POSTSECONDAIRES AU CANADA*

RECOMMANDATION 3

Le comité recommande que le gouvernement fédéral travaille de concert avec le CMEC afin d'améliorer l'information fournie aux Canadiens, y compris les élèves des écoles primaires et secondaires et leurs parents, au sujet des études postsecondaires, et que cette information englobe les éléments suivants :

- les coûts et avantages de posséder un diplôme d'études postsecondaires;
- des informations sur l'aide financière, y compris les exigences relatives à l'admissibilité ainsi que les exigences en matière de remboursement des prêts et les conditions de dispense du remboursement d'un prêt;
- un aperçu de l'éventail complet des programmes d'études disponibles, y compris les écoles de métiers, la formation des apprentis et les programmes collégiaux et universitaires.

RECOMMANDATION 7

Le comité recommande que le gouvernement du Canada travaille avec les Premières nations à améliorer les résultats scolaires des élèves des réserves en s'appuyant sur des mesures dont l'efficacité a été démontrée, telles que conclure des ententes tripartites, afin de s'assurer que le soutien aux élèves des Premières nations, y compris le financement des écoles dans les réserves, soit axé sur l'objectif commun d'améliorer les résultats scolaires.

RECOMMANDATION 8

Le comité recommande que le gouvernement fédéral évalue l'aide qu'il accorde aux programmes et aux établissements d'enseignement postsecondaire, y compris de formation professionnelle, et consulte les organismes représentant les établissements d'enseignement postsecondaires autochtones et non autochtones afin de déterminer si l'attribution des fonds du PAEI est ou non adéquate, et ce, en vue de définir une méthode de financement du PAEI qui soit fondée sur les besoins financiers réels des établissements d'enseignement postsecondaire autochtones et non autochtones.

RECOMMANDATION 9

Le comité recommande que le plafond de 2 % imposé à la majoration du financement des programmes d'éducation postsecondaire du ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien en vigueur depuis 1996 fasse immédiatement l'objet d'un examen visant à garantir que les sommes attribuées au Programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire reflètent les besoins réels des étudiants autochtones et soient administrées dans le cadre d'un mécanisme de distribution ouvert, transparent et pleinement responsable.

RECOMMANDATION 10

Le comité recommande que le gouvernement fédéral invite les organisations autochtones nationales, les regroupements d'étudiants autochtones et les étudiants autochtones à participer officiellement à une évaluation du Programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire dans le cadre d'un comité consultatif.

RECOMMANDATION 11

Le comité recommande que le gouvernement fédéral envisage des moyens de garantir aux Métis et aux Autochtones non inscrits un meilleur accès à l'éducation postsecondaire et, notamment, la création d'un fonds national de bourses d'études destinées aux Métis et aux Autochtones non inscrits.

III. RECOMMANDATION TIRÉE DU RAPPORT INTITULÉ : *UN CHANGEMENT TRANSFORMATEUR S'IMPOSE : UN EXAMEN DE L'ACCORD SUR LA SANTÉ DE 2004*

RECOMMANDATION 19

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux définissent et mettent en œuvre une stratégie sur les soins continus au Canada, dans le but d'intégrer aux systèmes de soins de santé, les soins à domicile, les soins de longue durée en établissement, les services de répit et les soins palliatifs. La stratégie fixerait des objectifs et des indicateurs explicites en ce qui a trait à l'accès, à la qualité et à l'intégration de ces services, et exigerait des gouvernements qu'ils rendent compte régulièrement des résultats aux Canadiens.

ANNEXE C – TÉMOINS

| | |
|--|---|
| Le mercredi 2 février 2011 | |
| À titre personnel | Fran Klodawsky, professeure agrégée, Université Carleton |
| Maytree Foundation | Ratna Omidvar, présidente |
| Le jeudi 3 février 2011 | |
| Fondation Canada Ouest | Robert Vineberg, chercheur associé |
| Centre pour une réforme des politiques d'immigration | Martin Collacott, porte-parole |
| Citoyenneté et Immigration Canada | Deborah Tunis, directrice générale, Intégration |
| Fédération canadienne des municipalités | Ben Henderson, président, Comité permanent sur le développement socioéconomique |
| INSIGNIS Strategic Research Inc. | David Harris, directeur |
| Statistique Canada | Garnett Picot, analyste principal, Division de l'analyse sociale |
| Le mercredi 9 février 2011 | |
| À titre personnel | Zheng Wu, professeur de sociologie, Université de Victoria Stéphanie Gaudet, professeure agrégée, département de sociologie et d'anthropologie, Université d'Ottawa |
| Ville d'Edmonton | John Reilly, Bureau de l'inclusion et de la diversité |
| Le jeudi 10 février 2011 | |
| À titre personnel | Lori Wilkinson, professeure agrégée, département de sociologie, Université du Manitoba |
| Association de la construction de la Colombie-Britannique | Manley McLachlan, président Randy Garon, gérant provincial, Programme d'emploi dans les métiers spécialisés |
| Centre pour la réforme stratégique de l'immigration | James Bissett, membre du conseil consultatif |
| Citoyenneté et Immigration Canada | Corinne Prince-St-Amand, directrice générale, Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangères |
| Ressources humaines et Développement des compétences Canada | Jean-François LaRue, directeur général, Intégration au marché du travail |

| | |
|--|--|
| Le jeudi 17 février 2011 | |
| À titre personnel | Paul Bramadat, directeur, Centre for Studies in Religion and Society, Université de Victoria Kristopher Wells, chercheur, Institute for Sexual Minority Studies and Services, Université de l'Alberta |
| Le mercredi 2 mars 2011 | |
| Assemblée des Premières Nations | Rick Simon, chef régional, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve |
| Congrès des Peuples Autochtones | Betty Ann Lavallée, chef nationale Randy Martin, directeur national des questions bilatérales |
| Affaires indiennes et du Nord Canada | Allan MacDonald, directeur général, Bureau de l'interlocuteur fédéral Denis Carignan, directeur, Bureau de l'interlocuteur fédéral, Saskatchewan |
| Ralliement national des Métis | David Chartrand, vice-président |
| Statistique Canada | Jane Badets, directrice générale, Direction des domaines spécialisés du recensement, de la statistique sociale et de la démographie Cathy Connors, directrice adjointe, Statistique sociale et autochtone |
| Le mercredi 8 février 2012 | |
| Congrès des Peuples Autochtones | Jerry Peltier, conseiller national Dwight Dorey, chef national adjoint Angela Mojak, conseillère nationale, FSCEA |
| Ville d'Edmonton | Leona Carter, directrice, Bureau des relations avec les Autochtones, Services à la communauté |
| Association nationale des centres d'amitié | Jeffrey Cyr, directeur exécutif |
| Conseil tribal de Saskatoon | Larry Cachene, chef, Première Nation de Yellow Quill |

| Le mercredi 15 février 2012 | |
|---|--|
| À titre personnel | Caroline Andrew, directrice, Centre d'études en gouvernance, Université d'Ottawa Sandeep Kumar Agrawal, directeur du Programme d'études supérieures, École de planification urbaine et régionale, Université Ryerson |
| Conseil canadien de développement social | Peggy Taillon, présidente et directrice générale Katherine Scott, vice-présidente, Recherche |
| Association canadienne du transport urbain | Alain Mercier, membre du conseil d'administration |
| Le mercredi 7 mars 2012 | |
| Association canadienne des chefs de police | Dale McFee, président |
| Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes | Heidi Illingworth, directrice générale |
| Conseil des Canadiens avec déficiences | Tony Dolan, président Vangelis Nikias, chef de projet |
| Institut international pour les droits et le développement de l'enfant | Natasha Blanchet-Cohen, professeure adjointe, sciences humaines appliquées |
| Clinique juridique chinoise et sud-est asiatique de Toronto métropolitain | Avvy Go, directrice |
| Sécurité publique Canada | Daniel Sansfaçon, directeur, Politiques, recherche et évaluation, Centre national de prévention du crime |
| Seniors For Seniors | Peter Cook, président |
| Statistique Canada | Julie McAuley, directrice, Centre canadien de la statistique juridique John Turner, chef du programme d'analyse, Centre canadien de la statistique juridique Mia Dauvergne, analyste principale, Centre canadien de la statistique juridique |
| Le mercredi 14 mars 2012 | |
| À titre personnel | David Hulchanski, professeur et directeur associé, Cities Centre, Université de Toronto Irvin Waller, professeur titulaire, département de criminologie, Université d'Ottawa Ross Hastings, professeur, département de criminologie, Université d'Ottawa |
| Fédération canadienne des municipalités | Karen Leibovici, première vice-présidente |

Le mercredi 2 mai 2012

À titre personnel

Charles Beach, professeur d'économie,
département des sciences économiques,
Université Queen's
Miles Corak, professeur d'économie, École
supérieure d'affaires publiques et
internationales, Université d'Ottawa

ANNEXE D – PRATIQUES PROMETTEUSES

Tout au long de cette étude, le comité a demandé aux témoins d'indiquer des pratiques susceptibles de faire avancer l'inclusion et la cohésion sociales. Ces pratiques ont des caractéristiques communes, comme la collaboration entre les intervenants, l'initiative et l'innovation ou l'accent mis sur les efforts faits localement pour favoriser la participation de ceux-là même qui risquent l'exclusion sociale. Voici quelques-unes des pratiques rapportées par les témoins :

Les vérifications de la diversité de la Ville d'Edmonton

Le manque de participation des groupes exclus aux organes de décision, tels que les conseils d'administration et les institutions, constitue un obstacle de taille dans le travail d'inclusion. Afin d'y remédier, des municipalités soumettent leurs organismes bénévoles à des vérifications de la diversité. La Ville d'Edmonton, par exemple, mesure la présence de membres des groupes exclus au sein de ses commissions et organismes bénévoles. Selon John Reilly, du Bureau de l'inclusion et de la diversité à la Ville d'Edmonton, la municipalité a reconnu qu'il fallait « essayer davantage de s'assurer la collaboration de groupes qui ne sont pas nécessairement représentés au sein de ces conseils ou de ces commissions⁵¹³ ».

La Centretown Citizens' Ottawa Corporation

Les professeurs Fran Klodawsky et Caroline Andrew ont présenté la Centretown Citizens' Ottawa Corporation (CCOC), comme une pratique prometteuse. La CCOC est une société de logement sans but lucratif fondée en 1975 avec un avoir en banque s'élevant à 500 \$ à l'époque, mais elle possède aujourd'hui quelque 1 800 unités de logement réparties dans plus de 50 propriétés. La CCOC a une structure de gouvernance élargie et incite ses locataires (qui affichent un portrait varié sur les plans du revenu, de l'origine culturelle et de l'âge) à y participer. Elle repose sur le principe de base voulant que chacun ait un mot à dire sur son logement.

L'exemple de la CCOC illustre bien tout ce que permet de réaliser un processus de décision et de planification inclusif. Il montre aussi comment on peut créer du capital social d'attachement et d'accointances, et ainsi aider les résidants et les bénévoles à acquérir des compétences qui leur seront utiles dans d'autres domaines⁵¹⁴.

L'intégration socioéconomique des immigrants

Durant les audiences qui ont porté sur l'intégration socioéconomique des immigrants, les témoins ayant comparu devant le comité ont fait état de pratiques prometteuses. Les prochaines sections du présent rapport renferment des exemples de ces pratiques, comme celles qui

⁵¹³ *Témoignages*, 9 février 2011, John Reilly, p. 31.

⁵¹⁴ Centretown Citizens' Ottawa Corporation, <http://ccochohousing.org/>.

favorisent l'inclusion sociale, notamment celle des immigrantes, ainsi que l'inclusion économique. La dernière section contient des exemples d'initiatives destinées à réussir l'inclusion à la fois sociale et économique.

L'inclusion sociale

Le Thorncliffe Neighbourhood Office (TNO), Toronto

Le TNO est un centre culturel communautaire. Il offre une vaste gamme de programmes et de services, dont des services d'information et d'aiguillage, un programme de lutte contre la violence familiale, des services de counselling pour les femmes, des services d'établissement et de la formation linguistique aux nouveaux arrivants, des services d'aide à l'emploi, des services pour les jeunes ainsi que des ateliers et des séminaires d'information communautaires. M. Sandeep Kumar Agrawal a déclaré devant le comité que « le TNO s'emploie à déterminer les besoins et les aspirations de la communauté. Il a réussi à mettre sur pied un certain nombre de programmes qui s'adressent aux femmes [...] ou aux enfants qui ont besoin d'apprendre⁵¹⁵ ».

La Coalition des centres de ressources et de santé communautaires (CCRSC), Ottawa

La CCRSC est un réseau de 14 centres de santé et de ressources communautaires polyvalents qui reconnaît l'importance de répondre à la diversité des besoins existant au sein des communautés locales, et qui porte une attention particulière aux membres de la communauté les plus vulnérables et à risque. Cette pratique prometteuse a été mise de l'avant par Caroline Andrew, qui a dit au comité que les centres « s'adaptent à l'évolution de la démographie et modifient leurs programmes en conséquence⁵¹⁶ ».

Le Programme d'Agent de liaison multiculturelle (ALM), Ottawa

Le programme ALM a été lancé par l'Organisme communautaire des services aux immigrants d'Ottawa (OCSIO). Ce programme vise à répondre aux besoins d'établissement et d'intégration des jeunes immigrants et réfugiés fréquentant les écoles locales et de leur famille. Les agents de liaison travaillent avec les enseignants, l'administration scolaire, les enfants et les parents afin de les aider à répondre aux besoins des enfants immigrants et réfugiés. Ce programme est maintenant exécuté dans toutes les grandes villes ontariennes, et l'organisme qui le chapeaute s'est vu décerner des prix par Citoyenneté et Immigration Canada et la Fondation canadienne des relations raciales. Caroline Andrew a fait remarquer que le programme ALM « est une innovation de l'OCISO, qui a jugé nécessaire d'avoir des préposés scolaires sensibilisés

⁵¹⁵ *Témoignages*, 15 février 2012, Sandeep Kumar Agrawal, p. 24; The Thorncliffe Neighbourhood Office, <http://www.thorncliffe.org/>.

⁵¹⁶ *Témoignages*, 15 février 2012, Caroline Andrew, p. 141; The Coalition of Health and Community Resource Centres, <http://ociso.org/Fr/index.php/ociso-programs/multicultural-liaison-officer-mlo>.

aux questions d'immigration. C'est aujourd'hui un programme qui marche très bien, et on trouve ces préposés dans les écoles et dans les bibliothèques⁵¹⁷.»

Les immigrantes

Une ville pour toutes les femmes, Ottawa (Ontario)

Fran Klodawsky et Caroline Andrew ont toutes deux décrit l'initiative. Une ville pour toutes les femmes d'Ottawa comme étant une pratique prometteuse. M^{me} Klodawsky a indiqué qu'Une ville pour toutes les femmes représente un groupe communautaire dont le « but est de renforcer la capacité de la pleine diversité des femmes et de la ville d'Ottawa à travailler en partenariat afin de créer une ville plus inclusive et de promouvoir l'égalité entre les sexes. Dans le cadre d'un projet de l'Initiative, des femmes de divers milieux ont reçu une formation de facilitatrice de groupes de discussion. Elles ont ensuite dirigé un groupe sur les programmes récréatifs proposés par la ville, ce qui a permis aux employés municipaux chargés d'établir un nouveau plan des loisirs de s'inspirer des points de vue de résidentes qui ne s'étaient jamais exprimées auparavant⁵¹⁸. »

Les services de garde d'enfants

Stéphanie Gaudet a cité en exemple devant le comité une initiative mise en œuvre dans le quartier Mile-End à Montréal, où une école offrant des services de garde d'enfants a décidé d'ouvrir ses portes le samedi aux mères immigrantes. Voici ce qu'elle en a dit :

On a décidé d'ouvrir l'école de quartier le samedi avant-midi, et ce sont des intervenants sociaux, des travailleurs sociaux, des groupes communautaires qui s'occupent des enfants. Cela permet aux enfants de jouer, alors que les femmes sont prises avec des obligations incroyables. Celles qui travaillent ont souvent des emplois avec des horaires atypiques et ont des charges familiales très importantes. Il faut donc, premièrement, leur permettre de se libérer des enfants et, deuxièmement, leur offrir un lieu où elles peuvent recevoir des services et aussi les aider à comprendre les organisations dans lesquelles elles pourraient s'engager. Il faut faire cela dans leur vie quotidienne. Il faut que ce soit beaucoup plus informel dans le sens où elles ne vont pas nécessairement aller s'engager dans les organisations politiques ou dans les municipalités, et cetera; elles n'ont pas le temps nécessairement de le faire. Mais je pense qu'il faut le faire dans la vie concrète, c'est-à-dire créer des opportunités où on

⁵¹⁷ *Témoignages*, 15 février 2012, Caroline Andrew, p. 30.

⁵¹⁸ *Témoignages*, 2 février 2011, Fran Klodawsky; *Témoignages*, 15 février 2012, Caroline Andrew, p. 19.

peut les aider, mais avec leurs enfants. Finalement, c'est la garde des enfants qui est la barrière à l'engagement⁵¹⁹.

M^{me} Gaudet a indiqué que les écoles sont des endroits idéaux pour favoriser l'inclusion sociale des femmes et des enfants immigrants, un point de vue que partage M. Reilly, de la Ville d'Edmonton, qui a souligné que c'est particulièrement vrai lorsque des écoles offrent des services de garde d'enfants.

L'intégration économique des immigrants récents

Des témoins ont relevé les pratiques prometteuses d'initiative municipale suivantes pour faciliter l'intégration des immigrants à l'économie canadienne :

L'Edmonton Region Immigrant Employment Council (ERIEC), Edmonton

John Reilly a parlé de l'Edmonton Region Immigrant Employment Council (ERIEC) comme un exemple d'instigateur de pratiques prometteuses. Le Conseil, créé par la Ville d'Edmonton en collaboration avec l'Edmonton Economic Development Corporation, a pour mission de s'assurer que les immigrants parviennent à trouver des emplois correspondant à leur niveau d'éducation et à leur expérience professionnelle⁵²⁰.

Ville d'Edmonton – Recrutement d'immigrants au sein du personnel de la Ville

La direction des ressources humaines de la Ville d'Edmonton gère des programmes de stages et de mentorat qui ont permis d'augmenter le nombre de nouveaux immigrants employés par la Ville et qui ont aidé les nouveaux arrivants à trouver un emploi correspondant à leur niveau de scolarité et à leur expérience professionnelle⁵²¹.

L'Association des collèges communautaires du Canada (ACCC) – Programme canadien d'intégration des immigrants

Grâce à des fonds fédéraux, l'Association des collèges communautaires du Canada (ACCC) a créé le Programme canadien d'intégration des immigrants (PCII). Ce programme vise à préparer les futurs arrivants à leur intégration économique au Canada pendant qu'ils sont encore dans leur pays. Lancé à titre de projet pilote en 2007, le PCII est maintenant un programme de trois ans (2010-2013). Deborah Tunis a indiqué au comité que « l'ACCC tente

⁵¹⁹ *Témoignages*, 9 février 2011, Stéphanie Gaudet.

⁵²⁰ *Témoignages*, 9 février 2011, John Reilly; Edmonton Regional Immigrant Employment Council, <http://www.eriec.ca/>.

⁵²¹ Ville d'Edmonton, ressources humaines, http://www.edmonton.ca/city_government/city_organization/human-resources.aspx.

d'évaluer les besoins précis et de donner l'heure juste aux nouveaux arrivants quant aux difficultés qui les attendent⁵²² ».

Assisting Local Leaders with Immigrant Employment Strategies (ALLIES)

Financé par les fondations Maytree et de la famille J.W. McConnell, le programme Assisting Local Leaders with Immigrant Employment Strategies, ou ALLIES, appuie les efforts menés localement au Canada pour adapter et mettre sur pied des programmes destinés à aider les immigrants qualifiés à trouver un emploi convenable. ALLIES réunit des intervenants capables d'élaborer ces programmes et offre du financement et d'autres ressources à des conseils s'occupant de l'emploi des immigrants dirigés par des employeurs locaux. Les conseils incluent également des organisations communautaires, des établissements d'enseignement postsecondaire, des fournisseurs de services d'évaluation, des associations syndicales et professionnelles pour immigrants ainsi que des représentants des trois ordres de gouvernement⁵²³.

Selon Deborah Tunis, de Citoyenneté et Immigration Canada, le programme ALLIES constitue une pratique prometteuse; elle a déclaré devant le comité que « le travail que fait M^{me} Omidvar au sein d'ALLIES [...] pour assurer la représentation des immigrants dans des conseils est fantastique⁵²⁴ ».

S.U.C.C.E.S.S. – Projet d'intégration et d'engagement actif, Vancouver

Le Projet d'intégration et d'engagement actifs (PIEA) est le premier projet à l'étranger de l'organisme SUCCESS. Grâce au financement qu'il reçoit de Citoyenneté et Immigration Canada, le projet aide les travailleurs qualifiés, les membres de la catégorie du regroupement familial et les aides familiaux résidants provenant de la Corée du Sud et de Taïwan à s'établir, s'adapter et s'intégrer au sein de la société canadienne. Le projet comprend des services avant le départ, comme une séance d'orientation de groupe, des ateliers conçus sur mesure et de la gestion de cas relatifs à l'engagement actif. Parmi les ressources pour la clientèle, on retrouve notamment une ligne téléphonique de soutien, des recommandations, un centre de ressources et un centre virtuel de ressources. Après avoir assisté aux séances d'orientation données avant leur départ pour le Canada, les clients reçoivent de l'information sur des sites qu'ils peuvent consulter pour obtenir des renseignements sur des ateliers traitant de sujets comme le marché du travail, la reconnaissance des titres de compétences étrangers, la santé et les services, ainsi que le type d'études ou de formation qu'ils pourraient suivre pour amener leurs compétences professionnelles au niveau exigé au Canada.

⁵²² *Témoignages*, 3 février 2011, Deborah Tunis; Association des collèges communautaires du Canada, Programme canadien d'intégration des immigrants, <http://www.newcomersuccess.ca/index.php/fr/a-propos-du-pcii>.

⁵²³ Assisting Local Leaders with Immigrant Employment Strategies (ALLIES), <http://maytree.com/integration/allies>.

⁵²⁴ *Témoignages*, 3 février 2011, Deborah Tunis.

Deborah Tunis a indiqué que Citoyenneté et Immigration Canada avait « financé SUCCESS au cours des trois dernières années et nous venons de nous engager à le financer en 2011-2012 [...] D'après mes premières observations, le projet s'avère très prometteur en ce qui a trait aux liens solides que SUCCESS semble être capable de forger en établissant la communication entre des fournisseurs de services d'établissement au Canada et en comprenant les besoins des nouveaux arrivants avant leur arrivée⁵²⁵. »

Le Toronto Region Immigrant Employment Council (TRIEC), Toronto

Selon M. Reilly, le travail du Toronto Regional Immigrant Employment Council (TRIEC) constitue une pratique prometteuse. Le TRIEC favorise la création de liens entre les dirigeants des principales entreprises et des institutions publiques qui ont besoin de recruter des travailleurs hautement qualifiés. Il recueille ensuite des renseignements et effectue des recherches sur les postes qui sont offerts en fonction des compétences que possèdent les habitants de la ville.

Le Toronto Regional Immigrant Employment Council – Programme de mentorat

Selon M. Reilly, le programme de mentorat du Toronto Region Immigrant Employment Council est un exemple de pratique prometteuse. Dans le cadre de ce programme, les nouveaux immigrants qualifiés sont jumelés à un professionnel de leur domaine qui sera leur mentor.

Le programme de mentorat, qui en est maintenant à sa cinquième année dans la région du Grand Toronto, a permis la création de plus de 5 000 relations de mentorat entre des immigrants qualifiés et des professionnels canadiens établis. Au cours de ces cinq années, plus de 50 organismes ont offert le programme à leurs employés afin de renforcer leurs compétences en leadership, en encadrement et en relations interculturelles.

Le Skilled Trades Employment Program (STEP), Colombie-Britannique

M. Randy Garon, gérant provincial du programme d'emploi dans les métiers spécialisés (STEP), et M. Manley McLachlan, président de l'Association de la construction de la Colombie-Britannique, ont donné des détails au comité concernant le STEP. En 2006, le Conseil canadien du secteur de la construction et l'Association de la construction de la Colombie-Britannique ont créé le programme d'emploi dans les métiers spécialisés destiné aux immigrants (ISTEP); il s'agissait alors d'un projet pilote financé au moyen du Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers du gouvernement fédéral. L'ISTEP visait les immigrants qualifiés considérés comme un bassin de travailleurs sous-utilisés et sous-représentés pouvant contribuer à atténuer les pénuries de main-d'œuvre qui frappaient le secteur de la construction en Colombie-Britannique en 2006. L'ISTEP recourait aux services de formateurs en milieu de travail, ou spécialistes en métiers, qui connaissaient bien les métiers de la construction et savaient ce que les employeurs recherchaient. Ensuite, ces formateurs localisaient, présélectionnaient et évaluaient

⁵²⁵ *Ibid.*; S.U.C.C.E.S.S. Projet d'intégration et d'engagement actif, <http://aeip.successbc.ca/>.

les compétences spécialisées d'employés potentiels. Certains candidats étaient dirigés vers d'autres organismes pour suivre une formation supplémentaire, tandis que d'autres étaient embauchés directement. Une fois l'immigrant embauché, le formateur en milieu de travail continuait à assurer la liaison entre l'employé et l'employeur. Le programme est demeuré en vigueur entre 2006 et 2010; il a permis d'établir 4 962 contacts avec des employeurs et de placer 1 051 travailleurs immigrants dans des métiers de la construction. L'ISTEP est ensuite devenu le Skilled Trades Employment Program, ou STEP, et fonctionne dans le cadre d'une entente provinciale sur le marché du travail. M. McLachlan a indiqué que le STEP est un programme « pleinement évolutif pouvant s'adapter à l'infrastructure déjà en place sans qu'il soit constamment nécessaire d'engager des frais indirects⁵²⁶ ».

La Multicultural Health Brokers Cooperative Ltd., Edmonton

La Multicultural Health Brokers Cooperative est un groupe de 54 intermédiaires dans le domaine de la santé représentant 22 communautés culturelles et linguistiques d'Edmonton et venant en aide à 2 000 familles par année. Ces intermédiaires sont propriétaires de la coopérative et aident leurs clients à se familiariser avec les services sociaux et de santé, ainsi qu'avec les systèmes d'éducation, de justice, d'immigration et de soutien à l'emploi du Canada.

M. Reilly a dit au comité : « À l'origine, ce programme était conçu pour améliorer l'accès des immigrants aux soins de santé, mais maintenant, le programme facilite l'accès à toute une gamme de projets et de programmes. » M. Reilly a ajouté que la coopérative est une sorte d'organisme à but non lucratif capable de fournir des services de soutien spécialisés aux femmes et aux enfants immigrants⁵²⁷.

Initiatives de la Ville d'Edmonton

C'est en 2005 que la Ville d'Edmonton décidait de faire de l'immigration et de l'établissement des immigrants une priorité stratégique⁵²⁸. En 2007, la Ville adoptait une politique en la matière afin de guider ses services et pour encadrer son travail de collaboration avec les organisations communautaires. La Ville a constitué un Bureau de la diversité et de l'inclusion et lui a donné le mandat de créer des programmes destinés à attirer les immigrants et à les inciter à rester. Le Bureau a pour objectifs :

- a) de se donner un effectif largement représentatif de la communauté;
- b) de cerner et d'éliminer les obstacles dans les systèmes organisationnels;

⁵²⁶ *Témoignages*, 10 février 2011, Manley McLachlan; The Skilled Trades and Employment Program (STEP), <http://www.stepbc.ca/>.

⁵²⁷ *Témoignages*, 9 février 2011, John Reilly; Multicultural Health Brokers Co-op, <http://mchb.org/>.

⁵²⁸ John Reilly, *Municipal Roles in Immigrant Integration: The Edmonton Experience*, 2009, http://canada.metropolis.net/publications/odc09_pdfs/JohnReilly_ODC09.pdf John.reilly@edmonton.ca.

- c) d'attirer et de conserver un effectif talentueux et apte à travailler de manière inclusive et respectueuse en son sein même et avec la communauté;
- d) d'instaurer des processus, des politiques, des plans, des pratiques, des programmes et des services qui reflèteront la diversité des besoins de ceux [la Ville] qu'il sert⁵²⁹.

Parmi les programmes mis en œuvre par la Ville, mentionnons :

- a) un programme de subvention et de location d'espaces à l'intention des groupes de soutien œuvrant auprès des nouveaux arrivants;
- b) un programme de stages pour immigrants⁵³⁰;
- c) la publication d'un guide des services pour les nouveaux arrivants;
- d) un programme de reconnaissance pour souligner la contribution des immigrants à la vie économique, sociale et culturelle de la ville⁵³¹.

La Ville a travaillé avec l'Edmonton Economic Development Corporation (EEDC), des employeurs locaux et d'autres partenaires de la communauté pour créer l'Edmonton Region Immigrant Employment Council (ERIEC) en 2008⁵³².

Edmonton a aussi ajouté du personnel municipal pour soutenir l'effort de développement des capacités déployé auprès des groupes d'immigrants et de réfugiés, et pour mener des activités de planification de politiques et de programmes⁵³³. De plus, la Ville a élaboré un Cadre et plan de mise en œuvre détaillé en matière de diversité et d'inclusion afin de guider la mise en place d'un effectif diversifié et inclusif dans ses propres services. Le plan, qui vise à mettre à profit le talent et l'expérience des immigrants récents, a aussi pour but de créer un milieu de travail qui soit représentatif des communautés qui forment la clientèle de la Ville.

John Reilly a souligné plusieurs initiatives prises par Edmonton « d'appui à l'intégration sociale, économique et politique des immigrants ». Il a déclaré que ce travail avait été récompensé : « Le nombre d'immigrants qui ont choisi Edmonton comme première destination de choix a augmenté ces dernières années. Le retour d'information des communautés immigrantes nous indique une appréciation marquée pour le soutien que la municipalité apporte à leur communauté⁵³⁴. » M. Reilly a entre autres décrit les initiatives suivantes :

⁵²⁹ Ville d'Edmonton, Bureau de la diversité et de l'inclusion,

http://www.edmonton.ca/city_government/city_organization/office-of-diversity-and-inclusion.aspx.

⁵³⁰ John Reilly précise que le consultant en ressources humaines embauché par la Ville pour constituer un effectif plus représentatif de la population a accueilli huit stagiaires à la direction des ressources humaines et au service des transports de la Ville d'Edmonton, et que plusieurs stagiaires occupent maintenant des postes permanents à la Ville. Reilly, 2009, p. 157.

⁵³¹ Fédération canadienne des municipalités, 2009, p. 15.

⁵³² John Reilly, *Municipal Roles in Immigrant Integration: The Edmonton Experience* 2009, p. 157.

⁵³³ Fédération canadienne des municipalités, 2009, p. 15.

⁵³⁴ *Témoignages*, 9 février 2011, John Reilly.

La politique en matière d'immigration et d'établissement

Une première du genre au Canada, la politique d'immigration et d'établissement de la Ville d'Edmonton s'inspire des pratiques exemplaires déjà mises en œuvre à Toronto et a servi de modèle à la politique de Calgary (Welcoming Community Policy)⁵³⁵.

Le site Web « Déménagez à Edmonton »

Le site Web « Déménagez à Edmonton », créé par l'Edmonton Economic Development Corporation, a attiré plus de cent mille visiteurs au cours de sa première année d'existence⁵³⁶. Ce site fournit des informations sur les possibilités de formation et d'emploi ainsi que les témoignages directs de personnes s'étant établies dans la ville. Il contient également des cartes de la ville, des vidéos et diverses coordonnées utiles.

Les réunions communautaires sur l'immigration et l'établissement de la Ville d'Edmonton

Deux fois l'an, la Ville d'Edmonton organise une réunion communautaire sur l'immigration et l'établissement (Immigration and Settlement Community Gathering), à laquelle participent plus de 150 personnes. M. Reilly a indiqué au comité que ces réunions sont des forums bien établis permettant aux immigrants de se familiariser avec les services offerts par la Ville et de formuler des commentaires sur la façon d'améliorer ces services et leur accessibilité. Selon lui, de toutes les mesures prises par la Ville d'Edmonton, les réunions sont leurs « plus belles réussites ». Il a ajouté :

Nous nous sommes engagés auprès des communautés ethnoculturelles et des divers groupes d'immigrants avec lesquels nous avons pris contact au départ à créer à leur intention des voies d'accès à l'administration municipale et à nos dirigeants politiques. C'est à cela que répond le projet Immigration and Settlement Community Gatherings⁵³⁷.

Le guide des services aux nouveaux arrivants

La Ville d'Edmonton publie un guide des services aux nouveaux arrivants de 32 pages traduit en neuf langues et contenant de l'information pertinente pour les nouveaux immigrants. Elle gère aussi le centre d'information pour les citoyens et les nouveaux arrivants à l'hôtel de ville. Le centre et le service d'information 3-1-1 offrent un service d'interprétation téléphonique en plus de 170 langues. Les bibliothèques sont en train de devenir de véritables centres de

⁵³⁵ Ville d'Edmonton, politique en matière d'immigration et d'installation, http://www.calgary.ca/docgallery/bu/cityclerks/council_policies/csps034.pdf.

⁵³⁶ Ville d'Edmonton, site Web « Déménagez à Edmonton » : <http://www.edmonton.com/moving-to-edmonton.aspx>

⁵³⁷ *Témoignages*, 9 février 2011, John Reilly; Ville d'Edmonton, Immigrant Settlement Community Gatherings, http://sohi.ca/events/details/immigration_and_settlement_community_gathering/.

renseignements où les nouveaux arrivants peuvent se procurer toutes sortes d'informations sur leur nouvelle ville⁵³⁸.

Les minorités visibles

John Reilly a fait état d'une pratique qui contribue à réduire la discrimination et le racisme à l'égard des membres des groupes de minorités visibles au Canada.

La Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination / Racism Free Edmonton

Comme le font remarquer Jean-Claude Icart, Micheline Labelle et Rachad Antonius, les villes et les métropoles au Canada et dans d'autres pays « ont clairement ressenti la nécessité de développer leurs propres politiques » pour combattre les inégalités, le racisme et la discrimination qui accompagnent une diversité grandissante⁵³⁹.

La Ville d'Edmonton, membre de la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination, a lancé l'initiative Racism Free Edmonton, un partenariat de 14 institutions et organismes qui travaillent à l'élimination du racisme et à la création d'une ville plus inclusive et plus diversifiée sur le plan culturel. La Ville reçoit un soutien de la part du gouvernement fédéral par l'intermédiaire de Citoyenneté et Immigration Canada. M. Reilly a dit au comité que :

L'engagement des partenaires de Racism Free Edmonton à créer une ville pleinement inclusive au regard des communautés multiculturelles de la ville, a permis d'engager un dialogue important entre les immigrants, les Premières nations, les Métis, les Inuits et les peuples autochtones non inscrits au sujet des incidences du racisme sur leurs communautés respectives⁵⁴⁰.

La Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination (CCMRD) compte actuellement plus de 42 villes et municipalités membres. Elle est le résultat d'une initiative lancée en 2007 par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et elle fait partie d'une commission internationale, créée également par l'UNESCO. La Coalition canadienne est soutenue par la Fédération canadienne des

⁵³⁸ Ville d'Edmonton, *Guide des nouveaux arrivants à Edmonton*, http://www.edmonton.ca/for_residents/CtyEdm_NewcomersGuide_2010_French_Nov03.pdf.

⁵³⁹ Jean-Claude Icart, Micheline Labelle et Rachad Antonius, *Indicateurs pour l'évaluation des politiques municipales visant à contrer le racisme et la discrimination*, Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté, Université du Québec à Montréal, février 2005, p. 1, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001496/149624f.pdf>.

⁵⁴⁰ *Témoignages*, 10 février 2011, John Reilly, p. 8; Racism Free Edmonton, <http://racismfreedmonton.ca/>

municipalités ainsi que par la Fondation canadienne des relations raciales, l'Association nationale des centres d'amitié et plusieurs commissions provinciales des droits de la personne⁵⁴¹.

Les minorités religieuses

L'enseignement de l'éthique et de la culture religieuse dans les écoles du Québec

Au terme de plusieurs années de consultation auprès d'enseignants, d'universitaires et de parents, et après avoir réalisé des projets pilotes dans cinq écoles primaires et trois écoles secondaires de la province, le ministère québécois de l'Éducation, du Loisir et du Sport a instauré un programme d'Éthique et de culture religieuse obligatoire dans toutes les écoles primaires et secondaires du Québec. Dans le cadre de ce programme, on invite les élèves à « comprendre le fait religieux en pratiquant, dans un esprit d'ouverture, un dialogue orienté vers la recherche du vivre-ensemble⁵⁴² ». M. Bramadat considère ce programme comme une pratique prometteuse, disant au comité qu'il constitue :

Un exemple de laïcité ouverte, parce que la diversité religieuse sur la scène publique est source de grandes préoccupations pour le Québec, surtout dans le contexte officiel de la scène publique; et pourtant, c'est la province, la culture, la nation, si on veut, qui a adopté l'approche expérimentale la plus intéressante et la plus rigoureuse pour s'attaquer à ce que j'appellerais le problème véritable de l'analphabétisme religieux. Il est très réel⁵⁴³.

Les Canadiens d'origine autochtones

L'intégration économique et le développement des affaires

Le Conseil canadien pour le commerce autochtone (CCCA).

Dwight Dorey, a déclaré au comité que le CCCA « compte un grand nombre de membres d'entreprises autochtones prospères qui [...] servent de modèles aux jeunes entrepreneurs de toutes les communautés autochtones, avec un certain succès⁵⁴⁴ ». Le CCCA réunit des gens d'affaires autochtones et non autochtones pour qu'ils partagent et renforcent leur connaissance réciproque des pratiques commerciales efficaces.

⁵⁴¹ Commission des droits de la personne de l'Alberta, « Coalition of Municipalities against Racism and Discrimination », <http://www.albertahumanrights.ab.ca/about/partnerships/CMARD.asp>.

⁵⁴² Québec, Ministère de l'Éducation, du Loisir, et du Sport, « Éthique et culture religieuse », <https://www7.mels.gouv.qc.ca/DC/ECR/primaire/index.php?page=pres>.

⁵⁴³ *Ibid.*, p. 19.

⁵⁴⁴ *Témoignages*, 2 février 2012, Dwight Dorey.

La prestation des services

La Première Nation de Yellow Quill

La Première Nation de Yellow Quill fait partie du Conseil tribal de Saskatoon, a ouvert des bureaux à Regina pour s'occuper de diverses questions. Larry Cachene, chef de la Première Nation de Yellow Quill, a déclaré : « Nous devons commencer à inciter notre population autochtone de la ville à participer à l'apprentissage et à la formation disponibles ». Il a ajouté que Yellow Quill « a la chance d'avoir des travailleurs sociaux qui viennent de sa communauté pour l'aider dans son bureau urbain⁵⁴⁵ ». Le comité croit qu'il s'agit d'un excellent exemple d'Autochtones qui comptent sur leur initiative et leurs ressources pour développer la solidarité et il le considère donc comme une pratique prometteuse à imiter.

Les administrations municipales

Nous ne tentons pas d'assimiler. Nous visons à intégrer⁵⁴⁶.

Les initiatives de la Ville d'Edmonton

La Ville d'Edmonton est engagée dans plusieurs pratiques prometteuses ayant pour objectif de favoriser l'inclusion sociale et économique des Autochtones qui y résident. Jusqu'au milieu des années 1990, l'engagement municipal avec les Autochtones d'Edmonton était limité. Au milieu des années 1990, le conseil municipal d'Edmonton a constitué le premier comité chargé des affaires des Autochtones urbanisés d'Edmonton. Leona Carter a déclaré :

Cet engagement déterminé de nos élus se poursuit aujourd'hui sous l'égide de notre maire et de notre conseil municipal, et il a débouché sur une initiative en collaboration visant à amorcer, avec la communauté autochtone, un dialogue concret et cohérent, de même que sur l'édification de relations d'une forme nouvelle et de modalités innovantes de travail en commun⁵⁴⁷.

La volonté de la Ville d'Edmonton d'œuvrer avec la communauté autochtone est consacrée dans la déclaration du conseil municipal de 2006, dont le thème est le renforcement des relations entre la Ville d'Edmonton et les populations autochtones urbanisées, sur laquelle se fonde l'accord de collaboration entre la ville et les Autochtones urbanisés⁵⁴⁸. Par la suite, la ville a établi un poste de consultant municipal en matière d'ouverture envers les populations autochtones dans le secteur des ressources humaines, l'initiative tripartite de participation de la main-d'œuvre autochtone, et un bureau des relations avec les Autochtones, qui constituait une

⁵⁴⁵ *Témoignages*, 2 février 2012, Larry Cachene.

⁵⁴⁶ *Témoignages*, 9 février 2012, Leona Carter.

⁵⁴⁷ *Ibid.*

⁵⁴⁸ Ville d'Edmonton, *Edmonton Urban Aboriginal Accord*, http://www.edmonton.ca/city_government/documents/UrbanAboriginalAccord.pdf.

première au Canada, et elle a incorporé les concepts autochtones dans ses plans stratégiques décennaux, *The Way Ahead*, de 2009⁵⁴⁹, et *The Way We Live*, qui portent sur le rôle de l'administration municipale dans la création et la promotion d'une ville diversifiée et inclusive⁵⁵⁰. D'après le témoignage de Leona Carter, il faut citer :

[P]armi les priorités de l'administration municipale, l'amélioration des relations avec la communauté autochtone, le perfectionnement des procédures d'embauche et de maintien en poste des Autochtones au sein des effectifs municipaux, l'amélioration des services aux populations autochtones prescrits par la ville, ainsi que des initiatives de soutien au développement communautaire, l'appui au comité des affaires des Autochtones urbanisés de la ville d'Edmonton et les conseils de soutien aux initiatives autochtones⁵⁵¹.

M^{me} Carter a insisté sur l'importance de la collaboration et la coopération entre la municipalité, les groupes autochtones et les autres ordres de gouvernement pour réussir l'intégration sociale et économique des Autochtones qui vivent à Edmonton. Elle a déclaré au comité que la ville a « travaillé en étroite collaboration — et [...] de façon efficace — avec [ses] homologues chargés des relations avec les Autochtones de l'Alberta comme avec ceux du bureau de l'Interlocuteur fédéral⁵⁵² ». Elle a indiqué que la SAMU constitue un élément important du travail que fait la Ville d'Edmonton avec les Autochtones qui y vivent et précisé que :

[L]a stratégie relative aux Autochtones urbanisés concernant les consultations communautaires, la planification conjointe, les mécanismes de collaboration avec la communauté autochtone ainsi que la collaboration des instances gouvernementales avec la communauté sur les questions de grande ampleur que rencontre la communauté autochtone, représentent autant d'éléments importants pour les progrès à accomplir⁵⁵³.

Les relations entre la Ville d'Edmonton et les Autochtones continuent de se renforcer. En 2007 et en 2011, Edmonton a été l'hôte des Prix nationaux d'excellence décernés aux Autochtones. Le 6 juillet 2012, la ville a conclu un accord officiel avec la Confédération des Premières Nations du Traité n° 6 en vertu d'une entente de coopération et de dialogue visant à

⁵⁴⁹ Ville d'Edmonton, *The Way Ahead: City of Edmonton Strategic Plan 2009-2015*, mis à jour en 2011, http://www.edmonton.ca/city_government/city_vision_and_strategic_plan/the-way-ahead.aspx.

⁵⁵⁴ Ville d'Edmonton, *The Way We Live: Edmonton's People Plan*, http://www.edmonton.ca/city_government/city_vision_and_strategic_plan/the-way-we-live.aspx.

⁵⁵¹ *Témoignages*, 9 février 2012, Leona Carter.

⁵⁵² *Ibid.*

⁵⁵³ *Ibid.*

renforcer les relations de travail entre Edmonton et les Premières Nations qui se trouvent à l'intérieur ou à proximité de ses limites⁵⁵⁴.

L'Envol de l'aigle

Le programme l'Envol de l'aigle est offert gratuitement par la Ville d'Edmonton aux enfants de 6 à 12 ans, dans les parcs et les installations récréatives de la ville. Le programme informe les enfants sur la culture et le patrimoine autochtones. Karen Leibovici, conseillère de la Ville d'Edmonton et ex-vice-présidente de la Fédération canadienne des municipalités, a déclaré au comité que le programme l'Envol de l'aigle « est axé sur le leadership, les loisirs et les services communautaires service⁵⁵⁵ ».

La jeunesse canadienne

[L]a participation permet de soutenir des pratiques prometteuses [...] [L]a participation constitue un changement et une façon différente de travailler avec les jeunes parce que l'on considère souvent les jeunes comme étant un problème qu'il faut régler, surtout pour ce qui est des jeunes marginalisés, comme étant des victimes. Toutefois, lorsqu'on considère que les jeunes ont des opinions — ils ont vécu des expériences; ils connaissent la vie dans la rue; les adultes ne peuvent pas parler en leur nom — on adopte alors une approche davantage axée sur la participation. C'est un changement de paradigme, parce que nous n'avons pas l'habitude de travailler avec des jeunes de cette façon⁵⁵⁶.

M^{me} Blanchet-Cohen a indiqué plusieurs pratiques prometteuses pour promouvoir une plus grande inclusion et participation des jeunes. Les voici :

Le Conseil des jeunes de la Ville de Victoria, projet d'alphabétisation juridique

En 2007, après des consultations avec la jeunesse locale, le conseil des jeunes de la Ville de Victoria (CVYC) a constaté que de nombreux jeunes ne comprenaient pas leurs droits et le système de justice pour les jeunes et que les relations entre les jeunes et la police municipale en souffraient. Le CVYC a donc travaillé avec l'Université de Victoria pour créer un projet de recherche participative, la Youth Legal Literacy Team. M^{me} Blanchet-Cohen a déclaré au comité que « les jeunes travaillent avec la police pour créer des lignes directrices pratiques à l'intention des jeunes sans-abri, afin qu'ils comprennent leurs droits et leurs responsabilités quand ils se font

⁵⁵⁴ Ville d'Edmonton, *Historic Agreement Between the Confederacy of Treaty No. 6 First Nations and City of Edmonton*, 6 juillet 2012, http://www.edmonton.ca/city_government/news/2012/historic-agreement-between-the-confederacy-of-treaty-no-6-first-nations.aspx.

⁵⁵⁵ *Témoignages* 15 mars 2012, Karen Leibovici, p. 2 : programme l'Envol de l'aigle.

⁵⁵⁶ *Ibid.*

arrêter. Les dépliants qui se glissent facilement dans une poche produits par ce projet ont été distribués à grande échelle. C'est tout petit, mais utile⁵⁵⁷ ».

Le projet Béluga de YouthScape, Rivière-des-Prairies

Béluga est un projet qui permet de mettre en contact des jeunes et d'autres membres de la collectivité afin qu'ils travaillent main dans la main à créer une vision pour le quartier. Il vise à soutenir les jeunes « dans le perfectionnement de leur capacité à participer de façon significative au renforcement de leur communauté ». Le projet réunit « diverses institutions conventionnelles [...] liées à Youthscape, notamment des écoles, une bibliothèque et un centre culturel local. Elles ont fait l'expérience de diverses formes de processus décisionnels faisant appel aux jeunes, des processus plus inclusifs qui tiennent compte de la diversité culturelle de la jeunesse. Dans ce secteur, les tensions intergénérationnelles et interraciales ont été réduites grâce à la confiance suscitée dans le cadre de projets menés par des jeunes avec succès⁵⁵⁸ ».

L'Environmental Youth Alliance, Vancouver

L'Environmental Youth Alliance (EYA) s'efforce de mobiliser les jeunes dans des changements positifs pour améliorer la collectivité et la santé de l'environnement. L'alliance fait participer des enfants et des jeunes à cinq programmes, à de multiples projets communautaires et à un programme de bénévolat. En 1991, l'EYA a été reconnue comme organisme sans but lucratif et en 1993, elle a commencé à sensibiliser les jeunes aux enjeux de la vie urbaine. Jusqu'en 2011, l'EYA a atteint plus de 300 000 jeunes, grâce à des ateliers, de la formation et du bénévolat communautaire⁵⁵⁹.

L'apathie c'est plate

Le projet L'apathie c'est plate a été créé en 2004 par trois jeunes adultes – une chorégraphe, un réalisateur et un photographe/graphiste – qui s'inquiétaient de voir les jeunes Canadiens se désengager du processus démocratique. L'apathie c'est plate, une initiative non partisane, a commencé avec une première campagne « Faire sortir les jeunes » pour les élections générales fédérales de 2004. Depuis, l'organisation a utilisé l'art et la technologie pour renseigner les jeunes sur la démocratie, élever les taux de participation électorale des jeunes et accroître la participation des jeunes dans leurs collectivités. L'apathie c'est plate a reçu des subventions de Patrimoine canadien et de Téléfilm Canada⁵⁶⁰.

⁵⁵⁷ *Ibid.*, p. 46; campagne du conseil jeunesse de la Ville de Victoria pour la littératie juridique, http://youthcoreprogram.ca/?action=spark_projects&spark_id=48.

⁵⁵⁸ *Ibid.*; YouthScape, Projet Béluga, Rivière-des-Prairies, http://www.youthscape.ca/FR_Communities_Montreal.html.

⁵⁵⁹ *Témoignages*, 8 mars 2012, Natasha Blanchet-Cohen; Environmental Youth Alliance, <http://www.eya.ca/splash.php>.

⁵⁶⁰ *Ibid.*; L'apathie c'est plate, <http://www.apathyisboring.com/fr>.

Les aînés canadiens

« Notre bureau de Toronto, nous recevons 100 à 150 personnes par semaine qui ont plus de 50 ans et qui cherchent du travail⁵⁶¹ ».

Deux initiatives, toutes les deux conçues par Peter Cook, ont impressionné le comité et constituent des pratiques prometteuses afin de démarginaliser les aînés et de les faire participer à des activités utiles et productives qui sont avantageuses non seulement pour eux mais aussi pour les collectivités où ils vivent.

Seniors for Business

Seniors for Business, fondée par M. Cook en 1989, trouve des emplois de cols blancs à des gens de 50 ans et plus. M. Cook a déclaré au comité qu'en mars 2012, Seniors for Business avait « huit bureaux et [faisait] des millions de dollars⁵⁶² ». M. Cook a ajouté que Seniors for Business emploie :

[E]nviron 1 000 jeunes personnes âgées [...] Ce sont des ingénieurs et des comptables agréés... Ils viennent de différents horizons. Ils sont à la maison. Ils s'ennuient à mourir. Ils cherchent quelque chose à faire [...] [J]'aimerais qu'on élargisse nos activités pour employer encore plus de gens. C'est une situation gagnante-gagnante-gagnante. Les jeunes personnes âgées ont quelque chose à faire, les personnes très âgées ont quelqu'un pour s'occuper d'elles, et entre les deux, il y a notre entreprise⁵⁶³.

Seniors for Seniors

Seniors for Seniors a été fondée par Peter Cook en 1985 afin d'inciter de jeunes aînés (50 ans et plus) à offrir divers services à des aînés plus vieux (60 ans et plus), dont un grand nombre ont des problèmes de mobilité. Les services offerts comprennent le nettoyage, le compagnonnage, des chauffeurs, le jardinage et l'entretien de la pelouse, la garde de domicile et les soins de nuit. Depuis 1985, Seniors for Seniors s'est élargie au-delà de Toronto et compte maintenant des succursales dans neuf villes, dont Halifax et Truro, en Nouvelle-Écosse. Chaque bureau est indépendant⁵⁶⁴.

Les minorités sexuelles

Les activités de sensibilisation du Service de police d'Edmonton - Les comités de liaison communautaire

Kristopher Wells, actuellement membre du conseil consultatif communautaire du chef de la police de la Ville d'Edmonton, a évoqué quelques initiatives du Service de police d'Edmonton

⁵⁶¹ *Témoignages*, 8 mars 2012, Peter Cook.

⁵⁶² *Ibid.*

⁵⁶³ *Ibid.*

⁵⁶⁴ Seniors for Seniors, <http://www.seniors4seniors.ca/>.

afin d'offrir de l'aide et de nouer des liens avec les communautés minoritaires de la ville, y compris la communauté GLBT.

M. Wells a indiqué que les comités de liaison communautaires du Service de police d'Edmonton sont un moyen de faciliter l'inclusion sociale de divers groupes. Le comité de liaison avec les minorités sexuelles (SMLC) fait partie de ces comités et il collabore avec le Service de police d'Edmonton depuis 1992 afin de promouvoir la sécurité publique et de répondre aux besoins de sécurité de la communauté GLBT d'Edmonton. Le SMLC traite toutes les demandes de manière confidentielle et a créé sa page Facebook pour faciliter la communication. Le comité aide les membres de cette communauté à signaler les actes criminels dont ils sont les victimes et pour obtenir le soutien et les services de la police⁵⁶⁵.

La section des crimes haineux du Service de police d'Edmonton

M. Wells a déclaré au comité que le Service de police d'Edmonton « a mis sur pied une unité des crimes haineux, une des seules au Canada, et qu'elle doit travailler en particulier avec les minorités⁵⁶⁶ ». Cette section fait la promotion des droits de la personne, de la sécurité et de l'inclusion et elle s'efforce d'établir des partenariats durables avec les communautés afin de créer un climat de confiance et de prévenir les crimes haineux. La section produit des brochures sur les crimes haineux en chinois, en français, en hindi et en punjabi. Elle collabore aussi étroitement avec comité de liaison avec les minorités sexuelles du Service de police (voir ci-dessus).

La section spécialisée dans la diversité, l'équité et les droits de la personne du Service de police d'Edmonton

Le Service de police d'Edmonton a créé une section spécialisée dans la diversité, l'équité et les droits de la personne. Le comité du chef du service a confié à cette section le mandat d'aider le service à réaliser sa vision d'une ville sécuritaire et dynamique, créée en partenariat avec la communauté par des services de police novateurs et sensibles. La section met l'accent sur l'éducation et le développement professionnel des membres du Service de police d'Edmonton, le développement communautaire et des pratiques de travail juste, équitables et inclusives⁵⁶⁷.

⁵⁶⁵ Service de police d'Edmonton, comité de liaison avec les minorités sexuelles, <http://www.edmontonpolice.ca/AboutEPS/CommunityInitiatives/ChiefsCAC/SMLC.aspx>; voir aussi <http://www.edmontonpolice.ca/~media/EPS%20External/Files/CAC/Brochure%20%20SMLC%20%2020211.ashx>.

⁵⁶⁶ *Ibid.*, p. 28; Section des crimes haineux du Service de police d'Edmonton,

<http://www.edmontonpolice.ca/CommunityPolicing/OrganizedCrime/HateBiasCrime.aspx>.

⁵⁶⁷ Service de police d'Edmonton, Equity, Diversity and Human Rights, <http://www.edmontonpolice.ca/edhr>.

Le comité de la diversité, de l'équité et des droits de la personne de l'association des enseignants de l'Alberta

Le comité de la diversité, de l'équité et des droits de la personne de l'association des enseignants de l'Alberta vise à promouvoir la diversité, l'équité et les droits de la personne dans les écoles albertaines. Le comité a créé des sous-comités sur l'orientation sexuelle et l'identité sexuelle, ainsi que sur l'éducation autochtone, l'éducation interculturelle, et l'égalité des sexes.

M. Wells a déclaré au comité : « Si les gens connaissent d'autres gais ou lesbiennes, il y a de fortes chances qu'ils fassent preuve d'ouverture⁵⁶⁸. » Il convient de souligner que l'association des enseignants de l'Alberta appuie la création de groupes d'alliance gais/hétérosexuels dans les écoles afin de sensibiliser les élèves, et qu'elle offre des ateliers sur diverses questions liées à la diversité, y compris l'intimidation et la cyberintimidation, l'orientation sexuelle et l'identité sexuelle.

Mobiliser des partenaires provenant d'autres secteurs est essentiel pour réussir à intégrer les groupes marginalisés. Comme l'a indiqué M. Wells à propos des mesures prises à Edmonton pour intégrer les jeunes des minorités sexuelles, « [p]our la réussite des programmes en question, nous sommes en grande partie redevables à nos partenaires dans la collectivité. Nous devons beaucoup à ce partenariat⁵⁶⁹ ». M. Wells a donné en exemple le comité de la diversité, de l'équité et des droits de la personne, qui constitue un mécanisme de collaboration avec ceux qui sont directement touchés, en plus des enseignants, des commissions scolaires, des élèves et des parents, et la participation des entreprises socialement responsables à ses activités⁵⁷⁰.

Le camp FYrefly

Plutôt que de considérer ces jeunes comme étant à risque, nous tentons de voir leur potentiel. Qu'arrive-t-il lorsqu'on les considère différemment? Nous sommes conscients que tous les jeunes ont des talents particuliers et qu'ils ont beaucoup à offrir à la collectivité. Notre travail consiste à les aider à exploiter ce potentiel⁵⁷¹.

Le camp FYrefly est un camp d'été de quatre jours qui s'adresse aux jeunes et qui vise à leur inculquer la résilience et des qualités de chef. Il réunit à Edmonton, en Alberta, une cinquantaine de jeunes des minorités sexuelles de toutes les régions du Canada. Les jeunes qui participent au camp retournent chez eux en ayant acquis des compétences en renforcement des capacités. Le nom est un acronyme, soit fostering, youth, resiliency, energy, fun et leadership,

⁵⁶⁸ *Témoignages*, 17 février 2011, Kristopher Wells.

⁵⁶⁹ *Ibid.*

⁵⁷⁰ Alberta Teachers' Association, comité de la diversité, de l'équité et des droits de la personne, <http://www.teachers.ab.ca/For%20Members/Professional%20Development/Diversity%20and%20Human%20Rights/Pages/Index.aspx>.

⁵⁷¹ *Témoignages*, 17 février 2011, Kristopher Wells.

c'est-à-dire accueil, jeunesse, résilience, énergie, plaisir et leadership⁵⁷². Le camp en est à sa neuvième année. Il a été implanté en Saskatchewan et il devrait l'être dans le sud de l'Alberta et en Ontario à l'avenir. Kristopher Wells a expliqué qu'après avoir participé au camp, les jeunes savent qu'ils ne sont pas seuls quand ils retournent chez eux; qu'ils peuvent « compter en tout temps sur un réseau d'appui⁵⁷³ ».

Le projet d'aide et d'intervention auprès des jeunes des minorités sexuelles de la Ville d'Edmonton

En 2008, la Ville d'Edmonton, Centraide et la Edmonton Community Foundation ont subventionné collectivement l'Institute for Sexual Minority Studies and Services afin qu'il élabore un projet pluriannuel d'aide et d'intervention auprès des jeunes des minorités sexuelles. Le projet vise trois grands objectifs : embaucher un agent de sensibilisation, appuyer Youth Understanding Youth (une organisation communautaire bénévole d'Edmonton qui offre des services sociaux et de soutien aux jeunes GLBT), et réaliser un projet d'évaluation des besoins et de mentorat des jeunes des minorités visibles en partenariat avec les Grands Frères et les Grandes Sœurs d'Edmonton⁵⁷⁴.

Des collectivités plus sûres

Durant les audiences du comité sur les collectivités plus sûres, les témoins ont donné les exemples suivants de pratiques prometteuses :

Le Programme de suivi intensif de Montréal – Gangs de rue

Le Programme de suivi intensif de Montréal – Gangs de rue reçoit une subvention totale de 7,4 millions de dollars sur cinq ans du Centre national de prévention du crime. Ce programme disciplinaire repose sur la coordination entre divers fournisseurs de services et a pour but de réduire la délinquance des jeunes de 15 à 25 ans qui font partie d'un gang. Il fait appel à des activités de prévention, d'intervention et de répression et est offert par le Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire, en partenariat avec le ministère de la Sécurité publique du Québec, la Ville de Montréal, la Direction des poursuites pénales du Québec, le Service de police de la Ville de Montréal et les Services correctionnels du Québec. La participation des familles fait partie intégrante du programme, et les jeunes, les familles et le personnel du projet se réunissent trois ou quatre fois par semaine. Les participants consacrent de 20 à 40 heures par semaine aux activités liées au projet. Il peut s'agir d'activités scolaires, de cours de formation

⁵⁷² *Ibid.*

⁵⁷³ *Ibid.*; Camp FYrefly, <http://www.fyrefly.ualberta.ca/>.

⁵⁷⁴ Institute for Sexual Minority Studies and Services, *Sexual-Minority Youth Intervention and Community Outreach Project*, <http://www.ismss.ualberta.ca/youthoutreach.htm>.

professionnelle ou de perfectionnement professionnel, de recherche d'emploi, de bénévolat et d'activités récréatives⁵⁷⁵.

M. Sansfaçon a indiqué qu'en travaillant ensemble, les divers fournisseurs des services participant aux programmes avaient réussi à surmonter les problèmes de protection de la vie privée en utilisant des protocoles d'entente pour échanger des renseignements entre eux. Il a déclaré au comité que, « comme ils travaillent ensemble, ils peuvent être efficaces pour intervenir auprès des personnes qui en ont besoin, au bon moment ». Il a ajouté que ces initiatives permettent d'entourer « ces populations vulnérables d'un ensemble des services pour procéder à l'intervention requise au bon moment. Vous augmentez ainsi vos chances de succès⁵⁷⁶ ».

Le comité régional intersectoriel de Prince Albert (programme Hub), Prince Albert (Saskatchewan)

Le programme Hub est un partenariat entre des fournisseurs de services qui réunit des représentants d'organismes fédéraux et provinciaux, des services de police locaux, des Premières Nations et des écoles, afin d'offrir des services sociaux concertés⁵⁷⁷.

Stop Now and Plan (SNAP), Toronto (Ontario)

SNAP est une stratégie élaborée à Toronto en 1970 afin de réduire les comportements agressifs et perturbateurs en classe et susceptibles de mener les élèves à des démêlés avec la police. La stratégie s'applique aux parents et aux enfants de 12 ans et moins et vise à contenir et canaliser la colère. SNAP est maintenant répandue dans plus de 90 organisations au Canada, aux États-Unis et en Australie⁵⁷⁸.

Le programme REACH, Edmonton (Alberta)

Le conseil des collectivités sûres REACH d'Edmonton est un programme communautaire regroupant 83 organisations et 126 citoyens, qui a pour but de rendre Edmonton plus sûre dans une génération. M. Waller a déclaré que REACH nécessite « [u]n leadership, c'est-à-dire la décision de diminuer la criminalité, au lieu de se contenter d'y réagir; et puis une consultation de la police, des agences d'aide sociale, des écoles et des services de logement, pour voir ce qui devrait être fait; et puis l'utilisation de données; et puis un investissement ». Des mesures semblables sont prises à Winnipeg, Thunder Bay, Regina et dans la région de Peel. M. Waller a déclaré que « [c]'est une approche qu'il faut adopter d'un bout du pays à l'autre. Mais [il faut]

⁵⁷⁵ Sécurité publique Canada, *Programme de suivi intensif de Montréal – Gangs de rue*, <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/cp/ythgng/cpa03-gdr-fra.aspx>.

⁵⁷⁶ *Témoignages*, 8 mars 2012, Daniel Sansfaçon.

⁵⁷⁷ Prince Albert Regional Intersectorial Committee, <http://www.srsd119.ca/ric/>.

⁵⁷⁸ Stop Now and Plan, <http://www.stopnowandplan.com/index1.php>.

orchestrer l'initiative avec des éléments comme Priorité au logement et d'autres programmes généraux susceptibles de réduire le fossé entre les personnes désavantagées et les autres⁵⁷⁹ ».

Le plan d'action pour réduire la violence, Edmonton, 2011

Le plan d'action pour réduire la violence a été élaboré par REACH Edmonton (voir ci-dessus). Les mesures prévues dans le plan ciblent les populations à risque et mettent l'accent sur la prévention, l'intervention, la suppression, l'information et la mobilisation. Chaque élément du plan vise un objectif, définit les mesures à prendre pour atteindre l'objectif et indique le nom de l'entité chargée de diriger les activités⁵⁸⁰.

Le projet de mobilisation communautaire, Prince Albert (Saskatchewan)

Le projet de mobilisation communautaire de Prince Albert a commencé en 2011 et il réunit la police et les organismes de santé et de services sociaux, dans le but de réduire la criminalité. Depuis un an, le taux de criminalité à Prince Albert a baissé de 12 %, il y a eu moins d'interventions des services sociaux et moins de visites aux urgences⁵⁸¹. L'idée du projet est venue après une visite à Glasgow, en Écosse. Le chef Dale McFee a déclaré au comité : « Lorsque nous sommes allés avec les 11 membres de notre équipe intersectorielle à Glasgow, en Écosse, avec notre plan d'entreprise, nous avons trouvé une région qui avait 15 indicateurs clés identiques aux nôtres et qui avait connu cinq années de succès⁵⁸². »

Le projet du programme Prevention and Intervention Toronto (PIT)

Le projet du programme Prevention and Intervention Toronto est appuyé par le Fonds de lutte contre les activités des gangs de jeunes (FLAGJ) du Centre national de prévention du crime, de Sécurité publique Canada, et il est offert par la division du développement social, des finances et de l'administration de la Ville de Toronto, avec l'appui du Centre de criminologie de l'Université de Toronto. Par le biais de ce projet, lancé en septembre 2008, on a :

[É]laboré et mis en œuvre un programme communautaire intégré et ciblé, fondé sur des données probantes, pour prévenir et réduire la prolifération des gangs dans certains quartiers de Toronto, surtout dans les quartiers défavorisés. Le programme comprend notamment une évaluation des risques auxquels ces jeunes sont exposés, des possibilités de formation intensive en groupe pour favoriser le développement de compétences prosociales, un soutien pratique pour la famille des jeunes participants afin de l'aider à réduire les

⁵⁷⁹ *Témoignages*, 15 mars 2012, Irvin Waller; REACH Edmonton, <http://www.reachedmonton.ca/>.

⁵⁸⁰ Ville d'Edmonton, *REACH Report: REACH Edmonton Council for Safe Communities*, http://www.edmonton.ca/city_government/city_organization/reach-report.aspx.

⁵⁸¹ *Winnipeg Free Press*, « Saskatchewan pilot project on crime reduction getting attention from others », 20 avril 2012, http://www.edmonton.ca/city_government/city_organization/reach-report.aspx.

⁵⁸² *Témoignages*, 8 mars 2012, Dale McFee.

facteurs de risque et la mise en place de facteurs de protection qui favoriseront une inclusion sociale positive⁵⁸³.

Le programme de victimologie du Collège Algonquin, Ottawa (Ontario)

Heidi Illingworth a indiqué que le programme de victimologie constituait une pratique prometteuse. Elle a déclaré au comité que le programme est un « programme de certificat d'une année qui offre une formation sur les traumatismes, sur ce que subissent les victimes et sur la meilleure façon d'intervenir auprès d'elles dans une optique communautaire⁵⁸⁴ ».

Le programme Quatrième R

Irvin Waller a déclaré au comité que le programme Quatrième R est « le seul reconnu par l'OMS pour son efficacité à réduire la violence contre les femmes. C'est le genre de programme dont vous voudriez recommander l'adoption dans toutes les régions du pays⁵⁸⁵ ». Le financement primaire du programme a été fourni par la Fondation Un toit pour tous Royal LePage et la famille Crooks, et il montre comment des intervenants autres que le gouvernement peuvent contribuer à la réduction de la violence communautaire.

LiveSAFE in Winnipeg

Sous la direction et la coordination de la Ville de Winnipeg, LiveSAFE in Winnipeg, vise à trouver le juste milieu entre les activités de maintien de l'ordre et de prévention en réunissant des partenaires dans les secteurs du logement, de l'urbanisme, de l'éducation, de la mobilisation des citoyens, du milieu des affaires et des autres ordres de gouvernement⁵⁸⁶. M. Waller a évoqué cette initiative à Winnipeg et déclaré au comité : « [N]ous savons que nous pouvons réduire la violence et les crimes contre les biens par plus de 50 % en trois à cinq ans. Winnipeg a réduit les vols d'auto de plus de 85 % en trois ans⁵⁸⁷. »

Les équipes d'autonomisation des quartiers, Edmonton (Alberta)

Le Service de police d'Edmonton, le Centre de la famille et Centraide se sont unis pour réduire et prévenir la criminalité. D'après le site Internet du Service de police, une équipe typique est constituée d'un catalyseur de capacités communautaires de la Ville d'Edmonton, d'un agent de la police d'Edmonton et d'un catalyseur des capacités des jeunes du Centre de la

⁵⁸³ *Témoignages*, 8 mars 2012, Daniel Sansfaçon; Sécurité publique Canada, *Projet du programme Prevention and Intervention Toronto (PIT)*, <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/cp/ythng/cpa09-ppitp-fra.aspx>.

⁵⁸⁴ *Témoignages*, 8 mars 2012, Heidi Illingworth; Collège Algonquin, programme de victimologie, <http://www2.algonquincollege.com/ppsi/program/victimology/>.

⁵⁸⁵ *Témoignages*, 15 mars 2012, Irvin Waller; The Fourth R: Relationship Based Violence Prevention, http://www.youthrelationships.org/research_consulting/national_implementation.html.

⁵⁸⁶ Institut pour la prévention de la criminalité, Université d'Ottawa, *A Profile of Crime Prevention Initiatives in the City of Winnipeg*, <http://www.sciencesociales.uottawa.ca/ipc/eng/documents/Winnipeg-.pdf>.

⁵⁸⁷ *Témoignages*, 15 mars 2012, Irvin Waller.

famille, qui fournissent divers services d'aide sociale, de police et d'aide à la jeunesse⁵⁸⁸. Karen Leibovici a déclaré au comité que les membres de l'équipe « vont dans des quartiers où ils existent des problèmes de capacité et où le taux de criminalité est élevé [...] Quand ils ont établi des ressources au sein du quartier, ils passent à un autre quartier. Ils amènent les particuliers dans ces quartiers à comprendre où résident leurs forces, à remédier à leurs faiblesses et à construire en vue de l'avenir⁵⁸⁹ ».

L'équipe d'action communautaire, Edmonton (Alberta)

L'équipe d'action communautaire est une section spécialisée de la police affectée aux quartiers où les taux de criminalité sont élevés. Le rôle de l'équipe consiste à ébranler et prévenir le crime, et à assurer la communauté touchée qu'elle peut compter sur le Service de police d'Edmonton. L'équipe travaille en collaboration avec d'autres organismes dans les secteurs de l'éducation et de l'application de la loi (Edmonton Transit, Edmonton Rangers, refuges communautaires et services d'aide)⁵⁹⁰. À propos de cette équipe, Karen Leibovici a indiqué que, « [q]ui dit services de police intelligents dit [...] collaboration de la police et de ses partenaires sociaux. On amène les quartiers où sévit la violence à participer⁵⁹¹ ».

Les initiatives 24 heures sur 27, 7 jours sur 7, Edmonton (Alberta)

Karen Leibovici a fait référence à l'observation du chef Dale McFee que les policiers doivent souvent intervenir dans des situations pour lesquelles ils ne sont pas formés lorsqu'elle a déclaré au comité que la police assumait des responsabilités qui n'étaient peut-être pas les plus appropriées. « Les agents de police passent beaucoup de temps avec des individus souffrant de maladie mentale, au détriment d'autres activités de police. » Elle a ajouté que pour résoudre ce problème, Edmonton étudie « quels types de services devraient être disponibles 24 heures sur 24 et sept jours sur sept pour aider les individus vulnérables à se loger, à trouver les services dont ils ont besoin pour ne plus être à la rue, ce qui donnerait aux agents de police le temps de s'occuper du crime, plutôt que d'aider ces individus ayant d'autres types de problèmes sans avoir l'expertise nécessaire pour s'en occuper⁵⁹² ». Elle a affirmé que cette initiative, dont le financement n'a pas encore été confirmé, est « une nouvelle stratégie qui tente de rassembler les différentes ressources nécessaires lorsqu'il y a un appel à deux heures du matin. C'est généralement la police ou le service ambulancier qui reçoit ce type d'appel [...] [N]ous avons également les pompiers ». Cette approche traditionnelle coûte cher et est inefficace. M^{me} Leibovici a déclaré que « [l]e policier et/ou le pompier et/ou l'ambulancier interviennent, ce

⁵⁸⁸ Service de police d'Edmonton, <http://www.edmontonpolice.ca/crimeprevention/neighbourhoodempowermentteams.aspx>.

⁵⁸⁹ *Témoignages*, 15 mars 2012, Karen Leibovici.

⁵⁹⁰ Service de police d'Edmonton, *Community Action Team (C.A.T.)*, <http://www.edmontonpolice.ca/AboutEPS/ViolenceReductionStrategy/CommunityActionTeam.aspx>.

⁵⁹¹ *Témoignages*, 15 mars 2012, Karen Leibovici.

⁵⁹² *Ibid.*

qui encourt de grosses dépenses pour un service qui n'est pas celui voulu⁵⁹³ ». Elle espérait que « les autres municipalités au pays envisageront cette mesure et la mettront en œuvre⁵⁹⁴ ».

L'initiative Injera, Edmonton (Alberta)

L'Initiative Injera est une initiative conjointe du Service de police d'Edmonton, de la Ville d'Edmonton, de la Multicultural Coalition for Equity in Health and Wellbeing, et de REACH Edmonton. Cette initiative a pour but de renforcer la capacité de la police de travailler avec les communautés culturelles afin qu'elles puissent prévenir ensemble la criminalité, et comprennent mieux les autres cultures, y compris la culture de la police⁵⁹⁵. L'Initiative vise « à améliorer les liens entre la police et les jeunes⁵⁹⁶ ».

Les femmes victimes d'actes criminels

Caroline Andrew a présenté quelques pratiques prometteuses susceptibles de réduire considérablement les actes criminels qui ciblent les femmes. M^{me} Andrew a signalé deux groupes qui s'intéressent, « dans une optique sexospécifique, à la création de collectivités inclusives et sûres pour les femmes et les jeunes filles de toutes origines ethniques et, partant, pour l'ensemble de la population ».

Women in Cities International / Femmes et villes internationales

M^{me} Andrew a expliqué au comité que Femmes et villes internationales est « un tout petit groupe de Montréal qui œuvre au Canada et à l'étranger, dans un secteur où le Canada est vraiment le chef de file mondial, à commencer par le METRAC, à Toronto [...] qui fait des audits de sûreté et de sécurité publique pour les femmes et pour l'ensemble de la population⁵⁹⁷ ».

Ensemble pour la sécurité des femmes : Créer des communautés plus sécuritaires pour les femmes marginalisées et pour toute la communauté

Ce projet est réalisé dans quatre villes canadiennes (Regina, Peel, Gatineau et Montréal) par Femmes et villes internationales, avec du financement de Condition féminine Canada. Ensemble pour la sécurité des femmes a travaillé avec des femmes autochtones à Regina, des immigrantes à Peel, des femmes âgées à Gatineau et des handicapées à Montréal. L'objectif consistait à « s'assurer que chaque femme a la possibilité de se faire entendre d'une façon que les gouvernements peuvent comprendre, afin qu'ils puissent prendre les décisions adéquates⁵⁹⁸ ».

⁵⁹³ *Ibid.*

⁵⁹⁴ *Ibid.*

⁵⁹⁵ Edmonton Multicultural Coalition, Injera Initiative, <http://www.emcoalition.ca/injeera/>.

⁵⁹⁶ *Témoignages*, 15 mars 2012, Karen Leibovici.

⁵⁹⁷ *Témoignages*, 15 février 2012, Caroline Andrew; Women in Cities International/Femmes et villes internationales, <http://www.femmesetvilles.org/>.

⁵⁹⁸ *Ibid.*; Ensemble pour la sécurité des femmes : Créer des communautés plus sécuritaires pour les femmes marginalisées et pour toute la communauté, <http://www.womenincities.org/pdf-general/60pp-FR.pdf>.

