

Senate



Sénat

CANADA

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE

Rapport final du

**Comité sénatorial permanent de
l'agriculture et des forêts**

L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.
présidente

L'honorable Leonard J. Gustafson
vice-président

Juin 2008

This report is also available in English

.....

Disponible sur l'intranet Parlementaire
www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — Rapports)
39^e Parlement — 2^e Session

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES	5
ORDRE DE RENVOI.....	6
REMERCIEMENTS.....	7
SOMMAIRE.....	9
RECOMMANDATIONS	25
PRÉFACE.....	37
SECTION I : REMETTRE LE CANADA RURAL À L'ORDRE DU JOUR POLITIQUE	1
CHAPITRE 1 : LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION RURALE	1
Pourquoi le Canada rural a-t-il de l'importance?.....	3
Quelle est notre vision du Canada rural?	6
Five principals to guide rural policy	8
1. Respect de la diversité rurale	8
2. Aider ceux qui s'aident eux-mêmes.....	9
3. Des politiques adaptées.....	9
4. Le Canada rural ne tient pas nécessairement à s'urbaniser.....	9
5. Il n'y a pas de solution magique	10
Conclusion	10
CHAPITRE 2 : LES POLITIQUES RURALES PASSÉES, PRÉSENTES ET FUTURES	13
Leçons à tirer des échecs et des succès antérieurs	19
De l'ARDA aux organismes de développement régional.....	21
Événements ruraux récents	26
Définir un mandat rural.....	27
Une plus grande présence fédérale dans la Canada rural.....	30
Conclusion	33
SECTION II : RANIMER LES ÉCONOMIES RURALES POUR RÉDUIRE LA PAUVRETÉ	35
CHAPITRE 3 : AGRICULTURE ET PAYSAGES RURAUX	37
Le défi agricole	38
Vers une nouvelle démarche.....	46
La pauvreté chez les familles d'agriculteurs.....	49
Relève et renouvellement.....	53
Multifonctionnalité – Une nouvelle façon de concevoir la ferme	56
Planification en vue du changement climatique	65

(a) Gérer les risques.....	66
(b) Crédits de carbone.....	68
Biocarburants	72
Petit, local et biologique	77
Conclusion	79
CHAPITRE 4 : FORÊTS.....	81
Catastrophe dans les collectivités dépendantes de la forêt	82
Une industrie en crise.....	84
Actions fédérales récentes.....	86
Nécessité d'une stratégie forestière	88
Boisés privés	93
Conclusion	96
CHAPITRE 5 : LE TOURISME AU CANADA RURAL.....	99
L'importance du tourisme rural	99
Préoccupations à propos du tourisme	102
L'avenir du tourisme rural	105
Conclusion	110
CHAPITRE 6 : COMBLER LE DÉFICIT DE L'INFRASTRUCTURE RURALE.....	111
Les infrastructures municipales au Canada.....	113
Comblers le fossé numérique	121
(a) Services à large bande en milieu rural : avantages et défis.....	124
(b) L'importance des politiques.....	126
(c) Aller de l'avant	130
(d) Le cas spécial du Programme d'accès communautaire.....	131
Le transport rural : travailler ensemble.....	133
Le rôle central du transport dans les régions rurales éloignées.....	141
Infrastructures portuaires rurales	144
Conclusion	148
SECTION III : REPENSER LA POLITIQUE SOCIALE.....	153
CHAPITRE 7 : CORRIGER L'ÉCART DE REVENU.....	155
Mise au point d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.....	159
(a) Pour une stratégie de réduction de la pauvreté fondée sur un revenu annuel garanti 166	166
(b) Pour que le travail soit payant et pour aider les familles	174
(c) Une Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) améliorée.....	177
(d) Faciliter la production des déclarations de revenus	179
(e) Banques alimentaires – Mesures fiscales pour encourager les gens à faire des dons.....	181
(f) Élaborer de meilleures mesures pour contrer la pauvreté rurale.....	185
Conclusion	186
CHAPITRE 8 : ÉDUCATION – DÉPENSER PLUS TÔT ET DAVANTAGE.....	189
Les premières années : éducation de la petite enfance et garderies.....	193

Les jeunes ruraux : inciter les jeunes à poursuivre leurs études	196
Élargir l'éventail des services d'éducation offerts dans le Canada rural	202
Amélioration de l'accès aux études postsecondaires	206
Aider les laissés pour compte : alphabétisation et éducation des adultes ruraux....	213
CONCLUSION	218
CHAPITRE 9 : LOGEMENT RURAL – LE PROBLÈME CACHÉ	219
Réinvestissement dans le parc immobilier du Canada rural	222
Besoins en logements abordables et logements locatifs à satisfaire dans le Canada rural	225
Effets de la faiblesse des prix du logement rural sur les collectivités rurales, les retraités et les aînés	235
L'itinérance dans le Nord – Un problème particulier	244
Conclusion	249
CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA	251
La drogue, les cultures de marijuana et le crime organisé	254
La nature cachée de la violence familiale dans les régions rurales du Canada.....	259
Les services d'aide juridique dans les régions rurales du Canada	266
Conclusion	272
CHAPITRE 11 : L'IMMIGRATION – REPEUPLER LE CANADA RURAL	275
Obstacles à l'installation en région rurale.....	277
Survол de la politique canadienne d'immigration	279
La réussite du Manitoba.....	280
La réussite de l'Écosse.....	285
Revoir la définition des immigrants économiques.....	290
Services d'établissement	291
Conclusion	292
CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ – PIERRES ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES	295
L'état de santé	296
Accès aux soins de santé	299
Revitalisation de la politique de la santé en milieu rural au palier fédéral	303
Accroître l'accès aux professionnels de la santé en région rurale	305
Télésanté	309
La recherche sur la santé en région rurale.....	312
Conclusion	313
SECTION IV : LE CONCEPT DES COMMUNAUTÉS EN SANTÉ	317
CHAPITRE 13 : UN SECTEUR DES PETITES ENTREPRISES EN BONNE SANTÉ	321
Les entreprises d'économie sociale, le développement économique communautaire et l'approche coopérative	323
Les entreprises de microcrédit et les cercles d'emprunt	327

Renforcer le Programme de développement des collectivités et appuyer les coopératives de crédit	330
La planification successorale, le capital de risque et les coopératives.....	337
Aider le secteur coopératif à aider le Canada rural.....	340
Conclusion : les petites entreprises, les coopératives et les stratégies d'image de marque.....	342
CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE EN MILIEU RURAL.....	345
L'importance des bénévoles et du leadership dans les collectivités rurales	346
La preuve statistique	353
Les bénévoles en milieu rural : une espèce en voie de disparition	355
Des mesures pour aider les bénévoles en milieu rural	359
(a) Faciliter le financement : des agents de liaison en milieu rural pour le secteur bénévole.....	360
(b) Faciliter le financement : mettre sur pied un organisme sans but lucratif pour financer exclusivement le Canada rural.....	363
(c) Soutenir les bénévoles en milieu rural, reconnaître leur apport et les récompenser	368
(d) Alléger le fardeau réglementaire des bénévoles œuvrant en milieu rural.....	370
Conclusion	372
CHAPITRE 15 : CONCLUSION	373
ANNEXE A : TÉMOINS ENTENDUS	379
ANNEXE B : ACRONYMES	401

MEMBRES

L'honorable Joyce Fairbairn, P.C., présidente du comité
L'honorable Leonard J. Gustafson, vice-président du comité

Les honorables sénateurs :

George Baker
Catherine S. Callbeck
Frank W. Mahovlich
Terry M. Mercer
Robert W. Peterson
Hugh Segal
Gerry St. Germain, P.C.

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs Céline Hervieux-Payette (ou Claudette Tardif)
Marjory LeBreton (ou Gerald Comeau).

Autres sénateurs ayant participé à cette étude pendant le 39^e Parlement :

Les honorables sénateurs Adams, Banks, Biron, Brown, Chaput, Christensen, Cordy, Dawson, Downe, Eggleton, C.P., Eyton, Fraser, Harb, Hubley, Kenny, Lavigne, Losier-Cool, Meighen, Merchant, Milne, Mitchell, Oliver, Sibbeston, Tkachuk, Trenholme-Counsell et Zimmer.

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Marc Leblanc, analyste
Marc-Andre Pigeon, analyste

Direction des comités du Sénat :

Lyne Héroux, adjointe administrative
Natalie Lemay-Paquette, adjointe administrative

Greffière du Comité :

Jessica Richardson

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 20 novembre 2007 :

L'honorable sénateur Gustafson propose, appuyé par l'honorable sénateur Eyton,

Que le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, la pauvreté rurale au Canada. En particulier, le Comité sera autorisé à :

- a) examiner l'étendue et l'importance de la pauvreté rurale au Canada;
- b) évaluer la situation relative du Canada à ce chapitre par rapport à d'autres pays de l'OCDE;
- c) examiner les principales causes de la diminution des débouchés pour les Canadiens vivant en milieu rural;
- d) recommander des mesures en vue de réduire la pauvreté rurale et d'élargir les débouchés pour les Canadiens vivant en milieu rural;

Que les mémoires reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis sur la question par le Comité au cours de la première session de la trente-neuvième législature soient déferés au Comité;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 30 juin 2008;

Qu'il conserve jusqu'au 30 septembre 2008 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à remercier en mon nom personnel mes collègues du Sénat, tant les membres permanents du comité que ceux qui se sont joints à nous à l'occasion à Ottawa ou dans leur collectivité lors de nos déplacements dans toutes les provinces et tous les territoires du Canada afin de recueillir des témoignages pour le présent rapport.

Il me faut aussi remercier tous les témoins qui ont comparu devant nous au cours de notre étude. Si nous n'avions pu compter sur leurs conseils d'experts, sur leurs histoires personnelles et sur leur accueil dans leur communauté, nous n'aurions pas pu produire un rapport aussi étoffé.

La qualité des témoignages qui nous ont été présentés oralement et par écrit a ouvert des portes pour l'avenir de ceux qui souhaitent assurer la présence de leur famille sur la terre, pour le plus grand bienfait de notre pays. Ils savent que leurs propos ont été entendus au cours des deux dernières années.

Nous sommes extrêmement reconnaissants à la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement et plus particulièrement à ceux qui ont vécu avec notre comité, soit Marc Leblanc et Marc-André Pigeon. Leur travail et leurs conseils ont été indispensables à l'achèvement du rapport du Comité. Je dois remercier Eric Mikkelsen dont les efforts, comme responsable des communications, ont permis à la population de voir le travail du Comité.

Finalement, je ne saurais trouver les mots pour remercier la greffière du Comité, Jessica Richardson, qui a travaillé inlassablement à l'organisation des travaux du comité ici, à Ottawa, ainsi qu'au cours des sept voyages effectués partout au Canada. Merci également au personnel de soutien du Sénat et aux traducteurs qui ont aidé le comité à mener à bien cette étude. Ensemble, ces personnes ont formé une équipe extraordinaire, attachée à un enjeu de grande importance pour l'avenir des citoyens ruraux des quatre coins du Canada.

Le résultat du présent rapport témoigne des paroles et de l'esprit des personnes que nous avons rencontrées et entendues lors de toutes nos audiences des deux dernières années.

Je sais que je parle au nom de tout le comité quand je dis que nous espérons sincèrement que le gouvernement ne tardera pas à mettre en œuvre ou à modifier des dispositions législatives dans divers secteurs. Nous attendons avec impatience d'examiner la réponse du gouvernement aux recommandations formulées dans ce rapport exhaustif.

La présidente du Comité permanent sénatorial de l'agriculture et des forêts,



Joyce Fairbairn

SOMMAIRE

Avec chaque nouveau recensement, la place du Canada rural dans la trame nationale semble rétrécir un peu plus. Le recensement de 2006 a montré, par exemple, que la part de la population nationale vivant dans le Canada rural était tombée en deçà de 20 %¹ pour la première fois dans l'histoire du pays, ce qui ne faisait que confirmer le déclin plus ou moins constant enregistré depuis la Confédération. Compte tenu de la tendance apparemment inexorable au déclin rural et de la pauvreté qui l'accompagne si souvent, certains se posent des questions sur la valeur du Canada rural. Commentant les résultats du recensement de 2006, un journaliste a écrit dans un quotidien national qu'en fonction des données, le Canada rural « est devenu tellement insignifiant sur le plan démographique qu'on le considère de plus en plus comme un mythe² », ce qui se traduit souvent par une vision d'un pays composé de quelques grands centres urbains densément peuplés au milieu d'un paysage rural déserté par sa population.

Un tel pessimisme influe sur la politique. Ainsi, le Secrétariat rural du gouvernement fédéral est relégué à Agriculture et Agroalimentaire Canada, donnant l'impression trompeuse que « rural » est synonyme de « agriculture » et compromettant par le fait même la pertinence et la viabilité du Secrétariat; le programme pour les sans-abri et le programme de logement abordable du gouvernement fédéral, lancés en 1999 et en 2001 respectivement, ont presque entièrement relégué aux oubliettes la question du Canada rural; les places en garderie sont rares en milieu urbain, mais elles sont quasi inexistantes en milieu rural; 20 % du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR) va aux grandes villes de 250 000 habitants ou plus alors que bien des petites villes doivent s'en passer parce qu'elles n'ont pas les ressources ni les compétences nécessaires pour remplir à grands frais les formulaires de demande du FIMR.

Il est sous-entendu dans cela que la prospérité du Canada urbain est en quelque sorte sans lien avec le Canada rural et, pourtant, les faits montrent clairement que les destins

¹ D'après la définition du recensement, « rural » qualifie les collectivités de moins de 1 000 habitants dont la densité démographique est inférieure à 400 personnes par kilomètre carré. Selon cette définition, la population rurale du Canada s'élevait à quelque six millions de personnes en 2006.

² John Ibbitson, « THE CENSUS: SPRAWL Goodbye rural Canada, and hello most urban of countries », *The Globe and Mail*, 14 mars 2007, p. A6.

SOMMAIRE

de ces deux solitudes sont vraiment inséparables. C'est dans le Canada rural que nous produisons les grandes richesses agricoles (grains et oléagineux, bétail, légumineuses, œufs, volaille et produits laitiers), minérales (aluminium, charbon, potasse, nickel, or, fer et diamants), forestières (bois franc et bois d'œuvre, produits de pâtes et papiers), halieutiques (homard, crabe, crevette, saumon, poisson de fond et omble chevalier) et énergétiques (pétrole, gaz naturel, biocarburants, hydroélectricité et énergie éolienne) qui dynamisent nos centres urbains. Nos producteurs les plus efficaces et, en fait, beaucoup de nos champions nationaux les plus connus ont été fondés dans le Canada rural : Bombardier (Valcour, au Québec), Irving Oil (Bouctouche, au Nouveau-Brunswick), McCain Foods Limited (Florenceville, au Nouveau Brunswick), le Mouvement des Caisses Desjardins (Lévis, au Québec) et Tembec (Témiscaming, au Québec). La récente hausse du dollar canadien, qui a permis d'atteindre et de dépasser le dollar américain, témoigne de l'importance encore très marquée du Canada rural, beaucoup de recherches économiques établissant que les fluctuations du dollar dépendent surtout des changements des prix des produits de base venant le plus souvent des régions les plus rurales et les plus isolées du Canada. Or, une infime partie de toutes ces richesses produites dans le Canada rural *profite* à ce dernier.

SECTION I : REMETTRE LE CANADA RURAL À L'ORDRE DU JOUR POLITIQUE

Cela dit et fort des centaines de témoignages entendus pendant près de deux ans, allant de ceux d'experts à ceux de citoyens ordinaires, le Comité soutient que le temps est venu de mettre le Canada rural en tête des priorités politiques nationales. À cet égard, le Comité enjoint au gouvernement fédéral de prendre une série d'initiatives explicites et précises de sorte que, d'ici une génération, la population du Canada rural, aussi bien en chiffres absolus qu'en pourcentage de la population totale du Canada, ait cessé de diminuer ou commencé à augmenter et que, en fonction de différents indicateurs socioéconomiques comme l'état de santé, le niveau d'instruction et le revenu individuel, le Canada rural ait rattrapé son retard par rapport au Canada urbain.

Les recommandations du Comité reposent sur cinq principes directeurs qui devraient façonner la politique rurale :

1. **Respect de la diversité rurale** – Comme l'a dit M. Harry Cummings, professeur à l'École de design environnemental et de développement rural de l'Université de Guelph, la politique du gouvernement doit tenir compte du fait que la « vie rurale n'est pas une condition absolue, mais un continuum [...] La politique du Canada doit refléter l'existence de ce continuum. » (*Témoignages*, 31 octobre 2006)
2. **Les collectivités rurales ne sont pas toutes viables** – Les ordres supérieurs de gouvernement doivent utiliser judicieusement leurs ressources financières limitées en concentrant leurs efforts sur les collectivités qui ont fait preuve de leur détermination à s'aider elles-mêmes grâce à une vision stratégique à long terme, du leadership et un vaste soutien communautaire et qui ont de bonnes chances d'atteindre leurs objectifs.
3. **Des politiques adaptées** – Le Comité estime que les politiques doivent être adaptées au lieu où elles doivent être appliquées, ce qui signifie en même temps qu'aucune politique *ne* peut convenir à tous et qu'on reconnaît la grande diversité du Canada rural. Cette approche met en évidence l'idée que la population locale doit trouver les solutions qui tirent parti des actifs locaux et de l'enthousiasme local. Comme nous l'avons souligné dans notre rapport intérimaire, le rôle des ordres supérieurs de gouvernement doit consister à faciliter et non à dicter la politique.
4. **Le Canada rural ne tient pas nécessairement à s'urbaniser** – Nous devons nous garder d'adopter un mode de pensée ou des politiques tenant pour acquis, explicitement ou implicitement, consciemment ou inconsciemment, que les problèmes du Canada rural peuvent être résolus en accélérant l'absorption des collectivités rurales dans les agglomérations urbaines et, partant, la disparition des premières. Les régions rurales et urbaines du Canada doivent être mieux intégrées, mais pas au prix d'une domination totale des régions urbaines.
5. **Il n'y a pas de solutions magiques** – Pour que le Canada rural, et surtout les régions qui dépendent des ressources naturelles, puisse se sortir du cercle vicieux d'un déclin qui a caractérisé la plus grande partie de son histoire récente, les décideurs doivent renoncer à chercher des « solutions magiques ».

Besoin d'un champion rural

Afin d'alimenter cet intérêt renouvelé pour les questions rurales, le Comité est d'avis que le gouvernement fédéral devrait créer un ministère des Affaires rurales, dont le ministre siégerait au Cabinet et veillerait ainsi à ce que les problèmes et les préoccupations rurales soient *toujours* entendus au plus haut niveau décisionnel. Le ministère proposé assumerait au départ les responsabilités actuellement confiées au Secrétariat rural, mais avec un budget plus gros; les organismes de développement

SOMMAIRE

régional (qui ont des mandats ruraux étendus) et tous les autres ministères chargés de questions rurales continueraient d'exercer leurs fonctions rurales.

Le Comité propose en outre qu'un des premiers (nouveaux) défis auxquels le ministère des Affaires rurales devrait s'attaquer serait de travailler en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et tout autre ministère ou organisme compétent dans le but de déplacer au moins 10 % des employés fédéraux des grands centres urbains vers de petits centres régionaux du Canada rural, une mesure qui a produit dans le passé d'importantes retombées économiques pour les collectivités d'accueil.

SECTION II : RANIMER LES ÉCONOMIES RURALES POUR RÉDUIRE LA PAUVRETÉ

Il ne suffit pas de créer simplement un nouveau cadre institutionnel à Ottawa ou de déplacer des bureaux vers le Canada rural pour régler les problèmes de la pauvreté rurale et du déclin rural. Dans cette partie du rapport, le Comité examine la question de la pauvreté rurale et du déclin rural du point de vue économique parce qu'il est d'avis que les pauvres, comme tous les autres citoyens, veulent contribuer au bien-être économique de leur collectivité. À cette fin, il propose des politiques d'aide aux principaux secteurs ruraux, à savoir l'agriculture, la foresterie, les pêches et le tourisme. Il se penche aussi sur la question sérieuse de l'infrastructure rurale qui menace de compromettre l'économie rurale.

Changer la nature de l'agriculture

Le Comité estime qu'il importe de rompre avec la tendance et de ne plus définir la ruralité strictement en termes d'agriculture, mais il reconnaît aussi que l'agriculture demeure un facteur important de l'économie rurale dans bien des régions du pays. L'histoire récente n'a toutefois pas été tendre pour l'agriculture. La tendance à long terme est à un nombre réduit de grandes exploitations, phénomène découlant dans une grande mesure de la concurrence internationale et du changement technologique. Malgré la hausse récente des prix des produits de base, bien des familles d'agriculteurs ont de la difficulté à joindre les deux bouts et doivent compter, en tout ou en partie, sur un revenu d'appoint pour payer leurs factures. Le résultat final, c'est la concentration des

exploitations et, par voie de conséquence, le déclin de la population dans les régions agricoles du pays.

Pour aider à renverser cette tendance et à soulager les familles d'agriculteurs à faible revenu, le Comité recommande que le gouvernement fédéral lance une nouvelle version de son Programme d'options pour les familles agricoles, qui vient de se terminer. Le nouveau programme devrait tenir compte des préoccupations et des recommandations des agriculteurs concernant la première version du programme, qui garantissait en fait un minimum de 25 000 \$ pour les familles et de 15 000 \$ pour les personnes seules. Pour aider davantage à régler le problème de revenu des exploitations agricoles, le Comité recommande que le gouvernement fédéral privilégie des politiques « multifonctionnelles » qui, par exemple, compenseraient à leur juste valeur les efforts des agriculteurs et des propriétaires fonciers ruraux pour protéger l'environnement (terres humides, couvert forestier, etc.) ou qui aideraient à payer les coûts de la négociation d'accords de gestion de bassins hydrographiques conclus entre des collectivités rurales et des collectivités urbaines. Une autre façon d'aider les agriculteurs à demeurer sur leur terre et les populations rurales du Canada à se maintenir consiste à faciliter le transfert d'actifs d'une génération d'agriculteurs à l'autre. À cet égard, le Comité recommande que le gouvernement fédéral élimine l'impôt sur le gain en capital réalisé sur la cession de propriétés agricoles par des parents à leurs enfants et augmente l'aide offerte aux agriculteurs à des fins de planification de la relève.

Aider le secteur forestier en crise

Plus de 300 localités rurales et éloignées comptent presque uniquement sur l'industrie forestière pour leur bien-être; dans bien d'autres petites villes ou villages, le secteur forestier joue un rôle moindre, mais vital. L'industrie forestière est en crise depuis un certain temps – depuis 2003 seulement, plus de 46 800 emplois directs se sont volatilisés – à cause de plusieurs facteurs bien connus : intensification de la concurrence internationale, chute et fluctuation de la demande de produits forestiers, appréciation rapide et fluctuations du dollar canadien, pressions protectionnistes des États-Unis, coûts élevés de l'énergie et des intrants, et changements dans l'approvisionnement régional en fibres. Pour corriger cette situation sérieuse, le Comité recommande que le gouvernement

SOMMAIRE

fédéral convoque **immédiatement** un sommet national sur la forêt afin d'élaborer une stratégie forestière nationale.

Tourisme

Depuis plusieurs années, les collectivités rurales se sont tournées vers le tourisme pour compenser la baisse d'activité économique résultant du déclin des secteurs primaires. Le rapport prévoit que le tourisme rural n'est pas une solution magique aux difficultés économiques du Canada rural, mais il souligne que c'est néanmoins un facteur important de l'économie rurale, facteur de plus en plus négligé par la Commission canadienne du tourisme (CCT), qui est chargée de promouvoir le tourisme à l'extérieur du Canada. À cet égard, le Comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'entremise de la CCT ou du ministère des Affaires rurales proposé, crée un programme de promotion pour convaincre les voyageurs étrangers et canadiens de choisir le Canada rural comme destination touristique.

Comblent le déficit de l'infrastructure rurale

Les historiens ont longtemps soutenu que le Canada est un pays défini autant par son infrastructure que par sa dualité linguistique ou la proximité des États-Unis. Si tel est le cas pour l'ensemble du Canada, ce l'est encore davantage pour le Canada rural. Des ouvrages publics de grande envergure comme le chemin de fer national, la Route transcanadienne, les systèmes de téléphonie et de télégraphie et la Voie maritime du Saint-Laurent ont, en plus d'aider au rapprochement des diverses régions du pays, contribué au peuplement d'une bonne partie de ce que l'on appelle aujourd'hui le Canada rural. Toutefois, depuis la fin des années 1970, il y a eu ralentissement de l'investissement dans l'infrastructure publique au Canada et les effets en sont maintenant perceptibles. Le parc d'infrastructures est ancien et vieillissant et alourdit le déficit d'infrastructure du Canada, qui mine la capacité des citoyens ruraux de participer pleinement à notre économie et à notre société.

Il y a quelques années, le gouvernement fédéral a introduit plusieurs programmes visant à combler le déficit d'infrastructure du Canada rural, le plus récent étant le volet Collectivités du programme Chantiers Canada. Rien n'indique encore si le volet

Collectivités surclassera, dans la pratique, son prédécesseur, le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR). Le Comité recommande donc que le gouvernement fédéral simplifie les demandes de financement d'infrastructure des collectivités rurales ou fournisse à celles-ci une aide financière et technique à ce titre.

(a) Comblent le fossé numérique

Dans les régions urbaines du pays, où abondent les téléphones cellulaires et les Blackberry, et où l'accès aux services Internet à haut débit peut être obtenu sans effort à peu près n'importe où, il est facile d'oublier jusqu'à quel point toutes ces technologies de l'information et des communications (TIC) sont nouvelles, jusqu'à quel point elles ont acquis de l'importance et jusqu'à quel point elles ne sont pas accessibles dans de nombreuses régions rurales du Canada. Ainsi, selon le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), 47 % des collectivités canadiennes, surtout des collectivités en milieu rural et de petites villes, n'avaient pas accès à des services à large bande en 2005. À cet égard, le Comité recommande que le gouvernement fédéral fixe des objectifs concernant l'établissement de connexions à large bande en milieu rural et s'engage à offrir un financement à long terme pour réaliser ces objectifs et, en outre, que le Cabinet enjoigne au CRTC d'imposer à tous les fournisseurs, comme condition réglementaire de leur permis, d'offrir un minimum de services Internet à haut débit aux collectivités rurales.

(b) Le transport rural

Pour la plupart des Canadiens ruraux, « se déplacer » signifie avoir accès à au moins un véhicule, et parfois à deux ou trois, ou en être propriétaire, ce qui est coûteux quand tout va bien, mais ce qui l'est doublement dans les régions rurales du pays, où les frais de déplacement (carburant et réparations) sont généralement plus élevés que dans les villes. Le plus souvent, le transport public n'est pas une solution, et cela constitue un sérieux problème pour les aînés, les personnes handicapées et les citoyens à faible revenu des régions rurales. Par ailleurs, combien de véhicules ruraux – fourgonnettes, minibus, etc. – font la navette entre deux points, souvent presque vides, parce qu'à cause de la réglementation et des assurances, il en coûte très cher ou il est trop risqué de faire montre de civisme et d'inviter quelqu'un à monter à bord. Le Comité recommande donc que le

SOMMAIRE

gouvernement fédéral s'engage à financer la moitié d'une nouvelle infrastructure de transport rural et étudie comment pourraient être coordonnés les services existants de transport en milieu rural dans le cadre d'un réseau souple où ces services se compléteraient les uns les autres et offriraient des services de transport supplémentaires aux personnes habitant en milieu rural. Dans les collectivités côtières, l'infrastructure requise se limite souvent au port ou au quai du village. À cet égard, le Comité recommande aussi d'augmenter l'aide fédérale aux ports pour petits bateaux.

Enfin, le coût élevé et la rareté générale du transport dans les régions rurales du Canada constituent un problème particulièrement aigu dans les collectivités éloignées, ce qui entraîne directement des coûts très élevés pour la nourriture, l'énergie et le logement. Pour aider à atténuer le plus possible l'incidence de ces coûts, le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente périodiquement sa déduction fiscale pour les résidents du Nord, une exonération mise en œuvre pour aider à compenser le coût de la vie plus élevé dans le Nord.

SECTION III : UNE POLITIQUE SOCIALE POUR RÉDUIRE LA PAUVRETÉ RURALE

L'histoire nous enseigne clairement que l'accroissement de l'assiette économique ne permet pas nécessairement de la partager plus équitablement. Dans cette section du rapport, le Comité examine les politiques sociales visant soit à assurer une répartition plus équitable des ressources, soit au moins à permettre aux pauvres des régions rurales de profiter des richesses du pays. À cette fin, le Comité se penche sur les politiques de soutien du revenu, l'éducation, le logement, l'immigration et la criminalité.

Corriger l'écart de revenu

Lors des audiences où le Comité a entendu les témoignages de personnes pauvres en milieu rural, de personnes qui travaillent auprès de ces démunis ainsi que de chercheurs universitaires qui se penchent sur la pauvreté rurale, un thème récurrent était mis en lumière : au Canada, les politiques de soutien du revenu sont un enchevêtrement de règles confuses, souvent punitives et désuètes, qui nuisent à la lutte contre la pauvreté plutôt que de favoriser la réduction de la pauvreté. Pour régler ce problème de longue date, le

Comité propose que le gouvernement fédéral conçoive, de concert avec les provinces et les territoires, une stratégie nationale de réduction de la pauvreté qui tient compte des différences entre les régions rurales et urbaines. Le Comité recommande en outre que le gouvernement fédéral fasse produire un livre vert³ qui étudiera la possibilité d'adopter un revenu annuel garanti pouvant servir de pierre d'assise à cette stratégie.

Conscient que ces recommandations ne sont pas susceptibles de se concrétiser du jour au lendemain, le Comité recommande, en attendant, l'augmentation de la Prestation fiscale canadienne pour enfants et de la Prestation fiscale pour le revenu gagné. Le Comité recommande aussi que le gouvernement fédéral veille à ce que les Canadiens à faible revenu soient pleinement informés de tous les programmes de soutien du revenu auxquels ils ont peut-être droit. Nous savons, par exemple, que nombre de personnes âgées à faible revenu n'obtiennent pas les prestations du Supplément de revenu garanti auxquelles elles ont droit.

Éducation : dépenser plus tôt et davantage

Éducation : voilà un thème qui est revenu à pratiquement toutes les séances du Comité, et presque tous ont convenu qu'il fallait faire beaucoup plus afin d'égaliser les chances. À cette fin, le Comité recommande : a) l'adoption d'un nouveau programme pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants; b) des fonds supplémentaires pour les écoles coopératives de formation professionnelle en région rurale; c) des programmes fédéraux de prêts et bourses pour étudiants adaptés aux besoins ruraux; d) l'élargissement de l'éventail des programmes collégiaux et universitaires offerts dans le Canada rural; e) l'augmentation des fonds consacrés aux programmes d'alphabétisation des adultes.

Logement rural – Le problème caché

À première vue, il n'existe aucun problème de logement dans le Canada rural. Le taux de propriété y est beaucoup plus élevé que dans les villes et, comme le Comité l'a fait

³ Le terme « livre vert » est utilisé pour décrire une proposition faite par le gouvernement en vue d'un débat national, mais sans engagement concret. C'est souvent la première étape du changement d'une politique ou d'une loi. Les livres verts peuvent être suivis de livres blancs, c'est-à-dire d'engagements plus fermes de modifications des politiques ou des lois en cause.

SOMMAIRE

observer dans son rapport intérimaire, il est rare de voir un sans-abri en zone rurale ou dans une petite localité du Canada. Néanmoins, le Comité a constaté qu'il existe de sérieux problèmes de logement, soit des maisons délabrées et des zones importantes d'« itinérance insoupçonnée » d'un bout à l'autre du Canada rural, mais plus particulièrement dans les régions isolées du Nord. Les témoins ont parlé au Comité de l'insuffisance de la politique fédérale. L'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) et l'Initiative en matière de logement abordable (ILA), par exemple, sont en majeure partie axées sur le milieu urbain et, dans le cas du Grand Nord, sont absolument inadéquates étant donné la crise du logement qui sévit dans cette partie du pays.

Réagissant à ces préoccupations, le Comité réclame une augmentation immédiate du financement des programmes de réparation et d'amélioration des habitations offerts par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) ainsi qu'un examen de ses politiques afin que la prochaine génération de politiques réponde mieux aux besoins des régions rurales et des régions éloignées du Canada. Le Comité recommande aussi que le gouvernement fédéral rétablisse son programme de logement coopératif.

La criminalité et le système de justice dans les régions rurales du Canada

Si l'on en croit les bulletins de nouvelles qu'on nous présente chaque soir, la criminalité est un problème essentiellement urbain. La drogue, la prostitution et les infractions contre les biens semblent bien loin de l'idée qu'on se fait traditionnellement des régions rurales du Canada, où l'on imagine des gens qui ferment rarement leurs portes à clé, qui laissent souvent les clés dans le contact de leurs voitures et qui s'entraident. Cette vision est en grande partie vraie, mais le Comité a entendu une quantité considérable de témoignages personnels qui indiquent que les épreuves qu'entraînent inévitablement la pauvreté et le déclin rural ont donné lieu à deux graves problèmes, soit la prolifération des installations de culture de marijuana et l'accroissement de la violence familiale. Malheureusement, le Comité n'a pas réussi à obtenir des données indiscutables pour appuyer les cas relatés, et c'est pourquoi il demande un accroissement du financement de la recherche sur l'application de la loi et la criminalité en milieu rural, particulièrement en ce qui concerne les cultures de marijuana et la violence conjugale.

Au cours de ses déplacements, le Comité a entendu des témoins dire que les services d'aide juridique dans le Canada rural, et particulièrement l'aide juridique en matière civile, sont pratiquement impossibles à obtenir, en partie à cause des problèmes de transport, mais aussi parce qu'il n'existe tout simplement pas de financement pour ces services. La situation est particulièrement grave dans les trois territoires. Le Comité estime que les gouvernements doivent tout faire afin de réduire les obstacles à la justice, qu'ils tiennent au revenu, au transport ou à la culture, et qu'il s'agisse d'affaires criminelles ou civiles. Il recommande par conséquent d'augmenter le financement de façon à rattraper le retard accumulé dans le traitement des causes dans les territoires et, de façon plus générale, d'accroître le financement pancanadien de l'aide juridique dans les procédures criminelles et civiles. Il exhorte également le gouvernement à financer selon les mêmes critères l'aide juridique en matière civile et l'aide juridique en matière criminelle, afin que le financement de cette dernière ne relève plus du Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

L'immigration : repeupler le Canada rural

C'est une évidence : le Canada est un pays qui s'est bâti sur l'immigration. Ce qu'on sait peut-être moins cependant, c'est qu'avant la Deuxième Guerre mondiale, les immigrants s'installaient pour une large part dans les régions rurales. Après la Deuxième Guerre mondiale cependant, les immigrants ont fortement privilégié les villes. Ainsi, depuis 1997, seulement 4 % en moyenne des nouveaux arrivants s'installent en région rurale, alors que 96 % choisissent les grandes agglomérations du Canada, très peuplées et étalées. Sur le plan strictement démographique, cette tendance, conjuguée à la baisse de notre taux de fécondité depuis un certain temps, explique la part décroissante de la population rurale par rapport à la population totale du Canada. Par conséquent, pour assurer sa prospérité, le Canada rural doit attirer sa juste part d'immigrants. Le Comité recommande donc que le gouvernement fédéral examine les façons d'accroître l'aide aux collectivités rurales qui souhaitent accueillir des immigrants. Le Comité recommande aussi que le gouvernement fédéral vérifie si, par la politique d'immigration en vigueur, il avantage les citoyens aux dépens des habitants des régions rurales qui seraient peut-être plus enclins à s'établir en zone rurale au Canada.

SOMMAIRE

La santé et les soins de santé : pierres angulaires de la revitalisation des collectivités rurales

Les preuves sont là : les Canadiens ruraux sont, en moyenne, en moins bonne santé que les citadins. Les raisons sont diverses, mais au moins une partie du problème découle des problèmes d'accès aux professionnels et aux services de santé. Pour régler ce problème, le Comité recommande l'adoption d'une initiative permanente visant les ressources humaines en santé en milieu rural, un financement accru pour les programmes de télésanté, une hausse des investissements dans les programmes de formation en santé en milieu rural et l'accroissement de la recherche sur les questions de santé en région rurale, particulièrement sur les liens entre la santé et la pauvreté.

En dernier lieu, le Comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse le Bureau de santé rurale puisque ce dernier a beaucoup aidé à mettre les questions de santé rurale au premier plan dans le programme d'action du gouvernement fédéral. De plus, le Comité estime que le Bureau, une fois remis sur pied, devrait être chargé de mettre en œuvre une stratégie nationale à long terme sur la santé rurale qui visera les éléments qui figurent ci dessus, c'est à dire les ressources humaines, la télésanté et la recherche.

SECTION IV : LE CONCEPT DES COMMUNAUTÉS EN SANTÉ

Il importe de reconnaître que les *principaux* déterminants de la santé couvrent un éventail beaucoup plus vaste d'enjeux que le simple accès au système de santé. Le mouvement des « communautés en santé », qui a été fondé par un médecin canadien du nom de Trevor Hancock, affirme que la santé est en fait *largement* déterminée par un accès équitable à des conditions préalables fondamentales pour la santé comme la paix, la nourriture, un abri, de l'air pur et de l'eau potable, des ressources convenables, l'éducation, un revenu, un environnement physique sécuritaire, des appuis sociaux, etc. De plus, ce mouvement met la participation des citoyens au cœur de ce qu'il préconise. Bon nombre des thèmes abordés auraient pu facilement être cadrés dans cette perspective. Le logement, l'éducation, le revenu, l'environnement, l'économie et le transport sont tous les éléments clés d'une vie en santé et de communautés en santé. Cependant, la majeure partie de la discussion abordait ce que le gouvernement fédéral

peut faire *pour* les citoyens ruraux plutôt que ce que les citoyens ruraux peuvent faire pour eux-mêmes. La quatrième et dernière section du rapport est encadrée par ce concept de « communauté en santé » pour souligner ce que les citoyens ruraux et les communautés rurales, avec un peu d'aide de paliers supérieurs du gouvernement, peuvent faire pour eux-mêmes.

Un secteur des petites entreprises en bonne santé

Les entreprises rurales sont pour la plupart de petite taille, mais leur présence est essentielle au bien-être social et économique des collectivités rurales. Un dépanneur ou une station-service peut faire toute la différence entre un accès facile aux produits de base et l'obligation de parcourir de longues distances pour acheter du pain ou faire le plein d'essence. Pour assurer à l'avenir la viabilité et la croissance des petites entreprises rurales, le Comité présente plusieurs recommandations, notamment des nouveaux investissements dans l'économie sociale (les entreprises sans but lucratif qui fournissent des services précieux et des occasions de formation), la création de fonds de capitaux patients pour le Canada rural (le capital de risque est, dans la vaste majorité des cas, investi dans les villes), un accroissement du micro-crédit, des mesures pour renforcer la viabilité à long terme du Programme de développement des collectivités qui connaît déjà du succès et des mesures pour aider les petites entreprises à planifier la relève (nombre de petits entrepreneurs prendront bientôt leur retraite).

La revitalisation du secteur bénévole en milieu rural

Le secteur bénévole est essentiel à la vie dans les régions rurales. Les bénévoles fournissent un large éventail de services essentiels et ils génèrent d'importantes retombées économiques et sociales. Les statistiques montrent que les citoyens ruraux s'engagent beaucoup plus dans les activités officielles de bénévolat que leurs concitoyens des villes. Pourtant, les bénévoles en milieu rural subissent des pressions énormes en raison du vieillissement de la population et de la difficulté de recueillir des fonds. Pour atténuer ces problèmes, le Comité recommande que le gouvernement fédéral finance une fondation nationale qui se consacre au soutien des activités communautaires dans le Canada rural et adopte des mesures fiscales afin de récompenser les bénévoles pour le

SOMMAIRE

temps et l'énergie qu'ils consacrent à leurs concitoyens. Le Comité recommande en outre un examen global de la réglementation qui pourrait empêcher les bénévoles de petites localités de fournir des services essentiels comme préparer des aliments (sandwiches, etc.) pour des ventes de plats maison ou d'autres activités de collecte de fonds.

Conclusion

Il est tentant d'idéaliser la vie rurale. Certains s'imaginent une vie agricole idyllique et voient le Canada rural comme un endroit où tout le monde connaît ses voisins, loin de la criminalité, de la violence, de la pollution et de tous les maux que l'on associe maintenant, à tort ou à raison, à la vie en ville. Cette vision romantique comporte certes une large part de vérité, mais elle constitue également une véritable chaîne qui lie et les Canadiens des campagnes et les décideurs. Elle cache le fait que, du point de vue historique et jusqu'à aujourd'hui, la vie rurale a souvent été faite d'épreuves, de dangers et parfois de désespoir : épreuves imposées par les conditions climatiques difficiles et la fluctuation du prix des denrées; dangers associés aux emplois qui définissent traditionnellement la vie dans le Canada rural (agriculture, mines, forêts et pêche); désespoir découlant du sentiment d'isolement, social et autre. De même, les visions idéalisées amènent trop de gens à croire que le meilleur moyen de relever les défis du Canada rural passe par la politique agricole, ce qui est un mythe qui, pour beaucoup de témoins entendus, doit être détruit une fois pour toutes.

Par-dessus tout, les visions idéalisées ont tendance à encourager les Canadiens des régions rurales et les décideurs à rester tournés vers ce qui a été perdu et vers l'aide qui peut venir de l'extérieur plutôt que vers les possibilités à saisir et les atouts des collectivités rurales. À cette fin, le Comité recommande que le gouvernement fédéral, par le truchement du ministère des Affaires rurales dont il propose la création, crée un programme rural de formation en leadership qui pourrait aider les Canadiens des régions rurales à réaliser leur propre potentiel. En effet, le Comité a constaté, lors de ses voyages, que le degré d'espoir et d'optimisme qui persiste obstinément dans le Canada rural se mesure souvent à l'aune des efforts acharnés et de la vision d'une petite poignée de dirigeants ruraux qui refusent que le déclin économique et le dépeuplement les

xxii

empêchent de voir les richesses locales extraordinaires et la résilience de leur milieu rural au Canada.

Cette prise de conscience rappelle au Comité les principes clés sur lesquels il faut axer la politique, c'est-à-dire que les décideurs doivent reconnaître la diversité qui caractérise le Canada rural, faciliter les solutions et non les dicter, et enfin, aider ceux qui font la preuve qu'ils veulent être aidés. Le Comité est convaincu que, avec ces principes bien en tête, avec des politiques avisées émanant d'Ottawa et d'ailleurs, et avec le travail des six millions de Canadiens ou presque qui vivent en région rurale, le Canada rural peut véritablement devenir un endroit où, d'ici une génération, la population aura augmenté et où les services de santé et d'éducation, le niveau des revenus et les autres déterminants seront à égalité avec ce que l'on retrouve dans le reste du Canada, un endroit où nous voudrions et pourrions dire : « Le Canada tient à vous ».

RECOMMANDATIONS

Veillez noter que les recommandations qui figurent dans le présent sommaire doivent être lues dans le contexte du raisonnement énoncé dans le corps du rapport. Pour savoir à quelle partie du rapport chacune se rapporte, il suffit de se reporter au numéro de page indiqué à la fin de la recommandation.

RECOMMANDATION 1-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral adopte les *initiatives* explicites et précises examinées dans le présent rapport en vue de réduire la pauvreté rurale et d'inverser le déclin rural de sorte que, d'ici une génération, la population du Canada rural, aussi bien en chiffres absolus qu'en pourcentage de la population totale du Canada, ait cessé de diminuer ou commencé à augmenter, et qu'en fonction de différents indicateurs socioéconomiques, comme l'état de santé, le niveau d'instruction et le revenu individuel, le Canada rural ait rattrapé son retard par rapport au Canada urbain. *(page 7)*

RECOMMANDATION 2-1 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de créer un nouveau ministère des Affaires rurales qui assumerait et développerait les responsabilités actuellement confiées au Secrétariat rural. En attendant, le comité recommande que tous les mémoires au Cabinet comprennent l'analyse faite par le Secrétariat rural des effets probables des politiques et des programmes sur le Canada rural ainsi que la réaction du ministère compétent à cette analyse. *(page 29)*

RECOMMANDATION 2-2 : Le comité recommande d'étendre le mandat de FedNor à l'ensemble de la province et de lui conférer la qualité de mandataire. De plus, le comité recommande de changer le nom de cet organisme pour refléter son nouveau mandat. *(page 30)*

RECOMMANDATION 2-3 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de collaborer avec les provinces, les territoires et les municipalités en vue de trouver des moyens d'offrir une gamme de services existants et nouveaux dans des comptoirs ruraux existants, tels que les bureaux de postes ruraux. *(page 31)*

RECOMMANDATION 2-4 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de réinstaller au moins 10 % de son effectif actuel des grands centres urbains dans des centres régionaux du Canada rural. *(page 33)*

RECOMMANDATION 3-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédérale rétablisse le Programme canadien d'options pour les familles agricoles, modifié en fonction des commentaires des agriculteurs, qu'il soit appliqué pendant au moins trois ans de plus, et qu'on en analyse alors les résultats pour vérifier s'il contribue effectivement à réduire la pauvreté des familles agricoles et s'il aide les agriculteurs à faible revenu en rendant leur exploitation plus rentable et viable. *(page 53)*

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 3-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral supprime l'impôt sur les gains en capital réalisés à la cession à un enfant de biens agricoles admissibles d'une entreprise agricole active (selon la définition donnée par la Loi de l'impôt sur le revenu), si l'enfant s'engage à poursuivre une exploitation active. Le comité recommande aussi que le gouvernement fédéral revoie et bonifie les mesures fiscales comme le Report attribuable à la réserve de 10 ans pour gains en capital et d'autres mesures fiscales connexes pour faciliter le transfert des biens agricoles à la génération suivante. Le gouvernement fédéral devrait aussi encourager les agriculteurs à planifier la relève et accroître l'aide qu'il leur accorde à cet égard. *(page 56)*

RECOMMANDATION 3-3 : Le comité recommande que, dans le contexte du cadre stratégique agricole proposé, le gouvernement fédéral établisse des paiements directs à l'égard des biens et services écologiques fournis par les agriculteurs et les propriétaires ruraux. *(page 61)*

RECOMMANDATION 3-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par une coordination des activités d'Environnement Canada, des organismes fédéraux de développement économique régional et du ministère proposée des Affaires rurales, aide à organiser et à financer l'élaboration d'ententes de protection des bassins hydrographiques entre les collectivités urbaines et les principales parties intéressées dans les collectivités rurales concernées. Ces ententes doivent prévoir une indemnisation suffisante des collectivités rurales, y compris des propriétaires fonciers, pour leurs activités de protection des bassins hydrographiques. *(page 64)*

RECOMMANDATION 3-5 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral assure au Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril d'Environnement Canada un financement stable à long terme sur une période de cinq ans. *(page 65)*

RECOMMANDATION 3-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse le PPEREA ou qu'il institue des programmes similaires pour étudier les répercussions éventuelles, sur l'agriculture et d'autres secteurs d'activité, d'un système d'échange de crédits d'émission de carbone. *(page 72)*

RECOMMANDATION 3-7 : Le comité recommande qu'Agroalimentaire Canada, de concert avec des producteurs clés, effectue une évaluation complète des incidences sur l'économie rurale des diverses mesures gouvernementales de soutien de l'industrie des biocarburants. Il faut conserver les politiques de soutien existantes jusqu'à ce que l'évaluation soit terminée. L'étude comportera entre autres les éléments suivants :

- **une étude des avantages et des inconvénients du développement des biocarburants sur l'économie rurale (notamment sur l'élevage);**
- **une analyse des risques et des avantages pour les agriculteurs et les collectivités rurales des investissements dans les bioraffineries (pour déterminer notamment si les bioraffineries de la première génération constituent un modèle d'entreprise viable);**
- **un examen des coûts d'option de l'aide publique aux biocarburants (s'il s'agit de maximiser les retombées sur l'économie rurale, cet argent serait-il mieux employé ailleurs?)** *(page 76)*

RECOMMANDATION 3-8 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces et les territoires, modifie les règlements sur l'inspection des aliments pour faciliter l'accès au marché de la production de produits biologiques et de produits locaux, tout en intensifiant la surveillance des produits et des produits alimentaires emballés à l'étranger afin d'assurer des règles du jeu équitables pour les producteurs canadiens. *(page 78)*

RECOMMANDATION 4-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral convoque immédiatement un sommet national sur la forêt avec tous les intervenants valables, afin d'élaborer une stratégie forestière nationale. *(page 93)*

RECOMMANDATION 4-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral encourage les propriétaires de boisés privés à pratiquer un aménagement forestier durable par le biais de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. *(page 96)*

RECOMMANDATION 5-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'entremise de la Commission canadienne du tourisme (CCT) et du ministère proposé des Affaires rurales, crée un programme de promotion axé précisément sur la mise en valeur du Canada rural comme destination touristique pour les voyageurs canadiens et internationaux. *(page 110)*

RECOMMANDATION 6-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral simplifie le processus de demande ou offre une assistance financière et technique aux petites collectivités rurales pour les aider à présenter des demandes de financement d'infrastructure. *(page 121)*

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 6-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral fixe des objectifs concernant l'établissement de connexions à large bande en milieu rural et s'engage à offrir un financement à long terme pour réaliser ces objectifs et, en outre, que le cabinet charge le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) d'imposer à tous les fournisseurs, comme condition d'obtention de licence, d'offrir aux collectivités rurales un minimum de services Internet haute vitesse. Le financement devrait aider à couvrir le coût de l'infrastructure des services à large bande et les coûts de fonctionnement. *(page 131)*

RECOMMANDATION 6-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral assure le financement stable à long terme du Programme d'accès communautaire et qu'il élargisse la portée du programme pour inclure le financement d'améliorations technologiques continues. *(page 133)*

RECOMMANDATION 6-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral engage une mise de fonds à parts égales pour créer une nouvelle infrastructure de transport rural. Le gouvernement fédéral devrait aussi étudier comment pourraient être coordonnés les services existants de transport en milieu rural dans le cadre d'un réseau souple où ces services se complèteraient les uns les autres et offriraient des services de transport supplémentaires aux personnes habitant en milieu rural. *(page 138)*

RECOMMANDATION 6-5 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère des Affaires rurales qu'il projette de créer, finance des études sur les pratiques optimales en matière de régionalisation et de gouvernance au Canada et à l'étranger. Pour compléter ces efforts, le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère proposé des Affaires rurales, finance des travaux de recherche afin de cartographier l'utilisation des moyens de transport dans les régions rurales du pays. *(page 141)*

RECOMMANDATION 6-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral augmente périodiquement la déduction pour les résidents du Nord afin de tenir compte des augmentations du coût de la vie dans le Nord canadien. *(page 144)*

RECOMMANDATION 6-7 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la Direction générale des ports pour petits bateaux du ministère des Pêches et des Océans, augmente les crédits consacrés aux immobilisations dans les ports pour petits bateaux et son appui aux administrations portuaires des collectivités rurales et éloignées. *(page 148)*

RECOMMANDATION 7-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et les territoires, conçoive une stratégie nationale de réduction de la pauvreté qui tienne compte des différences entre les régions rurales et les régions urbaines. Dans le cadre de ses délibérations, le gouvernement fédéral devrait porter une attention particulière aux stratégies de lutte contre la pauvreté déjà en vigueur au Québec ainsi qu'à Terre-Neuve-et-Labrador. *(page 165)*

RECOMMANDATION 7-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral commande la production d'un livre vert afin d'étudier les coûts et les avantages de l'introduction d'un revenu annuel garanti. Le livre vert devrait servir de point de départ à des discussions à l'échelle nationale, mettant à contribution les provinces et les territoires, sur la réforme du système national de soutien du revenu, afin de le rendre plus généreux, moins punitif et moins marginalisant, et pour qu'il soit appliqué plus uniformément dans les provinces et les territoires. *(page 173)*

RECOMMANDATION 7-3 : Le comité recommande que, quand les ressources budgétaires le permettront, le gouvernement fédéral révise les modalités de la Prestation fiscale pour le revenu gagné en fonction de la proposition de supplément au revenu gagné décrite dans le rapport de mai 2006 du Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults. *(page 177)*

RECOMMANDATION 7-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral porte progressivement à 5 000 \$ le montant maximal de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, à mesure que ses ressources budgétaires le lui permettront. Au départ, les augmentations de la PFCE pourraient être financées par l'abolition de la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) et du crédit d'impôt non remboursable pour enfants. *(page 179)*

RECOMMANDATION 7-5 : Le comité recommande que l'Agence du revenu du Canada et Services Canada informe leurs clients des divers programmes et avantages fiscaux auxquels ils pourraient avoir droit, qu'ils en fassent la demande ou non. L'Agence du revenu du Canada devrait également simplifier la formule d'impôt, qui pourrait tenir en une seule page, pour les personnes à faible revenu, dont la situation fiscale est relativement simple. Enfin, l'Agence du revenu du Canada devrait également, si possible, calculer automatiquement l'admissibilité des contribuables à des avantages fiscaux actuels et futurs en fonction des renseignements sur le revenu et des renseignements personnels dont elle dispose. *(page 181)*

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 7-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral étende l'application du crédit d'impôt pour dons de bienfaisance aux dons de produits alimentaires en grande quantité. Le gouvernement fédéral devrait également réviser les lois pertinentes pour rembourser la taxe d'accise acquittée sur des produits alimentaires importés qui sont ensuite donnés aux banques alimentaires. *(page 185)*

RECOMMANDATION 7-7 : Le comité recommande que Statistique Canada tienne compte des coûts de transport dans le calcul des seuils de faible revenu. *(page 187)*

RECOMMANDATION 8-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral travaille avec les provinces et les territoires ; à la création d'un programme d'éducation préscolaire et de garde d'enfants sensible aux besoins du Canada rural. *(page 196)*

RECOMMANDATION 8-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral ordonne au ministère des Affaires rurales proposé, d'entamer des pourparlers avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en vue de financer d'autres projets de Maison familiale rurale dans les régions rurales de tout le Canada. Un élément de la participation financière fédérale devrait être une aide monétaire aux Canadiens à faible revenu, ruraux ou citadins, qui veulent fréquenter une MFR. *(page 202)*

RECOMMANDATION 8-3 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé étudie tous les partenariats existants ou possibles entre écoles rurales et urbaines, le partage des services scolaires entre collectivités rurales et les possibilités d'utilisation de tout le potentiel des écoles rurales. Cette information devrait être communiquée aux ministres provinciaux et territoriaux de l'Éducation. *(page 206)*

RECOMMANDATION 8-4 : Le comité recommande que, dans l'élaboration du Programme canadien de prêts aux étudiants et du Programme canadien de subventions aux étudiants, le gouvernement fédéral structure les formules de financement de façon à tenir pleinement compte des coûts que doivent subir les jeunes des régions rurales. L'objectif à viser devrait être d'égaliser les chances entre les jeunes des régions rurales et ceux des villes. *(page 209)*

RECOMMANDATION 8-5 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé collabore avec les ministères et organismes compétents pour prendre la tête d'une stratégie visant à élargir la gamme des programmes collégiaux et universitaires offerts dans le Canada rural grâce à l'aménagement d'installations et au télé-enseignement. *(page 213)*

RECOMMANDATION 8-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse et accroisse le financement afin de promouvoir l'alphabétisation et la numératie dans tout le Canada, en accordant une attention particulière au financement des services d'alphabétisation dans le Canada rural. *(page 218)*

RECOMMANDATION 9-1 : Le comité recommande que la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL) mène une enquête en vue de cerner et supprimer les obstacles d'ordre administratif qui l'empêchent peut-être de consacrer la totalité de ses crédits parlementaires à des programmes de réparation et d'amélioration de logements. *(page 225)*

RECOMMANDATION 9-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral prenne un engagement quinquennal en matière de financement des programmes de réparation et d'amélioration des habitations. L'engagement de la première année devrait s'établir à 251 millions de dollars, soit les crédits parlementaires de 2006-2007, et augmenter dans les années ultérieures pour tenir compte de l'inflation et de la croissance démographique. *(page 225)*

RECOMMANDATION 9-3 : Le comité recommande que la Société canadienne d'hypothèque et de logement mesure, pour en faire rapport, l'utilisation que font les ruraux à faible revenu des programmes de réparation et d'amélioration des habitations et qu'elle utilise cette information pour adapter ses programmes afin qu'ils répondent mieux à leurs besoins. Le comité recommande également qu'elle accroisse sa présence dans le Canada rural. *(page 225)*

RECOMMANDATION 9-4 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé examine et évalue l'Initiative nationale pour les sans-abri et le programme qui lui a succédé, l'Initiative des partenariats de lutte contre l'itinérance, pour voir dans quelle mesure ils ont répondu et (le cas échéant) continuent de répondre aux besoins des ruraux. *(page 232)*

RECOMMANDATION 9-5 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse son programme de coopératives d'habitation et y affecte 20 % des fonds (le pourcentage de la population rurale au Canada). *(page 235)*

RECOMMANDATION 9-6 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé, mène, avec la collaboration des organismes de développement régional et de FedNor, des recherches exhaustives sur les efforts déployés pour encourager les retraités et les aînés à rester ou à s'installer dans le Canada rural. *(page 242)*

RECOMMANDATION 9-7 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral ordonne à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) d'étudier la possibilité de créer un programme de prêts hypothécaires inversés afin d'offrir ce produit financier à la clientèle du Canada rural. Dans le cadre de ce programme, la SCHL pourrait envisager diverses possibilités : *a) proposer un programme d'assurance pour les risques du marché, des biens immobiliers et de l'espérance de vie afin d'élargir la participation du secteur privé; b) concevoir et gérer son propre programme de prêts hypothécaires inversés; c) une combinaison des deux formules a) et b).* (page 243)

RECOMMANDATION 9-8 : Le comité recommande que la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL) examine et évalue l'Initiative nationale pour les sans-abri et le programme qui lui a succédé, l'Initiative des partenariats de lutte contre l'itinérance, pour voir dans quelle mesure ils ont répondu et (le cas échéant) continuent de répondre aux besoins du Nord et sont attentives aux difficultés particulières des femmes dans le Nord. Ces recherches devraient servir de fondement à la génération suivante d'initiatives visant l'itinérance et le logement abordable. (page 249)

RECOMMANDATION 10-1 : Le comité recommande au gouvernement fédéral d'appliquer les recommandations contenues dans le rapport de la GRC intitulé *Crime organisé et police dans les communautés rurales et isolées du Canada* et de voir à ce que la GRC ainsi que l'éventuel ministère des Affaires rurales financent des études sur la criminalité et les services de police en milieu rural. (page 259)

RECOMMANDATION 10-2 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de financer de la recherche universitaire et de la recherche appliquée réalisée localement sur les causes de la violence familiale dans les régions rurales du Canada et sur les mesures nécessaires pour lutter contre cette violence. Pour utiliser les résultats de cette recherche, le gouvernement fédéral devrait, à titre de chef de file, se servir de l'un de ses programmes, l'Initiative de lutte contre la violence familiale, pour financer des forums régionaux où l'État fédéral, la province ou le territoire, des dirigeants locaux, des organisations non gouvernementales, des gens fournissant des services de première ligne ainsi que des victimes de violence familiale pourraient se rassembler pour concevoir des solutions adaptées au problème de la violence familiale dans les régions rurales. (page 266)

RECOMMANDATION 10-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral augmente le financement accordé dans le cadre des Ententes sur l'accès à la justice d'éliminer l'arriéré des dossiers d'aide juridique dans le Nord du pays. Il recommande également que le gouvernement fédéral augmente le financement des services d'aide juridique au civil et au criminel. La formule de financement des services d'aide juridique au civil devrait être la même que pour les services d'aide juridique au criminel. *(page 272)*

RECOMMANDATION 11-1 : Le comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère des Affaires rurales proposée examinent avec les provinces et les territoires les façons d'accroître l'aide aux collectivités qui ont besoin d'immigrants et souhaitent en accueillir. *(page 285)*

RECOMMANDATION 11-2 : Le comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada, de concert avec le ministère des Affaires rurales proposé s'inspirent, dans la mesure du possible, du modèle écossais pour accroître l'établissement d'immigrants dans les régions rurales. *(page 289)*

RECOMMANDATION 11-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral demande à Citoyenneté et Immigration Canada de vérifier si, en cherchant à attirer des immigrants économiques, le Ministère n'avantage pas sans le vouloir les citoyens aux dépens des habitants des régions rurales, qui seraient peut-être plus enclins à s'établir en zone rurale. *(page 291)*

RECOMMANDATION 11-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral revoie son système de points pour accorder davantage de points aux immigrants originaires de régions rurales qui possèdent des compétences spécialisées ou qui ont l'expérience de la production artisanale ou d'autres types d'entreprises susceptibles de réussir en région rurale. *(page 291)*

RECOMMANDATION 11-5 : Le comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère des Affaires rurales proposée ainsi que les provinces et les territoires collaborent à une révision de la formule de financement des services d'établissement de CIC afin de mieux aider les collectivités rurales qui ont un plan bien défini pour attirer des immigrants chez elles. *(page 292)*

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 12-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse le Bureau de la santé rurale au sein de Santé Canada; que Santé Canada, par l'intermédiaire de son Bureau de la santé rurale, élabore, en consultant les provinces et les territoires, une stratégie nationale à long terme sur la santé des habitants des régions rurales; et que la stratégie nationale sur la santé des habitants des régions rurales comporte des volets notamment sur la télésanté, les ressources humaines en santé et la recherche en santé dans le Canada rural. *(page 305)*

RECOMMANDATION 12-2 : Le comité recommande que, dans le cadre de sa Stratégie canadienne de santé rurale, le Bureau de la santé rurale de Santé Canada mette en oeuvre une initiative sur les ressources humaines en santé en milieu rural visant à remédier aux pénuries de professionnels de la santé dans les collectivités rurales et isolées; et que cette initiative soit rendue permanente et dispose de fonds fédéraux dédiés. *(page 307)*

RECOMMANDATION 12-3 : Le comité recommande que Santé Canada, par l'intermédiaire de son Bureau de la santé rurale, collabore avec ses vis-à-vis provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec les agences de développement régional afin de financer des propositions portant sur l'établissement, dans des régions rurales du Canada, de nouveaux programmes et établissements de formation dans le domaine de la santé. *(page 309)*

RECOMMANDATION 12-4 : Le comité recommande que, dans le cadre de la Stratégie canadienne de santé rurale, le Bureau de la santé rurale de Santé Canada investisse dans des applications économiques des services de télésanté de manière à élargir l'accès aux soins et à améliorer la qualité des services de santé dans les collectivités rurales et isolées. *(page 312)*

RECOMMADATION 12-5 : Le comité recommande que les Instituts de recherche en santé du Canada, en collaboration avec le Bureau de santé rurale de Santé Canada, investissent à long terme au moyen d'un fonds dédié au financement d'initiatives stratégiques de recherche sur la santé en milieu rural et isolé. *(page 313)*

RECOMMANDATION 13-1 : Que le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse le financement accordé à l'initiative d'économie sociale et ordonne aux agences de développement régional d'amorcer immédiatement le travail en vue de créer des fonds de capitaux patients semblables à celui de la Fiducie du Chantier de l'économie sociale au Québec. *(page 326)*

RECOMMANDATION 13-2 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé coordonne les efforts déployés par les agences de développement régional du Canada en vue d'élargir la portée et la disponibilité des programmes de microcrédit dans le Canada rural. Les programmes devraient cibler spécifiquement les groupes traditionnellement défavorisés comme les femmes, les Autochtones, les immigrants et les Francophones en milieu rural. *(page 330)*

RECOMMANDATION 13-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral réaffirme son engagement à long terme envers le Programme de développement des collectivités. Le ministère des Affaires rurales proposé devrait également effectuer une étude du programme pour évaluer le potentiel d'augmentation de la taille des prêts qu'il offre. *(page 335)*

RECOMMANDATION 13-4 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé explore des façons qui permettraient au gouvernement fédéral d'aider le mouvement des coopératives de crédit à conserver et éventuellement à augmenter ses points de service en milieu rural. *(page 337)*

RECOMMANDATION 13-5 : Le comité recommande que, sous réserve d'un examen du projet pilote de DEC-Q sur la planification successorale, le gouvernement fédéral élargisse ce concept à d'autres agences de développement régional. Le comité recommande en outre que le gouvernement fédéral explore des façons d'aider le secteur coopératif à élaborer et élargir son projet de planification successorale. *(page 340)*

RECOMMANDATION 13-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral fournisse un financement stable à long terme du Secrétariat aux coopératives et de l'Initiative de développement coopératif. *(page 341)*

RECOMMANDATION 14-1 : Le comité recommande que, sous réserve d'une évaluation favorable, le gouvernement fédéral aide la Foundation for Rural Living à étendre son programme des agents de développement rural (Rural Development Officer – RDO) dans chaque province et territoire. Ce programme devrait aussi faire l'objet d'un examen après une période de trois ans, pour évaluer s'il a réussi à générer des investissements supplémentaires dans le secteur sans but lucratif du Canada rural. *(page 363)*

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 14-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral crée une fondation nationale qui se consacre exclusivement au soutien des activités communautaires dans le Canada rural. Le gouvernement fédéral devrait contribuer un dollar par Canadien (pour un total de 31,6 millions de dollars selon le Recensement de la population de 2006) à cette fondation. L'argent devrait être utilisé pour susciter des contributions supplémentaires du secteur privé et d'autres fondations. *(page 367)*

RECOMMANDATION 14-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral instaure immédiatement un crédit d'impôt pour reconnaître la valeur du travail bénévole et le récompenser, en particulier pour le personnel des services d'urgence. *(page 370)*

RECOMMANDATION 14-4 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé examine dans quelle mesure la législation et la réglementation fédérales et provinciales peuvent nuire au bénévolat dans le Canada rural. *(page 371)*

RECOMMANDATION 15-1 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé élabore et mette en œuvre un programme de formation de chefs de file dans les collectivités rurales. *(page 375)*

PRÉFACE

Le présent rapport traite du Canada rural et de la pauvreté qui y sévit. Nous l'avons produit à l'intention des plus de 330 témoins venus d'une vingtaine de petites villes du Canada pour nous parler de leur vie et nous faire part de ce qu'ils pensent et recommandent, ainsi que des 6 millions de Canadiens vivant en milieu « rural⁴ ».

Ce rapport parle de gens comme Émilienne et Alfred Basque, qui étaient venus à Ottawa il y a plus de 30 ans pour présenter leur point de vue sur la pauvreté rurale au Comité sénatorial de 1970 sur la pauvreté, que dirigeait le sénateur David Croll. Près de 30 ans plus tard, M. et M^{me} Basque poursuivent leur lutte pour les droits des ruraux pauvres, même si les décideurs n'ont pas voulu tenir compte des efforts inlassables du sénateur Cross en faveur d'un revenu annuel garanti, question que nous examinons plus loin.

Ce rapport parle également de gens comme Claudia Parks, qui a fait des centaines de kilomètres à ses propres frais dans sa vieille camionnette pour faire part des difficultés qu'elle connaît lors des audiences du comité à Edmunston, au Nouveau-Brunswick⁵. M^{me} Parks n'a pas choisi d'être pauvre. Sa situation lui a été imposée par les circonstances, dont l'obligation de s'occuper d'une mère malade.

Nous parlons aussi de Denise Dowswell, de Prince George, en Colombie-Britannique, qui nous a raconté que son père de 60 ans travaille de l'aube jusqu'au crépuscule, que ses deux sœurs, toutes deux comptables, consacrent la quasi-totalité de leur revenu à l'exploitation familiale, que ses sept enfants, neveux et nièces travaillent à la ferme quand ils ne vont pas à l'école et que, malgré tous ces efforts, la famille est en train d'entamer l'avoir propre constitué par les générations précédentes. « La réalité est que nous payons pour cultiver nos terres. Il n'y a pas moyen de faire autrement. Nous sommes en train de dissiper les capitaux que mon père et mon grand-père ont investis dans la propriété. »

⁴ Notre rapport intérimaire présente un examen des différentes définitions de « rural ».

⁵ Lorsqu'il a été mis au courant de la situation de M^{me} Parks, le comité a décidé de contribuer à ses frais de transport et de logement.

PRÉFACE

Nous parlons de Sandy Troop et de son mari Daniel Bruce, d'Annapolis Valley, dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse, qui ont accueilli le comité chez eux et qui avaient été jugés admissibles au Programme canadien d'options pour les familles agricoles en 2005 car leur revenu avait été inférieur à 10 000 \$ en dépit du fait qu'ils possédaient plusieurs centaines d'acres d'excellentes terres. Le comité a pu constater par lui-même que les Troop sont une famille de gens laborieux, fiers et compétents, qui démentent le mythe selon lequel les pauvres sont paresseux.

Nous parlons de Marthe Tremblay, qui est venue en voiture de Nicolet, au Québec, et qui, pendant des années, a occupé un emploi à plein temps pour couvrir les pertes de son exploitation agricole. Considérée comme une agricultrice « d'agrément » par certains économistes et statisticiens, M^{me} Tremblay n'en travaille pas moins 60 heures par semaine ou plus, pour vivre quand même dans la pauvreté. Elle aussi avait été jugée admissible au Programme canadien d'options pour les familles agricoles, qui a récemment été supprimé.

Nous parlons de Mira Hall et Spencer Heslep, jeunes adultes de Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest, qui ont ému le comité en lui racontant comment ils ont grandi dans la pauvreté, vécu dans la rue, échappé à la drogue, aux gangs et au crime et comment ils combattent pour guider les enfants d'aujourd'hui malgré ces défis.

Ce rapport constitue en même temps une étude sur les dizaines de milliers de travailleurs du secteur forestier qui ont été déracinés par les fermetures d'usines, les suppressions de postes de travail et les changements technologiques, dont les maisons ne valent presque plus rien et dont les collectivités rurales souffrent, se meurent ou ont déjà disparu, des gens comme Jacques Grondin de Grand-Remous, au Québec, qui a parlé au comité de la situation de sa collectivité après la fermeture de la scierie locale.

C'est aussi une étude sur les innombrables pêcheurs qui, par suite des changements climatiques et de la surpêche, doivent déraciner leurs collectivités pour trouver un nouveau gagne-pain. Ceux qui restent se débattent parce que leurs administrations municipales doivent se débrouiller pour financer l'entretien et l'exploitation de leurs quais locaux. Selon un témoin, c'est un fardeau, un peu comme si on demandait à

Toronto de financer l'exploitation et l'entretien de l'autoroute 401 dans le sud de l'Ontario.

Ce rapport traite également de l'environnement économique, social et naturel qui contribue à la pauvreté dont nous avons été témoins au cours de nos déplacements, ainsi que des lieux où vivent les Basque, M^{me} Troop et M. Bruce, M^{me} Dowswell, M^{me} Parks, M^{me} Tremblay et six millions d'autres ruraux.

Nous voulons enfin mettre en évidence le fait que, depuis un certain temps déjà, les décideurs se soucient des questions urbaines d'une façon qui tourne presque à l'obsession. Pour un journaliste bien connu, le Canada rural « est devenu tellement insignifiant sur le plan démographique qu'on le considère de plus en plus comme un mythe ». Ce point de vue ne rend pas justice aux habitants du Canada rural.

Les conséquences de cette négligence sont manifestes :

- La population du Canada rural stagne. Après tout, qui voudrait vivre dans la partie « insignifiante » du pays? Sûrement pas les médecins, les infirmières, les physiothérapeutes, les travailleurs et les immigrants dont le Canada rural a désespérément besoin. Sûrement pas les enfants des agriculteurs, des travailleurs forestiers, des pêcheurs, des ouvriers et d'autres qui donnent à manger au pays et qui contribuent à le loger, à l'alimenter en énergie et à le bâtir.
- Les décideurs oublient le Canada rural. Le Secrétariat rural est enterré à Agriculture et Agroalimentaire Canada et doit continuellement se battre pour obtenir des fonds. La stratégie nationale pour les sans-abri du gouvernement fédéral fait presque totalement abstraction des problèmes de logement ruraux. Les places en garderie sont peut-être difficiles à trouver dans les centres urbains, mais elles sont pratiquement inexistantes dans le Canada rural.
- Les fonds fédéraux destinés à l'infrastructure rurale finissent souvent par être attribués à de grands centres urbains. Même les programmes expressément destinés aux petites villes, comme le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale, finissent souvent par financer des projets dans de grandes agglomérations. Malheureusement, les petites villes manquent souvent des ressources et des compétences nécessaires pour remplir les formulaires compliqués qu'il faut présenter afin d'obtenir de l'argent pour réparer les ponts, les égouts, les routes, les canalisations et les installations de traitement de l'eau. Pour un témoin, le processus de présentation des demandes est assimilable à une loterie très coûteuse. Le

PRÉFACE

témoin s'est même demandé, sur un ton mi-plaisant mi-sérieux, si certaines collectivités rurales ne feraient pas mieux de consacrer leurs ressources limitées à l'achat de billets de loterie.

- Les petits agriculteurs doivent supporter tout le fardeau des politiques et des réglementations environnementales bien intentionnées qui menacent de les ruiner. On nous a dit à maintes reprises que les agriculteurs sont fiers du travail qu'ils font pour protéger leurs terres. Dans bien des cas, ils appuient les règles imposées par les autorités urbaines, souvent sans consultation. Tout ce qu'ils demandent, c'est une juste compensation pour l'arrêt de l'exploitation de leurs terres, qui constitue en fait une appropriation de leurs droits de propriété.
- Les travailleurs forestiers assument le fardeau de la hausse du dollar canadien et les années de négligence qu'a connues le secteur forestier.
- Des centaines de collectivités de pêcheurs ont vu leurs infrastructures essentielles – quais, routes, institutions – se détériorer par manque d'investissement.

En présentant ce rapport, nous cherchons à remédier à ces problèmes et à d'autres et à inciter le gouvernement fédéral à s'intéresser à nouveau au Canada rural en formulant des recommandations qui, à notre avis, répondront aux préoccupations et aux besoins de ses habitants. Ces recommandations sont formulées sans intention partisane. Nous espérons de tout cœur que tous les partis nationaux – ceux qui sont au pouvoir et ceux qui aspirent à gouverner – saisiront les idées et les recommandations contenues dans le présent rapport et agiront avec énergie afin de faire de la réduction de la pauvreté rurale une priorité politique et économique absolue. Si personne n'entend nos recommandations, si les autorités ne font pas plus de cas de nous qu'elles n'en ont fait de tant des pauvres du pays, nous sommes persuadés que nos efforts serviront au moins à encourager tous ceux qui veulent poursuivre le combat pour le Canada rural et ses pauvres et qu'ils feront un jour office de tremplin qui permettra au pays d'entendre enfin la voix désespérée d'un milieu vide et appauvri et de lancer un débat national sur les moyens de faire profiter le Canada rural de la prospérité nationale.

SECTION I :

**REMETTRE LE CANADA RURAL
À L'ORDRE DU JOUR POLITIQUE**

CHAPITRE 1 : LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION RURALE

Le Canada veut-il de nous? C'est la question que nous nous posons dans notre ferme à l'heure actuelle.

– Denise Dowswell, Little Valley Farms, Prince George, Colombie-Britannique (*Témoignages*, 5 mars 2007)

Mais tout d'abord, il faudrait commencer par reconnaître la valeur unique du Canada rural. Ce serait un bon début.

– Jason Spingle, représentant des employés de la côte Ouest, Union des pêcheurs de Terre-Neuve (*Témoignages*, 19 février 2007)

L'exode rural d'aujourd'hui annonce les défis urbains de demain en matière de logement et de services sociaux.

– Ardath Paxton Mann, sous-ministre adjointe, Colombie-Britannique, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (*Témoignages*, 1^{er} mars 2007)

Nous devons décider quel genre de milieu rural nous souhaitons avoir au Canada, plutôt que de laisser simplement les choses se dérouler.

– Diane Martz, directrice de la recherche, Centre d'excellence pour la santé des femmes, Région des Prairies (*Témoignages*, 23 novembre 2006)

Si le Canada veut devenir un pays dans lequel il n'y aurait plus que six à huit grands centres urbains et où on laisserait le reste retourner à l'état sauvage, c'est une façon de voir les choses, mais je pense que ce serait un triste scénario.

– Raymond Pong, directeur de recherche, Centre de recherche en santé dans les milieux ruraux et du Nord, Université Laurentienne (*Témoignages*, 29 mai 2007)

Avec chaque nouveau recensement, la place du Canada rural dans la trame nationale semble rétrécir un peu plus. Le recensement de 2006 a montré, par exemple, que la part de la population nationale vivant dans le Canada rural était tombée en deçà de 20 %⁶ pour la première fois dans l'histoire du pays⁷, ce qui ne faisait que confirmer le déclin plus ou moins constant enregistré depuis la Confédération. Compte tenu de la tendance apparemment irrésistible au déclin rural et de la pauvreté qui l'accompagne si souvent,

⁶ D'après la définition du recensement, « rural » qualifie les collectivités de moins de 1 000 habitants dont la densité démographique est inférieure à 400 personnes par kilomètre carré.

⁷ Le déclin de la population rurale n'est pas un phénomène particulier au Canada. Une récente étude des Nations Unies montre que, pour la première fois dans l'histoire du monde, la proportion des gens qui vivent dans des régions rurales partout sur la planète est tombée au-dessous de 50 % en 2007. Voir *State of the World's Cities 2006/7*, <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=2101>.

certains se posent des questions sur la valeur du Canada rural. Commentant les résultats du recensement de 2006, un journaliste a écrit dans un quotidien national qu'en fonction des données, le Canada rural « est devenu tellement insignifiant sur le plan démographique qu'on le considère de plus en plus comme un mythe⁸ ».

Les affirmations de ce genre suscitent quatre importantes questions auxquelles devrait répondre quiconque se soucie du Canada rural. Nous essayons de le faire dans le présent rapport. Premièrement, pourquoi les citoyens canadiens devraient-ils se soucier du Canada rural? Pour reprendre en substance les propos de Denise Dowswell, agricultrice de la région de Prince George, en Colombie-Britannique, les Canadiens souhaitent-ils que le Canada rural continue d'exister comme entité viable? Deuxièmement, en supposant que la réponse à la première question est positive, quel aspect voulons-nous que le Canada rural ait dans une génération? Autrement dit, quelle est notre vision de l'avenir du Canada rural? Troisièmement, les Canadiens ruraux sont-ils bien servis par leurs gouvernements? Quatrièmement, quels changements le Canada doit-il apporter à ses politiques pour réaliser sa vision à long terme? Louise Paquette, directrice générale de l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor), n'a pas mâché ses mots :

Bien que le comité se concentre sur la pauvreté rurale, j'aimerais suggérer que la question plus importante ou plus fondamentale à se poser, c'est quelle vision nous avons du Canada rural de l'avenir, ou si nous voulons, même, du Canada rural et y accordons de la valeur. À moins d'adopter des politiques qui font clairement la promotion des régions rurales et urbaines et de programmes qui facilitent la réalisation, plutôt que de dicter, des solutions communautaires, notre pays va devenir un pays de collectivités urbaines.

– *Témoignages*, 31 mai 2007

Ces questions se sont posées, parfois d'une façon calme et tacite, mais quelquefois d'une façon plus directe, à chacune des 79 réunions que nous avons tenues en l'espace de 18 mois pour enquêter sur la pauvreté rurale et le déclin du Canada rural. L'objet du présent document, qui constitue notre rapport final, est de mettre ces questions dans le programme politique du pays en proposant des recommandations pouvant aboutir à des mesures concrètes et surtout à un débat national qui n'a que trop tardé. Ce chapitre

⁸ John Ibbitson, « THE CENSUS: SPRAWL Goodbye rural Canada, and hello most urban of countries », *The Globe and Mail*, 14 mars 2007, p. A6.

d'introduction ne peut qu'esquisser quelques réponses aux quatre questions. Le lecteur trouvera des réponses plus complètes dans le reste du rapport.

Pourquoi le Canada rural a-t-il de l'importance?

Il devrait être clair, pour quiconque a lu notre rapport intérimaire⁹, que le comité croit fermement que le Canada a besoin de ses régions rurales. Nous sommes persuadés que le Canada rural a une grande importance pour plusieurs raisons. Il y a d'abord le fait, souvent mentionné par nos témoins, que le Canada rural demeure un élément essentiel de notre économie. C'est dans le Canada rural que nous produisons les grandes richesses agricoles, minérales, forestières, halieutiques et énergétiques qui dynamisent nos centres urbains. Nos producteurs les plus efficaces et, en fait, beaucoup de nos champions nationaux les plus connus ont leur siège dans le Canada rural ou y ont été fondés : Bombardier, McCain et d'innombrables sociétés minières, forestières et agricoles. Une étude réalisée en 2005 par l'Urban Futures Institute a révélé, par exemple :

que les moteurs dominants de l'économie de la Colombie-Britannique sont ses ressources naturelles et, partant, les régions riches en ressources de la province. Même si les activités économiques urbaines et, plus particulièrement, métropolitaines contribuent très sensiblement à l'économie de la province – puisqu'elles en constituent environ un tiers –, la Colombie-Britannique tire les deux tiers de ses revenus d'exportation des forêts, des mines, de la pêche, de l'énergie et de l'agriculture, secteurs qui sont essentiellement extérieurs aux centres métropolitains¹⁰.

Comme le suggère l'étude de l'Urban Futures Institute, l'économie rurale a toujours été et continue d'être une importante source de devises étrangères pour le Canada. La récente hausse du dollar canadien, qui a permis d'atteindre et de dépasser le dollar US, témoigne de l'importance encore très marquée du Canada rural, beaucoup de recherches économiques établissant que les fluctuations du dollar dépendent surtout des changements des prix des produits de base venant le plus souvent des régions les plus rurales et les plus isolées du Canada¹¹. En fait, comme nous l'avons mentionné dans

⁹ Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, *Comprendre l'exode : lutte contre la pauvreté rurale*, rapport intérimaire, 39^e législature, 1^{re} session, décembre 2006.

¹⁰ David Baxter, Ryan Berlin et Andrew Ramlo, *Regions & Resources: The Foundations of British Columbia's Economic Base*, The Urban Futures Institute, Report 62, Vancouver, 2005, p. 3, <http://www.urbanfutures.com/research.html>.

¹¹ Voir, par exemple, David Laidler et Shay Aba, *The Canadian Dollar: Still a Commodity Currency*, Institut C.D. Howe, Toronto, 2001.

notre rapport intérimaire, l'une des principales raisons de la tendance à long terme au déclin des populations rurales tient aux gains remarquables de productivité réalisés par les entreprises rurales et le secteur des produits de base. Même le Conference Board du Canada, qui a parlé récemment de la nécessité de faire d'énormes investissements dans le Canada urbain, admet que « les industries dans lesquelles le Canada est plus productif que les États-Unis tendent à être liées au secteur des ressources¹² ».

Le Canada rural joue également un rôle essentiel dans la viabilité écologique du pays. C'est là que la pollution et les déchets urbains sont dissipés et éliminés, là que les bassins hydrographiques indispensables à la vie urbaine sont gérés et là que les citoyens viennent pour échapper au tumulte, à l'encombrement et à la criminalité de la ville. Le Canada rural est également important du point de vue de la souveraineté, comme en témoigne l'insistance croissante du gouvernement fédéral sur l'affirmation de la souveraineté canadienne dans le Grand Nord qui s'inscrit, par définition, dans nos régions rurales. L'histoire montre qu'il est difficile, sinon impossible, d'asseoir la souveraineté dans les régions à population clairsemée.

Fait peut-être plus important, le Canada rural offre la possibilité de mener un genre de vie différent à ceux qui préfèrent un rythme plus lent et des conditions plus conviviales, plus axées sur la communauté et plus proches de la nature. Des citoyens en nombre croissant sont en train de reconnaître ses avantages traditionnels. Comme nous l'avons dit dans notre rapport intérimaire, au moins une partie du déclin de la population du Canada rural est compensée par l'arrivée de jeunes parents et de retraités désireux de tirer parti des avantages qu'offre la vie en milieu rural.

Encadré 1-1 : La stratégie rurale du Québec

En 2001, la province de Québec a présenté la première stratégie rurale globale du Canada sous le titre de *Politique nationale de la ruralité*. Pour la province, la politique, qui prévoyait un plan quinquennal de 90 millions de dollars, constituait « un signal clair en reconnaissant le monde rural et ses communautés locales comme étant une partie essentielle et stratégique de la société et de l'identité québécoises ».

Pièce maîtresse de la Politique nationale de la ruralité, le *Pacte rural* consiste essentiellement en une entente officielle entre le gouvernement provincial et chacune des 54 municipalités régionales de comté

¹² Natalie Brender, Marni Cappe et Anne Golden, *Mission Possible: Successful Canadian Cities, The Canada Project*, Final Report, vol. III, 2007, p. 24.

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
CHAPITRE 1 : LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION RURALE

(MRC) à caractère rural. (Les MRC sont une forme de gouvernement régional créée par la province à la fin des années 1970 et considérée aujourd'hui comme un modèle de gouvernance régionale au Canada.) Dans le cadre du Pacte rural, chaque MRC admissible a obtenu un budget dont les communautés rurales pouvaient se servir pour financer, par exemple : a) des efforts de mobilisation de la société civile, b) des exercices de consultation communautaire et de planification stratégique, c) des partenariats avec des collectivités urbaines voisines, d) le lancement de projets visant à inciter les jeunes à revenir dans le Québec rural ou des travaux de recherche-développement sur de nouveaux produits ayant un potentiel économique.

À l'expiration du premier plan quinquennal, le gouvernement provincial a annoncé, le 7 décembre 2006, la reconduction, pour une période de sept ans, de la Politique nationale de la ruralité avec un budget de 280 millions de dollars. Comme le plan de 2001, celui de 2006 était fondé sur un partenariat avec le groupe de pression Solidarité rurale, la Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec et l'Association des centres locaux de développement du Québec. L'entente de partenariat entre ces groupes reflète l'attitude adoptée par le Québec envers ses régions rurales :

Par la Politique nationale de la ruralité, le gouvernement du Québec affirme sa profonde conviction que le territoire rural a un présent et un avenir et que la prospérité et la pérennité des communautés rurales représentent des objectifs réalistes et atteignables pour tous les milieux. Le Québec a besoin d'une ruralité forte et renouvelée pour construire une société équilibrée socialement et économiquement.

Comme celui de 2001, le plan de 2006 est axé sur l'encouragement des collectivités rurales à prendre en charge leur propre développement grâce à une approche ascendante assortie d'un soutien descendant. Les orientations stratégiques de la politique comprennent ce qui suit : 1) promouvoir le renouvellement et l'intégration des populations; 2) favoriser la mise en valeur des ressources humaines, culturelles et physiques du territoire; 3) assurer la pérennité des communautés rurales; 4) maintenir un équilibre entre la qualité de vie, le cadre de vie, l'environnement naturel et les activités économiques. Le plan de 2006 prévoit les montants suivants :

- 213 millions de dollars sont réservés à la mise en œuvre de 91 pactes ruraux avec les MRC (qui, contrairement au plan de 2001, comprendront un certain nombre de MRC urbaines).
- 25,3 millions de dollars serviront à faire passer le nombre des agents de développement rural de 104 à 136 (les postes d'agent de développement rural avaient été créés en 1997 dans les centres locaux de développement, dans le cadre de la Politique de soutien au développement local et régional du Québec).
- 15,5 millions de dollars sont réservés à des projets pilotes de développement rural dans des domaines tels que la santé, l'éducation, la culture, etc.
- 8,6 millions de dollars sont réservés au Fonds d'initiative pour l'avenir rural afin d'explorer des initiatives à fort potentiel de développement, comme la mise en valeur de nouvelles ressources énergétiques dans le Québec rural, le maintien et la viabilité des écoles rurales, une meilleure exploitation des ressources rurales existantes, la mise en marché d'une plus grande variété de produits alimentaires de spécialité et d'autres articles produits en milieu rural et l'intensification des échanges internationaux sur les questions rurales.
- 12 millions de dollars serviront à favoriser la création de produits ruraux de spécialité dans les domaines culturel et agroalimentaire et dans le domaine des produits forestiers non ligneux.
- 5,6 millions de dollars sont réservés au financement de Solidarité rurale du Québec à titre d'instance conseil en développement rural.

Sources :

Gouvernement du Québec, *Politique nationale de la ruralité : Des communautés rurales innovantes pour une occupation dynamique du territoire québécois*, 2001.

Gouvernement du Québec, *Politique nationale de la ruralité : Une force pour tout le Québec 2007-2014*, 2006.

Le Québec a été le premier, parmi l'ensemble des provinces, à comprendre l'importance de ses régions rurales. D'après plusieurs experts, la province a probablement les structures de gouvernance rurales-urbaines les plus perfectionnées de tout le pays. Elle a également pris des mesures très dynamiques pour étendre la présence des établissements d'enseignement supérieur dans les régions rurales. Enfin, le Québec est la seule province qui, à la connaissance du comité, a mis en place une vaste stratégie rurale (que nous examinons en détail dans l'encadré 1-1). Le comité croit que le Canada dans son ensemble a besoin d'une stratégie semblable.

Quelle est notre vision du Canada rural?

Si le comité croit fermement à l'importance du Canada rural et si l'étendue et les effets de la pauvreté et du déclin que connaissent nos régions rurales sont bien réels, comme en témoigne notre rapport intérimaire, quelle est notre vision du Canada rural? Ou, plus concrètement, quel aspect souhaitons-nous que le Canada rural ait dans une génération? La question est d'une importance cruciale. Les gens qui travaillent dans le Canada rural encouragent fortement les collectivités rurales à se poser cette question, comme nous l'a dit Alain Coutu, organisateur communautaire au Centre de santé et de services sociaux du nord de Lanaudière, au Québec :

On essaie d'amener les gens à rêver à ce pourrait devenir leur communauté dans 10, 15 ou 20 ans. C'est quelque chose qu'on oublie de faire souvent. Si on ne se donne pas une vision de développement, c'est difficile d'atteindre des objectifs. Ce qu'on permet aux gens dans ces exercices, c'est de réfléchir, d'imaginer leur communauté dans 15, 20 ou 30 ans et de regarder comment, avec l'ensemble des citoyens, on peut mobiliser des actions structurantes par rapport aux problèmes identifiés ou par rapport aux projets qu'ils initient. C'est très créatif comme processus.

– Témoignages, 18 mai 2007

Élaborer une vision d'une collectivité rurale particulière est bien sûr très différent et probablement moins difficile que d'en imaginer une pour l'ensemble du Canada rural. Cet effort est pourtant essentiel, comme le gouvernement fédéral l'a reconnu dans le passé. Vers la fin des années 1990, le gouvernement avait consulté des milliers de Canadiens sur leur vision du Canada rural et avait résumé les résultats des consultations dans les trois objectifs suivants :

- Des communautés dynamiques et une base de ressources durable contribuant à l'identité et à la prospérité nationales.
- Des citoyens et citoyennes pouvant prendre des décisions éclairées concernant leur avenir.
- Des Canadiens et des Canadiennes partageant les avantages d'une économie et d'une société mondiales basées sur la connaissance, et profitant pleinement des possibilités d'épanouissement personnel et de développement communautaire durable¹³.

Ce sont certes des objectifs louables, mais il leur manque un mécanisme de responsabilisation, dont l'absence est critique. Comment le gouvernement fédéral saura-t-il si ses politiques actuelles contribuent à la création de « communautés dynamiques » dont les citoyens prennent des « décisions éclairées concernant l'avenir » et partagent « les avantages d'une économie et d'une société mondiales basées sur la connaissance »? Autrement dit, comment saura-t-il que les populations rurales du Canada sont bien servies par leurs gouvernements?

Le comité croit qu'un mécanisme de responsabilisation est essentiel à toute vision à long terme du Canada rural. En fait, il devrait en faire partie intégrante. Le comité estime qu'à cette fin, le gouvernement fédéral devrait prendre des initiatives explicites et précises, y compris celles que nous examinons dans le présent rapport, afin de réduire la pauvreté rurale et de stabiliser, d'ici une génération, la proportion des Canadiens vivant en milieu rural. Ces initiatives devraient viser à éliminer l'écart entre le rural et l'urbain en matière de santé, d'éducation et de revenu individuel. Par conséquent,

RECOMMANDATION 1-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral adopte les *initiatives* explicites et précises examinées dans le présent rapport en vue de réduire la pauvreté rurale et d'inverser le déclin rural de sorte que, d'ici une génération, la population du Canada rural, aussi bien en chiffres absolus qu'en pourcentage de la population totale du Canada, ait cessé de diminuer ou commencé à augmenter, et qu'en fonction de différents indicateurs socioéconomiques, comme l'état de santé, le niveau d'instruction et le revenu individuel, le Canada rural ait rattrapé son retard par rapport au Canada urbain.

¹³ Partenariat rural canadien, *En réponse aux communautés rurales : Cadre d'action fédéral à l'intention du Canada rural*, http://www.rural.gc.ca/framework_f.phtml.

Il importe de souligner que cet objectif de stabilisation de la population rurale ne peut être réalisé que si le Canada rural devient plus attrayant pour les gens aux niveaux économique, social et environnemental. Pendant la plus grande partie de notre histoire récente, les facteurs économiques, sociaux et même environnementaux ont eu tendance, dans l'ensemble, à inciter les ruraux à aller s'établir en ville, surtout s'ils étaient pauvres. Pour les 30 prochaines années, nous devrions donc mettre en œuvre des politiques qui favorisent davantage le Canada rural et en augmentent les attraits. Les recommandations du présent rapport sont motivées par cet objectif primordial. Elles respectent en outre cinq principes directeurs qu'il ne faudrait pas perdre de vue, à notre avis, en élaborant des politiques destinées à surmonter les disparités rurales :

Cinq principes pour guider la politique rurale

1. Respect de la diversité rurale – Comme l'a dit M. Harry Cummings, professeur à l'École de design environnemental et de développement rural de l'Université de Guelph, la politique du gouvernement doit tenir compte du fait que la « vie rurale n'est pas une condition absolue, mais un continuum... La politique du Canada doit refléter l'existence de ce continuum. » (*Témoignages*, 31 octobre 2006) Par souci de simplicité, nous pourrions dire qu'il existe au moins deux sortes de régions rurales au Canada¹⁴ : celles qui sont relativement proches de centres urbains et celles qui en sont éloignées. Les collectivités des premières sont le plus souvent menacées de perdre leur identité, et celles des secondes sont le plus souvent menacées d'extinction. Statistique Canada signale que, dans les régions rurales proches des centres urbains, plus de 30 % de la population active fait la navette avec le centre urbain pour aller travailler parce que les petites collectivités qui les composent sont facilement accessibles par autoroute. Statistique Canada note également que « la croissance de la population [dans les régions rurales proches de centres urbains] entre 2001 et 2006 (+4,7 %) était proche de la moyenne nationale (+5,4 %) ¹⁵ ». Par contre, dans les régions rurales éloignées des centres urbains, la population a diminué de 0,1 % dans

¹⁴ En réalité, le « Canada rural » comporte de nombreuses nuances, qui se manifestent toutes le long d'un continuum allant des collectivités proches des grands centres urbains aux collectivités isolées, qui peuvent n'être accessibles que par avion, par bateau ou par route d'hiver, comme dans le Grand Nord. Pour M. Cummings, nous devrions en fait distinguer trois sortes de régions rurales : les régions proches des zones métropolitaines, les régions voisines de zones non métropolitaines et les régions rurales nordiques. Un autre témoin qui a comparu devant le Comité, M. Mark Partridge, estime lui aussi que le Canada rural se répartit entre trois catégories, dont la catégorie des régions rurales proches des zones métropolitaines. Toutefois, les deux autres catégories sont différentes : les régions « riches en agréments », qui ont un important potentiel touristique parce qu'elles sont proches d'océans, de lacs et de montagnes, et les régions rurales isolées, qui comprennent surtout des collectivités dépendant essentiellement de ressources naturelles. Par souci de simplicité, le Comité n'a retenu que deux catégories, les régions proches de zones métropolitaines et les régions voisines de zones non métropolitaines, qui comprennent aussi les régions nordiques.

¹⁵ Statistique Canada, *Portrait de la population canadienne en 2006 : Dynamique de la population infraprovinciale*, <http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/popdwell/Subprov7.cfm>.

la même période, alors que ces régions étaient déjà en décroissance durant la période intercensitaire précédente. D'après Statistique Canada, « l'absence de croissance de ces régions s'explique souvent par le départ des jeunes adultes vers des régions métropolitaines dans le but d'y poursuivre des études ou d'y trouver un emploi ».

- 2. Aider ceux qui s'aident eux-mêmes** – Les ordres supérieurs de gouvernement doivent utiliser judicieusement leurs ressources financières limitées en concentrant leurs efforts sur les collectivités qui ont fait preuve de leur détermination à s'aider elles-mêmes grâce à une vision stratégique à long terme, à du leadership et à un vaste soutien communautaire et qui ont de bonnes chances d'atteindre leurs objectifs. L'approche que nous envisageons est semblable à celle qui guide les programmes de microcrédit (que nous examinons au chapitre 13), c'est-à-dire offrir de l'aide à ceux qui ont de l'initiative, des idées prometteuses et de la persévérance. Dans certains cas, comme celui de Thunder Bay, en Ontario, cette approche peut dicter d'aider des collectivités à réduire leur population¹⁶.

- 3. Des politiques adaptées** – Le comité estime que les politiques doivent être adaptées au lieu où elles doivent être appliquées, ce qui signifie en même temps qu'aucune politique ne peut convenir partout et qu'on reconnaît la grande diversité du Canada rural. Cette approche met en évidence l'idée que la population locale doit trouver les solutions qui tirent parti des actifs locaux et de l'enthousiasme local. Comme nous l'avons signalé dans notre rapport intérimaire, le rôle des ordres supérieurs de gouvernement doit consister à faciliter et non à dicter la politique *dans ce contexte*.

- 4. 4. Le Canada rural ne tient pas nécessairement à s'urbaniser** – Nous devons nous garder d'adopter un mode de pensée ou des politiques tenant pour acquis, explicitement ou implicitement, consciemment ou inconsciemment, que les problèmes du Canada rural peuvent être résolus en accélérant l'absorption des collectivités rurales dans les agglomérations urbaines et, partant, la disparition des premières. Les régions rurales et urbaines du Canada doivent être mieux intégrées, mais pas au prix d'une domination totale des régions urbaines. Comme l'a signalé Chris White, président de la Rural Ontario Municipal Association : « Il y a de nombreuses régions, juste à l'extérieur de la ceinture verte, dans le fer à cheval autour de l'agglomération urbaine de Toronto, qui ont surtout un problème de croissance et d'infrastructure à tel point qu'on voudrait peut-être y mettre un frein... Il s'agit de préserver le mode de vie rural dans un contexte urbain. » (*Témoignages*, 27 mars 2007)

¹⁶ Thunder Bay ne peut en aucune façon être considérée comme une collectivité rurale, mais elle a toujours été classée dans la catégorie « régionale » et a donc profité de programmes de développement économique régional souvent assortis d'une composante rurale. Quoi qu'il en soit, Thunder Bay souffre de beaucoup des problèmes des collectivités rurales, y compris le déclin de la population, les difficultés économiques dues à la fermeture d'usines du secteur forestier et des taux élevés de criminalité.

5. **Il n'y a pas de solution magique** – Pour que le Canada rural, et surtout les régions qui dépendent des ressources naturelles, puisse se sortir du cercle vicieux de déclin qui a caractérisé la plus grande partie de son histoire récente, les décideurs doivent renoncer à chercher des « solutions magiques ». L'intensification du développement économique peut aider, mais le passé nous a prouvé d'une façon concluante qu'une meilleure situation économique ne se traduit pas nécessairement par une répartition plus équitable de la richesse. Des programmes sociaux plus généreux seraient utiles, mais ils pourraient bien, tout seuls, ne pas être viables. Davantage d'immigration peut contribuer, mais les immigrants ne s'empressent pas de s'établir à des endroits où les routes sont défoncées, où l'eau peut être dangereuse et où les services médicaux sont difficiles à obtenir. Des bénévoles peuvent jouer un rôle de premier plan, mais les pressions qui s'exercent sur eux ne cessent de croître en raison du vieillissement et du déclin de la population rurale. La politique ne peut pas être conçue dans l'isolement.

Conclusion

Nous ne demandons pas aux gouvernements de donner de l'argent aux agriculteurs et aux citoyens des milieux ruraux. Nous faisons sans cesse pression en faveur de solutions durables aux problèmes de la population rurale et à la crise agricole. Au sein même des communautés rurales, on peut constater une volonté et un leadership en faveur d'une amélioration du niveau de vie. Nous demandons donc aux gouvernements de collaborer avec nos collectivités pour les aider à se donner les outils nécessaires à la réussite, mais les solutions doivent être conçues à l'échelon local.

– David Marit, président, Saskatchewan Association of Rural Municipalities,
Témoignages, 27 février 2007

Dans un rapport marquant publié en 1989 sur les tendances démographiques au Québec, l'auteure Madeleine Blanchet se demandait : « Veut-on favoriser la croissance d'un Singapour ou d'un Hong-Kong montréalais et faire comme si le reste de cet immense pays n'existait pas¹⁷? » Pour ceux qui pourraient hésiter à répondre à la question, M^{me} Blanchet ajoutait ce tableau plus détaillé et plus terre à terre de ce que l'avenir pourrait nous réserver :

Sur l'île de Montréal, on se spécialisera dans les services sociaux, sanitaires, éducatifs, financiers, commerciaux, etc. La grande banlieue drainera de plus en plus la population active intéressée au secteur manufacturier. Les Laurentides et l'Estrie deviendront le parc d'amusement du grand Montréal. Du côté de Québec, on se spécialisera dans les services gouvernementaux (si on ne les déménage pas

¹⁷ Blanchet (1989), p. 117.

tous à Montréal) et dans le tourisme international. Le reste du territoire ne servira plus qu'à nous bercer de l'illusion que nous habitons un grand pays. Un territoire grand comme trois fois la France mais une zone habitée qui correspond à peine à celle de la Belgique¹⁸.

Dans beaucoup des régions du Canada, notre élite politique et intellectuelle ne semble pas avoir à nous offrir bien plus que ce genre de vision matérialiste d'un pays dont les gens se regroupent dans des avant-postes urbains de plus en plus denses, au milieu d'un paysage déserté par sa population. Pour éviter d'en arriver là, les gouvernements doivent concevoir des initiatives explicites et précises visant à réduire la pauvreté rurale et à inverser le déclin des régions rurales tout en respectant les cinq principes énoncés ci dessus ainsi que les recommandations formulées dans le présent rapport. Les gouvernements doivent cependant commencer par répondre à la question très simple posée par Denise Dowswell au cours d'une audience tenue par le comité à Prince George, en Colombie-Britannique : « Le Canada veut-il de nous? »

¹⁸ *Ibid.*, p. 115.

CHAPITRE 2 : LES POLITIQUES RURALES PASSÉES, PRÉSENTES ET FUTURES

Les ruraux réclament leur droit à la prospérité, car encore en 2007, pour certains, qui sont encore trop nombreux, le monde rural est condamné à disparaître et pense que nos gouvernements devraient se préparer à ses funérailles plutôt que d'investir dans ces communautés. Selon cette croyance, tout effort de développement dans les régions rurales serait un fardeau pour les collectivités. Cette culture de défaitisme se nourrit de la panne d'idées et du manque d'imagination. Or, se réapproprier notre avenir et notre destin progressif ne peuvent se faire sans renouveler notre regard sur les choses ou de les imaginer autrement. Pourtant, ces crises bien réelles et profondes révèlent ces limites, sinon la faillite d'un modèle de développement conçu et géré de façon centralisée, loin de la réalité des communautés rurales. C'est la crise d'un modèle et d'une forme de gouvernance qu'il faut réformer sans quoi les communautés rurales deviendront une proie facile face à la concurrence mondiale.

– Jacques Proulx, président, Solidarité rurale du Québec,
Témoignages, 15 mai 2007

Si, comme le comité le croit, le Canada a besoin d'initiatives explicites et précises englobant la politique économique, la politique sociale, l'environnement et la gouvernance, alors, comme l'ont suggéré un certain nombre de nos témoins, il a également besoin d'un organe de coordination, d'un champion fédéral pour lui permettre d'aller de l'avant.

L'idée de créer une nouvelle entité bureaucratique suscite cependant des problèmes administratifs et de compétence. Une lecture même sommaire des politiques rurales et régionales antérieures du gouvernement fédéral suffit pour s'en persuader. Sur le plan des compétences, on ne peut pas perdre de vue que certains des aspects les plus pressants de la politique rurale – santé, éducation, bien-être social, transports, environnement, financement municipal – relèvent surtout des pouvoirs provinciaux et municipaux. Sur le plan administratif, toute nouvelle entité devra s'accommoder du fait que toute une série de ministères et d'organismes fédéraux s'occupent *déjà* de questions rurales. La liste qui suit n'est pas exhaustive :

- **Ressources naturelles Canada** : Dans le cadre de ses politiques relatives aux ressources, le ministère assume indirectement des responsabilités à l'égard de centaines de petites collectivités dont l'économie est fondée sur les mines, les forêts et l'énergie.

- **Pêches et Océans Canada** : Dans le cadre de ses politiques sur les pêches, le ministère assume des responsabilités à l'égard de centaines de collectivités côtières, d'un bout à l'autre du pays, ainsi que de collectivités vivant de la pêche en eaux intérieures.
- **Affaires indiennes et du Nord Canada** : Le ministère est responsable des questions autochtones et doit en outre s'occuper des obligations constitutionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral dans le Nord. Cela comprend le règlement des revendications territoriales et la mise en œuvre des ententes conclues, la négociation des accords d'autonomie gouvernementale, l'encouragement de l'évolution politique, l'exécution d'une série de programmes de développement économique dans le cadre d'investissements stratégiques dans le développement économique du Nord¹⁹, la gestion des ressources naturelles, la protection de l'environnement et la promotion du leadership en développement durable aussi bien dans le pays que parmi les pays circumpolaires.
- **Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA)** : L'Agence administre les politiques de développement économique régional du gouvernement fédéral dans la région largement rurale de l'Atlantique.
- **Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec** : L'Agence s'occupe d'un grand nombre de politiques de développement économique à orientation rurale au Québec.
- **FedNor** : L'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario administre un grand nombre de politiques de développement économique dans le nord de l'Ontario et dans les autres régions rurales de la province.
- **Diversification de l'économie de l'Ouest Canada** : Le ministère est chargé de l'aide au développement économique régional et essentiellement rural dans les provinces de l'Ouest.

Le gouvernement fédéral s'efforce de coordonner dans une certaine mesure l'activité de ces organismes et d'autres dans le cadre d'une « stratégie rurale » qu'on appelle le Partenariat rural canadien. Le Partenariat relève du Secrétariat rural, petit groupe faisant partie d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, qui a la responsabilité de trois grands objectifs stratégiques : assurer la direction et la coordination des activités du Partenariat rural canadien, faciliter l'établissement de partenariats sur les enjeux et les priorités du monde rural et favoriser le dialogue entre les intervenants du secteur rural et le

¹⁹ Les investissements stratégiques dans le développement économique du Nord se fondaient sur l'engagement pris dans le budget 2004 d'élaborer une « Stratégie de développement économique axée sur le Nord ». Le budget 2004 prévoyait 90 millions de dollars sur cinq ans pour financer cette stratégie.

CHAPITRE 2 : LES POLITIQUES RURALES PASSÉES, PRÉSENTES ET FUTURES

gouvernement fédéral. Pour atteindre ces objectifs, le Secrétariat rural recourt à différents moyens, notamment :

- **Dialogue rural** : En sondant l'opinion de la population rurale, le Secrétariat rural aide le gouvernement fédéral à mieux comprendre les enjeux locaux et régionaux et à s'y adapter.
- **Diffusion de l'information** : Le Secrétariat rural s'efforce de mieux faire connaître les programmes et les services fédéraux destinés aux ruraux et fournit sur Internet un point d'accès à l'information qui intéresse les ruraux dans le cadre du Service canadien de l'information rurale.
- **Optique rurale** : Pour s'assurer que les préoccupations rurales sont prises en compte lors de l'élaboration des politiques, le Secrétariat rural examine et évalue tous les projets de politique.
- **Recherche et analyse** : Le Secrétariat rural finance des recherches sur les enjeux économiques et sociaux propres au Canada rural.
- **Groupe de travail interministériel** : Le Secrétariat rural coordonne les dossiers ruraux dans le cadre d'une démarche axée sur les partenariats, qui s'appuie sur un groupe de travail interministériel au sein de l'administration fédérale et sur des **équipes rurales** dans les provinces et territoires.

Trois facteurs limitent cependant l'efficacité des efforts déployés par le Secrétariat rural pour s'acquitter de son mandat. Tout d'abord, l'influence du Secrétariat sur le processus d'élaboration des politiques au niveau fédéral n'est probablement pas aussi importante qu'elle le devrait. Dans le régime actuel, le Secrétariat applique l'« optique rurale » pour contrôler tous les projets de politique pertinents destinés au Cabinet. Toutefois, c'est le ministre de l'Agriculture qui a le dernier mot quand il faut décider si l'analyse du Secrétariat rural figurera ou non dans la version finale du mémoire au Cabinet. Autrement dit, le ministre peut décider de faire abstraction des observations du Secrétariat rural, empêchant ainsi le Cabinet de prendre connaissance des considérations rurales liées à la politique en cause.

De plus, le groupe de travail interministériel est maintenant moins actif : au départ, il pouvait tenir des réunions toutes les six semaines, mais il ne se réunit maintenant que de façon ponctuelle. Par ailleurs, il est possible que ces réunions soient actuellement moins nécessaires parce que les ministères sont plus sensibilisés à la nécessité d'examiner les politiques dans une perspective rurale. Cela peut découler en partie du fait que le

Secrétariat rural essaie à présent d'influencer le processus politique d'une façon moins directe en agissant par l'entremise de ce qu'on appelle le Réseau de développement rural, comité où siègent des représentants de tous les ministères, qui fait de la recherche, participe à la rédaction de documents stratégiques et invite des conférenciers et qui est ouvert à des bureaucrates de différents niveaux, et pas seulement à des sous-ministres adjoints (comme c'est le cas du groupe de travail interministériel). Donna Mitchell, du Secrétariat rural, a expliqué de quelle façon le Secrétariat influe sur le processus d'élaboration des politiques en utilisant l'exemple du programme d'infrastructure du gouvernement fédéral qui, au fil des ans, a accordé de plus en plus d'importance à l'élément rural :

Nous avons pu travailler avec les personnes qui conçoivent les programmes d'infrastructure et écrivent des mémoires au Cabinet pour que les politiciens puissent prendre leurs décisions en fonction des intérêts ruraux. Ils peuvent donc mieux comprendre la situation du Canada rural, avec ses obstacles et ses opportunités. Ces informations ont été utilisées à bon escient. À d'autres moments, lorsqu'un ministère propose quelque chose au Cabinet, le système gouvernemental fait en sorte qu'ils doivent partager ces renseignements entre les ministères, pour que personne ne soit laissé de côté et qu'on fasse quelque chose qu'on n'aurait peut-être pas fait autrement. Ainsi, les décisions politiques du Cabinet n'auraient pas bénéficié de tous les conseils. Parfois, il s'agit du premier avis que nous obtenons. De plus en plus, grâce à notre réseau de chercheurs et de planificateurs de politiques, nous pouvons leur fournir des informations, des connaissances et des pratiques qui leur permettront, lorsqu'on leur demandera de prendre part aux politiques de leur ministère, de le faire en pleine connaissance de la situation du Canada rural. Nous faisons du progrès et évoluons avec le temps. Nous avons de meilleurs outils, mais avons-nous atteint notre plein potentiel? Pas encore.

– *Témoignages*, 17 octobre 2006

Il est certes avantageux qu'on se soucie des préoccupations rurales aux tout premiers stades du processus d'élaboration des politiques, mais le comité croit fermement qu'il est aussi important que ces préoccupations soient prises en considération aux derniers stades du processus, à l'étape du mémoire au Cabinet, ce qui ne se fait peut-être pas aussi sérieusement qu'il l'aurait fallu.

Un autre facteur limite l'influence du Secrétariat sur le processus fédéral d'élaboration des politiques, à savoir, l'incertitude de son financement futur. Dès le départ, le Secrétariat général (par l'entremise du Partenariat rural canadien) a dû

continuellement se battre pour obtenir plus de fonds²⁰. À l'origine, le Partenariat rural canadien a reçu des millions de dollars pour les quatre exercices allant de 1988 à 2002. Entre 2003 et le 31 mars 2008, un montant supplémentaire de 55 millions de dollars lui a été attribué pour cinq ans. Ce n'est qu'un mois avant l'expiration de son budget que le Secrétariat a appris, vers la fin février 2008, que le financement du Partenariat rural canadien était prolongé d'une autre année, par décret du conseil, jusqu'à la fin de l'exercice 2008-2009²¹. Toutefois, le budget principal des dépenses de 2008-2009 montre qu'à défaut de crédits complémentaires dans des budgets supplémentaires ultérieurs, le financement du Secrétariat rural et du Secrétariat aux coopératives tombera à 15,6 millions de dollars, par rapport aux 27 millions prévus dans le budget principal des dépenses de 2007-2008²². Même s'il est possible que le Secrétariat rural obtienne plus de crédits à long terme dans le cadre de la nouvelle politique agricole du gouvernement fédéral ou d'un autre mécanisme, l'incertitude qui règne rend pour le moins difficile la planification à long terme dont le Canada rural a tant besoin.

Enfin, il est probable que l'action du Secrétariat rural est entravée par le simple fait qu'il est logé à Agriculture et Agroalimentaire Canada. Cette situation a deux conséquences importantes. Premièrement, malgré tous ses efforts, le Secrétariat n'a pas beaucoup de prestige à Ottawa et parmi les populations rurales. Peu des témoins qui ont comparu devant le comité l'ont mentionné dans leur exposé, alors qu'il aurait dû figurer au premier rang des soucis de tout rural souhaitant obtenir une plus grande aide du gouvernement fédéral. Deuxièmement, son lien avec le ministère perpétue l'impression fautive mais très répandue que le Canada *rural* est assimilable au Canada *agricole* et, partant, qu'il est possible de remédier aux problèmes du Canada rural strictement dans le cadre de la politique agricole. Ce n'est évidemment pas le cas. À Terre-Neuve-et-Labrador, par exemple, le secteur agricole représente moins de 0,5 % du PIB²³. Il n'y a

²⁰ Sur le plan administratif, le Secrétariat rural **n'est pas inclus** dans le budget de services votés ou le financement permanent d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

²¹ Gouvernement du Canada, décret du conseil no 2008-0396, 28 février 2008.

²² Il est probable que d'autres crédits seront accordés au Secrétariat dans le cadre de budgets supplémentaires. Il y a également lieu de noter qu'au moment de la rédaction du présent document, les données finales de financement de 2007-2008 n'étaient pas encore disponibles.

²³ Ce chiffre est basé sur des données tirées du tableau CANSIM 379-0025 de Statistique Canada, qui présente le produit intérieur brut par industrie et par province. Le rendement économique agricole est défini par la somme de la production agricole et animale et des activités de soutien de l'agriculture et des forêts.

cependant pas de doute qu'on ne peut ni exclure la province d'une définition quelconque de « rural » ni s'attendre à ce que la politique agricole suffise pour répondre à la plupart de ses besoins ruraux. Il en est de même des trois territoires du Nord et d'une grande partie des régions septentrionales et côtières des provinces. De plus, il importe de noter qu'une proportion croissante de l'activité agricole se situe dans les limites de l'urbain, selon la définition de Statistique Canada²⁴. Cela ne revient pas à dire que l'agriculture ne joue pas un rôle important dans le Canada rural. Loin de là. Dans les provinces des Prairies et dans l'Île-du-Prince-Édouard par exemple, l'agriculture est évidemment vitale pour l'économie rurale. Nous voulons simplement rappeler que le Canada rural est diversifié et, comme le comité l'a souligné dans son rapport intérimaire, que son économie se fonde sur les forêts, les mines, la pêche et, de plus en plus, sur le secteur manufacturier et le secteur des services.

Beaucoup des témoins qui ont comparu devant le comité se sont montrés inflexibles quant à la nécessité de cesser d'associer « agricole » et « rural ». Jacques Proulx, ancien agriculteur militant qui est actuellement président de Solidarité rurale du Québec, a dit que le comité devrait inscrire parmi ses premières priorités des mesures destinées à distinguer les deux termes, à part toute autre recommandation précise :

Envoyer un signal clair aux ruraux de toutes les provinces, c'est reconnaître enfin une évidence que la ruralité n'est pas que de l'agriculture et qu'elle mérite une place entière dans les processus de décision gouvernementale [...] L'agriculture ne peut plus être la locomotive du développement rural. Cela ne se peut plus. C'est un autre monde. La mondialisation a beaucoup changé les choses. Si les décideurs changeaient ce paradigme, ce serait un pas extrêmement important qui aurait été fait. Ce n'est pas pour déprécier l'agriculture que je dis cela; c'est la mondialisation qui a donné ces résultats.

– *Témoignages*, 15 mai 2007

L'Organisation pour la coopération et le développement économiques a, pour sa part, créé l'expression « le nouveau paradigme rural » car, comme l'a noté Nicola Crosta, responsable du Programme de développement rural à l'OCDE :

²⁴ Statistique Canada a récemment signalé que plus de 15,5 % (35 467) des 229 373 exploitations agricoles comptées au recensement de l'agriculture de 2006 avaient leur siège dans l'une des 33 régions métropolitaines de recensement du Canada.

CHAPITRE 2 : LES POLITIQUES RURALES PASSÉES, PRÉSENTES ET FUTURES

Ce que nous observons, dans les pays membres de l'OCDE, c'est que cette idée justement pose un certain problème : l'idée que le développement rural est essentiellement synonyme de développements agricoles. Le débat tourne alors autour de l'idée de soutenir les grandes ou les petites entreprises d'exploitation agricole. C'est un débat qui n'a pas tendance à mener très loin les gens de la campagne.

– *Témoignages*, 14 février 2008

Comme l'a expliqué Roberto Villarreal, chef de division à l'OCDE : « À nos yeux, “rural” n'est pas synonyme d'“agricole”. Le terme englobe plutôt toute une série de questions intéressant le développement. » (*Témoignages*, 14 février 2008) Pour sa part, Mark Shucksmith, professeur à l'Université de Newcastle, avait une mise en garde : le fait d'apposer une nouvelle étiquette sur la politique rurale n'en fait pas nécessairement une nouvelle politique :

On a effectivement beaucoup parlé de ce changement au sein de l'Union européenne, et bon nombre de personnes affirment qu'il est en cours. Toutefois, en pratique, les intérêts agricoles sont encore ceux qui ont la plus grande influence sur le budget, et l'argent va en majeure partie aux agriculteurs. Les programmes de développement du territoire rural du type de ceux décrits par l'OCDE comme le paradigme de l'avenir reçoivent très peu de financement.

– *Témoignages*, 28 février 2008

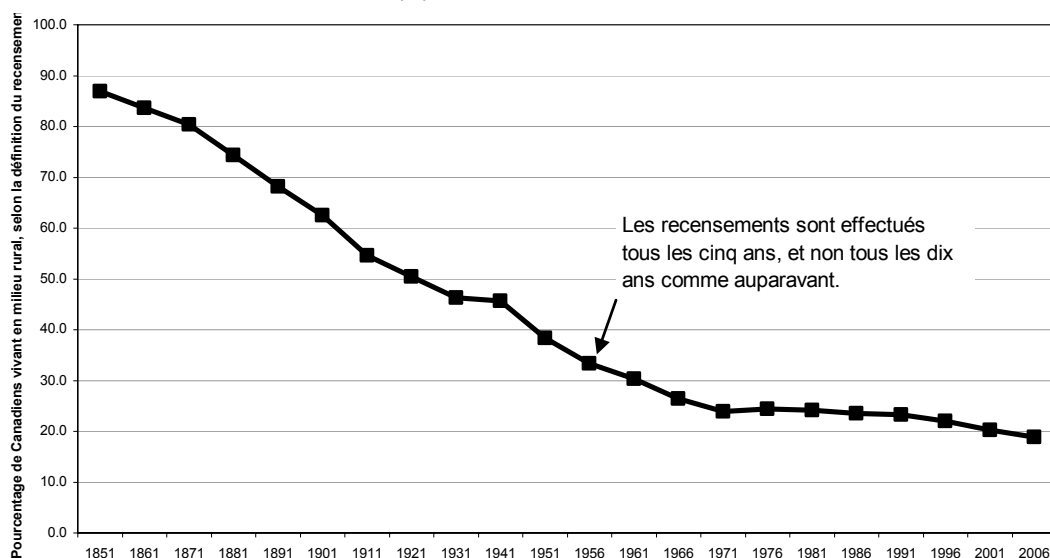
Bref, toute tentative de repenser la façon dont les questions rurales sont traitées au niveau fédéral doit tenir compte des facteurs suivants : a) les questions rurales sont déjà considérées par toute une série de ministères et d'organismes fédéraux; b) différentes contraintes ont réduit la capacité du Secrétariat rural d'influencer le processus d'élaboration des politiques; c) la politique agricole ne constitue pas le meilleur moyen de remédier aux problèmes ruraux. Un bref examen de l'historique de ce dossier fait ressortir les leçons à tirer des efforts déployés précédemment pour sensibiliser davantage les décideurs aux politiques rurales et régionales.

Leçons à tirer des échecs et des succès antérieurs

Dans une perspective démographique, le Canada rural est plus ou moins en crise depuis la Confédération. La figure 2-1 montre que, sauf dans la période de la Grande Crise entre 1931 et 1941 et un intermède dans les années 1970, la population du Canada rural a régulièrement baissé en proportion de la population totale du pays depuis le milieu

du XIX^e siècle. Même à l'époque prospère des années 1960, le Conseil canadien de l'aménagement rural (groupe de recherche rurale financé par le gouvernement fédéral qui a disparu depuis) estimait que « le mot "crise" n'est pas trop fort pour décrire la situation des Canadiens ruraux²⁵ ». En chiffres absolus, la population du Canada rural a atteint son sommet de 6,3 millions d'habitants en 1991. Au recensement de 2006, ce chiffre n'était plus que de 5,98 millions²⁶.

Figure 2-1
Population rurale, en pourcentage
de la population totale, 1851 à 2006



Source : Statistique Canada, Recensement de la population, 1851-2006, selon la définition de « rural » dans le recensement. Entre 1981 et 2001, la population dite « rurale », au sens du recensement, désignait les personnes vivant en dehors des centres de 1 000 habitants ET des régions ayant une densité démographique de 400 habitants par kilomètre carré. Avant 1981, la définition était légèrement différente, mais a toujours désigné les personnes vivant dans les collectivités de moins de 1 000 habitants.

Le gouvernement fédéral s'est rendu compte depuis longtemps des disparités économiques croissantes entre les régions rurales et urbaines. Dans les années 1950, au milieu d'une période de prospérité, il était devenu évident que le revenu et la richesse n'étaient pas uniformément répartis dans le pays. Jusqu'au début des années 1960, cependant, le gouvernement avait tendance à s'occuper du déclin relatif du Canada rural d'une manière ponctuelle, en mettant en place des programmes et des structures

²⁵ Conseil canadien de l'aménagement rural, *Rural Canada 1970: Prospects and Problems*, Ottawa, 1969, p. 1. Le pessimisme du Conseil se reflétait dans ses projections démographiques : dans ce même rapport de 1969, il estimait que la proportion du Canada rural tomberait à 19,7 % en 1981. En réalité, elle est montée légèrement pour atteindre 24 % pendant les années 1970 et n'est retombée à 19,7 % qu'en 2001, une vingtaine d'années plus tard.

²⁶ Pour les données les plus récentes, voir Statistique Canada, *Portrait de la population canadienne en 2006*, tableau 8, <http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/popdwell/tables.cfm>.

institutionnelles, telles que l'Administration du rétablissement agricole des Prairies et l'Administration de l'assainissement des terrains marécageux des provinces maritimes, afin de remédier à des problèmes assez précis²⁷. La Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada (Commission Gordon) a permis d'attirer l'attention sur ces disparités régionales croissantes. Elle a cherché à y remédier en recommandant de renforcer l'infrastructure des transports et de favoriser l'investissement dans les provinces de l'Atlantique. Par-dessus tout, elle a recommandé au gouvernement fédéral de renoncer aux efforts ponctuels destinés à aider les régions les moins développées du Canada et d'adopter plutôt une stratégie globale mieux coordonnée. En 1961, Walter Gordon, qui avait dirigé les travaux de la Commission quelques années plus tôt, soutenait que le gouvernement fédéral devrait adopter une vaste stratégie visant à aider les régions défavorisées partout dans le pays, et pas seulement dans les provinces de l'Atlantique.

Dans les 45 années qui ont suivi, le gouvernement fédéral a adopté un certain nombre de politiques ostensiblement destinées à remédier à ces disparités, qui n'ont toutes eu, au mieux, que des résultats mitigés. Beaucoup des régions rurales du Canada sont encore aux prises avec la pauvreté et les disparités économiques régionales persistent. Dans le reste de ce chapitre, nous essayons de tirer de l'historique du dossier quelques leçons importantes susceptibles de nous renseigner sur le contenu possible de la prochaine génération de structures organisationnelles et de politiques rurales.

De l'ARDA aux organismes de développement régional

Au gouvernement fédéral, la première tentative sérieuse de lutte contre les disparités régionales a pris la forme d'une série de politiques introduites dans les années 1960 en vertu de la Loi sur la remise en valeur et l'aménagement des terres agricoles (ARDA), puis de la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA II). Dans un article publié en 1985²⁸, M. Anthony Fuller, professeur à l'École de design environnemental et de développement rural de l'Université de Guelph, qui a été l'un des premiers témoins à comparaître devant le comité, avait soutenu, avec le coauteur M.B. Lapping, que, même si ces deux lois ont donné lieu à des programmes novateurs visant à

²⁷ Gordon F. Osbaldeston, *Organizing to Govern*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1992, p. 51.

²⁸ M.B. Lapping et A.M. Fuller, « Rural Development Policy in Canada: An Interpretation », dans *Community Development Journal*, Oxford University Press, volume 20, n° 2 (avril), p. 114-119.

combattre la pauvreté et les disparités rurales, au moyen notamment des agents de développement rural et de la tenue de vastes consultations publiques, ces innovations n'ont pas longtemps résisté face au modèle urbanisé du développement industriel.

Depuis l'ARDA et cette évolution, la plupart des efforts fédéraux de lutte contre les déséquilibres économiques ont eu pour but de remédier aux disparités *régionales* surtout dans une perspective de développement économique. Malheureusement, le sens du mot « région » n'a jamais été parfaitement clair ou cohérent. Il a parfois servi à décrire des groupes de provinces, comme la région de l'Atlantique ou celle de l'Ouest. À d'autres moments, il s'agissait de territoires à *l'intérieur* de certaines provinces, comme la Gaspésie au Québec, le nord de l'Ontario, le nord des Prairies, le nord-ouest du Nouveau-Brunswick ou le Cap-Breton. (L'utilisation du mot « région » pour désigner des territoires provinciaux a occasionné des controverses politiques parce que ces territoires devenaient ainsi admissibles au financement « régional » auquel d'autres endroits n'avaient pas accès.)

Il importe de reconnaître, dans le cadre de cette étude du Canada rural, que le mot « région » n'a pas toujours été lié à la notion de « rural », que ce soit dans le sens courant de ce terme ou d'après la définition officielle que lui donne Statistique Canada. Ainsi, la ville de Sudbury est loin d'être « rurale » dans un sens ou dans l'autre, mais elle fait partie de la « région » du nord de l'Ontario et a toujours bénéficié, à ce titre, des programmes et des politiques de développement économique régional. La définition de « région » est devenue encore plus vague avec l'adoption de nouvelles théories du développement économique régional. Ainsi, sous l'égide du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), le développement économique régional désignait au départ l'aide ciblant les parties *urbaines* d'une région donnée. Influencés par ce qu'on appelait alors la théorie des « pôles de croissance », les responsables du ministère croyaient que la meilleure façon d'engendrer une vaste croissance économique dans *l'ensemble* d'une région consistait à concentrer les subventions, les stimulants et les dépenses d'infrastructure dans quelques grands centres urbains ou semi-urbains. D'après Donald Savoie, un des experts qui connaît le mieux l'histoire de la politique canadienne

de développement régional, cette approche a fini par tomber en défaveur parce que les collectivités et les politiciens des secteurs non urbains la trouvaient injuste²⁹.

Malgré le fait que la définition du mot « région » a varié et a prêté à controverse, l'objectif sous-jacent de la politique de développement économique régional est toujours resté le même. Cet objectif se fonde surtout sur la conviction qu'une fédération politique forte et durable doit réaliser un certain degré d'égalité économique entre les différentes parties du pays, conviction qui a fini par être inscrite au paragraphe 36(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Sous le titre « Péréquation et inégalités régionales », cette disposition impose au gouvernement fédéral de :

- promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

Ce souci d'assurer une certaine égalité, non seulement par principe, mais surtout pour garantir la stabilité de la fédération, met en évidence une autre constante : les politiques adoptées ont toujours visé, d'une part, à reconnaître la compétence provinciale dans les régions et, de l'autre, à favoriser l'adoption de normes nationales mettant l'accent sur la visibilité et la responsabilité du gouvernement fédéral.

Ces tensions fédérales-provinciales se sont manifestées dans les différentes orientations de la politique de développement régional. Ainsi, entre 1968 et 1972, le MEER était essentiellement un organisme centralisé administré à Ottawa qui attribuait des fonds avec une intervention minimale des provinces. Par contre, entre 1973 et 1982, le ministère était beaucoup plus décentralisé, et les provinces étaient en général en mesure de se prononcer sur les projets à financer. Entre 1982 et 1986, le nouveau ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) avait une position intermédiaire entre ces deux extrêmes, tout comme l'approche axée sur les organismes de développement régional adoptée en 1987.

²⁹ Voir, par exemple, Donald J. Savoie, *Visiting Grandchildren: Economic Development in the Maritimes*, University of Toronto Press, Toronto, 2006, et *Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions*, University of Toronto Press, Toronto, 1992.

L'historique du dossier montre en outre que les initiatives tendant à apaiser les tensions fédérales-provinciales grâce à une décentralisation des services fédéraux à l'extérieur de la région de la capitale nationale pouvaient avantager tant les collectivités d'accueil que l'ensemble de l'administration fédérale. Il est cependant clair que de telles initiatives doivent être conçues et gérées avec soin car, comme l'a noté M. Savoie, elles tendent à créer du ressentiment parmi les fonctionnaires obligés de faire un choix entre leur emploi et leur collectivité. Elles peuvent aussi susciter des inquiétudes dans la bureaucratie au sujet des changements d'allégeance et d'influence : un service ou un organisme fédéral décentralisé qui s'identifie trop étroitement aux préoccupations provinciales risque-t-il de perdre l'accès aux instances de haut niveau à Ottawa?

Les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour remédier aux disparités économiques régionales ont par ailleurs été fortement influencés par l'évolution des théories économiques en usage. Nous avons déjà mentionné les effets de la théorie des pôles de croissance. Il importe également de reconnaître que même les deux versions de l'ARDA, sans être axées sur l'industrialisation et l'investissement urbain en soi, se fondaient sur l'hypothèse que le regroupement agricole était important pour la viabilité à long terme du secteur agricole et que l'industrialisation constituait un important élément de tout avenir économique durable. Ces objectifs primordiaux se sont traduits par des politiques prévoyant le rachat des terres des agriculteurs qui partaient à la retraite et leur vente aux grandes exploitations agricoles (regroupement), le retrait des terres marginales de la production et l'établissement de pâturages collectifs. À d'autres occasions, le gouvernement fédéral a adopté des politiques visant encore plus explicitement à encourager et à accélérer la dépopulation des régions rurales. Nous pouvons citer en exemple l'accord fédéral-provincial de réinstallation conclu avec Terre-Neuve en 1965. Pendant ses 10 années de fonctionnement, le programme de réinstallation a aidé quelque 20 650 personnes à quitter des collectivités secondaires³⁰ pour s'établir dans des centres plus importants (appelés « zones spéciales ») afin de fournir la main-d'œuvre nécessaire à la révolution industrielle qui avait été promise à la province, mais qui n'a jamais été

³⁰ Terre-Neuve-et-Labrador, *Resettlement Program Statistics 1965-1975*, [s.l. : s.n., 1975], tableau récapitulatif, section 4.

pleinement réalisée³¹. Au total, 10,8 millions de dollars ont été dépensés, dans le cadre du programme de réinstallation, pour déplacer 148 collectivités³².

À part ces problèmes techniques, théoriques et administratifs, les différents programmes et politiques destinés à favoriser l'égalité économique ont souvent souffert du déséquilibre entre les besoins financiers et les capacités de financement : les besoins se situaient habituellement au niveau des administrations locales et des gouvernements provinciaux tandis que les capacités de financement étaient souvent concentrées au niveau fédéral.

Enfin, l'historique du dossier montre aussi que la politique fédérale de développement régional a souvent changé pour des motifs essentiellement politiques plutôt que théoriques ou économiques. Dans les années 1960, par exemple, le souci politique de renforcer l'unité nationale a entraîné la création du MEER et l'adoption de mesures destinées à assurer la visibilité du gouvernement fédéral dans les régions.

Bref, il est possible de tirer six grandes leçons des tentatives précédentes de remédier aux problèmes régionaux et ruraux :

- (1) Le gouvernement fédéral a toujours voulu utiliser la politique régionale pour appuyer un objectif plus vaste d'unité nationale et a donc essayé de faire en sorte que ses efforts rehaussent son profil politique.
- (2) Tout en favorisant l'objectif d'unité nationale, le gouvernement fédéral a dû respecter le champ de compétence provincial et les connaissances locales.
- (3) La décentralisation des fonctions bureaucratiques n'est pas toujours simple, mais elle peut, dans de bonnes conditions, aboutir à des résultats positifs tant pour les collectivités d'accueil que pour le gouvernement fédéral.
- (4) Les bureaucrates d'Ottawa peuvent se méfier de services ou d'organismes fédéraux décentralisés qui s'identifient trop étroitement aux préoccupations provinciales lors de la mise en œuvre des politiques rurales et régionales.

³¹ Les « zones spéciales » comprenaient des collectivités ayant un important « potentiel d'emploi » ainsi que des collectivités forestières et de pêche hauturière.

³² Terre-Neuve-et-Labrador, [s.l. : s.n., 1975]. On peut aussi trouver des détails sur la première phase du programme de réinstallation (1965-1970) dans Parzival Copes, *The Resettlement of Fishing Communities in Newfoundland*, Conseil canadien de l'aménagement rural, Ottawa, avril 1972, p. 104-105.

- (5) La politique fédérale de développement régional a souvent été influencée par des considérations essentiellement politiques, comme le renforcement de l'unité nationale ou la compression des dépenses fédérales.
- (6) Le développement économique régional s'est souvent fondé sur une sorte de théorie de relance par le haut faisant implicitement partie de l'approche des pôles de croissance et sur les nombreux appels contemporains à l'adoption de politiques favorisant les villes. D'après cette vision, ce qui est bon pour le Canada urbain l'est nécessairement pour le Canada rural, ce qui n'est malheureusement pas vrai.

Événements ruraux récents

Par suite des contraintes budgétaires du début et du milieu des années 1990, les nouvelles initiatives fédérales de développement régional et rural ont été suspendues et tous les organismes de développement régional, sauf l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (DECQ), ont subi d'importantes réductions de leur budget³³. Toutefois, le discours du Trône de 1996 a signalé un regain d'intérêt pour les questions rurales en soulignant l'attachement du gouvernement fédéral au « renouveau économique du Canada rural » et sa détermination à s'attaquer « aux problèmes des Canadiens qui y vivent » et à tenir compte « de leurs besoins particuliers [...] pour que tous les Canadiens bénéficient de la prospérité économique³⁴ ». Peu après, en 1997, le comité permanent des ressources naturelles de la Chambre des communes a publié un rapport intitulé *Tenir compte de la réalité rurale*, qui recommandait notamment la création d'un ministère axial distinct des Affaires rurales³⁵. Dans les années qui ont suivi, le gouvernement fédéral a annoncé un certain nombre d'initiatives inspirées de l'engagement pris dans le discours du Trône de 1996, dont le financement du Secrétariat général (créé en 1996), des projets de promotion de la santé rurale, un nouveau Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR) et différentes initiatives d'accès Internet à grande vitesse.

³³ Le budget de DECQ, qui portait alors le nom de Bureau fédéral de développement régional (Québec), a en fait doublé durant cette période, passant de 184,6 millions de dollars en 1993-1994 à 376,2 millions en 1995-1996.

³⁴ Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la trente-cinquième législature du Canada, http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=sft-ddt/1996_f.htm.

³⁵ Le Comité a plus particulièrement recommandé ce qui suit : « On devrait confier à un nouveau ministre des Affaires rurales la responsabilité de la coordination des activités des ministères fédéraux qui s'occupent de développement rural. Le ministre devrait être appuyé par un effectif adéquat englobant le Secrétariat rural qui relève actuellement d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. »

Toutefois, le programme rural semble avoir perdu de son importance depuis 2002. La décision du gouvernement fédéral de ne pas renouveler le financement de son initiative de promotion de la santé rurale a été l'un des premiers signes de ce déclin. Depuis 2004, le FIMR a connu des problèmes de plus en plus évidents, qui n'ont pas été réglés malgré les plaintes des collectivités rurales. Comme des témoins l'ont dit au comité à différentes occasions, le coût de la présentation d'une demande décourage de nombreuses petites collectivités rurales de participer au FIMR. En même temps, les projets d'accès Internet à grande vitesse n'ont pas vraiment abouti aux résultats promis, de grandes parties du Canada rural étant encore privées de cet accès. Enfin, le gouvernement fédéral n'a pas donné suite à la recommandation du rapport *Tenir compte de la réalité rurale* concernant la création d'un ministère des Affaires rurales.

Définir un mandat rural

De toute évidence, Canada rural a besoin d'une forte représentation à Ottawa. Mais quelle forme devrait-elle prendre? Si on se base sur les leçons du passé, le gouvernement devrait éviter les propositions préconisant une réorganisation massive destinée à regrouper dans un même ministère toutes les composantes de la politique rurale. Les complications bureaucratiques, la possibilité de conflits entre des cultures organisationnelles différentes, le coût de la restructuration et le risque de marginalisation des questions rurales annuleraient probablement tout avantage pouvant découler d'une approche plus centralisée. En même temps, il est tout aussi clair que la situation actuelle ne permet pas de répondre adéquatement aux besoins du Canada rural. Don Johnson, président du Forum rural de la Fédération canadienne des municipalités, a dit au comité que, malgré tous les efforts du Secrétariat rural,

[1] Il y a des choses qui se perdent en route, et je suis constamment aux prises avec le fait qu'il n'y a pas de ministère chargé clairement d'affecter les ressources et de prendre fait et cause pour les collectivités rurales au sein du cabinet. Il est facile pour des villes comme Toronto, Montréal, Calgary ou Vancouver de bénéficier d'articles de presse. Le maire de Calgary peut toujours prendre l'avion pour rencontrer le premier ministre, ce qu'il a déjà fait par le passé, mais que peut faire le conseiller municipal d'un petit village? Il n'y a pas au sein du gouvernement de responsable chargé précisément des questions rurales.

– *Témoignages*, 10 mai 2007

Tel qu'il est actuellement structuré, le Secrétariat rural n'a de toute évidence pas les moyens financiers et le prestige bureaucratique nécessaires pour défendre énergiquement les intérêts du Canada rural à Ottawa. Compte tenu de l'importance qu'il y a à dissiper, une fois pour toutes, le mythe que la politique rurale est assimilable à la politique agricole, le comité croit que le gouvernement fédéral devrait créer un nouveau ministère des Affaires rurales.

Il reste cependant à déterminer quelles responsabilités devraient être confiées à ce ministère. En se basant sur l'historique du dossier, le comité n'appuie pas l'idée d'une restructuration globale de la bureaucratie fédérale. Il préconise plutôt le maintien des organismes actuels de développement régional et la répartition des responsabilités rurales entre plusieurs ministères. Il croit que le ministère proposé des Affaires rurales devrait pour le moins disposer d'un financement suffisant pour étendre la gamme actuelle d'activités. Le comité est impressionné par ce que le Secrétariat rural a réalisé avec ses moyens financiers et institutionnels limités. Le Secrétariat a réussi, par exemple, à contribuer au financement de recherches utiles, y compris le *Bulletin d'analyse : régions rurales et petites villes du Canada* de Statistique Canada; il a établi et tenu à jour la base de données d'information rurale, qui contient des renseignements statistiques utiles sur les collectivités rurales; il a financé des programmes « modèles », notamment en éducation, en immigration et en santé, dont nous examinons certains plus loin; il a également contribué à l'organisation de conférences, de tables rondes et de groupes de discussion avec les citoyens et les chercheurs ruraux afin d'assurer une meilleure compréhension des questions et des préoccupations rurales. Le comité formule, plus loin dans le présent rapport, des recommandations qui, si elles sont adoptées, ajouteraient d'autres responsabilités, surtout liées à la recherche, au mandat du ministère proposé des Affaires rurales³⁶.

³⁶ Ces recommandations mentionnent « le ministère proposé des Affaires rurales » plutôt que « le ministère proposé des Affaires rurales ou le Secrétariat rural, ou les deux » tant par souci d'allègement (libellé plus court) que dans l'espoir que le gouvernement fédéral donne suite à sa recommandation de créer un tel ministère. Il ne faut *pas* croire que ce choix signifie que la validité ou l'utilité des recommandations dépend de la création d'un ministère des Affaires rurales. Elles pourraient toutes être mises en œuvre, du moins en principe, par un Secrétariat rural plus puissant, doté des fonds à long terme nécessaires et de pouvoirs élargis axés sur une optique rurale.

Enfin, le comité croit que les ministres ne devraient pas être autorisés à omettre, dans leurs mémoires au Cabinet, l'analyse axée sur l'optique rurale du Secrétariat. Tous les mémoires au Cabinet devraient comprendre aussi bien l'analyse du Secrétariat rural, qui devrait à notre avis porter le nom d'« optique d'équité rurale », que la réaction du ministère en cause à cette analyse. Cette couche supplémentaire de responsabilité permettrait de faire connaître les préoccupations rurales aux plus hauts niveaux de décision, en attendant la création du ministère proposé des Affaires rurales. Compte tenu de ces considérations,

RECOMMANDATION 2-1 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de créer un nouveau ministère des Affaires rurales qui assumerait et développerait les responsabilités actuellement confiées au Secrétariat rural. En attendant, le comité recommande que tous les mémoires au Cabinet comprennent l'analyse faite par le Secrétariat rural des effets probables des politiques et des programmes sur le Canada rural ainsi que la réaction du ministère compétent à cette analyse.

Le comité estime qu'il importe de régler un autre problème organisationnel causé par la situation assez étrange de FedNor. FedNor est le seul groupe de développement régional qui n'ait ni la qualité de mandataire ni la responsabilité générale de s'occuper des questions rurales et régionales dans la totalité de son territoire (l'Ontario). Par conséquent, FedNor n'a pas actuellement de politiques ciblant explicitement le sud-ouest de l'Ontario, région qui a clairement des préoccupations tant régionales que rurales, comme le comité l'a appris au cours de ses déplacements.

En même temps, FedNor fait du bon travail. Elle a, par exemple, joué un rôle de premier plan dans le démarrage du programme de formation médicale de l'Université Laurentienne, programme qui devrait aider l'ensemble du Canada rural. De plus, les témoins qui ont comparu devant le comité n'ont pas tari d'éloges à son sujet. Ainsi, Bob Young, maire de Powassan (3 309 habitants en 2006, en hausse de 1,8 % par rapport à 2001), nous a parlé des bonnes relations de sa municipalité avec FedNor :

FedNor [...] a été un fantastique partenaire pour nous, non seulement pour le stage de l'agent de développement économique, mais aussi pour la préparation de nos plans stratégiques et pour d'autres projets. FedNor a toujours été là pour nous et nous a appuyés chaque fois que nous en avons fait la demande. FedNor a toujours été très, très bien pour nous.

– *Témoignages*, 17 avril 2007

D'après Scott Merrifield, directeur des Politiques, de la planification et de la coordination à FedNor, celle-ci se distingue peu des organismes de développement régional, sauf en ce qui concerne son statut administratif :

Nous fonctionnons pratiquement de la même façon que les organismes régionaux, mais sur le plan structurel, nous n'avons pas notre propre loi pour nous régir, comme les autres agences. Elles ont le statut de ministères distincts, tandis que nous faisons partie d'Industrie Canada. Toutefois, sur le plan fonctionnel, nous sommes semblables et nous accomplissons le même genre de travail; nos approches sont similaires, mais nous respectons les particularités des régions.

– *Témoignages*, 31 mai 2007

Le comité ne voit pas pourquoi FedNor doit garder son statut de parent pauvre du développement régional quand l'économie de l'Ontario connaît des difficultés tant dans le nord (secteur forestier) que dans le sud (secteur manufacturier).

RECOMMANDATION 2-2 : Le comité recommande d'étendre le mandat de FedNor à l'ensemble de la province et de lui conférer la qualité de mandataire. De plus, le comité recommande de changer le nom de cet organisme pour refléter son nouveau mandat³⁷.

Une plus grande présence fédérale dans la Canada rural

Depuis une trentaine d'années, la présence du gouvernement fédéral a beaucoup diminué sinon disparu dans beaucoup de régions du Canada rural, ce qui oblige les ruraux à parcourir des distances de plus en plus importantes pour accéder aux services fédéraux dispensés dans les centres régionaux et urbains par Service Canada, par exemple. Dans de nombreuses collectivités, la présence fédérale se limite au bureau de poste ou aux facteurs ruraux. Comme l'a noté Harold Flaming, directeur général du Conseil rural de l'Ontario, « On semble retirer les points d'accès aux services. Plutôt que de forcer les gens à faire deux ou trois heures de route pour se rendre à ce point central, examinons ce que nous pourrions faire pour maintenir ce service gouvernemental donné dans cette vaste région. » (*Témoignages*, 29 mars 2007)

³⁷ Afin de simplifier la discussion, le comité adoptera la pratique (répandue) qui consiste à parler de FedNor comme s'il s'agissait en fait d'un organisme fédéral plutôt que d'une entité relevant d'Industrie Canada.

Certains autres pays dont les populations rurales sont très dispersées, comme l'Australie, ont pris des mesures pour remédier à ce problème en regroupant plusieurs services à un seul endroit pour créer des « guichets uniques » chargés d'offrir des services au public. Contrairement à l'Australie, cependant, le gouvernement fédéral canadien n'est responsable que de la prestation de certains des services ordinairement offerts dans le Canada rural. Beaucoup d'importants services sociaux, exemple, sont dispensés par les gouvernements provinciaux et les administrations locales.

Le comité croit que le gouvernement fédéral devrait envisager de collaborer avec les provinces et les municipalités pour offrir autant de services que possible dans le plus grand nombre possible de points de service régionaux et ruraux. Ainsi, les bureaux de poste ruraux pourraient offrir toute une gamme de services fédéraux, provinciaux-territoriaux et municipaux qui ne seraient pas autrement disponibles et, ce faisant, pourraient éviter d'être eux-mêmes fermés. Le comité est bien sûr conscient du fait que cette proposition implique d'importantes négociations et qu'elle serait probablement difficile à mettre en œuvre. Cette idée mérite cependant un examen plus poussé.

RECOMMANDATION 2-3 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de collaborer avec les provinces, les territoires et les municipalités en vue de trouver des moyens d'offrir une gamme de services existants et nouveaux dans des comptoirs ruraux existants, tels que les bureaux de postes ruraux.

Le gouvernement fédéral peut également avoir une plus grande présence dans le Canada rural et régional en réinstallant des éléments de la bureaucratie fédérale à l'extérieur de la région de la capitale nationale. Une telle initiative pourrait en outre favoriser la croissance économique dans les collectivités d'accueil. Mark Partridge, professeur d'économie et titulaire de la chaire Swank de politique rurale-urbaine à l'Université d'État de l'Ohio (et qui enseignait auparavant à l'Université de la Saskatchewan) a dit au comité qu'il ne voyait pas du tout pourquoi le gouvernement ne pourrait pas transférer davantage de ses services dans des régions rurales, tant que les collectivités de destination disposent des compétences nécessaires.

[L]es genres de services que vous décrivez pourraient être offerts à l'étranger, en Inde. Pourquoi ne pourraient-ils pas être confiés à de petites collectivités rurales, de façon à étaler la richesse? En ce sens, il existe de nombreux services gouvernementaux dont le siège pourrait se trouver dans une collectivité rurale. On

pourrait ainsi constituer une sorte de masse critique, bâtir des régions et créer des occasions, de manière à profiter d'effets de retombée et de multiplication valables pour la région entière.

– *Témoignages*, 26 octobre 2006

Pauline Raven, agrégée de recherche au Centre canadien de politiques alternatives, a avancé des arguments du même ordre au cours des audiences tenues par le comité à Annapolis Royal, en Nouvelle-Écosse (444 habitants en 2006, en baisse de 19,3 % par rapport à 2001) :

Les gouvernements peuvent faire beaucoup pour décentraliser les emplois. Nous possédons maintenant d'excellents systèmes de transfert des données. Il n'est plus nécessaire de garder les dossiers dans des classeurs; ils peuvent être conservés dans des fichiers plus conviviaux et transférables. Les frais de communication sont aujourd'hui beaucoup moins élevés. Je ne vois pas pourquoi il n'y aurait pas un plus grand nombre d'emplois fédéraux dans les régions rurales du Canada. Il n'est pas nécessaire que tous les postes soient situés à Toronto, à Ottawa, ou encore à Halifax, c'est-à-dire dans les grands centres. Bon nombre de ces emplois pourraient être transférés dans les régions rurales. Il y a des centres d'appels qui s'installent dans les régions rurales, mais pas de bureaux du gouvernement. Or, cela pourrait se faire très rapidement. Une telle démarche aurait également un impact énorme sur l'emploi dans les collectivités rurales de la Nouvelle-Écosse et d'ailleurs.

– *Témoignages*, 22 février 2007

Darren MacLeod, avocat directeur du bureau d'Annapolis Royal du Service d'aide juridique de la Nouvelle-Écosse, a exprimé le même point de vue. Parlant de la création de bureaux de Citoyenneté et Immigration Canada à Sydney, il a dit : « [L]'impact est considérable pour l'économie de cette région [...] les moyens technologiques dont nous disposons maintenant facilitent grandement la décentralisation. » (*Témoignages*, 22 février 2007)

Dans son exposé, Jeanette MacAulay, sous-ministre des Services sociaux et des Aînés au gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, a dit que la réinstallation d'un service des Anciens combattants dans la province dans les années 1980 a, dans l'ensemble, été avantageuse :

[N]ous avons constaté un changement dans notre culture. Le nombre de francophones et d'anglophones a changé à cause d'Anciens combattants Canada en particulier, et cela a eu des effets très bénéfiques pour notre collectivité. Je pense que cela a beaucoup enrichi l'Î.-P.-É. C'est un atout. Nombre de nos leaders

du secteur du bénévolat viennent du gouvernement fédéral. En outre, il a été assez bénéfique d'avoir des emplois bien rémunérés. Dans l'ensemble, cela a été très bénéfique.

– *Témoignages*, 20 février 2007

D'après Statistique Canada, l'administration fédérale employait en 2006 quelque 377 700 personnes, dont les trois-quarts travaillaient dans des régions métropolitaines de recensement³⁸. De plus, 31,2 % de l'effectif total de l'administration fédérale travaille dans la région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau³⁹. Le comité croit que beaucoup de ces employés, et particulièrement ceux qui assument un rôle de soutien administratif, peuvent être réinstallés dans des centres régionaux du Canada rural. Par conséquent,

RECOMMANDATION 2-4 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de réinstaller au moins 10 % de son effectif actuel des grands centres urbains dans des centres régionaux du Canada rural.

Conclusion

L'expérience du passé nous apprend que la réorganisation de la bureaucratie fédérale constitue souvent une tâche complexe qui n'atteint pas toujours ses objectifs. Les recommandations que nous formulons ici tiennent compte de ce fait, mais visent aussi à porter les préoccupations rurales à l'attention des plus hauts niveaux du gouvernement fédéral.

³⁸ Statistique Canada, « Emploi au sein de l'administration publique fédérale dans les régions métropolitaines de recensement », *Le Quotidien*, 29 novembre 2006, <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/061129/q061129e.htm>. Par définition, une région métropolitaine de recensement comprend un noyau urbain comptant au moins 100 000 habitants ainsi que toutes les subdivisions de recensement voisines dont 50 % ou plus des habitants ayant un emploi travaillent dans le noyau urbain ou dont 25 % ou plus des actifs occupés habitent dans le noyau urbain.

³⁹ *Ibid.*

SECTION II :

**RANIMER LES ÉCONOMIES
RURALES POUR RÉDUIRE
LA PAUVRETÉ**

CHAPITRE 3 : AGRICULTURE ET PAYSAGES RURAUX

Les agriculteurs nous nourrissent tous

Les agriculteurs nous nourrissent tous
Pendant que des politiciens se perdent en palabres
Que des acteurs brûlent les planches
Que de rutilants soldats paradent
Que des orfèvres cent fois sur leur art remettent l'ouvrage
Que des scientifiques sur le très grand ou le très petit se penchent
Que des marins mènent leurs barques
L'agriculteur, lui, les nourrit tous!
L'ouvrier peut bien brandir son outil avec vantardise
Le commerçant exhiber sa belle marchandise
L'astronaute entreprendre un vertigineux ballet
Rien de la science ni du commerce ne demeurerait
Si l'agriculteur un jour cessait de récolter ce qu'il a semé
Car l'agriculteur nous nourrit tous!⁴⁰

S'il est important de se rendre compte que la portée du terme « rural » ne se limite pas à l'agriculture, il faut aussi savoir que le terme évoque, pour beaucoup de Canadiens, des images surannées – petites fermes serties dans des champs au milieu de verts vallons; bétail paissant paisiblement dans les prés; granges, élevateurs à grains, batteuses et marchés de campagne – qui correspondent de moins en moins à la réalité. En surface, la campagne ressemble peut-être encore aux images de notre enfance, mais, qu'on ne s'y trompe pas : les choses ont changé du tout au tout. La petite ferme familiale est en voie de disparition, ou à tout le moins elle se transforme radicalement, tout comme l'idée que nous nous faisons du Canada rural.

Les raisons de ce phénomène sont bien connues. Les pratiques agricoles se sont beaucoup modernisées depuis cinquante ans. Au Canada comme dans le reste du monde, la demande d'ouvriers agricoles a diminué, tandis que la taille des exploitations et la capacité de production ont considérablement augmenté⁴¹. Ainsi, il faut moins d'agriculteurs pour produire plus de denrées alimentaires que jamais. Le travail des

⁴⁰ Lu par le sénateur Gustafson, 17 avril 2007; cité dans le *Creemore Echo*, 18 mars 2005.

⁴¹ La tendance vers des entreprises moins nombreuses mais de plus grande taille ne touche pas seulement les exploitations agricoles mais aussi les entreprises qui offrent des services et intrants agricoles et celles des secteurs de la distribution, de la vente de gros et de la vente au détail de produits alimentaires. Certains affirment que ce phénomène réduit de plus en plus la part du producteur dans le prix que paie le consommateur final.

agriculteurs s'inscrit dans un système agricole et agroalimentaire de plus en plus complexe et interrelié qui approvisionne le marché intérieur et les marchés mondiaux. Pour exploiter une ferme moderne, il faut être au fait des technologies de pointe, de la gestion du risque et de la commercialisation.

Pas étonnant donc, dans ces conditions, que beaucoup d'agriculteurs bouclent difficilement leur budget. Ils ont du mal à grossir leur exploitation suffisamment vite pour réduire leurs coûts de production et, même quand ils y arrivent, les coûts des intrants grugent leurs profits. Le comité a été saisi de plusieurs cas remarquables d'agriculteurs qui, en dépit d'obstacles formidables, ont réussi à garder leur exploitation à flot. Beaucoup d'agriculteurs ont dit en revanche au comité que ni eux ni leurs enfants n'avaient d'avenir dans l'agriculture. Pis, certains témoins ont affirmé que la politique agricole fédérale a tranquillement encouragé les agriculteurs en difficulté à baisser les bras, et ainsi contribué au dépeuplement des régions rurales.

Dans le présent chapitre, le comité étudie les actions qui pourraient d'après lui soutenir l'agriculture et réduire la pauvreté chez les agriculteurs. Ses recommandations s'articulent pour la plupart autour de politiques qui témoignent de la valeur de l'agriculture et de saines pratiques en matière de propriété foncière rurale. Le présent chapitre commence par un aperçu des tendances récentes dans l'agriculture.

Le défi agricole

Les producteurs qui vivent d'activités à l'extérieur de la ferme ont réagi de différentes manières pour compenser les revenus agricoles peu élevés. Certains producteurs ont augmenté la taille de leur ferme pour diminuer les coûts de production à l'unité. D'autres producteurs n'ont pas augmenté l'étendue de leurs terres, mais ont plutôt essayé d'accroître l'efficacité en modifiant leurs méthodes agricoles, par exemple en élevant davantage de bétail, en modifiant les opérations, en mettant au point des sites d'alimentation ou en adoptant des cultures spécialisées sur des terres irriguées. D'autres producteurs ont vendu une partie de leurs terres pour compenser les faibles revenus agricoles et d'autres, encore, ont loué des terres à d'autres producteurs puis occupent des emplois en dehors du milieu agricole. Cette situation est un fait dans nos collectivités rurales.

– Lynn Jacobson, président, Alberta Soft Wheat Producers Commission,
Témoignages, 6 mars 2007

Dans mon coin de pays, nous avons vu des cas comme celui d'un fermier de 50 ans — exactement mon âge — qui vient de jeter l'éponge cette année. C'est probablement l'un des travailleurs les plus acharnés que je connaisse. Nous avons grandi ensemble. Il a toujours été agriculteur. Il n'est pas responsable de son sort : les coûts des facteurs de production et le faible prix des produits de base l'ont tout simplement contraint à abandonner sa terre. Ce genre de situation se produit de plus en plus souvent.

– David Marit, président, Saskatchewan Association of Rural Municipalities,
Témoignages, 27 février 2007

Comme le comité l'a montré dans son rapport intérimaire, les données agrégées sur l'agriculture permettent de dégager le tableau troublant d'un secteur en difficulté : le revenu agricole marchand réel net⁴² tourne autour de zéro ou est inférieur à zéro depuis 1987 environ, et ce sont les programmes d'indemnités du secteur public qui ont été à l'origine de la presque totalité du revenu net réalisé du secteur agricole durant cette période. Même la récente augmentation des cours de plusieurs denrées agricoles causée par la progression de la demande mondiale, normalement un phénomène favorable aux agriculteurs, a vu son effet tempéré par la hausse des prix des intrants et l'appréciation du dollar canadien, si bien que, globalement, les revenus agricoles ont été stationnaires ou ont légèrement augmenté par rapport à ce qu'ils ont été depuis une vingtaine d'années⁴³.

Les données du recensement de 2006 révèlent une des conséquences de la stagnation des revenus agricoles : entre 2001 et 2006, le nombre des fermes de recensement a chuté de 7,1 % pour tomber à 229 373⁴⁴, phénomène qui s'inscrit dans une tendance à la baisse dont l'origine remonte aux années 1930. Des renseignements anecdotiques mettent un visage humain sur ce triste constat. Shawn Carmichael, directeur de la Leeds and Grenville Landowners Association, a décrit les bouleversements qui se sont produits dans les régions agricoles de l'Est ontarien lors de l'audience que le comité a tenue à Athens, en Ontario :

⁴² Par définition, le revenu agricole marchand réel net est le « revenu net réalisé » moins les « paiements directs du gouvernement », corrigé de l'inflation. Le revenu net réalisé est la différence entre les recettes monétaires et les dépenses d'exploitation moins l'amortissement, plus les revenus en nature.

⁴³ D'après Statistique Canada, « [l']augmentation des taux d'intérêt, des salaires et des coûts du carburant, conjuguée à la diminution des recettes porcines et des paiements de programme, a largement suffi à faire contrepoids à l'augmentation des recettes des cultures et des bovins », Statistique Canada, « Revenu agricole net », *Le Quotidien*, 28 mai 2007, <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/070528/q070528a.htm>.

⁴⁴ Statistique Canada, Recensement de l'Agriculture de 2006, http://www.statcan.ca/francais/agcensus2006/index_f.htm.

Il y a 40 ans, dans notre région, sur un mille carré autour de notre maison, il y avait 12 producteurs de lait qui travaient en moyenne 30 à 40 vaches. Dans ce temps-là, les voisins s'entraidaient. Tout le monde s'entraidait et s'occupait des autres. Personne n'était riche mais personne n'était pauvre non plus. Aujourd'hui, sur ce même mille carré, il n'y a plus qu'un producteur et ce producteur traite 300 vaches. Vous vous demanderez peut-être en quoi cela agit sur notre économie rurale. C'est qu'aujourd'hui, un producteur achète tous ses intrants en dehors de l'économie rurale alors qu'avant, 12 producteurs achetaient leurs intrants localement et soutenaient l'économie locale. Ils allaient chez le quincaillier et l'épicier. Il y avait une fabrique de fromage presque tous les cinq milles le long de la route. Ces fabriques employaient des locaux. Nous approvisionnions ces fabriques de fromage en lait local. Aujourd'hui, il n'y a plus de fabriques de fromage locales; elles ont toutes disparu. Pour comprendre en quoi cela joue sur l'économie locale, quand il n'y a plus de producteurs sur place, il n'y a plus d'argent à mettre dans l'économie rurale, pour aider la collectivité.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

David Campbell, l'un des producteurs laitiers qui restent dans cette région de l'Est ontarien, a signalé que les conséquences de ces tendances sont multiples :

Beaucoup de nos agriculteurs sont en difficulté. [La ligne d'assistance téléphonique pour les agriculteurs victimes de stress ne dérougit pas. Il ne devrait même pas être nécessaire d'en avoir une.] Les agriculteurs ont besoin d'aide. J'ai traversé beaucoup de périodes difficiles et je ne veux pas que la prochaine génération fasse ce que j'ai dû faire et vive comme j'ai dû vivre. C'est tout.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Certaines familles n'arrivent pas à boucler leur budget, même avec l'apport d'un revenu hors ferme. Comme l'a dit Gib Drury, président du Syndicat des producteurs de bovins de l'Outaouais et des Laurentides, ces agriculteurs « sont généralement riches en actifs, croulent sous les dettes, [ils] ne sont pas [seulement] à court de liquidités, mais sont à sec. Ils n'ont pas d'argent dans leurs poches et ont probablement atteint leur limite d'emprunt à la banque. » (*Témoignages*, 8 juin 2007)

Quand l'argent manque, l'agriculteur perd confiance en lui, ce qui exacerbe les tensions dans le ménage, comme l'a noté Diane Martz, directrice de la recherche du Centre d'excellence pour la santé des femmes de la région des Prairies :

[E]n milieu rural, l'idée de l'autosuffisance est nettement plus forte. C'est une des raisons pour lesquelles la pauvreté est si souvent cachée en milieu rural. L'idée de l'autonomie est vraiment importante aux yeux des gens, surtout les hommes qui travaillent dans le secteur agricole. Nombre des hommes qui ont une exploitation

agricole familiale et qui se trouvent en difficulté financière se tiennent responsables de la situation. Ils se tiennent rigueur d'avoir laissé tomber les générations venues avant eux et qui ont traversé la grande dépression, qui ont travaillé pour que la ferme survive et qui ont consacré toutes les belles années de leur vie — presque un siècle dans bien des cas — à la ferme. Particulièrement en ce qui concerne la crise financière qui a lieu en ce moment, ils estiment porter ce fardeau et se tiennent responsables du fait que la ferme fait faillite, et aussi du fait que les enfants ne peuvent pas y travailler.

– *Témoignages*, 23 novembre 2006

Une analyse plus poussée des données sur les revenus agricoles montre plus clairement qui, statistiquement parlant, supporte le gros du choc de ces tendances à long terme du revenu agricole et qui exactement renonce à l'agriculture. Le tableau 3-1 illustre la distribution des revenus suivant la taille des exploitations agricoles pour 2004, en fonction d'une typologie conçue par Agriculture et Agroalimentaire Canada pour mieux cibler ses efforts en matière de politique. Aux fins de la discussion, une des catégories de fermes définies par Statistique Canada est particulièrement importante, à savoir celle des « fermes à faible revenu ». Il s'agit de petites fermes et de fermes de taille moyenne dont le revenu agricole annuel total se situe entre 10 000 et 99 999 \$ et où le revenu familial total est inférieur à 35 000 \$. Comme on le voit au tableau 3-1, les fermes à faible revenu ont affiché des gains moyens de 17 500 \$ en 2004 provenant intégralement de revenus hors ferme, lesquels ont compté pour 109 % du revenu familial total. Autrement dit, les fermes à faible revenu ont enregistré des pertes au chapitre de leurs opérations agricoles. Le tableau permet aussi de constater l'importance du revenu hors ferme dans le revenu total des familles d'agriculteurs, et ce, dans toutes les catégories de fermes.

Tableau 3-1 : Revenu des familles agricoles suivant le type de ferme, dollars par ferme, 2004				
	Revenu familial tiré de l'exploitation agricole (comprend les paiements du gouvernement)	Revenu familial hors ferme (transferts compris)	Revenu familial total	Revenu hors ferme en pourcentage du revenu familial total
(\$)				
Petites fermes	3 710	35 535	39 245	91 %
Fermes de taille moyenne	10 671	71 166	81 837	87 %
Grandes fermes	40 702	46 819	87 521	53 %
Très grandes fermes	103 168	47 782	150 950	32 %
Fermes appartenant à un retraité	11 298	56 187	67 485	83 %
Fermes d'agrément	-5 360	105 913	100 553	105 %
Fermes à faible revenu	-1 646	18 982	17 336	109 %

Définitions :

- Petites fermes : fermes familiales dont les recettes d'exploitation totales se situent entre 10 000 et 49 999 \$;
- Fermes moyennes : fermes familiales dont les recettes d'exploitation totales se situent entre 50 000 et 99 999 \$;
- Grandes fermes : fermes familiales dont les recettes d'exploitation totales se situent entre 100 000 et 499 999 \$;
- Très grandes fermes : fermes familiales dont les recettes d'exploitation totales s'élèvent à 500 000 \$ ou plus;
- Fermes appartenant à un retraité : fermes dont l'exploitant le plus âgé a 60 ans ou plus et touche un revenu de pension, et où les enfants ne participent pas aux opérations ordinaires de la ferme;
- Fermes d'agrément : petites fermes familiales (revenus se situant entre 10 000 et 49 999 \$) où le revenu familial hors ferme est égal ou supérieur à 50 000 \$;
- Fermes à faible revenu : petites fermes ou fermes de taille moyenne où le revenu agricole annuel total se situe entre 10 000 et 99 999 \$ et où le revenu familial total est inférieur à 35 000 \$.

Source : Statistique Canada, tableau CANSIM 002-0026.

On ne s'étonnera donc pas que les données de recensement montrent que les fermes familiales qui risquent le plus de disparaître sont celles dont les recettes monétaires sont inférieures à 250 000 \$. Le tableau 3-2 illustre la baisse du nombre des fermes affichant des recettes annuelles de moins de 25 000 \$, de 25 000 à 99 999 \$ et de 100 000 à 249 999 \$ entre 2001 et 2006. La plus forte baisse en pourcentage – 13,6 % – concerne

la dernière catégorie. En revanche, le nombre des fermes dans les deux catégories de revenu supérieures a, lui, progressé, ce qui veut dire que les grandes exploitations agricoles s'agrandissent et se multiplient, et que les petites fermes et les fermes de taille moyenne tendent à disparaître. Cette conclusion est confirmée par d'autres données de recensement qui montrent que, en dépit de la diminution globale du nombre de fermes, le nombre d'acres cultivées a en fait *augmenté* entre 2001 et 2006⁴⁵.

Tableau 3-2 : Nombre de fermes par tranche de revenu, données de recensement de 2001 et 2006

Recettes agricoles	Nombre de fermes en 2006	Nombre de fermes en 2001	Variation en pourcentage
Moins de 25 000 \$	88 392	96 570	-8.5 %
De 25 000 à 99 999 \$	62 030	69 828	-11.2 %
De 100 000 à 249 999 \$	39 971	46 280	-13.6 %
De 250 000 à 999 999 \$	33 078	29 792	11.0 %
1 million de dollars et plus	5 902	4 453	32.5 %
Toutes les fermes	229 373	246 923	-7.1 %

Source : Statistique Canada, Recensement de l'agriculture, 2001 et 2006.

Sandra Lawn, une autre personne entendue durant notre audience à Athens, a dit au comité que la diminution du nombre des exploitations agricoles avait transformé le tissu social dans sa région. « Mais l'une des choses qu'on a pu constater, c'est que la trame même de la ruralité a changé du tout au tout : auparavant, les ruraux cultivaient la terre et exploitaient la forêt, mais maintenant, il n'y a plus que 15 p. 100 des ruraux qui vivent de l'agriculture. » (*Témoignages*, 30 mars 2007)

Les agriculteurs ont réagi à ces tendances des revenus comme ils l'ont toujours fait. Certains ont été forcés de vendre la ferme familiale. D'autres ont assuré la survie de leur entreprise en achetant les exploitations de leurs voisins, en faisant appel aux technologies modernes, en faisant des activités de conditionnement à la ferme ou en se spécialisant

⁴⁵ Cette augmentation pancanadienne masque d'importantes variations entre les provinces. Par exemple, les superficies cultivées ont augmenté de 9,5 % en Colombie-Britannique, tandis qu'elles ont diminué à Terre-Neuve-et-Labrador, dans l'Île-du-Prince-Édouard, en Ontario et en Saskatchewan.

pour réduire leurs coûts. D'autres encore ont décidé d'exploiter des créneaux. Le comité s'est rendu par exemple chez un agriculteur qui avait décidé de délaisser l'élevage du porc pour faire l'élevage du pigeon, activité qu'il espérait lucrative.

Il importe de noter que les secteurs agricoles assujettis à un système de gestion de l'offre (volaille, œufs et produits laitiers) ne traversent pas, comme les autres, de crises cycliques des revenus. À de nombreux égards, ils sont une réussite, comme Laurent Souligny, président de l'Office canadien de commercialisation des œufs, l'a rappelé au comité :

À mesure que les populations rurales diminuent, l'assiette fiscale est de plus en plus réduite et peine à soutenir l'infrastructure rurale de base. La gestion de l'offre demeure un pilier de l'assiette fiscale rurale. Par ailleurs, le Canada rural est un endroit agréable à visiter et où il fait bon vivre. La gestion de l'offre a des avantages positifs, de la ferme jusqu'à la table du consommateur. Nous représentons une réussite dans l'agriculture du Canada; nous sommes une réussite dans le Canada rural.

– *Témoignages*, 29 novembre 2007

À un moment ou un autre, la plupart des agriculteurs (mais moins ceux des secteurs à offre réglementée) ont dû trouver un travail hors ferme pour voir aux besoins de leur ménage. Comme le montre clairement le tableau 3-1, les revenus hors ferme occupent une place particulièrement grande dans les fermes à faible revenu, tandis que, dans les grandes exploitations, les impératifs de la surveillance et de l'administration des opérations font que ce recours est en général exclu et souvent moins nécessaire⁴⁶. Cependant, comme l'a fait remarquer Denis Chartrand de Statistique Canada, le revenu hors ferme revêt une importance croissante, même pour les ménages qui exploitent de grandes fermes :

Nous savons, d'après nos données, qu'il y a de plus en plus d'agriculteurs qui dépendent de revenus d'appoint pour avoir un bon niveau de vie. Vous pouvez constater dans notre dernière série de données que plus de la moitié des agriculteurs qui ont un revenu brut de 100 000 \$ à 500 000 \$ ont besoin de revenus d'appoint. La situation s'est aggravée depuis la dernière série de données. De plus en plus d'agriculteurs ont besoin d'autres sources de revenus pour poursuivre leurs activités.

⁴⁶ Alessandro Alasia *et al.*, *Décisions de travailler hors ferme des exploitants agricoles canadiens en 2001 : rôle des déterminants individuels, de la ferme, du milieu et de la région, 1991- 2001*, Série de documents de travail sur l'agriculture et le milieu rural, no 085, Statistique Canada, Ottawa, 2007.

– *Témoignages*, 5 octobre 2006

La grande importance des revenus hors ferme témoigne du caractère unique et complexe de l'agriculture et de la façon dont le mode de vie et les impératifs financiers influent sur cette activité⁴⁷. Dans certains ménages, le travail hors ferme constitue la principale source de revenu : l'activité agricole procure un revenu d'appoint seulement et constitue en quelque sorte davantage un mode de vie. Pour d'autres, l'agriculture est l'activité principale et le travail hors ferme est la seule manière de payer les factures et d'assurer la survie de la ferme. L'importance relative des revenus hors ferme varie suivant la taille des exploitations et aussi suivant le secteur agricole, car certains sont plus saisonniers que d'autres. Les producteurs laitiers et les éleveurs de volaille, par exemple, sont actifs toute l'année et dépendent donc moins des revenus hors ferme que les éleveurs de bétail ou les producteurs d'oléagineux.

La question des revenus hors ferme a suscité des opinions divergentes de la part des personnes entendues par le comité. Certaines y voyaient une réalité inévitable de l'agriculture moderne dont les pouvoirs publics devraient tenir compte lors de l'élaboration des politiques agricole et rurale :

Nous devons tenir compte des réalités de la vie. Une grande proportion des agriculteurs de l'Ontario qui touchent des revenus d'appoint soutiennent qu'une politique de développement économique rural efficace est requise pour offrir des occasions de gagner des revenus d'appoint et d'autres possibilités d'emploi pour permettre au conjoint ou à la conjointe de travailler en dehors de la ferme durant certaines périodes de l'année. Cependant, il faut reconnaître les deux pour redresser cette économie rurale.

– Harold Flaming, Conseil rural de l'Ontario,
Témoignages, 29 mars 2007

D'autres s'inquiètent de l'importance croissante des revenus hors ferme, car ils y voient un signe de déclin des campagnes et de changements structurels fâcheux dans ce secteur d'activité et, à terme, une menace à la sécurité alimentaire.

⁴⁷ Il est très intéressant d'avoir un conjoint qui travaille hors ferme, en particulier si son emploi lui procure des avantages sociaux comme une pension ou une assurance-soins dentaires pour toute la famille.

Loin d'indiquer la croissance de l'économie rurale, la forte dépendance sur les emplois à l'extérieur de la ferme signale clairement que le système de la production alimentaire au Canada connaît de très graves difficultés.

– Tanis Everett, Syndical national des cultivateurs,
Témoignages, 6 mars 2007

En tant que femme âgée, j'ai observé que les politiques se fondent sur les priorités du monde des affaires et du marché et sont loin de répondre aux besoins sociaux d'une collectivité ou de respecter l'intégrité écologique de notre terre. Cela fait 50 ans que la politique gouvernementale cherche délibérément à décourager le modèle de la petite exploitation agricole familiale. Les agriculteurs ont quand même réussi à demeurer chez eux grâce à des emplois qu'ils occupent à l'extérieur ou grâce à deux ou trois emplois occupés par les deux conjoints.

– Marilyn Gillis, conseillère pour femmes, Syndicat national des cultivateurs,
Témoignages, 8 mars 2007

Vers une nouvelle démarche

Le comité a entendu durant ses audiences de nombreux agriculteurs déçus du type et du montant de l'aide accordée par les autorités fédérales et provinciales (quel que soit le gouvernement au pouvoir), surtout par comparaison avec ce qui se fait aux États-Unis et en Europe.

Les agriculteurs américains sont fortement subventionnés en vertu du Farm Bill. J'ai de très bons amis aux États-Unis, et là-bas, on rit de nous. Les Américains envoient leurs grains dans les silos canadiens, car nous leur en faisons un excellent prix. Mais cela leur importe peu, car selon les taux de prêt des comtés, c'est en semant le grain qu'ils réaliseront des profits, peu importe le prix qu'ils en auront obtenu. C'est la vérité. Nous pourrions discuter tout notre soûl du secteur agricole et de son avenir, mais tant que le gouvernement fédéral n'annoncera pas la mise en œuvre d'un projet de loi ou d'un quelconque programme sur l'agriculture, la situation ne s'améliorera pas. Ce dont le secteur a besoin, c'est d'un régime d'assurance-revenu, ou peu importe le nom qu'on lui donne.

– David Marit, président, Saskatchewan Association of Rural Municipalities,
Témoignages, 27 février 2007

D'autres personnes sont allées encore plus loin, affirmant que les pouvoirs publics canadiens souscrivent tacitement à cette transition vers de grosses exploitations agricoles axées essentiellement sur l'exportation. Elles disent que le problème tient à la base à un manque de puissance commerciale aggravé par des accords commerciaux internationaux

qui limitent ou menacent de limiter les types de politiques auxquelles les autorités canadiennes peuvent recourir pour soutenir le secteur agricole.

Je ne veux pas d'aide sociale. Je veux obtenir un juste prix pour mon produit. Les agriculteurs ne veulent pas d'aide sociale [...] Je vous remercie, mais je ne veux pas l'argent du gouvernement. Je veux que des mesures soient prises pour que les agriculteurs puissent poursuivre leurs activités. Oui, il faut prévoir un fonds d'urgence, mais je n'ai pas encore vu un système de prestation qui fonctionne vraiment, alors oubliez cette voie. Si vous pouvez concevoir un programme simple qui fonctionne, très bien, mais je ne crois pas que vous puissiez le faire. L'agriculture est beaucoup trop compliquée. Je veux une politique qui permette aux agriculteurs de continuer d'exploiter leurs fermes au Canada.

– Ranald MacFarlane, Syndicat national des cultivateurs,
Témoignages, 20 février 2007

Ces vues soulèvent une question fondamentale, à savoir : est-ce qu'il revient aux pouvoirs publics de modeler l'agriculture et comment voyons-nous l'avenir de l'agriculture? Le comité estime qu'il faut envisager l'avenir de l'agriculture en se donnant pour but de rendre le secteur agricole et agroalimentaire sûr, sain, rentable et durable sur le plan environnemental. Plus important encore sans doute, il faut que la génération montante voie dans l'agriculture une profession emballante où il est possible de gagner sa vie et d'élever une famille. Comme l'a dit un témoin, la clé consiste à rendre l'agriculture rentable :

[N]ous touchons au cœur du problème, qui est le manque de rentabilité dans le secteur agricole. Si on réalisait des bénéfices, la question du transfert de ces importantes ressources d'une génération à l'autre ne se poserait pas.

– Geri Kamenz, président et président du Conseil,
Fédération de l'agriculture de l'Ontario,
Témoignages, 30 mars 2007

Par ailleurs, le renouvellement de l'agriculture doit d'inscrire dans le contexte d'une stratégie plus vaste de renouvellement rural, car une économie rurale saine et solide est avantageuse pour l'agriculture. En outre, il doit permettre d'aider tous les agriculteurs à exploiter les possibilités et défis que présentent les préoccupations croissantes au sujet des effets du réchauffement climatique.

Les autorités fédérales, provinciales et territoriales sont en train d'élaborer un nouveau cadre stratégique national pour l'agriculture. Le 29 juin 2007, dans un

document intitulé *Cultivons l'avenir*, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'agriculture ont énoncé les principes sur lesquels ils se sont entendus ainsi que la base de négociation du cadre stratégique, au sujet duquel les parties concernées de l'industrie seront consultées⁴⁸. *Cultivons l'avenir* précise trois résultats attendus (ou objectifs) du cadre stratégique :

- (1) mettre sur pied un secteur compétitif et innovateur
- (2) s'assurer que le secteur contribue à l'atteinte des priorités de la société
- (3) gérer les risques de façon proactive

Le comité est encouragé par les objectifs énoncés dans *Cultivons l'avenir*⁴⁹. Il estime en outre qu'ils permettront de donner aux agriculteurs les ressources et les outils dont ils ont besoin pour réussir dans le contexte d'une mondialisation en constante évolution. Il formule dans le reste du chapitre des recommandations fondées sur les témoignages qu'il a entendus et qui devraient d'après lui s'intégrer au cadre stratégique. Ces recommandations reposent sur plusieurs tendances encourageantes signalées par les témoins, notamment l'essor de la demande de produits biologiques et de produits locaux ou de denrées produites dans le souci de l'environnement, les possibilités que présente l'augmentation récente de la demande de produits agricoles non alimentaires pour la production d'éthanol et d'autres biocarburants, ainsi que la progression de la demande de séquestration de carbone et d'autres formes de « production » agricole non traditionnelles comme la protection des bassins hydrographiques et des terres humides et l'agrotourisme, activités qui relèvent de ce que l'on appelle souvent la « multifonctionnalité » de l'agriculture. Comme l'a signalé aussi le ministre fédéral de

⁴⁸ Aux termes du cadre stratégique *Cultivons l'avenir*, une nouvelle série de programmes de gestion du risque d'entreprise sera lancée, sous réserve de l'approbation des autorités fédérales, provinciales et territoriales. Ces programmes, Agri-investissement, Agri-relance, Agri-stabilité et Agri-protection, remplacent le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole et les programmes d'assurance-production. Comme avant, les nouveaux programmes offrent aux agriculteurs des mesures de stabilisation du revenu et des secours en cas de catastrophe. Le cadre stratégique présente une nouveauté, un programme de compte d'épargne pour les producteurs dont les dépôts appelleront une contribution de contrepartie de la part des autorités fédérales et provinciales. Selon le gouvernement, ce programme est censé conférer aux producteurs une plus grande souplesse qui leur permettra de couvrir de petites baisses de marge ou d'atténuer certains risques ou de faire d'autres placements. Un autre élément nouveau, le programme Agri-relance, se substitue aux mesures gouvernementales prises au cas par cas en cas lors de catastrophes naturelles.

⁴⁹ En novembre 2007, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux ont convenu de demander l'autorisation de leurs gouvernements respectifs afin de poursuivre les programmes existants en vertu du Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA) pendant encore un an, à compter du 1^{er} avril 2008.

l'Agriculture et de l'Agroalimentaire l'honorable Gerry Ritz, toutes sortes d'innovations pleines de promesses dans les sciences et les biotechnologies pourraient profondément transformer la nature de l'agriculture. Cela aussi appartient au caractère multifonctionnel de l'agriculture :

J'ai eu l'occasion extraordinaire de prononcer le discours d'ouverture de la conférence de BioNorth Biotechnology and Life Sciences à Ottawa, l'automne dernier. D'impressionnants progrès ont été réalisés en biotechnologie, en ce qui concerne l'agriculture dans toutes les régions industrialisées du Canada. J'ai déclaré, en plaisantant, qu'à l'ère de mon grand-père, les pionniers avaient les mains posées sur la charrue, tandis qu'aujourd'hui, on les retrouve dans les laboratoires, en blouse blanche et l'œil rivé sur l'objectif des microscopes. Les pionniers d'aujourd'hui se trouvent en science, dans les secteurs de l'innovation et de la technologie et ce sont ceux qui vont changer le visage du Canada rural.

– *Témoignages*, 5 février 2008

Dans le texte qui suit, le comité garde en mémoire le fait que, dans l'ensemble, le secteur agricole canadien dépend davantage des exportations que ce n'est le cas de ses principaux partenaires commerciaux, en particulier les États-Unis et l'Union européenne. Ainsi, le Canada est plus vulnérable en cas de recours commerciaux (droits compensateurs) ou de restriction de l'accès à ses marchés d'exportation. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les divers accords commerciaux peuvent avoir des conséquences notables sur la situation financière des agriculteurs. En conséquence, le gouvernement doit trouver comment offrir aux agriculteurs l'aide dont ils ont grand besoin sans s'exposer à des mesures commerciales qui leur causeraient du tort.

La pauvreté chez les familles d'agriculteurs

Le 31 juillet 2006, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a lancé un programme de 500 millions de dollars, le Programme canadien d'options pour les familles agricoles (programme Options) visant à atténuer les difficultés financières des agriculteurs. Essentiellement, ce programme de deux ans qui a pris fin en mars 2008 garantissait aux agriculteurs admissibles un revenu minimum total (y compris le revenu hors ferme) de 25 000 \$ pour une famille et de 15 000 \$ pour une personne seule. Les agriculteurs dont le revenu était supérieur à ces sommes étaient exclus. Les demandeurs

devaient avoir un revenu agricole brut d'au moins 50 000 \$ et recevoir de la formation et des conseils de services commerciaux agréés⁵⁰.

Il s'agit d'un projet pilote. C'est du jamais vu en matière de politiques gouvernementales. Cette mesure haussera jusqu'à un certain niveau le revenu des gens concernés. Elle a deux ou trois effets, notamment celui d'assurer un moyen de subsistance aux fermiers. Selon Statistique Canada, jusqu'à 26 000 familles vivant en milieu rural au Canada tentent de s'en sortir avec moins de 25 000 \$ par année. C'est préoccupant.

– L'honorable Charles Strahl, ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire,
Témoignages, 3 octobre 2006

Les avis des témoins sur ce programme étaient partagés. Certains ont dit estimer que, malgré de bonnes intentions, le programme cantonnait indirectement les agriculteurs dans la pauvreté au lieu de contribuer à générer les investissements et les politiques dont ils ont besoin pour gagner convenablement leur vie :

Le Programme canadien d'options pour les familles agricoles a été mis en œuvre pour garantir que les agriculteurs reçoivent un revenu correspondant au seuil de la pauvreté. Le programme ne tient pas compte des besoins financiers de l'industrie et de l'investissement. Ces besoins vont mener à des familles plus endettées et à une augmentation de la pauvreté en milieu rural. Cela se produit parce que la politique agricole est un échec. Cela se produit parce que le Canada ne fait aucun lien entre sa politique nationale et sa politique internationale.

– Ken McBride, président, Agriculture Producers Association of Saskatchewan,
Témoignages, 8 mars 2007

Le comité note cependant que, en dépit de ces réserves, plus de 15 270 demandeurs ont reçu des indemnités la première année du programme en fonction de leur déclaration de revenus de 2005, ce qui a coûté 145,1 millions de dollars. Il a aussi eu le privilège de rencontrer des familles d'agriculteurs qui ont bénéficié du programme Options et a été profondément ému par leur passion pour l'agriculture en dépit de leur situation financière extrêmement précaire. Dans le cas de certaines familles, le programme a permis à la ferme de survivre; pour d'autres, il a permis d'acheter des vêtements chauds pour les

⁵⁰ Les requérants doivent participer au programme d'Évaluation de l'exploitation agricole et leur dossier est confié à un expert-conseil des Services-conseils aux exploitations agricoles canadiennes; ou se faire faire un plan d'apprentissage individuel qui les aidera à acquérir les compétences voulues pour améliorer le revenu familial agricole et non agricole par le biais du Service canadien de développement des compétences en agriculture; ou avoir réalisé une activité équivalente approuvée offerte par le biais d'autres services.

enfants en vue de la saison froide. L'encadré 3-1 présente des extraits du témoignage de Marthe Tremblay, une agricultrice qui a bénéficié du programme Options.

Encadré 3-1 : L'histoire de Marthe Tremblay

Marthe Tremblay a grandi sur une ferme laitière au Québec. À la fin des années 1970, après des études universitaires en travail social, M^{me} Tremblay a rejoint son père à la ferme familiale. Au début des années 1990, son père et elle ont renoncé à la production laitière pour des raisons de santé, laissant l'exploitation à son frère. En 1998, son frère lui aussi abandonnait, à cause d'une chute inquiétante des prix. Voici le témoignage de M^{me} Tremblay, légèrement raccourci :

« [...] et moi, encore avec ma passion, j'ai acheté le fond de terre, comme propriétaire unique, et j'ai dit : « Ce n'est pas vrai, on va continuer en agriculture, j'aime trop ça. » Alors, j'ai gardé mon travail qui me donnait à ce moment-là 30 000 \$ par année de revenu extérieur. C'est avec cet acquis, que j'ai pu aller devant la financière agricole du Québec pour racheter le fond de terre. Étant donné qu'on était dix enfants, mes parents n'étaient pas capables de tout donner et ils avaient des dettes. Je suis mère monoparentale d'un enfant, en passant, qui a 19 ans aujourd'hui. En 1998, on avait quand même 680 acres en culture et des bâtiments, parce qu'on avait eu 85 vaches laitières. Mais là, encore étouffée par ma passion, j'ai dit qu'on ne laisse pas des bâtiments vides. Alors, j'ai lentement mis sur pied une production ovine. J'ai acheté 18 brebis qui, pour les producteurs, n'étaient plus bonnes. Avec ces 18 brebis, j'ai monté un troupeau, jusqu'en 2002, à 140 brebis [...]

En 2002-2003, avec de bons conseils et avec ma passion de vivre de l'agriculture, j'ai plongé et je me suis endettée de nouveau en augmentant le troupeau à 270 têtes. Mais, selon le modèle québécois en production ovine, pour en vivre, je ne sais pas si c'est comme ça au Canada, il faut 476 brebis avec un endettement de moins de 1 000 \$ par brebis. En achetant le fond de terre et en réinvestissant, j'étais à 1 050 \$ d'endettement, mais j'avais mon revenu extérieur. Mon travail à l'extérieur me demandait 50 à 55 heures/semaine, en plus de la ferme. Je l'ai quand même fait. J'ai l'air d'avoir une auréole sur la tête, mais il faut être passionné d'agriculture pour le faire.

Alors, en 2002-2003, quand j'ai commencé vraiment à produire de l'agneau, il y a eu l'arrivée du ESB qui a atteint tout ce qui était ruminant. Les prix ont chuté et puis les frontières ont fermé la grande agriculture. Alors, à mesure que je vendais des agneaux, je perdais 20 \$ par agneau. Il a fallu assumer tout cela, avec les coûts fixes qui continuaient d'entrer. Ma situation restait la même, avec les coûts de production et le travail à l'extérieur. Là, il faut que le corps suive la santé. Il y a 60 heures aussi dans la ferme et il faut arrêter à un moment donné.

En 2004, devenue coach à la compagnie de moulée, j'avais un bon salaire — mais les compagnies de moulée étaient mal prises et souvent, ce sont ceux qui coûtent le plus cher qui sont mis à la porte en premier [...] Ils m'ont mis sur le chômage et ils m'ont dit qu'à l'automne, ils m'engageraient à nouveau parce que les jeunes allaient bien [...] J'étais essoufflée un peu, alors, j'ai pris le chômage. Dès que j'ai commencé à recevoir mon chômage, au Canada, le chômage prend en compte tous les revenus agricoles que tu as et ils prennent 15 p. 100 de tes revenus bruts agricoles et ils le soustraient de ton chômage. Au lieu de m'attendre à avoir un chômage de 475 \$ par semaine, ils ont considéré les revenus que j'avais durant l'été avec la vente de mes agneaux, et pas le fait ce soit aussi un temps propice pour les dépenses : les semences, les récoltes et tout ça. Déjà, c'était un accroc important et mon chômage était moins élevé. Donc, mes prévisions budgétaires étaient mal en point. Je suis retournée travailler à l'automne parce que je n'avais pas le choix. Je me suis battue parce que dans leur tête, ils ne me reprenaient pas, mais en fin de compte, j'ai pu travailler un an, pour ensuite tomber malade. Alors, j'ai été obligée d'arrêter.

Il me fallait vraiment trouver une solution. Avec 500 agneaux de production par année en moyenne à la ferme, il faut en vivre, il faut trouver une solution. Il ne faut pas être à la merci de l'offre et

de la demande. Alors, j'ai décidé de faire ma propre mise en marché, afin de couper les intermédiaires et être capable de vivre de ma production d'agneaux. C'est ce que je fais depuis 2005. Mais tout ce temps-là, les frais fixes restaient les mêmes. Les coûts de production augmentent et les frais fixes qui étaient toujours là ont augmenté aussi, que ce soit l'électricité, le gaz ou les taxes foncières. Tout augmentait. Alors, la liquidité dont M. Pellerin et Marie parlaient tantôt, tout ça, tu le traînes tout le temps.

Je me suis alors dit, « Ça ne marche plus. Qu'est-ce que je vais faire? » [...] On s'est regroupé dix producteurs — on appelle cela un petit marché — où on vend localement nos produits à l'année, pas juste cinq mois par année comme on voit souvent dans les marchés publics. On a décidé de le faire à l'année pour avoir un but commun, de nourrir notre population et de se donner un petit revenu garanti par semaine. Depuis le 9 décembre, j'ai un petit revenu garanti de ma production d'agneaux, entre autres, avec ma propre mise en marché, entre 70 \$ et 150 \$ par semaine. J'ai dix producteurs qui sont devenus mes associés. Ils sont de moyens producteurs, pas du calibre de la grosse agriculture. Ce sont des jeunes entre 20 et 30 ans, beaucoup plus jeunes que moi. J'ai 52 ans. On rééduque les gens à recommencer à acheter localement. On voit une issue au bout de tout cela. Oui, on est dans la grande agriculture, on est dans une agriculture de masse au Québec, au Canada, partout. M. Pellerin parlait tantôt qu'on a misé sur l'exportation et tout cela a donné quoi? L'appauvrissement.

Oui, on a le droit de poser des questions, mais est-ce qu'on aurait le droit de se poser aussi une autre question sachant que cela peut créer deux agricultures : une agriculture de masse et une agriculture moyenne; comment pourrait-on en vivre en arrêtant de faire de l'exportation et en nourrissant d'abord nos milieux ruraux, nos milieux régionaux? Auriez-vous l'intérêt de vous centrer sur des façons de soutenir, de réviser les politiques agricoles? Oui, on a de bonnes politiques agricoles, mais pour une agriculture de masse, non pas pour une agriculture plus petite [...] Je suis ici pour vous dire que ce n'est pas parce que je ne savais pas compter, que je n'aime pas travailler, et ce n'est pas parce que je me suis mis la tête dans le sable, ce sont toutes les infrastructures qui font en sorte qu'on s'appauvrit. Il faut avoir un appui des politiques nationales, provinciales, régionales et locales si on veut continuer à alimenter le peuple et bien l'alimenter. Tout cela est une chaîne économique. On va être en santé si on est bien alimenté et tout le tralala va suivre. C'est pour ces raisons que j'ai encore la passion, pour mon fils de 19 ans qui travaille depuis l'âge de 15 ans et qui veut reprendre la terre. Je ne suis pas sûre que je vais la lui laisser. Comme M^{me} Maria disait tantôt, c'est exigeant physiquement, mais psychologiquement très difficile, mais on y croit.

Pour ces raisons, le comité a été déçu d'apprendre que le gouvernement fédéral ne prolongerait pas le programme Options au-delà de mars 2008, qu'il n'avait pas dépensé la totalité des 550 millions de dollars qui avaient été annoncés initialement et qu'il avait restreint l'admissibilité au programme la seconde année à ceux qui en avaient bénéficié la première année. Le comité estime en effet que ce type de programme est utile pour répondre directement aux besoins des agriculteurs à faible revenu sans enfreindre les obligations commerciales du Canada. Il est aussi impressionné par le fait que le programme pilote permettait aux bénéficiaires de recevoir de la formation et des conseils en affaires pour les aider à gagner plus et s'affranchir ainsi de l'aide gouvernementale. Par conséquent,

RECOMMANDATION 3-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédérale rétablisse le Programme canadien d'options pour les familles agricoles, modifié en fonction des commentaires des agriculteurs, qu'il soit appliqué pendant au moins trois ans de plus, et qu'on en analyse alors les résultats pour vérifier s'il contribue effectivement à réduire la pauvreté des familles agricoles et s'il aide les agriculteurs à faible revenu en rendant leur exploitation plus rentable et viable.

Relève et renouvellement

La relève agricole est le processus par lequel une entreprise agricole est transmise aux générations subséquentes, phénomène dont l'incidence devrait augmenter dans un proche avenir en raison du grand nombre d'agriculteurs qui prendront bientôt leur retraite. En effet, d'après le recensement de 2006, l'âge moyen des exploitants agricoles au Canada est de 52 ans. La proportion des exploitants de plus de 55 ans dépassait les 40 % en 2006, du jamais vu⁵¹.

Le secteur agricole a du mal à retenir les jeunes à la ferme, ce qui contribue à la tendance vers la diminution du nombre des exploitations et l'augmentation de leur taille. « Les jeunes s'en vont et les fermes continuent de disparaître, avalées par des fermes plus grandes ou par des entreprises étrangères⁵². » Finn Poschmann, directeur de recherche à l'Institut C.D. Howe, a dit que cette tendance va se maintenir :

[L]a ferme que reprend la génération suivante a de bonnes chances d'être plus vaste, en termes de superficie des terres, d'équipement pour l'entretenir, que la ferme de la génération antérieure. Il y a un nombre énorme de fusions de fermes, ce qui est important pour assurer la viabilité des entreprises. La ferme viable, au Canada, en cette décennie, est probablement de nettement plus grande envergure que celle de la dernière génération. Ce qui se passe, c'est qu'il y a ce transfert entre générations de l'actif de la ferme. Quoi qu'il en soit, elles finiront probablement par être plus grandes qu'elles ne l'étaient auparavant.

– *Témoignages*, 7 novembre 2006

Les témoins ont cité plusieurs raisons pour expliquer la réticence des jeunes à choisir l'agriculture, la principale étant simplement qu'ils sont attirés par d'autres formes d'emploi. Harry Cummings, professeur à l'École de design environnemental et de

⁵¹ Statistique Canada, *Le Quotidien*, « Recensement de l'agriculture de 2006 : exploitations et exploitants agricoles », 16 mai 2007.

⁵² Mémoire de Young Parkyn McNab présenté au Comité par Hank G. Van Beers, préfet de la 5^e division du district municipal de Taber le 7 mars 2007.

développement rural de l'Université de Guelph pense pour sa part que le problème tient peut-être en partie au fait que les jeunes suivent les conseils de leurs parents. « Souvent, les agriculteurs disent à leurs enfants de ne pas devenir des agriculteurs parce qu'ils ne voudraient pas qu'ils aient le genre de vie qu'ils ont connu. C'est une situation que je constate régulièrement chez des gens qui ont de la difficulté à joindre les deux bouts dans une exploitation agricole. » (*Témoignages*, 31 octobre 2006)

Comme le laisse entendre le témoignage de M. Cummings, ce type de conseil tient à une dure réalité : l'agriculture est une activité physiquement exigeante difficile à rentabiliser. Brian Hill, président de la BC Breeders & Feeders Association, a dit au comité :

Mes fils ne veulent pas prendre la relève dans mon entreprise. Il y a quelques années, j'avais à décider entre devenir un peu plus gros ou devenir un peu plus petit. Malheureusement, mes fils n'ont pas voulu investir dans l'entreprise, car ils ont vu leur père travailler d'arrache-pied. C'est le problème auquel nous devons faire face aujourd'hui. Je me demande combien de personnes dans cet établissement choisiront une carrière en agriculture. Il n'y a pas d'incitatif pour ce genre de choses. L'argent est un motivateur puissant, et les jeunes choisissent des emplois et des commerces parce qu'ils pensent qu'ils se débrouilleront bien financièrement et qu'ils espèrent pouvoir vivre de manière décente, eux et leurs familles, dans leurs collectivités. Malheureusement, beaucoup d'agriculteurs savent que lorsque l'on soustrait nos dépenses, nous sommes dans le rouge. Et cela ne s'est pas produit du jour au lendemain. C'est le résultat de ce qui s'est produit depuis quelques années.

– *Témoignages*, 5 mars 2007

Abstraction faite de ces formidables obstacles, il importe aussi de savoir que beaucoup de jeunes qui envisageraient peut-être de faire carrière dans l'agriculture y renoncent parce qu'ils n'arrivent pas à se procurer les sommes considérables nécessaires de nos jours pour lancer et exploiter une entreprise agricole, en dépit des mesures prises par le gouvernement fédéral pour faciliter les transferts intergénérationnels de biens agricoles, notamment les suivantes :

Report des gains en capital : Cette disposition fiscale encourage le transfert intergénérationnel des exploitations agricoles à l'intérieur de la famille en différant le paiement de l'impôt sur le capital sur un bien agricole cédé à un enfant⁵³ qui l'exploite principalement à des fins agricoles. Dans ces cas, la déclaration des gains en capital est différée jusqu'au moment où l'enfant vend le bien. Ainsi, l'impôt peut être différé

⁵³ La définition d'un enfant inclue les petits-enfants et les arrière-petits-enfants.

indéfiniment si la propriété agricole est transmise sans interruption d'une génération à l'autre.

Exonération cumulative des gains en capital : Les agriculteurs ont aussi droit à une exonération cumulative des gains en capital de 750 000 \$ à l'égard des biens agricoles admissibles. Dans le cas d'une famille agricole, le conjoint aussi a droit à une exonération de 750 000 \$, ce qui donne au total une exonération de 1,5 million de dollars de gains en capital. Si des enfants travaillent dans l'entreprise agricole, l'exonération peut encore augmenter.

Report attribuable à la réserve de 10 ans pour gains en capital : Il est possible de reporter l'impôt sur les gains en capital pendant au plus dix ans si le produit de la vente d'un bien agricole n'a pas été touché intégralement et si le bien en question est vendu à l'enfant de l'agriculteur. Au moins 10 % des gains en capital imposables doivent être reportés chaque année⁵⁴.

De plus, Financement agricole Canada (FAC) offre deux types de programmes de prêt afin de faciliter le transfert des actifs agricoles à la génération suivante, soit le prêt accélérateur et le prêt intergénération. Dans les deux cas, le vendeur joue un rôle dans le financement du prêt, tandis que FAC garantit le remboursement intégral. Dans les deux cas également, le vendeur touche une portion seulement du produit de la cession la première année et des versements par la suite.

La planification de la relève agricole n'est pas un processus facile. Elle fait intervenir des décisions lourdes de conséquences, complexes et à forte charge émotive. Pour bien des agriculteurs, leur ferme n'est pas seulement une entreprise, mais l'endroit où ils vivent. Quand l'entreprise agricole change de mains, c'est souvent aussi la maison familiale qui change de mains. Certains analystes estiment que beaucoup d'agriculteurs sont mal préparés à la relève ou sous-estiment la durée du processus et sa complexité⁵⁵. Le gouvernement fédéral offre une aide financière aux agriculteurs qui veulent se donner un plan d'entreprise ou planifier leur relève et ce, par la voie des Services spécialisés de planification d'entreprise (SSPE). Il offre aussi un programme d'Évaluation de l'exploitation agricole souvent utile aux agriculteurs parce qu'il facilite la planification financière préalable à la réalisation d'un plan de relève avec l'aide des SSPE.

⁵⁴ Les autres biens admissibles sont les biens de pêche familiaux, les actions admissibles de petite entreprise et les dons, à des donataires reconnus, de certains titres non-admissibles.

⁵⁵ Mémoire de Young Parkyn McNab présenté au Comité par Hank G. Van Beers, préfet de la 5^e division du district municipal de Taber le 7 mars 2007.

Le comité se demande si les ressources sont suffisantes pour faciliter le transfert de biens et d'équipement agricoles à la génération montante. Il pense par ailleurs possible d'améliorer les mesures fiscales pour faciliter les transferts de propriété agricole, comme l'a proposé Hank G. Van Beers, préfet de la 5^e division du district municipal de Taber :

Se constituer un inventaire et payer l'équipement est l'affaire de toute une vie. Quand un agriculteur prend sa retraite, il vend tout en un an, et les taxes sont payées. Il doit quand même continuer de vivre, mais les possibilités et les façons de réinvestir une partie de son argent sont réduites. Pourtant, je suis certain qu'il serait intéressé à soutenir un peu le secteur agricole. Il est possible de transférer des gains en capital à des membres de sa famille immédiate. On a notamment proposé d'étendre ce droit à des personnes ne faisant pas partie de la famille immédiate si, grâce à cette vente, le fermier peut assurer des revenus à la génération suivante [...] L'autre recommandation consistait à prolonger l'application de la réserve pour gains en capital à 20 ans au lieu de 10. Je crois qu'en ce moment, la période est de 10 ans; si nous pouvions étaler cela sur 20 ans, ce serait utile également.

– *Témoignages*, 7 mars 2007

Compte tenu de ce qui précède, le comité estime que le gouvernement fédéral doit faire davantage pour faciliter la relève en agriculture.

RECOMMANDATION 3-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral supprime l'impôt sur les gains en capital réalisés à la cession à un enfant de biens agricoles admissibles d'une entreprise agricole active (selon la définition donnée par la Loi de l'impôt sur le revenu), si l'enfant s'engage à poursuivre une exploitation active. Le comité recommande aussi que le gouvernement fédéral revoie et bonifie les mesures fiscales comme le Report attribuable à la réserve de 10 ans pour gains en capital et d'autres mesures fiscales connexes pour faciliter le transfert des biens agricoles à la génération suivante. Le gouvernement fédéral devrait aussi encourager les agriculteurs à planifier la relève et accroître l'aide qu'il leur accorde à cet égard.

Multifonctionnalité – Une nouvelle façon de concevoir la ferme

Certaines des façons dont les Européens ont étudié ce problème sont très intéressantes. Ils appliquent une approche multifonctionnelle; à leurs yeux, l'agriculture ne sert pas qu'à produire des denrées. À la ferme, les gens jouent plusieurs rôles, et notamment certains rôles très importants sur le plan environnemental. La ferme est un lieu pour piéger le carbone et protéger les bassins hydrographiques et ainsi de suite, et ce sont là des rôles qui peuvent être appuyés. J'envisagerais sérieusement ce côté des choses. Bon nombre

d'agriculteurs vous diront qu'ils veulent gagner leur pain. Ils veulent obtenir un juste prix en échange de ce qu'ils produisent et j'envisagerais globalement les produits de manière à y inclure les produits environnementaux. Ce serait probablement une des façons les plus intéressantes d'utiliser les fonds prévus, sur plusieurs fronts.

– Diane Martz, directrice de la recherche,
Centre d'excellence pour la santé des femmes – Région des Prairies,
Témoignages, 23 novembre 2006

Il faut mettre en place une politique agricole qui vise l'autosuffisance alimentaire nationale, basée sur la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture et ses nouvelles fonctions. L'agriculture est en train de changer. L'agriculture de demain aura de nouvelles fonctions de production d'énergie, les centrales éoliennes, les biocarburants. Elle aura également de nouvelles fonctions écologiques comme la séquestration du carbone. On voit que demain l'agriculture sera différente de ce qu'elle a été.

– Bruno Jean, titulaire, Chaire de recherche du Canada en développement rural,
Université du Québec à Rimouski,
Témoignages, 26 octobre 2006

Pour beaucoup de Canadiens, l'agriculture c'est d'abord et avant tout la production de denrées alimentaires et de fibres. Si ce sont là effectivement les principales activités agricoles, il est en cependant bien d'autres. On peut penser par exemple à la production de carburants renouvelables, ou de produits médicaux ou pharmaceutiques naturels, ou de matières premières destinées à la production industrielle. Par ailleurs, les terres agricoles peuvent avoir des usages secondaires planifiés ou fortuits comme la protection de la biodiversité et des bassins hydrographiques, la conservation des sols ou la prévention de l'érosion. Elles peuvent aussi servir à réduire les émissions de gaz à effet de serre ou à prévenir les dommages causés par les incendies et les inondations. Enfin, l'agriculture remplit toutes sortes de fonctions sociales : sécurité alimentaire, nutrition et protection de la santé, emploi rural, peuplement des régions éloignées et préservation des marchés locaux et du patrimoine rural.

Dans ce contexte, le terme multifonctionnalité exprime une notion dont nous sommes tous instinctivement conscients, à savoir que l'agriculture présente de nombreux avantages sociaux. Bon nombre cependant ne sont pas reflétés dans les prix des marchandises et pour lesquels l'agriculteur n'est aucunement indemnisé. Comme l'a dit Peter Apedaile, professeur émérite au département d'économie rurale de l'Université de

l'Alberta, « Ce pays a besoin de cultivateurs, pour toutes sortes de raisons. La plupart de ces raisons sont étrangères aux forces de l'offre et de la demande sur le marché. Par conséquent, la valeur des services que fournissent les cultivateurs n'est pas mise en évidence. » (*Témoignages*, 9 novembre 2006)

Anthony Fuller, professeur à l'École de design environnemental et de développement rural de l'Université de Guelph, estime que le Canada doit suivre l'exemple de nombreux pays européens et repenser le rôle de l'agriculture et des propriétaires fonciers ruraux dans la société :

C'est la question de la décennie, voire du siècle. Les terres et les gens qui les occupent ont un rôle majeur à jouer. L'augmentation des subventions dont vous parlez, du moins en Europe très certainement, s'explique par le fait que l'Europe est déjà en train de passer de la catégorie bleue à la catégorie verte et abandonne le soutien au produit au profit du soutien à l'environnement. Les Européens encouragent les propriétaires fonciers — j'utilise cette expression parce que les personnes qui sont propriétaires d'une terre ne la cultivent pas nécessairement — à participer aux biens et services environnementaux. Ils prennent soin de nos cours d'eau, de nos forêts et de nos terres, et tentent également leur chance sur le marché avec des produits. C'est une contribution valable et majeure que l'État peut faire, par le biais des terres, à la question environnementale, et elle résout partiellement la question agricole en même temps. Ça devient en quelque sorte un type de revenu garanti; cependant, il faut s'engager à fournir des services qui prennent soin de la terre de certaines façons, ce qui n'est peut-être pas la même chose.

– *Témoignages*, 31 octobre 2006

Roger George, président du comité de développement économique de la municipalité de Powassan, a fait écho à ces propos dans sa présentation au comité :

Au même titre que nous devons faire quelque chose de très sérieux pour l'environnement et pour lutter contre le changement climatique, nous devons mobiliser les propriétaires fonciers. Faisons donc participer les chefs d'entreprises rurales. Ce genre de mobilisation nous permettra de créer un centre de croissance, de bâtir une nouvelle économie qui bénéficiera de l'investissement de fonds publics. Ce genre d'investissement nous permettra de garder des collectivités rurales en santé. Je pourrais vous donner de multiples exemples de ce genre de changements en Europe, comme le programme de plantation d'arbres. Les Européens avaient arraché toutes leurs haies et bien d'autres types de végétaux. Ils s'étaient ensuite demandés où les oiseaux étaient passés. Et bien, les oiseaux sont revenus et, en Europe seulement, on dénombre cinq millions d'ornithologues amateurs. C'est une activité énorme. Un agriculteur peut désormais faire de l'argent en louant une partie de son domaine. Au Danemark, un exploitant

agricole a dépensé 30 000 \$ pour construire une tour d'observation. C'est le meilleur investissement qu'il ait jamais fait.

– *Témoignages*, 17 avril 2007

Certains témoins, comme Cynthia Edwards, directrice nationale des relations gouvernementales et industrielles à Canards Illimités, est d'avis qu'il faut intégrer la conservation à la nouvelle stratégie en matière de politiques et programmes agricoles et qu'il importe de consulter à cet égard les agriculteurs à temps plein et à temps partiel, de même que les propriétaires fonciers ruraux, qui sont les gardiens de la terre et ont un rôle à jouer dans la protection de l'environnement.

La conservation des milieux naturels devrait faire partie de la nouvelle approche à la politique agricole. On peut tirer profit des nombreux avantages qu'elle comporte et offrir de nouveaux débouchés aux habitants des régions rurales. On espère que cela contribuera à attirer de nouveaux résidents, y compris des immigrants, dans ces lieux particuliers. C'est l'occasion pour le gouvernement du Canada d'abandonner les points de vue traditionnels qui ont contribué à développer l'économie de ce pays et d'adopter une nouvelle vision pour les régions rurales du Canada. Nous devons faire un choix : laisser les régions rurales se dégrader ou tirer profit de leurs richesses intrinsèques. Je ne suis pas prête à abandonner le Canada rural à son sort. Il nous faut une approche élargie qui reconnaît la valeur du capital naturel en dehors des industries traditionnelles axées sur le marché, et une approche stratégique en vue de mettre à profit nos atouts. Je conclus. Une politique efficace sur les biens et services écologiques qui reconnaît et récompense la contribution des propriétaires fonciers et des gestionnaires des terres en régions rurales est un élément important d'une stratégie intégrée de lutte contre la pauvreté en milieu rural. En mettant l'accent sur le capital naturel et sur les biens et services écologiques qui en découlent, elle peut contribuer à diversifier les sources de revenus, promouvoir le développement durable de l'agriculture et améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la population canadienne.

– *Témoignages*, 26 avril 2007

Plusieurs témoins ont insisté sur le rôle prépondérant de l'agriculture dans la santé et la protection à long terme de l'environnement. Les agriculteurs et les propriétaires ruraux sont les intendants essentiels de la terre, mais ils n'ont pas toujours les moyens de prendre des mesures propres à minimiser les atteintes potentielles à la terre, l'air et l'eau. Certaines réglementations environnementales, comme celle qui impose l'établissement de zones tampons autour des zones humides et des cours d'eau, risquent fort de faire grimper les coûts de production ou de réduire l'usage et la valeur des terres. Dans ces

cas, comme l'ont fait valoir des témoins, il faut offrir aux propriétaires concernés des indemnités suffisantes.

Si c'est pour le bien public, l'ensemble du public doit en assumer les coûts et pas seulement les agriculteurs. Prenons le cas d'une personne qui achète une propriété de 300 acres afin d'en tirer un revenu pour faire vivre sa famille et payer la scolarité de ses enfants. Par la suite, la Loi sur l'eau saine, les énoncés de politique provinciale, et la Loi sur les espèces en péril entrent en vigueur. Si cette famille n'a plus accès à une partie de ces 300 acres, soit 100 ou 150 acres, elle n'a plus la possibilité de subvenir à ses besoins. Bien entendu, il est important pour tous d'avoir accès à de l'eau saine. En revanche, un agriculteur qui fait l'achat d'une propriété a souvent un objectif précis en tête, un projet qu'il a soigneusement préparé après avoir étudié toutes les données pertinentes pour s'assurer qu'aucune restriction ne s'applique. Évidemment, les choses peuvent changer, mais les personnes qui se voient priver de leur droit à subvenir à leurs besoins, à utiliser leur propriété et à en profiter, devraient être indemnisées en temps opportun.

– Jacqueline Fennel, Leeds and Grenville Landowners Association,
Témoignages, 1^{er} mai 2007

Il est crucial que les objectifs environnementaux, souvent conçus par des gens qui vivent en milieu urbain, reflètent la réalité des gens qui gagnent leur vie en milieu rural. David Freshwater, professeur et directeur des études supérieures en économie agricole à l'Université du Kentucky, a fait part des préoccupations suivantes au comité :

Ce qui se produit, c'est qu'on se retrouve avec une plus forte population banlieusarde coupée des campagnes, qui considère que la valeur d'agrément des régions rurales est le principal intérêt qu'elles présentent, au lieu de tenir compte du fait que les gens qui y vivent doivent gagner leur vie. De plus en plus, nous aurons des politiques qui seront souhaitables du point de vue national, mais qui feront porter de lourds fardeaux aux habitants des régions rurales, parce qu'on leur retirera leur gagne-pain, à moins de leur offrir un autre moyen de poursuivre leurs activités. Peut-être devrions-nous procéder ainsi, mais dans ce cas, nous devons offrir une compensation à ceux qui perdent au change, parce que cela représente des gains substantiels pour la société.

– *Témoignages*, 21 novembre 2006

Le gouvernement fédéral administre plusieurs programmes à l'appui de la protection de l'environnement en agriculture, par exemple une aide financière pour la réalisation de plans environnementaux en agriculture par la voie du Programme national de gérance agroenvironnementale et du Programme de couverture végétale du Canada. Ces mesures et d'autres encore encouragent les agriculteurs à adopter des pratiques propres à réduire l'empreinte écologique de leur exploitation, à protéger la qualité de l'eau, à réduire les

émissions de gaz à effet de serre, à soutenir la biodiversité et à protéger les habitats fauniques. Le comité est encouragé de constater que le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire finance des Initiatives pilotes de recherche sur les biens et services écologiques⁵⁶ par l'intermédiaire de son Programme pour l'avancement du secteur canadien de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Ces recherches devraient contribuer à l'élaboration de la politique en matière de produits et services écologiques et de la prochaine politique agricole du Canada⁵⁷.

RECOMMANDATION 3-3 : Le comité recommande que, dans le contexte du cadre stratégique agricole proposé, le gouvernement fédéral établisse des paiements directs à l'égard des biens et services écologiques fournis par les agriculteurs et les propriétaires ruraux.

Le Canada possède plus de 20 % des ressources en eau douce du monde, mais son territoire ne renferme que 2 % de la population mondiale; dans ces conditions, on peut comprendre que les Canadiens s'imaginent qu'ils disposent de réserves d'eau inépuisables. Or, ce n'est malheureusement pas le cas. Dans le sud de l'Alberta, par exemple, des témoins nous ont signalé de graves pénuries d'eau à Lethbridge et dans les collectivités rurales environnantes. Dans le passé, on pouvait compter sur les glaciers pour alimenter les aquifères et les canaux d'irrigation, mais ceux-ci ont beaucoup fondu. Dans le nord de l'Alberta, l'exploitation des sables bitumineux draine les rivières, entraînant un risque de pénurie d'eau. Ailleurs, le niveau de l'eau dans les Grands Lacs est au plus bas, sans qu'on sache très bien pourquoi. La situation en Alberta, en Ontario et ailleurs illustre deux faits importants au sujet des ressources en eau du Canada. D'abord, une bonne partie des ressources en eau du Canada ne sont pas renouvelables; elles ont été laissées par l'ère glaciaire dans les aquifères souterrains et dans les Grands Lacs, ou se trouvent emprisonnées dans les glaciers, la neige et les nappes de glace. Si le Canada possède effectivement 20 % de l'eau douce du monde, il ne possède que 9 % des

⁵⁶ Pour un complément d'information à ce sujet, voir Annie Royer et Daniel-Mercier Gouin, *Contribution potentielle au revenu agricole des paiements pour les biens et services écologiques*, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Ottawa, 2007, http://www4.agr.gc.ca/resources/prod/doc/pol/pub/eco_serv/pdf/eco_serv_f.pdf.

⁵⁷ Agriculture et Agroalimentaire Canada, « Policy Principles: EG&S And Policy Principles » : http://www.agr.gc.ca/acaaf/egs/bseprincipe_f.html.

sources d'eau douce *renouvelables*. Ensuite, 60 % environ de l'eau douce du Canada coule vers le nord, loin des grands centres démographiques⁵⁸.

Comme les agglomérations urbaines abritent une part toujours plus grande de la population canadienne, dans le sud du pays, il sera de plus en plus difficile de répondre à la demande à partir de ressources en eau non renouvelables et limitées. Les zones rurales, et en particulier les zones agricoles, joueront un rôle crucial à cet égard pour répondre aux pénuries actuelles ou imminentes tout en préservant l'intégrité de l'environnement. On voit déjà à certains signes que les régions rurales et les régions urbaines sont prêtes à collaborer.

Peter Apedaile a dit au comité qu'il représente 26 collectivités rurales de l'Alberta qui négocient actuellement avec la ville d'Edmonton un plan de gestion intégrée du bassin hydrographique de la rivière Saskatchewan Nord, une rivière d'origine glaciaire qui appartient au réseau de la rivière Saskatchewan, le plus vaste réseau hydrographique des provinces de l'Ouest. L'entente n'est pas encore finalisée, mais M. Apedaile pense que le plan de gestion du réseau hydrographique pourrait, dans le cadre d'une stratégie plus vaste, servir à conférer aux produits agricoles de ces régions rurales de l'Alberta un sceau d'« intégrité écologique », une appellation qui, d'après lui, appellera un prix de prestige.

Encadré 3-2 : Ville de New York – Une gestion réussie des bassins hydrographiques

[traduction]

Il y a eu, pendant des dizaines d'années, des conflits constants entre la ville de New York et les villes des monts Catskill situées au nord, dans le bassin hydrographique de la ville. En 1993, l'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis a enjoint au gouverneur de l'État de New York d'inviter à une réunion des représentants de la ville de New York, de l'État de New York, des villes du bassin hydrographique, de l'EPA et des groupes de protection de l'environnement pour négocier un programme juste et équitable de gestion du bassin hydrographique qui devait protéger les approvisionnements en eau de la ville tout en évitant à celle-ci d'avoir à construire à grands frais une usine de filtration de l'eau provenant des bassins Catskill et Delaware, et cela, en respectant les préoccupations et les objectifs des comtés du nord de l'État.

⁵⁸ Environnement Canada, site Web sur l'eau douce, www.ec.gc.ca/water. Voir aussi Environnement Canada, Programme hydrométrique, http://www.wsc.ec.gc.ca/hydrometric/main_f.cfm?cname=hydrometric_f.cfm; Gilles Rhéaume et John Roberts, *Mission possible : pour une prospérité durable au Canada*, Rapport final du Projet Canada, vol. II, Conference Board du Canada, 2007, p. 4.

Les négociations ont abouti à une entente qui fera marque, en mettant un terme à des controverses de longue date et en énonçant les responsabilités et avantages des principales parties concernées. La ville va finaliser sa réglementation sur l'utilisation des sols du bassin, faire l'acquisition des terres sensibles pour protéger les réservoirs et cours d'eau clés, multiplier les tests de qualité de l'eau dans le bassin et soutenir des partenariats (y compris des investissements importants dans la mise à niveau des installations de traitement des eaux usées, la création d'un fonds pour le développement économique compatible du bassin et d'un conseil régional de partenariat dans le bassin hydrographique). L'État de New York adoptera la réglementation de la ville relative au bassin hydrographique et des permis d'acquisition de terres compatibles avec la mise en œuvre de l'entente et créera un bureau de l'inspecteur général du bassin hydrographique chargé de voir à l'application des règlements de la ville pour protéger la santé publique. L'EPA continuera de contrôler l'exemption de filtration de la ville de New York et les mesures prises par la ville et par l'État pour assurer la mise en œuvre de l'entente. Enfin, les résidents du bassin pourront mettre leur propriété en valeur sous réserve des dispositions de la réglementation ou vendre celle-ci à la ville. En outre, les représentants des collectivités du nord de l'État participeront au conseil régional du partenariat du bassin hydrographique, lequel comprendra des représentants de l'État, de la ville et des consommateurs du sud de l'État.

Source : Environmental Protection Agency, <http://www.epa.gov/owow/watershed/ny/nycityfi.html>.

Bill Reimer de l'Université Concordia de Montréal a proposé que les collectivités rurales et les collectivités urbaines étudient les arrangements conclus entre la ville de New York et les collectivités des monts Catskill, à une centaine de kilomètres au nord de la ville (détails à l'encadré 3-2). D'après M. Reimer, dans cette entente, la ville de New York a reconnu « l'importance des Catskills pour l'eau de la ville et la préservation de la qualité de cette eau, ce qui est intimement lié au problème du développement communautaire. » (*Témoignages*, 31 octobre 2006)

Le comité estime que, comme aux États-Unis, le gouvernement fédéral du Canada peut et doit favoriser la conclusion d'ententes sur les bassins hydrographiques analogues à celles qui assurent une des meilleures eaux potables du monde à la ville de New York et le développement économique durable de la région des monts Catskill. Ces ententes doivent offrir aux collectivités rurales concernées le financement et l'aide dont elles ont besoin pour développer leur économie de manière durable dans le souci de la qualité des approvisionnements en eau potable. Elles doivent prévoir aussi l'indemnisation des propriétaires fonciers privés dont les terres doivent contribuer à la protection des bassins hydrographiques.

RECOMMANDATION 3-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par une coordination des activités d'Environnement Canada, des organismes fédéraux de développement économique régional et du ministère proposée des Affaires rurales, aide à organiser et à financer l'élaboration d'ententes de protection des bassins hydrographiques entre les collectivités urbaines et les principales parties intéressées dans les collectivités rurales concernées. Ces ententes doivent prévoir une indemnisation suffisante des collectivités rurales, y compris des propriétaires fonciers, pour leurs activités de protection des bassins hydrographiques.

Dans sa présentation au comité, Canards Illimités Canada a recommandé l'octroi de fonds fédéraux additionnels pour encourager les propriétaires fonciers privés et les collectivités rurales à préserver les zones humides pour en faire des habitats de la sauvagine. Ces zones peuvent en outre contribuer à alimenter les réseaux hydrographiques ruraux et constituer une importante source de tourisme pour les collectivités rurales⁵⁹. Comme nous l'a dit Cynthia Edwards, directrice nationale des relations gouvernementales et industrielles à Canards Illimités Canada, « [L]es propriétaires fonciers qui conservent ou restaurent des milieux naturels pourraient aussi tirer profit des terres qui ont été retirées de la production agricole grâce à l'augmentation du tourisme et des activités de loisir. » (*Témoignages*, 26 avril 2007)

L'organisation a recommandé entre autres une augmentation du financement du Programme d'intendance de l'habitat pour les espèces en péril (PIH) d'Environnement Canada. Ce programme a été créé en 2000 et doté initialement d'une somme de 45 millions de dollars. Il finance des projets comme celui du bassin hydrographique de la rivière Thames supérieure où 37 espèces sont mises en péril par la mise en valeur et l'utilisation de l'ensemble des terres. Depuis 2000, le programme a financé plus de 1 000 projets pour un total de 62 millions de dollars; ces projets ont permis de réunir 153 millions de dollars de plus, ce qui représente un investissement total de 215 millions de dollars. « Depuis sa création, le PIH a contribué à la protection de plus de 240 000 ha d'habitat et à la mise en place de mesures temporaires de protection de l'habitat visant

⁵⁹ Les représentants de Canards Illimités ont dit aussi que l'organisation étudiait des recherches sur la séquestration du carbone dans les terres humides. On parlera plus loin dans le chapitre de la séquestration du carbone et de l'échange de droits d'émission de carbone.

370 000 ha supplémentaires⁶⁰. » D'après le *Rapport sur le rendement 2005-2006* d'Environnement Canada, le Programme « a permis à 10 400 personnes de s'engager directement dans les projets et une multitude d'autres personnes ont pu s'y rattacher par l'intermédiaire de différentes activités éducatives et de sensibilisation⁶¹ ».

Depuis l'expiration du financement quinquennal initial, le financement du programme est alloué sur une base annuelle, ce qui nuit à la planification à long terme. La plus récente dotation, annoncée en mai 2007, s'élevait à 4,5 millions de dollars⁶². Le gouvernement fédéral a promis d'autres annonces prochainement, et le comité espère qu'il respectera son engagement. Nous aimerions que le PIH bénéficie d'un financement à long terme stable.

RECOMMANDATION 3-5 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral assure au Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril d'Environnement Canada un financement stable à long terme sur une période de cinq ans.

Planification en vue du changement climatique

L'activité agricole primaire est à l'origine de 8 % environ des émissions de GES du Canada⁶³. Comme on le dit dans la publication d'AAAC, *L'agriculture et les changements climatiques*, les agriculteurs doivent relever deux défis : gérer les risques associés au changement climatique, et réduire les émissions et améliorer les puits de carbone.

⁶⁰ Environnement Canada, Service canadien de la faune, Programme d'intendance de l'habitat pour les espèces en péril, « Au sujet du programme », <http://www.cws-scf.ec.gc.ca/hsp-pih/default.asp?lang=Fr&n=2D1DA0C5-1>.

⁶¹ Environnement Canada, *Rapport sur le rendement 2005-2006*, p. 62, www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/0506/EC-EC/ec-ec_e.pdf.

⁶² Environnement Canada, « Le nouveau gouvernement du Canada annonce un financement de 4,5 millions de dollars pour la protection de la diversité biologique », Communiqué de presse, 22 mai 2007, http://news.gc.ca/web/view/fr/index.jsp?articleid=305869&categoryid=9&do_as=true&view_as=search&keyword_as=Habitat+Stewardship+Program&df_as=1&mf_as=1&yf_as=2002&dt_as=18&mt_as=10&yt_as=2007&categoryid=9&do_as=true&view_as=content&keyword_as=Habitat+Stewardship+Program&df_as=1&mf_as=1&yf_as=2002&dt_as=18&mt_as=10&yt_as=2007&.

⁶³ Rapport sur l'inventaire national du Canada, 1990-2005, fumier (méthane et oxyde d'azote), fermentation entérique (méthane), cultures (dioxyde de carbone), engrais (oxydes d'azote).

(a) Gérer les risques

Contrairement à la plupart des autres activités économiques, l'agriculture est très sensible aux conditions du temps, si bien que le phénomène du changement climatique ajoute encore aux impondérables. Comme on le note dans le rapport du comité de 2003 intitulé *Le changement climatique : nous sommes menacés*, les recherches montrent que le changement climatique ne touchera pas le Canada de manière progressive et régulière, mais qu'il suscitera des phénomènes météorologiques extrêmes. Les répercussions de ce phénomène varieront d'une région à l'autre et d'un produit à l'autre, ce qui pourrait entraîner des changements dans la distribution de la production agricole.

Certaines régions seront sans doute avantagées par la hausse des températures moyennes et les nouvelles tendances des précipitations, lesquelles ont déjà allongé la saison de culture à certains endroits. Dans le nord, là où les sols s'y prêtent, la production agricole pourrait éventuellement augmenter. Dans d'autres régions, il pourrait devenir possible de cultiver de nouvelles espèces. L'accroissement de la quantité de dioxyde de carbone dans l'atmosphère pourrait aussi faire augmenter les rendements. Certains témoins, comme Laurier Guillemette de Kapuskasing en Ontario, pensent que le gouvernement fédéral devrait faire davantage pour mettre en valeur les terres agricoles du Nord.

Je crois que le gouvernement fédéral pourrait aider. Je ne crois pas qu'en ce moment, les institutions locales ou régionales travaillant dans le domaine agricole étudient ce phénomène et profitent du réchauffement global. Par contre, depuis longtemps, d'après les recherches faites antérieurement dans la région, on sait que la région du nord est très bien placée pour produire les meilleures céréales en Ontario et même, je dirais, au Canada. On a le climat favorable pour cette production. Le réchauffement global peut avoir des effets néfastes pour certaines parties du Canada, mais pour notre région, cela apporte des avantages. Je crois qu'aujourd'hui, on est placé dans une situation où l'on doit saisir cette occasion et quant à moi, c'est pressant parce que notre population agricole est presque non existante aujourd'hui.

– *Témoignages*, 1^{er} juin 2007

Ce bel optimisme ne vaut pas nécessairement pour les agriculteurs des autres régions. En effet, la chaleur, la sécheresse et le manque d'humidité associés au réchauffement climatique pourraient endommager les cultures. À l'opposé, une modification des

précipitations pourrait causer des inondations. D'autres risques pourraient augmenter : érosion des sols, infestations d'insectes, mauvaises herbes (si les herbicides actuels perdent en efficacité) et nouvelles maladies. Le bétail pourrait être durement éprouvé par des périodes de chaleur extrême ou de nouveaux types d'insectes ou de maladies. Certaines habitudes culturelles pourraient devoir changer, par exemple les semailles de printemps des petites céréales dans les Prairies⁶⁴. Enfin, comme les collectivités rurales ne peuvent pas se déraciner pour suivre le mouvement vers le nord de la production agricole, les conséquences économiques et sociales du phénomène pourraient être considérables, en particulier dans les Prairies.

Le changement climatique aura sans doute des effets prononcés sur l'agriculture canadienne, mais ceux-ci dépendront aussi de ce qui se passe au niveau mondial. Si la production et les rendements baissent davantage dans les autres pays qu'au Canada, les agriculteurs canadiens pourraient bénéficier de l'augmentation concomitante des cours des produits de base. Par ailleurs, les mesures que prendront les autres gouvernements pour soutenir l'agriculture joueront elles aussi un rôle important.

Les gouvernements ont un rôle à jouer pour atténuer les risques associés au changement climatique. Comme le comité l'a dit dans son rapport sur le changement climatique, le gouvernement fédéral doit prendre l'initiative et coordonner les efforts déployés pour prédire les conséquences du changement climatique et s'y adapter. Il faut que les programmes de gestion du risque financier des exploitations agricoles soient suffisamment souples pour composer avec les nouvelles réalités du changement climatique. Il faut financer des travaux de recherche pour mettre au point de nouvelles technologies et de nouvelles variétés résistantes à la sécheresse. On pourrait avoir besoin de nouveaux systèmes de prévision du temps. La baisse des précipitations pourrait susciter des conflits au sujet de l'utilisation de l'eau et exiger de nouvelles techniques d'irrigation.

Ainsi, il est essentiel que toutes les parties concernées prennent des mesures pour s'adapter au changement climatique. Al Douglas, chercheur et chargé de cours en

⁶⁴ Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Changements climatiques*,
<http://www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/display-afficher.do?id=1186578200124&lang=f>.

changement climatique à l'Université Laurentienne de Sudbury, en Ontario, a loué la faculté d'adaptation naturelle des agriculteurs, tout en disant que le changement climatique va apporter des risques et incertitudes nouveaux. Il pense que les méthodes d'adaptation éprouvées risquent de ne plus convenir à la nouvelle donne.

Il est important de comprendre que les agriculteurs ont du ressort. Ils ont fait face à de nombreuses difficultés au fil des ans et ils ont su s'adapter. Le problème, c'est que les conditions que nous observerons à l'avenir ne seront pas nécessairement celles que nous avons connues par le passé. Il est probable que nous serons confrontés à de tout nouveaux défis associés aux changements climatiques. Cela s'accompagne d'un certain niveau d'incertitude.

– *Témoignages*, 6 décembre 2007

(b) Crédits de carbone

Le Canada compte plus de 67,5 millions d'hectares de terres agricoles. Cette vaste superficie présente un potentiel considérable, car les agriculteurs pourraient contribuer à réduire l'impact du changement climatique en intégrant la séquestration du carbone à leurs pratiques culturales. On pense par exemple à des plantations brise-vent, à des systèmes de culture sans labours ou avec peu de labours, et au retrait des terres marginales de la production. Il serait par ailleurs possible de réduire les émissions de GES par l'emploi de nouvelles méthodes d'alimentation des ruminants et de stockage du fumier. Le gros des émissions de GES issues de l'agriculture est constitué de méthane et d'oxyde d'azote; les émissions de dioxyde de carbone provenant de l'agriculture sont pratiquement négligeables. Les agriculteurs peuvent néanmoins réduire les émissions et stocker du carbone. En outre, grâce aux crédits de carbone, ils peuvent protéger l'environnement et arrondir leurs fins de mois⁶⁵.

Le système d'échange de crédits d'émission de carbone pourrait comporter des crédits compensatoires, ce qui pourrait contribuer à réduire les émissions de GES. Essentiellement, les « grands émetteurs finals »⁶⁶ (GEF) seraient assujettis à une

⁶⁵ Certaines de ces pratiques culturales (comme les cultures sans labours) présentent l'avantage additionnel de contribuer à la rétention de l'humidité dans les sols. Elles sont ainsi doublement efficaces dans le contexte d'une stratégie d'adaptation au changement climatique au niveau de la ferme.

⁶⁶ D'après Ressources naturelles Canada, les grands émetteurs finals sont principalement les secteurs suivants : pétrole et gaz, électricité, mines et fabrication. Les secteurs des mines et de la fabrication comprennent les activités suivantes : produits chimiques; engrais; pâtes et papiers; mines; fusion et raffinage (aluminium compris); acier; ciment; chaux; et verre.

réglementation les forçant à réduire leurs émissions. Si un GEF ne peut pas le faire de manière rentable, il pourrait acheter des crédits compensatoires auprès d'activités n'appartenant pas aux secteurs réglementés, notamment auprès d'agriculteurs. L'agriculture ne sera pas un secteur réglementé. Les agriculteurs pourraient vendre ou louer des crédits de carbone, qui représenteraient des réductions des émissions ou la séquestration de carbone dans le sol. Certains voient dans un tel système un moyen de réduire les émissions, de relever le revenu agricole et de protéger les terres. Germain Dauk, par exemple, membre du comité d'action sur l'économie rurale en Saskatchewan, est emballé par les possibilités de la séquestration du carbone pour le secteur agricole :

L'agriculture risque fort de représenter une solution pour des questions comme le changement climatique. Nous avons en quelque sorte été des pionniers dans le concept de l'ensemencement direct il y a 16 ans; tout le monde nous a emboîté le pas. C'est devenu commun maintenant et a le potentiel de capter le carbone. Il existe un réel désir de convertir une partie de nos terres agricoles — en particulier les terres à blé plus marginales — en pâturages. Les pâturages ont la capacité de capter beaucoup plus de carbone que la céréaliculture. Les arbres ont beaucoup plus de capacité de capter le carbone en raison de leur taille. Il existe un énorme potentiel.

– *Témoignages*, 8 mars 2007

L'utilité des crédits de carbone pour les agriculteurs dépendra essentiellement de leur valeur. En Amérique du Nord, la valeur des crédits de carbone est déterminée sur le Chicago Climate Exchange, une bourse où sont négociés les crédits associés aux réductions des émissions de GES. Depuis 2004, le prix fluctue entre un et cinq dollars américains la tonne métrique et se situe actuellement autour de deux dollars la tonne. Il existe divers types de crédits compensateurs en agriculture; par exemple, les producteurs du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta qui s'engagent à faire des cultures sans labours de 2006 à 2010 peuvent vendre des crédits de carbone de 0,2 ou 0,4 tonne métrique de dioxyde de carbone par acre par année (le taux dépend du type de sol).

Actuellement, l'échange de crédits de carbone en Amérique du Nord est facultatif. La mise en œuvre de réglementations imposant des réductions des GES aurait des répercussions sensibles sur la valeur marchande des crédits de carbone. Le 26 avril 2007, le gouvernement fédéral a dévoilé *Prendre le virage : Un plan d'action pour réduire les gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique*, un plan en vue de l'adoption de

règlements visant à réduire les émissions de GES⁶⁷. On n'en connaît pas encore les détails, mais les entreprises seront obligées, par règlement, de respecter des cibles de réduction des émissions de GES. Le gouvernement fédéral envisage aussi d'instituer un mécanisme d'échange d'émissions, d'abord au niveau national, pour ensuite le lier avec les systèmes d'échange de droits d'émission des États-Unis et, éventuellement, du Mexique.

Jean-François Ménard, président d'Horizon Vert, a dit au comité qu'il était convaincu que les échanges de crédits de carbone seront avantageux pour les agriculteurs, en particulier si le Canada crée sa propre bourse :

En Europe, le prix du carbone est de 20 euros, soit environ 30 dollars canadiens. Il y a un marché; et il double chaque année. Une bonne partie de ce carbone peut être généré par les terres, par les agriculteurs. Environ 18 p. 100 du carbone négocié sur le marché provient de fermes. Des sommes importantes sont actuellement transigées dans ce marché.

– *Témoignages*, 18 mai 2007

Certains témoins, encouragés par l'intérêt potentiel des crédits de carbone pour les agriculteurs, recommandent cependant la prudence. La question de la propriété des crédits afférents aux terres louées, par exemple, pourrait faire problème : à qui reviennent les crédits et qui est tenu par les plafonds de production énoncés dans les ententes à long terme de crédit de carbone? Laurent Pellerin, président de l'Union des producteurs agricoles, nous a dit :

[N]ous informons nos agriculteurs qu'avant d'échanger leurs crédits de carbone à l'extérieur de la ferme — et, comme quelqu'un l'a dit précédemment, à l'extérieur du pays — ils doivent s'assurer qu'ils n'auront pas besoin de ces crédits plus tard. Par exemple, s'ils veulent passer de 100 à 200 moutons, ils augmenteront leur production de carbone et ils auront peut-être besoin de crédits de carbone. C'est la même chose pour les éleveurs de bovins ou pour tous les éleveurs. S'ils consomment davantage d'énergie, ils auront sans doute besoin de crédits. Il n'y a rien de clair à cet égard. Nous demandons aux agriculteurs d'être très prudents et s'ils prennent un engagement, de prendre un engagement à très court terme, non

⁶⁷ Des mesures similaires sont en cours d'élaboration au niveau provincial; l'Alberta, par exemple, est le premier endroit en Amérique du Nord à imposer des réductions des émissions, qui exigent une réduction annuelle de 12 % de l'intensité des émissions de GES de la part de grands émetteurs spécifiques (par rapport aux niveaux de 2003–2004). Certains analystes pensent que les émetteurs n'arriveront sans doute pas à respecter ces cibles, si bien qu'ils devront acheter des crédits de carbone, ce qui fera grimper le cours des crédits de carbone en Alberta.

pas un engagement qui s'échelonne sur des années, car leurs enfants auront peut-être besoin de ces crédits à l'avenir.

– *Témoignages*, 18 mai 2007

L'échange de crédits de carbone marque une ère nouvelle pour les agriculteurs canadiens et pourrait constituer pour chacun une entreprise complexe et coûteuse. Heureusement, les agriculteurs ont depuis longtemps l'habitude de travailler ensemble, par exemple dans des coopératives agricoles. On pourrait adopter la même démarche à l'égard des crédits de carbone pour minimiser le risque. Les agriculteurs pourraient vendre leurs crédits en bloc à un courtier-fournisseur qui les aiderait à s'y retrouver. Celui-ci négocierait des marchés avec les agriculteurs pour constituer un pool de crédits compensatoires de carbone qui seraient ensuite vendus dans une bourse de crédits de carbone. Le courtier-fournisseur se chargerait des formalités et assurerait la liaison entre le producteur et le marché du carbone.

Le comité pense que la séquestration du carbone et l'établissement d'un marché du carbone au Canada pourraient procurer un complément de revenu substantiel aux agriculteurs, mais que les débuts pourraient être difficiles, le temps que les agriculteurs apprivoisent cette nouvelle source de revenu potentiellement lucrative. Le gouvernement fédéral parraine, par l'intermédiaire d'Environnement Canada, un programme appelé Projet pilote d'élimination et de réduction des émissions et d'apprentissage (PPEREA) par lequel il achète des crédits de carbone auprès des requérants autorisés⁶⁸ à un prix fixe par tonne. Par exemple, si un agriculteur séquestre 10 000 tonnes de carbone une année donnée à un dollar la tonne, il touchera 10 000 \$. Le PPEREA a été conçu pour aider les gouvernements et le secteur privé « à découvrir et à mieux comprendre plusieurs éléments importants des échanges de droits d'émission »⁶⁹. Le programme a été lancé en 2002; le gouvernement a annoncé que le Programme a rempli sa mission et qu'il prendra fin en 2008. Une vérification interne du PPEREA a montré que, « comme l'expérience du Canada dans ce domaine était limitée, les nombreuses expériences concrètes offertes par les projets de réduction des émissions de GES du PPEREA, fondés sur les projets, offraient la perspective de jeter les bases nécessaires pour l'élaboration d'autres

⁶⁸ Les requérants doivent soumettre une demande au gouvernement fédéral.

⁶⁹ Environnement Canada, *Au sujet du PPEREA*, http://www.ec.gc.ca/perri/about_f.html.

programmes et politiques⁷⁰ ». Dans l'ensemble, on a constaté que le programme fonctionnait bien et encourageait l'adoption hâtive de mesures de réduction des GES.

L'établissement d'une bourse canadienne des crédits d'émission de carbone ne se fera pas du jour au lendemain. En conséquence, dans l'intervalle, le gouvernement fédéral devrait continuer d'instituer des programmes comme le PPEREA pour mieux comprendre comment fonctionneront les échanges de droits d'émission et comment les agriculteurs et les propriétaires fonciers ruraux peuvent profiter de cette nouvelle possibilité.

RECOMMANDATION 3-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse le PPEREA ou qu'il institue des programmes similaires pour étudier les répercussions éventuelles, sur l'agriculture et d'autres secteurs d'activité, d'un système d'échange de crédits d'émission de carbone.

Biocarburants

Au Canada, le gouvernement fédéral soutient le secteur des biocarburants de deux manières : par l'imposition de leur emploi (en mélange) et par une aide financière. En décembre 2007, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il imposera une teneur en carburant renouvelable de 5 % dans l'essence d'ici 2010 et de 2 % dans le diesel. Pour ce qui est des incitatifs financiers, les producteurs canadiens de biocarburants peuvent toucher jusqu'à 0,10 \$ le litre pour l'éthanol et les autres solutions de rechange renouvelables à l'essence et jusqu'à 0,20 \$ le litre pour le biodiesel. Par ailleurs, les entreprises prêtes à se livrer à d'importants projets de démonstration de la prochaine génération de biocarburants au Canada peuvent demander une subvention au fonds fédéral des biocarburants (qui bénéficie d'une dotation de 500 millions de dollars). On encourage aussi la participation directe des producteurs à la production de biocarburants par le biais de l'Initiative pour un investissement écoagricole dans les biocarburants (200 millions de dollars), laquelle offre des contributions remboursables pour la construction et l'expansion ou l'agrandissement d'installations de production de biocarburants de transport. Pour obtenir une contribution, les producteurs agricoles doivent s'engager à investir dans les projets de production de biocarburants et à utiliser

⁷⁰ Environnement Canada, « Évaluation de l'initiative du Projet pilote d'élimination et de réduction des émissions et d'apprentissage (PPEREA) », <http://ec.gc.ca/ae-ve/default.asp?lang=Fr&n=C48C6AAC-1&offset=5&toc=show>.

des matières premières agricoles pour produire les biocarburants. Enfin, une autre mesure fédérale, l'Initiative des marchés de biocarburants pour les producteurs (20 millions de dollars) sert à aider les agriculteurs et les collectivités rurales à embaucher des spécialistes qui les aideront à élaborer des projets d'entreprise et à réaliser des études de faisabilité ainsi que d'autres analyses nécessaires à la création et à l'élargissement de la capacité de production de biocarburants, tout en attribuant aux producteurs agricoles une grande partie des droits de propriété des installations de production (plus du tiers).

Parmi les autres programmes susceptibles de soutenir l'expansion de l'industrie de biocarburants, mentionnons le Programme Agri-débouchés (134 millions de dollars), qui vise à accélérer la commercialisation de nouveaux produits, procédés ou services agricoles et le Programme d'innovation en matière de bioproduits agricoles (145 millions de dollars), lequel vise à mobiliser les chercheurs innovateurs qui travaillent dans les universités et les secteurs privé et public du Canada, et à intégrer les ressources de manière à accroître la capacité de recherche en matière de bioproduits et de bioprocédés agricoles. Divers programmes provinciaux contribuent aussi à soutenir l'industrie des biocarburants.

Encadré 3-3

[traduction]

Les biocarburants

On a observé ces dernières années un essor considérable du secteur des biocarburants (des solutions de rechange renouvelables à l'essence et au diesel) qui s'explique en grande partie par la décision des autorités américaines de promouvoir ces sources de carburant dans lesquelles elles voient une manière écologique de moins dépendre de sources d'énergie étrangères et d'aider du même coup l'agriculture. Au Canada en revanche, la promotion des biocarburants repose essentiellement sur les impératifs environnementaux et les objectifs de la politique agricole, et bien moins sur des questions de sécurité nationale.

Les vues sont partagées quant aux avantages sociaux, environnementaux et même économiques des biocarburants. Le débat est d'autant plus vif que les pouvoirs publics font une vigoureuse promotion de ce secteur. Certains analystes demandent s'il n'est pas irresponsable, d'un point de vue éthique, de se servir de denrées alimentaires pour faire fonctionner les automobiles. Certains vont même jusqu'à qualifier cette pratique de « crime contre l'humanité » parce qu'elle cause des pénuries alimentaires et entraîne une flambée des prix des denrées alimentaires qui affame des millions de pauvres. D'autres affirment que l'augmentation des prix des aliments aide les agriculteurs des pays pauvres et les encourage à accroître leur production, ce qui sera, à terme, avantageux pour les pays en développement. Ils ajoutent que les résidus provenant de biocarburants fabriqués à partir de maïs peuvent servir d'aliments pour les animaux, bien qu'il faut souligner que ces résidus sont plus coûteux à transporter que les grains de maïs et sont donc utilisés seulement dans les marchés à proximité des installations de production de biocarburants.

La question est de savoir si les biocarburants présentent un avantage environnemental net quand on tient compte des intrants agricoles comme l'eau, le carburant agricole, l'azote, le phosphore et les pesticides et d'autres facteurs. Certaines personnes estiment que l'avantage environnemental net est insuffisant pour justifier les fortes subventions gouvernementales offertes au secteur des biocarburants. Bien sûr, le débat porte essentiellement sur les biocarburants classiques fabriqués à partir de cultures (comme le maïs, le blé et le canola). Il est admis que la prochaine génération de biocarburants sera fabriquée à partir de résidus forestiers, de déchets agricoles, de mauvaises herbes comme le foin d'odeur et d'autres éléments de la biomasse, et pourrait présenter des avantages comparatifs considérables sur les biocarburants classiques fabriqués à partir de céréales et d'oléagineux. S'il existe de nombreux projets pilotes de production de biocarburants à partir de la biomasse, on n'en est pas encore à la production commerciale.

Enfin, reste à savoir si les biocarburants sont rentables à long terme et, ainsi, bons pour les régions agricoles. Certains disent que ce secteur crée de l'emploi dans les régions rurales, mais d'autres doutent de la viabilité de cette industrie compte tenu de l'envolée des cours des céréales et de l'augmentation du coût des engrais et d'autres intrants agricoles.

Source : J. Hill, E. Nelson, D. Tilman, S. Polasky et D. Tiffany, « Environmental, economic and energetic costs and benefits of biodiesel and ethanol biofuels », Délibérations de la National Academy of Sciences of the United States of America.

À en juger par l'existence de ces mesures de soutien et par les commentaires des témoins qui ont comparu devant le comité (notamment le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire), il semble y avoir consensus sur les avantages de l'expansion de la production de biocarburants pour les collectivités rurales et pour les agriculteurs, en particulier par l'augmentation de la demande à l'égard de leurs cultures et la propriété directe de raffineries de biocarburants.

Plusieurs témoins cependant ne sont pas certains qu'il soit avisé de se précipiter pour soutenir la production de biocarburants. Mark Partridge de l'Université de l'Ohio pense que le secteur des biocarburants aura sans doute relativement peu d'impact sur l'économie rurale du Canada.

Pour ce qui est des biocarburants, voilà une question intéressante du point de vue de la politique officielle. On s'agite beaucoup autour de cette question, et le potentiel est grand. J'encouragerais plus de recherches dans le domaine, car il importe d'éliminer notre dépendance à l'égard de sources d'énergie instables. Quant à nos collectivités rurales, je peux entrevoir que certains agriculteurs en profiteraient. Un des points que j'ai fait valoir pendant mon exposé, c'est que même si nous doublons la taille du secteur agricole canadien grâce aux biocarburants, secteur qui a fait l'objet de réductions massives, cela aurait un effet relativement faible sur l'économie rurale dans son ensemble. En un sens, ce n'est pas une solution pour les régions rurales dans leur ensemble, mais cela ne veut

pas dire que ce n'est pas une solution à d'autres problèmes, du point de vue des énergies de substitution.

– *Témoignages*, 26 octobre 2006

D'autres craignent que la production de biocarburants nuise à d'autres productions agricoles, en particulier à l'élevage des porcs et des bovins en faisant grimper les prix des provendes. Kurt Klein, un économiste de l'Université de Lethbridge, a fait la mise en garde suivante :

Il faut aussi être conscient des répercussions que cela pourrait avoir sur l'industrie des productions animales, en particulier l'industrie porcine au Manitoba et dans l'est de la Saskatchewan. D'énormes pressions s'exerceront sur l'industrie porcine. Il pourrait même y avoir des pressions sur l'industrie bovine en Alberta. Nous ne le savons pas encore. Personne n'a étudié ou même envisagé d'étudier cet aspect. Il faudrait le faire. En ce moment, le prix des céréales est exceptionnellement élevé en raison surtout de l'expansion rapide de la fabrication d'éthanol aux États-Unis. Cette situation aura une incidence considérable sur l'économie agricole, que nous produisons ou non des biocarburants.

– *Témoignages*, 30 novembre 2006

M. Klein a dit craindre aussi que le secteur traverse une bulle spéculative qui, en éclatant, causera du tort aux agriculteurs et aux collectivités rurales. Les risques tiennent au coût des céréales mêmes qui constituent la matière première d'alimentation (qui pourrait représenter plus de la moitié des coûts d'exploitation des bioraffineries), à l'instabilité des prix de l'énergie (il existe une forte corrélation entre le prix de l'éthanol et les prix de l'énergie), et à l'arrivée éventuelle de technologies concurrentes (par exemple, la découverte d'une nouvelle méthode rentable de production de biocarburant à partir de la biomasse pourrait entraîner la faillite des usines de la première génération). L'expérience récente aux États-Unis fait ressortir le caractère économiquement aléatoire de la production d'éthanol : malgré la hausse considérable des cours du pétrole et une importante aide gouvernementale, les raffineries américaines de biocarburants ont du mal à se tenir à flot⁷¹, car leurs marges bénéficiaires sont oblitérées par la flambée des prix des intrants (à cause de la hausse spectaculaire des prix des céréales) et la baisse des prix de l'éthanol. Dans un document récent, le Saskatchewan Institute of Public Policy a

⁷¹ « Ethanol Craze Cools As Doubts Multiply », *Wall Street Journal*, 28 novembre 2007, http://online.wsj.com/public/article/SB119621238761706021-WyAp6f_YynWmwFH2YHQ3bn6VEp4_20071228.html?mod=tff_main_tff_top.

soulevé la question plus large de savoir s'il est bien avisé, de la part du gouvernement, de soutenir le secteur des biocarburants au lieu d'accorder d'autres formes d'aide aux agriculteurs :

Sur le plan de la revitalisation des zones rurales, il est possible que l'essor de l'industrie de l'éthanol crée 80 emplois à temps plein dans les collectivités rurales de la Saskatchewan et offre aux producteurs de grain de nouveaux débouchés. La vraie question, cependant, c'est celle du coût d'option de cette croissance. Même si le gouvernement n'investit pas directement dans les usines d'éthanol, une mesure relativement mineure de revitalisation des zones rurales pourrait entraîner des coûts à long terme importants pour les contribuables (de 20 à 60 millions de dollars par an). Il importe de se demander si cet argent ne pourrait pas être mieux employé pour stimuler l'économie rurale [...] On a en effet des raisons de s'inquiéter de l'impact de l'éthanol sur l'élevage du bétail⁷².

Autrement dit, si le secteur des biocarburants ne peut pas prospérer en l'absence d'aide gouvernementale, il sera éternellement à la merci de la volonté des pouvoirs publics, ce qui présente un risque potentiel de plus pour les agriculteurs qui choisissent cette voie. Comme on a toujours insisté sur ses avantages pour l'économie rurale pour justifier l'aide publique à l'industrie des biocarburants, le comité estime que le gouvernement fédéral devrait effectuer une étude approfondie des répercussions potentielles des mesures liées aux biocarburants sur l'économie rurale.

RECOMMANDATION 3-7 : Le comité recommande qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de concert avec des producteurs clés, effectue une évaluation complète des incidences sur l'économie rurale des diverses mesures gouvernementales de soutien de l'industrie des biocarburants. Il faut conserver les politiques de soutien existantes jusqu'à ce que l'évaluation soit terminée. L'étude comportera entre autres les éléments suivants :

- **une étude des avantages et des inconvénients du développement des biocarburants sur l'économie rurale (notamment sur l'élevage);**
- **une analyse des risques et des avantages pour les agriculteurs et les collectivités rurales des investissements dans les bioraffineries (pour déterminer notamment si les bioraffineries de la première génération constituent un modèle d'entreprise viable);**
- **un examen des coûts d'option de l'aide publique aux biocarburants (s'il s'agit de maximiser les retombées sur l'économie rurale, cet argent serait-il mieux employé ailleurs?)**

⁷² R. Olfert et S. Weseen, *Assessing the Viability of an Ethanol Industry in Saskatchewan*, Public Policy Paper 48, Saskatchewan Institute of Public Policy, Université de Regina, 2007, p.17.[traduction]

Petit, local et biologique

La production biologique et la production locale occupent une place croissante dans l'économie agricole. Cette tendance a été remarquée par plusieurs témoins et est confirmée par les données du recensement de 2006. Statistique Canada note par exemple que 3 555 fermes cultivaient des produits certifiés biologiques⁷³ en 2006, contre 2 230 en 2001, ce qui représente une augmentation de près de 60 %, et que 640 se trouvaient en transition⁷⁴. En tout, « 6,8 % des exploitations canadiennes ont déclaré produire des produits biologiques non certifiés, en transition ou certifiés⁷⁵ ». Dans les régions métropolitaines, la proportion était de 8,3 %. L'agriculture biologique et la production locale présentent plusieurs aspects intéressants. Premièrement, comme les producteurs biologiques emploient des méthodes de recharge pour engraisser leurs terres, ils sont à l'abri de l'augmentation des coûts de nombreux intrants agricoles conventionnels. Comme nous l'a dit Ray Orb, directeur de l'Association des municipalités rurales de Saskatchewan. « Nous saluons bien bas les cultivateurs qui s'y adonnent, car ils sont probablement ceux qui sont le plus durables pour l'instant. Les produits chimiques et les engrais coûtent très cher et cela peut expliquer pourquoi bien des agriculteurs ne peuvent pas honorer leurs factures et ne peuvent pas ensemer. » (*Témoignages*, 8 mars 2007)

Erkki Pohjolainen, agent de développement économique pour la société Resources West, nous a dit que les producteurs biologiques et les agriculteurs locaux sont avantagés parce qu'ils offrent un produit spécialisé qui appelle un prix relativement élevé en raison de l'absence de concurrence de la part de gros producteurs. « Les producteurs de cultures spécialisées et les éleveurs de bétail qui vendent des produits organiques, du lait et des œufs ou des viandes exotiques, permettent aux fermes familiales d'avoir accès à des marchés à créneaux que les exploitations industrielles ne peuvent desservir. » (*Témoignages*, 20 février 2007)

⁷³ Autre signe que la culture biologique est en expansion, le 28 mars 2008, la Commission canadienne du blé a annoncé qu'elle offrait aux cultivateurs de produits biologiques des contrats de printemps dans le cadre de son programme pilote de commercialisation des produits biologiques. Le programme comprend un prix au comptant sur livraison et, dans le cadre du nouveau système de points de mise en commun, la possibilité d'un paiement additionnel à la fin de la campagne agricole.

⁷⁴ Statistique Canada, « Étude : Le bio : l'évolution d'un créneau », *Le Quotidien*, 28 mars 2008 : <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/080328/q080328a.htm>.

⁷⁵ Statistique Canada, « Recensement de l'agriculture de 2006 : exploitations et exploitants agricoles », *Le Quotidien*, 16 mai 2007 : <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/070516/q070516a.htm>.

Diane Martz, du Centre d'excellence pour la santé des femmes de la Région des Prairies, a fait valoir un argument similaire, affirmant que la production agricole locale et la production biologique devraient être considérées comme un volet important d'une vaste stratégie agricole :

Une partie de la stratégie — ce ne serait pas la stratégie entière — consisterait peut-être à faire en sorte que les gens commencent à acheter leurs aliments de sources locales et à apprécier ce qui leur est accessible localement. Certes, le domaine des aliments biologiques est en expansion. La Saskatchewan compte l'un des plus grands nombres d'agriculteurs biologiques au pays, dont bon nombre cultivent des céréales. Cependant, le climat ayant été ce qu'il a été depuis quelques années, les agriculteurs en question se sont retrouvés devant de graves problèmes. Ils ne reçoivent pas le prix auquel ils sont habitués en échange de leurs produits. De même, les taux d'humidité plus élevés font qu'ils ont plus de difficulté à gérer les terres. Le secteur biologique dans son ensemble connaît un bon succès parce qu'il y a un élément de contrôle. Les agriculteurs que je connais produisent la culture, la proposent sur Internet et, de cette façon, la contrôlent jusqu'à un point assez lointain de la filière. Ils n'ont pas à remettre le contrôle à quelqu'un d'autre.

– *Témoignages*, 23 novembre 2006

Il faut savoir que les produits locaux et les produits biologiques sont souvent plus chers que les produits agricoles ordinaires et qu'ils sont donc souvent hors de portée des personnes à faible revenu. Dianne Oickle, diététiste et hygiéniste alimentaire publique de la Circonscription sanitaire du district de Leeds, Grenville et Lanark pense que le gouvernement fédéral pourrait faire quelque chose pour que les familles rurales puissent se procurer des aliments locaux nutritifs à un prix abordable :

Mon grand rêve serait de rendre ces choix plus sains abordables pour les familles quel que soit leur revenu. Je ne sais pas trop quelle est la meilleure façon d'y arriver : faut-il subventionner ces aliments, donner plus d'argent aux familles ou revoir nos politiques sur la distribution pour que les produits locaux coûtent moins cher aux collectivités locales? Je ne sais pas quelle est la meilleure solution, mais il faut rendre les aliments sains moins coûteux ou à tout le moins plus abordables pour que les gens puissent les acheter, plutôt que des aliments à faible valeur nutritive.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Le comité pense que l'on peut encourager l'agriculture biologique et les produits locaux en facilitant les choses aux agriculteurs que ce créneau intéresse. Cela peut exiger une révision des règlements en matière de salubrité des aliments. En effet, si l'on ne doit

pas compromettre la qualité et la salubrité des aliments, il importe aussi de veiller à ce que la réglementation ne décourage pas la production biologique et la production locale. Comme l'a dit Greg Halseth, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études rurales et des petites villes à l'Université du Nord de la Colombie-Britannique,

Du point de vue des politiques, nous devons nous assurer de ne pas faire obstacle aux possibilités avant même qu'elles ne se présentent. Par exemple, la Colombie-Britannique, et la région de Cariboo tout particulièrement, se livre à l'élevage et se pose certaines questions concernant la nouvelle réglementation touchant les abattoirs et les usines de transformation des aliments. Personne ne va contester la nécessité d'assurer une plus grande sécurité dans la transformation des aliments et l'abattage des bestiaux, mais au moment où bon nombre d'éleveurs de la région se dirigent vers une production spécialisée et biologique visant des créneaux bien précis, nous devons faire en sorte que nos politiques permettent l'établissement d'installations d'abattage sécuritaires, mais également rentables et accessibles, de telle sorte que ces éleveurs puissent poursuivre leurs activités et mettre en marché tout un éventail de denrées certifiées biologiques, issues de modes de production différents.

– *Témoignages*, 5 mars 2007

RECOMMANDATION 3-8 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces et les territoires, modifie les règlements sur l'inspection des aliments pour faciliter l'accès au marché de la production de produits biologiques et de produits locaux, tout en intensifiant la surveillance des produits et des produits alimentaires emballés à l'étranger afin d'assurer des règles du jeu équitables pour les producteurs canadiens.

Conclusion

Le monde agricole a subi une profonde transformation depuis cinquante ans. Les données de recensement récentes confirment une tendance soutenue : il y a de moins en moins d'exploitations agricoles et celles qui restent doivent grossir pour survivre.

Le comité a proposé, dans le présent chapitre, des moyens d'aider le secteur agricole à affronter l'avenir en stimulant le recours aux pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et en aidant les familles agricoles à faible revenu de même que les petites exploitations locales et les fermes biologiques.

CHAPITRE 4 : FORÊTS

Une petite ville bâtie autour d'une usine se compare à un écosystème économique. L'usine est la pierre angulaire de l'économie, mais il y [a] aussi les conducteurs de camion, les serveuses dans les petits restaurants, les propriétaires des établissements de nettoyage à sec, les gérants de l'hôtel. Lorsque notre industrie est florissante, des emplois sont créés non seulement dans le secteur, mais également dans l'ensemble des régions rurales. Quand l'industrieériclute, ce ne sont pas uniquement les entreprises qui en souffrent, ce sont aussi tous les employés, nos voisins, les régions rurales en entier. Dans de nombreuses régions, même les exploitations agricoles dépendent de l'emploi détenu dans une usine par un membre de la famille. Avrim Lazar, Association des produits forestiers du Canada.

– Avrim Lazar, Association des produits forestiers du Canada,
Témoignages, 31 mai 2007

Plus de 300 localités rurales et éloignées comptent presque uniquement sur l'industrie forestière pour leur bien-être, au Canada⁷⁶; dans bien d'autres petites villes ou villages, l'usine ou la scierie est le principal employeur. L'industrie forestière est au cœur de la vie de ces collectivités : on ne saurait surestimer l'importance d'une usine de pâtes et papiers ou de transformation du bois dans une petite ville.

Les vastes ressources forestières du Canada sont d'une extrême importance pour l'économie nationale : elles comptent pour près de 3 % de notre PIB. En 2006, plus de 323 600 Canadiens travaillaient directement dans l'industrie forestière⁷⁷, et 498 800 autres occupaient des emplois indirects reliés aux forêts⁷⁸. Ce secteur est très dépendant du commerce international : aucun autre pays du monde n'exporte plus de produits forestiers que le Canada. La plupart des exportations sont destinées aux États Unis, suivis du Japon et de l'Europe. Le bois et les produits forestiers figurent parmi nos principales exportations vers les économies en pleine croissance de l'Inde et de la Chine⁷⁹.

⁷⁶ Ressources naturelles Canada estime que plus de 300 localités comptent sur l'industrie forestière pour au moins 50 % de leur revenu.

⁷⁷ L'industrie forestière est composée de trois grands segments : l'exploitation forestière, les produits forestiers (incluant les scieries) et les pâtes et papiers. Les provinces de l'Ouest fabriquent surtout des semi-produits du bois, alors que les pâtes et papiers sont plus courantes en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique.

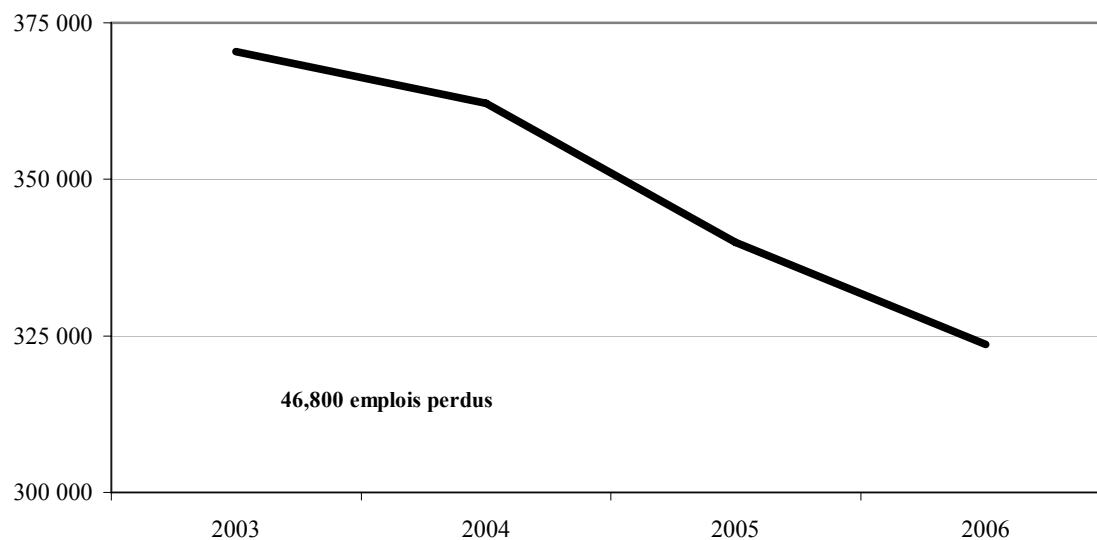
⁷⁸ Les calculs sont de Ressources naturelles Canada, à partir du modèle entrées-sorties de Statistique Canada.

⁷⁹ Association des produits forestiers du Canada, *L'industrie à la croisée des chemins : choisir la voie du renouvellement*, Groupe de travail sur la compétitivité de l'industrie forestière, mai 2007.

Catastrophe dans les collectivités dépendantes de la forêt

Depuis 2003, l'industrie forestière canadienne est en chute libre. Quelque 46 800 emplois directs se sont volatilisés dans ce secteur. Ce phénomène sans précédent a été catastrophique pour les employés touchés, dont beaucoup jouissaient des salaires relativement élevés de la classe moyenne. Une majorité écrasante des emplois perdus lors de « la plus grande crise à avoir jamais frappé un secteur »⁸⁰ se trouvaient en zone rurale. Des pertes encore plus considérables ont touché les emplois indirects liés à la forêt.

Figure 4-1
Emplois directs dans l'industrie forestière canadienne, 2003-2006



Source : Ressources naturelles Canada, selon l'enquête de Statistiques Canada sur la main-d'oeuvre

La perte d'emplois dans l'industrie forestière met énormément de pression sur les familles rurales qui n'ont pas accès à beaucoup d'autres emplois bien payés. Comme nous l'a dit le maire de Maniwaki – dont la population dépend de la forêt – en parlant des difficultés personnelles que cause la fermeture d'une usine :

[L]e manque d'argent causé par la perte d'emploi génère chez les travailleurs un stress constant et une diminution de l'estime de soi, car il s'agit de gens qui travaillent depuis l'âge de 16, 17 ou 18 ans et ayant ainsi investi depuis ce jeune âge dans l'industrie forestière, ils se retrouvent devant rien, sans expérience et,

⁸⁰ « Forestry living the biggest single jobs crisis ever faced in one sector, says CEP », *Atikokan Progress*, 3 décembre 2007, <http://www.atikokanprogress.ca/articles/1147/1/Forestry-living-the-biggest-single-jobs-crisis-ever-faced-in-one-sector-says-CEP/Page1.html>.

dans bien des cas, sans instruction. Puisque leur avenir est hypothéqué, le stress auquel ces nombreux travailleurs font face a mené certains d'entre eux jusqu'à la dépression.

– *Témoignages*, 8 juin 2007

Dave Coles, président national du Syndicat des communications, de l'énergie et du papier du Canada, donne sa version de la crise qui touche les populations dépendant de la forêt et explique comment la perte de revenu affecte les travailleurs forestiers et leur famille :

Lorsque nous affirmons que le cœur du pays est en crise, ce n'est pas une exagération [...] C'est un drame que vivent des milliers de gens, dans la quarantaine ou la cinquantaine, qui ont travaillé en usine toute leur vie. Ils sont souvent responsables d'enfants qui n'ont pas encore terminé leurs études. La dévastation économique n'est qu'une partie de l'histoire. Nous parlons des usines et des forêts qui les entourent. Elles ont procuré de l'emploi aux régions rurales du Canada depuis plus d'un siècle. Beaucoup de régions reposent sur cette industrie et entretiennent encore l'espoir qu'elle survivra, mais si les usines ferment, il n'y a aucun autre endroit où travailler.

– *Témoignages*, 8 février 2007

Pendant ce temps, les propriétaires de maisons et d'entreprises ne peuvent que regarder fondre la valeur de leur actif. La baisse de valeur des propriétés réduit la principale source de revenu des municipalités, qui sert à financer les services publics et les infrastructures. Beaucoup de collectivités rurales et éloignées ont peu d'autres options que la forêt et risquent un déclin peut-être irréversible. Bien des familles n'ont d'autre choix que de quitter les lieux, comme l'explique Adèle Bordeleau, agent de développement économique auprès de la Corporation de développement économique de Kapuskasing :

En fin de compte, la plupart de ces gens ont été obligés de partir. Ils ont perdu leurs emplois dans les scieries et dans les usines de pâte à papier; ils n'ont plus ni revenu, ni avenir. Saviez-vous que nos maisons et nos terrains sont évalués à un niveau si bas que la plupart des vendeurs subissent de grandes pertes lorsqu'ils vendent leur maison? La ville est couverte d'affiches À Vendre. Nos jeunes choisissent de fréquenter des écoles ailleurs et ne prévoient pas revenir. Mais ils reviendraient, si nous avions des emplois à leur offrir. Malheureusement, à moins que nous ayons à leur offrir des emplois, une infrastructure modernisée et une stabilité économique, ils ne reviendront jamais.

– *Témoignages*, 1^{er} juin 2007

Les membres du comité se sont rendu compte à l'évidence, dans la visite de villes dépendantes de la forêt (Edmunston au Nouveau-Brunswick, Kapuskasing en Ontario, Maniwaki au Québec et Prince George en Colombie-Britannique) que leur population était consternée par l'ampleur et la rapidité des mises à pied qui surviennent partout au pays. Même dans les localités épargnées par les fermetures d'usine et les licenciements, on sent que les gens vivent dans la crainte de perdre leur gagne-pain du jour au lendemain. Dans ce contexte, il est difficile d'attirer de nouveaux résidents ou des investissements, et d'entretenir l'espoir que les choses s'améliorent.

Une industrie en crise

Qu'est-ce qui se passe dans le secteur forestier? Les fermetures de scieries et d'usines de pâtes et papiers partout au Canada reflètent des changements structurels massifs qui touchent l'industrie et découlent de forces convergentes qui s'exercent au pays et dans le monde :

- intensification de la concurrence internationale, provenant notamment de nouveaux pays producteurs de bois qui ont accru la production mondiale, ce qui entraîne à la baisse le prix mondial des produits forestiers;
- appréciation rapide du dollar canadien, passé d'un creux de 63 cents US en 2002 à un sommet de 1,103 \$ US en 2007; le secteur forestier est extrêmement sensible au taux de change, parce qu'il dépend des marchés d'exportation⁸¹; en même temps, la volatilité de notre devise (hausse et baisse rapides) augmente le risque et le coût des affaires;
- demande en chute et changeante de produits comme le bois d'œuvre, les panneaux de structure et d'autres produits ligneux, suite au ralentissement de la construction domiciliaire aux États-Unis, accompagnée en même temps d'une baisse de la demande de papier journal et des autres produits de papier traditionnels;
- pressions protectionnistes des États-Unis, qui prennent la forme de droits antidumping et de droits compensateurs sur le bois d'œuvre importé chez eux;

⁸¹ Un rapport produit en 2003 par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères – *Hausse du dollar : explication et impact économique* – montre que les effets négatifs de la hausse du dollar canadien sont plus graves dans le secteur forestier en particulier le secteur du papier et des produits ligneux, que dans toute autre industrie, parce que l'industrie forestière est très dépendante des exportations aux États-Unis alors qu'elle importe peu de biens et de machinerie de ce même pays. Par conséquent, la hausse de la devise frappe les exportations forestières et génère très peu d'avantages au niveau de l'importation manufacturière à moindre coût.

- coût élevé de l'énergie, du transport et d'autres intrants;
- changement dans l'approvisionnement régional en fibres, soit à cause des politiques environnementales qui réduisent la capacité de coupe, soit à cause de la diminution des réserves près des grandes usines.

Comme si tout cela n'était pas assez, l'avenir de plusieurs localités forestières de Colombie-Britannique et de certaines régions de l'Alberta est également menacé par une grave épidémie du dendroctone du pin, qui entraîne une mortalité massive des pins lodgepole. Cet insecte ne mesure qu'un centimètre de long, mais son appétit met en péril l'essence forestière commerciale la plus abondante de la région. Pour mettre la situation en perspective, il faut savoir que la Colombie-Britannique est le plus gros producteur et exportateur canadien de produits forestiers et que près de 25 à 35 % de son bois marchand se compose d'essences de pins. On prévoit que la moitié des pins adultes de la province seront morts en 2008, et 80 % en 2013.

Actuellement, on se presse de récolter et de transformer en produits les pins parasités avant qu'ils ne pourrissent et perdent toute valeur, ce qui crée un sursaut d'activité. Toutefois, quand la valeur commerciale des pins infectés se sera tarie, beaucoup de collectivités devront se passer de leur principale source de revenu et d'emploi. Le changement climatique figure parmi les plus importantes causes de l'infestation du dendroctone. Comme le dit Avrim Lazar :

Certains scientifiques disent que le problème du dendroctone du pin est en partie attribuable au fait que nous avons accompli du bon travail pour éteindre les feux, ce qui a contribué à rendre les forêts surannées, faisant d'elles une cible facile. La cause principale de l'infestation du dendroctone du pin, c'est évidemment le réchauffement de la planète, et non pas l'âge des forêts, même si c'est un facteur⁸².

– *Témoignages*, 21 mai 2007

Beaucoup d'incertitude entoure les effets éventuels du changement climatique sur le secteur forestier de façon plus globale. Comme le comité l'a écrit dans son rapport 2003, *Changement climatique : nous sommes menacés*, des facteurs comme le réchauffement

⁸² Le changement climatique est une cause importante de l'infestation du dendroctone du pin puisque le réchauffement qu'il provoque réduit la fréquence des périodes de grand froid qui, dans le passé, permettaient de réduire le nombre d'insectes.

des températures, l'allongement de la saison de croissance et la hausse de la concentration atmosphérique de dioxyde de carbone pourraient accroître la productivité forestière, alors que les infestations d'insectes ravageurs, les incendies de forêt, la pénurie d'humidité causée par les changements de régime de précipitations et de température et les phénomènes atmosphériques extrêmes pourraient devenir plus fréquents et faire du tort au secteur forestier. Al Douglas, chercheur en changements climatiques au Centre de surveillance environnementale au Mining Innovation, Rehabilitation and Applied Research Corp. à l'Université Laurentienne, fait la mise en garde suivante :

Le domaine de la foresterie est déjà en butte à des problèmes, tels que la sécheresse et les infestations, et les risques accrus d'incendies de forêt que cela entraîne. Ces problèmes auront des effets négatifs sur l'économie et les conditions sociales dans les collectivités rurales du Nord. Ces collectivités dépendent de l'industrie forestière. En Ontario, beaucoup de collectivités rurales du Nord subissent les contrecoups de ces changements. Je ne parle pas nécessairement des changements climatiques, mais des changements économiques et des conditions difficiles du marché. Dans le cadre de leur stratégie d'adaptation, les collectivités rurales doivent apprendre comment tirer parti de ces changements. Les planificateurs forestiers et les personnes qui connaissent le mieux l'industrie devront également comprendre ce qui se passe dans les forêts et bien s'en occuper. La forêt boréale est un élément crucial de l'équation mondiale de séquestration du carbone.

– *Témoignages*, 6 décembre 2007

Actions fédérales récentes

Le fédéral, les provinces et les territoires ont présenté un train de programmes et de mesures afin d'aider les localités forestières, l'industrie forestière et ses travailleurs à traverser la crise actuelle. Certaines mesures fédérales récentes sont présentées dans l'encadré 4-1.

Encadré 4-1 : Programmes forestiers fédéraux depuis 2006

En général, les programmes forestiers fédéraux visent à améliorer la compétitivité de l'industrie et à aider les populations et les travailleurs dépendant de la forêt aux prises avec les difficultés actuelles.

- **Initiative ciblée pour les travailleurs âgés :** Ce programme biennal de 70 M\$ à coût partagé entre le fédéral, les provinces et les territoires a été annoncé le 17 octobre 2006; son but est d'aider les travailleurs âgés en chômage dans les localités monoindustrielles durement frappées par les pertes d'emplois. Il offre l'évaluation des compétences et aide à leur mise à niveau pour améliorer l'employabilité des travailleurs âgés de 55 à 64 ans, dans les provinces et les territoires participants.
- **Programme sur le dendroctone du pin ponderosa :** Ce programme de 200 M\$ annoncé le 12 janvier 2007, vise à réduire les conséquences de l'infestation du dendroctone et à ralentir sa progression vers l'est.
- **Initiative sur la compétitivité à long terme de l'industrie forestière :** Ce programme de 127,5 M\$ annoncé le 8 février 2007, vise à améliorer la compétitivité du secteur forestier sur un marché de plus en plus mondialisé. Le financement servira à :
 - promouvoir l'innovation et l'investissement dans le secteur forestier par la recherche (70 M\$);
 - développer les marchés pour les produits forestiers canadiens (40 M\$);
 - établir une stratégie nationale de lutte aux ravageurs forestiers (12,5 M\$);
 - créer un conseil du secteur forestier à Ressources humaines et Développement social Canada, afin de cerner et de régler les problèmes de qualification et d'adaptation de la main-d'œuvre (5 millions).
- **Programme des collectivités forestières :** Ce programme, annoncé en avril 2007, offre jusqu'à 400 000 \$ par an pendant 5 ans aux organismes qui aident la population à gérer la transition dans l'industrie forestière. Le programme, qui exige des fonds équivalents des organismes participants, vise à faciliter le développement et à partager le savoir, les outils et les pratiques, afin de créer des collectivités durables qui peuvent profiter de nouvelles possibilités forestières.

La plus récente mesure de financement a été lancée le 10 janvier 2008, avec l'annonce, par le gouvernement fédéral, de la création d'une Fiducie nationale pour le développement communautaire dotée de 1 milliard de dollars, afin de venir en aide aux collectivités vulnérables. Même si la Fiducie ne vise pas un secteur en particulier, on considère généralement que les collectivités forestières obtiendront une part importante du financement, puisqu'elle est destinée à servir aux localités qui sont « vulnérables du fait qu'elles dépendent d'un seul employeur ou d'un secteur qui subit des pressions liées aux fluctuations du taux de change, à un fléchissement de la demande, notamment aux États-Unis, ou à d'autres facteurs »⁸³. Comme on l'a dit, tous ces facteurs font beaucoup de tort à l'industrie forestière. On se propose d'investir dans les domaines suivants :

- formation de la main-d'œuvre et perfectionnement des compétences pour combler les pénuries locales ou régionales recensées;

⁸³ Bureau du premier ministre, « Fiducie nationale pour le développement communautaire – Document d'information », <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1960>.

- aide aux travailleurs ayant des besoins particuliers pour les aider à s'adapter aux changements;
- plan de transition, à l'appui du développement économique et de la diversification;
- travaux d'infrastructure, au profit de la diversification de l'économie locale;
- autres mesures de développement et de diversification économiques.

Nécessité d'une stratégie forestière

L'industrie forestière canadienne a beaucoup changé en très peu de temps. Les organisations patronales, les syndicats, les propriétaires de boisés privés, les agents de développement économique, la population locale et les leaders locaux, tous nous ont communiqué le même sentiment de perte de contrôle face aux forces qui bouleversent l'industrie, leur milieu et leur mode de vie. Malgré ce sentiment commun, les avis sont très partagés et conflictuels sur les choses à faire pour revitaliser notre secteur forestier et sur la responsabilité de la situation actuelle.

Ainsi, tout en reconnaissant que le secteur fait face à une conjoncture difficile dont il n'est pas le principal responsable, David Coles du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier reproche aux compagnies de ne pas investir assez, au Canada, dans de nouvelles usines et dans la nouvelle technologie :

Il y a plusieurs facteurs dans le reste du Canada. Certains font état de la conjoncture du marché, ce qui est vrai, en partie. Selon notre point de vue, la vraie raison était un manque de capitaux depuis trois décennies. Au Canada, notre équipement est très ancien. Il n'a pas été renouvelé et, dans la plupart des cas, il n'est pas concurrentiel à l'échelle mondiale. Le manque d'investissements s'est poursuivi. Parmi les entreprises qui ferment et quittent le Canada, nombre d'entre elles ont investi de fortes sommes dans des pays qui sont directement en concurrence avec le Canada. Essentiellement, notre industrie a pris de l'âge et est désuète. Pour résumer, nous ne sommes pas concurrentiels à l'échelle mondiale.

– *Témoignages*, 8 février 2007

Il affirme également que les compagnies forestières quittent le Canada pour profiter ailleurs de règlements environnementaux moins stricts et de mesures fiscales plus avantageuses. Ce sont les conditions mêmes qui avaient fait du Canada un endroit intéressant où investir il y a 30 ou 40 ans, et qui ont également gâché notre milieu naturel :

Tout y était bon marché — l'eau et la fibre —, sans compter l'absence de réglementation. Vous rappelez-vous à quoi ressemblait le Canada avant l'apparition de la réglementation? On se débarrassait de ses déchets dans la rivière juste en face. Maintenant, les entreprises déménagent en Amérique du Sud ou en Indonésie où elles peuvent investir et éviter les règlements environnementaux, les régimes fiscaux, etc.

– *Témoignages*, 8 février 2007

Pour sa part, le patronat affirme que le fédéral doit modifier la fiscalité des entreprises s'il veut encourager l'investissement dans le secteur forestier. Il estime qu'avec des changements fiscaux judicieux, l'industrie pourrait profiter de la croissance considérable prévue de la demande de marchandises dans le monde. Avrim Lazar le dit avec insistance :

Quant à savoir si nous devons retirer nos ressources naturelles de l'économie mondiale, la réponse est non. Le monde a besoin de ressources naturelles. Il y a eu une énorme explosion de la richesse en Chine et en Inde. Tous ces gens achèteront des étagères, feront construire la charpente de leur maison, emballeront des cadeaux et liront les journaux. La demande mondiale augmente de 3 % par année. Elle est plus que suffisante. Aucun autre pays n'est mieux placé que le Canada pour satisfaire à cette demande. Il est vrai que les coûts sont moindres au Brésil, mais ce pays n'a pas l'infrastructure et est confronté à des problèmes sociaux; il déboise les forêts de l'Amazonie et le monde finira par en avoir assez. La Chine possède une main-d'œuvre bon marché, mais n'a ni eau ni fibre. La Russie a beaucoup de forêts boréales, mais n'a pas construit de routes et son milieu des affaires est corrompu.

– *Témoignages*, 31 mai 2007

Malgré ces divergences de vues, le patronat et les syndicats conviennent que le secteur forestier a besoin d'une restructuration de telle sorte qu'il reste moins d'usines, mais des usines modernes de grande taille capables de soutenir la concurrence sur la scène mondiale et de contribuer à maintenir des emplois dans les zones rurales au Canada. Comme le dit encore Avrim Lazar, « le seul moyen de conserver les emplois dans les régions rurales, c'est d'avoir un climat commercial qui attire les investisseurs. Sans investissement, les emplois disparaissent. » (*Témoignages*, 31 mai 2007)

Tout le monde n'est pas convaincu que ce genre de restructuration est à l'avantage du Canada rural. Aux audiences du comité à Maniwaki, Gérard Szaraz de la Fédération québécoise des coopératives forestières a dit que la restructuration tant discutée dans le

secteur forestier pourrait à terme être au désavantage des petites villes, en augmentant la distance entre les décideurs et la population qui subit les conséquences des décisions :

On pourrait dire la « Wal-Martisation » de la forêt en raison de la spécialisation et de la dépendance aux marchés de commodités, qui demandent de plus en plus de volume à des coûts de plus en plus bas, ainsi qu'un contrôle du territoire qui est réalisé de plus en plus à distance. Les décideurs de la forêt s'éloignent de plus en plus de la forêt, même à l'extérieur de nos frontières par le gouvernement et les grandes entreprises. Là aussi, comment éviter l'exode rural et la dévitalisation des communautés par un régime forestier qui tient compte de ces valeurs?

– *Témoignages*, 8 juin 2007

Pour sa part, M. Greg Halseth, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études rurales et des petites villes de l'Université du Nord de la Colombie-Britannique, affirme que dans le bon contexte politique, il y aurait de la place pour des grandes comme des petites compagnies forestières. L'encadré 4-2 présente une mesure prise à Quesnel (Colombie-Britannique) pour aider les petites entreprises à prospérer. Le comité a récemment appris que cette ville aussi est devenue victime de la crise dans le secteur forestier. Voici ce que nous a dit M. Halseth :

Même si notre approche de la question est sans doute différente, ma réponse serait la même que celle donnée par le ministre Emerson, il y a un certain nombre d'années, lorsqu'il parlait de la fermeture de grandes exploitations par Canfor sous sa surveillance sous prétexte que celles-ci devaient soutenir la concurrence de régions profitant de faibles coûts de production sur le marché du bois d'œuvre. Tous les moyens sont bons pour réduire les coûts. Les petits exploitants ont dès lors l'occasion de se faire valoir en tant que segment flexible et novateur de notre industrie. Je crois que si nous arrivons à créer un environnement propice, c'est le rôle qu'ils en viendront à jouer. Bon nombre de ces petits exploitants continuent d'exister, comme ceux qui utilisent les chevaux dans la région de Cariboo, parce qu'ils connaissent très bien ce secteur d'activité et sont devenus des experts en la matière. Il s'agit pour nous de créer les conditions qui leur permettront de croître en misant sur ces atouts. C'est là qu'il nous faut revenir à l'argument économique; ces exploitants investissent également tous leurs profits dans l'économie locale.

– *Témoignages*, 5 mars 2007

Encadré 4-2 : The Wood Enterprise Centre (WEC)

Quesnel (Colombie-Britannique), qui comptait 9 326 habitants en 2006, soit 7,1 % de moins qu'en 2001, accueille 8 compagnies axées sur le bois; contrairement à beaucoup d'autres villes forestières, son économie a connu un regain récent de prospérité, mais tous savent bien ici que cela est éphémère : les compagnies se dépêchent d'abattre le plus d'arbres possible avant que le dendroctone n'ait détruit tous les pins de la région.

En février 2007, le comité a visité à Quesnel le Wood Enterprise Centre (WEC), incubateur que la localité, avec l'aide de Diversification de l'économie de l'Ouest, a créé en 1997 pour diversifier la production de produits forestiers à valeur ajoutée dans la région. Depuis la visite du comité, WEC a fermé ses portes, pour les mêmes raisons que beaucoup d'autres entreprises forestières : compétition internationale (coût élevé de la main-d'œuvre au Canada), vigueur du dollar canadien, incapacité de sécuriser une source de fibre, éloignement des marchés, récriminations des autres producteurs face à un concurrent financé par l'État. WEC perdait environ 10 000 \$ par mois avant sa fermeture.

Malgré son échec, l'expérience de WEC est riche d'enseignements. L'entreprise a été créée par des gens qui estimaient que le bois coupé dans la région devrait être le plus possible transformé sur place. WEC recherchait également des façons d'utiliser le bois parasité par le dendroctone avant qu'il ne pourrisse à terre dans la forêt.

Plus précisément, WEC servait d'incubateur à des entreprises : les entrepreneurs locaux y trouvaient de l'aide pour développer leurs idées, tester leurs produits et leurs prototypes, démarrer de petites lignes de production et obtenir de l'aide en marketing et en financement. Le centre était également une école pratique, coordonnée avec le collège et les écoles secondaires de Quesnel. Il a également appuyé des projets communautaires comme la construction d'une école et d'un centre communautaire.

Selon ses dirigeants, WEC était la seule organisation de la province qui aidait les entrepreneurs à répondre à la plupart de leurs besoins en même temps :

- Conception de produits
- Pistes de vente
- Approvisionnement en bois
- Main-d'œuvre qualifiée
- Financement de démarrage, fonds de roulement
- Liaisons avec les programmes industriels
- Production
- Gestion et expertise commerciale
- Fournisseurs de matériel et de composantes
- Investissement dans la machinerie
- Service après-vente et entretien d'entreprises

Au total, le WEC aura aidé 24 compagnies nouvelles ou existantes à concevoir et développer 37 nouveaux produits de bois, la plupart nouveaux pour la région : plinthes en bois, barreaux de chaise en pin, panneaux muraux en pin ou en cèdre, portes d'armoire, planchers de bouleau, panneaux de peuplier, cadeaux, cabines, caisses pour le vin en pin, celliers à assembler, boîtes de transport, panneaux en bouleau, boîtes à mouches, pièces d'ameublement en bouleau, panneaux de signalisation en cèdre, planchers de sapin, panneaux de signalisation et divers meubles.

Source : Site Web de Wood Enterprise Centre (<http://www.woodent.com/>); *WEC Project Summary 2006*, <http://www.woodent.com/ProjectSummary.htm>.

M. Halseth affirme que le gouvernement peut faire beaucoup pour aider les petits exploitants en finançant davantage de R-D forestière sur les nouvelles utilisations du bois d'œuvre et des produits connexes :

Tant pour les forêts que pour l'agriculture, la capacité de recherche est un élément clé de la contribution fédérale aux efforts de renouvellement des économies des milieux ruraux et des petites villes. L'industrie forestière de la Colombie-Britannique a, à toutes fins utiles, abandonné ses activités de recherche, et celles-ci sont très limitées au sein même des universités. Il faut en faire davantage; notre réseau de centres du Service canadien des forêts et de stations de recherche agricole doit prendre le virage du XXI^e siècle et obtenir les fonds suffisants pour guider les efforts de recherche en prévision des produits et des économies des prochaines générations. Dans l'industrie forestière, par exemple, la recherche est nécessaire pour favoriser la diversification de la gamme de produits, établir les coûts de revient complets liés aux débouchés économiques actuels et futurs, évaluer la viabilité des produits forestiers non ligneux et trouver des moyens de mesurer et de quantifier les autres avantages considérables de nos terres forestières en matière de santé, d'environnement et de mieux-être.

– *Témoignages*, 5 mars 2007

Même le Conference Board du Canada, qui s'est fortement exprimé par le passé en faveur des méga-usines, affirme maintenant que les petites exploitations ont une place importante dans l'avenir du secteur forestier, « car elles peuvent délaissier plus facilement la transformation de la fibre ligneuse au profit de la transformation de produits chimiques⁸⁴ ». Cependant, cette stratégie demande la collaboration des secteurs industriels. Ainsi, les entreprises forestières devront s'associer à des compagnies qui ont l'expérience de la production biochimique et des biocarburants⁸⁵.

Il est clair que le secteur forestier de demain aura davantage besoin de travailleurs qualifiés. Déjà, malgré les pertes d'emplois massives, les segments de l'industrie forestière qui sont relativement prospères ont du mal à trouver des travailleurs ayant les compétences nécessaires. Comme le dit Avrim Lazar, de moins en moins de jeunes font confiance au secteur forestier pour leur carrière, notamment parce qu'ils croient à tort qu'il s'agit d'une industrie de faible technologie exigeant des travailleurs peu qualifiés.

⁸⁴ Conference Board du Canada, *Mission possible : pour une prospérité durable au Canada*, janvier 2007, <http://www.conferenceboard.ca/canadaproject/pdf/Compendium%20Preview-FR.pdf>.

⁸⁵ *Ibid*

Cette perception ne fait qu'accentuer l'exode des jeunes, qui a toujours été un fléau des régions rurales.

Les paragraphes qui précèdent montrent la difficulté de concevoir la nouvelle génération de politiques forestières. Certains estiment que le patronat est jusqu'à un certain point responsable des problèmes actuels de l'industrie; d'autres mettent le blâme sur le gouvernement. Certains pensent que les méga-usines sont la voie de l'avenir; d'autres croient qu'une combinaison de grosses et de petites usines sera sans doute nécessaire. Ce qui est clair, c'est que les acteurs de l'industrie se sentent négligés par les gouvernements; ils estiment que l'État ne fait pas assez pour aider ce secteur, les localités et les populations touchées par son effondrement soudain⁸⁶.

Le comité estime qu'une stratégie forestière nationale se fait attendre depuis trop longtemps au Canada. Il juge que le gouvernement fédéral devrait convoquer un sommet national sur la forêt, regroupant tous les intervenants valables. Le sommet pourrait envisager les options politiques et offrir une vision à long terme à l'industrie, constituant un terrain d'entente entre les points de vue concurrents, comme le besoin largement reconnu d'une main-d'œuvre plus instruite qui a confiance dans l'avenir de cette industrie. Alors que la responsabilité de gérer les ressources forestières canadiennes relève des provinces et des territoires⁸⁷, le gouvernement fédéral a un grand rôle à jouer dans l'établissement d'un consensus national.

RECOMMANDATION 4-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral convoque immédiatement un sommet national sur la forêt avec tous les intervenants valables, afin d'élaborer une stratégie forestière nationale.

Boisés privés

L'essentiel du débat sur la crise forestière traite des compagnies qui coupent du bois sur les terres publiques, mais le Canada compte aussi de nombreux propriétaires de boisés

⁸⁶ Mentionnons toutefois que le Comité permanent des ressources naturelles de la Chambre des communes effectue une étude sur les possibilités et les défis particuliers de l'industrie forestière.

⁸⁷ Citation de Ressources naturelles Canada : « Le gouvernement fédéral est responsable du commerce et des relations internationales; de l'établissement d'un consensus national; des affaires autochtones; de la gestion des terres fédérales et de la production de rapports nationaux », <http://cfs.nrcan.gc.ca/index/roles>.

privés, qui ne sont pas épargnés par cette crise. Comme le dit Jean Pierre Dansereau, directeur général de la Fédération des producteurs de bois du Québec :

Les propriétaires de forêts privées sont gravement affectés par la crise forestière. Les usines ferment, cessent leur réception, doivent abaisser les prix de façon très importante, ce qui affecte durement les revenus des producteurs forestiers. Dans certaines régions, il existe même une incapacité de faire des ventes. Il y a donc des entreprises dont la survie est en jeu actuellement. Dans notre secteur, face à la consolidation que tout le monde dit nécessaire de l'industrie, on a aussi des craintes quant à nos possibilités futures à mettre des bois en marché, donc de continuer à contribuer à l'activité économique dans les milieux ruraux.

– *Témoignages*, 8 juin 2007

Au total, plus de 425 000 propriétaires de boisés – particuliers, compagnies forestières, municipalités, institutions – possèdent des propriétés forestières au Canada. Ces propriétés constituent environ 6 % de la superficie forestière totale du pays. Pour l'essentiel, ces terres sont productives, accessibles et considérées de grande qualité mais, surtout, elles sont généralement situées à proximité des zones habitées; elles servent souvent d'écran protecteur pour les terres agricoles et de source de revenus d'appoint pour les agriculteurs⁸⁸. Comme le dit Laurent Pellerin, directeur exécutif de l'Union des producteurs agricoles du Québec :

C'est une activité extrêmement importante en région, partout à travers le Québec et, je vous dirais, une activité, dans bien des cas, complémentaire pour plusieurs de nos agriculteurs. Ce boisé privé remplit à peu près 20 p.100 de l'approvisionnement des usines de transformation de bois au Québec. Vous comprendrez que la période difficile dans le secteur de la foresterie vient ajouter aux difficultés financières traversées par le monde rural et le milieu agricole au Québec. Si vous regroupez les problèmes de revenus agricoles et ceux du secteur forestier, vous avez déjà en partant quelque chose d'assez catastrophique.

– *Témoignages*, 18 mai 2007

Les boisés privés font également une contribution considérable à la vie culturelle et aux loisirs des populations rurales, comme le dit M. Dansereau, « Plus qu'une l'activité économique avec la récolte de bois, la forêt privée est un lieu d'activités récréatives de chasse et de pêche et un lieu important pour fournir des biens et des services

⁸⁸ Une part considérable des boisés privés sert à la production d'arbres de Noël ou d'érablière. Pour d'autres, le boisé sert aux loisirs, à la chasse ou au trappage.

environnementaux à la population. Cela n'est probablement pas assez reconnu⁸⁹. »
(*Témoignages*, 8 juin 2007)

Comme on le constate ici, les bonnes pratiques d'aménagement forestier profitent aux propriétaires privés tout comme aux localités rurales avoisinantes. Cependant, beaucoup de forêts privées génèrent trop peu de revenus pour que leurs propriétaires investissent dans la sylviculture. En outre, les avantages de ces forêts pour la société ne sont pas comptabilisés dans la valeur marchande du terrain ou des arbres qui sont récoltés. La situation se complique, selon M. Dansereau, du fait que les propriétaires privés sont lésés par le fisc : le temps considérable (20 à 60 ans), qu'il faut entre l'investissement en sylviculture et le profit⁹⁰ signifie que les propriétaires ne sont pas en mesure de déduire leurs dépenses d'aménagement forestier de leurs revenus (l'année où elles ont lieu), étant donné qu'il n'y a pas de revenu tant que le bois n'est pas coupé et vendu.

M. Dansereau affirme que le gouvernement fédéral peut améliorer la situation. Il pourrait commencer par permettre aux propriétaires de déduire leurs dépenses d'aménagement forestier de leurs revenus provenant d'autres sources afin de contourner le problème du délai en sylviculture⁹¹. Le fédéral, les provinces et les territoires pourraient également encourager les pratiques d'aménagement écologiques et indemniser les propriétaires :

Il faut convaincre les propriétaires qui détiennent ces importantes superficies, d'avoir une gestion active de leurs boisés pour la production ou pour des fins de conservation, plutôt que de simplement être des propriétaires fonciers qui consomment leurs propriétés; il faut qu'ils les mettent à contribution pour le bien de la société en les développant et [en] les aménageant. Il faut évidemment obtenir une rémunération qui couvrira les biens et les services environnementaux qui sont fournis. C'est un défi parce que l'ensemble de la société en profite, mais aucun de ces individus n'a envie de payer pour de l'air pur. Ils les prennent pour un acquis.

– *Témoignages*, 8 juin 2007

⁸⁹ M. Dansereau ajoute que sa définition de « biens et services environnementaux » inclut le maintien de la biodiversité, la réduction de l'érosion des berges, la protection de la qualité de l'air, de l'eau et des paysages.

⁹⁰ Ressources naturelles Canada, « Les forêts privées du Canada, partie 2 », <http://foretscanada.rncan.gc.ca/articlesujet/127>.

⁹¹ En outre, quand le bois est récolté, le produit de la vente doit être déclaré dans les revenus de l'année du propriétaire et est donc assujéti à un taux d'imposition élevé, alors que si ce revenu était étalé sur la période de production, un taux d'imposition plus faible en résulterait.

Pauline Raven, agrégée de recherche au Centre canadien de politiques alternatives est du même avis :

Il faudrait offrir des incitatifs aux gens pour qu'ils se livrent aux activités traditionnelles comme l'agriculture, l'exploitation forestière et la pêche d'une manière plus écologique. Si quelqu'un est en mesure de gérer adéquatement des terres à bois, il devrait exister des mécanismes pour l'inciter à s'en charger, plutôt que de laisser de grandes compagnies venir raser complètement ces terres en faisant de tels dégâts que rien ne pourra plus y pousser, avant d'aller faire la même chose dans une autre région du pays.

– *Témoignages*, 22 février 2007

Étant donné l'importance des boisés privés dans l'économie rurale, en particulier dans les régions densément peuplées, le comité estime que leurs propriétaires devraient participer au sommet national sur la forêt organisé par le gouvernement fédéral. Entre-temps, le gouvernement fédéral devrait également envisager des façons d'inciter aux pratiques sylvicoles durables dans les boisés privés, par le biais de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

RECOMMANDATION 4-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral encourage les propriétaires de boisés privés à pratiquer un aménagement forestier durable par le biais de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Conclusion

S'il y a un bon côté à la crise du secteur forestier, c'est le suivant : les gouvernements, le patronat et les syndicats ont la possibilité d'infléchir l'orientation de l'industrie pour la prochaine génération de travailleurs forestiers et pour leurs collectivités rurales, en tenant compte de la nécessité de soutenir la concurrence au niveau international, mais également en reconnaissant qu'une solution universelle ne convient pas à tout le monde.

Grâce à une main-d'œuvre instruite, par exemple, certaines entreprises investiront dans la dernière technologie et gagneront des parts de marché et une rentabilité en abaissant leurs prix. D'autres, comptant également sur une main-d'œuvre qualifiée, se concentreront sur des produits de créneaux qui commandent un meilleur prix. Entre-temps, avec une aide adaptée des pouvoirs publics, les boisés privés continueront de

procurer à leurs propriétaires des revenus supplémentaires tout en contribuant à la protection de l'environnement pour le bien de la collectivité.

La crise du secteur forestier présente également la possibilité pour le comité et le Sénat, en tant qu'institution, d'aider les Canadiens à reconnaître l'importance vitale de cette industrie dans l'économie canadienne et dans le Canada rural en particulier. Notre comité s'appelle le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts mais souvent, les préoccupations agricoles éclipsent les besoins du secteur forestier.

Le dernier rapport du comité qui traitait exclusivement de l'industrie forestière a été publié il y a près de sept ans, en juin 2001⁹². Ce rapport et un autre paru en 1999 sur la forêt boréale, sont les deux seuls traitant exclusivement du secteur forestier depuis la création du comité en 1986. En outre, les deux études ont été réalisées par un sous-comité sur les forêts, et non par le comité plénier.

Partant de ces considérations, les membres du comité estiment qu'il est temps que les questions forestières retrouvent leur place naturelle, au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, ou alors qu'elles fassent l'objet en propre d'un nouveau comité. Il y a un précédent à la dernière option : le 16 mai 1986, le Comité permanent de l'agriculture, des pêches et des forêts a été scindé en deux : le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts et le Comité sénatorial permanent des pêches. Comme l'indique notre étude sur la pauvreté rurale et le déclin des régions, un comité des forêts ne manquerait pas de travail. Nous comptons poursuivre ce dossier à l'interne.

⁹² Le rapport, qu'on peut consulter sur le site du Comité, s'intitule « Mission d'information en Colombie-Britannique, en Alberta et dans l'État de Washington ». Il traitait surtout des conséquences de la crise du bois d'œuvre.

CHAPITRE 5 : LE TOURISME AU CANADA RURAL

Les touristes ont toujours été attirés par la beauté naturelle du Canada rural – ses majestueuses Rocheuses, les immenses champs de blé des Prairies, ses forêts boréales sans fin, ses petits ports isolés, d'admirables paysages côtiers et de magnifiques aurores boréales, mais l'idée de faire du tourisme un moteur du développement économique rural ne s'est vraiment mise à germer que dans les années 1970 et 1980, époque où de nombreuses collectivités rurales se sont tournées vers le tourisme pour aider à stimuler l'économie locale vu la baisse de la demande de main-d'œuvre dans des secteurs traditionnels comme l'agriculture, l'industrie, la pêche et d'autres activités du secteur primaire⁹³. Cela demeure vrai encore aujourd'hui :

Tout le monde sait que l'industrie forestière est en déclin et nous ne savons pas combien de temps elle durera. Nous avons des manifestations touristiques, par exemple le pow-wow et les épreuves nautiques au mois d'août. Les gens affluent dans notre ville et dans les zones avoisinantes pour assister au pow-wow. Nous devrions travailler ensemble pour voir quelles sont les possibilités dans ce domaine.

– Fred McGregor, à titre personnel,
Témoignages, 8 juin 2007

J'ai dit que la région rurale, comme le reste du Canada, est devenue une économie de services, ce qui offre des possibilités. Je fais des travaux à Chapleau dans le nord de l'Ontario, et je loge dans un poste de classement des œufs qui a été restauré. Il a été rénové pour en faire un gîte touristique, et l'hôtelier a toutes sortes d'histoires à raconter. Et oui, il nous sert des œufs au petit-déjeuner — délicieux. Les touristes américains font vivre l'homme une partie de l'année. Il était fermier, traitait des œufs et les livrait, et maintenant il tient un gîte et vit du tourisme, y compris de la motoneige.

– Harry Cummings, professeur, École de design environnemental
et de développement rural, Université de Guelph,
Témoignages, 31 octobre 2006

L'importance du tourisme rural

D'après Statistique Canada, près de la moitié des 211 millions de visites-touristes au Canada en 2002 (un touriste peut être à l'origine de multiples visites-touristes) ont été

⁹³ Dallen J. Timothy, « Rural Tourism Business: A North American Overview », *Aspects of Tourism, Rural Tourism and Sustainable Business*, chapitre 3, sous la direction de Derek Hall, Irene Kirkpatrick et Morag Mitchell, Channel View Publications, 2005, p. 42.

effectuées dans des régions rurales, la plus grande partie par des voyageurs canadiens (qui sont intervenus pour environ 80 % de toutes les visites-touristes). En outre, les régions rurales ont été la destination privilégiée de près de 40 % des 36 millions de visites-touristes de voyageurs internationaux en 2002, la majorité d'entre eux provenant des États-Unis.

Cependant, le tourisme comporte aussi d'importants avantages non économiques. Le tourisme rural peut instiller un sentiment d'appartenance et de fierté en mettant en valeur les atouts de la localité, en développant un esprit d'accueil et en établissant un cadre à l'intérieur duquel la population travaillera à embellir les lieux en créant des murales ou des parcs et en préservant les bâtiments historiques. Résultat, une meilleure compréhension de l'histoire et du patrimoine de la collectivité et leur préservation pour les générations à venir.

Les festivals communautaires et les lieux historiques (musées, forts reconstruits, etc.) sont d'excellents exemples de la façon dont les collectivités peuvent profiter d'avantages économiques tout en manifestant leur solidarité. Bien que la plupart de ceux-ci visent habituellement à plaire à la population locale (festivals des récoltes pour les agriculteurs, concours de bûcherons pour les collectivités forestières, musées à saveur locale), les collectivités ont commencé à se rendre compte de leur importance économique. Comme un chercheur l'a indiqué, après avoir constaté leurs répercussions économiques potentielles, la plupart des collectivités rurales ont décidé d'en élargir la portée en vue d'attirer des visiteurs de l'extérieur⁹⁴. Plusieurs témoins ont décrit au comité le rôle que jouent les festivals et les lieux historiques dans leur collectivité :

Canso a été une collectivité extrêmement résiliente et innovatrice. Elle a créé le Stan Rogers Folk Festival. Neuf cents membres de la collectivité participent au festival et 600 personnes travaillent à titre de bénévoles. Tous les membres de la collectivité font partie d'équipes de travail qui jettent un regard créatif sur les possibilités de diversifier l'économie locale.

– Ishbel Munro, directrice exécutive, Coastal Communities Network,
Témoignages, 15 février 2007

⁹⁴ Dallen J. Timothy (2005).

Le célèbre festival qui se tient à Saint-Pierre-Jolys est un concours national de sauts de grenouilles. En 1970 — lorsque le Manitoba célébrait son centenaire, je crois — la Reine est venue à Saint-Pierre-Jolys. Le conseil de l'époque voulait organiser une activité très spéciale pour qu'elle n'oublie pas Saint-Pierre-Jolys. Les grenouilles et la communauté francophone, c'était une combinaison naturelle. Ils ont créé un concours où les grenouilles ont la chance de sauter trois fois, et celle qui saute le plus loin gagne un prix. Jusqu'à présent, c'est encore le clou de notre festival, qui a lieu le long weekend du mois d'août, et les enfants en raffolent. Ne vous inquiétez pas; si vous ne voulez pas amener votre propre grenouille, nous en louons également.

– Muriel Bugera, agente de développement économique,
Corporation de développement communautaire Chaboillé,
Témoignages, 9 mars 2007

Par ailleurs, les collectivités sont très fortes. Il faut les écouter, voir comment on peut les aider. Vous allez vous rendre à Kapuskasing. Demandez-leur de vous parler de leur festival des bûcherons. Ils ont eu l'idée il y a cinq ans. La première fois que j'en ai entendu parler, je me suis dit que ce n'était pas sérieux. Or, jamais je n'ai vu un plan d'affaires aussi bien détaillé. Aujourd'hui, le festival connaît beaucoup de succès. Ils n'ont plus besoin d'aide. Nous avons financé le premier événement. Il faut faire confiance aux collectivités, les appuyer.

– Louise C. Paquette, directrice générale,
Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario,
Témoignages, 31 mai 2007

Cependant, selon Keith Robichaud, agent administratif principal du comté d'Annapolis en Nouvelle-Écosse, la visite de lieux historiques traditionnels, considérés comme la pierre angulaire de nombreuses stratégies du tourisme rural, accuse une baisse, les touristes étant à la recherche d'activités récréatives plus expérientielles :

Il est important de noter que de nombreux lieux historiques traditionnels, comme l'Habitation de Port-Royal et le fort Anne, en fait, la plupart des lieux historiques nationaux dans la région, connaissent une baisse d'achalandage. D'après certaines études, il faut encourager les nouveaux investissements, créer d'autres types d'attractions, organiser plus de festivals et d'événements touristiques. Nous nous sommes justement efforcés, au niveau local, de mettre l'accent là-dessus et d'encourager — ce que l'on appelle du « tourisme expérientiel » —, la tenue d'activités aquatiques sur la rivière Annapolis, par exemple. Nous avons investi de l'argent dans diverses initiatives; mentionnons le programme de surveillance de l'environnement du comté d'Annapolis et le club de canoë, qui se charge de tracer des parcours pour les canots et les pistes cyclables. Nous ne pouvons plus uniquement compter sur les lieux historiques. Nous devons trouver d'autres moyens de faire vivre aux gens une expérience touristique plus intéressante. Nous

avons, comme je l'ai indiqué, aménagé des pistes cyclables pour les randonnées à bicyclette et développé des parcours de canots pour le club de canoë du comté d'Annapolis

– Keith Robichaud,
Témoignages, 22 février 2007

L'attrait grandissant du tourisme axé sur l'environnement et la nature aide sans doute à satisfaire cette demande d'activités expérientielles. Un certain nombre de collectivités rurales et d'entreprises ont su saisir l'occasion qui s'offre. Eleanor King, directrice générale, Développement des collectivités, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), a expliqué par exemple comment l'Institut du Gros-Morne pour le tourisme durable, établi grâce à des fonds de l'APECA, aide les exploitants d'entreprises touristiques à se tailler une place dans ce segment en pleine croissance du secteur du tourisme :

Les exploitants d'entreprises touristiques de la région de l'Atlantique y reçoivent une formation en vue de pouvoir tirer parti de l'intérêt suscité par l'écotourisme. On s'y intéresse à la création et à la mise en service de produits touristiques durables ainsi qu'aux efforts de sensibilisation. Les participants reçoivent une formation où on leur expose des pratiques exemplaires et des modèles à suivre. Jusqu'à maintenant, 286 intervenants du Canada atlantique ont reçu une formation qui leur permet de mieux repérer les possibilités et de prendre de l'expansion au sein de leurs régions respectives. De ce nombre, on compte 165 exploitants d'entreprises touristiques et 121 partenaires du même secteur.

– *Témoignages*, 13 février 2007

Préoccupations à propos du tourisme

Malgré les avantages potentiels du tourisme pour les collectivités rurales, un certain nombre de témoins ont fait une mise en garde contre l'idée que le tourisme est la solution à tous les problèmes du Canada rural. Donald Reid, professeur à l'École de design environnemental et de développement rural de l'Université de Guelph, et l'un des experts les plus réputés du Canada en tourisme rural, a dit au comité que les collectivités ne devraient pas s'attendre à ce que le tourisme soit une panacée :

Comme la présidence l'a indiqué, à mes débuts, j'ai étudié la question du développement du tourisme. Pendant 12 ans, j'ai travaillé pour ce qui était alors le ministère de la Culture et du Développement du tourisme de l'Ontario avant de poursuivre ma carrière à l'Université de Guelph il y a une vingtaine d'années. Je souhaitais cerner les effets du développement touristique sur la solidarité communautaire et sur la réduction de la pauvreté individuelle dans les régions

rurales. J'ai travaillé là-dessus pendant un certain temps et, je suis sûr que vous en conviendrez, on pensait alors que le tourisme allait sauver les régions rurales éprouvant des difficultés liées à l'extraction des ressources naturelles et devant l'effondrement de leur économie. En vérité, ce ne s'est pas ce qui s'est produit. Ce n'est pas une baguette magique. À certains égards, l'expérience a été frustrante.

– *Témoignages*, 21 novembre 2006

La mise en garde de M. Reid semble fondée puisque des travaux de recherche montrent que le tourisme a tendance à donner les résultats les plus heureux dans les collectivités déjà économiquement fortes⁹⁵. Cela, pour une raison bien simple : les collectivités en santé ont l'infrastructure nécessaire pour appuyer le tourisme, par exemple des établissements locaux, des magasins, des hôtels et un secteur bénévole qui jouent un rôle essentiel en faisant en sorte que les touristes se sentent bien accueillis.

L'un des principaux défis du tourisme rural tient à ce que de nombreuses collectivités n'ont pas la population voulue pour offrir les activités ou les commodités susceptibles d'attirer les touristes et de les inciter à prolonger leur séjour. La situation est pire encore si les collectivités d'une plus grande région rurale ont l'impression de devoir se disputer les revenus du tourisme. Dans ces circonstances, selon Donna Mitchell, ces collectivités rurales auraient tout intérêt à travailler ensemble à la mise en valeur de leur région :

Pour les toutes petites communautés de 100 ou 400 habitants, il est plus difficile de trouver des façons de se diversifier. Les bénévoles avancent en âge et commencent à se fatiguer, parce que ce sont les mêmes personnes, année après année, en l'absence de nouveaux venus qui pourraient prendre le relais. L'OCDE a étudié les possibilités de succès de ces petites communautés si elles se tournent vers l'extérieur. L'OCDE parle de « territorialité ». J'ai un exemple de cela en Colombie-Britannique. La Sunshine Coast est émaillée de charmants villages au bord de l'eau. Je me souviens m'y être rendue pour des foires d'information où le gouvernement fédéral exposait la gamme de ses services pour les entreprises, etc. À cette occasion, j'ai constaté qu'il y avait trois kiosques de tourisme représentant des communautés à 20 milles de distance les unes des autres. Elles avaient le sentiment d'être en concurrence. Et pourtant, elles s'y étaient prises de telle façon que, quand je suis montée là-bas pour prendre des vacances, je n'y ai pas passé la nuit; j'ai traversé la région en voiture, mais ne m'y suis pas arrêtée, il n'y avait pas assez de choses à faire, malgré l'eau, les chemins de randonnée et toutes sortes de possibilités. Tant que les communautés ne prendront pas conscience du

⁹⁵ Derek Hall et Morag Mitchell, « Rural Tourism Business as Sustained and Sustainable Development? », *Aspects of Tourism, Rural Tourism and Sustainable Business*, chapitre 5, sous la direction de Derek Hall, Irene Kirkpatrick et Morag Mitchell, Channel View Publications, 2005, p. 94.

fait que 300 ou 400 personnes ne constituent pas un bassin suffisant pour être viable à long terme, elles ne feront pas le point sur ce qui existe autour d'elles et qui pourrait constituer une option. La force d'Humboldt, par exemple, est l'esprit de collaboration qui y règne, au lieu d'une concurrence entre les entreprises existantes. Mais c'est une idée difficile à propager au Canada, où prime l'individualisme.

– *Témoignages*, 17 octobre 2006

Le tourisme comme stratégie de développement économique est critiqué aussi d'un autre point de vue plus fondamental – un certain nombre de témoins ont dit au comité que les emplois du secteur touristique ont tendance à être mal rémunérés, à être des emplois du secteur des services exigeant un faible niveau de compétences et comportant peu d'avantages, sinon aucun. Ces emplois sont loin de se comparer aux emplois perdus dans les secteurs forestier, minier ou manufacturier, par exemple, où les salaires étaient – et demeurent – élevés et les avantages sociaux, nombreux. Certains témoins ont aussi fait observer que la nature saisonnière du tourisme et la vulnérabilité aux fluctuations du taux de change rappellent les pires caractéristiques des industries primaires, que ne vient compenser aucun des avantages de celles-ci :

Nous avons une industrie touristique également, mais elle est aussi saisonnière. Beaucoup d'emplois paient peu, ce qui oblige les gens à s'inscrire à des programmes d'assurance-emploi durant l'hiver, ce qui n'est pas vraiment une façon de vivre. [...] Les emplois à Terre-Neuve, en particulier dans l'industrie touristique [...] ne sont pas payants. Les gens qui travaillent dans cette industrie reçoivent sept dollars l'heure. Dans le secteur rural de Terre-Neuve, le taux d'occupation est de 38 p. 100 chez certains hôteliers, alors ils ne peuvent pas se permettre de payer dix dollars l'heure.

– Colleen Kennedy, Gros Morne Cooperating Association,
Témoignages, 19 février 2007

Elizabeth Latos de Kapuskasing (Ontario) a dit sans ambages au comité : « On parle trop de tourisme; le tourisme n'est pas très rentable. » (*Témoignages*, 1^{er} juin 2007) Un autre témoin a fait remarquer que ce sont surtout des femmes qui occupent les emplois mal rémunérés offrant peu d'avantages sociaux dans le secteur du tourisme :

Sur certains plans, par contre, la situation au Yukon est la même que dans les autres régions du Canada. On y constate, par exemple, les mêmes inégalités envers les femmes que dans le reste du pays. Ainsi, au Yukon, une femme gagne en moyenne 85 p. 100 de ce que touche un homme. L'écart salarial n'est pas ici aussi grand que dans le reste du Canada, mais les chiffres sont quelque peu trompeurs. En effet, les salaires élevés payés par les gouvernements territorial et

fédéral permettent à de nombreuses femmes d'échapper au besoin. Cela dit, l'écart de revenu augmente entre les femmes occupant un emploi auprès du gouvernement ou du secteur minier, et celles qui travaillent dans les services ou dans le tourisme. Le caractère saisonnier de l'activité de ces deux derniers secteurs, font qu'en hiver de nombreuses femmes n'ont pas de travail. Dans le tourisme et les services, de nombreux emplois ne sont qu'à temps partiel et ne procurent ni avantages sociaux, ni pension de retraite, ni sécurité.

– Charlotte Hrenchuk, coordonnatrice,
Yukon Status of Women Council,
Témoignages, 18 février 2008

De point de vue de la politique de développement économique, il se peut qu'une collectivité rurale investisse énormément d'efforts et d'argent dans une stratégie touristique inefficace, d'où des coûts que la population et les entreprises locales devront absorber⁹⁶. Même si une stratégie réussit à attirer un grand nombre de touristes, le résultat global pourrait ne pas être positif puisque le développement risque de transformer la culture de la communauté⁹⁷ ou pourrait mettre en danger la durabilité des ressources environnementales existantes.

L'avenir du tourisme rural

Le développement du tourisme entraîne évidemment des coûts. Cependant, comme l'a dit un chercheur, « la clé du succès en tourisme réside souvent dans la capacité des collectivités de trouver un juste équilibre entre les coûts privés et sociaux et les avantages du développement du tourisme rural⁹⁸ ». Il est vrai que les emplois dans l'industrie du tourisme et de l'accueil sont souvent mal rémunérés, mais il est vrai aussi que ces emplois offrent une expérience de travail inestimable à bien des jeunes des régions rurales, comme Peter Kenyon, un expert en élaboration de politiques rurales de l'Australie, l'a dit au comité :

⁹⁶ Dennis M. Brown, « Rural Tourism: An Annotated Bibliography », Economic Research Service, USDA.

⁹⁷ E. Wanda George et Donald G. Reid, « The Power of Tourism: A Metamorphosis of Community Culture », Department of Business Administration and Tourism Management, Mount Saint Vincent University, Halifax (Nouvelle-Écosse), et School of Environmental Design and Rural Development, University of Guelph, Guelph (Ontario), Canada. Les auteurs s'interrogent sur la viabilité du tourisme culturel lorsqu'il menace de transformer les piliers traditionnels d'une communauté: « Le développement du tourisme culturel suppose une transformation, la culture communautaire traditionnelle étant appelée à disparaître alors que simultanément essaie de s'implanter une nouvelle culture fondée sur les symboles de la culture traditionnelle. Pour utiliser une métaphore, on pourrait parler de processus de réincarnation. La notion traditionnelle du tourisme culturel comme instrument de la viabilité d'une collectivité sans égard aux pratiques et valeurs traditionnelles pourrait être erronée. »

⁹⁸ Dennis M. Brown, « Rural Tourism: An Annotated Bibliography », Economic Research Service, USDA.

Bon nombre de nos petites villes ont misé sur le tourisme et les débouchés économiques qui y sont associés. Compte tenu que 75 p. 100 des emplois dans cette industrie sont destinés aux personnes de moins de 25 ans, il s'agit d'une industrie importante à laquelle les collectivités doivent s'intéresser, pour la valeur des emplois, et particulièrement pour son attrait aux yeux des jeunes gens.

– *Témoignages*, 12 février 2008

Il importe également de ne pas oublier que le paysage économique rural a changé radicalement. Le secteur primaire ne fournit plus comme jadis un apport régulier d'emplois à long terme. Donna Mitchell, directrice générale, Secrétariat rural et Secrétariat aux coopératives, Agriculture et Agroalimentaire Canada, a dit au comité que les collectivités doivent évaluer leurs stratégies de manière réaliste en fonction des circonstances locales :

L'adaptation des habitants de petites villes prospères qui dépendent de la pêche, de la foresterie et de l'agriculture est souvent particulièrement difficile. Dans ces domaines, les efforts déployés pour augmenter la productivité et connaître le succès au Canada et sur la scène internationale se sont traduits par des suppressions d'emplois et d'emplois bien payés. De plus, il n'est pas toujours facile de trouver des solutions de rechange. Nous encourageons les petites villes qui cherchent à s'assurer un avenir à faire le point sur la situation, avant de décider, à partir des faits, s'il existe une option susceptible de leur permettre d'aller de l'avant.

– *Témoignages*, 17 octobre 2006

Comme le comité l'a souligné dans son introduction, pour que les efforts de développement économique rural soient couronnés de succès, il faut que les politiques et les mesures adoptées conviennent à la région ou à la collectivité. Personne ne cherche à imposer une stratégie touristique au Canada rural et personne ne devrait chercher à le faire. Nicola Crosta, responsable du Programme de développement rural à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), a fait observer ce qui suit dans sa présentation au comité :

Nous avons observé que les approches les plus efficaces de la politique rurale de nos jours sont intégrées. [...] Elles ont pour point de départ une autre question : « Quel est le genre d'entreprise que nous voulons appuyer dans les régions rurales? » C'est un point de départ tout à fait différent. C'est le point de départ d'une approche du développement rural qui est fondée sur le lieu, qui commence par l'analyse des possibilités et des besoins d'une région rurale donnée et qui,

ensuite, en tenant compte de cette analyse, adapte les politiques aux possibilités et aux besoins particuliers de cette région.

– *Témoignages*, 14 février 2008

Selon cette perspective, les stratégies touristiques peuvent être un processus de réinvention. Peter Kenyon a rappelé au comité qu'il est important d'être en tout temps à l'affût des occasions qui s'offrent :

Nous menons également des programmes axés sur le service à la clientèle. L'association des hôtels du pays et la Western Australian Tourism Commission m'ont demandé de procéder à une étude sur les pubs locaux qui ont réussi à se créer une nouvelle image. On redoutait les répercussions d'une nouvelle loi antitabac, imposant une interdiction de fumer dans tous les hôtels et restaurants, y compris les établissements des régions rurales. Un grand nombre de petits pubs locaux, dépendant sans doute de la clientèle de quelques ivrognes passant leur journée à boire et à fumer au bar, étaient menacés par ces mesures. Le programme visait à aider ces pubs à faire face à l'interdiction de fumer et à profiter de l'occasion pour se forger une nouvelle image, particulièrement dans le secteur du tourisme. Dans bien des cas, ces initiatives ont aidé les gens à aller de l'avant.

– *Témoignages*, 12 février 2008

Les partenariats communautaires et les efforts de collaboration entre les entreprises sont des éléments clés de la réussite des stratégies touristiques. Les membres de l'industrie du tourisme d'accueil, établissements d'hébergement, restaurants et attractions, doivent travailler ensemble et unir leurs efforts à ceux des collectivités. Comme Sandra Lawn d'Athens en Ontario l'a dit au comité :

Nous avons fait un effort colossal pour coopérer avec les différentes collectivités afin d'organiser les jeux d'hiver. Nous constatons que la coopération est meilleure avec les villes séparées. Des quatre villes séparées de l'Ontario, trois se trouvent à proximité d'ici. Je pense que cela en dit long sur le caractère des gens qui ont grandi ici. Smiths Falls est une ville distincte du comté, tout comme Prescott et St. Marys dans une autre partie de la province. Mais actuellement, nous coopérons et nous les faisons intervenir pour des discussions plus approfondies. Il arrive que les petites villes aient le sentiment que les grandes villes ont plus souvent gain de cause que les petites municipalités rurales, mais la coopération est très présente dans les domaines du tourisme culturel, du tourisme sportif et de l'écotourisme. Il est évident en effet qu'une collectivité ne pourrait pas faire cela toute seule.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Les efforts de positionnement d'un produit touristique ou d'une collectivité peuvent être intégrés aux efforts de promotion de la région comme endroit où les touristes pourraient un jour vouloir s'installer et aider ainsi à freiner le déclin de la population rurale, ce à quoi le gouvernement écossais attribue l'augmentation de sa population rurale (voir le chapitre 11 sur l'immigration). Un chercheur a fait observer que le tourisme à grande échelle axé sur une réduction des coûts n'est généralement pas un modèle bien ajusté au tourisme rural qui devrait de préférence mettre l'accent sur la valeur ajoutée, le marché à créneaux et la différenciation des produits, ce qui signifie que « les fournisseurs de produits de marque rurale doivent mettre en valeur leur identité locale et leur provenance d'une manière qui interpelle le marché, et essayer de toucher la corde sensible du visiteur⁹⁹ ».

Enfin, il importe de reconnaître que l'avenir du tourisme rural au Canada donne bien des raisons d'être optimistes. M. Kenyon, par exemple, a dit au comité « le tourisme prend de l'ampleur et s'apprête à devenir l'industrie la plus importante du pays, tout comme au Canada et partout dans le monde. Il s'agit certainement de l'industrie qui croît le plus rapidement, et les régions rurales de l'Australie offrent beaucoup d'atouts. » (*Témoignages*, 12 février 2008)

Au moins une partie de l'augmentation de la demande de tourisme peut probablement être attribuée à d'importants changements démographiques déjà amorcés : on s'attend en effet à ce que la demande d'activités de loisir et récréatives dans les régions rurales augmente à mesure que de plus en plus de « baby boomers » prendront leur retraite. Comme un chercheur l'a fait observer :

La province [l'Ontario] connaît [...] une demande accrue pour le tourisme rural et les activités récréatives. Cette demande résulte en partie du changement démographique : la population vieillissante des baby-boomer représente une tranche importante de la population, relativement aisée et disposant de beaucoup de temps libre¹⁰⁰.

⁹⁹ Jackie Clarke, « Effective Marketing for Rural Tourism », *Aspects of Tourism, Rural Tourism and Sustainable Business*, chapitre 5, sous la direction de Derek Hall, Irene Kirkpatrick et Morag Mitchell, Channel View Publications, 2005, p. 94.

¹⁰⁰ Todd Gordon, « Troisième analyse : les routes », tiré d'une série de groupes de réflexion sur le Canada rural organisés pour le secrétariat rural, 28 novembre 2001 au 27 mai 2002, disponible à l'adresse : http://www.rural.gc.ca/research/tank_f.phtml.

Selon la Commission canadienne du tourisme (CCT), une société d'État fédérale créée en 1995 pour promouvoir le tourisme au Canada, un autre groupe démographique pourrait surpasser les « baby boomers » pour ce qui est des revenus du tourisme : « Si la génération du baby-boom représente la portion la plus importante et la mieux nantie de la population américaine, les adultes âgés de 25 à 40 ans, surnommés génération X, dépensent maintenant plus par voyage d'agrément que les baby boomers américains¹⁰¹. » Le tourisme rural pourrait aussi profiter d'autres tendances culturelles comme une sensibilisation sociale accrue à l'environnement et le désir concurrent de sortir des limites des centres urbains. Certains témoins ont dit croire qu'en dépit du potentiel existant, le gouvernement fédéral n'en faisait pas assez pour mettre en valeur le Canada rural auprès des citoyens canadiens et des éventuels touristes du monde entier.

Dans certaines régions du Canada, le tourisme est une activité à valeur ajoutée. Il est une façon d'offrir des biens et services environnementaux. Il propose une « expérience valorisée ». Nous nous montrons timorés dans nos activités de promotion. Nous ne faisons pas preuve d'imagination dans la manière dont nous vantons notre nature et les possibilités qui s'offrent. Nous pouvons soutenir le secteur des services de multiples façons. Nous soutiendrons la ruralité dans une bonne partie du Canada, pas partout, mais assurément dans une bonne partie du Canada, nous allons soutenir la ruralité.

– Harry Cummings, professeur, École de design environnemental
et de développement rural, Université de Guelph,
Témoignages, 31 octobre 2006

La Commission canadienne du tourisme est le levier principal utilisé par le gouvernement fédéral pour venir en aide à l'industrie touristique. La CCT travaille en partenariat avec l'industrie pour promouvoir le Canada à l'échelle mondiale et encourager les voyageurs à visiter le Canada. Elle effectue aussi des recherches sur le tourisme de manière à fournir une information exacte et à jour à l'industrie touristique canadienne. À l'heure actuelle, le Canada rural n'occupe pas une place de choix dans les documents de planification stratégique de la CCT. En fait, d'après un compte rendu médiatique, la CCT a délaissé le marketing axé sur les images symboliques essentiellement rurales du Canada pour le décrire surtout comme un pays urbain, de façon à « amener les gens à penser différemment, à voir les choses de manière non

¹⁰¹ Commission canadienne du tourisme, *Résumé du plan d'entreprise pour la période de planification de 2007 à 2011*, disponible à l'adresse : http://www.corporate.canada.travel/fr/ca/about_ctc/corporate_reports/corporate_plan.html.

traditionnelle¹⁰² ». Le comité croit qu'on peut faire plus pour promouvoir le Canada rural comme destination touristique attrayante pour les voyageurs internationaux.

RECOMMANDATION 5-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'entremise de la Commission canadienne du tourisme (CCT) et du ministère proposé des Affaires rurales, crée un programme de promotion axé précisément sur la mise en valeur du Canada rural comme destination touristique pour les voyageurs canadiens et internationaux.

Conclusion

Certains chercheurs ont fait observer qu'il est assez paradoxal que les régions rurales exercent un attrait sur les touristes étant donné la baisse de la population qu'ont enregistrée nombre d'entre elles¹⁰³. Il reste que les tendances démographiques et culturelles engendrent de véritables possibilités pour le secteur du tourisme rural au Canada. Cette industrie ne pourra peut-être pas remplacer tous les emplois perdus en raison du déclin des industries primaires, mais si les collectivités le souhaitent et arrivent à trouver une façon de travailler ensemble et à puiser dans leurs bassins de bénévoles, le tourisme pourrait devenir une industrie de premier plan au Canada rural.

¹⁰² Michael Mandarano, « Spicing up Canada's image abroad », *Capital News Online*, 2 décembre 2005, disponible à l'adresse : <http://www.carleton.ca/jmc/cnews/02122005/n4.shtml>.

¹⁰³ Dallen J. Timothy, « Rural Tourism Business: A North American Overview », *Aspects of Tourism, Rural Tourism and Sustainable Business*, chapitre 3, sous la direction de Derek Hall, Irene Kirkpatrick et Morag Mitchell, Channel View Publications, 2005, p. 43.

CHAPITRE 6 : COMBLER LE DÉFICIT DE L'INFRASTRUCTURE RURALE

Tout d'abord, lorsque ce puissant moteur économique pour le Canada rural, et pour les régions rurales de la Colombie-Britannique tout particulièrement, a été mis en place, on n'a pas attendu qu'une usine de pâte à papier soit érigée à Prince George pour construire une voie ferrée. On n'a pas attendu non plus qu'une telle usine soit bâtie pour installer un gazoduc à partir de la région de la rivière de la Paix. De fait, il fallait que toutes ces infrastructures soient mises en place avant que l'industrie forestière ne puisse même envisager la possibilité d'investir, ne serait-ce qu'un seul dollar, dans une usine de pâte à papier. Selon moi, la question de mettre en place des services après un accroissement ou un déclin de la population ne se pose même pas. Les politiques dictent les orientations que nous voulons prendre et, par le fait même, les régions rurales et les petites villes du Canada en sont venues à perdre des services, ce qui n'a fait qu'exacerber le phénomène de l'exode rural.

– Greg Halseth, professeur, Programme de géographie, et titulaire d'une Chaire de recherche du Canada en études rurales et des petites villes, Université du Nord de la Colombie-Britannique, *Témoignages*, 5 mars 2007

Les historiens ont longtemps soutenu que le Canada est un pays défini autant par son infrastructure que par sa dualité linguistique ou la proximité des États-Unis. Si tel est le cas pour l'ensemble du Canada, ce l'est encore davantage pour le Canada rural. Des projets publics de grande envergure comme le chemin de fer national, la route transcanadienne, les systèmes de téléphonie et de télégraphie et la Voie maritime du Saint-Laurent ont, en plus d'aider au rapprochement des diverses régions du pays, contribué au peuplement d'une bonne part de ce que l'on appelle aujourd'hui le Canada rural. Bien entendu, l'infrastructure d'un pays ne se réduit pas à une simple collection de méga-projets. Elle est également composée de chemins locaux et de rues, de ponts et de tunnels, d'aéroports et de gares, d'usines de traitement de déchets urbains et d'eaux usées, de systèmes d'éclairage public et de casernes de pompiers, de patinoires de hockey et de centres communautaires, de salles de théâtre et de centres d'athlétisme et de beaucoup d'autres choses.

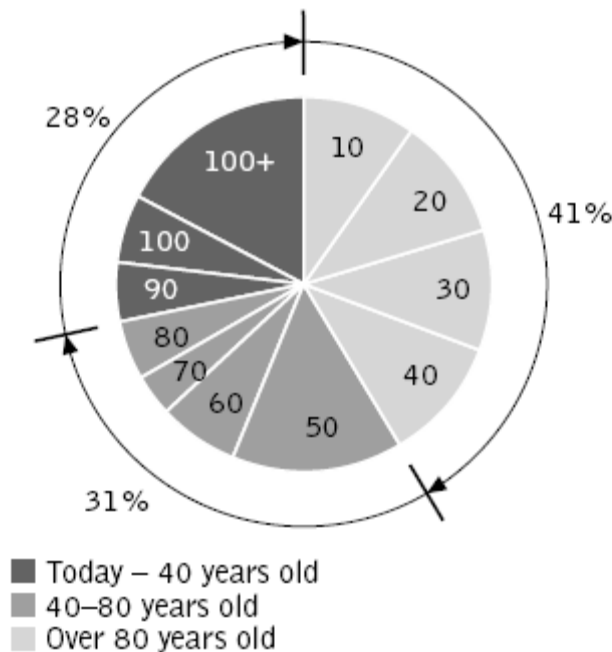
Toutefois, depuis la fin des années 1970, il y a eu ralentissement de l'investissement dans l'infrastructure publique au Canada et les effets en sont maintenant perceptibles. Le stock actuel des infrastructures est ancien et vieillissant et alourdit la dette d'infrastructure du Canada. Comme l'indique le graphique 6-1, plus de 70 % de

l'infrastructure du pays a 40 ans ou plus et, par conséquent, exige constamment des travaux d'entretien ou de réparation. Selon l'évaluation que le gouvernement fédéral a lui-même effectuée, une bonne part de l'infrastructure actuelle souffre d'un certain « épuisement¹⁰⁴ ». Si rien n'est fait pour corriger la situation, cette infrastructure vieillissante finira par compromettre la sécurité et le bien-être économique de tous les Canadiens, mais surtout des Canadiens vivant en milieu rural.

Graphique 6-1

Quel est l'âge de notre infrastructure? (années)

How old is our infrastructure? (years)



Aujourd'hui – 40 ans
 40 à 80 ans
 Plus de 80 ans

Source : Civil Infrastructure Systems, Technology Road Map 2003-1013,
<http://www.ingenieurscanada.ca/e/files/TRMReporteng.pdf>

¹⁰⁴ Industry Canada, "Building Canada: Modern Infrastructure for a Strong Canada," available at:
<http://www.buildingcanada-chantierscanada.gc.ca/index-eng.html>

Il est difficile d'exagérer l'importance de l'infrastructure pour le bien-être économique et social des personnes vivant en milieu rural. À défaut de routes, de quais et d'installations portuaires maritimes, de chemins de fer et d'aéroports, la production des secteurs de l'agriculture et des ressources naturelles, qui provient surtout des régions rurales du pays, ne pourrait pas être expédiée de manière fiable et économique aux extrémités du pays ou à l'étranger. L'incidence sur l'économie rurale du Canada est évidente, mais il y aurait également d'autres conséquences de grande envergure. Sans une infrastructure adéquate en matière de transport et de communication, beaucoup de résidents des zones rurales n'auraient pas accès aux soins médicaux nécessaires à leur survie ou aux possibilités d'instruction qui leur permettent de transformer leur vie. L'espérance de vie des personnes vivant en milieu rural serait réduite, de nombreuses carrières seraient inaccessibles et la qualité de vie se détériorerait. Bref, faute d'une infrastructure adéquate, les Canadiens vivant en milieu rural cesseraient d'être des citoyens à part entière.

Les infrastructures municipales au Canada

Ces quelque 20 dernières années, la responsabilité financière des investissements dans l'infrastructure du pays s'est déplacée des niveaux supérieurs de gouvernement vers les administrations municipales. Une étude récente de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) conclut que la part des administrations municipales dans l'ensemble des investissements d'infrastructure est passée de 30,9 % à 52,4 % entre 1961 et 2002¹⁰⁵. Comme l'a déclaré au comité Pat Vanini, directrice générale de l'Association des municipalités de l'Ontario, « Les gouvernements aiment se délester de leurs responsabilités et les municipalités sont au dernier barreau de l'échelle financière [...] suite à ce délestage, les gouvernements municipaux de l'Ontario ont dû assumer un fardeau beaucoup plus lourd au fil des ans que ce n'était le cas par le passé. » (*Témoignages*, 27 mars 2007)

Bien que grandes et petites villes souffrent du déficit d'infrastructure municipale, ce sont vraisemblablement les collectivités rurales et du Nord qui sont les plus affectées

¹⁰⁵ Saeed Mirza, *Danger Ahead: The Coming Collapse of Canada's Municipal Infrastructure*, rapport préparé pour le compte de la Fédération canadienne des municipalités, novembre 2007.

parce que l'on s'attend à ce qu'elles « construisent et entretiennent tout l'éventail de l'infrastructure municipale, et ce, quelle que soit la taille de leur population^{106 107} ». On voit fréquemment des immeubles à l'abandon, des réseaux d'assainissement et d'alimentation en eau sur le point de s'effondrer, des routes dangereuses et d'autres indices qui témoignent du déclin d'une collectivité. Lorsque le comité s'est rendu à Kaspuskasing, en Ontario, Mona Comeau, directrice des Services familiaux Jeanne Sauvé, a décrit les effets du déclin rural sur une collectivité : « Nous pouvons faire le constat visuel; il y a beaucoup de maisons abandonnées; il y a une diminution de la fierté locale. Nos routes sont lamentables parce que la population diminue d'année en année. Il n'y a pas de fonds nous permettant d'entretenir les services et la qualité des routes dans nos régions. » (*Témoignages*, 1^{er} juin 2007)

Plusieurs témoins se sont dits très préoccupés par l'état de l'infrastructure rurale au Canada. On a semblé indiquer que le déficit d'infrastructure rurale n'était pas seulement le résultat d'une perte de population mais également sa cause principale :

Il y a beaucoup d'endroits où l'infrastructure se détériore et doit être remplacée. Toutefois, nous n'avons plus assez de jeunes qui paient des impôts. Par conséquent, l'infrastructure vieillit, mais il n'y a personne pour la remplacer.

– Israel Hann, à titre personnel,
Témoignages, 19 février 2007

Dans bien des régions de la Nouvelle-Écosse, l'exode fait partie du mode de vie depuis des décennies, en fait depuis la Confédération, mais de plus en plus de gens s'exilent dans d'autres régions du pays, au détriment de notre infrastructure rurale.

– Lucille Harper, directrice exécutive, Antigonish Women's Resource Centre,
Témoignages, 23 février 2007

Nos routes se détériorent, nous perdons nos infrastructures. Des écoles, des installations sanitaires, des magasins et des entreprises ferment leurs portes. Tous ces facteurs et le fait que les femmes vivent plus longtemps que les hommes

¹⁰⁶ La principale « source de recettes propres » des administrations municipales est liée à l'assiette de l'impôt foncier, qui est généralement considéré comme régressif et qui diminue au gré de la baisse de la valeur des biens immobiliers.

¹⁰⁷ Industrie Canada, « Chantiers Canada : Une infrastructure moderne pour un Canada fort », <http://www.buildingcanada-chantierscanada.gc.ca/index-fra.html>, p. 10.

indiquent que la pauvreté dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse, et plus particulièrement dans le comté d'Annapolis, touchent les personnes âgées.

– Della Longmire, directrice exécutive, Women's Place Resource Centre,
Témoignages, 22 février 2007

Dans tous les pays, la population se concentre davantage dans les régions urbaines. Cette tendance est toutefois plus prononcée dans certains pays que dans d'autres. Cette situation a engendré un défi pour l'infrastructure rurale et pour le caractère des collectivités concernées.

– Dr David Butler-Jones, administrateur en chef de la santé publique,
Agence de santé publique du Canada,
Témoignages, 3 mai 2007

Le dépeuplement rural et la dégradation de l'infrastructure municipale qui en découle alourdissent ou compromettent même les fonctions essentielles des réseaux d'assainissement et d'alimentation en eau. Un examen des études-clés sur l'infrastructure conclut que « les réseaux d'assainissement, les circuits d'alimentation en eau et les installations d'amenée d'eau comptent parmi les plus vieilles infrastructures au Canada¹⁰⁸ ». Dans beaucoup de collectivités rurales, même ces infrastructures vieillissantes ne sont pas disponibles, et les habitants des régions rurales doivent recourir à des puits, des lacs ou des ruisseaux pour leur eau potable et leur eau de bain. Cette situation soulève d'autres inquiétudes, car on mentionne fréquemment que la qualité de l'eau est un problème.¹⁰⁹ Kurt Klein, professeur au département de science économique de l'Université de Lethbridge, a déclaré au comité que « la plupart des citoyens vivant en milieu rural obtiennent leur eau de sources souterraines assujetties à des tests peu fréquents et inadéquats. » (*Témoignages*, 30 novembre 2007)

Rory Francis, directeur exécutif, PEI BioAlliance, soutient qu'il importe au plus haut point d'investir dans l'infrastructure pour briser le cycle du déclin rural et de la pauvreté rurale :

Je dirai tout d'abord que les gouvernements doivent être prêts à investir pour la mise au point d'une nouvelle infrastructure économique dans les collectivités

¹⁰⁸ *Summary of 1996 Federation of Canadian Municipalities (FCM) and the Department of Civil Engineering and Applied Mechanics – McGill University, Report on the State of Municipal Infrastructure in Canada in Infrastructure Canada, Assessing Canada's Infrastructure Needs: A Review Key Studies*, p. 2.

¹⁰⁹ Industrie Canada « Chantiers Canada : Une infrastructure moderne pour un Canada fort », <http://www.buildingcanada-chantierscanada.gc.ca/index-fra.html>, p. 20.

rurales si nous voulons pouvoir briser le cercle vicieux des faibles avenues de développement économique et du manque d'emplois, de l'augmentation de la migration de sortie, de la réduction de la densité de la population et du manque de masse critique permettant d'appuyer l'infrastructure de base, qui sont tous des problèmes qui mènent à la pauvreté des régions rurales.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Récemment, le gouvernement fédéral a entrepris de jouer un rôle plus important en matière de financement de l'infrastructure municipale au moyen d'ententes avec les provinces, les territoires et les Premières nations¹¹⁰. À l'origine, ces efforts ignoraient généralement les collectivités rurales ou de taille relativement petite, comme l'a signalé Donna Mitchell, directrice générale du Secrétariat rural et du Secrétariat aux coopératives à Agriculture et Agroalimentaire Canada :

Pour ce qui est d'Infrastructure Canada, nous nous trouvons à notre troisième niveau d'infrastructure le plus élevé au niveau fédéral. Au premier niveau, il n'y avait pas d'objectif spécifique pour le Canada rural. Une partie importante du financement était injectée dans des projets d'envergure qui s'axaient surtout sur les plus grandes villes. Lors du deuxième programme d'infrastructure, nous avons travaillé avec ce groupe et mis de côté entre 15 à 20 % des fonds qui seraient destinés à l'infrastructure des plus petites communautés. Nous en sommes maintenant à la troisième étape et avons désormais un fond d'infrastructure pour les municipalités rurales, avec ses propres spécificités et approches. Par exemple, la communauté du Nunavut avait désespérément besoin de logements pour donner un sentiment de leadership et de propriété à la communauté. Bien que le transport et l'eau constituaient la partie la plus importante du programme d'infrastructure du Nunavut, nous avons pu également utiliser le fonds pour le logement.

– *Témoignages*, 17 octobre 2006

¹¹⁰ Au cours des années 1990, les « accords de collaboration » entre autorités fédérales, provinciales et municipales sont devenus plus fréquents et leur portée a été accrue. Le Programme de Travaux d'infrastructure Canada (1994–1999) constitue un exemple important de cette évolution. Il a été suivi du Programme infrastructure Canada en 2000–2007.

Encadré 5-1 : La politique indique où nous voulons aller – Ce qui est bon pour le rat des villes est-il bon pour le rat des champs?

Témoignage de M. Gerry Byrne, C.P., député de Humber–St. Barbe–Baie Verte, lors de la séance du comité tenue à Corner Brook, Terre-Neuve, le 19 février 2007 :

Je vais me situer dans la perspective suivante. Il y a quelques années, les grandes villes nord-américaines, les grands centres urbains, se sont heurtés à une crise. On parlait alors de dépeuplement, de ghettoïsation du noyau urbain. Tous les niveaux de gouvernement ont décidé à l'époque que la ghettoïsation des noyaux urbains était malsaine du point de vue des politiques gouvernementales, qu'il s'agissait d'une donnée négative à laquelle les politiques et les fonds publics devaient s'attaquer. Certes, il était moins coûteux du point de vue des politiques gouvernementales de laisser les banlieues évoluer et prendre de l'expansion; il en coûte davantage de remettre en valeur l'infrastructure des noyaux urbains. Toutefois, on a également déterminé qu'il n'était pas dans l'intérêt public de laisser nos villes et les noyaux urbains se dégrader jusqu'au stade du néant. Des ressources substantielles ont été mobilisées et un effort public est parvenu à renverser la tendance au dépeuplement de nos noyaux urbains, à renverser la tendance à supprimer les services sociaux et industriels des noyaux urbains, et tout cela grâce, non pas au mécanisme du marché, mais aux politiques gouvernementales, car le marché avait décidé que les gens devaient se déplacer vers les banlieues. Bref, ce sont les pouvoirs publics qui ont redonné vie aux noyaux urbains.

Voici la situation en ce qui concerne le Canada rural. Il n'y a pas de directive en matière de politique gouvernementale qui reconnaît réellement et honnêtement qu'il y a un problème et qui dit que nous devrions le résoudre. De fait, la plupart des décideurs soutiennent que la vraie politique gouvernementale à l'égard du Canada rural en est une de déclin modéré et contrôlé qui vise à faire en sorte que les régions périphériques ne s'écroulent pas sous leur propre poids en créant un immense chaos social. Bref, on laisse les régions aller lentement mais sûrement à la dérive sans perturbation sociale importante. Voilà la politique tacite mais non moins réelle, qui s'applique à l'échelle de ce pays et de l'Amérique du Nord. Il s'agit d'une politique qui s'applique non pas uniquement au contexte canadien, mais à celui de l'Amérique du Nord...

De fait, au sein de certains groupes de consommateurs, de certains marchés, on admet volontiers que la vie en milieu rural est celle que l'on préfère. Voilà, à mon avis, le mouvement de balancier devant lequel nous nous retrouvons. Pour ce qui est de la dégradation des noyaux urbains, on a décidé qu'elle n'était pas dans notre intérêt national, et les autorités fédérales, provinciales et municipales ont travaillé en concertation pour isoler et renverser la tendance.

Présentement, le gouvernement fédéral est dans une situation transitoire entre deux ensembles de politiques de financement de l'infrastructure rurale. En novembre 2007, le gouvernement a rendu public le dernier programme de financement de l'infrastructure, dénommé plan Chantiers Canada. Des accords-cadres de programme sont en voie d'élaboration avec les provinces et les territoires. Le plan Chantiers Canada prévoit des crédits de 33 milliards de dollars sur sept ans, soit de 2007 à 2014. Il comporte un financement ciblé¹¹¹, un financement provincial-territorial des activités de base (2,275

¹¹¹ Fonds de partenariats publics-privés (1,25 milliard de dollars), Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers (2,1 milliards de dollars), Porte d'entrée Asie-Pacifique (1,0 milliard de dollars).

milliards de dollars) et les initiatives principalement municipales suivantes (une part des fonds pour ces initiatives a été annoncée précédemment) :

Remboursement de la TPS aux municipalités :	Le gouvernement fédéral a annoncé le « maintien » de l'actuel remboursement intégral de la TPS/TVH sur les biens et services achetés par les municipalités (évalués à 5,8 milliards de dollars). Il s'agit du maintien du remboursement présentement en vigueur, qui est passé en 2004 de 57,14 % à 100 %.
Fonds de la taxe sur l'essence :	Ce fonds (11,8 milliards de dollars) a été conçu pour correspondre à une portion de la taxe fédérale sur l'essence. Il a pour objet d'améliorer l'environnement et la qualité de vie des collectivités en appuyant des projets comme le transport en commun, les services d'assainissement et d'alimentation en eau, la gestion des déchets solides, les systèmes énergétiques dans les collectivités et les routes locales et les ponts. Il a aussi pour objet de donner aux collectivités la capacité d'entreprendre une planification à long terme.
Fonds Chantiers Canada :	Les domaines prioritaires du Fonds Chantiers Canada (FCC) de 8,8 milliards de dollars sont le réseau routier national, l'eau potable, les eaux usées, le transport en commun et l'énergie verte. Les ressources du fonds sont réparties sur une base par habitant et en fonction d'un partage des coûts avec les provinces/territoires et leurs municipalités. Le programme comporte deux parties : la Composante de l'infrastructure principale (CIP) et la Composante des collectivités. La CIP cible les projets de grande envergure tandis que la Composante des collectivités cible les projets de collectivités de moins de 100 000 habitants. On sélectionne les projets au moyen d'une procédure de demande.

La Composante des collectivités a succédé au Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR), le principal véhicule d'investissement dans l'infrastructure rurale depuis 2003. Ardath Paxton Mann, de la Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, a déclaré au comité que :

[L]e FIMR fait des investissements stratégiques afin d'améliorer et d'augmenter les infrastructures publiques de base dans des domaines tels que l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées, la culture et les loisirs...Le Fonds est conçu pour répondre aux préoccupations des petites collectivités rurales qui avaient l'impression qu'elles ne recevaient pas un financement suffisant à cause de leur taille et de problèmes tels que la

dépopulation des régions rurales et peut-être la circulation réduite sur les routes et les ponts. Ces collectivités craignaient qu'on ne les juge pas dignes de recevoir des fonds d'infrastructure. En fait, ce programme a montré que de tels fonds sont nécessaires et qu'ils sont effectivement affectés.

– *Témoignages*, 1^{er} mars 2007

Le FIMR fait l'objet d'un partage des coûts avec les provinces et les municipalités; la part fédérale étant en moyenne d'un tiers¹¹². Une partie du financement est destinée à appuyer « les infrastructures vertes », comme les améliorations en matière d'approvisionnement en eau, d'assainissement, de gestion des déchets solides et d'énergie municipale, ainsi que le transport en commun¹¹³. Les autres projets admissibles comprennent « les infrastructures culturelles, touristiques et récréatives, les routes locales et les réseaux à large bande¹¹⁴ ». En mai 2007, le gouvernement fédéral a annoncé des crédits supplémentaires de 200 millions de dollars pour le FIMR.

Le comité a été étonné d'apprendre que, malgré sa vocation manifestement rurale, le FIMR considère que les collectivités de moins de 250 000 habitants sont « rurales », ce qui ne concorde pas avec les deux définitions du mot « rural » utilisées par Statistique Canada : celle du recensement (les collectivités de moins de 1 000 habitants) et celle des régions rurales et petites villes (collectivités de moins de 10 000 habitants)¹¹⁵. Pourtant, même en vertu de la définition très large du mot « rural », 20 % des fonds du FIMR sont destinés à des collectivités de plus de 250 000 habitants, ce qui est une règle d'attribution étrange pour un fonds consacré aux collectivités rurales¹¹⁶.

¹¹² Le gouvernement fédéral conclut également des ententes avec les Premières nations et les territoires où la contribution fédérale est parfois supérieure à un tiers. Le gouvernement fédéral conclut aussi des accords de partenariat avec le secteur privé.

¹¹³ Pour l'ensemble du Canada, le financement au titre du FIMR ciblé sur les « infrastructures vertes » doit être d'au moins 60 %; toutefois, le seuil minimum pour chaque province ou territoire est de 40 %.

¹¹⁴ http://www.infrastructure.gc.ca/ip-pi/mrif-fimr/info_f.shtml.

¹¹⁵ Les organismes sont l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (Québec); l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (région atlantique) et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest (Ouest); en Ontario, Industrie Canada (et non FedNor) est chargé de l'exécution du programme. Affaires indiennes et du Nord Canada exécute les programmes avec les Premières nations et les territoires.

¹¹⁶ Dans une réponse écrite à une question du Comité, la Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO) a expliqué que 54 % des fonds autorisés par le FIMR et 85 % des fonds liés à des projets pour l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan entre décembre 2004 et mars 2007 ont été affectés à des collectivités dont la population était inférieure à 10 000 habitants.

Selon certains témoins, il y a effectivement un parti pris urbain dans le financement du gouvernement fédéral réservé à l'infrastructure. Ce parti pris semble avoir pour racine la conviction que, compte tenu de l'ampleur de l'activité économique nationale dans les régions urbaines, investir des fonds dans des collectivités rurales en déclin serait une forme de gaspillage. Bob Young, maire de la municipalité de Powassan, en Ontario, a déclaré au comité que la procédure de demande du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale Canada-Ontario (FIMRCO) était coûteuse et complexe et qu'elle défavorisait les petites collectivités comme la sienne :

Je peux vous parler de la dernière série de négociations concernant le FIRMCO. Comme M. George vous l'a dit tout à l'heure, l'accès à ce fonds n'est rien d'autre qu'une vaste loterie. La procédure est beaucoup trop complexe et les formulaires de demande sont trop compliqués. Cela revient donc à acheter un billet de loterie — correspondant au coût de l'engagement d'un ingénieur ou d'un consultant pour remplir la demande —, puisque les chances d'obtenir le financement demandé sont plutôt minces.

— *Témoignages*, 17 avril 2007

M. Young a expliqué que les petites collectivités comme Powassan ne possédaient pas les ressources nécessaires pour faire concurrence aux collectivités plus grandes en ce qui concerne l'obtention de fonds :

Nous ne sommes pas à égalité avec Mississauga ou avec Chatham. Nous avons 3 200 habitants, mais quand nous faisons une demande de financement à une échelle comparable à celle de ces deux villes, nous sommes soumis aux mêmes règles qu'elles. Nous pourrions effectivement coexister, mais il faudrait appliquer des formules de financement différentes pour les petites villes et pour les grandes.

— *Témoignages*, 17 avril 2007

Le comité estime que le financement de l'infrastructure rurale doit cibler les collectivités rurales. Il est donc heureux d'apprendre que la Composante des collectivités de l'initiative Chantiers Canada cible les collectivités de moins de 100 000 habitants. Il semble qu'il s'agisse là d'un pas dans la bonne direction, bien qu'il importe également de reconnaître que l'on n'a toujours pas rendu publics tous les renseignements concernant la Composante des collectivités et sa procédure de demande¹¹⁷. Le comité croit en outre que les formules de financement doivent tenir compte du fait que les petites collectivités

¹¹⁷ Ils font actuellement l'objet de négociations dans le cadre d'accords de financement des collectivités avec chacune des provinces et des territoires.

rurales ont peu de ressources financières et n'ont pas les connaissances et les moyens requis pour soutenir la concurrence des grandes collectivités concernant les demandes de fonds. Solliciter des fonds pour des infrastructures ne devrait pas s'apparenter à l'achat d'un billet de loterie. Le gouvernement fédéral doit ou simplifier la procédure de demande ou offrir des fonds pour aider les collectivités rurales à respecter la procédure et à effectuer les dépenses requises.

RECOMMANDATION 6-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral simplifie le processus de demande ou offre une assistance financière et technique aux petites collectivités rurales pour les aider à présenter des demandes de financement d'infrastructure.

Comblers le fossé numérique

Dans les régions urbaines du pays, où abondent les téléphones cellulaires et les Blackberries et où l'accès aux services Internet à haut débit peut être obtenu sans effort à peu près n'importe où, il est facile d'oublier jusqu'à quel point toutes ces technologies de l'information et des communications (TIC) sont nouvelles¹¹⁸, jusqu'à quel point elles ont acquis de l'importance et jusqu'à quel point elles ne sont pas accessibles dans de nombreuses régions rurales du Canada. Les TIC sont un aspect tellement important de la vie moderne que les chercheurs les décrivent comme des « technologies polyvalentes », la même étiquette qui s'applique aux formes antérieures de TIC, comme le téléphone. Hélas, la base de ces nouvelles technologies, soit l'accès aux services Internet à haut débit et à large bande¹¹⁹, n'est pas généralement accessible partout dans les régions

¹¹⁸ Comme on l'indique dans la publication de Statistique Canada *La vie à l'ère numérique*, l'expression TIC couvre plusieurs biens et services liés aussi bien aux nouvelles qu'aux anciennes technologies, comme la télévision, le téléphone, les technologies sans fil et Internet. Toutefois, beaucoup d'allusions aux TIC semblent viser la prolifération récente et rapide de nouvelles technologies de l'information et de la communication fondées sur des connexions à large bande qui, entre autres, ont contribué à la convergence de technologies autrefois distinctes, comme les systèmes de câble, de satellite et de téléphonie.

¹¹⁹ L'expression « large bande » ne désigne pas une technologie particulière, mais tout canal de communication comme un téléphone, ou un fil de câble ou un satellite capable de transférer de grandes quantités de données numériques. Les services à large bande (ou à haut débit) ne sont pas utilisés uniquement pour les communications entre ménages (par le biais de l'Internet) ou au sein d'un établissement, mais aussi pour permettre le retrait de fonds d'un guichet automatique bancaire. Les fins auxquelles sont utilisés les services à large bande varient beaucoup d'un pays à l'autre. Selon le rapport du Groupe de travail national sur les services à large bande, la norme internationale est d'environ 1,5 million à 2,0 millions de bits d'information par seconde; mais comme ce qui paraît rapide dans une période est lent dans la suivante, le Groupe de travail a adopté une définition plus souple où la notion de bande large est

rurales du Canada. Selon une enquête récente de Statistique Canada sur l'utilisation d'Internet au Canada,¹²⁰ seulement 58 % des personnes qui habitent en milieu rural ou dans de petites villes avaient accès à Internet en 2005, alors que cette part était de 71 % dans le cas des personnes en milieu urbain¹²¹. L'étude signale en outre que « la probabilité d'utilisation de l'Internet était presque une fois et demie (1,48) plus élevée chez les personnes vivant en milieu urbain que chez celles vivant dans des régions rurales ou dans de petites villes¹²² » et indique que les trois plus importants obstacles à l'utilisation de l'Internet au Canada sont la faiblesse du revenu, un niveau d'instruction peu élevé et un emplacement en milieu rural. Un rapport antérieur du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) aide à comprendre ces données statistiques. Selon ce rapport, 47 % des collectivités canadiennes, surtout des collectivités en milieu rural et de petites villes, n'avaient pas accès à des services à large bande en 2005¹²³.

considérée comme « un lien bidirectionnel de haute capacité entre un utilisateur final et des fournisseurs d'accès au réseau capables de soutenir des applications vidéo interactives plein mouvement ».

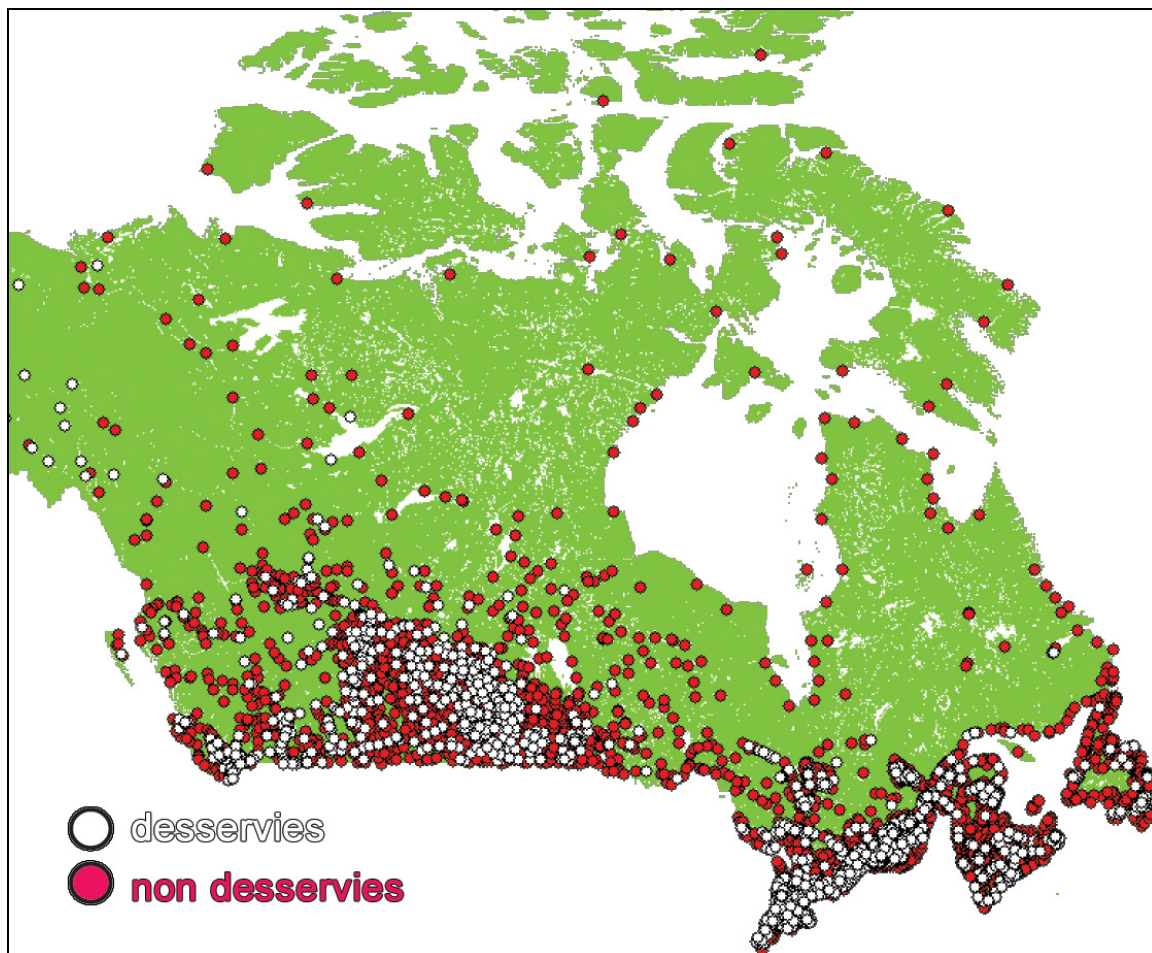
¹²⁰ Statistique Canada, « Enquête canadienne sur l'utilisation d'Internet, Le Quotidien, 15 août 2006, <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/060815/q060815b.htm>.

¹²¹ Les frontières urbaines sont déterminées en fonction des régions métropolitaines de recensement (RMR) et des agglomérations de recensement (AR). La catégorie des régions rurales et des petites villes comprend les Canadiens vivant en dehors des RMR et des AR.

¹²² Larry McKeown, Statistique Canada, et Anthony Noce et Peter Czerny, Industrie Canada, « Facteurs associés à l'utilisation de l'Internet : une question de ruralité? », Bulletin d'analyse : régions rurales et petites villes du Canada, 2007, <http://www.statcan.ca/francais/freepub/21-006-XIF/21-006-XIF2007003.htm>. [statcan.ca/english/freepub/21-006-XIE/21-006-XIE2007003.htm](http://www.statcan.ca/english/freepub/21-006-XIE/21-006-XIE2007003.htm).

¹²³ CRTC (2006b), « Rapport de surveillance du CRTC sur les télécommunications », Ottawa, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (Juillet).

Graphique 6-2
Accès aux services à large bande, par collectivité : Canada
juillet 2003



Source : Prabir Neogi, Bryan Van Tol et Ben Veenhof, « À grande vitesse sur l'autoroute de l'information : les services à large bande au Canada », 2003, disponible à <http://www.statcan.ca/bsolc/francais/bsolc?catno=56F0004M2003010>.

(a) Services à large bande en milieu rural : avantages et défis

Plusieurs de nos témoins nous ont fait part des difficultés d'accès à l'Internet qu'éprouvent les zones rurales, donnant ainsi une forme tangible à ces résultats. La plupart étaient gênés par le manque de disponibilité (leur accès à Internet se limite au circuit à composition et exclut toute forme d'Internet à haut débit) ou par les coûts (l'accès par satellite est trop coûteux). Parfois, la distance entre les « bien nantis » numériques et les « non nantis » numériques n'est que 10 kilomètres, comme l'a expliqué Pauline Raven, agrégée de recherche au Centre canadien de politiques alternatives, « J'ai accès à ce service, parce que je me trouve dans le corridor principal situé entre l'Université Acadia et l'hôpital régional de la vallée d'Annapolis. Je n'ai aucun problème de ce côté-là. Dix kilomètres plus loin, où habitent mes amis, la connexion à Internet peut uniquement se faire par satellite, ce qui coûte très cher. » (*Témoignages*, 22 février 2007)

Ce qui ne manque pas d'ironie, c'est que les personnes vivant en milieu rural sont sans doute celles qui tireraient le plus grand profit de la possibilité qu'offrent les services à large bande de réduire les facteurs coût, distance et temps dans la prestation de services ou la transmission de biens au moyen de réseaux numériques. Toutefois, dans la conjoncture actuelle, le fossé numérique entre régions urbaines et régions rurales ne fait qu'aggraver les disparités existantes et accélérer le déclin des économies rurales. Anna Sawicki, du Réseau canadien pour l'innovation en éducation, a déclaré au comité, par exemple, que le fossé numérique a souvent pour conséquence que les habitants des régions rurales sont incapables de tirer parti des possibilités d'apprentissage à distance qui pourraient contribuer à réduire l'écart entre les résultats pédagogiques en milieu urbain et ceux en milieu rural (dont il est question au chapitre 8) :

Encadré 5-2
Services téléphoniques et interurbains

Dans le passé, les fournisseurs de services téléphoniques et interurbains qui bénéficiaient d'une part exclusive de marché étaient tenus de fournir des services aux habitants des régions rurales à des prix abordables, et ce, indépendamment des frais réels. Aujourd'hui, ce type de régime de subvention n'est plus en vigueur. Le CRTC exige plutôt que les entreprises de télécommunications cotisent à un fonds national qui sert à subventionner les services téléphoniques locaux.

Le problème se pose quand la localité n'est pas située dans le corridor d'un réseau à large bande. J'ai donné l'exemple de la Nouvelle-Écosse, où la localité peut être

située à proximité du corridor allant de Halifax au Cap-Breton, à défaut de quoi, les cours ou programmes ne seront pas accessibles, que ce soit en raison de leur nature, de leur nombre restreint ou de leur non-disponibilité. D'où l'importance de ramifier l'infrastructure pour desservir le reste du pays.

– *Témoignages*, 4 décembre 2007

Les entreprises rurales souffrent aussi des problèmes d'accès à Internet, comme l'a expliqué Denise Julien, directrice générale du Centre des services aux réseaux d'entreprises du secteur forêt, lors de sa présentation au comité à Maniwaki :

[I]l y a beaucoup de municipalités qui ont Internet, mais comme on dit chez nous, on est aussi bien d'y aller à dos d'âne parce que c'est tellement lent que cela n'a pas de bon sens. Cela devient un facteur de délocalisation. Une entreprise ne viendra pas s'installer dans un endroit où l'on n'est pas capable d'avoir un système de communications performant.

– *Témoignages*, 8 juin 2007

En revanche, les collectivités rurales qui ont la chance d'avoir accès à un service d'Internet à haut débit à un prix abordable sont soudainement exposées à un avenir rempli d'espoir, un avenir où l'Internet sert d'attrait pour les personnes qui fuient la congestion des centres urbains, de point d'ancrage pour les habitants des régions rurales soucieux de trouver un moyen de rester dans leur collectivité, et d'outil pour les entreprises rurales cherchant à se mettre en contact avec les grands marchés internationaux de manière économique¹²⁴, ce qu'elles n'ont jamais pu faire dans le passé. Dans cette perspective, l'Internet offre une *possibilité* aux collectivités rurales de diversifier leurs activités et de réduire leur dépendance traditionnelle à l'égard des industries liées aux ressources et à l'égard du caractère cyclique de la croissance économique qui accompagne cette dépendance. Charles Cirtwill, président par intérim de l'Atlantic Institute for Market Studies, a présenté au comité un exemple de la façon dont ce type d'accès pourrait susciter des avantages à long terme pour les collectivités rurales :

On constate également que les technologies par câble ou sans fil permettent aux collectivités rurales d'accroître leur qualité de vie et d'accéder à un niveau de vie durable en attirant un nombre croissant d'entreprises reposant sur Internet. Je

¹²⁴ Prabir Neogi, Bryan Van Tol et Ben Veenhof, *À grande vitesse sur l'autoroute de l'information : les services à large bande au Canada*, 2003, <http://www.statcan.ca/bsolc/francais/bsolc?catno=56F0004M2003010>, p. 23.

parlais dernièrement à une personne qui gère une agence de voyages à partir de son sous-sol.

– *Témoignages*, 15 février 2007

(b) L'importance des politiques

La technologie à large bande qui est dominante au Canada est celle du modem câble et de la ligne d'abonné numérique (DSL) offerte par le biais de l'infrastructure téléphonique existante¹²⁵. Selon une étude récente de Statistique Canada¹²⁶, beaucoup de régions rurales n'ont pas accès au câble; et bien que les fils téléphoniques soient plus universellement accessibles, les distances sur lesquelles ils peuvent transmettre un signal DSL (5,5 kilomètres) sans équipement de soutien sont assujetties à des contraintes techniques. Dans le cas des collectivités rurales plus éloignées, notamment les régions nordiques, la seule solution à haute vitesse est le coûteux système sans fil fonctionnant au moyen de satellites ou d'antennes. Toutefois, les obstacles physiques, comme les montagnes et les vallées, peuvent limiter la couverture des communications terrestres sans fil. Bref, l'absence relative de services Internet haute vitesse à prix abordable s'explique facilement : les régions rurales du Canada n'ont pas la densité de population requise pour que les entreprises privées puissent les offrir de manière rentable. Il en coûte trop pour assurer la prestation de services à si peu de gens.

Dans le passé, ces obstacles à la rentabilité étaient surmontés par l'intervention des pouvoirs publics dans la prestation des services de télécommunications. Le gouvernement fédéral autorisait de grands monopoles régionaux de télécommunications (leur garantissant du même coup des bénéfices prévisibles), mais obligeait en contrepartie ceux-ci à offrir aussi bien aux Canadiens vivant en milieu urbain qu'à ceux vivant *en milieu rural* des services à peu près équivalents à des prix semblables. Toutefois, au cours des années 1980, le gouvernement fédéral a commencé à s'écarter de ce cadre de politique générale et a introduit plus de concurrence dans la prestation des services de télécommunications tout en essayant par divers moyens de s'attaquer aux disparités rurales-urbaines, dont certaines sont analysées ci-dessous. Jacques Proulx, président de Solidarité rurale du Québec, a déclaré au comité que, à son avis, le mouvement vers la

¹²⁵ *Ibid*, p. 10.

¹²⁶ Larry McKeown, Anthony Noce et Peter Czerny, *op cit*.

déréglementation était en dernier ressort urbano-centrique et aggraverait les disparités actuelles entre milieu urbain et milieu rural.

Pour les communautés rurales et éloignées du Québec et du Canada, la loi de l'offre et de la demande ne résorbera pas à elle seule le fossé qu'elle a contribué à creuser. Dans ce sens, la déréglementation du marché des télécommunications que vient d'introduire le gouvernement fédéral répond probablement à des préoccupations qui sont davantage celles des grands centres urbains que celles des milieux ruraux. Car ces derniers verront les services de base destinés à leurs citoyens devenir plus onéreux et moins accessibles.

– *Témoignages*, 15 mai 2007

Pour s'attaquer au fossé rural-urbain dans le marché nouveau et plus concurrentiel des communications, les gouvernements fédéral, provinciaux¹²⁷ et territoriaux ont introduit un éventail d'incitations financières en vue de promouvoir les services Internet à haute vitesse dans les collectivités rurales et éloignées. À l'échelon fédéral, les programmes incluent le « Compte de report » du CRTC, l'Initiative nationale de satellite, le Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord et le financement au titre du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS) et les organismes régionaux de développement économique. L'encadré 5-3 analyse ces mesures de manière plus approfondie.

¹²⁷ Un exemple d'une initiative provinciale est le Saskatchewan's CommunityNet, qui offre des services à large bande aux établissements du secteur public dans les collectivités rurales. Selon Anna Sawicki, secrétaire-trésorière du Réseau de l'innovation en éducation, « CommunityNet est un réseau provincial de télécommunications à haute vitesse et à large bande qui permettra de connecter entre eux plus de 800 écoles et collèges régionaux, y compris ceux situés dans des réserves des Premières nations, ainsi que 310 établissements de santé, 162 bibliothèques publiques et 256 bureaux du gouvernement, le tout dans un réseau privé qui est distinct de l'Internet mais permet néanmoins d'accéder à l'Internet. Cette formule de réseau est plus rentable, parce qu'elle s'appuie sur un grand nombre de fournisseurs. » – (*Témoignages*, 4 décembre 2007)

Encadré 6-3 : Programmes fédéraux visant à accroître l'accès aux services Internet haute vitesse dans les régions rurales du Canada

- Le « Compte de report » du CRTC est un fonds mandaté par le CRTC et financé par des cotisations de fournisseurs de services de télécommunications pour aider à financer et à accroître les services Internet haute vitesse dans les régions rurales et éloignées et pour améliorer l'accès des personnes handicapées aux services de télécommunications.
- Le Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord a aidé les collectivités rurales à accéder aux connexions à large bande. Annoncé en 2002, le programme a été conçu pour aider les Premières nations et les collectivités rurales et du Nord, mais on a mis fin à ses activités. Il offrait du financement pour aider à l'élaboration de plans d'activités et à la mise en place d'une infrastructure de services à large bande.
- L'Initiative nationale de satellite a été créée pour fournir des capacités de satellite à prix abordable et permettre la prestation de services à large bande aux collectivités du Nord moyen et du Grand Nord et dans les régions éloignées et isolées du Canada où la technologie des satellites est la seule solution viable pour assurer des services Internet haute vitesse.
- Le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS) géré par Infrastructure Canada comporte une enveloppe de 85 millions de dollars « qui finance l'acquisition de capacités de transmission par satellite et, éventuellement, une infrastructure commune pour les projets à large bande fondés sur les satellites dans les collectivités rurales et éloignées partout au pays où le satellite est le seul moyen pratique d'offrir des services à large bande. Le financement est offert selon une formule de partage des coûts reposant sur les critères FCIS d'Infrastructure Canada. » <http://broadband.gc.ca/pub/program/nsi/aboutus.html#nsiround2>

Le Projet nordique en bande Ka de l'Agence spatiale canadienne « correspond à une capacité de transmission par satellite en bande Ka de 50 millions de dollars liée au satellite Anik F2 de Telesat Canada et axée sur la prestation de services à large bande dans les régions nordiques du Canada. La capacité de transmission est accessible aux établissements publics et communautaires du Nord et du Grand Nord jusqu'à 2015. »

Les témoins du comité étaient généralement favorables à ces programmes mais ont soutenu qu'il fallait faire davantage. Don Johnson, président du Forum rural (Fédération canadienne des municipalités), a déclaré au comité que le gouvernement fédéral doit continuer de financer les programmes qui encouragent l'utilisation de services Internet haute vitesse, selon le modèle du Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord; plus précisément, il faut « qu'il s'assure que les collectivités rurales disposent d'un accès à haute vitesse à Internet en mettant sur pied et en finançant un programme s'inspirant des succès du Programme pilote sur les services à large bande pour le développement rural et du Nord. » (*Témoignages*, 10 mai 2007)

Alain Duhaime, président de Sogetel, un petit fournisseur de services de télécommunications en région rurale, a expliqué que le Programme pilote de services à

large bande pour le développement rural et du Nord, qui subventionne principalement l'achat des équipements, mais non les coûts de fonctionnement, ne va pas assez loin pour aider les collectivités à obtenir et à conserver l'accès aux services à large bande :

Comme vous le savez, ce programme ne subventionne que l'achat des équipements. Les technologies sans fil, moins dispendieuses que l'installation d'un réseau de câbles, sont choisies par la plupart des bénéficiaires du programme. Il est cependant impossible de rejoindre tous les clients potentiels avec la technologie sans fil. Vous savez sûrement que les montagnes et les forêts sont souvent des obstacles infranchissables. La distance entre la station émettrice et le client est aussi un facteur limitatif. Par conséquent, il y a encore de nombreuses familles et entreprises qui ne bénéficient pas du service. Même dans les régions où le programme a été subventionné et appliqué, il y a encore des gens qui ne peuvent pas recevoir Internet haute vitesse. En ce qui a trait aux coûts de fonctionnement, le programme subventionnait l'achat d'équipements, mais qu'en est-il des dépenses récurrentes? En effet, l'électricité, la main-d'œuvre, les taxes municipales ne sont pas subventionnées. La seule subvention à l'achat des équipements ne sera pas suffisante à long terme pour assurer la survie du service. Ceux qui ont reçu des subventions desservent des territoires qui étaient non rentables pour les câblodistributeurs, les compagnies de téléphone et pour ceux qui ont bénéficié du programme.

– *Témoignages*, 18 mai 2007

Keith Robichaud, agent administratif principal du comté d'Annapolis, a expliqué au comité comment, au moyen de partenariats et avec l'appui d'organismes de développement régional, les collectivités rurales peuvent travailler en concertation pour accroître les connexions à large bande dans la région :

Nous essayons toujours d'exploiter le potentiel de ce réseau de fibres optiques. Dans le comté de Kings et à West Hants, on envisage de construire un réseau de fibres optiques communautaire. Nous espérons que dans la vallée de l'Annapolis, entre les deux, nous aurons assez de services pour tirer parti de ce réseau et présenter une demande de propositions aux entreprises du secteur privé qui pourraient vouloir offrir des services Internet à haute vitesse sans fil aux personnes qui n'ont pas encore accès à ces services. Ce sont quelques exemples de ce qui se passe là.

– *Témoignages*, 22 février 2007

(c) Aller de l'avant

Bruno Jean, titulaire de la chaire de recherche en développement rural canadien à l'Université du Québec à Rimouski, a déclaré au comité que l'Internet haute vitesse est devenu indispensable, à tel point qu'il s'agit maintenant d'une question d'équité et de citoyenneté nationales. On ne peut plus accepter que l'accès soit déterminé par l'endroit où l'on vit. Au fil des ans, les conseils, comités et commissions mandatés¹²⁸ par les pouvoirs publics sont presque unanimes à admettre que le secteur public a un rôle déterminant à jouer en intervenant là où les forces du marché ne sont pas en mesure d'offrir un accès aux services de communication.

Le comité en convient. Comme on le verra dans les

chapitres qui suivent, l'accès à Internet haute vitesse est la pierre d'assise de l'accès à la télésanté, à l'éducation à distance, aux possibilités de faire des affaires et même aux

Encadré 6-4**Le fossé numérique rural : autres facteurs**

Le niveau de revenu d'un ménage est un facteur important pour déterminer si un citoyen a accès à un ordinateur. Un article de Statistique Canada intitulé « Facteurs associés à l'utilisation de l'Internet : une question de ruralité? » (2007) conclut que les personnes à faible revenu étaient moins susceptibles de posséder un ordinateur et une connexion à Internet, mais que les personnes vivant en milieu rural, quelle que soit leur catégorie de revenu, étaient moins susceptibles d'être branchées ou de posséder un ordinateur que les personnes vivant en milieu urbain. Le coût relativement élevé d'une connexion à Internet à haute vitesse dans les régions rurales et éloignées est un facteur prépondérant dans cet écart entre milieu urbain et milieu rural.

Les facteurs intimement liés au revenu, comme le niveau de formation scolaire, sont également importants pour déterminer l'utilisation d'Internet. La plupart des résultats indiquent que des niveaux d'éducation relativement élevés sont liés à une utilisation relativement élevée d'Internet, et ce, même lorsqu'il est tenu compte de l'effet des autres facteurs. Toutefois, comme dans le cas des niveaux de revenu, les personnes vivant en milieu rural sont moins susceptibles d'être connectées à l'Internet que celles vivant en milieu urbain, et ce, quel que soit le niveau d'éducation.

À l'heure actuelle, l'âge d'une personne est un facteur important pour déterminer si elle est numériquement connectée. Dans l'ensemble, les personnes relativement âgées qui n'ont pas grandi à l'ère numérique n'utilisent pas Internet ou les autres TIC autant que les plus jeunes. Les Canadiens vivant en milieu rural sont proportionnellement plus âgés que les Canadiens vivant en milieu urbain, ce qui constitue un autre motif expliquant pourquoi Internet est moins utilisé en milieu rural. (Cependant, l'âge ne demeurera pas un facteur, car tous les utilisateurs d'ordinateur vieillissent.)

Source : Larry McKeown, Statistique Canada, et Anthony Noce et Peter Czerny, Industrie Canada, « Facteurs associés à l'utilisation de l'Internet : une question de ruralité? », *Bulletin d'analyse – Régions rurales et petites villes du Canada*, 2007, <http://www.statcan.ca/francais/freepub/21-006-XIF/21-006-XIF2007003.htm>.

¹²⁸ Le Comité consultatif sur l'autoroute de l'information et le programme Un Canada branché, l'Examen national sur les services à large bande (2000) et le Groupe chargé de l'examen de la politique de télécommunications (2006).

formulaire du gouvernement, comme nous l'a rappelé Dianne Olchowski, première dirigeante de la Community Futures de Sagehill :

On (le gouvernement) nous dit de télécharger le formulaire d'Internet, mais cela suppose que les gens ont un ordinateur et qu'ils ont accès à Internet. Si vous n'avez jamais essayé de télécharger un formulaire en couleur comportant de nombreux mots-symboles et logos de ministères en utilisant un accès téléphonique, vous savez qu'il serait moins pénible de faire le trajet d'une heure en voiture pour aller chercher le formulaire en personne.

– *Témoignages*, 8 mars 2007

Le comité estime que l'accès universel à Internet haute vitesse doit être une priorité nationale et que le gouvernement fédéral peut jouer un rôle plus important pour aider à financer et à promouvoir des initiatives d'infrastructure de services à large bande.

RECOMMANDATION 6-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral fixe des objectifs concernant l'établissement de connexions à large bande en milieu rural et s'engage à offrir un financement à long terme pour réaliser ces objectifs et, en outre, que le cabinet charge le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) d'imposer à tous les fournisseurs, comme condition d'obtention de licence, d'offrir aux collectivités rurales un minimum de services Internet haute vitesse. Le financement devrait aider à couvrir le coût de l'infrastructure des services à large bande et les coûts de fonctionnement.

(d) Le cas spécial du Programme d'accès communautaire

Le plus ancien programme du gouvernement fédéral destiné à aider les collectivités rurales à accéder à Internet est le Programme d'accès communautaire (PAC). Offert dans le cadre d'un partenariat avec les provinces, les territoires et le secteur privé, le PAC fournit aux Canadiens un accès public à prix abordable aux services Internet haute vitesse en utilisant des infrastructures publiques existantes comme les écoles, les bibliothèques et les centres communautaires comme points d'accès. Lorsque le PAC a été mis en place en 1994, il était axé uniquement sur les collectivités comptant moins de 50 000 habitants; après 1999, le programme a été offert aux collectivités plus importantes¹²⁹.

Dans bien des cas, le point d'accès du PAC est la seule connexion haute vitesse de la collectivité; dans d'autres, c'est la seule connexion offerte à prix abordable, surtout pour

¹²⁹ Lalita Acharya, *Le fossé numérique*, PRB, Centre d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 2002.

les personnes à faible revenu vivant en milieu rural qui n'ont pas toujours les moyens d'acheter un ordinateur ou qui n'ont pas reçu une formation scolaire qui les prédispose à utiliser un ordinateur ou Internet (voir l'encadré 6-4).

Le PAC a été largement entériné par les témoins. Jeanette MacAulay, sous-ministre des Services sociaux et des Personnes âgées à l'Île-du-Prince-Édouard, a déclaré qu'il s'agissait d'une partie indispensable de tout plan économique de grande envergure pour les régions rurales du Canada. D'autres témoins ont indiqué que le financement du PAC était précaire et que l'on semblait constamment craindre l'abolition du programme par le gouvernement fédéral. Dianne Olchowski a déclaré ce qui suit au comité :

Nous essayons d'utiliser le Programme d'accès communautaire, le PAC. C'est un programme fédéral en vertu duquel on essaie au moins d'implanter des points d'accès dans les collectivités de sorte que les gens peuvent se prévaloir du service. Le programme traverse une période difficile. Il est sous-financé et il est toujours menacé de disparition. Pour nous, c'est un problème.

– *Témoignages*, 8 mars 2007

Marie Logan, du Conseil des 4-H du Canada, partage les préoccupations de M^{me} Olchowski au sujet de l'avenir du programme, mais a soutenu que si le gouvernement fédéral devait mettre fin au PAC, il faudrait le remplacer par un programme de plus grande ampleur fournissant un financement pour des améliorations technologiques continues :

J'étais membre du comité, et nous avons fait en sorte que toutes les bibliothèques de l'Alberta aient accès à Internet. Le programme a permis de payer les frais d'installation, et il y a eu un afflux constant de fonds supplémentaires. Je pense que nous en sommes au PAC 5. Cependant, je pense que le gouvernement fédéral prévoit mettre fin à ce programme. J'ai écrit une lettre au nom des administrateurs des bibliothèques de la province pour dire au gouvernement que c'est un excellent programme, et que s'il doit y mettre fin, il pourrait peut-être envisager un autre programme pour permettre des mises à niveau continues. Une fois qu'on adopte des outils technologiques, il faut toujours faire des mises à niveau.

– *Témoignages*, 8 mai 2007

Le comité convient que les programmes comme le PAC sont indispensables pour offrir un accès à l'informatique et à l'Internet haute vitesse aux collectivités rurales et éloignées, notamment aux personnes à faible revenu, dont on ne tient pas suffisamment compte. Il s'agit d'un important programme de rapprochement et il doit être maintenu

tant que des services Internet haute vitesse à prix abordable ne seront pas universellement accessibles.

RECOMMANDATION 6-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral assure le financement stable à long terme du Programme d'accès communautaire et qu'il élargisse la portée du programme pour inclure le financement d'améliorations technologiques continues.

Le transport rural : travailler ensemble

Si on ne se déplace pas, on n'est pas normal dans la région rurale. On n'a pas une vie normale si on ne peut se déplacer. Il est essentiel de pouvoir se déplacer pour avoir accès aux choses qui sont normales dans la vie.

– Anthony Fuller, professeur, École de design environnemental et de développement rural, Université de Guelph (témoignage à titre personnel),
Témoignages, 31 octobre 2006

Pour quelqu'un qui vit dans le secteur rural de la Saskatchewan, ce n'est rien de conduire pendant une heure. Mon mari et moi allons à Saskatoon, qui est à une heure de route de chez nous, pour dîner avec des amis. Cela fait partie de notre vie. Je pense que les plus jeunes, lorsqu'ils arrivent à la maison, sont encore plus prêts à sauter dans la voiture.

– Dianne Olchowski, première dirigeante, Community Futures, Sagehill,
Témoignages, 8 mars 2007

En supposant que leurs besoins d'infrastructure sont pleinement satisfaits, que les routes sont neuves et qu'ils ont accès des services Internet haute vitesse, les habitants des régions rurales doivent encore surmonter un autre obstacle s'ils veulent participer à part entière à la vie économique et sociale de leur collectivité et de leur pays : ils doivent pouvoir se déplacer. Pour la plupart des Canadiens, « se déplacer » signifie posséder ou avoir accès à au moins un véhicule, et parfois à deux ou trois, ce qui est coûteux quand tout va bien, mais ce qui l'est doublement dans les régions rurales du pays, où les frais de déplacement (carburant et réparations) sont généralement plus élevés que dans les villes. Comme l'a expliqué Claudia Parks, une personne vivant de l'aide sociale dans une région rurale du Nouveau-Brunswick, les personnes à faible revenu vivant en milieu rural doivent faire des économies et se débrouiller avec les moyens du bord pour posséder un véhicule :

Ce que j'ai fait, c'est que j'ai économisé quelques dollars tous les mois à partir du moment où je suis revenue à la maison en février et, en juin, j'avais économisé assez d'argent pour acheter la voiture. Croyez-moi : je n'ai pas payé 5 000 \$; j'ai payé 500 \$. Puis, je me suis dit : bon, je dois économiser encore. J'ai dû économiser pour faire immatriculer le véhicule, j'ai dû économiser pour obtenir l'assurance, le faire réparer, et puis, progressivement [...] arrivée à Noël, je pouvais utiliser la fourgonnette, que j'utilise encore d'ailleurs. C'est une Caravan de Dodge 1988, et j'ai un très bon mécanicien qui me permet de faire toutes les grandes réparations que je veux et de ne lui verser que quelques dollars. Les gens sont très gentils. Le véhicule roule toujours.

– *Témoignages*, 21 février 2007

Ceux qui n'ont pas assez d'argent pour s'acheter un vieux modèle de voiture doivent compter sur les autres pour se rendre chez le médecin, pour rendre visite à des amis ou pour faire des emplettes, comme l'a rappelé Judi Baril, directrice administrative de Centraide de Leeds et Grenville :

Les personnes âgées vivant en milieu rural sont plus susceptibles d'avoir un accès limité au transport. Celles à mobilité réduite, en particulier celles qui n'ont pas accès à un véhicule privé ou à un transport public quelconque, sont moins portées à quitter leur maison pour vivre des expériences sociales ou faire du bénévolat. Bon nombre nous ont dit que le manque de transport affectait leur vie à bien des égards. Par exemple, un grand nombre ont de la difficulté à se rendre à leurs rendez-vous médicaux, à visiter leur famille et leurs amis, à participer à des activités sociales, et ainsi de suite.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Comme semblent l'indiquer les observations de M^{me} Baril, le problème du transport dans les régions rurales du pays est particulièrement grave dans le cas des personnes âgées. Irene Larkin, directrice exécutive de la Fédération des citoyen(ne)s aîné(e)s de l'Île-du-Prince-Édouard, a dressé un tableau encore plus sombre lorsqu'elle a expliqué l'importance de la mobilité pour les personnes âgées vivant en milieu rural et les conséquences résultant de l'absence de tout autre moyen de transport :

Cela a un impact important sur la qualité de vie des aînés. Le seul moyen de transport pour les personnes vivant dans la campagne est la voiture. Les aînés considèrent leur voiture comme le symbole de leur indépendance. Nous avons entendu beaucoup d'aînés dire que lorsqu'ils ne pourront plus conduire leur voiture, ils préféreront mourir. Les aînés conduisent donc leur voiture même s'ils n'ont plus les mêmes facultés, et ils ont alors de la difficulté à conduire et

entravent la circulation routière. Ils conduisent plus longtemps qu'ils ne le devraient, car ils n'ont pas de choix.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Une enquête auprès des personnes âgées du Canada atlantique, par exemple, indique que, en 1990, un quart de toutes les personnes âgées ne possédaient pas ou n'avaient pas accès à un véhicule¹³⁰. Selon une enquête nationale effectuée en 2004¹³¹, plus de 55 % des répondants « estimaient que les modes de transport offerts dans leur collectivité étaient médiocres ou très médiocres; et moins d'un quart estimaient qu'ils étaient bons ou excellents¹³² ». La tendance à la régionalisation des biens et services publics comme la santé, l'éducation et les services sociaux ne fait qu'aggraver ces problèmes. Comme David Chernushenko l'a déclaré au comité, « il y a la question du temps de déplacement, et si les gens vivent dans la pauvreté, ils n'auront vraisemblablement pas de voiture pour se déplacer et bénéficier de ces services ». Ed MacLaren, président du Hospice Palliative Care Association of Prince Edward Island, a fait part au Comité d'un exemple tiré du monde réel pour illustrer les obstacles énormes auxquels se heurtent les pauvres ruraux, et surtout ceux qui sont malades, pour obtenir ces services de base :

Si une personne n'est pas en mesure de conduire parce qu'elle est en phase terminale ou si elle n'a pas accès à une automobile, il peut lui être très difficile d'obtenir l'aide offerte à un hôpital ou à une clinique ou même de se rendre à la pharmacie ou de voir son médecin aussi souvent qu'il le faudrait. Il n'y a pas d'autobus qui se rendent à la campagne et il n'y a presque pas de taxis. Lorsqu'il y a des taxis, la personne n'est pas en mesure de s'en payer. Un taxi allant de Montague à Charlottetown coûte de 80 à 100 \$ aller-retour. Quelqu'un qui subit des traitements de chimiothérapie quotidiennement ne peut pas utiliser le taxi. Tous les résidents des régions rurales de l'Île-du-Prince-Édouard sont touchés par les problèmes de transport. Il existe peu de solutions de rechange à la voiture familiale.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Dans un milieu urbain, la solution au problème du transport semble évidente : les citadins peuvent prendre l'autobus, un tramway ou le métro pour se rendre où ils doivent

¹³⁰ Ron Corbett, *Coming of age, a profile of the Elderly in Atlantic Canada*, Sackville: Mount Allison University, Rural and Small Town Research and Studies Programme, 1990.

¹³¹ Bonnie Dobbs *et al.*, *Caring Contexts of Rural Seniors*, Phase II Technical Report, University of Alberta, Edmonton, 2004.

¹³² Ausra Burns, David Bruce et Amanda Martin, « Pauvreté en milieu rural : Document de travail », Partenariat rural canadien – Recherche et analyse rurales, 2007, http://www.rural.gc.ca/researchreports/pov/poverty-pauvrete_f.phtml

aller. Dans bien des cas, ils peuvent même marcher ou utiliser un vélo pour se rendre à destination. Dans la plupart des collectivités rurales, ces solutions ne sont pas viables.

relativement sombre, le comité a pris connaissance de certaines initiatives innovatrices de collectivités rurales et d'organismes bénévoles en milieu rural visant à offrir des services de transport. Lors des audiences à Annapolis Royal, en Nouvelle-Écosse, par exemple, on a expliqué au comité comment les quatre municipalités de Kings County ont travaillé en concertation pour financer, mettre en œuvre et gérer un service régional de transport en commun qui aide les gens à se rendre chaque jour à leur lieu de travail dans les usines et boutiques locales. En 2001, ils ont établi un partenariat avec Annapolis County pour accroître les services de transport en commun dans la région.

Lors des audiences du comité à Maniwaki, au Québec, Dorothy St-Marseille, coordonnatrice de L'Équipe des bénévoles de la Haute-Gatineau, a expliqué comment son organisme bénévole (fondé en 1983 et financé par le biais de l'Agence de la santé et des services sociaux de l'Outaouais) offre des services de transport gratuits aux habitants des régions rurales qui doivent se rendre dans des centres urbains comme Ottawa ou Montréal pour obtenir des services médicaux. Comme M^{me} St-Marseille l'a souligné, l'organisme « avait pour mission de permettre aux personnes âgées et aux personnes démunies financièrement de se rendre à leurs rendez-vous médicaux, soit cliniques et hôpitaux. Le service que nous offrons est strictement pour les personnes qui sont âgées de 55 ans et plus, ainsi que les personnes sur la Sécurité du revenu et l'Aide sociale. » (*Témoignages*, 8 juin 2007)

Des groupes comme L'Équipe des bénévoles de la Haute-Gatineau sont souvent le seul moyen dont disposent les personnes âgées, les handicapés ou les personnes à faible revenu pour avoir accès à des services essentiels. Comme l'explique M^{me} St-Marseille, les bénévoles sont donc en mesure de constater *de visu* l'importance des services de transport pour le bien-être de ces gens :

Nous sommes témoins des problèmes de pauvreté dans notre région. Nous sommes éloignés des grands centres et plusieurs n'ont plus les moyens financiers de se procurer un véhicule. Pour la plupart, les enfants ont quitté la région pour les études ou le travail. Donc, ces personnes se retrouvent seules et dépourvues de moyens de déplacement. Afin de voir au bien-être de ces personnes plus âgées, il

est important de leur donner un service de transport surtout lorsqu'on parle de leur santé, car les spécialistes en santé sont situés dans les grands centres. Plusieurs vont à Gatineau ou Ottawa pour des traitements de chimio, pour la dialyse, chirurgie d'un jour et souvent à Montréal pour l'orthopédie. En terminant, une des raisons pour laquelle existent des organismes comme le nôtre est de permettre à ces gens d'avoir une certaine qualité de vie, pouvoir vivre dans leur région et ne manquer de rien. Je tiens à mentionner l'importance de nos organismes communautaires dans la région qui ont à cœur le bien-être de la population qui est de plus en plus vieillissante et appauvrie.

– *Témoignages*, 8 juin 2007

Ce type de service de transport communautaire est très répandu dans les régions rurales du pays. Il repose sur une culture d'entraide, comme l'a expliqué le Dr Fuller :

Si vous avez vécu dans une région rurale un certain temps, vous savez que vous pouvez vous y faire transporter à l'église le dimanche. La plupart des gens vous prendront à bord de leur véhicule pour vous amener à l'église. De nombreux services vous sont livrés également, comme les repas à domicile, ce qui fait partie des transports. La Croix- Rouge transporte les cancéreux contre rémunération à des centres de traitements du cancer à London, s'ils se trouvent dans ma région, ou les victimes d'attaques d'apoplexie à des piscines.

– *Témoignages*, 31 octobre 2006

Malheureusement, comme l'a précisé le Dr Fuller, par suite de contraintes de nature réglementaire ou autre, la mesure dans laquelle ces services officieux (fondés sur l'entraide) et officiels (bénévolat) peuvent être utilisés pour satisfaire les besoins de transport rural est limitée. Tout d'abord, le Dr Fuller a mentionné que plusieurs groupes ruraux qui offrent des services de transport « peinent à continuer de faire ce qu'ils font, sont déficitaires et éprouvent beaucoup de difficultés à faire en sorte que leurs véhicules soient sécuritaires et en état de bon fonctionnement ». En outre, la plupart des groupes de services de transport à caractère bénévole exercent leurs activités dans le cadre d'un mandat fixe qui limite leur capacité de remplir des véhicules de personnes ayant besoin de se déplacer. Selon les propos du Dr Fuller :

Ils ne sont pas autorisés, même si la fourgonnette est vide ou si l'automobile n'a qu'un seul passager, de prendre en charge quelqu'un d'autre pour le déposer plus loin. Aller travailler quand votre véhicule est au garage ou quand vous n'avez pas les moyens de faire le plein d'essence, ou si votre police d'assurance est devenue caduque, est un problème majeur pour certains citoyens du milieu rural. Je peux dire qu'il y a toute une variété de véhicules en circulation qui transportent des personnes vers des services valables et utiles, mais qui ne sont pas autorisés à

prendre d'autres personnes... Il est pratiquement obligatoire d'avoir un problème pour pouvoir bénéficier d'un moyen de transport.

– *Témoignages*, 31 octobre 2006

Parfois, des considérations liées à la concurrence ou à des polices d'assurance empêchent également ces organismes d'accroître leurs services. Selon le témoignage de M^{me} St-Marseille, « Il faut que le transport soit réservé 24 heures à l'avance. Si on reçoit un téléphone la journée même, on ne peut pas faire le transport pour ne pas concurrencer avec les taxis. » (*Témoignages*, 8 juin 2007)

Le comité croit que les gouvernements pourraient jouer un rôle plus actif afin d'aider les collectivités rurales et les groupes de bénévolat en milieu rural à surmonter des difficultés. Que des fourgonnettes se déplacent d'une collectivité à une autre avec une fraction seulement du nombre de passagers qu'elles peuvent contenir alors que tant de personnes vivant en milieu rural ont besoin d'un moyen de transport correspond à une sous-utilisation des ressources. Le ministère proposé des Affaires rurales pourrait étudier les obstacles de nature réglementaire ou autre à la coordination d'un réseau des services de transport existants (y compris les autobus scolaires). L'étude pourrait également traiter du financement de la mise en oeuvre d'un programme pilote.

RECOMMANDATION 6-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral engage une mise de fonds à parts égales pour créer une nouvelle infrastructure de transport rural. Le gouvernement fédéral devrait aussi étudier comment pourraient être coordonnés les services existants de transport en milieu rural dans le cadre d'un réseau souple où ces services se compléteraient les uns les autres et offriraient des services de transport supplémentaires aux personnes habitant en milieu rural.

L'exemple positif de Kings County met en évidence l'importance des collectivités travaillant en concertation pour offrir des services de transport régional. Certaines provinces sont mieux équipées que d'autres pour faciliter ce type d'effort régional. Par exemple, le Québec est souvent cité comme modèle en matière d'organisation régionale. Il compte 86 régions rurales dénommées « municipalités régionales de comté (MRC) », plus la ville de Québec, 14 autres centres urbains et trois territoires. Chaque MRC est responsable de tout un éventail de questions stratégiques à long terme, dont le transport,

ainsi que du développement économique au sens large et des questions écologiques¹³³. Le gouvernement de la Colombie-Britannique, une autre province dotée d'un solide système de gouvernance régionale, a divisé son territoire en 28 « districts régionaux » auxquels incombent trois grandes fonctions.

- Premièrement, les districts régionaux assurent une gouvernance régionale et des services régionaux pour l'ensemble de la région. Du point de vue de la gouvernance, les districts régionaux constituent un forum pour faire progresser les intérêts panrégionaux (le marketing du tourisme, par exemple) et pour tester des idées concernant certains enjeux régionaux. Du point de vue des services, le district régional est souvent comparé à un grossiste alors que l'administration municipale s'apparente à un détaillant. Par exemple, le district régional s'occupe des réservoirs d'eau et des installations d'assainissement tandis que les administrations municipales sont responsables de la distribution de l'eau. Des relations semblables peuvent être observées concernant l'évacuation des eaux usées, la gestion des déchets solides et les services de développement économique.
- Deuxièmement, les districts régionaux offrent un cadre administratif et politique qui peut grandement faciliter la création de partenariats entre municipalités concernant la prestation de services comme les centres récréatifs, les services de lutte contre les incendies ou les parcs.
- Troisièmement, aux districts régionaux incombe la responsabilité d'assurer la prestation des services municipaux (planification communautaire, réglementation sur l'utilisation des terres, réglementation et inspection des bâtiments, réglementation concernant les conduites vexatoires, l'éclairage public, la numérotation des maisons, etc.) aux parties de la région qui n'ont pas d'administration municipale (régions non organisées).

Comme les exemples du Québec et de la Colombie-Britannique semblent l'indiquer, il y a plusieurs manières de structurer les gouvernements régionaux pour faciliter la prestation des services régionaux comme le transport. Le comité reconnaît qu'il s'agit là surtout d'un domaine relevant de la compétence des provinces, mais le gouvernement

¹³³ Voici en quoi elles consistent : (1) gérer l'aménagement du territoire par l'élaboration d'un schéma d'aménagement et [...] réviser celui-ci au bout de 5 ans; (2) établir un plan de gestion des matières résiduelles, un schéma de couverture de risques (pour les incendies) et un schéma de sécurité civile (pour la police); (3) veiller à l'application du schéma d'aménagement du territoire; (4) administrer et établir des règlements d'urbanisme dans les territoires non organisés; (5) voir au bon état de fonctionnement des cours d'eau sur son territoire, notamment ceux qui ont été aménagés pour des fins de drainage agricole; (6) préparer les rôles d'évaluation des municipalités locales; (7) vendre les immeubles pour défaut de taxe foncière; (8) désigner ou constituer un centre local de développement pour soutenir les entreprises régionales [et] veiller au financement de cet organisme. Pour de plus amples renseignements, voir : Affaires municipales et Régions Québec, « La municipalité régionale de comté (MRC) », http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_acte_mrc.asp#resp.

fédéral pourrait jouer un rôle important en finançant des études sur les « pratiques optimales » en matière de régionalisation et de gouvernance au Canada et à l'étranger. Pour contribuer davantage à ces efforts de régionalisation, le gouvernement fédéral pourrait également financer des études qui illustrent visuellement et empiriquement comment les résidents « se déplacent » au sein d'une région, c'est-à-dire comment ils procèdent pour se rendre au travail, au supermarché et au centre de loisirs, et pour avoir accès à des services de santé, d'éducation, etc. Dans bien des cas, ce processus d'illustration comportera une analyse de la mesure dans laquelle les habitants des régions rurales interagissent avec les centres plus urbanisés et des moyens qu'ils utilisent à cette fin, selon l'exemple de L'Équipe des bénévoles de la Haute-Gatineau. L'encadré 6-5 analyse certaines études déjà entreprises pour cartographier ces liens de transport ruraux-urbains.

Encadré 6-5 : CARTOGRAPHIER LE TRANSPORT RURAL

La nécessité d'établir de meilleurs rapports au niveau régional et entre les milieux urbains et ruraux a été reconnue par bon nombre de chercheurs et d'organisations. En 2004, la Fondation canadienne pour la revitalisation rurale (FCRR), par exemple, a créé l'expression « empreinte rurale-urbaine » (inspirée de l'idée d'une « empreinte écologique ») pour décrire les liens entre zones urbaines et zones rurales dans un espace géographique plus grand. La FCRR a par la suite conclu une alliance avec la Fédération canadienne des municipalités (FCM) pour créer une équipe de recherche chargée de mettre en œuvre un projet de recherche en trois parties : a) définir et, si possible cartographier (à l'aide du SIG), l'éventail des liens entre chaque collectivité urbaine et ses collectivités rurales adjacentes; b) définir et évaluer les mécanismes de gouvernance mis au point pour gérer ces relations, et déterminer les déficiences; et c) collaborer avec les membres de la FCM pour déterminer les possibilités de transférer les pratiques optimales, concevoir et tester de nouvelles approches et transmettre les leçons apprises pour renforcer les politiques et programmes des trois ordres de gouvernement.

Grâce au financement d'Infrastructure Canada, la FCRR et la FCM ont été en mesure d'appuyer des travaux initiaux axés sur ces objectifs, et notamment un projet baptisé « Analyse de l'interface rurale-urbaine — Partenariats pour le développement durable de l'infrastructure », dirigé par Mark Partridge, autrefois associé à l'Université de la Saskatchewan et un des premiers témoins entendus par le Comité. Le but du projet est d'élaborer des cartes qui illustrent le lieu de résidence et le lieu de travail pour chaque région métropolitaine de recensement et chaque agglomération de recensement (AR) au Canada et d'utiliser ensuite ces cartes pour aider les villes et les régions à planifier leurs besoins en matière d'infrastructure. Selon son témoignage au Comité à l'automne de 2006, des travaux initiaux effectués par M. Partridge et ses collègues indiquent, par exemple, que les zones urbaines – surtout Montréal et Toronto – laissent une « empreinte économique bien au-delà de leurs frontières ». Toutefois, même les régions métropolitaines ne comptant que 55 000 habitants « peuvent avoir un effet sensible sur une région dont la superficie peut atteindre 8 000 kilomètres carrés, alors qu'une région métropolitaine de 2 millions d'habitants peut avoir un marché du travail qui s'étend sur une superficie de plus de 70 000 kilomètres carrés ». Comme le signalent M. Partridge et ses collègues : « Manifestement, l'ampleur de ces débordements fait ressortir la nécessité d'envisager la proximité urbaine dans la planification rurale et le développement économique. De même, dans la planification du développement urbain, on aurait tout à gagner à tenir compte de l'ampleur du

marché du travail rural qui s'intègre à l'économie urbaine et des forces sous-jacentes à l'origine de cette interdépendance. »

À la suite du lancement de ce projet de cartographie, la FCRR a conclu un accord de partenariat avec la *Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities (NLFM)*, Alvin Simms (Laboratoire des sciences SIG, Département de géographie, *Memorial University of Newfoundland*), David Freshwater (Études rurales, Université du Kentucky) et Robert Greenwood (*Harris Centre, Memorial University*) pour obtenir 135 millions de dollars au titre d'une Entente de développement du marché du travail conclue entre Terre-Neuve-et-Labrador, d'une part, et le Canada, d'autre part, en vue de financer une étude de 30 mois qui appliquerait le travail de M. Partridge dans le contexte de Terre-Neuve-et-Labrador et l'élargirait pour y inclure une analyse de la prestation « des services de santé, d'éducation et d'autres services publics dans le contexte de la viabilité régionale et de l'effet des changements démographiques sur les collectivités rurales ». L'étude de Terre-Neuve examinera en outre « la viabilité des régions économiques ou fonctionnelles définies du point de vue de l'offre de main-d'œuvre, de la démographie et des déplacements internes de population et de main-d'œuvre qui peuvent résulter de la restructuration des économies rurales ».

Grâce à ces travaux de cartographie, la FCRR et son partenaire espèrent aider le gouvernement provincial et les collectivités rurales à « déterminer la viabilité » des structures régionales existantes (ou leur absence) et aider les chefs de file des collectivités à « comprendre les avantages d'une collaboration au sein de la région » tout en identifiant « des projets qui se prêtent à une collaboration ».

Sources :

1. Projet d'entente de développement du marché du travail, « *Understanding and Managing Rural-Urban Interaction in Newfoundland and Labrador: Implications for Economic Sustainability, Labour Market Development and Local Governance*, » avant-projet, 12 octobre 2006.
2. Kamar Ali, Rose Olfert et Mark Partridge, « *Urban Footprints in Rural Canada: Employment Spillovers by City Size* », *Canada Rural-Economy Research Lab (C-REL)*, <http://www.crerl.usask.ca/infra.php>.

RECOMMANDATION 6-5 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère des Affaires rurales qu'il projette de créer, finance des études sur les pratiques optimales en matière de régionalisation et de gouvernance au Canada et à l'étranger. Pour compléter ces efforts, le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère proposé des Affaires rurales, finance des travaux de recherche afin de cartographier l'utilisation des moyens de transport dans les régions rurales du pays.

Le rôle central du transport dans les régions rurales éloignées

Comme le comité l'a appris lors des voyages qu'il a effectués, le sort des habitants des zones rurales dans les régions éloignées du Nord, et surtout dans les trois territoires du Nord, diffère sensiblement des autres régions rurales du pays. L'éloignement implique une grande distance des marchés urbains. Cette distance entraîne à son tour des frais de transport élevés, ce qui se traduit par des coûts beaucoup plus élevés pour des besoins fondamentaux comme le logement, l'alimentation et le chauffage. Selon les données de l'Institut d'études économiques, par exemple, le coût d'un ensemble de biens –

logement/services publics, nourriture, produits de consommation courante, services de santé et transport – à Whitehorse et à Yellowknife en 2006 était supérieur de 26 % au coût moyen pour l'ensemble du Canada¹³⁴. On n'a pas de données sur les coûts au Nunavut et dans d'autres collectivités des territoires, mais, selon les témoignages recueillis par le comité, l'écart de coût est probablement au moins aussi grand. Carole-Ann Scott, directrice de l'Armée du Salut du Nunavut à Iqaluit et directrice du refuge pour les sans-abri, a déclaré au comité, par exemple que « Le coût de la vie est insoutenable au Nunavut. En ce qui concerne les classes sociales, la classe moyenne du Nunavut a déjà du mal à joindre les deux bouts, et on ne parle même pas des groupes à faible revenu, c'est-à-dire les chômeurs et les assistés sociaux. » (*Témoignages*, 21 février 2008)

Jill Christensen, gestionnaire des Services intégrés au sein de l'Administration des services de santé et des services sociaux de Yellowknife, a expliqué que les aliments dans le Nord sont très coûteux, surtout dans les petites collectivités en dehors des trois centres principaux (Whitehorse, Yellowknife et Iqaluit). « Dans les petites collectivités où la nourriture doit être transportée par avion, les prix sont encore plus élevés. Les coûts de transport font augmenter le prix des aliments. En plus de la question des coûts, il y a de nombreux problèmes liés à la salubrité des aliments, notamment en ce qui concerne l'accès à des aliments frais, la qualité de ces aliments et leur transport. La salubrité des aliments est vue comme l'un des trois principaux problèmes de santé publique dans le Nord. » (*Témoignages*, 19 février 2008)

David Krutko, membre de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest (Mackenzie Delta), a offert au comité des exemples concrets des coûts de production d'électricité et du prix des aliments dans le Nord :

Le tarif applicable à Yellowknife, Hay River et Fort Smith est d'environ 15 cents. Cependant, dans les collectivités isolées, par exemple à Colville Lake, une collectivité d'environ 100 habitants, la production de l'électricité coûte 2,45 \$ le kilowatt. Les factures d'électricité sont très élevées lorsqu'il faut payer ce tarif. Les groupes qui nous parlent le plus de ce problème sont les coopératives, les magasins du Nord qui s'installent là-bas pour offrir des services d'épicerie dans ces collectivités. Pour faire leurs frais, les propriétaires de ces magasins refilent la facture aux consommateurs ou aux résidents de ces collectivités. Deux litres de

¹³⁴ Economic Research Institute, *The Geographic Reference Report 2006*.

lait, par exemple, coûtent près de 4,66 \$ à Tulita, et un gallon de crème glacée coûte 10,15 \$ à Norman Wells.

– *Témoignages*, 19 février 2008

Dans son témoignage, Ed Picco, ministre de l'Éducation du gouvernement du Nunavut, a plaidé vigoureusement en faveur d'une augmentation par le gouvernement fédéral de la déduction fiscale pour les résidents du Nord, une exonération mise en œuvre en 1987 pour aider à compenser le coût de la vie plus élevé dans les régions éloignées du Nord canadien. Il a aussi plaidé en faveur d'une augmentation des incitations offertes aux professionnels et aux travailleurs spécialisés pour qu'ils s'établissent dans ces régions¹³⁵.

Nous demandons cela pour les quelque 100 000 personnes qui vivent dans les trois territoires. Pourtant, on n'a rien fait. Le simple fait de faire passer cette déduction d'impôt de 5 400 \$ à 7 000 \$ ou 8 000 \$, ou à tout le moins de l'indexer sur les 20 dernières années, augmenterait considérablement le revenu des habitants du Nord parce qu'ils auraient ainsi un revenu disponible accru. Si c'était là quelque chose que le comité pouvait faire dès maintenant, cela aiderait tous les habitants du Nunavut qui produisent une déclaration de revenus.

– *Témoignages*, 21 février 2008

Peu après les voyages que les membres du comité ont effectués dans les trois territoires du Nord, le gouvernement fédéral a rendu public le Budget de 2008, qui prévoit une augmentation de 10 % de la déduction pour les résidents du Nord (DRN), jusqu'à concurrence de 6 022,50 \$ par année. Il s'agit de la première augmentation depuis l'adoption de la déduction à la fin des années 1980. Avant le Budget de 2008, la DRN comportait une déduction au titre de la résidence pouvant atteindre jusqu'à 15 dollars par jour (sa valeur variant selon que la personne réside dans une zone du Nord ou une zone intermédiaire) et dont la valeur annuelle pouvait totaliser jusqu'à 5 475 dollars, une déduction pour au plus deux voyages de vacances financés par l'employeur par année et une déduction illimitée pour des voyages médicaux financés par l'employeur¹³⁶. Selon les

¹³⁵ Plus précisément, la déduction fiscale pour les résidents du Nord s'applique à toutes les personnes qui vivent dans les trois territoires, le Labrador et les régions les plus septentrionales de l'Ontario, du Québec et des provinces de l'Ouest. Les personnes vivant dans les provinces maritimes et à Terre-Neuve (l'île) ne sont pas admissibles à la déduction parce que l'on estime qu'elles ne vivent pas dans une région suffisamment éloignée.

¹³⁶ Techniquement, la déduction au titre de la résidence est égale à la plus petite des deux valeurs suivantes : a) 20 % du revenu du contribuable, ou b) un montant de 15 \$ multiplié par le nombre de jours où le contribuable a vécu dans l'une des zones désignées, le temps de résidence minimal étant de six mois. Tout contribuable dont le revenu annuel est d'au moins 27 375 dollars et qui passe toute l'année dans la zone du

projections du ministère des Finances antérieures au Budget de 2008, la DRN a entraîné en 2007 une perte annuelle de recettes (ou des « dépenses fiscales ») pour le trésor fédéral de 135 millions de dollars, toutes choses étant égales par ailleurs. On prévoit que l'augmentation de la DRN proposée dans le Budget de 2008 fera perdre au trésor fédéral une somme additionnelle de 10 millions de dollars par année¹³⁷.

Tout en se réjouissant de la décision du gouvernement d'accroître la DRN, le comité estime que la déduction devrait être plus sensible aux besoins pressants de main-d'œuvre qualifiée dans les territoires et les autres régions éloignées du pays, ainsi qu'aux prix en hausse rapide de l'hébergement, de la nourriture et de l'énergie résultant de l'actuel boom économique lié à l'expansion de l'industrie minière dans ces régions. C'est pourquoi :

RECOMMANDATION 6-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral augmente périodiquement la déduction pour les résidents du Nord afin de tenir compte des augmentations du coût de la vie dans le Nord canadien.

Infrastructures portuaires rurales

Les ports sont un élément essentiel du bien-être économique, culturel et social d'innombrables collectivités intérieures et côtières des régions rurales et éloignées. Les ports pour petits bateaux servent d'installations pour les activités de pêche commerciale locale et sont indispensables au transport des marchandises et des gens, surtout dans les collectivités éloignées. Ils offrent un refuge sûr aux marins, protègent les côtes contre les dommages et l'érosion et créent des possibilités directes et indirectes d'activités maritimes commerciales et récréatives pour les résidents et pour les autres. Depuis peu, les collectivités rurales utilisent les ports pour développer le tourisme¹³⁸.

Au moyen de sa Direction générale des ports pour petits bateaux, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) gère et maintient un régime national de ports intérieurs et maritimes. Établie en 1973-1974, cette direction avait pour mandat d'appuyer la navigation de plaisance et la pêche commerciale. Toutefois, ces dernières années, « par

Nord a droit à une déduction maximum de 5 475 dollars. La déduction maximum pour les résidents de la zone intermédiaire est la moitié de ce montant, soit 2 737,50.

¹³⁷ *Budget de 2008*, Tableau 4-1, p. 173.

¹³⁸ Praxis Research and Consulting, « Between The Land and The Sea: The Social and Economic Importance of Wharves and Harbours in Nova Scotia », préparé à l'intention du Coastal Communities Network, janvier 2004.

suite de fonds insuffisants, le mandat du programme a été réduit de sorte qu'il n'appuie plus que l'industrie de la pêche commerciale¹³⁹ ». À l'heure actuelle, la Direction générale des ports pour petits bateaux est responsable de 987 ports de pêche et de 183 ports de plaisance qui sont presque tous situés dans des régions rurales ou éloignées. Selon le MPO, ces ports abritent près de 6 000 structures évaluées à plus de 3 milliards de dollars.

À la Direction générale des ports pour petits bateaux incombe la responsabilité des réparations et du remplacement de ces ports. En 1987, elle a mis en place le Programme des administrations portuaires (AP), qui a entrepris de céder l'administration des ports appartenant au gouvernement fédéral. En vertu du programme, les ports continuent d'appartenir au gouvernement fédéral tandis que les actifs du port sont loués à des sociétés d'administration portuaire à but non lucratif gérées par des bénévoles de la collectivité locale. Le but du programme est de transférer la responsabilité du port à la collectivité locale au principe que « la gestion locale est un moyen efficace d'offrir des services, de renforcer l'investissement public et privé et de fournir des possibilités aux collectivités de participer pleinement à la planification, au fonctionnement et à l'entretien des installations portuaires¹⁴⁰ ».

Ishbel Munro est la directrice exécutive du *Coastal Communities Network*. En 2004, cet organisme a rendu publique une étude intitulée *Between the Land and the Sea*¹⁴¹, qui évalue l'importance économique et sociale des ports. Ses conclusions ne s'accordent pas avec le scénario optimiste dépeint par le Programme des administrations portuaires :

Un défi qui se pose à nous est lié à l'infrastructure maritime, car c'est essentiellement elle qui nous permet d'aller au travail. Sans cette infrastructure, nous ne pouvons pas aller au travail. Les politiques gouvernementales ont évolué et ont créé ce qu'on appelle des autorités portuaires; par conséquent, les collectivités locales gèrent maintenant elles-mêmes leurs quais. C'est tout à fait comme si on demandait aux riverains de la 401, à Toronto, entre Jane Street et Keele Street, de gérer leur propre tronçon de route et de payer les coûts d'éclairage, d'enlèvement de la neige et de réfection, et d'établir en outre des

¹³⁹ Ministère des Pêches et des Océans et Ministère du Développement communautaire et du Transport du Nunavut, « Des ports pour petits bateaux sûrs et bien financés : une priorité nécessaire », 2006, p. 5.

¹⁴⁰ Ministère des Pêches et des Océans, Ports pour petits bateaux, http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch/ha-ap_f.asp.

¹⁴¹ Praxis Research and Consulting, *op cit*.

plans d'affaires quinquennaux pour la route, car c'est par cette route qu'ils se rendent au travail. Pour notre part, nous nous rendons au travail par nos quais.

– *Témoignages*, 15 février 2007

Ishbel Munro a donné un exemple qui illustre comment une collectivité a dû lutter et travailler en concertation pour tenter de conserver son quai, qui avait été endommagé lors d'une tempête :

Ici, ce sont des groupes à but non lucratif qui s'en chargent. Cette photo-ci, par exemple, représente Harbourville, un port qui est passé par les mailles du système. Il appartenait au ministère des Transports puis a été transféré à la province, et personne n'en revendique la propriété. Il se trouve dans la région du bassin Minas. Les quais ne sont pas très nombreux dans cette région et, par conséquent, les pêcheurs ne peuvent pas aller s'installer dans une autre zone. Ce quai est organisé et géré par un organisme communautaire qui gère également la salle communautaire. Le groupe a recueilli beaucoup de fonds pour la réfection du quai et a très bien travaillé avec la collectivité des Premières nations. Les habitants de cette région ont pu obtenir des fonds pour construire certaines sections de leurs quais. Il y a une autre section que le gouvernement n'a pas réparée et ils n'ont maintenant plus accès aux sections qui ont été construites, car celle-ci a été endommagée par une tempête. Les habitants de la région ont même organisé des repas pour ramasser 30 000 \$ pour payer la TPS sur le coût des travaux de construction qui ont été faits sur le quai. Tout cela représente un très gros effort collectif pour maintenir l'économie locale en vie.

– *Témoignages*, 15 février 2007

Certains observateurs soutiennent que le manque de fonds a modifié la nature du Programme des administrations portuaires au fil des années : « En 1987, la direction des ports pour petits bateaux a mis en place le Programme des administrations portuaires pour faire participer les pêcheurs directement à la gestion des ports. Il est maintenant utilisé comme moyen de remédier à l'insuffisance de ressources financières fédérales » en augmentant la participation du secteur privé et en réduisant le nombre des ports opérationnels¹⁴². Ils mettent en cause la cession (l'abandon) par le gouvernement fédéral des ports de plaisance et des ports de pêche à faible activité au milieu des années 1990. Selon la Direction générale des ports pour petits bateaux, s'il n'y a pas de capacité ou d'intérêt suffisant à l'échelon local, ces ports sont démolis. Jusqu'à présent, on a cédé 662 ports de plaisance et 308 ports de pêche.

¹⁴² *Ibid*, p. 4

Dans la conclusion de *Between the Land and the Sea*, le *Coastal Communities Network* déclare ce qui suit : « Les données probantes concernant le rendement peu reluisant des ports à l'échelon national indiquent que la Direction générale des ports pour petits bateaux ne parvient pas à s'acquitter de sa responsabilité concernant l'entretien et les activités des ports, et d'autres documents internes de la Direction générale mentionnent que ce faible rendement est 'alarmant' »¹⁴³. Dans le Budget de 2008, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il allait consacrer 10 millions de dollars sur les deux prochaines années au financement de la cession des ports fédéraux de plaisance et des ports de pêche non essentiels. Ce qui préoccupe le comité, c'est que plusieurs collectivités rurales ne disposent pas de ressources ou de capacités suffisantes pour assurer le fonctionnement de leurs ports et que beaucoup d'infrastructures portuaires pourraient être démolies. Ces ports sont souvent la seule présence fédérale dans les collectivités côtières et intérieures et constituent « le lien le plus direct et le plus visible entre les collectivités et le gouvernement fédéral¹⁴⁴ ».

Et cela est encore plus vrai dans les régions éloignées et du Nord canadien où la souveraineté arctique et la sécurité maritime sont des préoccupations importantes. Le comité a entendu le témoignage passionné de Elisapee Sheutiapik, mairesse d'Iqaluit, au Nunavut, qui a plaidé en faveur d'une aide fédérale pour la construction d'un port en eau profonde à Iqaluit. Bien qu'un tel port soit différent d'un port pour petits bateaux, les problèmes sont souvent identiques :

L'année dernière, un accident mortel s'est produit lorsque du matériel lourd a fait du chahut à bord d'un bateau. On l'a laissé trop reculé, le matériel est tombé à l'eau et un homme est mort. La sécurité me semble devoir également retenir notre attention au fur et à mesure que notre population augmente et qu'elle augmente par conséquent le volume des marchandises qui arrivent jusqu'ici. On voit passer 25 bateaux de croisière et je me dis que c'est autant d'argent que ne verront pas les artisans de notre territoire. Nous sommes des visuels et des gens d'esprit pratique et ces deux qualités sont source de talent. L'été dernier, quatre ou cinq bateaux étaient à l'ancre en même temps. Je sais, après m'être entretenue avec les responsables de la société Makivik, du nord du Québec, et avec des gens de Happy Valley-Goose Bay, qu'ils pourraient nous envoyer beaucoup de bateaux de

¹⁴³ *Ibid*, p. 15

¹⁴⁴ Department of Fisheries and Oceans, "Program Overview: Small Craft Harbours," available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch/HA-AP_e.asp

croisière. Ces bateaux sont cependant forcés de faire demi-tour, car nous n'avons pas de quai où ils puissent accoster.

– *Témoignages*, 21 février 2008

Le comité se réjouit de l'inclusion dans le Budget fédéral de 2008 de crédits pour la construction d'un port commercial pour petits bateaux à Pangnirtung, au Nunavut. Le document budgétaire justifie cette initiative en précisant que le port « permettra aussi à la collectivité de développer davantage son potentiel économique, de promouvoir le développement du tourisme dans la région et de créer des emplois sur place ». Le comité souscrit sans réserve à ces propos. Il estime que les mêmes possibilités doivent être offertes dans l'ensemble des régions rurales du Canada.

RECOMMANDATION 6-7 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la Direction générale des ports pour petits bateaux du ministère des Pêches et des Océans, augmente les crédits consacrés aux immobilisations dans les ports pour petits bateaux et son appui aux administrations portuaires des collectivités rurales et éloignées.

Conclusion

On ne saurait surestimer l'importance culturelle et économique des efforts visant à satisfaire les besoins d'infrastructure des régions rurales du Canada. L'eau potable, le traitement des eaux usées, les routes sécuritaires, les ports et les moyens de transport et de communication constituent autant de conditions préalables à des niveaux adéquats d'activité commerciale et économique. Qu'ils soient aussi des conditions préalables à une vie humaine saine n'est pas non plus l'effet du hasard.

Il est facile d'oublier qu'une part importante de la population rurale du Canada est là parce que des gouvernements antérieurs ont construit des infrastructures qui ont encouragé les gens à peupler l'arrière-pays. Ce faisant, le gouvernement s'est trouvé à promettre implicitement que les habitants des régions rurales seraient traités comme des citoyens à part entière ayant les mêmes droits économiques fondamentaux à une infrastructure adéquate que les urbains du pays. Comme l'a donné à entendre M. Halseth, la politique mène souvent là où on veut aller. Il s'agit là d'un point qui est trop souvent oublié par ceux qui suggèrent de centrer les efforts sur les régions urbaines du pays et d'abandonner les régions rurales à leur destin, comme si les forces économiques et de

peuplement étaient en quelque sorte détachées du cadre de politique générale¹⁴⁵. Le gouvernement fédéral devrait rendre explicite sa promesse aux régions rurales du Canada. Il pourrait le faire en utilisant comme point de départ les recommandations sur l'infrastructure, les communications et le transport dont il est ici question.

¹⁴⁵ Pour prendre un exemple qui nous est familier : si Ottawa est une ville en pleine expansion et non une ville de vieux moulins à scie en déclin, ce n'est pas parce que la nature l'a dotée d'avantages rares (bien que l'on y retrouve certains de ces avantages), mais parce que des décisions politiques ont été prises il y a plus de 100 ans qui en ont fait la capitale du pays et qui lui ont donc assuré la présence d'une bonne part des activités de recherche et de développement du pays.

SECTION III :
REPENSER LA POLITIQUE SOCIALE

SECTION III : REPENSER LA POLITIQUE SOCIALE

Je suppose que je suis ce que vous appelleriez une statistique. Je vis dans une extrême pauvreté [...] Juste pour vous donner un exemple, mon revenu annuel total est de 5 970 \$. Je suis seule. Je vis dans une maison que j'ai reçue en héritage. Je vis dans une région rurale du Nouveau-Brunswick. J'étais folle de joie quand j'ai reçu mon formulaire T5007 parce qu'il y avait une erreur dessus. Il disait que j'avais fait 6 065 \$. Puisque j'essaie d'être optimiste, j'ai téléphoné à ma travailleuse sociale et je lui ai dit : « Est-ce que vous me devez 95 \$? » Cela aurait voulu dire que je pouvais manger un peu mieux ce mois-là [...] Dans mon cas, le chauffage compte, à lui seul, pour 40 p. 100 des 505 \$ que je reçois chaque mois. J'ai d'autres factures et d'autres responsabilités, comme l'assurance automobile. Je n'ai pas d'assurance pour la maison, car je n'en ai pas les moyens. J'espérais pouvoir en souscrire une cette année, mais puisque la province du Nouveau-Brunswick a décidé d'augmenter nos factures d'électricité encore une fois cette année, après avoir augmenté de 8 p. 100 l'an dernier, je n'ai tout simplement pas assez d'argent dans mon budget pour assurer ma maison. J'ai des factures, comme mon téléphone et des menues dépenses. Je dois me procurer un désodorisant et des choses comme ça pour au moins être présentable. Alors, cela accapare probablement 40 p. 100 de mon revenu. Cela me laisse environ 100 \$ pour acheter des aliments.

– Claudia Parks, membre,
Front commun pour la justice sociale du Nouveau-Brunswick,
Témoignages, 21 février 2007

La pauvreté est une souffrance pour nous et une honte pour notre pays entier. Nous « pauvres » d'aujourd'hui on sait à quel point on est pauvre; l'espoir a cédé la place à la colère. Ce sont nos enfants nombreux qui sont les victimes les plus déshéritées. Pour eux, il reste encore moins d'espoir dans une société qui détruit dès le début le rêve d'une meilleure vie.

– Émilienne Basque, Tracadie, Nouveau-Brunswick
Témoignages, mémoire écrit

Jusqu'ici, le comité a axé la plupart de ses recommandations sur des questions visant à inscrire le Canada rural dans le programme d'action et liées à son déclin économique et démographique, estimant que ce sont là des éléments essentiels de la stratégie globale de lutte contre l'autre problème qui nous préoccupe, la pauvreté rurale. Dans cette partie du rapport, nous examinons quelques idées permettant de s'attaquer plus directement à la pauvreté rurale au niveau de la politique sociale. Nous l'avons fait en explorant six grands thèmes, chacun dans son propre chapitre : les politiques de soutien du revenu, l'éducation, le logement, le crime, l'immigration et l'accès aux services de santé.

SECTION III : REPENSER LA POLITIQUE SOCIALE

Même si chacun de ces thèmes fait l'objet d'un chapitre distinct, il importe de souligner qu'ils ont tous des interactions et des chevauchements : un faible revenu est étroitement lié à des résultats scolaires médiocres, qui ont eux-mêmes une forte corrélation avec une mauvaise santé. Tout cela est étroitement lié à la vie dans le Canada rural. Comme nous l'a dit Laurel Gardiner, coprésidente du Nord de la Manitoba Food Charter, lors de notre réunion à Steinbech, au Manitoba, l'important est de réfléchir dans une optique holistique dans la lutte contre la pauvreté, « Il faut réunir les programmes de développement social, l'emploi et la formation, l'église, et l'école. En reliant tous ces éléments ensemble, on aide les gens à se sortir du trou. » (*Témoignages*, 9 mars 2007)

CHAPITRE 7 : CORRIGER L'ÉCART DE REVENU

Étant quelqu'un qui vit dans la pauvreté, j'ai l'impression, entre autres, qu'il n'y a absolument aucune façon de se libérer du système. Il n'y a aucune façon de se sortir de la pauvreté. J'ai essayé, j'ai essayé de toutes les façons possibles de sortir du système et, chaque fois, il y a un petit accroc. Si ma toilette se brise, il faut que j'appelle pour demander la permission de la faire réparer parce que je n'ai pas l'argent nécessaire, et il faut que je discute et que j'explique pourquoi j'ai besoin d'une toilette qui fonctionne chez moi. Il faut que je les menace et que je dise : « Bien, c'est un risque pour la santé si vous ne m'aidez pas. » Des fois, je peux attendre trois, quatre jours sans eau courante ni installations adéquates.

– Claudia Parks, membre,
Front commun pour la justice sociale du Nouveau Brunswick,
Témoignages, 21 février 2007

Je suis en butte à des obstacles structurels à l'emploi : je ne peux trouver un emploi qui améliorerait ma situation parce que j'ai des enfants et que personne ne peut en prendre soin. Je ne peux pas obtenir du travail dans les mines parce que je ne connais personne qui peut passer deux semaines complètes à prendre soin de mes enfants jour et nuit. Par conséquent, je dois chercher un emploi à Yellowknife ou à Behchoko. Cependant, les emplois qui sont disponibles dans cette région ne sont pas suffisants pour me permettre de subvenir à mes besoins et à ceux de mes deux enfants. Je dépends de quelqu'un pour me loger; c'est une situation courante parmi mes semblables. Dans les supermarchés, j'ai vu d'autres parents remplir les poches de leurs enfants de boîtes de jus et de barres granola afin que les petits aient quelque chose à manger à l'école le lendemain. On apprend à des enfants de cinq et six ans à faire du vol à l'étalage pour que les responsables de l'Administration des services de santé et des services sociaux de Yellowknife ne s'en saisissent pas parce que la direction de l'école a signalé qu'ils n'étaient pas nourris de façon appropriée.

– Mira Hall, présidente du comité des femmes et représentante territoriale,
Organisation nationale anti-pauvreté,
Témoignages, 19 février 2008

Au cours des audiences du comité où l'on a entendu les témoignages de personnes pauvres vivant en milieu rural, de personnes qui travaillent auprès de ces pauvres ainsi que les témoignages de chercheurs universitaires qui se penchent sur la pauvreté rurale, un thème récurrent est mis en lumière : au Canada, les politiques de soutien du revenu sont un enchevêtrement de règles confuses, souvent punitives et désuètes, qui nuisent

fréquemment à la lutte contre la pauvreté plutôt que de favoriser la réduction de la pauvreté¹⁴⁶.

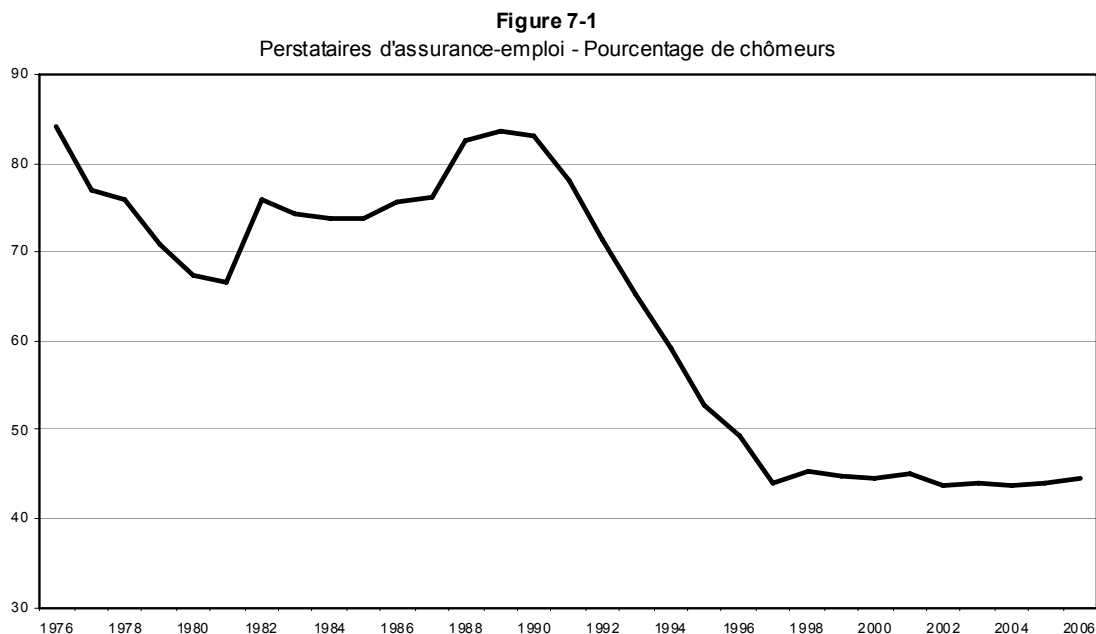
Le comité a entendu un témoignage direct à ce sujet de la part de Claudia Parks, une bénéficiaire d'aide sociale de 59 ans qui vit dans une région rurale du Nouveau Brunswick et qui est membre du Front commun pour la justice sociale du Nouveau-Brunswick. Pour illustrer les effets punitifs de notre système d'aide sociale actuel, Mme Parks a mentionné au comité que pour être admissible à l'aide sociale, elle doit faire maintenant une demande de pension de retraite anticipée du Régime de pensions du Canada (RPC), une décision qui se traduira en bout de ligne par une diminution d'environ 20 \$ par mois des prestations qui lui seront versées (dans le cadre du RPC, les prestations de retraite sont réduites de 0,5 % pour chaque mois pour lequel des prestations du RPC sont versées avant que le prestataire ait atteint l'âge de 65 ans¹⁴⁷), ce qui n'est pas négligeable pour quelqu'un dont les revenus s'élèvent à 500 \$ par mois. Ces types de mesures punitives ne s'appliquent pas uniquement à l'épargne-retraite. Sherrie Tingley de l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) nous explique que ces mesures s'appliquent également à d'autres types d'économies. « La plupart des provinces ont adopté la méthode du dépouillement des biens, c'est à dire que les gens doivent être pratiquement à la rue pour être admissibles aux prestations. Par exemple, l'Ontario a abaissé le plafond des biens des mères célibataires de 5 000 \$ à 1 200 \$ environ. Avec 1 200 \$ et un processus aussi complexe, les gens risquent d'être expulsés de leur

¹⁴⁶ Pour un point de vue plus optimiste, consulter l'article de John Richards intitulé *Reducing Poverty : What has Worked, and What Should Come Next*, dans « C.D. Howe Institute Commentary », n° 255 (octobre 2007), http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_255.pdf (en anglais seulement). Richards affirme que les réformes de l'assistance sociale faites au début et au milieu des années 1990, qui visaient à stimuler l'activité, s'étaient avérées avantageuses. Les responsables des politiques ont plus particulièrement mis en application différentes mesures quelque peu paternalistes et efficaces avec une « fermeté affectueuse » (réformes de l'assurance-emploi et règles plus strictes en matière d'aide sociale) de même que des mesures « tendres » (la Prestation fiscale canadienne pour enfants). Dans sa conclusion, Richards fait valoir qu'il faut une aide plus ciblée et généreuse pour les personnes handicapées, des ressources didactiques supplémentaires pour les Autochtones, de meilleures politiques en ce qui touche les traitements pour les toxicomanes et de meilleures politiques pour les « ghettos » de pauvres, et une diminution du taux d'imposition (élimination de l'effet de récupération) pour les travailleurs pauvres.

¹⁴⁷ Le gouvernement provincial a confirmé le témoignage de M^{me} Parks, rappelant que les prestataires d'aide sociale doivent se prévaloir de toutes les ressources disponibles. L'aide sociale versée par le gouvernement provincial est alors diminuée (récupération?) en fonction des montants provenant d'autres sources. Bien que cela ne modifie en rien le revenu global du prestataire, ce dernier en subira les conséquences à long terme pour les raisons susmentionnées : le montant des prestations du RPC qui lui seront versées après 65 ans est inférieur à ce qu'il aurait été autrement.

logement. C'est incroyable qu'on puisse tomber aussi bas. » (*Témoignages*, 28 septembre 2006)

Entre-temps, le système d'assurance-emploi (a.-e.) ne joue plus le même rôle qu'auparavant, en partie en raison des critères d'admissibilité qui ont été resserrés dans les années 1990. La figure 7-1 démontre qu'en moyenne 49,5 % des chômeurs ont reçu des prestations d'a.-e. entre 1992 et 2006, une baisse par rapport à 75 % pendant les années de croissance de 1983 à 1989. Si cette diminution est sans doute attribuable au rendement économique exceptionnel du Canada depuis la fin des années 1990 et à l'augmentation de la proportion des travailleurs indépendants¹⁴⁸, il semble que les critères plus stricts mis en application au début et au milieu des années 1990 ont joué un rôle important dans la réduction du pourcentage de chômeurs qui ont reçu des prestations d'a. e.



Source: Bibliothèque du Parlement, à partir de données de Statistique Canada, CANSIM, tableaux 276-0001 et 282-0002.

Les données historiques montrent que ces mesures et les autres mesures punitives des programmes de soutien du revenu sont loin d'être récentes. Dans une étude de 1971 sur la

¹⁴⁸ Une augmentation du pourcentage de travailleurs indépendants se traduit par une augmentation du dénominateur du rapport prestataires/chômeurs (ou ratio P/C). Puisque les travailleurs indépendants (autres que ceux qui viennent de perdre un emploi assurable) ne sont pas admissibles aux prestations d'a. e., ce rapport diminue en conséquence.

pauvreté au Canada, qui a fait date, le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté affirmait que « ce régime est de moins en moins capable de faire face aux besoins des assistés. Il a failli à sa tâche humanitaire. Non seulement il dépouille les bénéficiaires de leur dignité, mais il n'accorde aucun stimulant, aucune récompense à celui qui veut échapper au cercle vicieux de la pauvreté. Il ne sert qu'à punir et à avilir. C'est un vrai gâchis — une jungle sociale et un borbier économique¹⁴⁹. »

Près de 40 ans plus tard, la situation s'est à peine améliorée. Dans une étude réalisée en 2006 sur le système de soutien du revenu de l'Ontario, le Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults révèle que « le système de la sécurité du revenu pour les adultes en âge de travailler ne fonctionne pas en Ontario. Cela n'est pas surprenant puisqu'aucune réforme importante n'a été effectuée depuis les années 1960¹⁵⁰. »

Le Caledon Institute of Social Policy a exprimé le même point de vue, en soulignant que le système canadien de la sécurité du revenu avait été « conçu dans les années 1930 et 1940 et façonné en grande partie dans les années 1960 et 1970 » et que ce système devait maintenant être « repensé, [et avait besoin d'une] restructuration et (puisque certains éléments doivent être créés) d'une élaboration : nous devons disposer d'une nouvelle « architecture » de politiques sociales pour le XXI^e siècle¹⁵¹. Dans ce même document de travail du mois de juin 2006, les auteurs décrivent ainsi le système actuel d'aide sociale :

Le système d'aide sociale est un système complexe, dont les règles constituent un fardeau, un système opaque (peu de renseignements sont accessibles aux clients, aux chercheurs ou au grand public), pratiquement incompréhensible, qui traite les prestataires de façon incohérente et souvent punitive. Des règles complexes régissent l'admissibilité, les définitions de l'employabilité, le montant et le type de prestations, le suivi des clients et les exigences relatives aux déclarations. Le système d'aide sociale peut être un dédale inextricable pour ses clients, qui n'ont qu'une vague idée de leurs droits et de leurs responsabilités. Les prestataires de

¹⁴⁹ Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, *La pauvreté au Canada*, 1971, p. 189.

¹⁵⁰ Rapport du Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults, *Time for a Fair Deal*, p. 11 [traduction]. Il est possible de consulter ce rapport à l'adresse : http://www.torontoalliance.ca/MISWAA_Report.pdf.

¹⁵¹ Ken Battle, Michael Mendelson et Sherri Torjman, *Towards a new Architecture for Canada's Adult Benefits*, Caledon Institute of Social Policy, juin 2006, p. 1 [traduction], www.caledoninst.org/Publications/PDF/594ENG.pdf.

l'aide sociale sont à la merci d'une bureaucratie qui se sent harcelée, qui manque de ressources et à qui l'on demande de suivre et d'appliquer un grand nombre de règles¹⁵².

Dans sa présentation devant le comité, le président du Caledon Institute, Ken Battle, a ajouté que, trop souvent, le système d'aide sociale traite les adultes « comme des criminels ou comme des enfants. » (*Témoignages*, 8 mars 2008)

Mise au point d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

D'après nous, ce que l'on doit d'abord faire, et il ne s'agit pas de l'approche pratique directe, c'est élaborer une stratégie visant à régler ces problèmes, car celle-ci devra prendre en compte ce que les différents groupes peuvent faire. Il y a certaines choses que le gouvernement fédéral peut faire, il y a des choses que les gouvernements provinciaux peuvent faire, et il y a des stratégies de lutte contre la pauvreté qui se déroulent aussi au niveau de la collectivité. Une stratégie comme celle-là, on peut l'élaborer dans le cadre d'un budget particulier et prendre des mesures particulières. Elle ne permettra peut-être pas de se défaire de la pauvreté, mais elle s'inscrit dans un plan global, qui doit effectivement avoir pour objectif l'éradication de la pauvreté.

– Greg deGroot-Maggetti, analyste des politiques socioéconomiques,
Citizens for Public Justice,
Témoignages, 28 novembre 2006

Le gouvernement doit élaborer une stratégie viable de réduction de la pauvreté. Cette stratégie doit au moins viser le seuil de pauvreté. Elle permettrait d'avoir des aliments nutritifs et même un moyen de transport. Avec une bonne alimentation et des soins médicaux, les enfants pourraient espérer avoir un avenir meilleur.

– Nancy Shular, vice-présidente du conseil d'administration,
Organisation nationale anti-pauvreté,
Témoignages, 28 septembre 2006

Nous croyons qu'il faut une stratégie nationale anti-pauvreté. Appelez cela une loi anti-pauvreté comme on l'a fait au Québec, appelez ça un processus. Peu importe le nom que vous lui donnez, il nous faut un processus, une stratégie qui s'accompagne d'une vision à long terme, pas juste des idées à court terme, des idées à long terme avec des objectifs raisonnables et des délais raisonnables, par exemple 10 ans. En 1989, nous avons entendu dire que la pauvreté chez les enfants serait éliminée. Nous sommes maintenant en 2007. Ce n'est pas une vision raisonnable. Il y a encore des enfants pauvres, et ils sont plus nombreux

¹⁵² *Ibid.*, p. 13 [traduction].

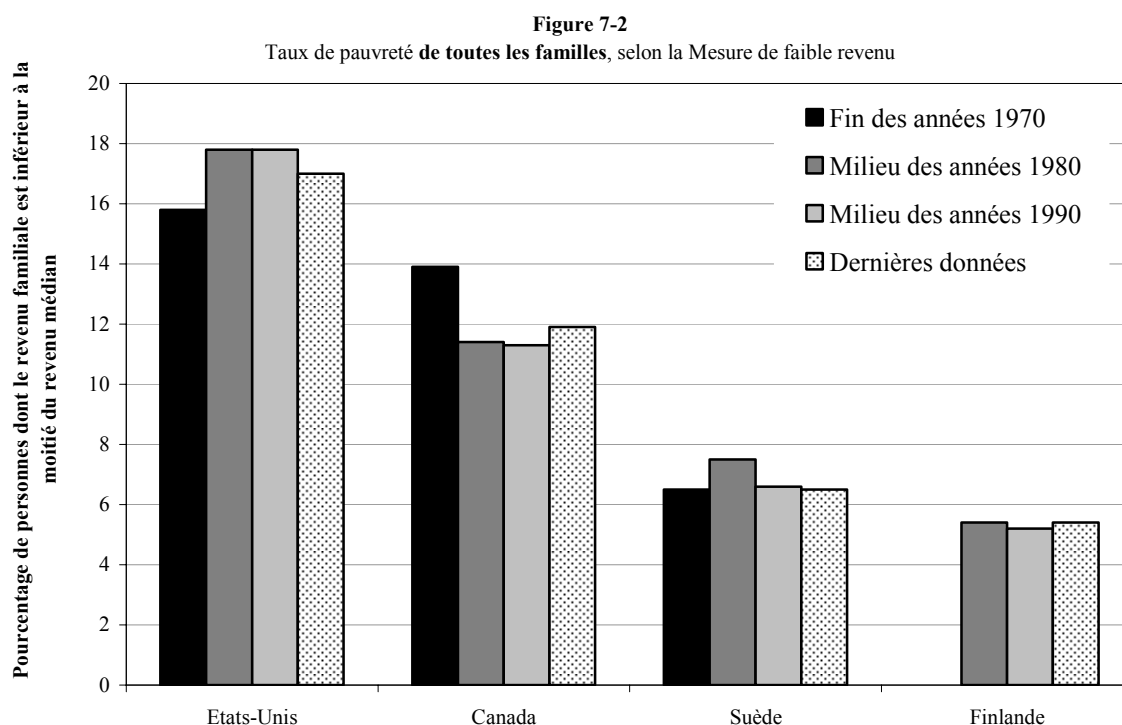
qu'ils l'étaient en 1989. Nous avons besoin d'un plan d'action avec un budget. Le gouvernement doit commencer à budgétiser pour savoir comment éliminer la pauvreté ou les causes de la pauvreté. Nous n'avons pas vu cela ces derniers temps. Nous n'avons jamais vu cela, ni comment on coordonne ces initiatives entre les organismes gouvernementaux, entre les partenaires, afin de régler les problèmes. [...] Il nous faut une plus grande responsabilisation. Il nous faut une structure de responsabilisation pour garantir qu'on consultera les Canadiens avec les groupes d'intérêts particuliers, les gens qui vivent dans la pauvreté, sans oublier un système pour évaluer le plan d'action.

– John Gagnon, coprésident,
Front commun pour la justice sociale du Nouveau Brunswick,
Témoignages, 21 février 2007

Comment le Canada peut-il aller au-delà des mesures actuelles de revenu qui sont inadéquates et réaliser de réels progrès dans la lutte contre la pauvreté? De façon plus concrète, comment aider des personnes comme Claudia Parks à vivre avec plus de dignité et davantage de sécurité de revenu? Certains répondront simplement qu'il n'y a rien à faire – ou presque rien – donnant pour argument que la pauvreté, rurale ou autre, a) est inévitable; b) coûte trop cher à éliminer; c) résulte de la paresse ou de certains échecs personnels; ou d) peut être éradiquée en laissant la marée montante de la croissance économique – aidée d'une combinaison de quelques mesures appropriées d'une « fermeté affectueuse » – soulever n'importe quel navire prêt à naviguer.

Toutefois, ces arguments n'ont pas réussi à convaincre le comité. Nous avons remarqué que le pourcentage de personnes qui sont sous le seuil de faible revenu (SFR) est toujours supérieur à 10 % à l'échelle nationale, soit un taux élevé de pauvreté bien trop élevé après 15 ans de croissance économique. De plus, le comité est persuadé que le Canada peut faire mieux. Cette conviction se fonde sur le simple fait qu'un certain nombre de pays, et certaines provinces aussi, ont *déjà* fait d'importants progrès dans la lutte contre la pauvreté. Ces efforts déployés et les succès obtenus justifient l'hypothèse selon laquelle (contrairement au point de vue des sceptiques explicités dans le paragraphe précédent) personne ne désire réellement être pauvre; presque tout le monde désire avoir un apport social; et la croissance économique n'a pas réussi à elle seule à soulever tous les navires – pas plus qu'elle ne saurait le faire dans les années à venir.

Dans les pays d'Europe du Nord comme la Suède et la Finlande, par exemple, une combinaison de mesures d'intervention musclées et une forte croissance économique ont fait en sorte que ces pays affichent un des taux de pauvreté les plus bas au monde (tel qu'il est évalué par la mesure de faible revenu [MFR]). Au Canada, à titre de comparaison, les taux de pauvreté déterminés à l'aide de la MFR sont restés les mêmes, soit quelque peu inférieurs à ceux des États-Unis, mais considérablement plus élevés que ceux des pays nordiques. La figure 7-2 permet de comparer les données des États-Unis, du Canada, de la Suède et de la Finlande.



Source : Garnet Picot et John Myles (2005). « L'inégalité du revenu et le faible revenu au Canada : une perspective internationale » dans *Direction des études analytiques documents de recherche*, Statistique Canada n° 11F0019MIE, n° 240 au catalogue, Tableau 5, p.13.

Si la croissance économique est plus ou moins équivalente dans tous ces pays, les taux de pauvreté diffèrent : les taux de pauvreté de la Suède et de la Finlande sont deux fois moins élevés que ceux du Canada ou des États-Unis. Greg deGroot-Maggetti, analyste des politiques socioéconomiques de Citizens for Public Justice, estime que « Les pays comme la Suède — et la Suède n'est pas le seul pays, mais les pays européens, en particulier les pays d'Europe du Nord — ont une philosophie sociale qui est davantage axée sur la solidarité, et cette philosophie prend en compte les structures qui influencent la vie des gens. » (*Témoignages*, 28 novembre 2006)

Par ailleurs, il est important de souligner que certaines mesures positives ont été prises au Canada. Terre-Neuve-et-Labrador et Québec ont présenté dernièrement des stratégies détaillées et prometteuses en matière de lutte contre la pauvreté (lire les encadrés 7 1 et 7 2 pour en savoir plus). S'il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de ces stratégies, le comité croit que le gouvernement fédéral devrait poursuivre les efforts des gouvernements provinciaux en élaborant et en mettant en œuvre une stratégie *nationale* de réduction de la pauvreté.

Boîte de texte 7-1 : Plan d'action du Québec visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le 13 décembre 2002, la province de Québec est devenue la première province au Canada à adopter une loi (la loi 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale) pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Deux ans plus tard, dans son budget de 2004-2005, le gouvernement du Québec a annoncé qu'un montant de 2,5 milliards de dollars serait alloué sur 5 ans à la mise en application des dispositions de la Loi. Peu après, en avril 2004, le gouvernement a publié son plan d'action intitulé *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir*. Les politiques adoptées dans ce plan rappellent celles de certains pays européens de langue anglaise, notamment le Royaume-Uni et l'Irlande. Le plan favorise « l'emploi comme première solution pour assurer la sécurité économique et l'inclusion sociale » et « la protection accrue des personnes qui ont de graves restrictions à l'emploi ».

Le plan d'action comporte un éventail complet d'initiatives et de programmes visant à hausser le niveau de vie des bénéficiaires d'aide sociale et des salariés à faible revenu et à aider les personnes qui passent de l'aide sociale à l'emploi.

Le plan prévoit entre autres :

- la pleine indexation des prestations d'aide sociale des personnes ayant de graves restrictions à l'emploi;
- une prime à la participation pour les bénéficiaires d'aide sociale qui sont aptes à l'emploi et une indexation partielle de leurs prestations;
- l'établissement d'une prime au travail;
- la bonification du salaire minimum;
- un crédit d'impôt remboursable universel pour les familles à faible revenu avec enfants;
- des initiatives visant à élargir l'accès à des logements abordables;
- des mesures d'adaptation du logement des personnes handicapées;
- des mesures favorisant l'emploi de personnes handicapées;
- l'intégration des immigrants et des membres des minorités visibles;
- la poursuite de la mise en place de services de garde et d'apprentissage de qualité;
- des mesures de soutien aux jeunes parents et aux enfants;
- des mesures favorisant l'intégration des jeunes au marché du travail;
- des mesures d'appui pour les programmes favorisant la réussite scolaire et les programmes d'alphabétisation dans les milieux défavorisés;
- la promotion de la participation sociale des aînés à faible revenu;
- la cessation des pénalités imposées aux bénéficiaires d'aide sociale qui refusent d'entreprendre des démarches en vue d'intégrer le marché du travail (des sanctions administratives ne s'appliquent que dans les cas de fraude ou de remboursement de dette).

Source : Adaptation du texte de Chantal Collin, *Stratégies de réduction de la pauvreté au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador*, PRB 07-23F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 2007.

La capacité du gouvernement fédéral de créer et d'établir un consensus sur une telle stratégie repose sur le fait que, si les programmes d'aide sociale relèvent des gouvernements provinciaux et des territoires, le gouvernement fédéral joue un rôle très important, grâce à cinq grands domaines stratégiques. Premièrement, et c'est le rôle le plus évident, il finance les programmes d'aide sociale offerts par les gouvernements provinciaux et territoriaux grâce au Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Deuxièmement, il gère et détermine les modalités de l'a. e., un important programme de soutien du revenu pour les travailleurs licenciés et les autres. Troisièmement, il finance la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Supplément de revenu garanti (SRG) pour les personnes âgées (nous traiterons de ce sujet plus en détail). Quatrièmement, il finance la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE), qui est remboursable et qui constitue une importante source de revenu pour les familles à faible revenu qui ont des enfants. Enfin, il aide les personnes à faible revenu grâce à un financement destiné aux Autochtones, aux anciens combattants et grâce à diverses mesures fiscales à l'intention des personnes handicapées et d'autres groupes défavorisés.

M. deGroot-Maggetti, de Citizens for Public Justice, souligne qu'une stratégie *nationale* pourrait favoriser le regroupement des responsabilités partagées entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux relativement au soutien du revenu en une structure plus cohérente. Si des efforts ne sont pas faits en ce sens, nous risquons de disposer de programmes qui, quoique motivés par bonnes intentions, sont conflictuels, comme M. deGroot-Maggetti l'explique dans son témoignage :

J'ajouterais une chose pour illustrer encore une fois l'importance d'un plan intégré. St. Christopher House, une agence communautaire de Toronto, a effectué, il y a quelques années, un projet de recherche appelé Community Undertaking Social Policy. Il y a toutes sortes de programmes, à différents niveaux, qui visent à aider les gens qui vivent dans la pauvreté. Cette étude a examiné la situation des personnes âgées, des familles, les genres de programmes et de services qu'elles recevaient, et comment tout cela s'harmonisait. Les auteurs ont examiné la situation des personnes âgées qui recevaient la prestation de Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, parfois des subventions pour le logement et les services d'une cuisine volante. Tous ces services étaient fournis en fonction du revenu, de sorte que, dès que le revenu de ces personnes

augmentait ne serait-ce que légèrement, elles perdaient le droit à une partie des subventions accordées pour certains de ces services. Les responsables de cette étude ont noté quelque chose d'assez curieux : dès que certaines personnes âgées avaient un dollar de revenu supplémentaire, que ce soit dans un REER ou ailleurs, on leur déduisait l'équivalent de cette somme et parfois plus. Lorsqu'on reçoit le Supplément de revenu garanti ou la prestation de Sécurité de la vieillesse, on perd cinquante sous pour chaque dollar gagné. On risque en plus de perdre la subvention au logement ainsi que d'autres subventions. Tout le monde veut lutter contre la pauvreté et faire quelque chose. Cependant, ces actions ne sont pas coordonnées.

– *Témoignages*, 28 novembre 2006

Boîte de texte 7-2 : STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ À TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR

En 2006, Terre-Neuve-et-Labrador devenait la deuxième province du Canada à adopter une stratégie globale de réduction de la pauvreté. À la suite d'un engagement pris par le Parti progressiste-conservateur de Terre-Neuve-et-Labrador en 2003 et du discours du Trône de 2005, le gouvernement s'est engagé à faire de Terre-Neuve-et-Labrador, dont le taux de pauvreté était le plus élevé au pays à ce moment-là, la province la moins pauvre et à accomplir cette transformation en 10 ans.

Un processus officiel de consultation a été mené afin que toutes les parties intéressées puissent partager leurs connaissances et participer à l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté répondant aux besoins des personnes qui vivent ou risquent de vivre dans la pauvreté à Terre-Neuve-et-Labrador. Afin de prévenir, de réduire et d'atténuer la pauvreté, le gouvernement a décidé d'adopter une approche globale, intégrée et multidimensionnelle qui tient compte « des rapports entre la pauvreté et le sexe, l'éducation, le logement, l'emploi, la santé, les soutiens sociaux et financiers, et les mesures fiscales, de même que du lien entre la pauvreté des femmes et le risque accru d'être victime de violence ». Faisant fond sur une série d'initiatives annoncées dans les discours du budget de 2005 et de 2006, le gouvernement a précisé dans son plan d'action de 2006 qu'il améliorerait la coordination des services offerts aux personnes à faible revenu et l'accès à ces services, établirait un filet de sécurité sociale plus solide et augmenterait le revenu gagné, mettrait davantage l'accent sur le développement de la petite enfance et prendrait des mesures pour que la population soit plus scolarisée. Diverses initiatives seront entreprises afin d'atteindre ces quatre objectifs, notamment les suivantes :

- des réductions d'impôt pour les personnes et les familles à faible revenu;
- des mesures pour accroître l'offre et la demande de main-d'œuvre;
- une augmentation des soutiens sociaux et financiers;
- un meilleur accès à des logements abordables;
- un accès accru aux services de santé et à d'autres services essentiels;
- une aide accrue du système de justice;
- des mesures visant à renforcer les programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, à améliorer le système scolaire primaire et secondaire, et à accroître l'accès aux études postsecondaires et aux services d'alphabétisation et d'éducation de base des adultes.

Le plan d'action comporte également un engagement à consulter régulièrement les personnes en situation de pauvreté et les organismes communautaires menant des activités de réduction de la pauvreté, et à engager un dialogue permanent avec ces parties afin de faire en sorte que les programmes et les politiques fassent progresser la stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement. Le travail de collaboration avec le gouvernement fédéral est également une priorité. Le plan d'action mentionne un certain nombre de

secteurs où les gouvernements fédéral et provincial pourraient unir leurs efforts : questions relatives à l'impôt sur le revenu, Autochtones, personnes handicapées, logement abordable, établissement d'une nouvelle Entente sur le développement du marché du travail, programmes de prestations pour enfants, programmes de prêts aux étudiants et programmes d'alphabétisation.

Dans le budget de 2006, le gouvernement a affecté plus de 30,5 millions de dollars en 2006-2007 à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un ensemble intégré de 20 initiatives visant à réduire la pauvreté à Terre-Neuve-et-Labrador, et 64 millions de dollars par année par la suite. Dans le budget de 2007, il a promis l'affectation d'un montant supplémentaire de 28,9 millions de dollars à la stratégie de réduction de la pauvreté, ce qui représente un investissement annuel total de 91 millions de dollars. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action du gouvernement provincial feront l'objet d'une surveillance au cours des quatre prochaines années, et une évaluation de son incidence sur la réduction de la pauvreté et la promotion de l'inclusion sociale aura lieu à la fin de cette période.

Source : Adaptation du texte de Chantal Collin (2007).

Compte tenu du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux en ce qui a trait au dossier de la pauvreté et des risques de mesures ou d'initiatives conflictuelles, le comité croit que le gouvernement fédéral devrait consulter les provinces et les territoires et établir une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Si le comité reconnaît qu'il est difficile de mettre au point des politiques de revenus qui tiennent compte des différences entre les personnes vivant en région rurale et celles vivant en région urbaine, la stratégie nationale devrait, autant que possible, prendre en considération les importantes différences entre les régions rurales et les régions urbaines, plus particulièrement en ce qui a trait au transport – dont nous avons parlé au chapitre 6 – de même qu'en ce qui a trait au logement (surtout dans les régions du Grand Nord), question que nous abordons au chapitre 9.

RECOMMANDATION 7-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et les territoires, conçoive une stratégie nationale de réduction de la pauvreté qui tienne compte des différences entre les régions rurales et les régions urbaines. Dans le cadre de ses délibérations, le gouvernement fédéral devrait porter une attention particulière aux stratégies de lutte contre la pauvreté déjà en vigueur au Québec ainsi qu'à Terre-Neuve-et-Labrador.

(a) Pour une stratégie de réduction de la pauvreté fondée sur un revenu annuel garanti

Beaucoup de témoins ont fait valoir que le revenu annuel garanti est un élément essentiel des efforts concertés de lutte contre la pauvreté. Cela pourrait, par exemple, être la pièce maîtresse d'une stratégie nationale anti-pauvreté. Alors que les témoins n'ont pas précisé en quoi consisterait un revenu annuel garanti réaliste, la plupart des propositions de revenu garanti¹⁵³ ont un point en commun : elles définissent le revenu de base *inconditionnel*, un revenu minimum dont devraient disposer toutes les personnes ou familles.

Il est important de savoir que l'idée d'un revenu annuel garanti aux adultes de portée générale n'est pas nouvelle. Au Canada, elle a sans doute surgi à la suite d'une « déclaration de guerre contre la pauvreté » lancée par le président américain Lyndon Johnson en 1964, dans son discours sur l'État de l'Union. Cette « déclaration » a fait l'objet de discussions au Canada, lors d'un congrès d'orientation du Parti progressiste-conservateur, à Niagara Falls, en 1969¹⁵⁴ et a attiré l'attention à l'échelle nationale deux ans plus tard, lorsque le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté a formulé une recommandation détaillée portant justement sur l'adoption d'une telle politique, dans un rapport de 1971 qui a fait date. Peu de temps après, les gouvernements fédéral et provinciaux ont entamé des discussions sérieuses sur la révision du système d'aide sociale et la possibilité d'un revenu annuel garanti. À l'exclusion d'une expérience de courte durée sur le revenu annuel garanti au Manitoba¹⁵⁵, ces discussions ne sont cependant pas traduites par des propositions concrètes de politiques ou de mesures.

¹⁵³ Les propositions concernant le revenu annuel garanti portent différents noms dont : dividende social, « revenu du citoyen », salaire social, revenu universel de base, revenu de base, revenu de base garanti.

¹⁵⁴ Hugh Segal, « Building a Basic Income Floor for Canadians to Stand On » dans *Inroads : A Journal of Opinion*, vol. 6, 1997, p. 28–38.

¹⁵⁵ Aux termes d'un projet pilote appelé Programme expérimental manitobain de revenu annuel de base, des paiements ont été versés à quelque 1 300 familles manitobaines distribuées au hasard entre trois régimes de revenu annuel garanti (RAG), pendant 3 ans. Un groupe témoin de familles ne recevait aucune prestation. Trois niveaux de soutien avaient été établis : 3 800 \$, 4 800 \$ et 5 800 \$ (en dollars de l'année 1975) pour une famille de 4 personnes. Ces niveaux ont été modifiés en fonction de la taille et de la structure de la famille, tout en tenant également compte de l'inflation. Trois taux de récupération fiscale ont été appliqués : 35 %, 50 % et 75 %. Dans un article publié en 2001, Hum et Simpson remarquent que les résultats de la recherche obtenus dans le cadre du projet pilote du Programme expérimental manitobain de revenu annuel de base « étaient encourageants pour les personnes en faveur du RAG » [traduction] parce

Au Canada, tout comme aux États-Unis, le mouvement favorable au revenu annuel garanti a par la suite avorté en raison de deux objections majeures. Premièrement, les opposants craignaient que, quoique bien intentionnée, une politique de revenu annuel garanti finisse par inciter les gens à ne pas travailler puisqu'il ne serait pas nécessaire de gagner sa vie pour avoir de l'argent. Deuxièmement, les opposants affirmaient que tout revenu annuel garanti raisonnablement bien financé serait tout simplement trop onéreux. Le comité estime toutefois que ces inquiétudes sont exagérées et mal placées. Premièrement, l'idée d'un revenu annuel garanti n'est pas aussi radicale qu'elle en a l'air. Par exemple, Ken Battle du Caledon Institute affirme :

qu'il existe déjà un revenu garanti au Canada, mais qu'il n'est pas versé par le biais d'un seul grand programme. Il l'est par l'intermédiaire de plusieurs programmes. Certains volets du revenu garanti sont plus adéquats que d'autres. Nous avons un revenu garanti pour les enfants, la Prestation fiscale canadienne pour enfants. C'est la raison pour laquelle nous militons pour que le montant de la prestation soit porté à 5 000 \$ par enfant pour une famille à faible revenu, car c'est à peu près ce que ça coûte d'élever un enfant dans ce type de famille. Il s'agit d'un programme de revenu garanti. Ce programme est financé par un impôt négatif, par le régime fédéral d'impôt sur le revenu, qui est le même type d'impôt négatif que celui qui avait été suggéré par Milton Friedman, l'économiste conservateur américain à qui l'on doit le concept du revenu garanti. Nous avons déjà un revenu garanti pour les enfants. Il n'est pas suffisant; en outre, en y ajoutant de nouveaux programmes, à savoir la Prestation universelle pour la garde d'enfants et le crédit d'impôt pour enfants non remboursable, on a reculé d'un pas. Il existe un revenu garanti pour les personnes âgées, à savoir la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti; de plus, environ la moitié des provinces et territoires accordent des suppléments. Des mesures de revenu garanti sont également prévues pour les chômeurs. Il s'agit de l'assurance emploi, si on y est admissible, sinon, c'est l'aide sociale. La plupart des gens estiment que c'est un revenu garanti insuffisant. Ce que je veux dire, c'est qu'il est plus utile de considérer le revenu garanti comme un objectif que comme un moyen. L'objectif est de procurer un revenu de base décent aux Canadiens qui sont inaptes au travail ou qui, pour une raison ou pour une autre, n'ont pas un revenu suffisant.

– *Témoignages*, 6 mars 2008

Le témoignage démontre qu'au moins certains éléments de cet éventail de programmes du soutien du revenu parviennent avec succès à réduire considérablement la

que la diminution de l'effort de travail observée était « modeste » : environ 1 % pour les hommes, 3 % pour les épouses et à 5 % pour les femmes célibataires (non mariées). Consulter l'article de Derek Hum et Wayne Simpson intitulé « A Guaranteed Annual Income? From Mincome to the Millennium » dans *Policy Options*, janvier et février 2001, p. 80.

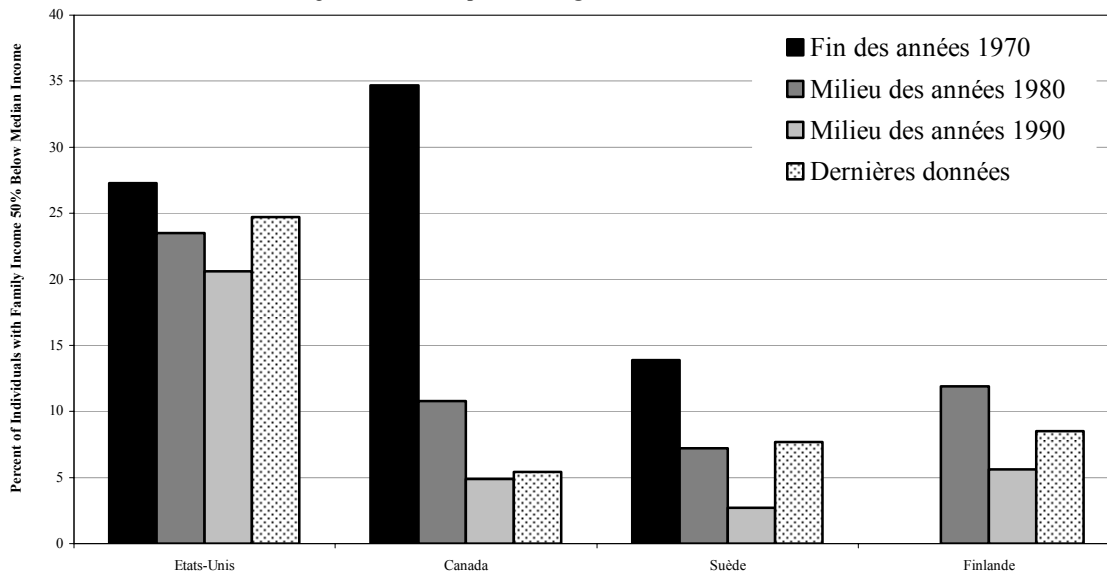
pauvreté. Le programme de Sécurité de la vieillesse (SV) du gouvernement fédéral, l'Allocation (auparavant l'Allocation au conjoint) et le Supplément de revenu garanti (SRG)^{156 157} ont tous contribué de façon significative à atténuer l'inégalité des revenus et à diminuer la pauvreté chez les personnes âgées pour atteindre les niveaux les plus bas à l'échelle internationale, comme l'illustre la figure 7-3¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Sur dix provinces, huit administrent des programmes destinés aux personnes âgées à faible revenu qui viennent compléter les prestations de SV et de SRG.

¹⁵⁷ Si la pension de SV est accessible à presque tous les résidents canadiens, il faut avoir au moins 65 ans pour y être admissible. Par ailleurs, les prestations de la SV sont imposables, contrairement à d'autres propositions de revenu garanti plus radicales. Pour ce qui est du SRG, le gouvernement fédéral impose des contraintes liées à l'âge et au revenu : pour y être admissible, la personne doit d'abord être admissible aux prestations de la SV et ne doit pas avoir d'autres revenus (c'est-à-dire des revenus autres que ceux provenant de la SV ou du SRG) au-delà de certains montants prescrits (le SRG est « récupéré » si le revenu gagné est supérieur à ces seuils). L'Allocation aussi est un programme de prestations fondées sur le revenu; n'y ont droit que les résidents du Canada âgés de 60 à 64 ans et qui sont veufs (ou veuves) ou qui ne sont pas admissibles à la SV mais dont le conjoint y a droit.

¹⁵⁸ Dans un article intitulé « Income for Seniors » (ou « Revenus des personnes âgées »), John Myles analyse le déclin spectaculaire de l'inégalité entre les personnes âgées, et entre les personnes âgées et la population en général, depuis les années 1960. Il fait remarquer, entre autres, que le « taux de faible revenu des personnes âgées au Canada déterminé par la « norme de relativité » usuelle (personnes dont le revenu rajusté est inférieur à 50 % du revenu médian) est maintenant parmi les plus bas de l'OCDE, même lorsqu'on le compare à celui de la Suède, pays jugé égalitaire » [traduction], un fait qu'il associe principalement à l'augmentation des revenus de pension fondée sur le versement de prestations de la SV et du SRG (voir Statistique Canada, *Perspectives*, hiver 2000). Dans le document intitulé *Données de base sur la pauvreté au Canada 2000*, le Conseil canadien de développement social (CCDS) affirme pour sa part que « [p]armi les pays industrialisés, les soutiens du revenu pour les personnes âgées au Canada – ainsi qu'en Suède, aux Pays-Bas, en Norvège et en Italie – entraînent une réduction sensible de la pauvreté ». Pour de plus amples détails, voir <http://www.ccsd.ca/francais/pubs/2000/dbp/fs.htm>.

Figure 7-3
 Taux de pauvreté chez les personnes âgées, selon la Mesure de faible revenu



Source : Garnett Picot et John Myles (2005). « L'inégalité du revenu et le faible revenu au Canada : une perspective internationale » dans Direction des études analytiques documents de recherche, Statistique Canada, n° 11F0019MIE, n° 240 au catalogue, Tableau 5, p. 13.

Deuxièmement, les informations selon lesquelles le revenu annuel garanti constituerait une désincitation au travail qui proviennent des programmes expérimentaux de revenu garanti mis à l'essai aux États-Unis et du seul programme expérimenté au Canada ne sont pas concluantes. Même si on s'entend peut-être pour dire que ces expériences se sont soldées par une diminution des heures travaillées, principalement en raison de périodes de chômage plus longues, la portée et l'importance de ces réductions sont contestées. Dans un article de 1993, par exemple, des chercheurs canadiens, Derek Hum et Wayne Simpson, affirment que les données de recherche disponibles démontrent qu'il y a « peu d'effets négatifs... [et que les] effets négatifs constatés, comme la réaction sur le plan de l'emploi, sont moindres que ce que l'on aurait cru si l'on n'en avait pas fait l'expérience »¹⁵⁹. Dans tous les cas, des périodes de chômage plus longues peuvent être bénéfiques si elles permettent une meilleure harmonisation entre l'offre et la demande de travailleurs compétents.

Troisièmement, le coût d'un programme de revenu annuel garanti suffisamment généreux n'est probablement pas aussi élevé ni si exorbitant que le prétendent les

¹⁵⁹ Derek Hum et Wayne Simpson, « Economic Response to a Guaranteed Annual Income : Experience from Canada and the United States » dans *Journal of Labor Economics*, 11(1) (1993), p. S287 [traduction].

adversaires du projet. En premier lieu, la plupart des programmes de revenu annuel garanti proposés visent à remplacer une série de programmes, plus précisément cette « mosaïque » de programmes qu'a dénoncée M. Battle. Dans une étude publiée en 1985, par exemple, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la Commission MacDonald) précise que le projet de revenu annuel garanti se serait « auto-financé en grande partie », si l'on considère les économies réalisées par suite de l'abolition de différents programmes existants et d'un certain nombre de changements structurels apportés au système de sécurité du revenu du Canada¹⁶⁰. Quatrièmement, il est important de souligner que la plupart des estimations du coût du revenu annuel garanti sont élevées puisqu'elles ne tiennent pas compte des économies qui découleraient d'une diminution du contrôle bureaucratique dont les prestataires du revenu garanti font l'objet ni des *avantages* que présente un tel programme dans la mesure où il contribuerait à réduire la pauvreté, y compris le taux de criminalité, ainsi que le recours au système de soins de santé, et qu'il en résulterait des enfants en meilleure santé, qui s'alimentent mieux et qui sont plus attentifs à l'école.

Par ailleurs, si le revenu annuel garanti était octroyé au moyen du régime fiscal sous forme d'un crédit d'impôt remboursable, cela encouragerait probablement les gens à produire une déclaration de revenus, ce qui peut faire en sorte qu'un plus grand nombre de personnes à faible de revenu participent à l'économie.

Il est clair que le filet de sécurité sociale s'effiloche. Il a été conçu à un moment où l'on pouvait occuper un même emploi pendant toute une vie et où les revenus augmentaient constamment. Ce filet ne permet plus de faire face aux réalités d'une économie de plus en plus mondiale, où les emplois et les revenus ne sont plus aussi certains et où les aléas de l'activité économique sont plus prononcés. En fixant un revenu de base inconditionnel, le programme de revenu annuel garanti semble bien convenir à ce nouveau contexte économique. Au-delà de ces arguments, par ailleurs, le comité croit que

¹⁶⁰ La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, volume 2, ministre des Approvisionnements et Services, 1985, p. 541 [traduction]. La Commission royale estime que certains programmes pourraient être éliminés de la liste, dont le Supplément de revenu garanti pour les personnes âgées, le programme des allocations familiales (semblable à la nouvelle Prestation universelle pour la garde d'enfants) et divers avantages fiscaux dont certains ne font plus partie intégrante de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

la question du revenu annuel garanti repose en dernier ressort sur des principes généralement admis d'équité et de justice. Dans un article publié dans le *Toronto Star*, en 2006, le sénateur Hugh Segal, un membre du comité qui croit à la notion de revenu garanti, pense qu'il est tout simplement inacceptable que tant de personnes doivent vivre sans revenus suffisants dans un pays aussi prospère que le Canada :

Je ne crois pas que, dans un pays comme le Canada, certains citoyens doivent vivre bien en deçà de ce que nous appelons le seuil de pauvreté de sorte qu'ils ne peuvent pas se procurer des biens de première nécessité comme un logement, de la nourriture et des vêtements pour eux-mêmes et leurs enfants. Si l'on se fonde sur les allocations actuelles du système d'aide sociale, je refuse également de croire que les gens choisissent volontairement de ne pas travailler et de vivre avec un revenu si misérable. Les gens qui se tournent vers l'aide sociale ne le font qu'en dernier recours. Que la situation soit attribuable à de la maltraitance, une perte d'emploi, un manque d'éducation ou de formation, l'abus de drogues ou encore parce qu'il s'agit de familles monoparentales, notre devoir en tant que Canadiens et en tant qu'êtres humains est de garantir à ces personnes un revenu qui leur permette de subvenir à leurs besoins et à ceux des membres de leur famille tout en préservant leur dignité pour qu'elles ne perdent pas confiance et qu'elles aient espoir en l'avenir¹⁶¹.

Le sénateur Segal souligne de plus que le revenu annuel garanti est simplement le corollaire des obligations fiscales de tout citoyen, comme il le mentionne dans le préambule d'une question qu'il a posée à l'un des témoins :

Sa Majesté prélève plus d'impôts parce que c'est la façon dont fonctionne notre système fiscal. Plus nous faisons d'argent, plus nous payons. Quand, pour une raison quelconque, nous n'avons plus d'argent — perte d'emploi, handicap ou maladie — avant que Sa Majesté nous vienne en aide, que ce soit par le bien-être social, le programme Ontario au travail, ou autre, elle pose bien des questions détaillées, par l'entremise de ses fonctionnaires. Pourquoi n'avons-nous pas d'argent?

Parce que nous ne pouvons pas travailler? Sommes-nous handicapés? L'usine locale a-t-elle fermé ses portes? La ferme n'est-elle pas rentable? Je suis toujours frappé de voir que la question, que l'on aborde autour de la table familiale du Canada, qui devrait être assez grande pour que chacun y ait une place, porte toujours sur l'argent. Pour diverses raisons, souvent sans que ce soit de leur faute, les gens finissent par ne pas avoir assez d'argent pour se soigner, se nourrir ou se chauffer convenablement.

¹⁶¹ Hugh Segal, « Welfare study shows need for guaranteed income » dans l'édition du 2 septembre 2006 du *Toronto Star*, p. F5 [traduction].

Ainsi, Sherrie Tingley de l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) nous l'a rappelé : « Personne n'avait honte de recevoir son chèque d'allocation familiale. Et personne n'avait à faire la queue ou à se défaire de ses biens, etc. »¹⁶² (*Témoignages*, 28 septembre 2006) Avec un revenu annuel garanti, personne n'aurait honte de recevoir l'argent dont il a besoin pour s'asseoir à la table familiale.

Le comité, de même que plus de vingt personnes qui sont venues témoigner, croit qu'il est temps pour le gouvernement fédéral d'envisager sérieusement d'instaurer un revenu annuel garanti, ce qui signifie en réalité qu'il faudra rationaliser les divers programmes actuellement offerts aux familles canadiennes pour contrer les cycles de l'économie, de sorte qu'ils soient plus équitables. Le comité ne possède pas l'expertise nécessaire pour élaborer une proposition détaillée; mais, heureusement, certains travaux du sénateur Segal indiquent la direction à prendre¹⁶³. Celui-ci a suggéré, par exemple, que le gouvernement fédéral commence des discussions à l'échelle nationale portant sur plusieurs principes de base, c'est-à-dire que le revenu annuel garanti devrait :

- offrir un revenu de base *adéquat*, sur la base uniquement des moyens financiers, tels que déterminés par la déclaration de revenus;
- être élaboré par un groupe de travail comprenant des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux, en tenant compte des commentaires des entreprises, des syndicats et du secteur bénévole. Le gouvernement fédéral devrait prévoir un incitatif financier afin d'amener un certain nombre de personnes à participer à ce groupe de travail;
- être financé en partie par l'élimination graduelle des programmes sociaux existants, qui sont souvent punitifs;
- être mis en œuvre sur une période d'au plus cinq ans et être versé par l'intermédiaire du système d'imposition, de façon similaire au remboursement de la taxe sur les produits et services (TPS);
- être modifié à chaque année pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie;

¹⁶² M^{me} Tingley fait référence aux allocations familiales, le premier programme universel d'aide sociale du Canada. Les allocations familiales ont pris fin en 1993 et ont été remplacées par une prestation fiscale pour enfants fondée sur le revenu, qui octroyait des prestations mensuelles en fonction du nombre d'enfants et des revenus de la famille. Cette prestation est plus tard devenue la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Pour une analyse, voir : L'économie canadienne à votre portée, « 1994 – Programme d'allocations familiales : Une aide aux enfants canadiens », <http://canadianeconomy.gc.ca/francais/economy/1944family.html>.

¹⁶³ Segal (1997), p. 28–38.

- faire partie intégrante d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté qui devra être négociée avec les provinces et les territoires.

Bien que le comité n'approuve pas l'idée d'un revenu annuel garanti qui s'appliquerait *uniquement* aux habitants des régions rurales¹⁶⁴, il estime que toute proposition dans le cadre d'un tel programme devra prendre en compte les différences liées au coût de la vie dans les différentes régions du Canada, tant urbaines que rurales. Alors que le coût du logement dans les régions rurales canadiennes est généralement moins élevé que dans les régions urbaines, le coût de la nourriture, de l'essence et du transport est plus élevé, ce qui est particulièrement vrai dans les régions éloignées. Le comité remarque également qu'un revenu annuel garanti octroyé par l'entremise du système d'imposition ou au moyen d'un chèque présente au moins un avantage pour les régions rurales : il permettrait d'éviter les visites coûteuses aux bureaux d'aide sociale souvent situés à l'intérieur de bureaux régionaux éloignés. Dans cette optique, le comité presse le gouvernement fédéral de produire un livre vert et d'entamer des discussions à l'échelle nationale sur cette question très importante.

RECOMMANDATION 7-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral commande la production d'un livre vert¹⁶⁵ afin d'étudier les coûts et les avantages de l'introduction d'un revenu annuel garanti. Le livre vert devrait servir de point de départ à des discussions à l'échelle nationale, mettant à contribution les provinces et les territoires, sur la réforme du système national de soutien du revenu, afin de le rendre plus généreux, moins punitif et moins marginalisant, et pour qu'il soit appliqué plus uniformément dans les provinces et les territoires.

Bien entendu, le comité est tout à fait conscient qu'une telle discussion est peu susceptible de produire des résultats du jour au lendemain. Entre-temps, le comité estime

¹⁶⁴ Un programme de revenu annuel garanti qui s'adresserait *uniquement* aux habitants des régions rurales présente quatre difficultés majeures. Premièrement, le gouvernement fédéral devrait définir ce qu'il entend par « régions rurales ». Comme l'analyse du Comité le suggère dans un rapport provisoire, cette question n'est pas simple et pourrait même s'avérer litigieuse. Deuxièmement, le gouvernement fédéral devrait soigneusement découper les régions rurales du Canada qui ne seraient plus admissibles aux divers programmes existants de soutien du revenu dans le but de financer le revenu garanti uniquement pour les régions rurales. Ce serait, là aussi, un processus très difficile, sujet à contentieux. Troisièmement, un revenu garanti exclusivement pour les régions rurales pourrait encourager les gens à s'installer dans les régions rurales canadiennes uniquement pour toucher le revenu garanti plutôt que pour contribuer au développement économique des régions rurales du Canada, ce dont ces régions ont grandement besoin. Enfin, il serait difficile de justifier un revenu garanti *rural* du point de vue de l'équité et de la justice.

¹⁶⁵ Un gouvernement publie un livre vert quand il souhaite entamer une discussion sur un enjeu stratégique important. Par ailleurs, il produit un livre blanc quand il veut faire part de son intention de procéder à la mise en œuvre d'une nouvelle politique et des changements législatifs connexes.

que le gouvernement fédéral peut exercer son leadership et augmenter les montants octroyés dans le cadre de deux programmes déjà en place, dont la Prestation fiscale pour le revenu gagné (PFRG) et la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) qui ont des effets immédiats et positifs sur la réduction de la pauvreté. Lorsque le gouvernement sera prêt à mettre en place un revenu annuel garanti, il pourra tirer le financement nécessaire de ces programmes¹⁶⁶. Ces deux propositions seront analysées plus en détail ci-dessous.

(b) Pour que le travail soit payant et pour aider les familles

Dans l'introduction de son rapport de l'année 2006, le « Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults (MISWAA) » pose la question suivante :

Une personne peut-elle, au Canada, travailler à plein temps pendant une année entière et être pauvre? Nous pensons que la plupart des Canadiens répondraient « non » à cette question. [...] Encore aujourd'hui, près du tiers des Canadiens sont des gagne-petit et n'ont pas un revenu suffisant en regard du coût de la vie. Ils n'arrivent pas à joindre les deux bouts, non pas parce qu'ils ne travaillent pas très fort, mais parce que leur revenu ne leur permet pas d'assumer ce qu'il en coûte pour vivre et travailler au Canada [...]¹⁶⁷.

Jusqu'à un certain point, cette incapacité à gagner suffisamment d'argent pour « joindre les deux bouts » est attribuable à ce que les analystes politiques ont surnommé le « piège de l'aide sociale », une contre-incitation au travail inhérente à plusieurs programmes canadiens du soutien du revenu. Les bénéficiaires d'aide sociale qui envisagent un retour au travail doivent évaluer les *coûts* associés au retour au travail, y compris le fait que plusieurs d'entre eux perdront une part élevée de leurs gains en raison de l'impôt et verront leurs prestations de soutien du revenu réduites. Pour les chefs de famille monoparentale en particulier, la récupération des revenus décourage de travailler, ce qui est aggravé par la perte d'importantes prestations en nature telles que le logement subventionné, les médicaments sur ordonnance, les soins de la vue et les soins dentaires.

¹⁶⁶ Par ailleurs, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pourraient aussi intégrer ces programmes dans leur proposition de revenu annuel garanti. Le rapport de la Commission MacDonald, par exemple, suggère de payer un revenu annuel garanti relativement modeste tout en appliquant un faible taux de récupération fiscale dans le but de maximiser les incitations au travail.

¹⁶⁷ « Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults » (2006), p. 11 [traduction].

Pour résoudre ces problèmes (ainsi que d'autres problèmes), le Groupe de travail spécial a formulé 11 recommandations détaillées, y compris le crédit d'impôt de base remboursable, dont il a été question au point précédent (b). Certaines de ces recommandations – comme celle qui suggère d'offrir aux travailleurs à faible revenu des soins de santé et des soins dentaires de base – sont carrément sous le contrôle du gouvernement provincial et territorial et devraient faire l'objet des discussions que le gouvernement fédéral devrait entamer avec les provinces et les territoires concernant la réduction de la pauvreté. D'autres recommandations relèvent de la compétence du gouvernement fédéral, y compris la recommandation sur le supplément au revenu gagné octroyé au moyen d'un crédit d'impôt remboursable jusqu'à concurrence de 2 400 \$ par année, supplément qui tombe à zéro quand le revenu du ménage atteint 21 500 \$. Selon cette proposition, une personne serait admissible à un crédit d'impôt si elle a travaillé au moins 50 heures par mois ou si le revenu annuel du ménage est d'au moins 4 800 \$ par année. Le Groupe de travail spécial évalue les coûts de cette proposition à environ 3,2 milliards de dollars par année, coûts qui seraient assumés par le gouvernement fédéral.

Depuis la publication du rapport de ce groupe de travail spécial, le gouvernement fédéral a mis en place ce qu'il appelle la Prestation fiscale pour le revenu gagné (PFRG) qui est en principe similaire au crédit d'impôt que proposait le Groupe de travail spécial, mais moins généreuse. La PFRG du gouvernement fédéral offre un crédit d'impôt remboursable de 20 % pour chaque dollar de revenu gagné supérieur à 3 000 \$, jusqu'à un crédit maximal de 500 \$ pour les célibataires, sans personnes à charge, et un crédit maximal de 1 000 \$ pour les familles. Ce crédit cesse de s'appliquer lorsque les revenus atteignent 12 833 \$ pour les célibataires et 21 167 \$ pour les ménages¹⁶⁸.

Bien que le comité soit un ardent défenseur de la mise en place d'un revenu annuel garanti, il croit également fermement en la valeur du travail, non seulement pour les avantages évidents qu'il y a à avoir un revenu, mais également parce que le travail présente un certain nombre d'avantages moins apparents pour les citoyens et leurs familles. Par exemple, en examinant les tendances récentes en matière de pauvreté, John Richards, du C.D. Howe Institute, cite des chercheurs qui ont prouvé que « le sentiment

¹⁶⁸ L'analyse effectuée ici se fonde sur les renseignements du budget de l'année 2007, Annexe 5, p. 374–379, <http://www.budget.gc.ca/2007/bp/bpa5af.html>.

d'identification à un parent qui travaille augmente les probabilités que les enfants finissent leurs études secondaires et évitent une grossesse pendant leur adolescence, deux indicateurs importants quand il s'agit de mesurer si les enfants échappent à la pauvreté dans laquelle vivaient leurs parents¹⁶⁹ ». Richards affirme également que l'emploi peut aider à contrer les tendances à l'obésité parmi les personnes pauvres et il mentionne qu'un organisme de recherche reconnu a prouvé que le chômage prolongé peut avoir des répercussions psychologiques graves (dépression et suicide), particulièrement chez les hommes.

Les témoignages des chercheurs universitaires sur les avantages de l'emploi (et les risques inhérents aux périodes de chômage prolongé) correspondent à ceux que le comité a déjà entendus. Bill Reimer, professeur à l'Université Concordia, a affirmé au comité que les recherches qu'il a effectuées lui ont permis de conclure que le taux de suicide est particulièrement élevé chez les hommes des régions rurales du Canada, souvent en raison de leur incapacité à trouver un emploi traditionnel :

En Abitibi-Témiscamingue, où le taux de suicide est si élevé, ce n'est pas que le travail soit dur, il n'y en a pas; ou bien, s'il y en a, ce sont des emplois dans l'industrie des services, pas le genre de travail que les hommes jeunes sont en mesure de faire. Les jeunes hommes dans cette région ne songent même pas à des postes dans le secteur des services, car ils ont la tête remplie des histoires d'hommes qui travaillent dans le bois.

– *Témoignages*, 9 novembre 2006

Dans son témoignage, Louise Lawrie décrit les effets d'une usine subventionnée par le gouvernement sur les conditions de vie de la localité :

[C]ela a changé bien des choses dans notre communauté. Après seulement deux ou trois ans, nos familles étaient devenues fonctionnelles, et chez les enfants, à l'école, on pouvait noter une certaine fierté. Ils possédaient des bicyclettes, par exemple, comme les autres enfants, parce que leurs parents avaient un emploi stable. Les larcins isolés et autres actes de ce type avaient diminué. Pendant que l'usine de préfabriqués était exploitée, on avait observé des changements extraordinaires.

– *Témoignages*, 6 mars 2007

¹⁶⁹ Richards (2007), p. 8 [traduction].

Le comité estime que la PFRG représente une étape importante en vue d'aider les personnes à faible revenu à entrer sur le marché du travail et à y rester. Par ailleurs, comme Ken Battle du Caledon Institute l'a fait remarquer lors de sa présentation devant le comité, la PFRG, « sera au moins un pas en avant pour aider les petits salariés qui ne sont pas admissibles aux divers avantages offerts dans les “bons emplois” traditionnels » (*Témoignages*, 6 mars 2008). La PFRG pourrait toutefois être plus généreuse. Le comité est en faveur de la proposition du Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults, qui, il faut le noter, est le résultat d'un consensus entre les membres d'un groupe de travail formé de représentants de l'entreprise, des syndicats et du secteur bénévole et de représentants de centres d'études et de recherches tels que le C.D. Howe Institute.

RECOMMANDATION 7-3 : Le comité recommande que, quand les ressources budgétaires le permettront, le gouvernement fédéral révisé les modalités de la Prestation fiscale pour le revenu gagné en fonction de la proposition de supplément au revenu gagné décrite dans le rapport de mai 2006 du Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults.

(c) Une Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) améliorée

Le 24 novembre 1989, le Parlement adoptait à l'unanimité, tous partis politiques confondus, la résolution suivante : « Ce parlement cherchera à atteindre son objectif : éliminer la pauvreté chez les enfants canadiens avant l'année 2000 ». L'année 2000 est maintenant passée et de nombreuses années de croissance économique se sont écoulées, mais il existe toujours de la pauvreté chez les enfants. En 2005, environ 11,7 % des enfants au Canada vivaient dans des familles à faible revenu, le même pourcentage qu'en 1989, au moment de la résolution¹⁷⁰. Le gouvernement fédéral dispose de trois programmes de prestations pour enfants, mais seulement deux d'entre eux – la Prestation fiscale canadienne pour enfants et la Prestation universelle pour la garde d'enfants – ont une incidence directe sur la pauvreté chez les enfants.

- **La Prestation fiscale canadienne pour enfants :** La PFCE est octroyée à la majorité des familles qui ont des enfants de moins de 18 ans. Le montant maximal est de 3 271 \$ par année (de juillet 2007 à juin 2008) pour le premier enfant, de 3 041 \$ pour le deuxième enfant, de 3 046 \$ pour le troisième et pour chaque

¹⁷⁰ Statistique Canada, « Tendance du revenu au Canada : 1980 à 2005 », n° au catalogue : 13F0022XIE2005000, tableau 802.

enfant de plus. Le montant maximal prévu est versé aux familles dont le revenu net est inférieur à 20 833 \$ et le montant de la prestation diminue graduellement au fur et à mesure que les revenus augmentent.

- **La Prestation universelle pour la garde d'enfants :** La PUGE est une prestation mensuelle payée à toutes les familles qui ont un enfant de moins de 5 ans. La prestation représente un montant de 1 200 \$ par année par enfant, mais elle est imposable au niveau fédéral et au niveau provincial ou territorial, de sorte que seulement les familles à faible revenu peuvent obtenir le montant total, soit 1 200 \$.
- **Le crédit d'impôt pour enfants, non remboursable :** Le crédit d'impôt pour enfants représente un avantage uniquement pour les familles qui doivent payer de l'impôt sur le revenu¹⁷¹. Cela représente un montant de 300 \$ d'économies sur l'impôt fédéral sur le revenu pour chaque enfant admissible de moins de 18 ans.

Plusieurs témoins ont recommandé une augmentation de la PFCE pour régler les problèmes de pauvreté et d'équité. Dans la liste des priorités en matière de politiques gouvernementales de Michael Goldberg, le président de First Call : B.C. Child and Youth Coalition, par exemple, l'augmentation des montants de la PFCE occupe le premier rang :

Le tout premier changement serait de m'assurer que la prestation canadienne pour enfants est augmentée – et nous pourrions nous permettre de faire cela dès demain – à environ 5 000 \$ par enfant. Nous devons faire en sorte qu'aucune province ne soit autorisée à faire des déductions sur le revenu des gens qui reçoivent de l'aide au revenu qui ne sont pas des déductions à la source. Nous devons dire qu'aucun enfant dans ce pays ne sera jamais plus élevé dans la pauvreté. Nous aurions pu le faire il y a 10 ans. En 2000, quand le soi-disant budget des enfants a été dévoilé, c'est devenu un budget de réduction de l'impôt, nous avons laissé passer une chance, mais elle est encore là. Nous avons cette possibilité. Ce n'est pas une question de ne pas pouvoir nous le permettre. C'est la première chose à faire.

– *Témoignages*, 7 novembre 2006

Dans une présentation devant le comité, Ken Battle, président du Caledon Institute, a repris cette recommandation et proposé que l'augmentation du montant maximum payé pour la PFCE soit financée en partie par l'abolition de la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) et du crédit d'impôt non remboursable pour enfants; ainsi, l'augmentation de la PFCE au montant maximal de 5 000 \$ serait une mesure dont le coût

¹⁷¹ Dans un document de travail, le Caledon Institute a affirmé récemment que le crédit exclut « uniquement ceux qui ont de faibles revenus (p. ex. en Ontario, pour une famille monoparentale ayant un enfant à charge, ceux dont les revenus familiaux nets sont inférieurs à 19 000 \$) » [traduction]. Voir Ken Battle, « A \$5,000 Canada Child Tax Benefit: Questions and Answers » dans *Caledon Institute of Social Policy*, janvier 2008. Cet article est disponible à l'adresse suivante : www.caledoninst.org (en anglais).

net s'élèverait à 4 milliards de dollars. M. Battle a mentionné que si ce montant était jugé trop élevé compte tenu de la réalité financière, l'augmentation de la PFCE au montant maximal de 5 000 \$ pourrait être progressive, et les premières augmentations de la PFCE seraient entièrement financées par l'abolition de la PUGE et du crédit d'impôt non remboursable pour enfants.

RECOMMANDATION 7-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral porte progressivement à 5 000 \$ le montant maximal de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, à mesure que ses ressources budgétaires le lui permettront. Au départ, les augmentations de la PFCE pourraient être financées par l'abolition de la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) et du crédit d'impôt non remboursable pour enfants.

(d) Faciliter la production des déclarations de revenus

De plus en plus, les prestations d'aide sociale au Canada sont octroyées par l'intermédiaire du système d'imposition ou en tenant compte des revenus (tout comme ce serait le cas pour le revenu annuel garanti proposé dans le présent rapport). Le comité a cependant appris que, pour diverses raisons, plusieurs personnes à faible revenu ne profitent pas des différents crédits d'impôt ni des programmes sociaux auxquels elles sont admissibles. Soit qu'elles ne connaissent pas l'existence de ces crédits ou croient (à tort) qu'elles n'y ont pas droit, soit qu'elles ne les demandent pas en raison d'analphabétisme fonctionnel. Certaines personnes peuvent également omettre de faire leur déclaration de revenus. Comme Sherrie Tingley de l'ONAP l'a fait remarquer :

L'accès au régime fiscal est une de nos préoccupations. Cela peut sembler un peu bizarre mais de nombreux avantages sont accordés par l'intermédiaire du régime fiscal, alors il est essentiel que les gens puissent produire une déclaration de revenus pour pouvoir bénéficier de ces avantages. Nous sommes très préoccupés par le fait que certaines personnes ne se prévalent pas des avantages fiscaux auxquels elles ont droit. Les gens sont exclus parce qu'ils se disent généralement : « Je n'ai pas de revenus, alors je ne produirai pas de déclaration », ou alors ils habitent avec un conjoint qui produit une déclaration et ne réalisent pas que la déclaration de revenus fait partie du processus qui permet d'avoir accès à certains avantages. De plus en plus d'avantages sont accordés aux Canadiens par l'intermédiaire du régime fiscal mais les gens doivent en faire la demande. Le processus est complexe et il est inquiétant que les parlementaires aient travaillé si fort pour mettre en œuvre ces programmes et pourtant nous n'avons pas atteint nos objectifs.

– *Témoignages*, 28 septembre 2006

Les points soulevés par M^{me} Tingley ont été mis en évidence récemment, lorsqu'une demande d'accès à l'information a permis de conclure qu'en 2007, environ 130 000 personnes âgées admissibles n'ont pas reçu les prestations du Supplément de revenu garanti auxquelles elles avaient droit¹⁷². De plus, dans une étude récente du Comité sénatorial permanent des finances nationales, on mentionne que le Bureau de l'actuaire en chef aurait identifié environ 26 430 cotisants admissibles de 70 ans et plus qui, en date du 1^{er} juillet 2005, n'avaient pas encore effectué de demande de prestations de retraite¹⁷³.

Des problèmes similaires ont également pu être constatés au niveau provincial. Stasha Donahue, coprésidente de la South West Alberta Coalition on Poverty, nous a appris que beaucoup d'Albertains à faible revenu omettaient de se prévaloir du crédit d'impôt provincial pour soins dentaires en raison de problèmes d'analphabétisme.

Dans notre région, on a réduit les services dentaires. On considérait qu'ils étaient futiles. Malheureusement, au cours de la dernière décennie, on a accordé beaucoup moins d'importance à la santé publique. D'après nos recherches, nous observons une augmentation des dents cariées chez les jeunes enfants. En tant que mère bénévole dans les écoles, je peux en témoigner. Pourtant, le gouvernement albertain versait une prestation pour la santé des enfants. Pourquoi, alors, les gens n'en profitaient-ils pas? C'est simple : parce que les analphabètes ne sont pas capables de remplir tous les formulaires requis. Du coup, ils privent leurs enfants de soins. Voilà un exemple concret de la situation.

– *Témoignages*, 6 mars 2007

Le comité souligne que le Programme communautaire des bénévoles en matière d'impôt mis sur pied par l'Agence du revenu du Canada (ARC) forme des bénévoles qui aident les personnes à faible revenu à remplir leur formulaire de déclaration de revenus, étant donné que ces personnes ont une situation fiscale relativement simple. Le comité est

¹⁷² La demande d'accès à l'information provenait de Richard Shillington, un analyste d'Infometrica, une société de recherche économique.

¹⁷³ En mars 2008, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a diffusé un rapport qui recommandait que le gouvernement fédéral consulte les provinces afin de prolonger la période d'admissibilité à des paiements rétroactifs du Régime de pensions du Canada (RPC). Actuellement, les personnes âgées qui effectuent tardivement une demande de pension de retraite peuvent obtenir jusqu'à 11 mois de paiements rétroactifs. Par ailleurs, dans le cadre du Régime de rentes du Québec, les demandeurs admissibles âgés de 65 ans et plus peuvent demander rétroactivement des prestations pendant une période allant jusqu'à 60 mois. Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a également recommandé « que le gouvernement fédéral examine de nouveaux moyens de joindre les Canadiens qui ne touchent pas encore leurs prestations du Régime de pensions du Canada et qu'il les encourage à se prévaloir de leurs droits ». Il est possible de consulter le rapport à l'adresse suivante :

http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenRep.asp?Language=E&Parl=39&Ses=2&comm_id=13.

cependant préoccupé par le fait qu'il peut être difficile de trouver ces services, ou d'y accéder, particulièrement dans les régions rurales. Nous sommes également préoccupés du fait que de nombreux Canadiens à faible revenu ne savent tout simplement pas que ce programme existe, surtout s'ils n'ont pas facilement accès aux services sociaux que les résidents des régions urbaines tiennent pour acquis.

RECOMMANDATION 7-5 : Le comité recommande que l'Agence du revenu du Canada et Services Canada informe leurs clients des divers programmes et avantages fiscaux auxquels ils pourraient avoir droit, qu'ils en fassent la demande ou non. L'Agence du revenu du Canada devrait également simplifier la formule d'impôt, qui pourrait tenir en une seule page, pour les personnes à faible revenu, dont la situation fiscale est relativement simple. Enfin, l'Agence du revenu du Canada devrait également, si possible, calculer automatiquement l'admissibilité des contribuables à des avantages fiscaux actuels et futurs en fonction des renseignements sur le revenu et des renseignements personnels dont elle dispose.

(e) Banques alimentaires – Mesures fiscales pour encourager les gens à faire des dons

Lorsque nous avons mis notre banque alimentaire sur pied en 1992, nous pensions que ce ne serait que pour une courte période, mais les besoins ne cessent de grandir. Actuellement, la société de la banque alimentaire d'Annapolis et des environs accueille à peu près 43 familles. De ce nombre, 70 % sont des familles monoparentales et, comme je l'ai déjà mentionné, les enfants vivant dans ces familles ont moins de 12 ans.

– Bill Goucher, président, Annapolis and Area Food Bank Society,
Témoignages, 22 février 2007

La première banque alimentaire canadienne a ouvert ses portes dans le centre ville d'Edmonton en 1981¹⁷⁴. À ce moment-là, la banque alimentaire était surtout considérée comme une solution à court terme à un problème temporaire. En réalité, la plupart des banques alimentaires fondent leurs opérations sur cette hypothèse, se promettant de mettre fin à leurs activités à la première occasion. Près de 30 ans plus tard, peu de banques alimentaires, sinon aucune, n'ont été en mesure de tenir leur promesse. Le Canada dispose maintenant d'environ 649 banques alimentaires, et près de la moitié d'entre elles se trouvent dans les régions rurales du Canada¹⁷⁵. Rien que depuis l'année

¹⁷⁴ Ontario Association of Food Banks, « History », à l'adresse :

http://www.oafb.ca/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=27.

¹⁷⁵ Témoignage de Charles Seiden, directeur exécutif de l'Association canadienne des banques alimentaires.

2000, malgré la prospérité si souvent vantée au Canada, quelque 60 nouvelles banques alimentaires ont vu le jour dans les régions rurales du Canada. Louise Guertin, conseillère en matière juridique à la Clinique juridique Grand-Nord a affirmé « que c'est au Canada rural et non pas dans les villes qu'on a noté une augmentation d'environ 90 % du nombre de banques alimentaires au pays. » (*Témoignages*, juin 2007)

Étant donné cette augmentation significative du nombre de banques alimentaires, certains pourraient craindre que de plus en plus de gens profitent indûment de la bienveillance des bénévoles et de leur travail ou que ces banques alimentaires engendrent une dépendance malsaine. Le comité n'a cependant pas vraiment reçu de témoignages en ce sens. Wayne Hellquist, président-directeur général de la Regina and District Food Bank, nous a appris que, dans les zones agricoles du Canada, il constate exactement la situation contraire c'est-à-dire une grande réticence, surtout de la part des agriculteurs, à accepter les services d'une banque alimentaire :

D'après mon expérience auprès des familles d'agriculteurs forcées de faire appel à des banques alimentaires, il s'agit d'un coup terrible pour ces gens et d'une atteinte à leur amour-propre. En règle générale, ils n'ont pas très envie de s'éterniser, et de piquer une jasette, ils sont plutôt pressés de sortir de la banque alimentaire. Être forcés de faire appel à une banque alimentaire, c'est vraiment le comble pour les agriculteurs, parce qu'ils considèrent comme un échec le fait d'être incapables de produire suffisamment de nourriture pour leur famille et d'en tirer un revenu suffisant pour les faire vivre. Nous n'avons pas eu beaucoup de discussions avec les familles d'agriculteurs. C'est difficile pour eux d'avoir à se tourner vers une banque alimentaire. Durant des années, ces gens ont tiré une grande fierté d'être les producteurs de nourriture, non seulement pour le Canada, mais aussi pour le reste du monde. Ils continuent de produire des aliments pour le monde entier, mais ils ne parviennent pas à produire suffisamment de ressources économiques pour alimenter leur propre table. C'est une grave situation pour bien des agriculteurs, et une sérieuse atteinte à l'estime qu'ils ont d'eux-mêmes.

– *Témoignages*, 6 février 2007

Ed McMaster, qui habite depuis de nombreuses années à Pictou, en Nouvelle Écosse et qui s'occupe à lui seul d'une banque alimentaire en région rurale, dans un autre lieu que sa résidence, exprime la même opinion, qui s'applique à un contexte qui n'est pas nécessairement agricole. Il a affirmé devant le comité qu'il est toujours parfaitement conscient qu'il doit faire preuve de discrétion parce qu'il sait que l'utilisateur d'une banque alimentaire peut en souffrir moralement :

Il arrive que je prépare des boîtes. Lorsque j'avais l'aide du service des incendies, je pouvais remplir des boîtes et les livrer, parfois à un ami qui se chargeait de transmettre le tout à la personne dans le besoin, que lui seul connaissait. Je ne savais pas qui allait recevoir la boîte. Seul cet ami était au courant. En d'autres occasions, je peux laisser les denrées sous une certaine boîte aux lettres. Je dis alors aux gens qu'il y aura quelque chose pour eux sous cette boîte aux lettres, ou encore dans tel magasin, et c'est à cet endroit qu'ils vont le récupérer. Il leur suffit de se présenter au magasin en demandant si Ed McMaster a laissé quelque chose pour eux. Sans savoir ce qu'il y a dans la boîte, ces gens vont se déplacer pour aller la chercher. Il s'agit de nourriture, bien évidemment, bien qu'il arrive que ce soit de l'argent.

– *Témoignages*, 23 février 2007

Bien que le Canada ait connu une croissance économique considérable au cours des 15 dernières années, la clientèle des banques alimentaires comme celle de M. McMaster augmente continuellement. Selon l'Association canadienne des banques alimentaires, le recours aux banques alimentaires à l'échelle nationale a augmenté de 13 % entre 1997 et 2006¹⁷⁶. D'ordinaire, ceux qui sont les plus susceptibles d'avoir recours aux services d'une banque alimentaire sont les familles qui ont des enfants, notamment les familles monoparentales : en 2006, 53 % de tous les ménages qui ont effectué une visite dans une banque alimentaire étaient des familles avec enfants¹⁷⁷. La majorité de ces familles étaient cependant des familles monoparentales. Plus de 50 p. 100 des personnes qui ont eu recours aux services d'une banque alimentaire en 2006 ont reçu un type d'aide sociale, alors que 13,4 % étaient des travailleurs qui ne gagnaient pas suffisamment d'argent par mois pour se nourrir. Les données empiriques fournies par M. McMaster appuient ces statistiques. Il a affirmé que :

Certains aînés ont besoin d'aide, mais dans la plupart des cas, il s'agit de femmes ayant des enfants. Lorsqu'une femme est célibataire et seule à la maison, la situation n'est pas vraiment problématique. Elle peut survivre avec ce qu'elle reçoit du gouvernement. Cependant, dès qu'un enfant entre en scène, ou encore lorsqu'il y a un enfant plus âgé, l'argent qu'elles reçoivent ne suffit pas à nourrir

¹⁷⁶ Association canadienne des banques alimentaires (2006), « *Bilan-Faim* ». Les données de « *Bilan Faim* » sont extraites de sondages effectués auprès des banques alimentaires, au mois de mars de chaque année. Ce document publié chaque année décrit un certain nombre d'importants indicateurs, y compris (i) le nombre de personnes qui reçoivent des sacs d'épicerie des banques alimentaires et des organismes qui leur sont associés; (ii) les heures de travail et de bénévolat consacrées aux tâches à accomplir dans une banque alimentaire; (iii) la fréquence permise pour le recours aux services d'une banque alimentaire; (iv) le nombre de jours où de la nourriture est fournie; (v) le nombre de mets préparés servis; et (vi) les stratégies d'adaptation en cas de manque de nourriture.

¹⁷⁷ *Ibid.*

tout le monde. Le document que j'ai fait circuler est très éloquent à ce chapitre. L'aide n'est pas suffisante. Le loyer en gruge la presque totalité. Et lorsqu'arrivent Noël, les anniversaires et toutes ces célébrations, ces gens aimeraient pouvoir eux aussi participer à la fête, ce qui est tout à fait naturel. Nous vivons dans un pays si plein de richesses de toutes sortes que je n'arrive pas à comprendre comment certains peuvent être aussi démunis. L'argent peut être dépensé autrement. Il y a la dépendance au jeu, il y a la cigarette, mais je constate dans la plupart des cas, et je ne sais pas si ma collègue ici présente pourra le confirmer, que la situation n'est aucunement due à un problème de jeu pathologique, de toxicomanie ou de comportements de ce genre. Les gens essaient simplement de survivre, mais ne disposent pas d'un revenu suffisant. Presque tout leur argent sert à payer le loyer. Le téléphone est une autre dépense importante. Et tous ces coûts ne cessent d'augmenter.

– *Témoignages*, 23 février 2007

La plupart des banques alimentaires sont des organismes communautaires qui dépendent des dons des personnes et des entreprises de leur localité. Selon Charles Seiden, directeur exécutif de l'Association canadienne des banques alimentaires, son organisme « [n'a] jamais demandé d'aide. Les banques alimentaires souhaitent conserver leur indépendance, et à l'origine, elles se voyaient comme temporaires, parce qu'elles avaient l'ambition de vaincre la faim. » (*Témoignages*, 6 février 2007)

Cela dit, le comité a appris que le gouvernement fédéral pourrait effectuer quelques changements ne nécessitant pas d'investissement important à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, changements qui stimuleraient les dons d'aliments en grande quantité aux banques alimentaires. M. Seiden a affirmé devant le comité que le Canada, contrairement aux États-Unis, n'offre pas d'incitatifs fiscaux aux fermiers ou aux grandes compagnies d'aliments pour les inciter à faire des dons d'aliments en grande quantité. Selon M. Seiden, ces types de dons sont, dans le meilleur des cas, « sans incidence sur les revenus » :

Si nous produisons un reçu aux fins de l'impôt, les entreprises doivent inclure le montant figurant sur le reçu dans leurs revenus. Il s'agit d'une situation de neutralité fiscale, c'est-à-dire que les entreprises doivent inclure le montant du reçu aux fins de l'impôt dans leurs revenus et radier une dépense pour les produits visés. Dans ce pays, il n'existe aucun incitatif fiscal de quelque ordre que ce soit pour les donateurs aux banques alimentaires.

– *Témoignages*, 6 février 2007

M. Seiden a ajouté que, dans le cas des importateurs de nourriture, la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'encourage pas à faire des dons :

[C]ertains grands importateurs de produits alimentaires ont constaté que ça leur coûterait quelque chose de faire des dons de nourriture au système de banques alimentaires. Ces entreprises importent les produits alimentaires au Canada, pour s'apercevoir qu'il n'y a pas de marché pour ces produits ou encore que les étiquettes ont été mal placées, et ainsi de suite. Elles ont acquitté certaines taxes lorsque ces produits sont entrés au pays. Si elles peuvent certifier que ces produits ont été détruits, elles obtiennent un remboursement de ces taxes. Si elles décidaient de nous donner les produits en question, elles n'obtiendraient toutefois aucun remboursement. Par conséquent, il leur en coûterait trop cher; aussi les produits vont au dépotoir plutôt qu'à la banque alimentaire. Corriger la situation ne coûterait rien au ministre du Revenu national puisque ces taxes sont remboursées de toute façon étant donné que les produits alimentaires sont détruits. Il s'agit d'un poste budgétaire qui ne coûterait absolument rien.

– *Témoignages*, 6 février 2007

Le comité a observé qu'il existait des incitatifs fiscaux pour les dons d'actions de sociétés, d'œuvres artistiques et de terrains aux organismes de bienfaisance. Il ne s'explique pas pourquoi le système d'imposition traiterait différemment les dons de produits alimentaires en grande quantité.

RECOMMANDATION 7-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral étende l'application du crédit d'impôt pour dons de bienfaisance aux dons de produits alimentaires en grande quantité. Le gouvernement fédéral devrait également réviser les lois pertinentes pour rembourser la taxe d'accise acquittée sur des produits alimentaires importés qui sont ensuite donnés aux banques alimentaires.

(f) Élaborer de meilleures mesures pour contrer la pauvreté rurale

Enfin, le comité estime que le Canada a besoin de données plus pertinentes sur la portée de la pauvreté *rurale*. La pauvreté est évaluée par le seuil de faible revenu (SFR), ce qui correspond, et de loin, à la mesure la plus utilisée. Comme il a été mentionné dans le rapport provisoire, la mesure de SFR sous-estime la portée de la pauvreté rurale parce qu'elle ne prend pas en considération les coûts de transport. De ce point de vue, la mesure axée sur les conditions du marché de Ressources humaines et Développement social Canada est meilleure que le SFR, mais le comité n'ignore pas que les données de la mesure axée sur les conditions du marché ne sont pas immédiatement accessibles; rien

n'indique que cette mesure supplantera le SFR comme mesure (non officielle) la plus utilisée pour évaluer la pauvreté.

RECOMMANDATION 7-7 : Le comité recommande que Statistique Canada tienne compte des coûts de transport dans le calcul des seuils de faible revenu.

Conclusion

Comme l'OCDE l'a reconnu, le faible revenu est problématique car il limite l'accès aux biens et services essentiels, au logement, aux soins de santé, au bien être et à la participation aux réseaux sociaux qui apportent un soutien et assoient l'identité.

– Bill Reimer, professeur, Université Concordia,
Témoignages, 9 novembre 2006

Ce chapitre a abordé la question de la pauvreté en s'attachant plus particulièrement aux écarts entre les revenus et, en ce qui concerne les banques alimentaires, au manque de nourriture. Nous avons une bonne raison de nous pencher là dessus : la résolution des problèmes de revenu contribuerait grandement à régler bien d'autres problèmes. Comme l'a souligné Bill Goucher, président de la Annapolis Area Food Bank Society :

Durant mes 40 années d'enseignement dans cette région, j'ai été à même de voir les enfants qui arrivaient à l'école le ventre vide et sans dîner non plus. Bien des fois, j'ai partagé mon lunch ou je l'ai donné en entier à un enfant affamé. Vous savez que l'enseignement est une tâche difficile, mais la difficulté augmente lorsque l'on essaie d'apprendre quelque chose à des enfants qui ont faim. Ventre affamé n'a pas d'oreilles.

– *Témoignages*, 22 février 2007

Cela dit, plusieurs témoins nous ont rappelé que si nous abordions la question de la pauvreté uniquement sous l'aspect du revenu, le problème ne serait pas résolu de façon globale ni définitive. Notre notion de pauvreté et, à vrai dire, toute stratégie nationale de réduction de la pauvreté, doivent être plus globales.

La pauvreté, ce n'est pas simplement le manque d'argent. Souvent, c'est aussi un manque de connaissances et de stratégies pour interagir avec succès au sein de la société et répondre à ses besoins. Ce manque de connaissances et de stratégies, cela peut vouloir dire qu'on ne sait pas comment chercher un emploi, comment présenter une demande, comment se préparer à une entrevue, et puis comment devenir un bon employé pour conserver son emploi. Cette absence de connaissances s'étend à l'entretien d'une maison ou d'un appartement loués et au

moyen d'être un bon voisin pour éviter d'être évincé. Ainsi, les pauvres deviennent souvent victimes des pires propriétaires. Ce manque de connaissances s'étend aussi bien sûr au fait qu'on ne sait pas comment aider ses enfants à réussir à l'école, ce qui perpétue le cycle de la pauvreté, de sorte que de génération en génération ils grandissent en recourant à l'aide sociale. On peut briser ce cycle.

– Verna Beardy, directrice, New Beginnings (à Steinbach, Manitoba),
Témoignages, 9 mars 2007

Dans les chapitres qui suivent, le comité explorera d'autres aspects de la pauvreté et, comme jusqu'à maintenant, l'accent sera mis plus particulièrement sur la dimension rurale du problème.

CHAPITRE 8 : ÉDUCATION – DÉPENSER PLUS TÔT ET DAVANTAGE

L'alphabétisme ou l'analphabétisme commence avant l'entrée à l'école. Dès l'arrivée à l'école, déjà chez les jeunes et surtout chez les jeunes pauvres, il y a des difficultés langagières, des difficultés de comportements. Déjà très tôt, ces jeunes échouent leur 1^{re} année, 2^e année. C'est avant l'entrée à l'école qu'il faut investir et soutenir les familles qui vivraient des difficultés financières ou autres pour que précisément, en arrivant à l'école, ces jeunes arrivent à égalité d'habilités langagières.

– Robert Pampalon, chercheur et géographe,
Institut national de santé publique,
Témoignages, 18 mai 2007

De nombreuses participantes ont signalé avoir abandonné l'école tôt, même à l'âge de neuf ans pour certaines. Cependant, elles le regrettent toutes car elles voient l'éducation comme un moyen d'échapper à leur mode de vie actuel. L'une des participantes dans la trentaine a souligné la nécessité d'encourager les enfants à participer à la vie dans leur école, soutenant que c'était le moyen le plus positif d'éviter l'adhésion à des gangs.

– Linda Nosbush, présidente du Conseil consultatif ministériel sur l'apprentissage en bas âge et la garde des enfants pour le ministre de l'Apprentissage et membre du Conseil national pour le développement des enfants en bas âge¹⁷⁸,
Témoignages, 8 mars 2007

[I]l faut dépenser de l'argent tôt, et le dépenser dans l'éducation.

– Lana Payne, Union des pêcheurs de Terre-Neuve, Corner Brook (Terre-Neuve),
Témoignages, 19 février 2007

Éducation : voilà un thème qui est revenu au cours de toutes les séances du comité, depuis Corner Brook (Terre-Neuve) à Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) en passant par Prince George (Colombie-Britannique) et à tous les autres endroits où le comité s'est arrêté. L'éducation a été l'un des rares domaines de la politique que tous, où qu'ils se situent dans l'éventail des allégeances politiques, ont reconnu comme un élément clé, au moins en principe, si nous voulons stopper, inverser et enfin éliminer le cycle de la pauvreté.

¹⁷⁸ Le témoignage de M^{me} Nosbush fait allusion à des entrevues menées avec 15 femmes rurales qui ont migré vers Prince Albert (Saskatchewan) et ont adhéré à un gang de jeunes.

Les besoins en investissement dans l'éducation sont particulièrement prononcés dans le Canada rural, où, comme nous l'avons vu dans notre rapport intérimaire, les habitants ont souvent fait des études moins poussées et sont moins alphabétisés que les citadins. En 2001, par exemple, la proportion des personnes de 20 à 34 ans dont le niveau d'instruction était inférieur au secondaire était de 23 % dans les zones rurales, contre 14 % dans les villes¹⁷⁹. Une vaste étude sur l'alphabétisation publiée en 2001 a permis de constater, de façon analogue, que « les résidents de zones urbaines obtiennent de meilleurs résultats que ceux des régions rurales » sur le plan de l'alphabétisation¹⁸⁰.

Les observations empiriques donnent à penser que la faiblesse des revenus des ruraux et l'éloignement des établissements d'enseignement postsecondaire expliquent dans une large mesure les retards du Canada rural sur le plan des études, mais les témoins ont avancé plusieurs autres explications. Certains ont soutenu par exemple que les résultats médiocres du Canada rural sur ce plan tenaient peut-être à l'attitude des ruraux et à l'histoire des zones rurales, car, il n'y a pas si longtemps, il y avait une abondance relative d'emplois qui exigeaient peu d'études. Sue Rickards, membre du conseil de Neighbours Alliance of North York, au Nouveau-Brunswick, a dit que « [à] une certaine époque, les jeunes pouvaient quitter l'école et travailler dans la forêt, ce qui n'est plus possible maintenant. Il faut être plus qualifié pour décrocher un emploi aujourd'hui. Les jeunes doivent avoir un diplôme de 12^e année pour empiler des tartes congelées à l'usine McCain. » (*Témoignages*, 13 février 2007) David Freshwater, professeur et directeur des études supérieures en économie agricole, Université du Kentucky, nous a fait remarquer :

Dans le secteur des ressources naturelles, il s'est produit un remplacement systématique de la main-d'œuvre par le capital, de sorte qu'il y a moins de travailleurs qui produisent autant. Encore une fois, les perspectives d'emploi ont énormément diminué pour ceux qui ont terminé ou non leurs études secondaires; il y a 40 ans, ils auraient probablement pu gagner un bon revenu, mais ils éprouvent maintenant des difficultés et recherchent autre chose d'autre à faire.

– *Témoignages*, 21 novembre 2006

¹⁷⁹ Institut canadien d'information sur la santé, *Comment se portent les Canadiens vivant en milieu rural? Une évaluation de leur état de santé et des déterminants de la santé*, septembre 2006.

¹⁸⁰ David A. Green et W. Craig Riddell, *Les capacités de lecture et de calcul et la situation sur le marché du travail au Canada*, Statistique Canada, 2001, p. 18.

S'inspirant de son travail auprès des jeunes ruraux, Erkki Pohjolainen, agent de développement économique chez Resources West Inc., dans la partie rurale de l'Île-du-Prince-Édouard, a fait observer au comité :

Les gens de la partie ouest de l'Île-du-Prince-Édouard qui ont plus de 60 ans se souviennent d'avoir eu à organiser des transports avec les professeurs et d'autres personnes pour se rendre du côté de Summerside afin de poursuivre leurs études secondaires. La majorité d'entre eux ont dû quitter l'école après la 8^e ou la 9^e année. Jusqu'à tout récemment, les jeunes vivaient dans l'ombre de leurs aînés et considéraient que ce qui avait été bon pour leurs parents l'était également pour eux. Il reste encore des réticences à l'égard des occasions que l'éducation permet. Certaines personnes continuent de dire que la lecture n'apporte pas à manger. Cette mentalité transparait subtilement dans certaines conversations et accentue bien sûr les défis qui se posent en matière d'alphabétisation.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Bill Goucher, président de l'Annapolis Area Food Bank Society et enseignant à la retraite, s'est exprimé en ces termes : « L'un des principaux facteurs de la pauvreté rurale est le manque d'éducation ou l'absence de désir de faire des études. » (*Témoignages*, 22 février 2007) Guy Lanteigne, qui a comparu à titre personnel à Edmundston (Nouveau-Brunswick), partage cet avis et croit « que l'éducation n'est pas une valeur profonde pour tout le monde. Au moindre problème, on quitte l'école. Peut-être moins maintenant, mais de mon temps, il y a douze ou treize ans à l'École Secondaire de Bathurst, l'année commençait avec une classe de 30, pour finir avec une classe de 20. L'importance de l'éducation n'est peut-être pas assez élevée. » (*Témoignages*, 21 février 2007)

Cette attitude est particulièrement répandue dans les quelques zones du Canada rural où le secteur des ressources, surtout pétrolières et gazières, est prospère. Diane Martz, directrice de la recherche au Centre d'excellence pour la santé des femmes — Région des Prairies, à Winnipeg, a expliqué au comité :

Dans le milieu de l'agriculture, les personnes estiment que les études ne sont pas nécessaires et qu'elles constituent parfois même un fardeau. Nous avons tous entendu à l'aréna l'histoire de gens qui disent qu'il est inutile de faire faire des études à ses garçons, qui vont se faire embaucher dans le secteur du pétrole et y gagner des bons revenus, sans être accablés par une dette de 40 000 \$ en fin de parcours. Ce n'est pas forcément le cas des filles. Traditionnellement, la famille agricole s'organise pour faire instruire les filles. Souvent, c'était la façon choisie

pour donner aux filles quelque chose, car ce sont les garçons qui héritaient de la ferme. Je connais de nombreuses femmes qui en arriveraient probablement à la conclusion qu'elles ont eu droit au meilleur morceau.

– *Témoignages*, 23 novembre 2006

Par contre, d'autres témoins imputent le problème, au moins en partie, à la diminution des ressources financières affectées aux écoles rurales. Claude Snow, porte-parole d'un groupe de militants du Nouveau-Brunswick appelé le comité des 12 pour la justice sociale, a dit ceci, par exemple :

Il n'y a pas assez de ressources dans les écoles pour venir en aide aux élèves qui ont des difficultés. Ce sont des enfants qui dérangent en classe, et la seule solution qu'ont les enseignants, c'est de les suspendre du système scolaire et de les retourner à la maison. C'est une véritable tragédie qu'il y ait autant d'enfants dans les maisons durant les heures de classe, qui regardent la télévision ou qui ne font rien du tout alors qu'ils devraient être à l'école. C'est une grave tragédie. Car ils deviennent des adultes qui ne sont pas scolarisés et qui auront besoin de cours de récupération scolaire pour être préparés à intégrer le marché du travail.

– *Témoignages*, 21 février 2007

La révérende Christine O'Reilley, ministre du culte, Église presbytérienne Knox, Thedford et Watford (Ontario), a fait valoir un point de vue semblable et signalé que la contraction du choix de cours offerts dans le Canada rural affaiblit également l'intérêt pour les études :

les compressions dont les écoles ont été victimes me brisent le cœur. Nous n'avons plus de programmes de musique dans la plupart de nos écoles ontariennes. Les programmes d'art ont été victimes des compressions budgétaires et c'est maintenant à l'enseignant de se débrouiller pour offrir un programme de musique. Tous les enseignants ne sont pas doués en musique ou n'ont pas reçu la formation nécessaire, mais les professeurs de musique qui passaient d'école en école n'existent plus.

– *Témoignages*, 7 juin 2007

Quelle que soit la raison qui explique les résultats relativement médiocres du Canada rural sur le plan de l'éducation, la très grande majorité des témoins s'entendent pour dire que des crédits supplémentaires et mieux ciblés en éducation contribueraient beaucoup à atténuer le problème de la pauvreté rurale à long terme.

Les premières années : éducation de la petite enfance et garderies

Dans son témoignage, Michael Goldberg, président de First Call : BC Child and Youth Advocacy Coalition, a dit clairement que les gouvernements devraient commencer par le début en investissant lourdement dans des services de garderie offerts par des spécialistes en éducation des enfants. « Nous savons que nous obtenons un meilleur rendement de l'investissement si nous pouvons soutenir et renforcer l'élément du développement et de l'éducation de la petite enfance, en plus de l'éducation continue pour les adultes, sans parler de toute l'éducation, dans les écoles primaires et secondaires, qui relève de la compétence provinciale. » (*Témoignages*, 7 novembre 2006)

Quelle est l'ampleur de ce « rendement »? Verna Beardy, directrice de New Beginnings, organisme qui travaille avec la population autochtone de Thompson (Manitoba), a signalé au comité qu'une étude américaine avait révélé que, pour chaque dollar consacré à l'éducation de la petite enfance, la société obtenait un rendement de 7 \$ en raison de la diminution de la criminalité, de l'amélioration des résultats obtenus en éducation et de meilleures perspectives d'emploi :

L'étude de la prématernelle Perry a permis de suivre un groupe d'enfants jusqu'à l'âge de 27 ans et de comparer le résultat avec ceux d'enfants du même âge vivant dans les mêmes quartiers et qui n'étaient pas allés à la prématernelle. Ces enfants venaient de familles à risque, où après deux ans de prématernelle, ils avaient déjà considérablement plus de succès que leurs pairs. Ils ont terminé l'école, ont fait carrière, ont acheté des maisons et des véhicules et avaient même des mariages plus stables. Bon nombre de leurs pairs qui n'étaient pas allés à cette prématernelle ont été arrêtés à plusieurs reprises, ce qui a entraîné des coûts pour le système judiciaire. Ils ont abandonné l'école, se sont retrouvés au bien-être, ont eu des relations et des mariages instables. Ceux qui étaient allés à la prématernelle sont devenus des contribuables, alors que l'autre groupe est devenu un fardeau pour le système judiciaire et le système de bien-être social. L'étude de la prématernelle Perry a quantifié ses constatations et a estimé que pendant la vie des participants, le public reçoit un rendement de 7,16 \$ pour chaque dollar investi.

– *Témoignages*, 9 mars 2007

M^{me} Beardy a ajouté que le Programme fédéral d'aide préscolaire aux Autochtones qui, selon elle, a été inspiré par l'étude de la prématernelle Perry et qui offre actuellement

quelque 5 000 places en prématernelle dans l'ensemble du Canada, donne des résultats analogues dans de nombreuses collectivités autochtones :

[N]ous constatons des gains dans la vie des parents après quelques années de participation au Programme d'aide préscolaire aux Autochtones. Par conséquent, le rendement monétaire réel est plus immédiat et beaucoup, beaucoup plus élevé que ne l'indiquait l'étude de la prématernelle Perry. Si le Canada investissait des millions aujourd'hui, il toucherait des dividendes de milliards de dollars dans un avenir rapproché. [...]Supposons que le programme d'aide préscolaire soit élargi pour inclure tous les enfants canadiens qui vivent dans la pauvreté, le Canada ferait un pas de géant vers l'élimination de la pauvreté.

– *Témoignages*, 9 mars 2007

Outre ces économies à long terme sur le plan social, les garderies agréées peuvent avoir un effet plus immédiat sur la pauvreté. M^{me} Martz a dit au comité que « faire garder les enfants est très important pour que les femmes puissent travailler ou parfaire leurs études, asseoir une carrière ou toucher un revenu supplémentaire — car les familles à deux revenus sont moins souvent pauvres — et commencer à mettre de l'argent de côté en vue de la retraite. » (*Témoignages*, 23 novembre 2006)

Dans le Canada rural, les jeunes familles ont eu recours par le passé aux services de garde peu structurés en milieu familial, souvent assurés par des membres de la famille élargie ou des amis proches. Dans les collectivités rurales aux prises avec un problème de dépeuplement, toutefois, ces possibilités se font de plus en plus rares. Et même lorsque ces services sont disponibles, ils laissent souvent à désirer, comme M^{me} Martz l'a fait observer. « Souvent, les femmes installent un service de garde chez elles, pendant que leurs propres enfants sont jeunes, mais sans envisager à cet égard une carrière à long terme. Par conséquent, elles ne s'instruisent pas et n'obtiennent pas de permis de services de garde. Dans le monde d'aujourd'hui, pour être à la tête d'un service de garde dûment agréé, il faut un certificat en éducation de la petite enfance et tout le reste. » (*Témoignages*, 23 novembre 2006)

M^{me} Martz a ajouté que la plupart des services de garde en milieu familial ont un horaire très strict, de 9 à 17 heures, qui ne répond pas aux besoins en évolution de bien des femmes rurales sur le marché du travail, surtout des femmes à faible revenu qui ont peut-être un travail par postes dans des établissements comme l'hôpital local, l'abattoir

ou le magasin à grande surface ouvert 24 heures par jour. Selon Lisa Lambert, coordonnatrice de projet au Womanspace Resource Centre de Lethbridge (Alberta), la recherche que son organisation a menée (au moyen d'entrevues) auprès des femmes rurales du sud-ouest de l'Alberta a permis de relever des problèmes analogues dans les services de garde en milieu familial :

Le manque de services de garde était une préoccupation dominante parmi les femmes des communautés rurales de l'Alberta. Bon nombre des femmes interviewées dépendaient de leur famille ou d'amis pour s'occuper de leurs enfants, ce qui les rendait inadmissibles à des subventions de garde. L'accès au service de garde en dehors de la tranche horaire de 9 à 17 heures était difficile. Ce manque d'accès se répercutait sur la capacité des femmes des régions rurales de prendre les nombreux emplois disponibles. Cela signifiait que les agriculteurs ne pouvaient avoir accès aux services de garde. Quand ils en ont besoin, c'est souvent pour 16 à 18 heures par jour, pas de 9 à 17 heures.

– *Témoignages*, 15 mai 2007

S'il existe dans le Canada rural des besoins considérables en garderies agréées, le nombre de places offertes est limité parce que, souvent, les petites localités rurales n'ont ni la population, ni les revenus nécessaires pour garantir la rentabilité d'une garderie privée. Les recherches de M^{me} Martz montrent par exemple que, même dans une petite ville dynamique comme Humboldt (Saskatchewan) (population de 4 998 habitants en 2006, en recul de 3,2 % depuis 2001), il n'y a à peu près aucune place en garderie agréée :

Le volet services de garde revêt une importance capitale en milieu rural. Dans la région de Humboldt, nous avons aussi travaillé là-dessus. Seulement 1,9 % des enfants de moins de 12 ans avaient accès à une place dans un centre de services de garde agréé. Même en milieu rural, les parents aimeraient disposer de places agréées, car c'est pour eux un gage de qualité. Sans installations agréées, il n'est pas possible d'obtenir une subvention. Il nous faut cela.

– *Témoignages*, 23 novembre 2006

À cause du manque de services dans le Canada rural, de nombreux ruraux sont contraints de conduire leurs enfants dans des garderies agréées de la ville la plus proche, avec tous les coûts et les risques du transport que cela suppose, souvent sur des routes rurales mal entretenues et dangereuses.

La majorité des témoins croient que le meilleur moyen de répondre aux besoins du Canada rural en matière de garderie et d'éducation de la petite enfance serait pour le gouvernement fédéral de créer un programme d'éducation préscolaire et de garde d'enfants sensible à ces besoins.

RECOMMANDATION 8-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral travaille avec les provinces et les territoires ;a la création d'un programme d'éducation préscolaire et de garde d'enfants sensible aux besoins du Canada rural.

Les jeunes ruraux : inciter les jeunes à poursuivre leurs études

Pour les élèves moins motivés — on sait que le système scolaire ne convient pas à tous les types d'apprenants —, le décrochage devient une solution très tentante.

– Diane Swinemar, directrice exécutive de Feed Nova Scotia,
Témoignages, 6 février 2007

S'il est vrai que des garderies de meilleure qualité et plus nombreuses peuvent inciter un pourcentage plus élevé de jeunes ruraux à poursuivre leurs études plus longtemps, elles ne peuvent à elles seules résoudre le problème des résultats médiocres du Canada rural sur le plan de l'éducation. Le problème est particulièrement grave chez les garçons, dont un grand nombre, comme on l'a dit plus haut, sont coincés entre deux époques, soit l'époque révolue (ou presque) où leurs pères, oncles et grands-pères pouvaient trouver des emplois bien rémunérés dans les secteurs d'activité traditionnels exigeant peu d'instruction, et la nouvelle époque où, dans les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière, des mines et de la fabrication, il faut souvent au moins un diplôme d'études collégiales. Peter Apedaile, professeur émérite au département de l'économie rurale, à l'Université de l'Alberta, a expliqué au comité que le problème, chez les jeunes hommes des zones rurales, est particulièrement grave dans sa région, le comité de Smoky Lake, dans le nord de l'Alberta.

Seuls 30 % des hommes de notre cohorte de 20 à 35 ans dans le comté de Smoky Lake ont terminé l'école secondaire, selon le dernier recensement. Parmi les finissants, seuls 10 % ont poursuivi des études dans une discipline méritant le qualificatif de postsecondaire. Chez les femmes, 90 % ont terminé l'école secondaire et sur ce nombre, plus de 35 % ont effectué des études postsecondaires d'une sorte ou d'une autre.

– *Témoignages*, 9 novembre 2006

Cette transition entre deux époques se fait avec, en arrière-plan, une tendance à long terme à insister sur les avantages des études universitaires et à minimiser ceux des études professionnelles, par exemple dans les métiers spécialisés. Le Canada paie actuellement le prix de cette tendance, car il est aux prises avec de graves pénuries de main-d'œuvre spécialisée, tant dans les zones rurales que dans les villes, comme Charles Cirtwill, président par intérim de l'Atlantic Institute for Market Studies, l'a expliqué :

Vers la fin des années 1960 et le début des années 1970, nous avons mis l'accent sur l'enseignement postsecondaire, et en particulier les universités. Je ne veux pas dire que le fait de posséder un diplôme universitaire soit un handicap comme tel. Le problème, ce sont les conséquences involontaires des efforts qui ont été déployés pour convaincre tous les citoyens qu'ils devraient posséder un diplôme universitaire. Nous nous sommes fondés sur le principe que tout le monde pouvait faire des études universitaires. Puis nous avons décrété que tout le monde devrait faire des études universitaires. C'était une attaque directe, bien que probablement involontaire, contre les collectivités rurales. Cette mentalité a dévalué les compétences nécessaires pour accomplir les nombreuses tâches courantes de la vie rurale qui sont liées à des métiers. Ce changement a créé un contexte dans lequel on estime qu'il est acceptable de mépriser certaines tâches, pourtant indispensables, du seul fait qu'il n'est pas nécessaire de posséder un diplôme universitaire pour pouvoir les accomplir. Cela nous a même permis de dévaluer les métiers spécialisés qui exigent une formation poussée car les personnes suivant ce type de formation étaient perçues comme étant moins intelligentes que celles qui entreprenaient des études universitaires. Cet effort pour encourager les gens à suivre une formation universitaire est en partie la cause des pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Nous avons convaincu nos jeunes que ces compétences n'avaient pas de valeur. Ils nous ont écoutés et ces compétences ont maintenant disparu.

– *Témoignages*, 15 février 2007

Un certain nombre de témoins ont avancé que, au moins dans une certaine mesure, il faut imputer les résultats relativement faibles du Canada rural sur le plan des études à un décalage entre ce qui est enseigné à l'école et ce que beaucoup de jeunes gens remarquent lorsqu'ils essaient de voir les emplois qui s'offrent à eux au niveau local. Pour les jeunes qui ont des aptitudes pour les études théoriques, l'acquisition de notions, le système fonctionne bien. Pour tous les autres, il laisse à désirer. Sue Rickards, par exemple, a précisé que le système scolaire rural « ne contribue pas à élargir leurs horizons parce que le programme d'études a peu à leur offrir. Le système scolaire est axé sur ceux qui vont entreprendre des études postsecondaires, ce qui exclut 75 p. 100 de nos jeunes. » (*Témoignages*, 13 février 2007)

Ivan Emke, professeur au Sir Wilfred Grenfell College Campus, satellite de l'Université Memorial à Corner Brook (Terre-Neuve), a dit au comité que ses recherches confirmaient ce constat.

Il y a quelques années, dans le contexte de la création de capacités, nous avons étudié, de concert avec le Secrétariat rural du gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, les élèves de 7^e et de 8^e année du sud-ouest de Terre-Neuve. Nous avons examiné les possibilités qu'ils ont de rester dans la région. On craignait en effet une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Nous cherchions donc des moyens de l'éviter. Nous voulions savoir si les conseillers en orientation, les parents, etc. avaient tendance à orienter les élèves vers les universités. Nous avons découvert qu'en 7^e et 8^e année, les garçons s'intéressent à des choses telles que l'indépendance, le travail à l'extérieur, le travail manuel et la vie dans les régions rurales de Terre-Neuve ou dans une collectivité rurale. Ce groupe de jeunes hommes avait une possibilité, s'il était orienté vers les métiers spécialisés, d'aller par exemple au College of the North Atlantic. Malheureusement, il y a encore un préjugé contre les métiers spécialisés.

– *Témoignages*, 19 février 2007

David Bruce, directeur du Programme de recherche sur les localités rurales et les petites villes, à l'Université Mount Allison du Nouveau-Brunswick, a abondé dans le même sens, signalant « Je ne suis pas spécialiste du système d'éducation, mais, d'après mon observation générale de la situation, un certain nombre d'étudiants profiteraient probablement d'études secondaires dûment achevées dans un programme qui n'est pas forcément conçu pour les préparer aux études universitaires, mais plutôt pour entrer dans un programme d'apprentissage d'un métier ou occuper un autre type d'emploi jugé utile dans notre société. » (*Témoignages*, 26 octobre 2006)

Il y a certainement lieu de s'inquiéter de ce décalage, mais le comité a trouvé un motif de réconfort dans une expérience innovatrice de scolarisation à l'intention de jeunes qui sont très exposés au risque de décrochage. En juin 1998, une douzaine de bénévoles de la Municipalité régionale de comté du Granit (MRC du Granit) se sont réunis pour lancer ce qu'on appelle une maison familiale rurale (MFR) à Saint-Romain (Québec). L'idée des MFR est née dans le sud-ouest de la France en 1937 et on la doit à des parents intéressés qui ont eu l'appui d'un prêtre de paroisse qui se faisait le champion des causes rurales. Ils croyaient que les études et

Encadré 8-1 : Aperçu du concept de la MFR

Les jeunes qui s'inscrivent aux MFR au Québec sont d'habitude en 9^e année et ont 14 ou 15 ans.

Deux semaines par mois, les élèves suivent le programme d'études provincial; ils passent les deux autres chez leur maître de stage, qui assume complètement le gîte, le couvert et la surveillance. Les maîtres de stage versent 55 \$ par semaine à un fonds qui sert à payer un stage final de deux semaines en France. Les enseignants de la MFR rendent visite aux maîtres de stage au cours de six des dix stages de travail pour contrôler la situation.

Pendant la portion scolaire de leurs études, les élèves sont sur place 24 heures par jour : 12 heures en classe et 12 heures en internat. Les parents paient 300 \$ par mois pour le gîte, le couvert et la surveillance par des adultes.

Le ministère de l'Éducation de la province – et *non* les conseils scolaires – assume les frais de l'enseignement du programme provincial. Lorsque les élèves atteignent la 11^e et la 12^e année et sont prêts à passer au Collège d'enseignement général et professionnel (CÉGEP), ils ont droit à la même aide financière provinciale pour les études que les autres élèves.

Dans les MFR, il y a de 12 à 15 élèves par classe, ce qui est à peu près la moitié de la moyenne dans les autres écoles. Selon M. Campeau, les stages de travail sont particulièrement précieux parce qu'ils permettent aux jeunes « *de valider leurs goûts, et souvent, après avoir complété leurs études secondaires, ils vont parfaire une formation connexe ou non, selon leurs goûts. Le jeune a validé ses goûts par le travail. C'est ce qui est important de comprendre* » (Témoignages, 15 mai 2007).

l'acquisition de compétences étaient essentielles à la réussite de l'agriculteur. Aujourd'hui, on compte plus d'un millier de MFR répartis dans 30 pays; ils offrent une formation générale et professionnelle adaptée aux besoins de la main-d'œuvre agricole. Lorsqu'elle a ouvert ses portes, en 1999, la MFR de Saint-Romain était la première du genre en Amérique du Nord. Depuis, deux autres ont été mises sur pied dans le Québec rural. Pour répondre aux demandes de renseignements, les écoles se sont regroupées en 2003 pour créer MFR-Québec, organisation qui préconise et appuie la mise en place de nouvelles MFR. Selon André Campeau, président de MFR-Québec, les MFR sont conçues pour combler une importante lacune en matière d'éducation, lacune qui n'est que trop fréquente dans les écoles de milieu rural :

Au Québec, environ 35 % des jeunes ne terminent pas leurs études secondaires. Certains d'entre eux entrent même sur le marché du travail sans aucune formation. Pour répondre à cette problématique, nous avons cherché une solution qui pourrait répondre aux besoins particuliers des jeunes qui sont manuels. Au Québec, le système scolaire régulier est plutôt conçu pour les auditifs qui ont la capacité d'apprendre en écoutant un enseignant qui explique des choses au tableau. Les manuels ont besoin de toucher les choses pour comprendre. Le système scolaire n'est pas adapté aux jeunes de 14, 15 ou 16 ans qui cherchent leur identité et qui, parce que la loi leur permet, quittent l'école à l'âge de 16 ans avec un deuxième secondaire. Ils entrent donc directement sur le marché du travail avec peu ou pas de formation. C'est pour ces jeunes que les Maisons familiales ont été créées.

– *Témoignages*, 15 mai 2007

M. Campeau compare le fonctionnement des MFR à une coopérative « à trois pattes ». Le premier élément, ce sont les parents sur place, qui dirigent l'internat où les élèves doivent vivre deux semaines par mois et où on leur enseigne le partage et la vie en groupe. Le deuxième élément, c'est le conseil scolaire local, qui dispense le programme d'études provincial. Le troisième élément, ce sont les maîtres de stage bénévoles, ceux qui accueillent les élèves pendant la deuxième partie du mois et leur inculquent un métier par la pratique, d'une façon que ces jeunes à risque comprennent. L'encadré 8-1 propose du programme de MFR une description plus détaillée. Mis à part la structure coopérative fondée sur le bénévolat et la sensibilité aux besoins ruraux locaux, ce que le programme a de plus remarquable, c'est son taux de réussite impressionnant. Selon M. Campeau, la Maison familiale du Granit fonctionne à pleine capacité depuis trois ans, attirant des élèves des environs immédiats et de très loin – quelque 10 % des élèves viennent d'un milieu urbain. Le taux d'achèvement des études secondaires est semblable à la moyenne provinciale, soit 67 %, ce qui est une réussite remarquable, puisque la plupart des élèves sont des jeunes qui présentent un haut risque de décrochage scolaire. En outre, environ 90 % des élèves terminent leurs études avec un diplôme d'études professionnelles.

Depuis 1999, environ 40 % des élèves qui ont fréquenté la Maison familiale du Granit ont fait des études supérieures, de niveau collégial et universitaire notamment. Selon André Campeau : « C'est incroyable. Les parents n'en croient pas leurs yeux! » (*Témoignages*, 15 mai 2007) Il ajoute que la plupart des élèves restent en zone rurale, ce qui aide à freiner l'exode. Le principe de la MFR s'est avéré si fructueux qu'il y a maintenant une quinzaine de « groupes promoteurs » un peu partout au Canada qui

prévoient lancer des MFR dans d'autres provinces, dont l'Ontario, le Manitoba et l'Alberta.

Malgré ces réussites, les MFR se heurtent à d'importantes difficultés de financement et de compétences. Sur le plan financier, le coût relativement élevé du programme et l'absence d'un appui vigoureux de la province découragent certaines familles à faible revenu d'envoyer leurs enfants à ce type d'école. M. Campeau a relaté l'incident suivant :

Une dame est venue me rencontrer, l'automne dernier, pour envoyer ces deux fils. Elle était en situation monoparentale, travaillait dans une petite manufacture, au salaire minimum ou un peu plus. Finalement, elle ne les a pas envoyés à notre centre. C'était vraiment une question de pauvreté. Il y a un minimum que les parents peuvent assumer et nous sommes conscients que nous perdons de la clientèle de ce côté et que cela ne rend pas service. On en train de réfléchir sur les moyens.

– *Témoignages*, 15 mai 2007

Sur le plan des compétences, les conseils scolaires locaux au Manitoba et dans certaines régions rurales du Québec ont résisté avec succès à la création de nouvelles MFR. Leur résistance tient en grande partie au fait qu'ils risquent la perte des revenus qui se produit normalement lorsqu'un élève quitte le réseau scolaire ordinaire. M. Campeau signale : « Les institutions publiques nous regardent et nous voient souvent comme une menace parce que les jeunes qui viennent chez nous leur enlèvent du financement. » Les victimes, comme toujours, ce sont les jeunes, « parce que la plupart, à 16 ou 17 ans, se sont retrouvés sur le marché du travail parce qu'ils n'ont pas pu continuer leurs études. Ce sont des jeunes qui auront toujours de la difficulté dans la vie. Un jeune qui n'a qu'un secondaire II ou III, vous comprendrez bien que c'est extrêmement difficile pour lui de retourner à l'école des adultes pour finir son secondaire, considérant les obligations financières, etc. » (*Témoignages*, 15 mai 2007)

Il y a un deuxième obstacle sur le plan des compétences. En effet, depuis le début, les MFR au Québec reçoivent un soutien financier du programme des modèles du Secrétariat rural fédéral. Ce fait n'a pas encore donné lieu à des frictions importantes entre les deux ordres de gouvernement, mais le risque existe, car l'éducation secondaire relève strictement des provinces. André Campeau croit tout de même que le gouvernement fédéral peut jouer un rôle, malgré le partage des attributions. « Malgré le fait que le

domaine de l'éducation relève des provinces, nous croyons que le gouvernement fédéral devrait aider les provinces à mettre en œuvre des initiatives telles que les Maisons familiales rurales afin de hausser le niveau d'instruction de la relève agricole et de permettre aux régions rurales de former localement sa jeunesse et ainsi contrer l'exode rural. » (*Témoignages*, 15 mai 2007)

Le comité est d'accord avec M. Campeau. Bien que le gouvernement fédéral doive respecter les compétences provinciales en matière d'éducation, il ne devrait pas accepter que le partage des compétences empêche la propagation de politiques judicieuses pour le Canada rural. Pour reprendre les propos de M. Emke, si nous ne payons pas maintenant, il faudra le faire plus tard : « Tout ce groupe croissant de jeunes hommes sans métier et sans avenir illustre bien l'option de payer plus tard. Autrement dit, nous finirons par avoir de plus grands problèmes pour lesquels nous devons tous payer si nous n'investissons pas assez tôt afin de donner une perspective de carrière à ces jeunes. » (*Témoignages*, 19 février 2007) Le comité estime que c'est maintenant qu'il faut investir, et l'approche à adopter a été clairement indiquée par les MFR.

RECOMMANDATION 8-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral ordonne au ministère des Affaires rurales proposé, d'entamer des pourparlers avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en vue de financer d'autres projets de Maison familiale rurale dans les régions rurales de tout le Canada. Un élément de la participation financière fédérale devrait être une aide monétaire aux Canadiens à faible revenu, ruraux ou citadins, qui veulent fréquenter une MFR.

Élargir l'éventail des services d'éducation offerts dans le Canada rural

Nous avons un problème de rendement dans nos écoles rurales de l'Alberta. Nos écoles rurales, à quelques exceptions près, tendent à être très mal cotées. Nos écoles à Smoky Lake se situent en 500^e ou 700^e place dans le classement d'un peu moins de 800 écoles. Nous faisons tout ce que nous pouvons avec notre conseil scolaire, mais je pense qu'un jumelage rural-métropolitain serait utile.

– Peter Apedaile, professeur émérite,
département de l'économie rurale, Université de l'Alberta,
Témoignages, 9 novembre 2006

Dans le Canada rural, les écoles ne sont pas seulement des endroits où les enfants et les jeunes vont prendre de l'instruction. Elles sont aussi un lieu central, le nerf de la collectivité. Lorsque l'école locale disparaît, il arrive trop souvent que la localité

disparaisse aussi. Ray Orb, de l'Association des municipalités rurales de la Saskatchewan, a dit au comité que, dans sa province, quelque 52 écoles rurales doivent être fermées. Or, c'est le nombre d'hôpitaux ruraux qui ont été fermés dans la province au cours des années 1990. « Nous pensons que ces fermetures se font au détriment des régions rurales de Saskatchewan. Les villes s'en tirent mieux dans cette province. Bien entendu, il est plus facile de gagner sa vie dans un grand centre urbain. Ces fermetures, par ailleurs, n'incitent pas les gens à souhaiter s'installer dans les régions rurales. » (*Témoignages*, 8 mars 2007) Donna Mitchell, directrice générale du Secrétariat rural et du Secrétariat aux coopératives, à Agriculture et Agroalimentaire Canada, a expliqué au comité que de nombreuses collectivités considèrent leurs écoles (et leurs hôpitaux) comme indispensables. « Les écoles et les hôpitaux relèvent du mandat provincial, mais ce sont quand même des institutions gouvernementales, que les gens considèrent comme étant essentiels à leur rentabilité. » (*Témoignages*, 17 octobre 2006)

À l'évidence, les écoles sont importantes en soi pour les collectivités rurales. Il est tout aussi évident que, parce que leur population étudiante est réduite, la plupart des écoles rurales ne peuvent offrir l'éventail complet des cours et des activités parascolaires que peuvent proposer les écoles des localités plus importantes et des villes. Parfois, la qualité de l'éducation en souffre, comme l'a dit M. Apedaile. La question s'impose donc : quel genre de politique ou de programme aiderait les écoles rurales à survivre tout en offrant une gamme plus étendue de programmes et d'activités parascolaires à des élèves qui, autrement, perdraient leur intérêt pour l'école?

Selon M. Apedaile, une solution serait que les écoles rurales s'associent à des écoles urbaines pour que les enfants des campagnes puissent par exemple suivre par vidéoconférence des cours offerts dans des régions urbaines. Lorsque la région rurale se trouve relativement près d'un centre urbain, le conseil scolaire local pourrait aussi songer à conclure un accord sur le transport. L'un des avantages secondaires de cette approche est qu'on pourrait mieux préparer les élèves qui se destinent à l'université et qui devront concurrencer les élèves des villes, ces derniers ayant eu l'avantage d'un plus grand choix de programmes scolaires. Cela pourrait aussi atténuer quelque peu le désenchantement qui atteint parfois les élèves destinés à l'université à l'idée de renouer avec leurs racines

rurales, car cela leur indiquerait des moyens de contourner certains des désavantages qui ont été ceux des zones rurales par le passé. M. Freshwater a insisté sur ce point :

Je suis allé dans une petite université du Kentucky qui est fréquentée par des étudiants très doués. Nous avons parlé du développement rural et j'ai appris que ces jeunes avaient quitté la campagne en grande partie parce qu'ils avaient très mal vécu leurs études secondaires. [...] Comme ces enfants brillants n'ont pas vécu une expérience positive, ils ont quitté leur communauté et n'ont pas voulu y revenir parce qu'ils voyaient leur vie ailleurs. Dès l'école, il faut donner aux enfants un sentiment d'appartenance. Ainsi, s'ils viennent à partir, ils seront plus portés à revenir. Il est évident que les débouchés y sont également pour beaucoup.

– *Témoignages*, 21 novembre 2006

Dans son exposé, Mark Partridge, professeur d'économie et titulaire de la chaire Swank en politique rurale-urbaine à l'Université de l'État d'Ohio, a exhorté les collectivités rurales qui se situent dans un rayon de 200 kilomètres d'un grand centre urbain à chercher les moyens d'exploiter la croissance urbaine pour obtenir la masse démographique critique qui est nécessaire pour offrir une gamme plus large de services, notamment en matière d'éducation. Il a également préconisé une plus grande coopération entre les collectivités rurales en gros pour les mêmes raisons.

On a également dit au comité que, pour aider à préserver les écoles locales, les collectivités rurales devaient travailler avec les conseils scolaires locaux afin d'utiliser plus à fond les infrastructures matérielles précieuses de ces écoles. Ainsi, Bill Reimer, professeur de sociologie à l'Université Concordia, a dit au comité que « de façon générale, ces établissements sont extrêmement sous-utilisés dans l'ensemble des collectivités, mais cela devient particulièrement important en région rurale. Comptent parmi les pierres d'achoppement les questions d'assurance, les questions liées aux coûts et les schémas de fréquentation passés. Il existe une multitude de ressources physiques et axées sur les connaissances qui sont des occasions à saisir. » (*Témoignages*, 9 novembre 2006)

Un certain nombre de témoins ont également soutenu que les écoles rurales ont une meilleure chance de survivre si elles peuvent offrir à leurs élèves un éventail plus large de cours en recourant aux services de télé-enseignement. Anna Sawicki est secrétaire-trésorière du Réseau canadien pour l'innovation en éducation. Elle a dit au comité :

[C]ertaines écoles dans les zones rurales ne sont pas en mesure d'offrir certains cours, car il n'y a pas assez d'enseignants et, dans certains cas, il n'y a peut-être pas d'instructeur. Grâce à l'équipement de téléconférence, l'école peut offrir les cours à n'importe quel nombre d'élèves même si l'instructeur se trouve à 50 ou 100 kilomètres de là, comme ce serait le cas. Ici aussi, les frais d'interurbain sont minimes selon le fournisseur de service et, dans certains cas, il n'y a aucuns frais d'interurbain. Donc, si on peut trouver un instructeur, tous peuvent avoir la possibilité de suivre des cours, que ce soit au niveau secondaire, collégial ou universitaire. J'aimerais croire que cela se produira de plus en plus.

– *Témoignages*, 4 décembre 2007

Comme M^{me} Sawicki et bien d'autres témoins l'ont souligné, cependant, le recours au télé-enseignement pour élargir la gamme des possibilités offertes dans le Canada rural est limité parce que, comme on l'a vu au chapitre 6, on y a peu accès aux services Internet à haute vitesse. À cause de ces contraintes, les élèves des zones rurales perdent toute une gamme de possibilités non structurées d'éducation, dont la capacité de visiter des musées ou des centres scientifiques virtuels, de se renseigner en ligne sur d'autres cultures, d'accéder à d'immenses archives de documents sur les recherches ou simplement de nouer des amitiés avec des élèves d'autres régions et d'autres pays. De la même façon, les enseignants ne peuvent utiliser Internet comme outil pédagogique créatif. Fred McGregor, témoin aux audiences que le comité a tenues à Maniwaki (Québec), a exprimé l'exaspération que ressentent bien des ruraux. « Les gens disent que l'on pourrait utiliser Internet pour l'éducation, mais les moyens technologiques sont disparates dans les zones rurales. Je vis dans une localité où un tiers des résidents a une connexion à haute vitesse, un tiers a une connexion par ligne téléphonique et un tiers a à peine des téléphones, encore moins Internet. C'est la situation qui existe dans les zones rurales aujourd'hui. » (*Témoignages*, 8 juin 2007) Robert Annis, directeur de l'Institut d'aménagement rural à l'Université de Brandon, au Manitoba, a exprimé des préoccupations semblables :

Le problème qui se pose dans bon nombre des petites écoles, c'est que le nombre d'inscriptions diminue. L'une des solutions consiste à accroître le recours aux technologies, la connectivité par réseaux à large bande et la capacité de se relier à l'enseignement à distance. Malheureusement, bon nombre d'écoles dans les régions rurales et du Nord ne sont pas bien desservies par les réseaux à large bande. Les services de réseaux à large bande devraient être offerts d'un océan à l'autre. La nouvelle infrastructure ferroviaire et routière ne devrait pas constituer un obstacle pour les habitants des régions rurales et du Nord. Cette infrastructure est utile d'une certaine façon et son absence empêche de faire preuve de créativité lorsqu'on veut trouver de nouvelles solutions.

– *Témoignages*, 9 mars 2007

Le comité est fermement convaincu que les élèves des campagnes doivent avoir les mêmes possibilités générales d'éducation que ceux des villes. C'est une question de justice et de citoyenneté. Le gouvernement fédéral peut aider à atteindre cet objectif en donnant suite à la recommandation du chapitre 6 sur l'amélioration de l'accès au service à large bande. Cela peut aussi aider les collectivités rurales à jouer le rôle de dépositaires des « pratiques exemplaires » en ce qui concerne les partenariats ruraux-urbains, la coordination entre les collectivités rurales ou l'utilisation de tout le potentiel des écoles rurales.

RECOMMANDATION 8-3 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé étudie tous les partenariats existants ou possibles entre écoles rurales et urbaines, le partage des services scolaires entre collectivités rurales et les possibilités d'utilisation de tout le potentiel des écoles rurales. Cette information devrait être communiquée aux ministres provinciaux et territoriaux de l'Éducation.

Amélioration de l'accès aux études postsecondaires

Une fois terminées leurs études secondaires, les élèves des régions rurales qui veulent poursuivre leurs études sont souvent contraints de quitter leur localité pour se rendre dans un centre urbain éloigné. Cette transition les place devant des difficultés auxquels ne sont pas exposés la plupart de leurs camarades des villes. Ils doivent notamment abandonner leurs amis du secondaire et leur famille, et ils doivent s'adapter à une culture et à un environnement matériel souvent très différents de ceux qu'ils ont connus jusque-là. Ils ont des dépenses supplémentaires pour l'alimentation, le logement et le déménagement, puisqu'ils ne peuvent pas habiter chez leurs parents. Ils doivent aussi assumer le coût des déplacements pour se rendre chez eux pour les grandes fêtes et la période estivale. S'ils décident de rester en ville pour avoir de meilleures possibilités d'emploi pendant l'été, ils doivent gagner assez d'argent pour se loger et se nourrir tout en essayant d'économiser en prévision de l'année scolaire suivante.

Ce sont là de redoutables obstacles à surmonter pour faire des études collégiales ou universitaires, et ils peuvent expliquer en partie le fait que les résultats sur le plan de l'éducation sont moins bons dans le Canada rural. Bien entendu, le gouvernement fédéral – pas plus que n'importe quel autre gouvernement – ne peut pas faire grand-chose pour

faciliter l'adaptation à la vie dans les villes, mais il y a des choses que les gouvernements peuvent et devraient faire pour alléger le fardeau financier des ruraux qui fréquentent un collège ou une université en ville, fardeau qui, selon les témoins, s'est constamment alourdi au fil du temps et qui peut peut-être accélérer l'exode rural. David Bruce, de l'Université Mount Allison, a expliqué au comité :

Ce sont là de redoutables obstacles à surmonter pour faire des études collégiales ou universitaires, et ils peuvent expliquer en partie le fait que les résultats sur le plan de l'éducation sont moins bons dans le Canada rural. Bien entendu, le gouvernement fédéral – pas plus que n'importe quel autre gouvernement – ne peut pas faire grand-chose pour faciliter l'adaptation à la vie dans les villes, mais il y a des choses que les gouvernements peuvent et devraient faire pour alléger le fardeau financier des ruraux qui fréquentent un collège ou une université en ville, fardeau qui, selon les témoins, s'est constamment alourdi au fil du temps et qui peut peut-être accélérer l'exode rural. David Bruce, de l'Université Mount Allison, a expliqué au comité :

– *Témoignages*, 26 octobre 2006

D'après ce que le comité a appris, les programmes fédéral et provinciaux de prêts aux étudiants ne tiennent pas complètement compte des coûts supplémentaires que subissent les étudiants ruraux lorsqu'ils fréquentent des établissements d'enseignement supérieur dans des centres urbains éloignés.

Une étude réalisée en 2003 sur le régime d'aide aux étudiants a constaté par exemple que, même si les programmes canadiens d'aide aux étudiants « parviennent assez bien à mesurer les besoins financiers des étudiants et à cibler ceux qui en ont le plus besoin de manière à ce que l'aide aille aux personnes les plus nécessiteuses », ces programmes ont de plus en plus « un certain biais à l'encontre d'étudiants (*ruraux*, adultes ayant des personnes à charge) dont les besoins sont plus élevés¹⁸¹ » (c'est nous qui soulignons). Bob Barber, président-directeur général du Collège régional de Carlton Trail, à Humboldt (Saskatchewan), a fait savoir au comité que, dans sa province, l'actuel programme de prêts aux étudiants ne répond pas toujours aux besoins des jeunes ruraux :

Dans le cadre des prêts étudiants en Saskatchewan, on donnait aux étudiants des allocations de déplacement mensuelles pour faire le trajet entre leur lieu de cours

¹⁸¹ Fred Hemingway, *Étude des méthodes d'évaluation des besoins financiers des étudiants au Canada*, 2003, p. 1, à l'adresse http://www.millenniumscholarships.ca/images/news/assessing_fr.pdf; c'est nous qui soulignons.

et leur domicile. Une allocation de 40 \$ pour un étudiant en région rurale permettra de couvrir peut-être deux trajets en voiture jusqu'à son collège. Une allocation de 40 \$ pour un étudiant en région urbaine lui permettra peut-être de s'acheter une carte d'abonnement d'autobus mensuelle. L'inégalité est évidente, et cela est, bien entendu, dû à des situations différentes. Nous devons adopter une perspective différente quant à ces inégalités.

– *Témoignages*, 8 mars 2007

Même si les programmes fédéral et provinciaux de prêts aux étudiants tenaient pleinement compte des besoins en aide supplémentaire des ruraux, la perspective d'un lourd endettement au terme des études risque de décourager les études supérieures. Michael Goldberg, de la BC Child and Youth Coalition, propose que les gouvernements consentent un effort plus important afin de tenir compte des coûts supplémentaires que subissent les étudiants des zones rurales lorsqu'ils fréquentent des établissements d'enseignement supérieur en ville. « Je soutiendrais que nous devrions envisager, pour les gens qui vivent dans les régions rurales du Canada, une subvention supplémentée afin de permettre aux jeunes de quitter les régions rurales pour fréquenter des universités et collèges urbains et en faire l'expérience. Ainsi, ils verront à la fois le bon et le mauvais côté de la vie urbaine et de la vie rurale. Cependant, les coûts pour permettre aux jeunes des régions rurales d'aller à l'université dans un milieu urbain sont absolument prohibitifs. » (*Témoignages*, 7 novembre 2006)

Terry Anne Boyles, vice-présidente de l'Association des collèges communautaires du Canada (ACCC), a fait valoir au comité que, même si des améliorations ont été apportées à la conception du Programme canadien de prêts aux étudiants, il faut faire encore d'autres efforts, car « dans une région rurale ou éloignée où les moyens de transport sont rares, même si le collège est situé dans la région immédiate, les frais seront beaucoup plus élevés. » (*Témoignages*, 4 décembre 2007) Un important groupe de travail organisé par l'ACCC a même dit, entre autres choses, que tout nouveau régime de prêts et bourses aux étudiants (ce que l'ACCC appelle un « système d'aide aux apprenants ») devrait « refléter le coût de la vie en région et tenir compte des besoins et des contraintes liés au déplacement¹⁸² ».

¹⁸² Association des collèges communautaires du Canada (ACCC), *La dette des étudiants – Un nouveau système d'aide aux apprenants du postsecondaire*, à l'adresse <http://www.accc.ca/ftp/zGov-Relations/0106-DetteEtudiante-Depliant.pdf>.

Le comité est d'accord avec M. Goldberg et l'ACCC. Il est clairement prouvé que la distance par rapport à un établissement d'enseignement postsecondaire est fortement associée à une diminution des inscriptions à des études postsecondaires, et il est probable que les coûts sont une importante cause sous-jacente de ce fait observé empiriquement¹⁸³. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient donc faire tous les efforts possibles pour rajuster leurs programmes de prêts et bourses aux étudiants pour assurer l'égalité des chances aux jeunes ruraux et citadins. Ainsi, ils favoriseraient peut-être une plus grande participation des jeunes ruraux aux études postsecondaires en faisant en sorte qu'ils ne se sentent pas obligés de travailler dans les villes pour rembourser des dettes d'études considérables. Le comité signale que, dans le budget de 2008, le gouvernement fédéral a annoncé de nouveaux programmes canadiens simplifiés de prêts aux étudiants et de subventions qui s'appliqueront à compter de 2009-2010. On ne distingue pas nettement dans quelle mesure ces nouveaux programmes tiendront compte des besoins des ruraux.

RECOMMANDATION 8-4 : Le comité recommande que, dans l'élaboration du Programme canadien de prêts aux étudiants et du Programme canadien de subventions aux étudiants, le gouvernement fédéral structure les formules de financement de façon à tenir pleinement compte des coûts que doivent subir les jeunes des régions rurales. L'objectif à viser devrait être d'égaliser les chances entre les jeunes des régions rurales et ceux des villes.

Certes, le comité croit que le fait d'habiter et d'étudier dans les villes peut être très avantageux pour les jeunes ruraux et qu'il faut les aider financièrement s'ils veulent le faire, mais il estime aussi que ces jeunes devraient avoir la possibilité de poursuivre leurs études dans un cadre plus rural, que ce soit dans des établissements ou au moyen du télé-enseignement. Selon M. Emke, du Sir Wilfred Grenfell College Campus, à Corner Brook, une étude récente de Statistique Canada a montré que la construction d'un plus grand nombre de collèges et d'universités dans le Canada rural augmentait la

¹⁸³ Une étude que Statistique Canada a réalisée en 2002 a montré que, après contrôle de diverses variables démographiques (sexe, niveau d'instruction des parents, revenu familial), les étudiants qui habitent à plus de 40 kilomètres d'une université n'ont qu'une probabilité de 63 % d'aller à l'université après leurs études secondaires, si on les compare aux étudiants qui habitent dans un rayon de 40 kilomètres d'une université. Quant aux étudiants qui habitent à plus de 80 kilomètres d'une université, le pourcentage n'est que de 58 % par rapport aux étudiants qui habitent dans un rayon de 40 kilomètres. Voir Marc Frenette, *Trop loin pour continuer? Distance par rapport à l'établissement et inscription à l'université*, Statistique Canada, juin 2002, p. 22–23, à l'adresse <http://www.statcan.ca/francais/research/11F0019MIF/11F0019MIF2002191.pdf>.

participation des ruraux aux études postsecondaires dans les établissements ruraux et urbains¹⁸⁴.

Elle a révélé que la création de nouvelles universités dans de petites collectivités entraîne une augmentation du pourcentage des jeunes qui font des études postsecondaires, pas nécessairement dans le campus local, mais d'une façon générale. Corner Brook était l'un des sites de l'étude, de même que Prince George, en Colombie-Britannique, et d'autres localités où un établissement d'enseignement délivrant des diplômes a été créé dans les 20 dernières années. Sur le plan de la création de capacités, il est important que de petites universités soient créées dans les petites collectivités régionales. Cette étude a confirmé l'argument selon lequel la présence d'un établissement local amène les jeunes à mieux comprendre l'avantage qu'il y a à faire plus d'études. À certains endroits, l'augmentation des inscriptions à l'université entraîne une diminution des inscriptions dans les collèges communautaires. Cela n'a pas été le cas à Corner Brook. Chez nous, les inscriptions dans les collèges communautaires se sont maintenues tandis que la fréquentation de l'université augmentait.

– *Témoignages*, 19 février 2007

¹⁸⁴ Statistique Canada, 25 janvier 2007, *Étude : La fréquentation postsecondaire de la population locale de jeunes à la suite de l'ouverture de nouvelles universités*, à l'adresse <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/070125/q070125a.htm>.

David Bruce, de l'Université Mount Allison, et Bruno Jean, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement rural à l'Université du Québec à Rimouski, a dit au comité que le Québec semblait plus avancé dans la reconnaissance des nombreux avantages que confère l'établissement d'établissements postsecondaires dans les zones rurales. Selon lui, les efforts de la province ont déjà donné des résultats constructifs.

Je suis profondément convaincu que l'université a une influence réelle sur la

prospérité économique d'une région. Pour ceux qui connaissent le Québec, je cite souvent l'exemple des régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie. Comme le disait un ancien recteur de l'Université de Rimouski, le drame en Gaspésie est qu'il n'y a pas d'université. Dans la petite ville de Rimouski, on a créé un centre de la nouvelle économie et plusieurs emplois. Il s'est donc produit une diversification. On a travaillé dans tous les secteurs, soit agricoles, forestiers et de

Encadré 8-2 : L'importance des établissements d'enseignement postsecondaire dans les économies rurales

Une fois établis dans une région rurale, les établissements d'enseignement secondaire peuvent être plus qu'une occasion offerte aux étudiants qui sont sur place d'étudier sans quitter le cadre familial. Ils peuvent aussi être un moteur pour l'économie rurale en donnant à des centaines de personnes des emplois bien rémunérés et, moins directement, en aidant à diffuser les compétences et savoir techniques qui peuvent servir à développer de nouvelles industries qui sont adaptées au contexte local et peuvent s'y maintenir. L'Association des collèges communautaires canadiens (ACCC), par exemple, s'est associée au Secrétariat rural, il y a quelques années pour promouvoir le « modèle de grappe du savoir reliée aux communautés rurales ». En termes simples, on peut dire que, dans ce modèle, on cherche les moyens que les collèges communautaires peuvent prendre pour transférer des connaissances spécialisées du domaine de l'éducation à leur application dans la localité à des fins commerciales, le but ultime étant de susciter une activité et une croissance économiques dans les régions rurales. Pour reprendre le discours des études rurales, l'objectif est de contribuer au renforcement des capacités des collectivités rurales et au développement rural. L'ACCC s'est inspirée d'une approche semblable adoptée aux États-Unis, où « les réseaux des collèges communautaires américains ont cherché comment ces établissements pouvaient appuyer des stratégies économiques fondées sur des grappes de savoir. Dans un contexte rural, les collèges communautaires et universités aux États-Unis ont offert une technologie et une formation à la main-d'œuvre spécialisée pour appuyer ces grappes en milieu rural, qui sont devenues des modèles d'économies rurales à rendement élevé » [traduction].

Jusque récemment, l'ACCC et le Secrétariat rural avaient trois modèles semblables au Canada : Grappe du savoir sur les produits forestiers à valeur ajoutée, au Collège Boréal, dans le nord-est de l'Ontario, Grappe du savoir sur l'innovation géomatique, au Nova Scotia Community College d'Annapolis, la Grappe du savoir sur le tourisme, au College of the Rockies. Le financement de ces modèles s'est terminé à la fin de mars 2008.

L'ACCC et le Secrétariat rural sont en train d'étudier les résultats de ces modèles, mais Mme Boyles, de l'ACCC, a parlé de réussite à propos des résultats initiaux du programme et signalé que le Secrétariat rural « nous [a] demandé de le faire connaître en France, en Islande, aux États-Unis et dans l'ensemble du Canada. Il présente un réel potentiel » (*Témoignages*, 4 décembre 2007).

Source : Site Web de l'ACCC, *Modèle de grappe du savoir reliée aux communautés rurales*, à <http://www.accc.ca/francais/services/gscr.htm>.

nouvelles technologies. Nous croyons que l'université a joué un rôle très important pour aider les organismes, individus et entreprises privées de cette région. Sa présence a donc eu une importance énorme. Dans certaines municipalités rurales, ce sont les collèges communautaires qui ont eu un impact réel dans le développement économique régional.

– *Témoignages*, 26 octobre 2006

Le télé-enseignement offre aussi la possibilité d'élargir la gamme des cours de niveau postsecondaire offerts dans le Canada rural. Chris White, de la Rural Ontario Municipal Association, a décrit le potentiel d'Internet à cet égard comme vraiment révolutionnaire. « Il s'agirait aussi d'installer l'Internet à haute vitesse et le service à large bande dans certaines collectivités qui n'y ont pas accès afin de pouvoir offrir des cours en ligne. Il n'est même pas nécessaire de bâtir des écoles. L'idée voulant que les gens aillent en ville pour s'instruire est périmée avec la technologie d'aujourd'hui. L'investissement dans le service à large bande pourrait être une solution. » (*Témoignages*, 27 mars 2007)

Un élargissement de la gamme des possibilités de télé-enseignement pourrait aussi jouer un rôle important comme moyen d'atténuer la grave pénurie de main-d'œuvre spécialisée dont souffre le Canada et d'aider des milliers de travailleurs de la forêt mis à pied à trouver un nouvel emploi. Pat Vanini, directrice générale de l'Association des municipalités de l'Ontario, a dit au comité qu'il faudra consentir des investissements majeurs si on veut exploiter ce potentiel :

Dans le cadre du programme d'apprentissage, il faut suivre des cours de formation. Si vous résidez dans une région rurale de l'Ontario, l'accès à cette technologie faciliterait également les choses sur ce plan-là. Comment y arriver, voilà la question. Il va falloir investir dans ces installations. D'après ce que me disent les personnes qui suivent une formation par Internet, ce n'est pas aussi dynamique qu'un face à face avec un expert, même par l'entremise d'une téléconférence en salle de classe.

– *Témoignages*, 27 mars 2007

Bien entendu, l'éducation relève en grande partie des provinces, mais le gouvernement fédéral joue un rôle important et souvent très direct dans le financement des collèges et universités par divers moyens autres que les programmes de prêts et de subventions aux étudiants. Ainsi, il finance le Programme des chaires de recherche du Canada, qui a fait ses preuves, comme moyen d'attirer des universitaires étrangers de la plus grande qualité au Canada et dans les régions rurales. Il peut aussi, par l'entremise de

ses organismes de développement régional, aider à financer des études de faisabilité sur la création ou l'expansion de programmes dans les collèges et universités qui existent déjà en région rurale. FedNor, par exemple, a joué un rôle important dans la mise sur pied de l'École de médecine du Nord de l'Ontario en finançant l'étude de faisabilité initiale (plus de détails au chapitre 12). Le gouvernement fédéral finance également des projets de télé-enseignement par l'entremise du Bureau de l'alphabétisation et des compétences essentielles (BACE), dont il est plus longuement question plus loin, dans le contexte de l'alphabétisation des adultes¹⁸⁵. Bref, le gouvernement fédéral a un rôle très clair à jouer pour favoriser les études postsecondaires dans le Canada rural, aussi bien pour l'aménagement d'installations que pour le télé-enseignement. Il devrait se servir des outils qui sont à sa disposition.

RECOMMANDATION 8-5 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé collabore avec les ministères et organismes compétents pour prendre la tête d'une stratégie visant à élargir la gamme des programmes collégiaux et universitaires offerts dans le Canada rural grâce à l'aménagement d'installations et au télé-enseignement.

Aider les laissés pour compte : alphabétisation et éducation des adultes ruraux

Une amélioration, au niveau de l'alphabétisation et de l'éducation pourrait, selon moi, toucher vraiment le cœur du problème. On ne peut pas bâtir avec une population qui n'a pas suffisamment d'éducation et d'alphabétisation.

– Guy Lanteigne (témoignage à titre personnel),
Témoignages, 21 février 2007

La lutte contre la pauvreté va de pair avec la lutte pour l'alphabétisation.

– Jeanette MacAulay, sous-ministre des Services sociaux et des Aînés,
gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard,
Témoignages, 20 février 2007

¹⁸⁵ Par le passé, le gouvernement fédéral a également financé la recherche-développement (R-D) sur le télé-enseignement par l'entremise du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG). Voir par exemple CRSNG, *Le gouvernement fédéral accorde 7,5 millions de dollars pour la recherche en téléapprentissage*, 16 octobre 2003, à l'adresse <http://www.nserc.ca/news/2003/c031016.htm>.

Puisque c'est l'alphabétisation qui détermine le statut socioéconomique, il va sans dire qu'elle influencera aussi celui des enfants, c'est-à-dire, de l'autre génération.

– Jan Roberts, médecin hygiéniste, South Eastman Health, Manitoba,
Témoignages, 9 mars 2007

Jusqu'à maintenant, dans le présent chapitre, le comité s'est intéressé à l'accès pour les ruraux aux services de garderie, à l'endigement du phénomène du décrochage scolaire dans les régions rurales, à l'offre d'un plus grand choix de cours dans le Canada rural et aux moyens de rendre l'éducation supérieure plus abordable et disponible pour les Canadiens vivant en milieu rural. Il reste toutefois la question de savoir quels sont les meilleurs moyens d'aider les adultes en région rurale qui ne sont pas intégrés au système scolaire et ne savent pas assez bien lire et compter pour garder leur emploi ou en trouver un nouveau. Comme Erkki Pohjolainen l'a souligné, il est maintenant indispensable de savoir lire et écrire si on veut participer à l'économie rurale.

On demande de plus en plus à des agriculteurs de devenir des gens d'affaires modernes, de façon à ce que leur activité soit rentable et à ce qu'ils puissent accroître les rendements. Les pratiques commerciales modernes supposent la maîtrise de la lecture, de l'écriture et du calcul. Les agriculteurs doivent mélanger des produits chimiques, calculer les rendements, et déterminer les prix et les coûts de production. Toutes ces activités nécessitent des compétences en matière de lecture, d'écriture et de calcul. Si elles ne sont pas bien effectuées, elles peuvent être onéreuses et dangereuses. Les pouvoirs publics renforcent le besoin des compétences en matière de lecture et d'écriture. Les agriculteurs doivent respecter divers règlements provinciaux visant leurs pratiques. Les programmes de stabilisation des revenus, d'assurance de la production et de gestion des risques nécessitent tous une très bonne maîtrise de la lecture et de l'écriture, de manière à ce que l'agriculteur puisse lire et comprendre toutes les incidences de ces activités. Les nouveaux règlements relatifs aux pesticides constituent un exemple de domaines qui exigent une compréhension afin de prévenir des blessures en milieu de travail. Les étiquettes apposées sur les contenants de produits chimiques ne sont pas toujours rédigées en langage simple. Les avertissements en matière de sécurité sont parfois représentés par des symboles que tous ne peuvent pas comprendre. Il se peut que des superviseurs doivent précipiter leur travail et on oublie parfois de prévoir du temps pour la formation à de nouveaux équipements ou à de nouvelles matières. Nous avons entendu récemment des informations selon lesquelles les incidents en milieu de travail en Alberta se sont accrus de manière saisissante, car les nouveaux travailleurs migrants ne possèdent pas la maîtrise de la lecture nécessaire à leur sécurité.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Bien que ses observations ne soient pas directement liées à la capacité de lire et de compter, David Freshwater a signalé fort simplement que, bien que les travailleurs d'un certain âge aient besoin de recyclage, il arrive souvent qu'ils n'aient pas les compétences pour bien absorber ce qu'ils apprennent, et que plus longtemps les travailleurs sont absents du marché du travail, plus ces problèmes s'aggravent.

Le problème réside en partie dans le fait qu'on se demande ce qu'il faut faire avec les personnes de 30 à 40 ans qui n'ont pas terminé leurs études secondaires, qui n'ont que peu de débouchés et constituent de mauvais candidats au recyclage. Tout ce que nous savons sur les programmes de recyclage indique que plus on a quitté l'école il y a longtemps, plus il est difficile de relever son niveau de compétences. Les employeurs préfèrent investir dans des travailleurs plus jeunes, et non dans des personnes de 40 ans et plus. Pour les gens de 40 ans, les retombées de cet investissement ne sont pas mirobolantes non plus. Ils sont réticents à passer trois ans de leur vie à acquérir une compétence qui, au bout du compte, ne les mènera pas nécessairement très loin [...] incontestablement, nous ne pouvons pas abandonner la partie importante de la population rurale qui est plus âgée et peu qualifiée. Autrement, on les condamne à la pauvreté.

– *Témoignages*, 21 novembre 2006

Les observations des témoins au sujet de l'importance de l'alphabétisation dans l'économie moderne sont solidement étayées par les éléments de preuve disponibles. Dans une étude de 2005, par exemple, l'Institut C.D. Howe a constaté que, pour chaque hausse de 1 % des résultats en alphabétisation par rapport à la moyenne internationale, il finissait par y avoir une augmentation de 2,5 % de la productivité et de 1,5 % du produit intérieur brut (PIB) par personne¹⁸⁶. De la même façon, l'Enquête internationale sur la littératie et les compétences des adultes a fait état d'une forte corrélation entre de hauts niveaux d'alphabétisation et les augmentations de revenu, et entre les faibles niveaux d'alphabétisation et la dépendance à l'égard de l'aide sociale¹⁸⁷.

La difficulté, comme on l'a vu en début de chapitre, c'est bien entendu qu'un pourcentage disproportionné des adultes des régions rurales n'ont pas des compétences suffisantes en lecture et en calcul. Le comité a entendu des témoignages à cet effet d'un

¹⁸⁶ Serge Coulombe et Jean-François Tremblay, *Public Investment in Skills: Are Canadian Governments Doing Enough?*, C.D. Howe Institute Commentary No. 217, octobre 2003, p. 8, à l'adresse www.cdhowe.org/pdf/commentary_217.pdf.

¹⁸⁷ Statistique Canada et Organisation de coopération et de développement économiques, *Apprentissage et réussite : Premiers résultats de l'Enquête sur la littératie et les compétences des adultes*, 2005, p. 165–172, à l'adresse <http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-603-XIF/89-603-XIF2005001.htm>.

bout à l'autre du Canada. Au cours des audiences qui ont eu lieu à Cornwall (Île-du-Prince-Édouard), Jeanette MacAulay, sous-ministre des Services sociaux et des Aînés de l'Île-du-Prince-Édouard –ministre, a dit au comité : « Des recherches poussées montrent que c'est dans les régions rurales que le niveau d'alphabétisation est le plus faible. » À Edmundston, Guy Lanteigne a passé en revue les modes de mesure de l'alphabétisation avant de faire une observation semblable au sujet du Nouveau-Brunswick, province qui, en 2001, arrivait au deuxième rang pour la proportion de ruraux au Canada :

Regardons rapidement les cinq niveaux d'alphabétisme : le niveau un, qui est le plus faible, ces personnes ne reconnaissent qu'un ou deux mots familiers dans un texte simple; le niveau deux, comprend les personnes pour qui toute nouvelle lecture est éprouvante et que les longs paragraphes de textes découragent; le niveau 3, représente le niveau minimal pour composer avec les exigences de la vie dans une société complexe et évoluée, et est également le niveau requis pour terminer des études secondaires et entrer au postsecondaire; les niveaux quatre et cinq concernent les personnes qui peuvent manipuler plusieurs sources d'information ou résoudre des problèmes complexes. Peut-être que nos amis les traducteurs seraient dans les niveaux quatre et cinq. Au Nouveau-Brunswick, 68 p. 100 de la population francophone et 47 p. 100 des anglophones sont dans la catégorie un et deux. Ce sont des pourcentages alarmants et déplorables.

– *Témoignages*, 21 février 2007

Aux audiences tenues à Humboldt (Saskatchewan), Bob Barber a déclaré : « La littérature reflète les faibles taux de littératie dans les régions rurales du Canada, et c'est une réalité ici aussi. » (*Témoignages*, 8 mars 2007) Enfin, à Prince George (Colombie-Britannique), Theresa Healy, professeure auxiliaire, Programme d'études sur les sexes et École de planification environnementale, Université du Nord de la Colombie-Britannique, a expliqué au comité :

Sur le plan local, le plus gros problème posé par l'alphabétisation est que, souvent, ce sont les hommes qui sont incapables de lire parce qu'auparavant, ils pouvaient travailler dans l'industrie forestière. Par exemple, l'école secondaire de la localité où j'ai fait ma recherche avait le plus faible taux de diplômation de la province en raison de l'attrait exercé sur les hommes par ces emplois qui en fait payaient très bien, de sorte que dix ou quinze ans plus tard, ils avaient un camion, un bateau, une belle maison. Ils avaient tout cela, mais quand l'industrie a périclité, ils n'arrivaient pas à se trouver de l'emploi parce qu'ils sont en réalité incapables de lire. Qui plus est, il faut qu'un homme piétine vraiment son orgueil pour avouer qu'il est incapable de lire. Tôt dans ma carrière de recherche ici dans le Nord, j'encourageais un vieux monsieur à coucher ses réflexions par écrit, et tout à coup je me suis rendu compte qu'il était incapable de lire ou d'écrire. Je lui ai alors dit

qu'étant donné que son arthrite le faisait souffrir, je pourrais peut-être le faire à sa place. Le problème d'orgueil et de fierté était ainsi résolu. Les hommes ont particulièrement honte d'avouer qu'ils sont incapables de lire et d'écrire. L'économie du Nord se développe en dents de scie, et je crois que la violence familiale, la dépression, les troubles de santé mentale et tout le reste viennent tous du fait que l'homme est incapable de se trouver un autre emploi parce que tout ce qu'il sait faire dans la vie, c'est de travailler en forêt, et que ce genre de travail a disparu.

– *Témoignages*, 5 mars 2007

Bien entendu, l'alphabétisation et l'apprentissage du calcul – comme les autres questions d'éducation – relèvent des provinces. Toutefois, le gouvernement fédéral joue un rôle important grâce à son Programme d'apprentissage, d'alphabétisation, et d'acquisition des compétences essentielles pour les adultes (PAAACEA)¹⁸⁸, qui, entre autres choses, verse des fonds aux nombreux organismes de bénévoles qui se chargent de dispenser une grande partie de la formation dans le domaine de l'alphabétisation des adultes. Le PAAACEA, qui relève de Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSO), a reçu au départ quelque 51,8 millions de dollars, comme le montre le *Rapport sur les plans et priorités 2006–2007* de ce ministère. Le 25 septembre 2006, toutefois, le gouvernement fédéral a réduit les fonds du programme pour 2006–2007 de 5,8 millions de dollars, et il en a retranché encore 11,9 millions de dollars pour 2007–2008¹⁸⁹. Au cours de ses audiences, le comité a entendu de nombreux groupes s'inquiéter des répercussions de ces compressions sur les efforts visant à combattre l'analphabétisme dans le Canada rural.

Le comité est convaincu que, dans toute stratégie efficace de lutte contre la pauvreté rurale, et de la pauvreté en général, du reste, il faut commencer par s'attaquer aux lacunes de base dans les compétences en lecture et en calcul dans le Canada rural et ailleurs. Il exhorte donc le gouvernement fédéral à rétablir le financement du PAAACEA et à tenir davantage compte des importantes disparités entre les taux d'alphabétisation et de numératie des régions rurales et urbaines.

¹⁸⁸ Le PAAACEA a été créé en mars 2006. Il regroupe le Programme national d'alphabétisation, le Bureau des technologies d'apprentissage et le Programme des initiatives d'apprentissage.

¹⁸⁹ Ces chiffres ont été fournis au Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie par des fonctionnaires de RHDSO au cours d'un témoignage, le 7 février 2007.

RECOMMANDATION 8-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse et accroisse le financement afin de promouvoir l'alphabétisation et la numératie dans tout le Canada, en accordant une attention particulière au financement des services d'alphabétisation dans le Canada rural.

CONCLUSION

Il est difficile d'exagérer l'importance de l'éducation comme moyen de lutte contre la pauvreté rurale. Ce thème est imbriqué dans tous les autres thèmes du rapport et, dans un sens plus large, les relations rurales-urbaines dépendent d'une « éducation » réciproque, entre les deux milieux, aux réalités de leurs vies différentes, mais interdépendantes. L'avenir du développement économique rural dépend d'une population active qui saura mieux lire et écrire que par le passé. Même les résultats en matière de santé, qui sont abordés au chapitre 12, sont en étroite corrélation avec les réalisations en matière d'éducation. L'éducation n'est pas un remède magique à tous les maux du Canada rural, mais elle est peut-être bien l'assise d'une stratégie raisonnablement complète visant à stopper et à inverser le déclin du Canada rural et à faire reculer la pauvreté dans les régions rurales.

CHAPITRE 9 : LOGEMENT RURAL – LE PROBLÈME CACHÉ

À première vue, il n'existe aucun problème de logement dans le Canada rural. Le taux de propriété y est beaucoup plus élevé que dans les villes et, comme le comité l'a fait observer dans son rapport intérimaire, il est rare de voir un sans-abri en zone rurale ou dans une petite localité. D'après la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le taux de propriété y est de 82 %, contre 64 % dans les villes¹⁹⁰, et un rapport de Statistique Canada révèle que la probabilité qu'un jeune adulte (de 25 à 39 ans) possède une maison dans le Canada rural est à peu près du double, par rapport au jeune adulte des trois plus grandes villes (Montréal, Toronto et Vancouver)¹⁹¹. En outre, dans bien des localités rurales, le grand problème de logement est une offre *excédentaire* de logements abordables, et non une insuffisance de ces logements¹⁹². Au cours de certaines audiences, le comité a entendu des témoignages selon lesquels il y a des places libres dans les résidences pour les aînés parce que des gens qui habitaient depuis longtemps dans la localité migrent vers les villes pour obtenir des services santé ou autres.

Malgré ces observations, il faut dire que l'itinérance existe en milieu rural et qu'il y a de graves problèmes de logement dans tout le Canada rural et surtout dans les régions les plus rurales et les régions éloignées du Nord. Un certain nombre de témoins ont souligné que, tout comme la pauvreté, l'itinérance est souvent invisible en zone rurale parce que les liens sociaux étroits qui caractérisent souvent les collectivités rurales tendent également à dissimuler l'ampleur du problème – des amis, des membres de la famille et même des connaissances offrent un lit, un sous-sol, un garage pour dépanner des amis et

¹⁹⁰ Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Le point en recherche – Les besoins de logement des personnes à faible revenu habitant en milieu rural : la situation des aînés*, Série socio-économique 03 012, juillet 2003, à l'adresse <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/>. Cette étude utilise la définition proposée par Statistique Canada pour « les régions rurales et les petites villes » RRPV : sont rurales les collectivités qui comptent moins de 10 000 personnes et où moins de 50 % de la population fait la navette entre la localité et un centre urbain. À signaler également que, selon les données du recensement de 2006, le taux global de propriété du logement au Canada été de 68,4 % en 2005.

¹⁹¹ Martin Turcotte, « L'accession des jeunes adultes à la propriété résidentielle », *Tendances sociales canadiennes*, Statistique Canada, no au catalogue 11-008, 23 octobre 2007, à l'adresse <http://www.statcan.ca/bsolc/francais/bsolc?catno=11-008-X&CHROPG=1>. Cette étude utilise la définition des RRPV de Statistique Canada.

¹⁹² Ce fait aide à expliquer pourquoi, en moyenne, les propriétaires et les locataires, sans égard à leur revenu, ont tendance à payer des montants fort similaires pour leur logement. Voir SCHL (juillet 2003).

des membres de la famille pendant une courte période (l'encadré 9 1 décrit les divers types d'itinérance).

Pam Harrison, coprésidente de la Rural Communities Foundation of Nova Scotia, a dit au comité que les recherches menées par son organisme avaient révélé que les ruraux pauvres ont honte de ne pas avoir de logement. « Dans le secteur rural de la Nouvelle-Écosse, ce problème n'est pas plus visible que la

Encadré 9-1 : Définir l'itinérance

- **Itinérance visible ou absolue** – Personnes qui vont dans les refuges d'urgence et celles qui dorment dans des endroits insalubres considérés comme impropres à l'habitation humaine, comme des parcs et ravins, des entrées d'immeuble, des véhicules et des bâtiments abandonnés.
- **Itinérance relative** – Personnes qui habitent dans des locaux qui ne respectent pas des normes élémentaires de santé et de sécurité (protection contre les éléments, sécurité d'installation, sécurité de la personne et abordabilité).
- **Itinérance cachée** – Personnes qui habitent temporairement chez des amis ou des membres de la famille ou dans un ménage où elles sont soumises à des conflits ou à la violence conjugale.
- **Risque d'itinérance** – Personnes qui sont à un pas de l'éviction, de faillite ou de la séparation familiale (perte d'emploi, maladie, augmentation du loyer ou décès du conjoint).
- **Besoin impérieux de logement** – Ménages dont le logement ne répond pas à l'une des normes suivantes : abordable (le coût du logement, comprenant les services publics, ne dépasse pas 30 % du revenu du ménage avant impôt); bien entretenu (en bon état et n'exigeant pas de réparations majeures); assez spacieux (assez grand, avec un nombre suffisant de chambres, pour loger le ménage).

Source : Adapté à partir d'un document du YMCA, *You Just Blink and it Can Happen: A Study of Women's Homelessness North of 60*, novembre 2007, p. 4, à l'adresse

http://www.ywca.ca/Northern_Territories_Reports/PAN-TERRITORIAL_PDFS/PanTerritorial%20_FinalReport.pdf

pauvreté, parce qu'il est gênant. C'est peut-être un enfant qui passe la nuit du lundi dans le sous-sol d'un ami, la nuit du mardi chez sa grand-mère, et il est ailleurs le jeudi soir, parce que le problème des sans-abri est caché. » (*Témoignages*, 23 février 2007)

Harold Flaming, directeur général du Conseil rural de l'Ontario, a livré au comité un témoignage sur des faits anecdotiques semblables. « Au début du mois de mars (2007), nous avons tenu un forum sur les jeunes en milieu rural qui s'est révélé très instructif. Les 125 jeunes qui ont participé à notre forum ont indiqué que le sans-abrisme est un problème pour les jeunes qui vivent en milieu rural. Ils ont utilisé l'expression « naviguer d'un divan à l'autre » pour trouver un endroit où dormir. Les jeunes ont clairement indiqué qu'il s'agissait d'un problème important pour eux. » (*Témoignages*, 29 mars 2007)

Ed Picco, ministre de l'Éducation et ministre chargé des sans-abri au Nunavut, a expliqué pourquoi l'itinérance, au sens classique du terme – c'est-à-dire le fait de vivre dans les rues – n'est pas visible dans le Nord :

On parle de sans-abri dans le Sud, mais il y a deux types de sans-abri. Il y a les sans-abri absolus, ceux qu'on voit sur la rue Yonge, à Toronto, qui n'ont pas de logement et qui dorment dans la rue. Il y a aussi les sans-abri relatifs, et c'est ce que nous avons chez nous au Nunavut. Quand on vit à 15 dans une maison de trois chambres à coucher, quand les enfants doivent dormir chacun leur tour ou dormir sur la galerie, quand il y en a qui doivent dormir dans la garde-robe, on peut dire que ces gens-là sont des sans-abri. Chez nous, les sans-abri ne sont pas dans la rue, car le fait est que s'ils l'étaient, ils mourraient de froid.

– *Témoignages*, 21 février 2008

Les taux élevés de propriété du logement observés dans le Canada rural masquent d'autres problèmes importants de logement. Dans son témoignage, Claudia Jahn, membre du conseil exécutif de l'Affordable Housing Association of Nova Scotia, a bien traduit le point de vue de nombreux témoins en résumant les principaux problèmes de logement des secteurs ruraux de la Nouvelle-Écosse :

Toutes les collectivités d'un bout à l'autre de la province ont leurs problèmes particuliers, mais elles sont toutes menacées par l'itinérance insoupçonnée, les conditions de logement hors normes et dangereuses, le nombre croissant de personnes qui habitent dans des abris précaires en forêt, les longues listes d'attentes pour accéder aux rares unités de logement social, les forclusions fréquentes de maisons familiales et le grand nombre de personnes qui doivent quitter leur collectivité en raison de la pénurie de logements abordables. Seuls un ferme désir de rester dans leurs collectivités, à proximité de leur réseau social, et la résistance des habitants des régions rurales peuvent expliquer pourquoi un aussi grand nombre d'entre eux acceptent de vivre dans de telles conditions.

– *Témoignages*, 23 février 2007

Dans le présent chapitre, le comité étudie quatre grands thèmes importants de la politique du logement du point de vue du Canada rural, soit la qualité relativement médiocre du logement dans de nombreuses collectivités rurales et éloignées; les besoins en logements abordables et en logements locatifs dans certains secteurs du Canada rural; la question plus vaste de ce que veulent dire pour les collectivités rurales et ceux qui y habitent un fléchissement soudain ou constant à long terme des prix des logements en région rurale; enfin, les graves problèmes de logement et d'itinérance dans le Nord du Canada.

Réinvestissement dans le parc immobilier du Canada rural

Il est extrêmement difficile d'aller de l'avant. Dans le seul comté de Cumberland, plus de 600 habitations sont sur une liste d'attente pour les réparations. Il s'agit de maisons dont l'installation électrique est déficiente ou qui ne sont pas isolées. Le problème du logement y est un problème majeur et il est essentiel de trouver des possibilités d'y remédier.

– Ishbel Munro, directrice exécutive, Coastal Communities Network,
Témoignages, 15 février 2007

Derrière le taux élevé de propriété observé dans le Canada rural se cache un fait moins connu : une proportion appréciable des logements sont en piètre état, en partie parce qu'ils sont en moyenne plus anciens que dans les zones urbaines. Selon la SCHL, quelque 29 % des logements ruraux ont été construits avant 1941¹⁹³. En outre, les recherches de Statistique Canada révèlent que, même si les logements en région rurale sont en moyenne plus abordables¹⁹⁴ et de plus grande taille¹⁹⁵ que les logements en milieu urbain, ils ne sont pas à la hauteur, en ce qui concerne ce que la SCHL appelle la norme de « qualité »¹⁹⁶. Selon cette norme, un logement de « qualité » n'a pas besoin, selon ceux qui l'habitent, de réparations majeures. En 1996, le dixième des logements ruraux avaient besoin de réparations majeures, contre seulement 7 % dans les logements de milieu urbain¹⁹⁷.

Beaucoup de témoins ont présenté des faits anecdotiques qui appuient les conclusions tirées de ces données. Pauline Raven, agrégée de recherche au Centre canadien de politiques alternatives, a expliqué au comité qu'il existait des poches d'une grande

¹⁹³ SCHL (juillet 2003).

¹⁹⁴ Selon le critère de la SCHL, un logement abordable est un logement qui coûte moins de 30 % du revenu avant impôt du ménage.

¹⁹⁵ Selon le critère de taille du logement de la SCHL, le logement doit compter assez de chambres, compte tenu de la taille et de la composition du ménage.

¹⁹⁶ Carlo Rupnik, Juno Tremblay et Ray D. Bollman, « Conditions d'habitation dans les régions essentiellement rurales », *Bulletin d'analyse : régions rurales et petites villes du Canada*, Statistique Canada, n° au catalogue 21-006-XIF, février 2001, p. 6. Dans cette étude, la notion de ruralité se définit selon la norme de l'OCDE pour les régions essentiellement rurales, c'est-à-dire des régions dont plus de 50 % de la population vit dans des communautés rurales, où une « communauté rurale » a une densité de population inférieure à 150 habitants au kilomètre carré.

¹⁹⁷ *Ibid.* Les faits cités dans l'étude de Rupnik et de ses collaborateurs ne sont pas nouveaux. Dans une enquête de 1985 auprès des ménages, Statistique Canada a constaté que le pourcentage du parc immobilier rural qui avait besoin de réparations majeures était environ deux fois plus élevé que dans les villes. Voir MaryAnn McLaughlin, « Homelessness in small-town and rural Canada », in *Perception*, vol. 12, n° 1, p. 33–36.

pauvreté dans son secteur du Canada rural, et que le logement en était le signe le plus manifeste :

En vous déplaçant près de chez moi [à Wolfville] autour du mont Nord ou vers le mont Sud, vous pourrez voir des habitations et des signes de pauvreté véritablement ahurissants. Je parle ici de maisons qui sont à peine habitables, selon les normes les plus courantes. Il y a donc des gens extrêmement pauvres dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse. Bon nombre de ces gens ne sont pas bénéficiaires de l'aide sociale. Ils parviennent à se tirer d'affaire en gagnant quelques sous, à gauche et à droite. Ils vivent en marge de la société dans des logements qui ne leur coûtent presque rien, mais pas dans le genre de lieux où vous et moi voudrions habiter.

– *Témoignages*, 22 février 2007

Arthur Mitchell, député de Copperbelt à l'Assemblée législative du Yukon, a précisé comment coexistaient les logements luxueux et les logements insalubres dans sa circonscription :

Dans ma circonscription de Copperbelt, le parc résidentiel comprend autant des maisons les plus chères et les plus récentes du Yukon, dont le prix de vente atteint de 500 000 \$ à 600 000 \$ et fracasse de nouveaux records chaque mois par rapport à l'année précédente, que des maisons inférieures aux normes et parmi les moins solides du Yukon. J'ai des électeurs, que je sollicite, — et il n'y a que quelques kilomètres entre les différentes zones de ma circonscription — qui vivent dans des autobus scolaires convertis, dans des caravanes stationnées en permanence et dans des tentes rectangulaires, et ce, toute l'année. Il y a un écart immense entre les logements.

– *Témoignages*, 18 février 2008

Jeanette MacAulay, sous-ministre des Services sociaux et des Aînés, gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, a appris au comité que, dans sa province, il y avait une liste d'attente de six ans pour ceux qui souhaitaient se prévaloir du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) de la SCHL, et que le gros de la demande concernait les régions rurales de la province.

Le logement fait partie de nos attributions, et la nécessité d'une stratégie nationale de logement est tout à fait capitale. L'un des programmes les plus appréciés dans tout le pays est le Programme d'aide à la remise en état des logements propriétaires-occupants, ou PAREL, qui subventionne les rénovations et les réparations domiciliaires. La liste d'attente pour ce programme est de six ans. Il s'agit de maisons rurales pour la plupart. C'est un programme extraordinaire qui est insuffisamment financé.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Le PAREL s'inscrit dans un ensemble plus vaste de programmes de la SCHL à l'intention des faibles revenus, les « programmes de réparation et d'amélioration des habitations ». Les autres sont notamment le Programme de réparations d'urgence, le Programme d'amélioration des refuges et le programme de Logements adaptés pour aînés autonomes. Les fonds fédéraux destinés à ces programmes ont beaucoup diminué entre le début et le milieu des années 1990 et ce n'est que récemment qu'ils ont dépassé leur montant nominal de la fin des années 1980. En 1989-1990, par exemple, le gouvernement fédéral dépensait près de 150 millions de dollars par année pour les programmes de réparation et d'amélioration des habitations, montant qui équivaldrait à environ 218,3 millions de dollars, en dollars de 2007¹⁹⁸. En 2006-2007, par contre, la SCHL a dépensé quelque 179,8 millions de dollars, soit près de 50 % de plus que l'année précédente, mais 17,6 % de moins que le montant indexé qui était dépensé en 1989-1990¹⁹⁹.

Le comité se range à l'avis des témoins : le PAREL et les autres programmes de réparation et d'amélioration sont indispensables aux personnes à faible revenu, surtout dans le Canada rural, où la qualité du parc immobilier est, en moyenne, inférieure à celle des logements du Canada urbain. Il croit également que la SCHL devrait prévoir un financement stable et durable pour appliquer le programme avec efficacité. À cet égard, il signale que, en 2005-2006 et en 2006-2007, les dépenses réelles de la SCHL étaient nettement inférieures que ses crédits parlementaires (28 % pour les deux exercices), ce qui donne à penser qu'il y a peut-être des obstacles d'ordre administratif qui freinent l'étude des demandes soumises en vertu des programmes, peut-être à cause de l'incertitude quant aux fonds à venir. Enfin, le comité fait observer que les dépenses consacrées à la réparation et à la rénovation des logements sont l'un des moyens les plus rentables de réaliser d'importantes économies d'énergie et de combattre le réchauffement de la planète.

¹⁹⁸ Le montant des dépenses de 1989-1990 provient des rapports annuels de la SCHL. Le chiffre rajusté pour tenir compte de l'inflation a été calculé au moyen de la feuille de calcul de l'inflation de la Banque du Canada (http://www.banqueducanada.ca/fr/taux/inflation_calc-f.html) le 13 novembre 2007.

¹⁹⁹ Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Comptes publics du Canada 2007*, disponible à <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/txt/72-fra.html>.

RECOMMANDATION 9-1 : Le comité recommande que la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL) mène une enquête en vue de cerner et supprimer les obstacles d'ordre administratif qui l'empêchent peut-être de consacrer la totalité de ses crédits parlementaires à des programmes de réparation et d'amélioration de logements.

RECOMMANDATION 9-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral prenne un engagement quinquennal en matière de financement des programmes de réparation et d'amélioration des habitations. L'engagement de la première année devrait s'établir à 251 millions de dollars, soit les crédits parlementaires de 2006-2007, et augmenter dans les années ultérieures pour tenir compte de l'inflation et de la croissance démographique.

Le comité craint également que les ruraux à faible revenu n'aient pas toute l'information nécessaire sur la gamme des problèmes qui leur sont offerts par l'entremise de la SCHL. Il fait remarquer que, à un moment donné, la SCHL avait 83 bureaux régionaux disséminés dans l'ensemble du Canada, souvent dans des localités rurales comme Chandler (Québec) (population de 7 914 en 2006, en recul de 4,4 % depuis 2001) ou de petites villes comme Lethbridge (Alberta). Depuis, le nombre de bureaux a été ramené à 20. Certes, la SCHL diffuse toute l'information sur ses programmes au moyen de son site Internet, mais l'accès à Internet dans le Canada rural est souvent insuffisant, voire inexistant, comme on l'a vu au chapitre 6 du présent rapport. Et c'est surtout chez les ruraux pauvres que cet accès fait le plus souvent défaut.

RECOMMANDATION 9-3 : Le comité recommande que la Société canadienne d'hypothèque et de logement mesure, pour en faire rapport, l'utilisation que font les ruraux à faible revenu des programmes de réparation et d'amélioration des habitations et qu'elle utilise cette information pour adapter ses programmes afin qu'ils répondent mieux à leurs besoins. Le comité recommande également qu'elle accroisse sa présence dans le Canada rural.

Besoins en logements abordables et logements locatifs à satisfaire dans le Canada rural

[C]'est (le logement) une variable qui est très discriminante sur le plan de certains indicateurs de santé, principalement de l'espérance de vie et aussi des problèmes sociaux. C'est le pourcentage dans une communauté de propriétaires-résidents, le pourcentage dans une communauté humaine, une communauté de 2 000 à 3 000 personnes, de gens qui possèdent leur logement ou quand ce sont des logements locatifs ou le propriétaire habite l'immeuble. Pourquoi est-ce si discriminant? Je pense que les enchaînements explicatifs ou de cause à effet peuvent aller dans le

sens suivant. Quand il y a des propriétaires-résidents dans une communauté, les maisons sont mieux entretenues. C'est clair. Quand les maisons sont mieux entretenues, les gens qui y vivent ont une fierté, ont un meilleur sentiment d'appartenance à vivre dans la communauté puisqu'ils vivent dans une communauté où l'environnement est propre et correct. Cela a un impact sur l'estime personnelle qui est une des conditions essentielles dans la vie pour se développer, pour s'impliquer, pour participer au développement de son milieu.

– Réal Boisvert, conseiller en recherche,
Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec,
Témoignages, 18 mai 2007

Les données globales (indiquées en début de chapitre) laissent peut-être croire que les préoccupations en matière de logement sont peut-être moins pressantes en zone rurale que dans les centres urbains, mais les zones rurales situées à proximité de grands centres urbains sont très différentes de celles qui sont plus éloignées. Dans les collectivités situées dans ce qu'une étude de Statistique Canada publiée en 2001 désigne comme les « régions rurales voisines de régions métropolitaines²⁰⁰ », l'exode des citadins vers le Canada rural fait souvent augmenter les prix de l'immobilier, si bien que les familles à faible revenu n'ont plus les moyens de s'offrir un logement, problème encore aggravé par la hausse de l'impôt qui accompagne cette évolution. Comme la SCHL l'a signalé dans une étude récente sur les aînés à faible revenu des zones rurales et sur le logement,

Le logement abordable devient un problème grave. Il faut de nouveaux logements pour combler l'écart entre la hausse des loyers et des salaires peu élevés. Dans ce genre de collectivité, les aînés à faible revenu peuvent être évincés du nouveau marché et avoir du mal à se trouver un logement locatif convenable et abordable²⁰¹ [traduction].

Aux audiences du comité qui ont eu lieu à Athens (Ontario), Peggy Sweet-McCumber, présidente de la Seeley's Bay/Lyndhurst and Area Non-Profit Seniors Residence Corporation, a fait remarquer que, à Leeds et Grenville, vaste comté rural et en grande partie agricole située assez près d'Ottawa et de plusieurs petits centres urbains pour que le navettage soit possible, « les taux d'inoccupation diminuent et les loyers augmentent », de sorte que des habitants du comté ont du mal à se trouver des logements abordables. « Près de 30 % des foyers de Leeds et Grenville ont un revenu inférieur à

²⁰⁰ Les « régions rurales voisines de régions métropolitaines » sont les secteurs de recensement situés à proximité des grandes villes (50 000 personnes ou plus). Voir Rupnik, Tremblay et Bollman (2001).

²⁰¹ SCHL (juillet 2003).

30 000 \$, soit le seuil nécessaire pour être propriétaire d'un logement. C'est beaucoup plus difficile si l'on gagne moins de 30 000 \$. Nous avons fréquemment une forte demande de logements locatifs. » (*Témoignages*, 30 mars 2007) M^{me} Sweet-McCumber a ajouté que les efforts de son organisme visant à obtenir des fonds pour des logements abordables ont en grande partie échoué.

Leeds et Grenville ont effectué une étude qui a permis de conclure qu'il nous faut construire 570 unités de logement abordables par an. Tout récemment, notre comté a signé une entente dans le cadre du Programme de logement abordable Canada-Ontario qui doit permettre de construire de nouveaux logements. Notre canton s'est vu attribuer 25 unités. Ceci pour une région qui inclut Brockville, Westport, etc. C'est pour loger les jeunes en difficulté, les victimes de violence familiale, les familles et personnes âgées à faible revenu. C'est une goutte dans un verre d'eau. C'est la raison pour laquelle nous sommes assez pessimistes et ne pensons pas que l'on nous attribuera une seule de ces unités. Pour servir les besoins de la population rurale pauvre, il nous faut davantage de logements locatifs. C'est un droit fondamental qu'ont les Canadiens et c'est un problème inquiétant dans notre région. Il faut que tous les paliers de gouvernement, le secteur privé, les organismes de services et la population locale collaborent.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Dianne Oickle, diététiste et hygiéniste alimentaire publique, Circonscription sanitaire du district de Leeds, Grenville et Lanark, a exprimé des préoccupations analogues à celles de M^{me} Sweet-McCumber.

Le logement est considéré comme non abordable lorsque le coût du logement est supérieur à 30 % du budget familial. Dans la région des trois comtés, 80 % des familles à faible revenu consacrent plus de 30 % de leur budget au logement en raison de l'absence de logements abordables dans les régions rurales. Il s'ensuit qu'il reste moins d'argent pour s'occuper des besoins de santé fondamentaux et pour payer les aliments.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Selon un troisième témoin d'Athens, le problème des logements abordables s'étend à l'ensemble de l'Ontario rural. Dans le cadre d'un projet appelé *Community Matters*, Centraide de Leeds et Grenville a mené une étude de 26 mois exécutée par 17 petits groupes ruraux de Centraide dans la province. S'appuyant sur des conversations, des enquêtes et des assemblées publiques auxquelles ont participé des centaines de ruraux, Judi Baril, directrice administrative de Centraide de Leeds et Grenville, a expliqué que le projet *Community Matters* avait montré ceci :

Les familles, les familles monoparentales et les individus nous ont confié qu'ils avaient beaucoup de difficultés à trouver un logement qui leur permette de vivre dans la communauté de leur choix tout en ayant les ressources nécessaires pour subvenir aux autres nécessités de leur famille, comme l'alimentation, l'électricité, le chauffage, les soins personnels et les possibilités de loisirs. Ces gens se trouvent pris au piège. Ils vivent là où ils ne peuvent se permettre de vivre, ce qui, jour après jour, les enfonce encore plus profondément dans l'endettement, et ils vivent dans des maisons que personne d'entre nous ne jugerait acceptables. Le manque de logements abordables enferme les gens dans la pauvreté et, si rien n'est fait, ils vont y rester. La qualité et le coût du logement dans les grands centres ont connu une nette amélioration, mais l'accès à des logements abordables est un problème important pour bon nombre de résidents en milieu rural parce que les salaires, même pour ceux qui travaillent à temps plein ou plus, sont insuffisants.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Le même problème se manifeste également dans certaines localités rurales, ou autrefois rurales, qui connaissent une vague de prospérité, comme Fort McMurray (Alberta). Diane Martz, directrice de la recherche au Centre d'excellence pour la santé des femmes — Région des Prairies, a donné un exemple au comité : « Les familles qui cherchent à se loger à Fort McMurray trouvent que cela est très cher; je crois que la maison la moins chère là-bas se vend à 300 000 \$. » (*Témoignages*, 23 novembre 2006) Dans des villes comme Whitehorse et Yellowknife, une période d'expansion prolongée dans le secteur minier a eu des conséquences analogues, comme Arthur Mitchell l'a expliqué :

Il y a quelques années, le gouvernement du Yukon, par l'entremise de la Société d'habitation du Yukon, a utilisé le financement offert par le fédéral pour le logement abordable pour subventionner une partie des nouveaux logements dans le secteur Copper Ridge. Il s'agissait de petites unités d'environ 1 300 ou 1 400 pieds carrés qui se vendaient environ de 175 000 \$ à 180 000 \$. On disait qu'il s'agissait de logements abordables, compte tenu du prix moyen d'une maison à Whitehorse, qui atteignait presque 300 000 \$ à la fin de l'année passée. Je suppose qu'il franchira bientôt le cap des 300 000 \$. Ce n'est pas abordable pour une personne qui reçoit le salaire minimum. Ce n'est pas abordable pour une personne qui reçoit de l'aide sociale. Encore une fois, nous obligeons les gens à vivre dans des conditions de plus en plus pénibles parce que nous sommes incapables de leur offrir des logements véritablement abordables. À propos, ces maisons se vendent aujourd'hui environ 225 000 \$ à 230 000 \$, tant sur le marché de la revente que par l'entrepreneur qui continue à en construire. Pourtant, ni l'aide sociale ni les autres données, comme le salaire moyen, n'ont autant augmenté en un an ou en un an et demi que ce que l'on considérerait comme un logement abordable quand les maisons ont été mises sur le marché.

– *Témoignages*, 18 février 2008

Ces dernières années, le gouvernement fédéral a lancé deux initiatives majeures à cause des préoccupations au sujet de l'itinérance et de l'offre de logements abordables. En 1999, il a lancé l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) « de façon à venir en aide à 61 collectivités désignées et à *quelques* petites collectivités rurales et autochtones, afin de les aider à adopter des mesures locales visant à aider les sans-abri et leur famille à retrouver leur autonomie » (c'est le comité qui souligne)²⁰². Depuis le début, le gouvernement fédéral a dépensé quelque 784 millions de dollars en subventions et contributions grâce à l'INSA, mais il est difficile de voir quelle proportion des fonds est allée au Canada²⁰³. En avril 2007, l'INSA a été remplacée par la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, qui a été dotée de 296 millions de dollars sur deux ans (2007–2008 et 2008–2009). On ne sait trop si le programme tiendra compte de l'optique rurale dans la répartition des fonds.

En 2001, le gouvernement fédéral a lancé une deuxième initiative, l'Initiative en matière de logement abordable (ILA), qui visait « l'offre de logements locatifs abordables [qui] continue de poser certains problèmes, *en particulier dans les grands*

²⁰² RHDSC, « Initiative nationale pour les sans-abris », disponible à http://www.rhdsc.gc.ca/fr/sm/ps/rhdc/pim/publications/rapports/2006_hi/page00.shtml.

²⁰³ *Ibid.* Le Comité n'a pu trouver la liste de 61 « collectivités désignées » ni les collectivités autochtones et rurales dont il est question sur le site Web de RHDSC.

centres urbains » (c'est le comité qui souligne)²⁰⁴ en offrant des logements locatifs dont le loyer correspond ou est inférieur aux taux médians du marché²⁰⁵. L'ILA est un programme dont les coûts sont partagés par moitié²⁰⁶ et qui s'applique conformément à des accords bilatéraux conclus avec les provinces et les territoires. Depuis le début, le gouvernement fédéral s'est engagé à dépenser un milliard de dollars en vertu de l'ILA, mais, au 30 juin 2007, seulement 765 millions de dollars avaient été dépensés²⁰⁷. Là non plus, on ne distingue pas très bien quelle part des fonds a été ou sera réservée au Canada rural. M^{me} Jahn a dit au comité que, à son avis, ni l'INSA, ni l'ILA n'ont répondu aux besoins du Canada rural. Elle soutient que, en Nouvelle-Écosse, l'application de l'ILA, par exemple, repose sur l'idée suivante : « On se dit que les régions rurales de la Nouvelle-Écosse ne sont pas viables et que la majorité des gens vont déménager à Halifax de toute manière. C'était la politique interne. Pourquoi investir pour construire davantage d'habitations si nous savons que les gens s'en vont? À mes yeux, on fait ainsi fausse route. Les gens ne peuvent pas demeurer dans leur milieu s'ils n'y trouvent pas d'habitations. Construisez des habitations, et ils vont demeurer dans leur milieu. » (*Témoignages*, 23 février, 2007)

²⁰⁴ Gouvernement du Canada, Budget de 2003, « Initiative pour le logement abordable », p. 120.

²⁰⁵ Selon la SCHL (« Initiative pour le logement abordable », à l'adresse http://www.cmhc.ca/fr/prin/celoab/aifi/aifi_015.cfm), « [l]a première des deux phases de l'ILA, annoncée en 2001, prévoyait un financement de 680 millions de dollars pour la création de nouveaux logements locatifs, ou d'importants travaux de rénovation ou de conversion. Les proposant des projets peuvent provenir des secteurs sans but lucratif, privé ou public (c'est-à-dire les organismes municipaux d'habitation sans but lucratif). Le programme peut prendre la forme d'un programme d'accession à la propriété en région éloignée ou de rénovation urbaine, jusqu'à un montant maximal de financement. Les logements créés aux termes de l'ILA doivent se louer à des prix égaux ou inférieurs aux loyers médians du marché. Aux termes de phase 1, le montant global moyen du financement fédéral ne doit pas excéder 25 000 \$ par logement. La deuxième phase de l'ILA, annoncée en 2003, est assortie d'un engagement du fédéral de 320 millions de dollars de financement additionnel visant l'habitation à l'intention des ménages à faible revenu dans les collectivités qui affichent un besoin criant de logements abordables. Pour être considéré comme ménage "à faible revenu", le ménage doit être admissible à se trouver sur une liste d'attente pour un logement social. On encourage les provinces et territoires à donner la priorité aux Autochtones, aux personnes ayant un handicap et aux nouveaux arrivants. En vertu de la deuxième phase de l'ILA, le financement maximal fédéral s'établit à 50 % des coûts en immobilisations, jusqu'à un maximum de 75 000 \$ par logement, afin de réduire le loyer à un niveau abordable pour les ménages à faible revenu. »

²⁰⁶ Les fonds qui ne sont pas de source fédérale peuvent provenir des provinces ou des territoires et d'autres intervenants (c'est-à-dire municipalités, secteur privé, dons, etc.). Ces contributions peuvent prendre la forme d'une subvention, de la valeur actualisée d'une série de subventions permanentes ou de la valeur marchande d'une contribution en nature (par ex. un terrain).

²⁰⁷ SCHL, « Initiative pour le logement abordable ».

Encadré 9-2 : Bref historique de la participation fédérale dans le dossier du logement rural

En 1974, le gouvernement fédéral a présenté sa première et unique politique complète visant à répondre aux besoins en logement des ruraux à faible revenu. Le Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones (LRA), qui a été abandonné au début des années 1990 et qui avait deux grands objectifs, soit : (1) veiller à ce qu'il y ait des logements satisfaisants pour les personnes à faible revenu dans les zones rurales et les petites localités de 2 500 habitants et moins; le gouvernement s'est fixé comme objectif de construire 50 000 logements entre le début du programme et 1978; (2) inciter et aider les clients du programme à résoudre leurs problèmes de logement par leur propre organisation et leurs propres efforts. Pour reprendre les termes d'une évaluation faite du programme en 1992, « il fallait encourager un apport du client, surtout sous forme de travail (apport en nature) » [traduction]. Le LRA regroupait une série de programmes visant à atteindre ces objectifs :

- **Accession à la propriété/location** : aide sous forme de prêts et de subventions pour la construction, l'acquisition ou la remise en état de logements de propriétaires-occupants ou locatif pour les ménages à faible revenu dans les zones rurales;
- **Programme d'aide à la remise en état des logements** : aide sous forme de prêts et de subventions pour financer la remise en état de logements insalubres (*élargissement* du programme aux zones rurales, où il n'était pas disponible jusque-là). Les travaux devaient allonger la durée économique du logement d'au moins 15 ans et la remise en état devait être complète;
- **Programme de réparations d'urgence** : subventions ponctuelles pour financer des réparations d'urgence dans des logements occupés par des ménages qui attendaient d'obtenir un meilleur logement grâce au programme d'accession à la propriété;
- **Fonds pour projets, subvention de soutien et matériel de formation** : prêts, subventions (financement suivi) et matériel de formation à l'intention de groupes représentatifs de clients pour soutenir l'élaboration de propositions de logements conformément au deuxième objectif du programme de LRA.

À certains égards, le LRA était au centre des efforts du gouvernement fédéral visant à lutter contre les disparités en zone rurale. La SCHL présidait un comité interministériel national regroupant des représentants de divers ministères fédéraux ayant des responsabilités à l'égard des régions rurales, dont Main-d'œuvre et Immigration, Affaires indiennes et du Nord, Santé nationale et Bien-être, Expansion économique régionale, secrétaire d'État, Finances, Conseil du Trésor et Bureau du Conseil privé. Le comité s'est réuni deux fois l'an jusqu'en 1976, après quoi l'activité a considérablement diminué (il ne s'est réuni ensuite qu'une fois en 1978 et une fois en 1979). Selon une évaluation qui a été faite en 1992 du LRA, « le manque de pouvoir pour apporter des changements dans les priorités ministérielles a limité l'activité du comité à des échanges d'information » [traduction].

Le LRA a connu son lot de difficultés au fil des ans. Il y a eu notamment des inquiétudes au sujet de la qualité et du nombre de logements produits en vertu du programme, de leur caractère abordable pour les clients (surtout dans les années 1970 et au début des années 1980, lorsque les coûts de sauvagerie augmentaient rapidement) et des problèmes constants de partage des compétences. De plus, le LRA a été en proie à deux problèmes chroniques, soit un taux élevé d'arriéré et de défaut de paiement ainsi qu'un taux élevé de dégradation de certains logements occupés par leur propriétaire, associé à de profondes différences dans les habitudes des clients propriétaires du LRA en matière d'entretien et de réparations.

Un certain nombre de modifications ont été apportées au LRA au fil des ans afin de régler ces problèmes et d'autres. On a notamment augmenté les fonds et modifié la nature des relations fédérales-provinciales. La dernière réorientation majeure du programme a eu lieu en 1986, année où, par suite des recommandations du Groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes de logement, le LRA a été axé sur l'aide aux familles et particuliers ayant des besoins impérieux en matière de logement, c'est-à-dire ceux qui ne pouvaient trouver sur le marché privé un logement abordable, de qualité et assez spacieux. Dans le cadre de cette réorientation, le gouvernement fédéral a également lancé ce qu'on a appelé un projet pilote, c'est-à-dire un programme d'essai sur cinq ans (1986-1990) qui offrait

des prêts à remboursement conditionnel pour la construction de logement par le propriétaire à l'intention des ménages à faible revenu dans les zones rurales. Dans son évaluation du LRA, en 1992, la SCHL a conclu que l'expérience du projet pilote « a été très positive à plusieurs égards et par comparaison avec les programmes ordinaires du LRA » [traduction].

Malgré les difficultés de la prestation d'une aide au logement en zone rurale, on pouvait dire à la fin de 1989 que le LRA avait aidé à construire 23 000 logements, fourni 21 000 subventions pour des réparations d'urgence et fait 163 000 prêts en vertu des dispositions du PAREL pour les zones rurales. Ces efforts ont coûté en tout environ 1,6 milliard de dollars au gouvernement fédéral.

Source : SCHL, *Rapport d'évaluation des programmes de logement pour les ruraux et les Autochtones – Rapport principal*, février 1992; et SCHL, *Évaluation des programmes de logement pour les ruraux et les Autochtones – Rapport sommaire*, février 1992.

Au cours d'une séance du comité à Nicolet (Québec), Alain Coutu, organisateur communautaire, Centre de santé des services sociaux du nord de Lanaudière, a dit croire lui aussi que les régions rurales avaient été en grande partie laissées de côté dans les initiatives fédérales visant le logement et l'itinérance. Il a aussi déploré :

[L]es effets assez dramatiques suite au désengagement du gouvernement fédéral en matière de soutien au logement social, principalement dans les communautés rurales. La possibilité d'avoir un toit au-dessus de la tête est une première action structurante pour être capable de jouer un rôle social utile. Actuellement, les communautés rurales ne sont plus capables d'organiser du logement social parce que les mises de fonds du milieu sont trop importantes et il ne s'en fait à peu près plus. Les programmes existants sont principalement pour les milieux urbains.

– *Témoignages*, 18 mai 2007

Le comité craint, comme M^{me} Jahn et M. Coutu, que ces deux initiatives fédérales majeures en matière de logement, les deux premières depuis fort longtemps, n'aient été trop nettement axées sur le Canada urbain. Il signale également que les programmes visant le Canada rural, qui étaient autrefois un élément essentiel de la politique canadienne des logements sociaux, ne soient maintenant disparus (voir l'encadré 9-2). Il estime qu'il faut réexaminer les programmes fédéraux de logement pour voir dans quelle mesure ils ont répondu et continuent de répondre (le cas échéant) aux besoins du Canada rural.

RECOMMANDATION 9-4 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé examine et évalue l'Initiative nationale pour les sans-abri et le programme qui lui a succédé, l'Initiative des partenariats de lutte contre l'itinérance, pour voir dans quelle mesure ils ont répondu et (le cas échéant) continuent de répondre aux besoins des ruraux.

Comme un certain nombre de témoins, David Bruce, directeur, Programme de recherche sur les localités rurales et les petites villes à l'Université Mount Allison, a avancé qu'un des meilleurs moyens de s'attaquer au problème des logements abordables dans le Canada rural serait que le gouvernement rétablisse le financement des coopératives d'habitation.

[I]l nous faut revoir l'offre de logement social dans tout le Canada, en milieu urbain comme en milieu rural. En particulier, je songeais à un réexamen du programme de coopératives d'habitation qui a remporté un franc succès au moment de son introduction au début des années 70, et qui a été éliminé en 1993 dans le cadre des grandes compressions touchant le secteur du logement à ce moment-là. Plusieurs études font voir clairement que les personnes à faible revenu bénéficiant de projets et de programmes de logement social et de coopérative profitent grandement de l'interaction avec un groupe de personnes à revenu mixte et finissent par cesser de vivre de l'aide sociale et d'autres formes de soutien du revenu pour entamer un travail rémunéré au sein de la société.

– *Témoignages*, 26 octobre 2006

Greg deGroot-Maggetti, analyste des politiques socioéconomiques pour Citizens for Public Justice, a expliqué au comité que les communautés confessionnelles pourraient jouer un rôle important en créant des coopératives de logement rural.

[I]l y a beaucoup de groupes confessionnels qui aimeraient beaucoup construire des logements abordables. Bien souvent, lorsqu'il y avait un programme fédéral de logement qui permettait de construire des logements abordables, les groupes confessionnels et les autres groupes communautaires construisaient ces projets d'habitation. Ils construisaient également des aménagements sociaux — des espaces permettant aux résidents de créer une collectivité et de ne pas être parqués, comme cela se fait trop souvent, dans les sous-sols d'église ou dans les salles paroissiales. C'est un genre de situation où les dons aux organismes de charité donnant droit à une déduction fiscale pourraient se combiner à un programme ayant pour but de financer la construction des logements. Le gouvernement pourrait utiliser ces deux outils importants.

– *Témoignages*, 28 novembre 2006

Ishbel Munro, directrice exécutive, Coastal Communities Network, a également préconisé une approche coopérative des besoins en logements abordables du Canada rural. « Je pense que les organisations à but non lucratif peuvent souvent gérer mieux et de façon plus efficace ce type de situation que les ministères. À Antigonish par exemple, certains groupes communautaires administrent des logements, de façon beaucoup plus efficace et à bien meilleur coût que ne le fait le gouvernement. Je pense donc que ce sont

là quelques options. » (*Témoignages*, 15 février 2007) Le comité signale que la structure d'organisation coopérative existe depuis longtemps dans le Canada rural pour fournir des biens et services qui, sans cela, ne seraient pas offerts. Dans son exposé, Alain Coutu, l'organisateur communautaire de Lanaudière, a justement souligné ce point, faisant remarquer

[Qu'il] faut aussi regarder la dimension, si on parle du logement social, d'une façon différente en milieu rural par opposition au milieu urbain. Je travaille en ce moment avec un groupe dans le nord de Lanaudière où on veut organiser du logement social. Ce sera des petites unités, des maisons unifamiliales, mais réseautées sous forme de coopératives. Chacun va être chez soi, mais il va y avoir un patrimoine communautaire commun. C'est ce type de formule qui répond au milieu chez nous. C'est tellement important que les municipalités donnent les terrains pour sauver leurs communautés. C'est d'adapter des mécaniques. Ce n'est plus nécessairement de faire des ghettos à caractère social comme on faisait autrefois. Ce n'est pas gagnant. On marginalise les gens. Ce n'est pas ce qu'il faut faire.

– *Témoignages*, 18 mai 2007

Le comité croit que le gouvernement fédéral devrait profiter des affinités naturelles qui existent entre l'approche coopérative et le Canada rural et rétablir le Programme des coopératives d'habitation de la SCHL²⁰⁸. Pendant la durée de ce programme, de 1973 à 1993, les gouvernements fédéral et provinciaux ont dépensé 4,1 milliards de dollars pour aider à construire quelque 65 273 logements coopératifs répartis entre 1 976 coopératives d'habitation un peu partout au Canada²⁰⁹. On ne sait pas à quoi s'en tenir sur la part de ces logements qui ont été construits dans le Canada rural. Une dizaine d'années après l'élimination du programme, la SCHL a produit un rapport sur l'évaluation du rendement du programme. Elle a constaté que les logements coopératifs

procurent aux ménages à revenus faible et modeste des logements abordables, de taille et de qualité convenables, et la participation des résidents au fonctionnement de leur ensemble leur a permis de bénéficier d'avantages additionnels, comme une amélioration de la sécurité d'occupation et de la qualité de vie. Les dépenses publiques permettent aux ménages, qui autrement n'auraient d'autre choix que de louer un logement, de bénéficier d'avantages que n'offrent pas les ensembles

²⁰⁸ L'appellation « Programme des coopératives d'habitation » recouvre en fait quatre mécanismes distincts de financement que la SCHL a utilisés entre 1973 et 1993. Les trois premiers s'appelaient Programme des coopératives d'habitation tandis que la dernière version (1986–1993) a été englobée dans le programme de logement sans but lucratif.

²⁰⁹ SCHL, *Évaluation des programmes des coopératives d'habitation*, septembre 2003, p. i, à l'adresse <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/NH15-418-2003F.pdf>.

locatifs, notamment une plus grande sécurité d'occupation et la possibilité d'exercer un contrôle sur leur logement²¹⁰

Le comité signale en outre qu'un grand nombre des accords de financement à long terme visant ces coopératives arrivent à expiration. C'est l'occasion idéale, pour le gouvernement fédéral et la SCHL, d'étudier la possibilité d'aider de nouveau à financer de nouvelles coopératives.

RECOMMANDATION 9-5 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse son programme de coopératives d'habitation et y affecte 20 % des fonds (le pourcentage de la population rurale au Canada).

Effets de la faiblesse des prix du logement rural sur les collectivités rurales, les retraités et les aînés

Les recherches sur le logement des aînés couvrent trois domaines sur lesquels les politiques et les programmes pourraient porter : des programmes d'entretien et de réparation des maisons pour les aînés qui sont propriétaires; des logements de location abordables et appropriés pour les aînés qui ne vivent pas en établissement; et un programme d'appui au logement abordable.

– Irene Larkin, directrice exécutive,
Fédération des citoyen(ne)s aîné(e)s de l'Île-du-Prince-Edouard,
Témoignages, 20 février 2007

Pour celui qui habite au centre-ville de Toronto ou de Vancouver, l'idée de payer 10 000 \$ pour un pavillon de trois chambres doit être séduisante, voire irrésistible. Elle l'est pour un nombre croissant de Canadiens. Les données de Statistique Canada révèlent que le Canada rural accueille depuis un certain temps une migration nette de personnes de 25 à 69 ans, avec un afflux particulièrement prononcé de personnes de plus de 50 ans²¹¹.

Parfois, cette migration vers le Canada rural semble motivée par une situation économique désespérée. Stasha Donahue, coprésidente de la South West Alberta Coalition on Poverty, a dit au comité que, dans sa région, les familles à faible revenu déménageaient dans des petites localités rurales, en quête d'un logement abordable, mais devaient constater souvent qu'il y manquait de services sociaux :

²¹⁰ *Ibid.*, p. iv.

²¹¹ Ray Bollman, *Rural Canada: Drivers and Riders*, exposé présenté au personnel du *Western Producer*, en Saskatchewan, le 27 septembre 2006 et fourni au Comité.

Certaines (localités) ne sont pas desservies par les autobus, et en même temps, les familles s'installent dans ces petites communautés rurales où les maisons sont plus abordables, ou encore leur travailleur social les y place justement parce que le logement y est plus abordable, et pourtant, il n'y a pas de service. Il ne s'y trouve même pas de banque alimentaire. Les familles y sont installées sans qu'il y ait de mécanismes de soutien et de services sociaux.

– *Témoignages*, 6 mars 2007

La révérende Christine O'Reilley, ministre du culte de l'Église presbytérienne Knox à Thedford (Ontario), a fait des observations semblables dans sa région du sud-ouest de l'Ontario.

Attirés par les coûts peu élevés du logement, des locataires viennent souvent de villes plus grandes comme Sarnia ou London. Cependant, d'après ce que j'ai pu constater, ce sont des personnes qui connaissent déjà la pauvreté dans leur famille et qui viennent s'installer dans des localités devant déjà faire face à leurs propres problèmes de pauvreté. L'aide dont ces familles ou ces personnes ont besoin est souvent inexistante ou difficilement accessible. Il s'agit par exemple de soins de santé mentale à long terme, d'aide à la gestion du comportement pour les jeunes dans les écoles, de débouchés d'emplois stables et d'installations et de programmes de loisirs gratuits ou à coût modique.

– *Témoignages*, 7 juin 2007

Pour l'essentiel, toutefois, l'arrivée de personnes âgées de 25 à 69 ans semble en grande partie une question de choix plutôt que de nécessité économique. Adèle Bordeleau, agente de développement économique à la Corporation de développement économique de Kapuskasing, a expliqué au comité que les citoyens qui cherchent à échapper aux pressions de la vie urbaine sont de plus en plus attirés par les logements bon marché de Smooth Rock Falls (Ontario), localité située tout près qui a récemment perdu sa principale source d'activité économique, Tembec Inc. y ayant fermé l'usine locale de pâte et papiers. « La valeur de l'immobilier a chuté de façon incroyable à Smooth Rock Falls. Les gens du sud peuvent y acheter un magnifique bungalow en brique pour 10 000 \$. Les gens s'en servent comme pavillon de retraite et ils pourront profiter de l'argent économisé à souhait. » (*Témoignages*, 1^{er} juin 2007)

Le comité a appris que, en Colombie-Britannique, plusieurs localités ont réussi à relancer l'économie locale en partie en ciblant les citoyens retraités qui cherchent un logement meilleur marché en campagne. Selon Ardath Paxton Mann, sous-ministre adjointe, Colombie-Britannique, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada :

Elles (localités) étaient menacées de disparition parce qu'elles comptaient exclusivement sur une seule industrie. Elles sont revitalisées et rétablies. Dans un cas, le prix des logements était devenu tellement abordable que la localité s'est transformée en collectivité de retraités. Ceux-ci ont créé toutes sortes de nouveaux emplois. C'est en fait une collectivité d'entrepreneurs âgés, ce qui en a fait une attraction touristique.

– *Témoignages*, 1^{er} mars 2007

Un certain nombre de témoins ont signalé également comme modèle Elliott Lake (Ontario), petite ville monoindustrielle qui s'est reprise en main après la fermeture de ses mines d'uranium en tirant parti de son très important parc immobilier pour rebâtir et réorienter son économie. L'encadré 9 3 décrit de façon détaillée l'expérience d'Elliot Lake.

Tout en se félicitant de ces efforts des collectivités, le comité signale que les stratégies visant à relancer des localités rurales en recrutant des retraités se heurtent à plusieurs obstacles. Le premier et le plus évident est qu'elles reposent sur la disponibilité de logements bon marché. Les logements ne coûtent pas cher parce que des personnes qui les habitent depuis longtemps et veulent les vendre sont souvent contraintes d'accepter une perte importante. Ce revers financier peut avoir un effet important sur la volonté de la famille de déménager pour trouver du travail et sa capacité de partir à la retraite, de payer des cours de recyclage ou une poursuite des études ou encore de continuer à financer les études collégiales ou universitaires des enfants. Ces préoccupations sont particulièrement marquées chez les personnes de 45 ans, qui ont souvent plus de mal à revenir sur le marché du travail. La conséquence, comme Larry Bourne, professeur à l'Université de Toronto l'a fait observer, est que de nombreuses familles rurales se sentent piégées par une dégradation soudaine de leurs finances :

Les réalités démographiques dont j'ai parlé au début renforcent le fait que certaines régions connaissent une croissance contrairement à d'autres. À moins de trouver un moyen de disperser les nouveaux immigrants, l'écart entre le Canada qui se développe et le reste du pays va se creuser davantage. Dans certaines de ces petites collectivités, les gens vont rester coincés surtout à cause du coût du logement.

– *Témoignages*, 27 mars 2007

Encadré 9-3 : Elliot Lake, une réussite

Au printemps de 1990, les deux principales sociétés minières d'Elliot Lake, Denison Mines Ltd. et Rio Algom Ltd., ont annoncé les premières d'une série de mises à pied, après qu'Hydro Ontario eut annulé ce que beaucoup considérait comme des contrats d'achat d'uranium à long terme intouchables. Dès 1992, le taux de chômage de la localité s'élevait à 60 % et la population, qui avait atteint 18 000 habitants dans les années 1980, a commencé à décliner. Certains prédisaient qu'elle serait réduite à moins de 1 000 habitants, puisque la localité dépendait presque entièrement de l'extraction de l'uranium.

L'effondrement imprévu et soudain de l'économie d'Elliot Lake a été un mal pour un bien. Alors que les autres localités rurales monoindustrielles amorcent souvent un long déclin qui les prive de leurs dirigeants, de leurs entreprises et de toute initiative, la rapidité du déclin d'Elliot Lake a galvanisé l'entreprise, les travailleurs et les dirigeants politiques. À un moment donné, plus de 200 bénévoles travaillaient dans divers comités pour élaborer et appliquer des stratégies afin d'insuffler une nouvelle vigueur à la localité.

Après les mises à pied et les fermetures de mines annoncées, les dirigeants d'entreprise et les dirigeants syndicaux et municipaux sont intervenus auprès du gouvernement provincial et ont réussi à négocier un règlement de 250 millions de dollars avec Hydro Ontario et la province comme indemnisation de la collectivité pour l'annulation soudaine des contrats. De ce montant, 160 millions de dollars ont servi à garder ouverte la mine Stanleigh de Rio Algom jusqu'en 1996. Le reste a servi à régler les dettes de la municipalité et du conseil scolaire et, entre autres choses, à créer un fond de capital de risque, la Elliot Lake and North Shore Corporation for Business Development (ELNOS). La collectivité a également convaincu le gouvernement fédéral d'adopter des dispositions spéciales, dans le cadre du programme d'assurance-chômage (devenu ensuite l'assurance-emploi) pour aider les mineurs à trouver de nouveaux emplois.

Parallèlement à ces mesures provisoires, la localité a engagé un consultant pour l'aider à étudier des stratégies à long terme visant à diversifier et à soutenir son économie. Après quelques réunions et ateliers avec des dirigeants locaux, le consultant a produit un rapport, *The Town of Elliot Lake Economic Development Strategy*, recommandant trois grandes stratégies : (1) programmes de formation et de soutien pour les travailleurs mis à pied (disposition de l'assurance-chômage); (2) efforts visant à garder et à faire croître les entreprises locales (ELNOS; promotion du tourisme); (3) efforts d'expansion de l'Elliot Lake Retirement Living Program.

L'Elliot Lake Retirement Living Program avait été mis sur pied en 1987 par Claire Dimock, conseillère municipale qui était également vice-présidente des relations communautaires et du logement pour les activités de Denison Mines à Elliot Lake. Le programme, géré au départ conjointement par les sociétés minières et la ville d'Elliot Lake, visait à attirer des retraités du sud de l'Ontario et d'ailleurs à habiter dans des logements à faible coût construits par Denison et Rio Algom dans les années 1970 pour un marché du logement qui ne s'est jamais concrétisé.

Le programme, d'abord publicisé avec l'aide d'une subvention de 10 200 \$ du ministère ontarien du Développement du Nord et des Mines et quelques annonces parues dans de grands journaux de l'agglomération torontoise, mettait l'accent sur le faible coût des logements offerts à Elliot Lake, où on pouvait acheter une maison pour un montant de 38 000 \$ à 58 000 \$ et louer une maison de trois chambres pour quelque 400 \$ à 500 \$ par mois. Au début, le programme attirait environ 25 personnes par année à Elliot Lake. Après l'annonce des fermetures, en 1990, le Retirement Living Program a été restructuré comme société sans but lucratif et doté d'une subvention de 7 millions de dollars du ministère du Développement du Nord et des Mines (dans le cadre du même règlement de 250 millions de dollars) pour acheter les maisons inoccupées de Rio Algom et de Denison. En fin de compte, Rio Algom a donné 574 maisons au programme, tandis que Denison a vendu à la société quelque 938 logements. La nouvelle société sans but lucratif s'est comportée strictement comme un agent de location et elle a immédiatement commencé à moderniser son parc de nouvelles maisons, notamment en convertissant au gaz les chauffages à l'électricité, en repeignant les murs extérieurs et installant des thermopompes puisant l'énergie dans le sol.

Forte de cet important parc de maisons rénovées, la société a intensifié ses efforts de promotion, achetant de la publicité à la radio et à la télévision ainsi que dans des journaux de tout le sud de l'Ontario. Elle a également loué une autocaravane, qu'elle a appelée Retirement Living Caravan, qui a parcouru le sud de la province afin d'y faire de la promotion. Enfin, la société a offert le gîte et le couvert pendant un week-end à toute personne âgée qui viendrait à Elliot Lake. En 1991, quelque 3000 retraités se sont prévalus de cette offre promotionnelle. Dès le printemps 1995, Retirement Living était une entreprise dont le chiffre atteignait 6 millions de dollars par année, avec 17 employés à temps plein et de 25 à 35 travailleurs saisonniers. Le taux d'occupation a été porté à 90 %.

Malgré ce succès initial, toutefois, il restait toujours des centaines de logements inoccupés à Elliot Lake. En 1993, Active Living, société lancée par le promoteur/entrepreneur Derek Tennant, a acheté quelques-uns de ces logements à 9 000 \$ l'unité. Elle a investi dans chacun 8 000 \$ pour faire des rénovations, et fait paraître des publicités dans 32 publications et dans les grands quotidiens torontois. Active Living a fixé le prix de vente à 19 900 \$ et vendu presque immédiatement 100 de son premier lot de 262 logements. Au cours des années suivantes, Active Living a acheté 613 autres maisons à Elliot Lake; à l'automne 1995, il n'en restait qu'une poignée. En décembre 1993, une entreprise appartenant à Bob et Wayne Izumi, vedette et producteur, respectivement, d'une émission de télévision souscrite, *Real Fishing with Bob Izumi*, a acheté 170 maisons en rangée à Elliot Lake et elle les a commercialisées au moyen de l'émission de télévision, qui était souscrite dans une trentaine de pays. Les deux frères, mettant l'accent sur la proximité de milliers de lacs et de rivières, ont pu vendre leurs maisons en deux ans, attirant des acheteurs de pays fort éloignés, comme l'Allemagne.

Deuxièmement, étant donné l'âge des nouveaux venus, les localités rurales qui adoptent cette stratégie de développement doivent continuellement lancer des campagnes de recrutement pour garder leur population stable. Les efforts déployés à Elliot Lake ont permis d'éviter les scénarios les plus sombres envisagés à l'époque (voir l'encadré 9-3), mais ils n'ont pas permis d'inverser ni même de stopper le déclin démographique. Entre 1996 et 2006, en effet, période pendant laquelle le programme Retirement Living s'appliquait à fond, la population de la petite ville a été ramenée de 13 588 habitants à 11 594, soit un recul de plus de 14 %.

Troisièmement, enfin, lorsque les retraités avancent en âge – tout comme les citoyens pauvres qui sont également attirés vers les logements peu coûteux des régions rurales –, ils ont besoin d'une gamme plus étendue de services de transport et de santé et de services connexes qui, souvent, ne sont pas disponibles dans le Canada rural. La conséquence, comme les données le montrent, est une migration nette des personnes de plus de 69 ans, qui quittent le Canada rural pour les villes²¹². Autrement dit, une stratégie de recrutement des retraités fondée sur le logement bon marché sera probablement vouée à l'échec, à moins que d'autres éléments ne soient mis en place.

²¹² Bollman (2006).

Irene Larkin, directrice exécutive, Fédération des citoyen(ne)s aîné(e)s de l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple, a dit au comité « De plus en plus d'aînés en santé vivent plus longtemps et veulent rester dans leur maison, dans leur localité et, dans bien des cas, vivre à proximité de leurs enfants. Il existe peu de services d'appui pour leur permettre de faire cela et, actuellement, il y a peu de programmes de logement abordable dans les régions rurales qui prévoient un soutien aux aînés en matière de santé. » (*Témoignages*, 20 février 2007) Israel Hann, militant de la cause des aînés à Corner Brook (Terre-Neuve) a fait valoir un point de vue semblable. « S'ils avaient accès à des logements abordables, bien construits et bien entretenus, dont ils peuvent payer le loyer sur leur pension de vieillesse, ils ne verraient pas d'inconvénients à payer. Ils n'auraient plus à s'occuper du déneigement, à tondre la pelouse, etc. » (*Témoignages*, 19 février 2007) M^{me} Sweet-McCumber, du comté de Leeds et Grenville, dans l'est de l'Ontario, signale que les aînés de sa région ont du mal à rester chez eux parce que le chauffage et l'entretien coûtent cher.

Plus de la moitié de nos personnes âgées dans le comté ont un revenu inférieur à 20 000 \$. Beaucoup sont propriétaires de leur logement mais préféreraient, alors qu'ils avancent en âge, louer un logement. Le coût élevé de l'entretien de leur logement et le prix du mazout font qu'il leur est difficile de garder leur propriété. Les responsables de la banque alimentaire me disent qu'ils savent qu'il y a plusieurs personnes âgées qui, durant l'hiver, se cloîtent dans une pièce de leur maison, car c'est la seule qu'ils peuvent se permettre de chauffer.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Ainsi, les aînés ont besoin de services et de soutiens suffisants pour pouvoir vivre leurs dernières années dans les localités rurales. Le comité a recueilli des témoignages de première main à ce propos. Selon la présidente de la Fédération des citoyen(nes) aîné(e)s de l'Île-du-Prince-Édouard, Annie Boyle, c'est notamment parce qu'il est difficile d'obtenir des services qu'il y a un certain nombre de places libres dans les foyers pour personnes âgées de la partie rurale de l'Île-du-Prince-Édouard. Il est même arrivé que certains de ces foyers soient contraints de fermer leurs portes. D'après M^{me} Boyle, « certaines personnes âgées vivant en milieu rural préfèrent se retrouver dans une habitation pour personnes âgées de Charlottetown et de Summerside où elles auraient davantage accès à tous les services. » (*Témoignages*, 20 février 2007)

Le comité estime important que les gouvernements fédéral et provinciaux aident les collectivités rurales à garder et, si elles le souhaitent, à faire augmenter leur population de retraités. Comme bien des témoins l'ont souligné, les retraités constituent le noyau central du bénévolat dans le Canada rural. Ils sont aussi une mine de connaissances sur l'histoire, l'environnement et la culture au niveau local. L'arrivée de nouveaux retraités dans une localité rurale qui, autrement, serait en déclin apporte souvent des idées neuves, de nouvelles activités, voire un potentiel économique renouvelé pour qu'elle puisse devenir une destination intéressante.

Les politiques qui visent à aider les retraités et les aînés à rester dans le Canada rural et à favoriser une nouvelle génération de retraités et d'aînés en région rurale servent également un objectif plus pragmatique, celui de freiner le déclin démographique rural d'au moins quatre manières. D'abord, et c'est le plus évident, les retraités et les aînés forment une partie importante de la population rurale, et leur importance relative augmentera probablement. En 2005, 13 % des Canadiens avaient plus de 65 ans²¹³. D'ici 2031, la proportion pourrait atteindre 25 % de la population canadienne²¹⁴. À plus court terme, c'est-à-dire d'ici 2015, le pourcentage des Canadiens de plus de 65 ans devrait dépasser celui des personnes âgées de 15 ans et moins, phénomène que Statistique Canada qualifie de « première²¹⁵ ». Deuxièmement, la simple présence d'une importante population de retraités et d'aînés fait augmenter les besoins en professionnels de la santé et d'autres services dans le Canada rural. Troisièmement, la présence de retraités et d'aînés est souvent un important facteur d'attraction pour les jeunes familles qui envisagent de renouer avec leurs racines rurales, car elles veulent que leurs enfants puissent connaître leurs grands-parents, oncles, tantes et autres membres de la famille élargie et grandir à leurs côtés. Enfin, quatrièmement, l'arrivée d'aînés peut, à moyen et à long terme, aider à stabiliser les prix de l'immobilier et ainsi empêcher la perte de valeur d'une composante majeure des économies de retraite de nombreux ruraux.

²¹³ Statistique Canada, « Projections démographiques – 2005 à 2031 », *Le Quotidien*, 15 décembre 2005, à l'adresse <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/051215/q051215b.htm>.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

Le comité remarque que les organismes fédéraux de développement régional et FedNor aident déjà les collectivités rurales à concevoir des stratégies qui visent à garder et à faire augmenter leur population de retraités. FedNor, par exemple, a un certain nombre de fois aidé Elliot Lake à appliquer son programme Retirement Living²¹⁶. Plus généralement, les organismes de développement régional aident les collectivités rurales à assumer le coût de leurs travaux de planification stratégique, qui sont souvent le prélude à un effort de recrutement d'aînés. Le comité estime néanmoins qu'on pourrait s'efforcer davantage de faire connaître les pratiques exemplaires conçues par des localités comme celle d'Elliot Lake afin de courtiser la population croissante des citoyens retraités qui veulent quitter la ville.

RECOMMANDATION 9-6 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé, mène, avec la collaboration des organismes de développement régional et de FedNor, des recherches exhaustives sur les efforts déployés pour encourager les retraités et les aînés à rester ou à s'installer dans le Canada rural.

Plus concrètement, le comité estime que la SCHL pourrait jouer un rôle plus actif en facilitant la tâche aux ruraux âgés qui souhaitent rester chez eux, dans le Canada rural. Il pourrait par exemple créer et appliquer un programme de prêts hypothécaires inversés comme celui qu'administre aux États-Unis le Department of Housing and Urban Development. Le prêt hypothécaire inversé est un prêt spécial garanti par un logement qui permet au propriétaire de convertir une partie de son avoir propre en argent liquide, qu'il peut utiliser comme complément de son revenu de retraite ou pour payer des dépenses urgentes. À la différence du prêt classique sur la valeur nette d'une maison ou d'une deuxième hypothèque, aucun remboursement n'est exigé tant que l'emprunteur ne cesse pas d'occuper la maison comme résidence principale. Ce type de prêt est le plus souvent réservé aux propriétaires de 62 ans ou plus qui vivent dans leur propre maison dont ils ont la pleine propriété ou pour laquelle il ne reste qu'un faible solde hypothécaire qu'il sera possible de rembourser au moyen du prêt inversé.

Depuis le milieu des années 1980, le Canada a un modeste marché, entièrement privé, de prêts hypothécaires inversés, mais il est largement confiné aux régions urbaines où on

²¹⁶ En juillet 2007, par exemple, FedNor a accordé 156 000 \$ au groupe Elliot Lake Retirement Living pour l'étude d'un projet d'aménagement du secteur riverain. Pour de plus amples détails, voir <http://www.ic.gc.ca/epic/site/fednor-fednor.nsf/fr/fn02813f.html>.

peut s'attendre à une augmentation du prix des maisons au fil du temps et où les propriétaires peuvent obtenir l'argent nécessaire pour rembourser leur prêt hypothécaire et conserver tout de même un pécule assez important. La Canadian Home Income Plan Corporation, seule société qui offre actuellement des prêts hypothécaires inversés au Canada, n'a pas été disposée, jusqu'ici, à offrir son produit dans le Canada rural à cause d'un risque appréciable de baisse de la valeur de l'immobilier. Voilà qui est regrettable, car il est probable que c'est dans le Canada rural, plus que partout ailleurs, qu'on a le plus besoin d'un complément de revenu à la retraite. Le taux d'accession à la propriété est élevé, mais c'est là qu'on a le moins de chance d'avoir un emploi très bien rémunéré et un régime de retraite généreux. En outre, comme on le signale dans une étude de la SCHL sur le logement rural et les aînés à faible revenu.

En conformité avec la tradition rurale de débrouillardise, les aînés qui vivent d'un très faible revenu dans une habitation inférieure aux normes sont souvent trop orgueilleux pour demander de l'aide, et décident de prendre leur mal en patience plutôt que de solliciter du soutien. « Ils préfèrent qu'on les sorte de chez eux les pieds devant, que de déménager dans un établissement de santé de l'État²¹⁷. »

Bref, si on les compare aux Canadiens des villes, les ruraux dépendent probablement davantage de leur maison comme principal placement de retraite, ils sont plus portés à rester dans leur maison, même lorsque ce n'est plus une solution pratique, et ils risquent davantage de perdre de l'argent sur leur maison s'ils décident de la vendre. Pour encourager l'offre de prêts hypothécaires inversés dans le Canada rural et aider les ruraux âgés à rester chez eux, la SCHL pourrait envisager d'offrir pour ces prêts une assurance pour les risques du marché, ceux des biens immobiliers et ceux de l'espérance de vie, ou alors d'offrir son propre programme de prêts hypothécaires inversés.

RECOMMANDATION 9-7 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral ordonne à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) d'étudier la possibilité de créer un programme de prêts hypothécaires inversés afin d'offrir ce produit financier à la clientèle du Canada rural. Dans le cadre de ce programme, la SCHL pourrait envisager diverses possibilités : a) proposer un programme d'assurance pour les risques du marché, des biens immobiliers et de l'espérance de vie afin d'élargir la participation du secteur privé; b) concevoir et gérer son propre programme de prêts hypothécaires inversés; c) une combinaison des deux formules a) et b).

²¹⁷ SCHL (juillet 2003).

L'itinérance dans le Nord – Un problème particulier

Je ne prétends pas être expert en matière de logement, mais [...] (l)e logement est en crise, sénateur, je peux vous l'assurer.

– Paul Nettleton, avocat spécialisé en droit de la pauvreté,
Commission des services juridiques du Nunavut,
Témoignages, 21 février 2008

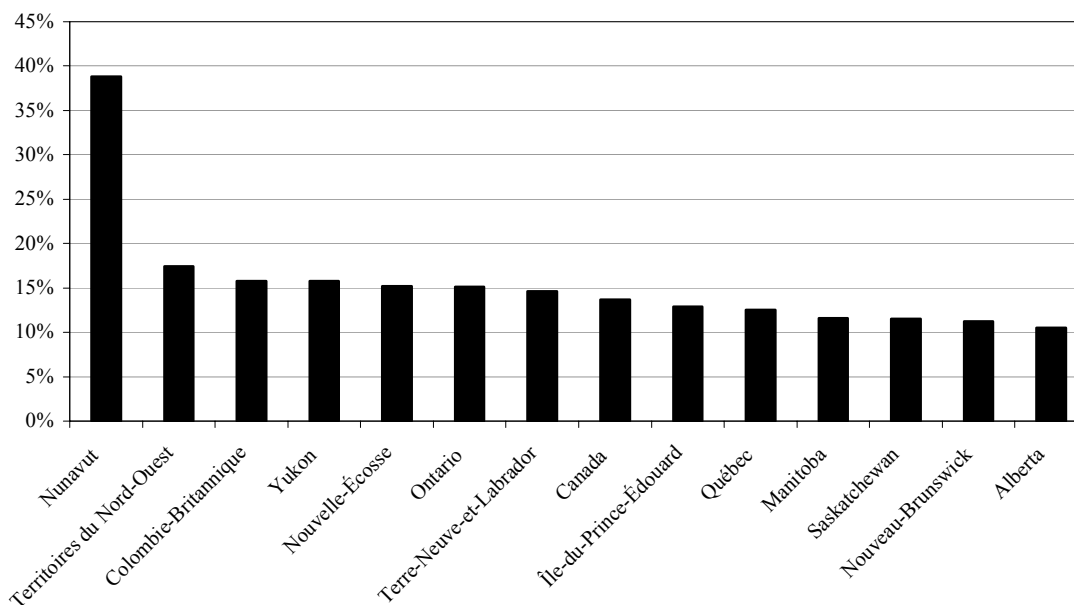
Le comité a noté durant ses déplacements que nulle part les problèmes d'itinérance et de logement ne sont plus prononcés que dans les trois territoires du Nord. Malgré la croissance économique extraordinaire que ces trois territoires ont connue ces dernières années, ou peut-être à cause d'elle, bien des gens, et surtout des femmes, ont été aux prises avec des problèmes de logement ardu. Une étude récente de l'itinérance au nord du 60° parallèle, étude dirigée par le YMCA de Yellowknife²¹⁸ a estimé (de façon non scientifique) qu'il y avait bien au-delà de 2 000 femmes et enfants sans-abri dans les trois territoires, soit environ 2 % de toute la population des territoires²¹⁹. De la même façon, un vaste processus de consultation à Iqaluit a montré que, selon David Willman, directeur exécutif du Centre communautaire Tukisigiavik à Iqaluit, « la crise du logement et de l'itinérance (est) de loin celle qui a été le plus fréquemment soulevée dans le cadre de nos consultations. » (*Témoignages*, 21 février 2008) Les éléments de preuve disponibles confirment ces observations non scientifiques et anecdotiques : les données de la SCHL montrent que les besoins impérieux de logement²²⁰ les plus importants sont ceux des trois territoires, comme le montre le graphique 9-1.

²¹⁸ Autres parrains du projet de recherche : Qullit Nunavut Status of Women Council, Yukon Status of Women Council, Yellowknife Women's Society, refuge pour femmes Qimaavik et Kaushee's Place.

²¹⁹ YMCA Yellowknife, *You Just Blink and It Can Happen: A Study of Women's Homelessness North of 60*, novembre 2007, p. 4, à l'adresse http://www.ywca.ca/Northern_Territories_Reports/PAN-TERRITORIAL_PDFS/PanTerritorial%20_FinalReport.pdf.

²²⁰ On estime qu'un ménage a un impérieux besoin de logement si le logement ne satisfait pas à au moins une des trois normes énumérées plus tôt (qualité, taille et abordabilité) et s'il doit dépenser 30 % ou plus de son revenu avant impôt pour s'offrir un logement acceptable.

Figure 9 - 1
Pourcentage des besoins impérieux de logements en 2001



Comme ailleurs dans le Canada rural, l'itinérance est difficile à déceler à l'œil nu dans le Nord. Ce qui s'explique fort bien. L'hiver, la température est souvent inférieure à -30 ou -40 degrés Celsius : il n'est pas possible de passer de longues journées et de longues nuits dans la rue. L'itinérance se manifeste autrement : refuges pour itinérants et pour femmes surpeuplés, maisons de transition remplies à capacité, nombre d'occupants supérieur à la moyenne dans les maisons privées. Rhoda Palluq, directrice exécutive du Conseil Qullit de la condition féminine du Nunavut, a expliqué les risques graves que comporte ce surpeuplement :

Souvent, les familles vivent ensemble dans un même logement, d'où un risque de surpeuplement. Selon une enquête récemment menée par le gouvernement, plus de la moitié des Inuits vivent dans un logement surpeuplé. À Iqaluit, certaines habitations de trois chambres abritent jusqu'à 20 personnes. Une telle densité ne peut qu'aggraver certains problèmes sociaux, tels que la violence familiale, l'abus sexuel d'enfant, l'abus d'alcool ou d'autres drogues ainsi que divers problèmes de santé. Les problèmes de logement sont donc à la fois un facteur et un indice de pauvreté.

– *Témoignages*, 21 février 2008

Dans d'autres cas, l'itinérance contraint des femmes à se livrer à des relations sexuelles pour assurer leur survie, c'est-à-dire qu'elles acceptent une intimité sexuelle contre un endroit chaud et sec où dormir. Larry Bagnell, député du Yukon explique :

Nous avons aussi ce que l'on appelle l'itinérance relative dans le Nord. Avant votre visite, nous avons vécu deux ou trois semaines de températures de 40 degrés sous zéro. Vous avez de la chance de ne pas avoir vécu cela. Avec de telles températures, les gens ne dorment pas dans la rue comme ils le font à Toronto ou à Vancouver. Cela signifie qu'ils dorment quelque part où il fait chaud mais où ils ne devraient pas se trouver. Des jeunes filles sont placées dans des maisons en compagnie de personnes avec qui elles ne devraient pas avoir de contact ou, en fait, elles sont même obligées de se prostituer si elles ne veulent pas mourir de froid dans la rue.

– *Témoignages*, 18 février 2008

Carol-Anne Scott, directrice de l'Armée du Salut du Nunavut à Iqaluit, et directrice du refuge pour les sans-abri, a livré un témoignage semblable et tout aussi troublant au sujet de la prévalence de la prostitution de survie :

Des femmes communiquent souvent avec nous à la recherche d'un abri. Nous les aidons en les logeant dans un hôtel pendant quelques jours, et tout récemment, nous avons logé une femme à l'hôtel pendant une semaine. Les hommes, les femmes et les enfants errent d'une maison à l'autre, se cherchant un abri de fortune. Certaines femmes vont même se donner en échange d'une place dans un lit chaud. Ce comportement de survie est dégradant pour les habitants. Les femmes à la recherche de chaleur et de sécurité ne devraient pas avoir à renoncer à leur dignité à cause d'un manque de logements abordables. Dans bien des cas, lorsque les femmes sont obligées de partager un logement, elles-mêmes et leurs enfants sont exposés à des sévices.

– *Témoignages*, 21 février 2008

Les causes et les conséquences de l'itinérance dans le Nord sont nombreuses et liées entre elles. Pour certains, l'itinérance est le résultat d'un fait économique simple : tout comme dans les zones rurales du Sud situées à proximité de centres urbains, la vague de prospérité économique dans le Nord a fait augmenter le prix de l'immobilier et les loyers à tel point qu'ils dépassent les moyens de la plupart des petits salariés et même de ceux que leurs gains placent bien au-dessus du seuil classique de la pauvreté. Gordon Van Tighem, maire de Yellowknife, a expliqué au comité comment, dans sa ville, « le taux d'inoccupation a diminué de façon spectaculaire, et les loyers ont augmenté. Malgré la forte croissance économique, il y a des personnes et des familles qui gèlent dehors ou qui

vivent dans des situations insoutenables. » (*Témoignages*, 19 février 2008) David Krutko, député de Mackenzie Delta à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, a fait connaître d'autres détails sur la situation qui existe dans les Territoires du Nord-Ouest :

La société d'habitation estimait il y a deux ans que construire une maison coûtait 185 \$ le pied carré, et cette estimation est passée à 330 \$ le pied carré aujourd'hui. Le prix des maisons a presque triplé. Une même maison coûte trois fois plus cher maintenant qu'il y a deux ans. Il y a une augmentation de 300 p. 100. Les gens n'ont pas les moyens d'avoir de grosses maisons dans les petites collectivités en raison des coûts de construction. Même les maisons que nous construisons dans nos petites collectivités, pour les bâtir et pour essayer de les vendre sur le marché libre [...] on vend de petites unités à trois ou quatre chambres autour de 330 000 \$. Les gens n'ont pas les moyens de payer ce prix lorsqu'ils gagnent 31 000 \$ par année. C'est le problème auquel nous sommes confrontés.

– *Témoignages*, 19 février 2008

L'abordabilité et l'offre de logements sont certes au cœur du problème de l'itinérance et du logement dans le Nord, mais l'itinérance a aussi d'autres causes, comme un handicap, la perte soudaine d'un emploi et, surtout pour les femmes et les enfants, la fuite de la violence au foyer²²¹. Arlene Hache, directrice exécutive, Centre de ressources pour les familles du Nord, a résumé en ces termes les témoignages sur les raisons qui font que le logement et l'itinérance sont des enjeux si lourds dans le Nord, surtout pour les femmes :

toute femme est vulnérable dans les Territoires du Nord-Ouest. Elle peut avoir un toit un jour qui n'existe plus le lendemain. Le problème en partie tient au coût de la vie très élevé. Notamment au manque de logements, car le gouvernement, dans de nombreux cas, est le seul à fournir des logements. Si l'on met quelqu'un dehors, cette personne se retrouve dehors. Elle n'a nulle part ailleurs où aller. L'autre facteur énorme est le comportement et les circonstances des partenaires, car énormément des femmes que nous voyons vivent des relations violentes. Elles sont pénalisées financièrement et évincées du fait du comportement de leur partenaire, leur consommation de drogue et de toutes sortes de choses semblables. Les femmes sont déplacées d'une localité à une autre. La moitié de la population des Territoires du Nord-Ouest vit à Yellowknife. C'est choquant. Beaucoup des femmes auxquelles j'ai parlé depuis des années fuient toutes sortes de choses dont elles souffraient là où elles vivaient parce que l'on n'investissait pas de ressources dans ces petites localités. Elles arrivent à Yellowknife parce qu'elles pensent que ce sera mieux et différent. C'est certes différent, mais ce n'est pas mieux. Elles se

²²¹ *Ibid*, p. 12.

retrouvent dans un milieu urbain. Elles ne savent pas comment fonctionne la ville parce que c'est différent de ce qu'elles ont connu.

– *Témoignages*, 19 février 2008

Comme le témoignage de M^{me} Hache le laisse entendre, une grande partie du problème de logement et d'itinérance qui se manifeste dans les capitales que sont Whitehorse, Yellowknife et Iqaluit découle en fait de problèmes qui se posent dans les parties plus rurales des territoires²²². Kevin Menicoche, député de Nahendeh à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, a dit par exemple au comité qu'« il y a trop d'habitants dans beaucoup des maisons de nos petites collectivités. » (*Témoignages*, 19 février 2008) Selon la tendance générale, il semble néanmoins que le problème de logement et d'itinérance se concentre dans les « centres urbains », y compris dans les centres régionaux plus petits. Gordon Van Tighem, par exemple, a relaté une conversation qu'il avait eue avec le grand chef tlicho. Sa nation a conclu un accord sur des revendications territoriales portant sur un espace de 39 000 kilomètres carrés, situé en grande partie au nord de Yellowknife :

Il y a environ un an, le grand chef tlicho m'a téléphoné, et m'a dit : « Je ne comprends pas ce qui fait qu'il y a maintenant un problème d'itinérance dans notre principale collectivité, Behchoko (population de 1 894 habitants en 2006, en hausse de 22 % par rapport à 2001). Il y a des gens qui n'ont pas d'endroit où vivre. » Je crois que la réponse est là-dedans. Behchoko est devenu le centre régional. C'est là que le gouvernement tlicho s'est installé, et, dans notre cas, le centre régional, c'est Yellowknife. C'est là que les gens ont accès à ce genre de services. C'est un centre important. Les gens y viennent et ils utilisent les services. La majorité des gens qui composent la population des refuges font partie de l'un ou l'autre des groupes suivants : ceux qui ont suivi des parents, ceux qui ont eu de la difficulté à faire la transition entre l'économie traditionnelle et celle fondée sur les salaires, ceux qui ont des problèmes de toxicomanie depuis longtemps et ceux qui ont besoin d'aide en santé mentale.

– *Témoignages*, 19 février 2008

Il est clair que les problèmes de logement et d'itinérance dans le Nord sont urgents. Il est tout aussi évident que la façon actuelle de les aborder ne donne pas de résultats. L'étude réalisée sur ces deux problèmes dans le Nord formule 16 recommandations. Elle recommande notamment une politique nationale du logement qui serait attentive aux

²²² It is also important to bear in mind that by at least some definitions (and certainly from a southern perspective), the three territorial capitals and especially Iqaluit (population 6,184) would be considered rural.

besoins des femmes vulnérables et du Nord (p. ex., un financement fondé sur les besoins et non un financement calculé selon le nombre d'habitants), une augmentation de l'offre de logements convenables pour les personnes à faible revenu (par opposition à des logements « abordables »), une augmentation des fonds pour les refuges d'urgence et les logements de deuxième étape dans le Nord. Elle présente aussi des recommandations qui visent à étoffer, tout en améliorant la qualité, l'information et les recherches sur l'itinérance dans le Nord²²³. Gardant ces suggestions à l'esprit,

RECOMMANDATION 9-8 : Le comité recommande que la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL) examine et évalue l'Initiative nationale pour les sans-abri et le programme qui lui a succédé, l'Initiative des partenariats de lutte contre l'itinérance, pour voir dans quelle mesure ils ont répondu et (le cas échéant) continuent de répondre aux besoins du Nord et sont attentives aux difficultés particulières des femmes dans le Nord. Ces recherches devraient servir de fondement à la génération suivante d'initiatives visant l'itinérance et le logement abordable.

Conclusion

Dans son rapport intérimaire, le comité citait Harry Cummings, professeur à l'École de design environnemental et de développement rural, à l'Université de Guelph, qui mettait le comité en garde contre la « tyrannie des moyennes » (*Témoignages*, 31 octobre 2006) – contre la tendance à écartier du revers de la main un grand nombre des problèmes et préoccupations des milieux ruraux parce que les moyennes donnent à penser qu'il n'y a pas de problèmes. Comme le comité l'a souligné avec insistance dans son rapport intérimaire, cependant, le Canada rural est loin d'être homogène. Les préoccupations des ruraux de Terre-Neuve-et-Labrador ne sont pas identiques à celles des ruraux de l'Ontario, de la Saskatchewan ou de l'Alberta. Cette hétérogénéité est peut-être particulièrement flagrante dans le cas du logement : Fort McMurray (Alberta) et les trois territoires sont aux prises avec de très graves pénuries de logements tandis que, à Smooth Rock Falls (Ontario), il y a trop de logements au regard du potentiel actuel de l'économie locale.

²²³ Certaines recommandations relèvent de la compétence territoriale. Voir, par exemple, la recommandation 7 (p. 149, qui recommande d'aborder les problèmes des propriétaires et des locataires en réformant les lois territoriales sur la location immobilière). D'autres recommandations de cette étude sont abordées dans d'autres chapitres de la présente étude (la recommandation 8, par exemple, porte sur l'application de stratégies de lutte contre la pauvreté (chapitre 7)) tandis que la recommandation 13 préconise l'accès à des services de garde abordables (chapitre 8)).

Comme c'est le cas pour tant d'autres thèmes abordés dans le présent rapport, il importe de se souvenir également que les mesures proposées dans le chapitre qui s'achève ici auraient probablement des effets bénéfiques qui dépassent la satisfaction des besoins fondamentaux des ruraux en matière de logement.

Elles sont également liées à plusieurs autres aspects de la stratégie que le comité propose pour freiner le déclin rural et lutter contre la pauvreté en zone rurale. Ainsi, la rénovation des maisons devrait avoir des avantages sur le plan de l'environnement grâce aux économies d'énergie. Les coopératives d'habitation dépendent de la cohésion sociale qui a longtemps caractérisé la vie rurale et pourraient renforcer cette cohésion. Les mesures proposées pour utiliser l'avoir propre des propriétaires de maison pourraient aider à satisfaire les besoins en revenus des aînés. L'ample parc immobilier rural a été et devrait demeurer un catalyseur du développement économique.

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

Nous représentons une région rurale et agricole qui englobe d'importantes superficies de terres forestières. De grands champs de marijuana ont été découverts. On ne peut pas dire que la drogue ne constitue pas un problème. En fait, il y a des gens venus d'ailleurs au Canada qui s'installent ici parce que c'est une région tranquille, éloignée. Certaines exploitations agricoles de South Mountain ont fait l'objet de grosses saisies de drogues.

– Keith Robicheau, agent administratif principal, comté d'Annapolis,
Témoignages, 22 février 2007

Le dépeuplement des milieux ruraux du Canada permet aux gens de faire ce genre de choses sans scrupule. Par ailleurs, on ne surveille plus aujourd'hui les fermes, il est donc facile d'obtenir les produits chimiques dont on a besoin ou de les voler. Ce ne sont pas nécessairement les gens des régions rurales qui font ce genre de choses. En fait, les gens tirent plutôt parti du dépeuplement des régions rurales; c'est ce que l'on constate dans certains endroits.

– Diane Martz, directrice de la recherche,
Centre d'excellence pour la santé des femmes — Région des Prairies,
Témoignages, 23 novembre 2006

Si l'on en croit les bulletins de nouvelles qu'on nous présente chaque soir, la criminalité est un problème essentiellement urbain. La drogue, la prostitution et les infractions contre les biens semblent bien loin de l'idée qu'on se fait traditionnellement des régions rurales du Canada, où l'on imagine des gens qui ferment rarement leur porte à clé, qui laissent souvent les clés dans le contact de leur voiture et qui s'entraident.

Les données sur la criminalité dans les régions rurales du Canada tendent à confirmer cette perception. La figure 10-1 montre le taux de criminalité totale ainsi que les taux de crimes violents et de crimes contre les biens pour les régions rurales, les petites régions urbaines et les grandes régions urbaines du Canada, en 2004. Dans chaque cas, la criminalité est moins élevée dans les régions rurales par rapport aux grandes régions urbaines ou aux petites régions urbaines²²⁴. La figure 10-2 montre les taux de crimes violents dans les régions rurales et dans les régions urbaines au Canada, en 2004. Pour les

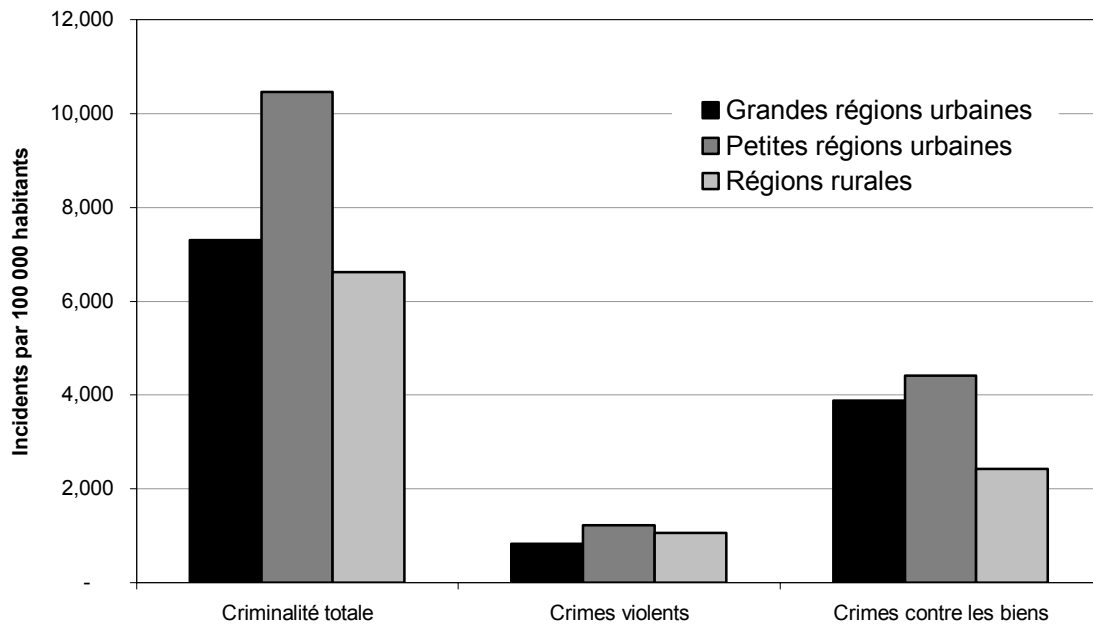
²²⁴ Dans cette étude, on a retenu la définition des régions rurales qui est employée pour le recensement. Voir l'explication à la figure 10-1. Les petites régions urbaines peuvent comprendre des endroits que les gens considéreraient normalement comme des régions rurales. Il est donc important de ne pas exagérer l'écart des taux de criminalité en faveur des régions rurales.

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

trois types de crimes violents, soit les agressions sexuelles, les vols qualifiés et les voies de fait, le taux est considérablement moins élevé dans les régions rurales que dans les régions urbaines.

Figure 10-1

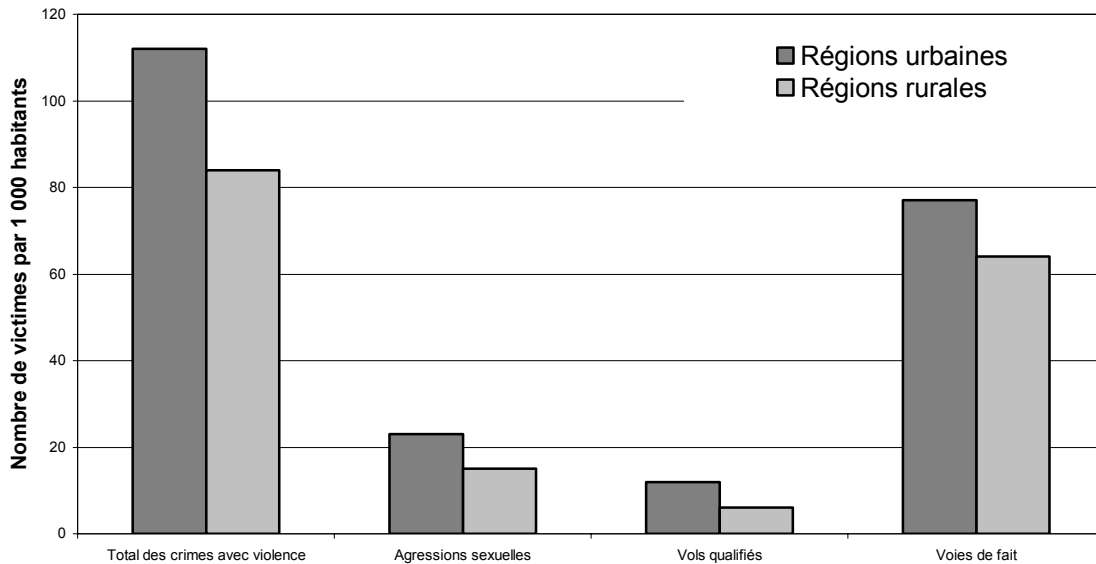
Criminalité dans les grandes régions urbaines, les petites régions urbaines et les régions rurales en 2004



Source : Joycelyn Fancisco et Christian Chénier, « Comparaison des taux de criminalité des grandes régions urbaines, des petites régions urbaines et des régions rurales, 2005 », Juristat, Centre canadien de la statistique juridique, no de catalogue de Statistique Canada 85-002-XIF, vol. 27, no 3.

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES
RÉGIONS RURALES DU CANADA**

Figure 10-2
Taux de crimes violents dans les régions urbaines et les régions rurales du Canada en 2004



Source: Maire Gannon and Karen Mihorean, *Criminal Victimization in Canada, 2004*, Juristat: Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada Catalogue No. 85-002-XPE, Vol. 25, No. 7

Certains endroits, dans les régions rurales, comme Annapolis Royal, en Nouvelle-Écosse, font valoir leur faible taux de criminalité pour inciter les gens des régions urbaines à s'y établir. John Kinsella, maire d'Annapolis Royal, a déclaré ceci : « les gens s'installent, par choix, à Annapolis Royal parce que nous avons un très faible taux de criminalité. » (*Témoignages*, 22 février 2007) Le comité a toutefois entendu des témoignages inquiétants qui indiquent que les maigres données dont on dispose sur les différences de taux de criminalité entre les régions rurales et les régions urbaines masquent peut-être d'importants problèmes dans certaines régions rurales. Dans le présent chapitre, le comité examine deux questions relatives à la criminalité qui ont été soulevées au cours de ses audiences dans les régions rurales du Canada, c'est-à-dire la prolifération des cultures de marijuana et la nature cachée de la violence familiale dans les régions rurales du Canada. Dans la dernière partie du chapitre, le comité se penche sur une troisième question, soit la difficulté qu'éprouvent de nombreux habitants à faible revenu des régions rurales lorsqu'ils veulent obtenir de l'aide juridique ou des services relatifs au droit de la pauvreté.

La drogue, les cultures de marijuana et le crime organisé

La petite localité de Maniwaki qui compte à peine 6 000 habitants a fait l'objet d'un reportage de Global Television à cause de l'affrontement qui y a eu lieu. La bagarre était reliée à la drogue, mais aussi au racisme et à d'autres choses. C'est triste, mais cette situation n'existe pas seulement à Maniwaki. Je pense que c'est le cas dans les zones rurales du Québec, de l'Ontario et du Canada et c'est un grave problème.

– Fred McGregor (à titre personnel),
Témoignages, 8 juin 2007

Nicolet est une belle petite municipalité (avec une population de 7 827 habitants en 2006) située au confluent de la rivière Nicolet et du lac Saint-Pierre, au cœur du Québec rural et agricole. C'est une municipalité prospère dans le monde rural : elle dispose de sols fertiles pour l'agriculture, elle a l'avantage d'être située à seulement 25 kilomètres de Trois-Rivières (dont la population était de 126 323 habitants en 2006) et elle est dotée d'un important secteur des services comprenant entre autres l'École nationale de police du Québec, le siège social de Sogetel (une entreprise téléphonique qui dessert la région administrative Centre-du-Québec, dont fait partie Nicolet), le centre administratif de la municipalité régionale de comté de Nicolet-Yamaska, des bureaux régionaux de l'Union des producteurs agricoles et du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec ainsi que plusieurs congrégations religieuses.

Bref, il est difficile d'imaginer que le trafic de la drogue ait pu prendre solidement racine dans une ville comme Nicolet. Mais, le 10 mai 2007 environ une semaine avant les audiences du comité dans Nicolet, la ville a fait les manchettes au Québec parce qu'elle faisait l'objet, avec plusieurs autres endroits ruraux au Québec, d'une opération antidrogue de la Sûreté du Québec. À Nicolet seulement, la police a saisi 4 000 boutures et 200 plants de cannabis devant servir à la fabrication de la marijuana ainsi qu'une centaine de capsules de méthamphétamine. Cette opération a aggravé la réputation de la région, que l'on qualifie de « triangle d'or » de la culture rurale de la marijuana au Québec²²⁵. Le 18 mai 2007, le comité a entendu un témoignage de Robert Gendron, un

²²⁵ Voir « 10 000 boutures et plants saisis – Mario Laplante fait partie des cinq individus arrêtés », *Le Nouvelliste*, Trois-Rivières, 11 mai 2007, p. 3; Ariane Lacoursière, « Importante saisie de drogue », *La Presse*, 11 mai 2007, p. A10. Un porte-parole de la police dont les propos sont cités dans l'article du *Nouvelliste* a déclaré que les boutures étaient destinées aux champs et aux serres des agriculteurs des

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES
RÉGIONS RURALES DU CANADA**

habitant de l'endroit qui comparaisait à titre personnel, est venu dire au comité que la pauvreté, parfois cachée mais toujours présente, se trouvait au cœur du problème de la drogue dans la région. « La pauvreté a amené notre comté dans un narco-comté. Vous devez savoir que dans la région, on a de gros problèmes de « mari-culture », tout cela relié à la pauvreté. Quand quelqu'un se retrouve sans emploi, il cherche un moyen de s'en sortir. C'est un moyen illicite qui est une mauvaise direction à prendre. » (*Témoignages*, 18 mai 2007)

Le comité a entendu d'autres témoignages indiquant des problèmes semblables dans d'autres endroits ruraux. À Maniwaki, à deux heures de route au nord d'Ottawa, dans la région de la Haute-Gatineau, au Québec, le comité s'est fait dire que les fermetures permanentes ou temporaires d'usines des environs dans le secteur de la foresterie avaient entraîné une hausse du taux de pauvreté et un sérieux problème de drogue. Darlene Lannigan, une adjointe du ministre des Transports, de l'infrastructure et des Collectivités, Lawrence Cannon, qui travaille à son bureau de Maniwaki, a illustré son témoignage devant le comité d'anecdotes sur le trafic de la drogue dans les écoles locales :

La pauvreté dans cette région est un problème criant. Avant de travailler pour M. Cannon, j'enseignais dans une école secondaire à Maniwaki ainsi qu'à une autre à Gracefield, qui est l'une de nos petites municipalités. Évidemment, lorsqu'il n'y a pas d'emploi et aucune source de revenu, les parents doivent trouver des solutions de rechange pour subvenir aux besoins de leurs familles. Il est malheureux que certains tombent dans la criminalité. Le crime le plus populaire et le plus lucratif, c'est le trafic de drogues. Nous avons de nombreuses familles qui ne travaillent pas et, pourtant, nous les voyons mener un bon train de vie. Nous nous demandons comment elles arrivent à vivre sans un revenu régulier. Bien entendu, nous savons d'où provient cet argent. Le pire, c'est que nous savons aussi que cet argent provient des adolescents. J'aimerais pouvoir dire que le problème se limite, dans le pire des cas, au secondaire; mais non, il est également présent au primaire. M. Cannon a organisé une table ronde sur la criminalité à Gracefield. Nous avons choisi cette région, car c'est l'une des pires de la Haute-Gatineau. Le service de police nous a informés que les drogues de notre région, baptisées le « Maniwaki Gold » et le « Gatineau Gold », sont exportées vers d'autres provinces au Canada. À l'école de Gracefield, les étudiants de niveau secondaire vendent de la drogue pour le compte de leurs parents. Nous avons également demandé l'intervention de la GRC, d'autres forces policières et de travailleurs sociaux, et cetera. Nous avons aussi rencontré les étudiants.

environs et que la police essayait habituellement de procéder à de telles saisies au printemps, avant la transplantation des semis.

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

Nous avons prévenu le représentant de la GRC, avant sa visite, que cette région n'était pas comme les autres. Dans la première salle de classe où il est entré, il a dit : « Les enfants volent l'argent de leurs parents pour acheter de la drogue. » J'ai rétorqué : « Non, ce n'est pas ainsi que ça marche ici. Les enfants travaillent avec leurs parents. Ils se réveillent le matin, et que voient-ils sur la table? La drogue que leurs parents n'ont pas consommée la veille. Ils se disent alors : "Je peux choisir ce que je veux sur la table. Il n'y a pas de mal à cela, car je n'ai pas besoin d'acheter ma drogue. De plus, mes parents me disent d'en apporter un peu à mes amis." » Par ailleurs, les directeurs d'école ou leurs adjoints ont rencontré des étudiants pour leur poser des questions sur la quantité de drogues qu'ils avaient vendues. C'était un commerce très lucratif. Ces étudiants parlaient comme de vrais gens d'affaires : « J'ai vendu tant de ceci et tant de cela, et mon commerce est en plein essor, mais je dois maintenant recruter des gens pour en vendre davantage. » Voilà pourquoi nous passons maintenant aux écoles primaires.

– *Témoignages*, 8 juin 2008

La prospérité dans les régions rurales ou dans les régions qui se sont urbanisées peut, elle aussi, engendrer un environnement propice au trafic de la drogue et au crime organisé. Voici par exemple le témoignage à ce sujet de Michel Aubin, directeur chargé de la lutte contre les drogues et le crime organisé à la Gendarmerie royale du Canada :

L'industrie pétrolière, notamment, a injecté énormément de richesse dans de petites localités qui étaient auparavant isolées. L'industrie du diamant, en plein essor dans le Grand Nord, a connu un succès semblable. Cet accroissement de richesse s'accompagne d'occasions plus nombreuses pour les organisations criminelles qui veulent s'implanter dans ces localités.

– *Témoignages*, 26 février 2008

Malgré l'abondance de cas relatés, il existe peu de données à l'échelle nationale qui permettraient de cerner véritablement le phénomène du trafic de la drogue et de la culture de marijuana en milieu rural. Néanmoins, l'information dont nous disposons nous indique que la police œuvrant en milieu rural a raison de s'inquiéter du trafic de la drogue. Mark Allen, inspecteur et gestionnaire à la Section de la prévention du crime du Bureau des enquêtes, au sein de la Police provinciale de l'Ontario, a dit au comité, par exemple, qu'on observe en Ontario une forte hausse du nombre de cultures de marijuana en plein air par rapport au nombre de cultures à l'intérieur.

En 2002, notre Section antidrogue a démantelé 480 installations de culture intérieure et 24 installations en plein air. Depuis ce temps, la section a vu un déclin constant du nombre d'installations de culture à l'intérieur, mais une hausse constante du nombre des installations en plein air. Le ratio des installations intérieures/plein air n'a cessé de s'inverser. En 2007, des 551 installations que

nous avons démantelées, 365 étaient des installations en plein air par opposition à 186 installations intérieures; les deux tiers étaient donc en plein air. Un certain nombre de raisons peuvent être avancées pour expliquer ce changement. Une raison est que le renforcement des activités policières pour démanteler les installations intérieures a poussé les criminels à aller s'installer à l'extérieur. La deuxième raison pourrait être d'ordre financier. Comme mon collègue l'a dit, la terre est bon marché en région rurale et une seule récolte annuelle de marijuana peut donner autant que dix récoltes cultivées à l'intérieur. Enfin, les caractéristiques rurales des régions où sont implantées la plupart de ces installations rendent souvent la détection plus difficile et, en général, nos agents sont plus éparpillés en milieu rural.

– *Témoignages*, 26 février 2008

À l'échelle nationale, la Sous-direction de la recherche et de l'évaluation de la GRC a réalisé en 2005²²⁶ un projet de recherche qu'elle a qualifié de « novateur » sur la lutte policière contre le crime organisé dans les régions rurales du Canada²²⁷. On s'est ainsi aperçu que, pour diverses raisons, le crime organisé n'était pas considéré comme une priorité par les agents de police œuvrant en milieu rural, même si « les drogues illicites étaient probablement la plus importante source de préoccupation identifiée dans toutes les régions visitées »²²⁸ et que « la drogue est le principal exemple cité comme étant une activité liée au crime organisé »²²⁹. Pour l'auteur du rapport, si le crime organisé n'est pas considéré comme une priorité par les agents de police en milieu rural, c'est que ceux-ci ont de la difficulté à voir des manifestations du crime organisé dans des activités ne correspondant pas aux « stéréotypes comme la mafia ou les gangs de motards criminalisés, qui ne sont pas une source de préoccupation dans la plupart des régions rurales ou isolées. [...] Autrement dit, le crime organisé est présent mais assez difficile à définir et à déceler dans ces zones. »

La nature même du milieu rural nuit aux efforts de la police pour lutter contre le crime organisé. Les activités routinières de la police en milieu rural nécessitent de longs

²²⁶ Marcel-Eugène LeBeuf, *Crime organisé et police dans les communautés rurales et isolées du Canada – une étude des perceptions des policiers/policières et de leurs interventions courantes*, Sous-direction de la recherche et de l'évaluation de la Gendarmerie royale du Canada, 2005, disponible sur demande à l'adresse http://www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps/oc_remotecommm_f.htm.

²²⁷ Dans le *Code criminel* du Canada, une organisation criminelle est définie comme groupe formel ou informel composé d'au moins trois personnes ayant pour objet de commettre des infractions graves et d'en tirer directement ou indirectement un avantage matériel, notamment financier.

²²⁸ Marcel-Eugène LeBeuf, *ouvr. cité*, p. 19.

²²⁹ *Ibid.*, p. 6.

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

déplacements, qui prennent beaucoup de temps, ce qui fait que « le temps consacré à des activités comme le traitement d'affaires criminelles, les fonctions administratives connexes et le maintien de l'ordre est étonnamment limité »²³⁰. Autrement dit, les détachements en milieu rural manquent de personnel. Le comité a appris qu'au Yukon, par exemple, il n'y avait aucune patrouille routière. Selon Larry Bagnell, député la circonscription de Yukon, « [...] il y a des postes de la GRC dans chaque collectivité, mais les policiers sortent rarement de leur collectivité, sauf lorsqu'ils se rendent à Whitehorse à des réunions ou pour d'autres raisons. Il n'y a pas de patrouille routière. » (*Témoignages*, 18 février 2008) À Yellowknife, Mira Hall, présidente du Comité des femmes et représentante territoriale de l'Organisation nationale anti-pauvreté, a décrit l'effet direct sur les femmes du manque d'agents de police :

L'absence de la GRC dans chaque collectivité donne lieu à des problèmes. Par exemple, un grand nombre de femmes appellent à mon bureau parce qu'elles cherchent à obtenir une ordonnance de protection d'urgence. Elles ont appelé des représentants de la GRC, qui leur ont dit qu'on prendrait des mesures au moment de leur prochain voyage en avion à Yellowknife. Cette situation met ces femmes en danger. Je suis très étonnée de voir que notre taux de meurtre n'est pas plus élevé.

– *Témoignages*, 19 février 2008

Le fort roulement dans les détachements de la police en milieu rural cause des pénuries fréquentes de personnel ayant la compétence pour faire enquête sur le crime organisé ou même pour consulter la Banque nationale de données sur la criminalité de la GRC (où sont consignées les activités du crime organisé). La géographie elle-même empêche la surveillance et les enquêtes. Les criminels trouvent de bonnes cachettes en milieu rural. Enfin, l'attachement des gens à leur collectivité n'est pas le même en milieu rural qu'en milieu urbain. À cet égard, le rapport de la GRC indique ceci :

La police en milieu rural diffère de la police urbaine à de nombreux égards. Le travail policier dans les petites villes et les régions rurales demande de parcourir de grandes distances pour couvrir l'ensemble du territoire, de montrer une présence active et quotidienne dans la communauté et d'entretenir des relations sociales avec les membres de la communauté en dehors des fonctions policières. Cela demande d'être près de la communauté, de prendre en charge un vaste éventail de problèmes sociaux et communautaires qui ne sont pas nécessairement

²³⁰ *Ibid.*, p. 24.

liés à l'application de la loi et de prendre des mesures à l'égard de ce que la communauté perçoit comme étant des problèmes majeurs locaux.

Dans la conclusion de son rapport, la GRC formule quatre recommandations pour mieux lutter contre le crime organisé dans les régions rurales du Canada : diffuser le rapport dans les détachements en milieu rural pour y sensibiliser le personnel; créer un programme de formation en ligne sur le crime organisé; fournir davantage d'aide aux agents en milieu rural pour qu'ils s'adaptent aux technologies de l'information; réaliser une étude de suivi qui porterait sur les répercussions sociales du crime organisé dans les régions rurales et les régions éloignées.

Le comité est favorable à ces recommandations, mais signale que son travail dans le domaine ainsi que l'étude de la GRC elle-même ont été gênés par le manque de travaux de recherche solides sur la nature des services de police et de la criminalité dans les régions rurales du Canada. Il faut davantage de recherche dans ce domaine. À cet égard, voici ce que dit le rapport de la GRC : « Même si un grand nombre de Canadiens vivent dans ces communautés, les chercheurs ont accordé très peu d'attention à la criminalité rurale, et absolument aucune au crime organisé en milieu rural. » La bibliographie contenue dans le rapport montre bien jusqu'à quel point cette constatation est vraie puisqu'on n'y trouve aucun rapport sur les services de police dans les régions rurales au Canada, quoiqu'il y en ait quelques-uns en provenance des États-Unis et du Royaume-Uni.

RECOMMANDATION 10-1 : Le comité recommande au gouvernement fédéral d'appliquer les recommandations contenues dans le rapport de la GRC intitulé *Crime organisé et police dans les communautés rurales et isolées du Canada* et de voir à ce que la GRC ainsi que l'éventuel ministère des Affaires rurales financent des études sur la criminalité et les services de police en milieu rural.

La nature cachée de la violence familiale dans les régions rurales du Canada

Notre expérience montre que, en particulier dans la partie septentrionale de notre province, lorsqu'il y a un ralentissement économique, par exemple lorsqu'une importante entreprise locale ferme ses portes, le niveau de stress parmi les personnes touchées augmente. Le niveau de conflits familiaux, y compris la violence familiale, augmente également quand les familles s'efforcent de surmonter la perte d'un emploi. Historiquement, l'économie du Nord de l'Ontario

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

dépend des ressources naturelles. L'épuisement des ressources naturelles, conjugué à d'autres facteurs économiques, a contribué au dépeuplement des localités nordiques et rurales. Nous reconnaissons aussi qu'il y a un certain nombre de facteurs de risque contribuant à la fois à la continuation et à la sous-déclaration de la violence familiale au sens le plus large du terme. Ces facteurs sont l'isolement; le manque de services de soutien, y compris les refuges pour femmes et enfants dans les localités rurales; le manque de transport; et l'alcoolisme et les toxicomanies. Essentiellement, beaucoup de victimes de violence familiale se sentent tout simplement prises au piège. Les ressources sont limitées, les distances sont considérables pour rejoindre les services sociaux qui pourraient les aider et, dans bien des cas, les victimes ont le sentiment de n'avoir pas d'autre choix que de rester sur place et de continuer d'endurer leur sort. D'autres facteurs qui peuvent influencer sur la décision d'une victime de signaler les abus qu'elle subit peuvent comprendre les considérations suivantes : qui va s'occuper de la ferme, de la maison ou de l'entreprise si le délinquant est amené au loin? Qui garantira la sécurité des enfants et des animaux domestiques si la victime décide de partir? Dans certains cas, selon les origines ethniques, une problématique d'acceptation sociale peut entrer en jeu.

– Mark Allen, inspecteur, gestionnaire, Section de la prévention du crime,
Bureau des enquêtes, Police provinciale de l'Ontario,
Témoignages, 26 février 2008

Quand vient le temps d'étudier et de comprendre la criminalité dans les régions rurales du Canada, on se heurte notamment à la difficulté que constitue l'attitude différente à l'égard de la criminalité dans ces régions, par rapport aux régions urbaines. Il arrive souvent, dans les régions rurales, que des activités criminelles ne soient pas signalées à la police, en particulier lorsqu'il s'agit de violence familiale. Les liens sociaux étroits qui sont l'un des principaux points forts des collectivités rurales peuvent aussi rendre les victimes plus réticentes à se plaindre à la police de la violence familiale qu'elles subissent. Les agents de police, qui viennent la plupart du temps de l'extérieur de la collectivité, sont perçus comme tels. Par exemple, on peut lire ce qui suit dans le rapport de la GRC :

En général, les résidents des communautés rurales et isolées y vivent depuis longtemps. La stabilité à long terme des communautés repose sur les communautés elles-mêmes et l'instabilité peut davantage prévenir des policiers/policières. Les gens qui appartiennent à une communauté depuis longtemps (souvent plusieurs générations) ont tendance à régler leurs problèmes de façon informelle entre eux, particulièrement si aucun élément criminel majeur

n'entre en ligne de compte. Il arrive aussi que des actes criminels, comme la violence physique, ne soient pas nécessairement signalés à la police.²³¹

Malgré la réticence d'une partie de la population rurale du Canada à signaler les activités criminelles, en particulier lorsqu'il s'agit de violence familiale, le comité a entendu des témoins qui sont venus lui raconter des faits vécus semblant indiquer que le stress causé par la hausse du chômage, le dépeuplement et la nature saisonnière du travail entraîne une hausse du nombre de cas de violence familiale signalés à la police dans certaines régions rurales du Canada.

Le comité a pu entendre le témoignage d'une personne se trouvant aux premières loges pour observer ce phénomène, lors de ses audiences à Kapuskasing, en Ontario (dont la population de 8 509 habitants en 2006 accusait une baisse de 7,9 % par rapport à 2001), une municipalité qui dépend largement du secteur de la foresterie et qui se trouve au troisième rang dans la liste des 10 collectivités du Canada ayant connu les plus fortes décroissances de la population entre 2001 et 2006²³². Voici ce que Mona Comeau, directrice des Services familiaux Jeanne Sauvé, à Kapuskasing, avait à dire au comité à ce sujet :

Des enfants et des familles nous arrivent avec des besoins plus complexes que par le passé. Nous traitons avec beaucoup de familles à haut risque. Nous traitons avec beaucoup de familles à haut risque. La violence familiale a augmenté. On nous envoie un nombre incroyable de gens, nettement plus important ces dernières années, victimes de violence familiale, d'alcoolisme ou de toxicomanie, ce dont je parlais tout à l'heure. Évidemment, comme vous l'avez dit, cela a aussi une incidence sur les enfants. Cela a des conséquences sur les ressources et services nécessaires.

– Témoignages, 1^{er} juin 2007

À Prince George, en Colombie-Britannique, une autre municipalité dépendante du secteur de la foresterie, le comité a reçu le même son de cloche. Par exemple, Theresa Healy, professeure auxiliaire au Programme d'études sur les sexes et à l'École de planification environnementale de l'Université du Nord de la Colombie-Britannique, a déclaré ceci devant le comité : « L'économie du Nord se développe en dents de scie, et je crois que la violence familiale, la dépression, les troubles de santé mentale et tout le reste

²³¹ *Ibid.*, p. 18.

²³² Voir à l'adresse <http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/popdwell/Subprov7.cfm>.

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

viennent tous du fait que l'homme est incapable de se trouver un autre emploi parce que tout ce qu'il sait faire dans la vie, c'est de travailler en forêt, et que ce genre de travail a disparu. » (*Témoignages*, 5 mars 2007)

Sharon Hill, directrice exécutive de la société sans but lucratif New Focus, qui oeuvre dans le domaine des services de garde d'enfants, a affirmé que la violence familiale pose un problème particulièrement important à Quesnel, en Colombie-Britannique, une municipalité située à environ 120 kilomètres au sud de Prince George dont la population a décliné de 7,1 % entre 2001 et 2006. « Quesnel a une incidence plus élevée que la normale de violence familiale en raison du stress causé par l'emploi saisonnier, une réalité de l'industrie forestière, et cela se répercute sur les enfants de ces familles, qui apprennent à résoudre leurs problèmes par la violence, ce qui perpétue le cycle. » (*Témoignages*, 5 mars 2007)

Marjory Gaouette, directrice des programmes de la Foundation for Rural Living, a pu constater, au fil de ses années d'expérience en prévention de la violence et des sévices au sein de la Croix-Rouge canadienne, que, bien que le problème de la violence ne soit pas toujours causé par la pauvreté, il a bel et bien tendance à s'aggraver lorsqu'une collectivité rurale subit un déclin. Voici, à cet égard, un extrait du témoignage de M^{me} Gaouette devant le comité :

L'une des caractéristiques d'une collectivité en déclin où les soutiens offerts diminuent progressivement, comme l'a mentionné le sénateur Milne, est que les services de soutien personnel ont moins les moyens pour résoudre les problèmes liés à la collectivité et les autres problèmes familiaux parce qu'ils sont tellement pris par leurs propres problèmes que ceux-ci s'aggravent et deviennent dissimulés. Ce manque de soutien peut mener certaines familles à se retrouver dans des situations de violence qui auraient peut-être pu être évitées si elles avaient eu du soutien approprié à leur disposition. Je fais référence au soutien financier et à la capacité de subvenir aux besoins fondamentaux comme la nourriture, le logement et les vêtements. S'ils n'ont pas les moyens de satisfaire leurs besoins fondamentaux, les gens deviennent incapables d'interagir avec la collectivité et le réseau social qui peuvent les aider à régler ces problèmes. C'est un énorme problème dans les collectivités rurales autochtones isolées qui ont peu de ressources et de réseaux sociaux. Plus les familles agricoles s'isolent de la collectivité et ont des problèmes de transport, d'accès à l'aide financière pour bénéficier des services offerts dans leur programme, et cetera, plus le problème s'aggrave.

– *Témoignages*, 29 mars 2007

Voici ce que dit, dans le même ordre d'idée, Diane Martz, directrice de la recherche au centre d'excellence pour la santé des femmes de la région des Prairies :

[L]e fait de savoir s'il y a augmentation des types de comportement criminel et ainsi de suite, ce que j'ai entendu dire — encore une fois, nous n'avons pas examiné cela de façon systématique —, c'est que certains des problèmes de santé mentaux qu'on constate, notamment chez les personnes qui subissent du stress et ainsi de suite, ont des conséquences au chapitre de la violence familiale. Les gens de la Farm Stress Line documentent très bien ces faits. Parce que les gens deviennent très stressés, certains comportements du genre semblent ressortir.

– *Témoignages*, 23 novembre 2006

Une fois qu'une victime habitant en milieu rural au Canada est prise dans le cycle de la violence familiale, elle peut avoir de la difficulté à y échapper. Dans notre rapport intérimaire, nous avons cité les propos suivants de M. Tony Fuller, professeur de design environnemental et de développement rural à l'Université de Guelph : « les relations de violence étaient souvent déclenchées par des disputes pour les clés de l'unique automobile de la famille. Il est très facile pour les hommes de monopoliser les clés et, par conséquent, de piéger les femmes dans les régions rurales éloignées et isolées. » (*Témoignages*, 31 octobre 2006) Lors des audiences à Athens, en Ontario, Dianne Oickle, diététiste et hygiéniste alimentaire publique pour la circonscription sanitaire du district de Leeds, Grenville et Lanark, a décrit au comité des situations bien concrètes qui correspondent à ce qu'affirmait M. Fuller :

Je travaille auprès de nombreuses mères adolescentes, jeunes mères, femmes vivant dans la pauvreté et mères célibataires évoluant au sein de structures familiales variées. Si je me fie aux clientes que je vois, je peux vous dire qu'une grande proportion de ces mères, qu'elles soient adolescentes ou adultes, vivent en milieu rural avec très peu de possibilités de transport. Quand je parle de milieu rural, il s'agit pour certaines de nos clientes d'une route de terre entre la station d'essence et la ville située à une vingtaine de kilomètres. C'est tout ce qu'il y a de plus rural. En plus des risques auxquels elles sont exposées du point de vue de la santé physique, elles risquent davantage d'être victimes d'une situation de violence familiale, par exemple, étant donné qu'elles ne disposent d'aucun moyen de transport pour fuir. Elles sont donc davantage exposées à la violence.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Dans les trois territoires occupant le Nord du Canada, il est particulièrement difficile d'échapper à la violence familiale en raison de la faible population et des grandes

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

distances qui séparent les gens du Nord des services sociaux tels qu'ils sont offerts dans le reste du Canada. Voici les explications à ce sujet de Barbara Powick, directrice exécutive du refuge pour femmes Kaushee's Place (à Whitehorse) :

Dans le Nord, il est fréquent de constater ce que je vais appeler, faute d'une expression plus précise, une « mentalité de bloc » surtout au sein des communautés. J'ai travaillé dans d'autres foyers de transition, mais dans le Sud, et je n'ai pas constaté ce phénomène aussi souvent qu'ici. Je parle de la tendance que peut avoir quelqu'un de porter tous les membres de sa famille à se liguier contre sa femme pour la maltraiter, et en même temps pour occulter les souffrances qu'on lui cause. Dans ces conditions-là, les réactions de la femme sont, bien sûr, naturelles. Elle se retire de toute activité organisée. Le contact avec autrui devient difficile. Elles peuvent être tentées de se suicider. Elles peuvent être dépressives. Elles se rendent chez le médecin. Voilà, bien sûr, les indices ordinaires de la dépression. Il est fréquent que les femmes victimes de violence dans le Nord ne reçoivent pas la compréhension dont elles auraient besoin. Elles vont voir le médecin qui leur prescrit des médicaments antidépresseurs qui les engourdissent et les empêchent de réagir rapidement aux actes de violence. Elles ont du mal à dormir et c'est, bien sûr, normal étant donné que pour survivre, il leur faut avoir le sommeil léger. Les médicaments ne font qu'ajouter à leurs difficultés. Puis, une femme peut décider d'aller consulter un avocat qui, là encore, risque de mal interpréter la réalité dont elle fait état. Imaginez la situation impossible dans laquelle se trouve une femme qui, dans un village de quelques centaines d'habitants, où un tiers de la population appartient à la famille du conjoint qui la maltraite, elle fait tout pour dissimuler ce qu'on lui fait et en déformer la réalité. Vous commencez à douter de votre perception. Vous commencez à vous demander si vous n'êtes pas en train de devenir folle. Il y a donc, au Yukon, tout ce problème du milieu qui affecte profondément le bien-être mental, émotionnel et spirituel des femmes.

– *Témoignages*, 18 février 2008

Le témoignage de M^{me} Hall, de l'Organisation nationale anti-pauvreté, concorde avec ces observations :

J'ai rencontré des femmes qu'on a emmenées à Yellowknife après qu'elles ont été victimes de beaucoup de violence. Elles n'avaient pas pu trouver de soutien au sein de leur collectivité parce que leur conjoint violent était apparenté à tous les autres habitants. J'ai rencontré des femmes qui avaient eu de la difficulté à obtenir un soutien du revenu dans leur collectivité parce qu'elles devaient avoir affaire à un agent du soutien du revenu qui était le frère, la sœur ou la grand-mère d'un conjoint violent qu'elles avaient quitté.

– *Témoignages*, 19 février 2008

Une personne qui est exposée à la violence, en particulier pendant la petite enfance, peut en subir des séquelles permanentes. Lors des audiences à Humboldt, en

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES
RÉGIONS RURALES DU CANADA**

Saskatchewan, Linda Nosbush, présidente du Conseil consultatif ministériel sur l'apprentissage en bas âge et la garde des enfants pour le ministre de l'Apprentissage, a présenté au comité ses constatations issues d'entrevues en profondeur de 15 jeunes filles qui faisaient partie d'un gang de rue de Prince Albert, en Saskatchewan (dont la population de 34 138 habitants en 2006 accusait une diminution de 0,4 % par rapport à 2001), mais qui étaient originaires de régions rurales. Voici un extrait du témoignage de M^{me} Nosbush :

Toutes ces femmes, sauf une, décrivent des foyers en difficulté où les parents étaient souvent violents et maltraitants à leur égard. Certaines évoquent des abus sexuels prolongés en bas âge par des membres de leur famille. Comment des personnes peuvent-elles apprendre à faire confiance quand elles sont victimes de violence physique, sexuelle et affective à un très jeune âge? Quatre participantes ont donné des descriptions graphiques de ces abus prolongés en bas âge, parfois qui ont commencé avant l'âge de deux ans; d'autres en ont fait allusion en passant, comme si c'était normal.

– Témoignages, 8 mars 2007

On gagne largement à s'occuper des facteurs qui causent ou qui exacerbent le problème de la violence, en particulier la violence familiale dans les régions rurales du Canada. Ces facteurs sont notamment la pauvreté associée étroitement au chômage en milieu rural, le dépeuplement et l'accès inadéquat aux services (santé, éducation, transport et autres services). Tous ces facteurs nécessitent des approches à long terme, et le comité en parle ailleurs dans le présent rapport.

Dans l'immédiat, le gouvernement fédéral peut jouer deux rôles d'une importance vitale. Premièrement, il peut financer de la recherche universitaire et de la recherche appliquée réalisée localement, sur les caractéristiques particulières de la violence familiale dans les régions rurales²³³. Deuxièmement, pour utiliser les résultats de la recherche, il peut financer, au moyen de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, des forums régionaux où l'État fédéral, la province ou le territoire, des dirigeants locaux (GRC, groupes de bénévoles, organismes de services sociaux) ainsi que des victimes de violence familiale pourront se rassembler pour concevoir des solutions adaptées au

²³³ Lors de conversations à bâton rompu, des experts et des praticiens parmi ceux qui connaissent le mieux cette question, y compris M^{me} Martz, du centre d'excellence pour la santé des femmes de la région des Prairies, nous ont confirmé que de tels travaux de recherche seraient nécessaires.

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

contexte local²³⁴. Comme les témoignages recueillis par le comité le démontrent clairement, il y a tout lieu de croire que les solutions au problème de la violence familiale dans le Grand Nord seront passablement différentes des solutions applicables dans les régions rurales du Sud de l'Ontario.

RECOMMANDATION 10-2 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de financer de la recherche universitaire et de la recherche appliquée réalisée localement sur les causes de la violence familiale dans les régions rurales du Canada et sur les mesures nécessaires pour lutter contre cette violence. Pour utiliser les résultats de cette recherche, le gouvernement fédéral devrait, à titre de chef de file, se servir de l'un de ses programmes, l'Initiative de lutte contre la violence familiale, pour financer des forums régionaux où l'État fédéral, la province ou le territoire, des dirigeants locaux, des organisations non gouvernementales, des gens fournissant des services de première ligne ainsi que des victimes de violence familiale pourraient se rassembler pour concevoir des solutions adaptées au problème de la violence familiale dans les régions rurales.

Les services d'aide juridique dans les régions rurales du Canada

Le phénomène de la pauvreté a aussi d'autres incidences importantes dans le domaine de la justice. Ainsi, de nombreux Canadiens à faible revenu ne peuvent pas se payer les services d'un avocat pour bénéficier d'une représentation adéquate dans un procès criminel ou dans une procédure civile relevant du droit de la pauvreté, c'est-à-dire lorsque le litige concerne le logement, un problème de dette, le travail, notamment les normes d'emploi ou la santé et la sécurité au travail, ou encore les programmes de maintien du revenu comme l'assurance-emploi, le Régime de pensions du Canada, l'aide sociale et les prestations familiales. Jeanette Savoie, une avocate qui espère pouvoir fonder un cabinet juridique sans but lucratif spécialisé en droit de la pauvreté à Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest, explique ainsi la différence entre la pratique du droit de la pauvreté et la pratique traditionnelle du droit :

Dans la pratique traditionnelle du droit, les clients déterminent eux-mêmes leurs besoins juridiques, confient leurs problèmes à un avocat et lui demandent ce qu'ils veulent. Au contraire, les gens défavorisés sur le plan économique sont souvent peu informés de leurs droits. Ils peuvent aussi ne pas être en mesure de donner suite à leurs revendications juridiques parce que leur vie manque de stabilité, parce qu'ils sont maltraités ou sans abri, parce qu'ils sont analphabètes,

²³⁴ On trouvera de plus amples renseignements sur l'Initiative de lutte contre la violence familiale dans le site Web du ministère de la Justice du Canada, à l'adresse http://www.phac-aspc.gc.ca/ncfv-cnivf/violencefamiliale/initiative_f.html.

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES
RÉGIONS RURALES DU CANADA**

parce qu'ils ont un faible degré de scolarité et, souvent, parce qu'ils sont victimes de discrimination dans leur vie quotidienne à cause de ces facteurs, ou encore parce que leur langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français, ou, enfin, parce qu'ils n'ont pas accès aux ressources et aux moyens de communications dans les collectivités isolées où ils vivent.

– *Témoignages*, 19 février 2008

En théorie, les services d'aide juridique sont conçus pour aider les personnes à faible revenu qui sont impliquées dans des litiges du genre. En pratique, l'aide juridique est souvent limitée. Darren MacLeod, avocat directeur du bureau d'Annapolis Royal du Service d'aide juridique de la Nouvelle-Écosse, est venu dire au comité, par exemple, qu'en raison des contraintes financières, son cabinet ne plaide que dans des affaires criminelles où l'inculpé risque l'incarcération ou dans des affaires importantes de droit familial qui concernent des enfants. Par conséquent, des clients dont la cause relève du droit familial ne trouvent pas d'avocat, comme l'explique M. MacLeod :

Dans la plupart des régions du pays, et en Nouvelle-Écosse tout particulièrement, si vous êtes pauvre et avez une affaire juridique d'un autre ordre à régler, vous devrez vous débrouiller sans l'aide d'un avocat. Ce sera notamment le cas pour un appel du Régime de pensions du Canada, de l'assurance-emploi ou de l'aide sociale, un différend entre propriétaire et locataire ou entre débiteur et créancier, et le partage des biens au moment d'une séparation lorsqu'il n'y a pas d'enfant en cause.

– *Témoignages*, 22 février 2007

À de nombreux endroits dans les régions rurales du Canada s'ajoutent à l'obstacle financier les obstacles que sont le transport, la langue et la culture, en particulier dans les endroits nordiques les plus éloignés du pays. Paul Nettleton, avocat spécialisé en droit de la pauvreté à la Commission des services juridiques du Nunavut, a affirmé devant le comité qu'il était le *seul* avocat spécialisé en droit de la pauvreté au Nunavut, c'est-à-dire sur un territoire occupant le cinquième de la superficie du Canada, où l'avion est le principal mode de transport et où bon nombre de gens se perdent facilement dans les dédales des programmes sociaux conçus pour une autre culture et un autre mode de vie. Voici un extrait de ce que M. Nettleton a déclaré :

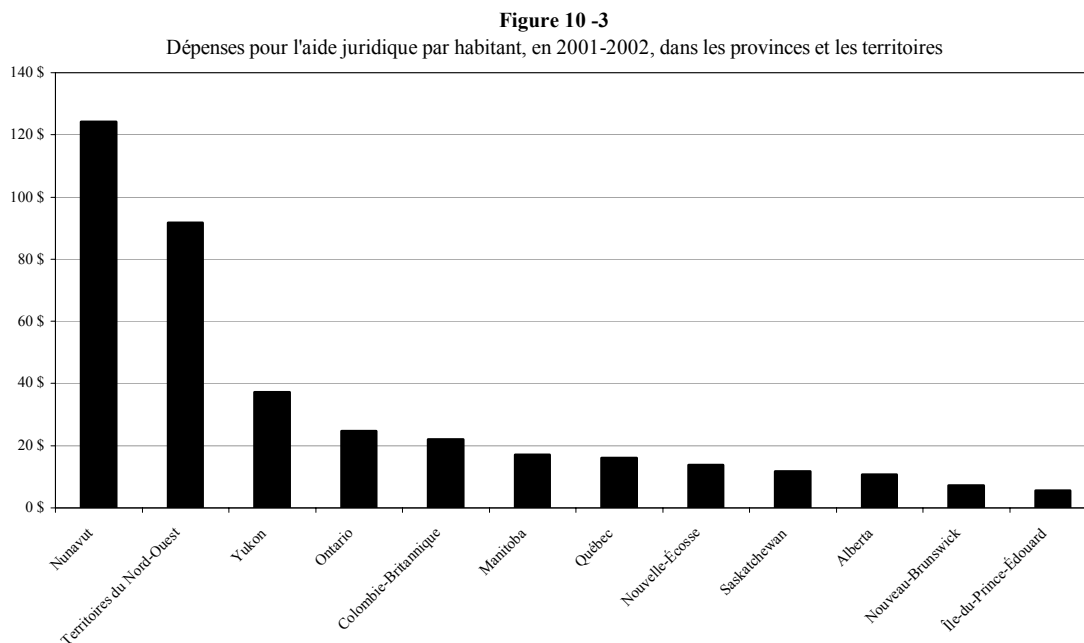
En fait, desservir tout ce territoire c'est un grand défi, non seulement pour moi mais pour tous ceux qui sont impliqués dans la prestation de services juridiques. Prenez ceux qui travaillent dans les tribunaux inuits — moins de 50 p. 100 des collectivités du territoire sont desservies par des travailleurs de tribunaux, parce

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

que nous n'avons simplement pas le financement. Trois avocats œuvrant dans le droit de la famille desservent le territoire entier. Des centaines de demandes nous arrivent au bureau principal — qui est situé à Gjoa Haven — et beaucoup d'autres demandes nous arrivent chaque jour de toutes sortes de clients qui ont des problèmes touchant le logement, l'accès à la garde d'enfants, et la pension alimentaire. Pour ce qui est de notre capacité de financer les services qu'il faut pour desservir ce vaste territoire, nous sommes dans une situation de crise.

– *Témoignages*, 21 février 2008

Les statistiques viennent corroborer ce que dit M. Nettleton. Les dépenses *par habitant* pour l'aide juridique dans les trois territoires dépassent largement les dépenses semblables dans les provinces, comme le montre la figure 10-3.



Source : Karen Hindle et Philip Rosen, *L'aide juridique au Canada*, Bibliothèque du Parlement, publication PRB 04-38F. Le graphique n'est pas tiré tel quel de cette publication. Aucune donnée n'était disponible pour Terre-Neuve-et-Labrador.

Que peut faire le gouvernement fédéral pour remédier à cette situation? Bien que l'administration de la justice soit de compétence provinciale ou territoriale, le gouvernement fédéral participe au financement de l'aide juridique depuis 1972, année où il a conclu pour la première fois des accords de partage des coûts avec les provinces. Dans ces accords, il s'engageait à fournir un maximum de 50 cents par habitant et par province pour l'aide juridique concernant les procédures criminelles. Dans le cas des

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES
RÉGIONS RURALES DU CANADA**

procédures civiles, il s'engageait à financer l'aide juridique au moyen du Régime d'assistance publique du Canada, qui prévoyait un partage égal des coûts. Depuis qu'on a aboli ce régime en 1995, il est difficile de déterminer quelles sommes le gouvernement fédéral fournit exactement pour l'aide juridique concernant les procédures *civiles*, puisque l'argent est transféré aux provinces sous forme de financement global, sans condition, dans le cadre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Les provinces peuvent employer comme bon leur semble l'argent destiné prétendument à l'aide juridique. La contribution fédérale au financement de l'aide juridique pour les procédures *criminelles* a fluctué, quant à elle, depuis le milieu des années 1990. Elle a baissé dans la dernière partie de cette décennie pour atteindre un creux de 79,8 millions de dollars, puis elle a augmenté de nouveau pour atteindre un sommet de 124,7 millions de dollars en 2004-2005. Récemment, elle s'est stabilisée autour de 120 millions de dollars par année.

En dépit des augmentations récentes du financement de l'aide juridique pour les procédures *criminelles*, on déplore un peu partout le sous-financement du système canadien d'aide juridique. En 2002, par exemple, des avocats de l'Ontario ont organisé des « grèves sauvages » parce qu'ils étaient mal payés. En Colombie-Britannique, le barreau a censuré le procureur général de la province pour avoir réduit le financement accordé à l'aide juridique²³⁵. Des juges de la Cour suprême du Canada ont réclamé du gouvernement fédéral ainsi que des provinces et des territoires une augmentation des sommes allouées à l'aide juridique. Voici par exemple ce qu'écrivait à ce sujet Louise Arbour, du temps où elle était juge. « La population n'a certainement pas l'impression que l'aide juridique est aussi menacée que le système de santé, mais nous ne devons pas attendre que ce soit le cas. Personne ne protestera publiquement pour obtenir le financement de l'aide juridique. Mais je crois que, dans une société qui s'appuie sur une base juridique de plus en plus complexe pour régler l'ordre social, on ne peut priver les gens d'aide juridique.²³⁶ »

²³⁵ Karen Hindle et Philip Rosen, *L'aide juridique au Canada*, publication PRB 04-38F de la Bibliothèque du Parlement, p. 25.

²³⁶ Kirk Makin, « Crisis in Legal Aid Dire, Arbour Warns », *The Globe and Mail*, 2 mars 2002, p. A1. [traduction obtenue dans la version française de la publication de Hindle et Rosen]

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

Récemment, à l'été 2007, les 10 ministres de la Justice des provinces sont venus sur la Colline du Parlement demander des augmentations du financement de l'aide juridique²³⁷. En novembre 2007, les ministres provinciaux et territoriaux de la Justice et les procureurs généraux ont émis un communiqué disant que « les problèmes d'accès au système de justice que connaissent les Canadiens, en particulier les enfants et les femmes vulnérables » figuraient parmi leurs « principales priorités ».²³⁸ Le communiqué disait également ce qui suit :

[L]'aide juridique est un élément essentiel permettant aux Canadiens d'avoir accès à la justice. En particulier, les ministres provinciaux et territoriaux ont exhorté le ministre fédéral de la Justice à reconnaître que la prestation des services d'aide juridique aux Canadiens est une responsabilité partagée, à augmenter le financement fédéral de l'aide juridique en matière criminelle et à fournir un nouveau financement pour l'aide juridique en matière civile. Le ministre fédéral de la Justice a expliqué que le soutien des familles est un domaine prioritaire pour le gouvernement fédéral. En outre, il a indiqué qu'il s'engage à signaler au ministre fédéral des Finances les préoccupations des provinces et des territoires à l'égard de l'aide juridique en matière civile et il a encouragé les ministres provinciaux et territoriaux à faire de même auprès de leur ministre des Finances.

Comme l'indiquent les témoignages de M^{me} Savoie et de M. Nettleton, l'offre de services juridiques dans les territoires et dans les autres régions nordiques éloignées est compliquée en raison des grandes distances ainsi que des barrières linguistiques et culturelles. Depuis 1996, le gouvernement fédéral a contribué au financement de l'aide juridique dans les territoires au moyen de ce qu'on appelle les Ententes sur l'accès à la justice²³⁹. Ces ententes sont conçues pour tenir compte des difficultés particulières au Grand Nord. Selon le ministère de la Justice du Canada, « il faut trouver des moyens innovateurs de planifier et de dispenser les services reliés à la justice dans les trois territoires du Canada parce qu'il s'agit de régions à population faible où les distances entre localités sont considérables et qu'il existe dans ces régions des traditions culturelles

²³⁷ Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, *Provinces Call for Increased Federal Funding For Legal Aid*, communiqué du 21 juin 2007 disponible à l'adresse <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2007/just/0621n09.htm>.

²³⁸ Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, *Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la justice et de la sécurité publique se réunissent*, communiqué no 830-926/004k, 16 novembre 2007, http://www.scics.gc.ca/cinfo07/830926004_f.html.

²³⁹ Le financement prévu dans ces ententes est fourni dans le cadre du Programme d'aide juridique, du Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones et du Programme de vulgarisation et d'information juridiques du ministère de la Justice du Canada.

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES
RÉGIONS RURALES DU CANADA**

et communautaires distinctes et des différences linguistiques marquées »²⁴⁰. La somme consacrée à ces ententes stagne à environ 4,9 millions de dollars depuis 2003-2004, malgré la forte augmentation des besoins en aide juridique constatée par les témoins entendus par le comité. David Wilman a présenté au comité une liste de statistiques déprimantes qu'il a tirées d'un article du *Globe and Mail* intitulé « In Nunavut, an Epidemic of Violence and Despair » (au Nunavut, une épidémie de violence et de désespoir) et qui illustrent bien le contexte engendrant le besoin pressant d'aide juridique. Voici l'extrait en question du témoignage de M. Wilman :

Les décès par suicides sont 8,3 fois plus élevés que la moyenne nationale²⁴¹, et 40 fois plus élevés que la moyenne nationale chez les hommes de 15 à 24 ans. Le revenu médian, à 49 000 \$, est inférieur d'environ 10 000 \$ au revenu médian national, qui est de 58 000 \$²⁴². [...] Pour le taux de diplomation au niveau secondaire, il est de 25,6 p. 100 comparativement à 75,6 p. 100 ailleurs au Canada. La mortalité infantile est de 16,1 par 1 000 naissances, comparée à 5,3 par 1 000 naissances, à l'échelle nationale. L'âge de la population est bien inférieur à la moyenne nationale et une très faible partie de la population est âgée de 65 ans ou plus. [...] Les taux de criminalité concernant les homicides, les voies de fait et les agressions sexuelles sont respectivement 3,5, 6 et 8 fois plus élevés que la moyenne nationale.

– *Témoignages*, 21 février 2008

Dans son témoignage, M. Nettleton a recommandé au gouvernement fédéral de fournir un financement qui permettrait au moins de rattraper le retard accumulé pour répondre aux demandes soumises à la Commission des services juridiques du Nunavut. Voici les propos de M. Nettleton à ce sujet :

Une des questions que nous devons régler c'est l'arriéré, particulièrement dans le domaine du droit de la famille. C'est tout à fait inacceptable que des centaines de demandes d'aide soient tout simplement posées sur un bureau à Gjoa Haven. Nous n'avons même pas les ressources qu'il faut pour attribuer ces dossiers. L'année dernière, étant donné notre budget limité, le manque à gagner était de quelque 700 000 \$. Là encore, nous avons pris plus d'engagements. Je m'attends à ce que le manque à gagner s'accroisse avec le nouveau budget. Il faut

²⁴⁰ Ministère de la Justice du Canada, *Ententes sur l'accès à la justice*, <http://canada.justice.gc.ca/fra/pi/dgp-pb/ente-arr/acces.html>.

²⁴¹ Compte tenu des chiffres contenus dans l'article, la proportion est en fait de 8,9 fois la moyenne nationale. Voir Katherine Harding, « In Nunavut, an epidemic of violence and despair », *Globe and Mail*, 13 janvier 2007, p. A1. Avec un reportage de Dawn Walton.

²⁴² Les revenus médians indiqués dans l'article du *Globe and Mail* sont en réalité de 49 900 \$ et de 58 100 \$. Voir Alex Dobrota, « Optimistic fresh start has gone unrealized; New government faces old problems », *Globe and Mail*, 13 janvier 2007, p. A7.

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

premièrement qu'on reconnaisse que le gouvernement fédéral doit s'occuper de nos besoins financiers, et deuxièmement, il faut que le gouvernement collabore avec nous pour voir le financement qui serait nécessaire pour appuyer les services juridiques dans le territoire.

– *Témoignages*, 21 février 2008

Le comité croit que le gouvernement fédéral doit agir rapidement pour permettre au Nunavut de rattraper le retard accumulé dans le traitement des demandes d'aide juridique au Nunavut et ailleurs dans les territoires. Il croit aussi que les gouvernements doivent faire tout ce qu'ils peuvent pour réduire les barrières financières et culturelles qui empêchent les gens d'avoir accès à la justice, qu'il s'agisse de procédures criminelles ou civiles.

RECOMMANDATION 10-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral augmente le financement accordé dans le cadre des Ententes sur l'accès à la justice d'éliminer l'arriéré des dossiers d'aide juridique dans le Nord du pays. Il recommande également que le gouvernement fédéral augmente le financement des services d'aide juridique au civil et au criminel. La formule de financement des services d'aide juridique au civil devrait être la même que pour les services d'aide juridique au criminel.

Conclusion

Il est difficile de broser un portrait fidèle du problème de la criminalité dans les régions rurales du Canada. Le rapport de la GRC sur le crime organisé dans les régions rurales du Canada déplore le manque de données adéquates sur la criminalité dans ces régions, qui constituent une vaste étendue géographique où habitent, faut-il le rappeler, presque six millions de Canadiens, soit presque 20 % de la population du Canada. Il est inacceptable qu'on en sache si peu sur les activités illégales dans ces régions, car ces activités peuvent avoir des conséquences multiples au Canada, en milieu rural et en milieu urbain. Les recommandations du comité visent à combler ce vide.

Le comité croit en outre qu'il est important de souligner les liens entre la criminalité dans les régions rurales du Canada et d'autres problèmes faisant l'objet du présent rapport. Comme nombre de témoins l'ont indiqué devant le comité, les activités criminelles dans les régions rurales du Canada ont souvent comme origine la décroissance économique dans ces régions, la nature saisonnière d'une bonne partie des emplois qu'on y trouve et, bien entendu, le dépeuplement rural. Ces tendances rongent le

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES
RÉGIONS RURALES DU CANADA**

tissu social des collectivités rurales et créent des carences dans des services et des activités comme ceux du secteur bénévole, du secteur coopératif et des entreprises d'économie sociale ainsi que, bien sûr, dans les activités sportives et récréatives, qui pourraient réduire la violence. La grave pénurie de services d'aide juridique dans les régions rurales du Canada ne fait évidemment qu'accentuer ces tendances. Marjory Gaouette nous a rappelé l'existence de ces liens dans son témoignage devant le comité à Kapuskasing, en Ontario :

En plus de la sensibilisation à la violence faite aux enfants, aux facteurs qui y contribuent et aux mesures à prendre pour y mettre fin, ces réseaux sociaux sont indispensables pour faire participer les gens. C'est ce qui s'effondre dans les collectivités rurales au chapitre de la pauvreté et de l'accès aux services. Ce qui importe, ce n'est pas d'avoir les services, mais de pouvoir y accéder. Il ne s'agit pas seulement d'emmener les gens au centre récréatif. Lorsqu'ils y sont, qu'en est-il des frais d'utilisation? Tout est interrelié. Vous devez satisfaire vos besoins fondamentaux et avez besoin de ce réseau social pour vous maintenir en bonne santé et actif.

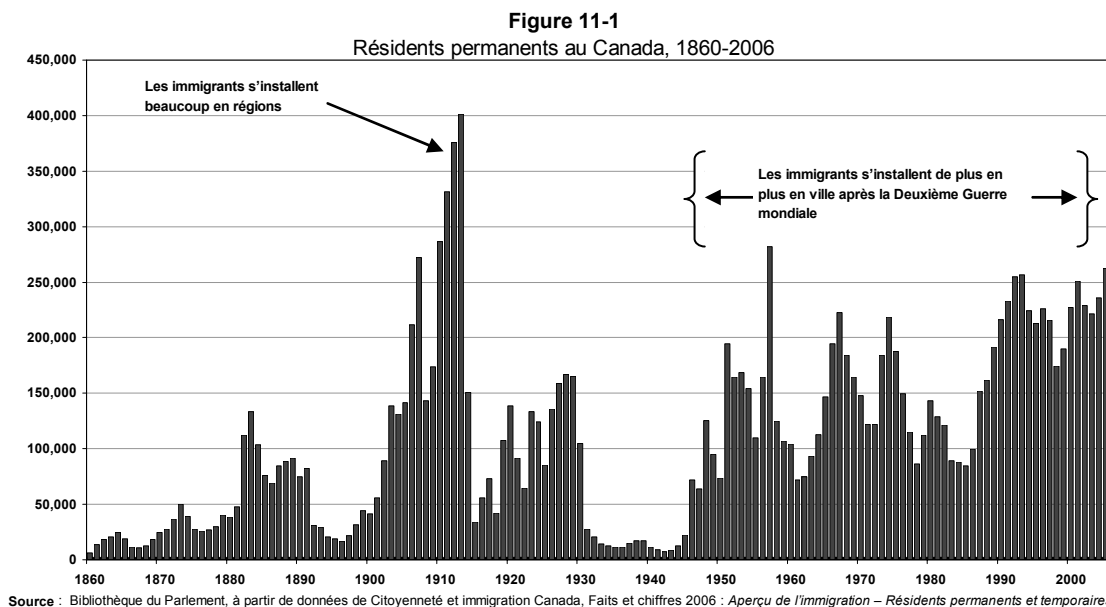
– Témoignages, 29 mars 2007

CHAPITRE 11 : L'IMMIGRATION – REPEUPLER LE CANADA RURAL

Une fois que vous commencez à attirer des immigrants, vous obtenez un effet de multiplication qui fait que d'autres immigrants encore viennent, ce qui rend la collectivité plus vivable, car elle peut compter sur davantage de services. Le problème, c'est que nombre de collectivités rurales ne comptent pas d'immigrants et qu'elles éprouvent de la difficulté à en attirer.

– Mark Partridge, professeur adjoint,
Département d'économie agricole, Université de la Saskatchewan,
Témoignages, 26 octobre 2006

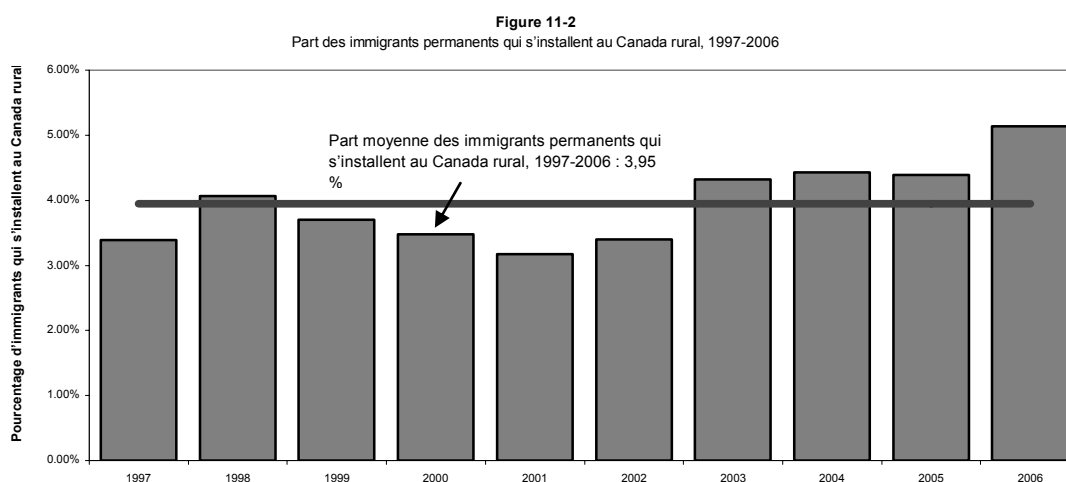
C'est une évidence : le Canada est un pays qui s'est bâti sur l'immigration. Ce qu'on sait peut-être moins cependant, c'est qu'avant la Deuxième Guerre mondiale, les immigrants s'installaient pour une large part dans les régions rurales. La figure 11 1 donne les chiffres annuels de l'immigration au Canada, de 1860 à 2006. La première grande vague d'immigrants, au début du XX^e siècle, s'est installée en bonne partie dans les campagnes, contribuant à peupler notamment de vastes territoires de l'Ouest, et dans une moindre mesure, du nord du Québec et de l'Ontario.



Après la Deuxième Guerre mondiale cependant, les immigrants ont fortement privilégié les villes. D'un point de vue démographique, ce phénomène et notre faible taux de fécondité depuis une génération, expliquent la part décroissante de la population rurale par rapport à la population totale du Canada. En d'autres mots, ce déclin ne s'explique

pas tant par l'exode rural au profit des villes – ce qui bien sûr, se produit dans de nombreuses régions –, mais par le fait que les villes attirent presque tous les nouveaux immigrants du Canada. Comme nous le signale Larry Bourne, professeur de géographie à l'Université de Toronto, « c'est la capacité des collectivités d'attirer et de garder les migrants qui détermine leur croissance » (*Témoignages*, 27 mars 2007)

Pour illustrer la situation, la figure 11 2 présente le mode de peuplement rural depuis 1997. En moyenne, seulement 4 % des nouveaux arrivants s'installent en région rurale, alors que 96 % choisissent nos grandes agglomérations très peuplées et étalées²⁴³. Cela veut dire qu'en moyenne, seulement 9 000 des 225 000 immigrants qui arrivent au pays chaque année s'installent hors des grandes villes, malgré le besoin pressant de main-d'œuvre spécialisée dans beaucoup de régions rurales, besoin que les citoyens canadiens sont peu susceptibles de combler par la migration interne.



Source : Bibliothèque du Parlement, à partir de données de Citoyenneté et immigration Canada, Faits et chiffres 2006 : *Aperçu de l'immigration – Résidents permanents et temporaires*

²⁴³ Dans notre contexte, « rural » est défini comme tout ce qui se trouve à l'extérieur des zones métropolitaines de recensement et des agglomérations de recensement identifiées et définies par Statistique Canada dans le Recensement de 1996. Ainsi, à l'Île-du-Prince-Édouard, est « rural » tout ce qui se trouve à l'extérieur de Charlottetown. En Saskatchewan, « rural » s'entend de toutes les régions hors de Regina et de Saskatoon. Ailleurs, la définition de « rural » est parfois différente. Ainsi, une étude de Statistique Canada datée de juin 2004 constate que les régions à prédominance rurale – suivant une définition de l'OCDE de « rural » – ont attiré environ 12 000 migrants en 2001 et en 2002, soit 4 000 de plus que selon la définition que nous utilisons. Roland Beshiri, « Les immigrants au Canada rural : une mise à jour de 2001 », *Bulletin d'analyse – Régions rurales et petites villes du Canada*, vol. 5, n° 4 (juin 2004).

Elaine Noonan, directrice exécutive du Secrétariat de la population à l'Île-du-Prince-Édouard, nous décrit la pénurie de main-d'œuvre dans sa province essentiellement rurale :

L'an dernier, un pêcheur, en fait un producteur de moules, a dû garder à quai quelques-uns de ces bateaux parce qu'il n'avait trouvé personne pour travailler à bord durant l'automne. Par ailleurs, les agriculteurs tentaient de récolter leurs pommes de terre. Nous avons eu du très mauvais temps cet automne-là. En effet, il a beaucoup plu durant le mois d'octobre et le sol était très détrempé. Les producteurs étaient sur le bord de la panique et tentaient de trouver plus de travailleurs, mais il n'y en avait pas.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Obstacles à l'installation en région rurale

Les immigrants sont attirés par nos villes pour plusieurs raisons qui se renforcent (l'encadré 11.1 décrit les efforts d'une localité pour surmonter ces obstacles). D'abord, ils vont normalement là où ils sont le plus susceptibles de trouver de l'emploi. Comme nous l'avons noté dans notre rapport intérimaire, le taux de chômage est souvent beaucoup plus élevé en région rurale qu'en ville; cette situation tient à une longue tendance à substituer le capital à la main-d'œuvre dans la grande industrie rurale, et au fait que la plupart des nouveaux emplois se créent en ville. Ensuite, les immigrants cherchent à s'installer là où ils ont des amis, des parents ou des réseaux culturels : généralement là où leur communauté est déjà considérable et concentrée, c'est-à-dire dans les villes. Comme le dit sans détour Elaine Noonan, « [D]ans les rues de Charlottetown, la présence de minorités visibles ne saute pas aux yeux. Pourtant, cela est en train de changer. En fait, il y a ici un bon nombre de cultures différentes. Je pense que plus de 90 cultures ethniques sont représentées, mais en très petits nombres dans beaucoup de ces groupes. » (*Témoignages*, 20 février 2007)

David Marit, président de la Saskatchewan Association of Rural Municipalities (SARM), nous a dit que les liens de la culture et du sang exercent souvent une influence décisive, même sur les immigrants assez audacieux pour s'installer en zone rurale. « Même en Saskatchewan, nous constatons que, si l'on accueille des immigrants, peu importe leur nombre — et nous pourrions en débattre toute la soirée —, les politiques du système d'immigration leur permettent de ne rester qu'une brève période. Ils migreront

vers Toronto, Montréal, Vancouver, Calgary ou Edmonton, là où se trouvent leurs amis, leur famille. » (*Témoignages*, 27 février 2007)

Encadré 11-1 : Une communauté prend son avenir en main : le Carrefour d'immigration rurale de Saint-Léonard

Premier centre d'immigration francophone créé hors du Québec en 2005, le Carrefour d'immigration rurale de Saint-Léonard a eu des retombées démographiques, économiques et sociales dans cette petite ville du Nouveau-Brunswick et dans les environs. Il a favorisé l'intégration de 16 immigrants, dont 4 enfants d'âge scolaire, dans une localité de seulement 1 352 habitants. Il a également inspiré Wellington, à l'Île-du-Prince-Édouard (région d'Évangéline) et Whitehorse au Yukon.

Les nouveaux résidents ont acheté trois maisons, participé au marché agricole local, ouvert une entreprise et un restaurant et créé un programme de mentorat pour d'autres nouveaux venus. Leur présence a contribué à sensibiliser la population aux autres cultures et aux autres modes de vie. Ainsi, les élèves de l'endroit ont monté une pièce à 40 personnages sur l'importance du respect des différences. Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer les difficultés rencontrées par le Carrefour. Après la visite du Comité, l'un de ses employés, Juan Manuel Toro Lara, a produit un rapport qui présente quatre obstacles majeurs aux efforts du Carrefour pour attirer des immigrants permanents dans la région.

Comme beaucoup d'autres villages, Saint-Léonard n'a pas d'accès direct au transport public, aux hôpitaux et aux bureaux du gouvernement : ces services sont plus accessibles aux immigrants en ville. Deuxièmement, malgré les efforts louables du Carrefour et de nombreux Léonardais, les immigrants ont trouvé difficile de s'adapter à une population francophone très homogène. Ils ont eu du mal, par exemple, à former de nouveaux réseaux sociaux ou à s'intégrer à ceux qui existent à cause de la résistance locale aux changements, en particulier quand le changement prend la forme d'immigrants. La crainte du changement est aggravée par le fait que l'immigration n'est vue par beaucoup que comme un outil économique et non comme une source de renouveau culturel pour la communauté. Troisièmement, certains immigrants attirés au départ à Saint-Léonard ont dû partir parce qu'ils n'ont pu y trouver un emploi stable. Dans la région, le travail est souvent saisonnier, en forêt ou dans la culture de la pomme de terre. Enfin, les immigrants de Saint-Léonard ont connu le problème de la reconnaissance des compétences qui touche les immigrants autant à la campagne qu'en ville.

Sources :

Information et communication fournies par le Carrefour au Comité, au moment de sa visite à Saint-Léonard le 21 février 2007. Voir également Juan Manuel Toro Lara, « L'immigration à Saint-Léonard, Nouveau-Brunswick, l'expérience du Carrefour d'immigration rurale », présentation à la 11^e Conférence internationale Metropolis à Lisbonne, au Portugal,
www.ceg.ul.pt/metropolis2006/WorkshopPresentations/Gulbenkian/JuanManuelToro_metropolis2006.pdf

Un troisième obstacle à l'immigration rurale, c'est que beaucoup de nos immigrants proviennent des villes et ont donc plus d'affinités pour nos centres urbains. Notre rapport traite en détail de cet obstacle plus loin²⁴⁴. Quatrième et dernier obstacle, l'absence de

²⁴⁴ En 2007, le Québec a créé la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (Commission Bouchard-Taylor) pour étudier ce qui est un degré raisonnable d'accommodement aux pratiques culturelles des nouveaux immigrants. Le débat sur l'accommodement raisonnable a des sources diverses mais a été déclenché en partie par l'adoption du code de conduite municipal d'Hérouxville (1 235 habitants en 2006, en baisse de 3,1 % par rapport à 2001), qui interdit,

l'enseignement de base en anglais ou en français langue seconde, ainsi que l'absence de services culturels et de services de l'État en région rurale présentent un obstacle de taille aux immigrants qui s'installent ou envisagent de s'installer dans le Canada rural.

Survol de la politique canadienne d'immigration

Comme le montre l'exemple du Carrefour d'immigration rurale (encadré 11 1), les obstacles à l'arrivée des immigrants en région rurale sont considérables. Ces mêmes obstacles peuvent cependant aider à entrevoir quelles politiques pourraient être envisagées pour encourager davantage d'immigrants à s'établir en zone rurale. Dans la prochaine section, notre rapport examine comment le Manitoba et certaines de ses localités rurales ont conçu des politiques qui encouragent les immigrants à s'installer dans des collectivités rurales. Voyons d'abord brièvement comment fonctionne l'immigration au Canada.

Contrairement à tant d'autres sujets traités dans ce rapport, l'immigration est un domaine où la responsabilité fédérale est claire. Selon l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement fédéral et les provinces ont des pouvoirs législatifs concurrents en matière d'immigration; cependant, les provinces ne peuvent adopter une loi incompatible avec une loi du Parlement du Canada. La relation entre le gouvernement fédéral et les provinces a évolué avec le temps. Depuis la fin des années 1990 par exemple, les provinces exercent de plus en plus d'influence dans le choix des immigrants, avec notamment le Programme des candidats des provinces (PCP). Ce programme permet aux provinces autres que le Québec²⁴⁵ de choisir des candidats à l'immigration selon leurs propres critères, afin de répondre à des besoins particuliers en matière d'investissement ou de main-d'œuvre. Les employeurs locaux peuvent ainsi demander à la province de recruter des travailleurs étrangers en réponse à des pénuries particulières de main-d'œuvre. En outre, certaines provinces ciblent, aux termes du PCP,

entre autres choses, la lapidation des femmes, mesure qui a attiré beaucoup l'attention des médias au Québec, au pays et dans le monde.

²⁴⁵ Le Québec jouit à cet égard de plus vastes pouvoirs et d'une plus grande indépendance en vertu de l'Accord Canada-Québec sur l'immigration. Entre autres choses, cet Accord garantit au Québec le droit de fixer le nombre de ses immigrants, d'établir des critères financiers pour les parrains et de choisir des immigrants indépendants selon un système de points déterminé par la province mais qui, en pratique, ressemble beaucoup au système fédéral.

les immigrants désireux de créer une entreprise ou de faire un investissement considérable. Si à ce jour le nombre d'immigrants arrivés au Canada grâce au PCP est relativement modeste, il augmente constamment. En 2005, 5,3 % des immigrants sont venus au Canada en vertu de ce programme, comparativement à 0,6 % en 2000.

Les immigrants du PCP relèvent de la catégorie dite économique : il s'agit surtout de travailleurs qualifiés ou de gens d'affaires qui ont des actifs, une expérience d'entrepreneur considérable, ou les deux. En 2006, environ 55 % des immigrants au Canada entraient dans cette catégorie. Le reste est constitué par deux autres catégories : la catégorie du regroupement familial, permettant aux membres de la famille élargie de venir s'installer au Canada, et la catégorie des réfugiés, constituée de personnes qui doivent se réinstaller à cause de persécutions, de guerres, ou d'atteinte grave aux droits de la personne. En 2006, environ 28 % des nouveaux venus au Canada se trouvaient dans la catégorie familiale, tandis que 12,9 % entraient dans la catégorie des réfugiés²⁴⁶.

La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés a notamment pour objectif de « favoriser le développement économique et la prospérité du Canada et de faire en sorte que toutes les régions puissent bénéficier des avantages économiques découlant de l'immigration²⁴⁷ ». Voilà pourquoi les immigrants de la catégorie économique constituent généralement l'essentiel de nos nouveaux arrivants chaque année. Comme l'extrait de la Loi l'implique, le gouvernement fédéral est chargé de répartir les avantages de l'immigration à l'échelle du pays, y compris, pensons-nous, dans les régions rurales.

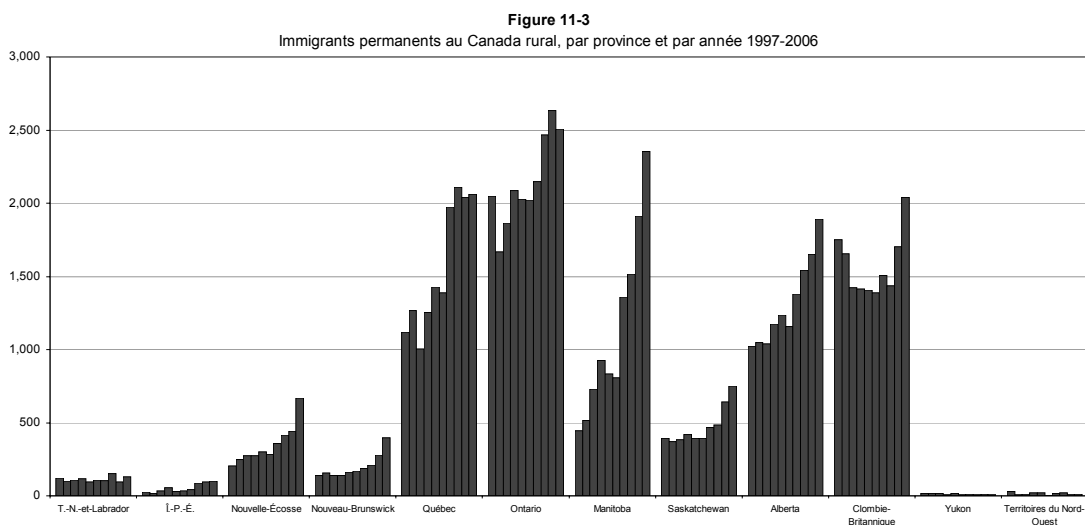
La réussite du Manitoba

Comme on l'a dit en début de chapitre, depuis la Deuxième Guerre mondiale, l'immigration n'a pas été également « partagée au Canada » entre les grandes villes et les régions rurales. Les moyennes nationales indiquées à la figure 11 2 gommant d'importantes différences provinciales. Les figures 11-3 et 11-4 ventilent les données de deux façons. La figure 11 3, qui présente le chiffre brut des immigrants permanents installés en région rurale, montre que depuis 1997, les trois provinces les plus peuplées -

²⁴⁶ The balance, 4.1%, were not classified. Source: Citizenship and Immigration, *op cit*, p. 11.

²⁴⁷ Immigration and Refugee Protection Act, 2001, Section 3(c) available at : <http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cs/I-2.5///en>

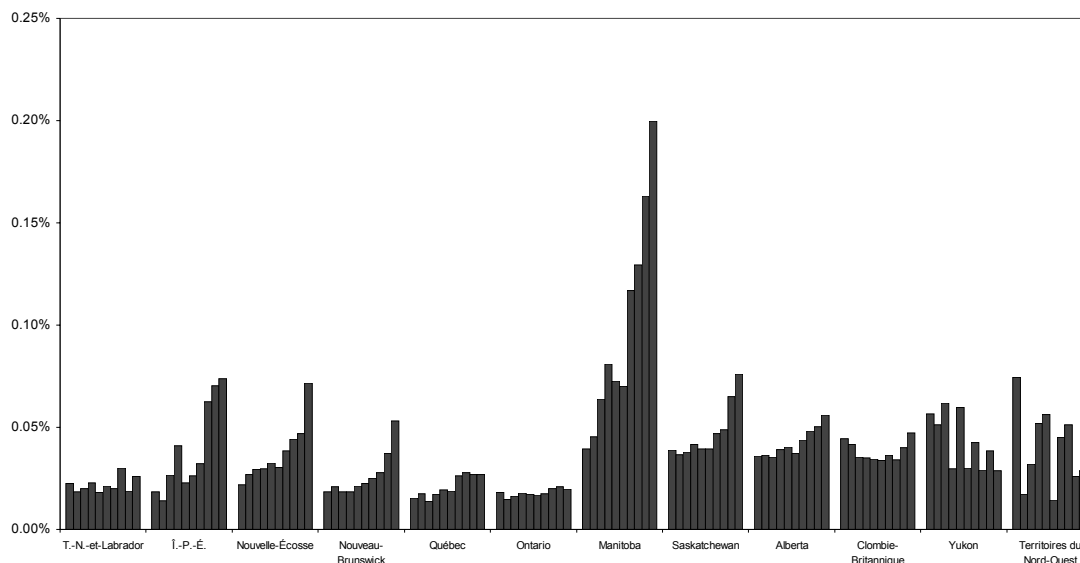
Ontario, Québec et Colombie-Britannique - ont attiré le plus grand nombre d'immigrants en région rurale au pays. Ce résultat n'est guère surprenant, puisque ces trois provinces sont également les trois premières destinations de *tous* les nouveaux immigrants au pays. Ce qui est étonnant, c'est qu'en 2003, le Manitoba a accueilli davantage d'immigrants en région rurale que toutes les autres provinces sauf l'Ontario.



Source : Bibliothèque du Parlement, à partir de données de Citoyenneté et immigration Canada, *Faits et chiffres 2006 : Aperçu de l'immigration – Résidents permanents et temporaires*

La figure 11-4 donne plus de relief aux mêmes données, en indiquant le nombre d'immigrants qui s'installent en région rurale par rapport à la population provinciale totale. Ce rapport s'est accru légèrement dans plusieurs provinces, mais le Manitoba a connu de loin les augmentations les plus fortes et les plus constantes entre 1997 et 2006. Le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique n'ont par contre fait à peu près aucun progrès dans l'augmentation du nombre d'immigrants (par rapport à la population totale) qui se sont installés en zone rurale.

Figure 11-4
 Immigrants au Canada rural, par province et par année, en pourcentage de la population provinciale, 1997-2006



Source : Bibliothèque du Parlement, à partir de données de Citoyenneté et immigration Canada, Faits et chiffres 2006 : *Aperçu de l'immigration – Résidents permanents et temporaires*

L'encadré 11-2 explique comment le Manitoba a réussi ce progrès remarquable en utilisant le PCP et en exploitant les vigoureux efforts du milieu pour recruter des immigrants dans les collectivités rurales. Aux audiences du comité à Steinbach, Robert Annis, directeur de l'Institut d'aménagement rural à l'Université de Brandon et auteur de plusieurs études sur l'immigration rurale au Manitoba, met en lumière la réussite de Steinbach :

Steinbach est comme un aimant pour les immigrants qui souhaitent s'installer dans une région rurale. Brandon est en train de le devenir aussi, en grande partie en raison de l'usine des Aliments Maple Leaf. Si elle décide d'ajouter un deuxième quart de travail, cela créera une très forte demande de main-d'œuvre qui n'est pas disponible dans la région. Voilà l'exemple d'une collectivité qui s'est engagée dans une stratégie de développement économique en quelque sorte ou qui sert de ressource pour l'industrie ou le secteur des affaires qui veulent attirer des immigrants. Le Programme des candidats des provinces est un moyen pour elle de s'engager plus activement et il donne des résultats.

– *Témoignages*, 9 mars 2007

Encadré 11-2 :

Comment le Manitoba a réussi à attirer des immigrants à la campagne

De 1997 à 2006, le nombre d'immigrants dans le Manitoba rural a quintuplé, passant de 446 à 2 513. La province accueille aujourd'hui presque autant d'immigrants en secteur rural que l'Ontario, qui compte plus de 10 fois plus d'habitants sur un territoire 50 % plus grand. Comment le Manitoba s'y est-il pris? Personne n'a de réponse précise, mais le succès du Manitoba reposerait largement sur deux mesures.

D'abord, la province utilise le Programme des candidats des provinces (PCP) pour cibler des populations compatibles avec la vie rurale. Ainsi, en 2004, près du tiers (28,4 %) des candidats immigrants choisis par la province ont élu domicile hors de Winnipeg. Deuxièmement, plusieurs municipalités rurales du Manitoba ont joué un rôle important dans le recrutement et la fidélisation des immigrants. Ainsi, à Steinbach (11 066 habitants en 2006, en hausse de 20 % par rapport à 2001) et Winkler (9 106 habitants en 2006, en hausse de 14,6 % par rapport à 2001), les mennonites ont recruté des membres de leur communauté à l'étranger pour travailler en agriculture ou pour des postes dans l'industrie manufacturière ou le camionnage, en expansion dans la région.

En avril 2005, l'Institut d'aménagement rural de l'Université de Brandon, subventionné par Citoyenneté et Immigration Canada, a effectué l'étude de quatre localités qui ont fait campagne pour recruter des immigrants : la région de Parkland (vaste territoire couvrant trois divisions de recensement dans l'ouest du Manitoba), Portage la Prairie (6 793 habitants en 2006, inchangé par rapport à 2001), Steinbach et Winkler. De cette recherche, l'Institut tire les leçons suivantes :

- Une masse critique d'immigrants accroît le potentiel d'une arrivée soutenue d'immigrants.
- Préciser le rôle des personnes chargées de l'immigration dans la municipalité sert à toutes les étapes de l'arrivée, de l'installation et de l'intégration de l'immigrant. La municipalité doit notamment avoir un plan en cinq étapes.
 - **Étape 1 :** Démarrage – Identifier les intervenants, créer les comités, contacter la province et le fédéral et apprendre des autres;
 - **Étape 2 :** Évaluation des capacités – vérifier que tout est prêt au niveau local, étudier les infrastructures, l'économie;
 - **Étape 3 :** Établissement du plan – objectifs, contacts, efforts pour accueillir les arrivants et promouvoir l'esprit communautaire;
 - **Étape 4 :** Mise en œuvre – promouvoir le plan, coordonner les visites exploratoires, mobiliser les bénévoles, partager l'information;
 - **Étape 5 :** Évaluation – consulter, réviser et faire rapport.
- La stratégie d'immigration doit envisager l'installation et l'intégration à long terme des nouveaux venus.
- L'emploi demeure crucial pour attirer et retenir les immigrants.
- Le PCP est un outil précieux pour les entreprises rurales incapables par ailleurs de répondre à leurs besoins en personnel, qui disposent ainsi de compétences et d'un savoir difficiles à obtenir dans le bassin de main-d'œuvre local.
- Les municipalités doivent remettre en question certaines prémisses sur leur capacité culturelle et linguistique avant de réaliser une stratégie d'immigration visant un groupe démographique particulier.
- Les nouveaux venus sont généralement impressionnés par le travail des bénévoles à leur égard : agents d'installation, enseignants, groupes religieux, voisins, et la population dans son ensemble.
- Les liens et les contacts personnels facilitent l'ancrage, l'identification et l'intérêt pour une région.

Dans la même veine, Diane Martz, directrice de la recherche au Centre d'excellence pour la santé des femmes de la région des Prairies, a cité l'exemple de Humboldt en Saskatchewan (4 998 habitants en 2006, en baisse de 3,2 % par rapport à 2001) dont

l'importante communauté d'origine allemande et ukrainienne collabore avec les employeurs locaux pour le recrutement de travailleurs étrangers :

Encore une fois, dans la région autour de Humboldt, qui revient tout le temps, les gens ont adopté une perspective très active à cet égard. Un employeur en particulier va recruter en Ukraine. On admet aussi que, si on fait venir les gens ici, il faut travailler avec les localités pour qu'elles soient accueillantes. Les nouveaux arrivants doivent être accueillis et intégrés à la collectivité. Des assemblées régionales ont maintenant pour thème la manière de favoriser l'immigration dans la région. Il y a encore beaucoup de travail à faire à l'échelle communautaire, pour que les gens trouvent cela attrayant.

– *Témoignages*, 23 novembre 2007

David Marit du SARM nous a parlé de la municipalité de Kinistino (643 habitants en 2006, en baisse de 8,4 % par rapport à 2001) dans le centre de la Saskatchewan, qui est également allée à l'étranger pour recruter des travailleurs et de nouveaux habitants :

Des représentants de la communauté de Kinistino se sont rendus dans ce pays, d'où un vendeur de machinerie agricole a ramené huit mécaniciens qui ne travaillaient pas dans leur domaine auparavant. Tous gagnent maintenant beaucoup d'argent comme mécaniciens de machinerie lourde dans une entreprise d'équipement agricole, et ils adorent leur travail. Ils se sont tous établis dans une communauté où la culture ukrainienne est très présente. Cela peut fonctionner ainsi, mais il faut avoir des incitatifs pour attirer les immigrants. Je pense qu'en leur offrant des métiers, on obtiendra de bons résultats.

– *Témoignages*, 27 février 2007

Pour Charles Cirtwill, président par intérim de l'Atlantic Institute for Market Studies (AIMS), la meilleure chose que le gouvernement fédéral peut faire pour encourager l'immigration en région rurale, c'est d'aider les collectivités bénéficiaires elles-mêmes à développer leurs mesures de recrutement.

En ce qui concerne l'immigration, la meilleure solution serait de laisser la plus grande latitude possible aux immigrants, et aussi aux collectivités, pour qu'elles puissent démontrer qu'il s'agit bien des types d'immigrants dont elles ont besoin. Plutôt que de cibler des travailleurs qualifiés et de faire définir les ensembles de compétences requises par des fonctionnaires d'Ottawa, le gouvernement fédéral devrait donner de l'aide aux collectivités pour faire connaître des secteurs qui attireront chez elles les types d'immigrants dont elles pensent avoir besoin.

– *Témoignages*, 15 février 2007

Il ajoute que le partage des compétences entre paliers de gouvernement ne devrait pas faire obstacle à l'aide fédérale aux localités comme Winkler, Steinbach, Humboldt et Kinistino :

Les collectivités devraient aussi avoir un rôle. Rivière-du-Loup, par exemple, devrait intervenir dans l'orientation de la politique d'immigration québécoise. Il n'est pas nécessaire de se demander si ce changement devrait être un transfert officiel de responsabilités, avec les négociations constitutionnelles qui y seraient associées. Il suffirait d'être raisonnable, d'avoir le sens pratique, et de tenir compte du fait qu'il n'y a pas de solution nettement délimitée, comme dans tout volet de la politique gouvernementale. Le résultat serait d'autant meilleur que la flexibilité que l'on pourrait donner à ces programmes serait plus grande.

– *Témoignages*, 15 février 2007

Le comité est d'accord avec Charles Cirtwill et constate que Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a déjà montré la valeur de cette approche pragmatique en offrant une aide limitée au Carrefour d'immigration rurale de Saint-Léonard. Le comité estime que CIC devrait revoir sa politique d'immigration pour voir comment il pourrait aider davantage les collectivités rurales qui veulent attirer des immigrants. Le ministère des Affaires rurales, en projet, devrait collaborer avec CIC pour faire en sorte que le point de vue du monde rural soit pleinement entendu dans cet exercice de révision.

RECOMMANDATION 11-1 : Le comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère des Affaires rurales proposée examinent avec les provinces et les territoires les façons d'accroître l'aide aux collectivités qui ont besoin d'immigrants et souhaitent en accueillir.

La réussite de l'Écosse

Depuis longtemps, l'Écosse rurale, et surtout ses régions du Nord, connaît le même sort que nos régions rurales : dépeuplement, ralentissement économique, mauvaise santé et faible scolarité. Le comité a donc été heureux d'apprendre que l'Écosse rurale vit présentement une renaissance, due en partie à l'action du gouvernement pour encourager l'immigration dans les régions rurales, mais également parce qu'à titre de membre de l'Union européenne, l'Écosse a profité en 2004 de l'élargissement de la Communauté à plusieurs pays d'Europe de l'Est, où une partie de la population cherche à échapper à la

pauvreté en allant travailler dans les régions plus prospères de l'Europe²⁴⁸. Mark Shucksmith, professeur de planification urbaine à l'Université de Newcastle en Angleterre, spécialiste de la politique rurale et agricole, explique comment l'Écosse et en particulier les Highlands et les îles du Nord ont embrassé l'immigration :

En Écosse, le mot d'ordre était que le pays devait accroître sa population et attirer des personnes qualifiées. On estimait que ces personnes posséderaient les compétences requises. Les immigrants de l'Europe de l'Est commencent habituellement par obtenir un travail manuel, habituellement peu rémunéré mais qui, vu la situation dans leur pays d'origine, est très bien rémunéré. Puis, à mesure qu'ils apprennent la langue du pays et qu'ils s'intègrent, ils décident de rester et réussissent, on le souhaite, à réaliser leur plein potentiel, ou ils retournent dans leur pays d'origine. Il est encore un peu tôt pour prévoir ce qui se passera à long terme, mais la stratégie de la Highlands and Islands Enterprise consistait à attirer ces immigrants afin qu'ils restent dans la région, qu'ils se sentent appréciés et qu'ils entraînent une croissance de la population des îles et des hautes terres, qui s'établissait à environ 300 000 personnes en 1970. Elle atteint maintenant près de 400 000 personnes, et l'organisme espère que sa stratégie permettra à la région d'atteindre une population de 500 000 personnes.

– *Témoignages*, 28 février 2008

Comme l'explique M. Shucksmith, le gouvernement écossais a été très adroit en préparant la venue des immigrants :

D'abord, il a orchestré une campagne contre le racisme qui a pris la forme de publicités télévisées. Puis, une fois que la population s'est faite à l'idée selon laquelle elle ne devait pas être raciste, le gouvernement a enchaîné avec une campagne expliquant pourquoi l'arrivée d'immigrants ou une augmentation de la population était nécessaire. Ensuite, on a présenté la solution : attirer des immigrants de l'Europe de l'Est. On avait donc préparé le terrain.

– *Témoignages*, 28 février 2008

Pour comprendre la politique migratoire, il faut savoir que l'Écosse est un des quatre États constituant le Royaume-Uni. Par conséquent, les caractéristiques générales de ses politiques d'immigration suivent le modèle britannique. Cela présente au moins un avantage considérable, parce que le Royaume-Uni est l'un des États membres de l'Union

²⁴⁸ L'élargissement de 2004, le plus considérable de l'histoire de la communauté, a ajouté à l'Union européenne Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie. L'ajout de ces pays est remarquable : elle inverse l'émigration des Écossais vers la Pologne et les pays baltes à la faveur du commerce et de la croissance économique et *démographique* qui ont suivi la grande peste, vers 1340 ». Voir Mike Danson, « Fresh or Refreshed Talent: Exploring Population Change in Europe and Some Policy Initiatives », *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 9, no 1, 2007, p. 19.

européenne dont la politique est la plus ouverte aux immigrants²⁴⁹. Le pays est donc devenu une destination importante pour les travailleurs étrangers.

Cependant, le gouvernement écossais a voulu être encore plus proactif que le Royaume-Uni dans son ensemble. En 2004, il a créé « l'Initiative du talent frais » qui regroupe des mesures de recrutement des travailleurs hautement qualifiés. Cela comprend un guichet unique de réinstallation où on informe sur les emplois, le logement, le visa, les permis de travail, les écoles et les universités; une campagne mondiale pour promouvoir l'Écosse comme lieu de travail et de vie, en particulier auprès de la diaspora écossaise; une promotion touristique plus vigoureuse²⁵⁰; des trousseaux faciles d'emploi pour les petites entreprises qui veulent embaucher du personnel nécessitant un permis de travail²⁵¹. Une étude récente révèle cependant que relativement peu de recrues sont attirées dans les régions rurales de l'Écosse, même si l'Initiative a contribué à créer un climat accueillant et attirant aux yeux des étrangers de l'extérieur de l'Union européenne²⁵². La plupart des immigrants qui s'installent dans l'Écosse rurale occupent des emplois peu spécialisés (hébergement, restauration, agriculture, transformation alimentaire) *malgré* leurs diplômes ou leurs compétences équivalentes²⁵³. Ce constat corrobore une autre étude sur les migrations vers les régions rurales de l'Écosse, qui avait constaté que la vigueur de l'économie locale est un facteur décisif dans l'orientation des migrations, et que par conséquent, beaucoup d'Européens de l'Est étaient venus en Écosse travailler à des emplois qui ne font pas pleinement appel à leurs compétences. Il faut également reconnaître que des facteurs non économiques interviennent également, comme les

²⁴⁹ Contrairement à la plupart des autres États membres, la Grande-Bretagne n'a pas exercé son droit à des contrôles temporaires de l'immigration à la suite de l'élargissement de 2004; cependant, elle a été plus circonspecte à l'égard de l'élargissement de 2007 (les candidats des nouveaux États membres, Roumanie et Bulgarie, sont forcés d'obtenir des permis de travail au lieu de simplement s'inscrire au Programme d'enregistrement des travailleurs britanniques) et des efforts pour limiter le nombre des « demandeurs d'asile » en Grande-Bretagne ont suscité la controverse.

²⁵⁰ Le principal document sur « L'initiative du talent frais » indique que la recherche suggère qu'il vaut la peine de cibler les touristes comme immigrants potentiels. Voir gouvernement de l'Écosse, « Fresh Talent initiative », p. 7, <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Promoting-Scotland/18738>.

²⁵¹ Parmi les autres mesures, mentionnons l'allongement de la durée de séjour autorisée des étudiants étrangers de niveau supérieur inscrits dans une université écossaise, la nomination d'un parrain pour encourager les étudiants de niveau supérieur à demeurer en Écosse, la collaboration avec les employeurs « pour encourager le placement et l'entraînement de diplômés étrangers de grande valeur » et un « financement pour aider les universités à coordonner le recrutement et le soutien des étudiants étrangers ». Pour plus de détails, voir « Fresh Talent Initiative », *ibid.*, p. 20-21.

²⁵² Danson, *op. cit.*, p. 26.

²⁵³ Danson, *op. cit.*, p. 24-25.

réseaux existants d'immigrants en région rurale, thème familier dans l'exemple manitobain et dans les études canadiennes²⁵⁴. Enfin, la récente vague de nouveaux venus en Écosse a reçu une aide considérable. Les employeurs sont intervenus pour le logement et le soutien des migrants avec divers services; divers pouvoirs et organisations ont préparé ou produisent des trousseaux d'accueil pour les travailleurs migrants, avec l'engagement correspondant de renforcer les services pour mieux répondre à leurs besoins²⁵⁵.

Devant le comité, l'Organisation de coopération et de développement économiques a également souligné le succès de l'Écosse. Dans un examen des politiques rurales écossaises, l'OCDE note que, contrairement à la tendance observée dans les régions rurales de nombreux pays de l'OCDE, les zones rurales de l'Écosse ont enregistré un gain net de population depuis la fin des années 1980. La part rurale de la population totale est ainsi passée de 19 à 21 % de 2001 à 2004²⁵⁶.

Cela dit, il importe de reconnaître qu'il y a, comme au Canada, des différences considérables en Écosse entre les régions rurales voisines des villes et les régions rurales plus éloignées. Dans les premières, les habitants arrivent souvent *en tête* dans les mesures générales de bien-être : revenu familial, espérance de vie, santé, scolarité. Par ailleurs, les régions rurales plus éloignées sont défavorisées à plusieurs égards (revenu, emploi, compétences, santé) et souffrent d'infrastructures insuffisantes, de la cherté plus grande des intrants principaux et d'un accès moindre aux services²⁵⁷.

Comme M. Shucksmith, l'OCDE a cependant insisté sur le renouvellement considérable dans les Highlands et dans les Îles, région peu peuplée du nord de l'Écosse, qui couvre la plus grande partie du territoire rural et n'est pas sans ressembler à certaines provinces rurales du Canada²⁵⁸. Selon l'OCDE,

²⁵⁴ Birjit Jentsch, Philomena de Lima et Brian MacDonald, « Migrant Workers in Rural Scotland: 'Going to the Middle of Nowhere' », *International Journal on Multicultural Societies*, volume 9, n° 1, 2007, p. 37.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 50.

²⁵⁶ Organisation de coopération et de développement économiques, « OECD Rural Policy Reviews: Scotland, UK: Assessment and Recommendations », 2008, p. 4. Le rapport peut être consulté sur le site Web du gouvernement écossais, <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/02/14143544/1>.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 5.

²⁵⁸ Dans une étude préliminaire de l'Écosse et de ses politiques rurales, l'OCDE note que les Highlands et les Îles ont une population de 440 000 personnes et une densité d'environ 9 habitants/km², ce qui en fait

après plus d'un siècle de déclin, la région a commencé à connaître un renouveau : le recensement de 1971 indique une augmentation de la population pour la première fois depuis 100 ans. Les Highlands et les Îles ont connu une augmentation de population de 15 % entre 1961 et 2001, et une nouvelle augmentation, de 1,7 %, entre 2001 et 2005. En outre, le chômage est maintenant plus faible (2,4 %) que dans l'ensemble de l'Écosse (2,8 %) ²⁵⁹.

Dans une version préliminaire de l'étude écossaise, l'OCDE note également ce qui suit :

La raison principale pour immigrer dans la région tient à ses caractéristiques intrinsèques : qualité de vie et beauté du paysage, selon une étude effectuée par le Highlands and Islands Enterprise network (HIE) en 2003. Les chiffres récents du JobCentre Plus révèlent que quelque 1 156 demandes d'inscription à l'Assurance nationale ont été faites à partir des Highlands et des Îles par des nouveaux venus de l'Union européenne entre février et juillet 2006. Un facteur important du renouveau démographique de cette région a été la création du Highlands and Islands Development Board au milieu des années 1960 (qui a profité de la découverte du pétrole à la fin de cette période pour enclencher le renouveau économique de la région), prédécesseur du HIE créé en 1991 ²⁶⁰.

Le comité est impressionné par ce que l'Écosse, notamment la région des Highlands et des Îles, a réalisé. Le gouvernement fédéral devrait, là où c'est raisonnable, suivre l'exemple écossais pour ses propres efforts visant à accroître le nombre d'immigrants en région rurale au Canada :

RECOMMANDATION 11-2 : Le comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada, de concert avec le ministère des Affaires rurales proposé s'inspirent, dans la mesure du possible, du modèle écossais pour accroître l'établissement d'immigrants dans les régions rurales.

l'une des parties les moins densément peuplées de l'Union européenne. La ville d'Inverness est la seule grande conurbation de la région. Elle compte une population d'environ 50 000 personnes, et plus de 130 000 personnes vivent dans les limites de son marché du travail. Hors de cette région, seule Elgin sur la côte de Moray a une population qui dépasse 10 000 personnes. La densité démographique des Highlands et des Îles ressemble à celle du Nouveau-Brunswick, une des provinces les plus rurales du Canada, avec une densité de 1,2 habitant/km². Voir : OCDE, « OECD Rural Policy Reviews: Scotland, UK Preliminary Version », p. 16 (Encadré 1.3), <http://www.oecd.org/dataoecd/22/21/40115988.pdf>; et Statistique Canada, « Chiffres de population et des logements, Canada, provinces and territoires, recensements de 2006 et 2001 », <http://www12.statcan.ca/francais/census06/data/popdwell/Table.cfm?>

²⁵⁹ OECD Rural Policy Reviews: Scotland, UK: Assessment and Recommendations, p. 14 [traduction].

²⁶⁰ OECD Rural Policy Reviews: Scotland, UK Preliminary Version, p. 16 [traduction].

Revoir la définition des immigrants économiques

Selon Catherine Nolin, chargée de cours, Programme de géographie de l'Université du Nord de la Colombie-Britannique, la difficulté de recruter des immigrants pour les régions rurales du Canada tient en bonne partie à ce que les politiques fédérales et provinciales d'immigration (ces dernières en vertu du PCP) ciblent trop souvent des citadins, qui ont naturellement tendance à s'installer dans les villes au Canada.

Les systèmes qui ont été mis en place, y compris le système de points qui sert à choisir les immigrants admis au Canada en fonction de leurs compétences, de leur niveau d'instruction, de leurs capacités linguistiques et ainsi de suite, influencent certainement le caractère urbain de l'établissement des immigrants... il est très important de se rendre compte qu'il est presque impossible à quelqu'un issu de la campagne qui possède des compétences convenant tout à fait à la vie en région rurale ou dans une petite localité de se faire admettre comme immigrant.

– *Témoignages*, 5 mars 2007

Charles Cirtwill d'AIMS abonde dans le même sens :

Par exemple, notre institut a une recrue intéressante qui est venue comme entrepreneur-investisseur-immigrant, dans le cadre du Nova Scotia Nominee Program. Cet homme travaille pour nous dans le secteur de la politique gouvernementale concernant la Chine. Depuis son arrivée au Canada, il y a un an, il ne cesse de dire qu'il ne comprend pas pourquoi le Canada et la Nouvelle-Écosse cherchent des immigrants venant de Beijing. Il a dit qu'il avait voyagé dans les zones rurales de la Nouvelle-Écosse et que certaines régions de la province de Shenzhen, en Chine, sont identiques à certaines régions de la Nouvelle-Écosse. Nous pouvons obtenir les immigrants dont nous avons besoin pour l'industrie; pourquoi dès lors perdre notre temps dans les grands centres?

– *Témoignages*, 15 février 2007

David Bruce, directeur du Programme de recherche sur les localités rurales et les petites villes à l'Université Mount Allison reprend ces propos : « Il faut voir comment nous pouvons signaler ce besoin aux pays dont les gens ... où il y a plus d'éléments en commun entre le pays d'origine et le Canada rural. » (*Témoignages*, 26 octobre 2006)

Le comité constate que les ruraux de Chine, et d'ailleurs, ont généralement un revenu plus faible et une scolarité moindre que les citadins. Comme les politiques d'immigration canadiennes visent largement les immigrants économiques, qui obtiennent des points par leurs actifs financiers ou leur scolarité, elles semblent défavoriser dès le départ les ruraux

de pays comme la Chine. Le comité estime que CIC devrait réexaminer son système de points pour les immigrants économiques et mesurer à quel point il défavorise le Canada rural. Il devrait également envisager d'accorder des points aux immigrants ruraux qui font la preuve de compétences dans les métiers et la production artisanale.

RECOMMANDATION 11-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral demande à Citoyenneté et Immigration Canada de vérifier si, en cherchant à attirer des immigrants économiques, le Ministère n'avantage pas sans le vouloir les citoyens aux dépens des habitants des régions rurales, qui seraient peut-être plus enclins à s'établir en zone rurale.

RECOMMANDATION 11-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral revoie son système de points pour accorder davantage de points aux immigrants originaires de régions rurales qui possèdent des compétences spécialisées ou qui ont l'expérience de la production artisanale ou d'autres types d'entreprises susceptibles de réussir en région rurale.

Services d'établissement

Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) subventionne toute une gamme de services d'établissement offerts par les provinces. Durant l'exercice 2006-2007, le Ministère a consacré quelque 567 millions de dollars à l'aide à l'établissement, à l'adaptation et à l'intégration²⁶¹. La majeure partie des fonds est allouée aux provinces en fonction de la part des immigrants qu'elles reçoivent. Pour Elaine Noonan, du Secrétariat de la population de l'Île-du-Prince-Édouard, la formule actuelle pénalise les efforts de recrutement et de fidélisation des immigrants dans les provinces de l'Atlantique, région largement rurale.

Nous voulons également faire reconnaître la nécessité d'un soutien accru à l'immigration. L'année dernière, le gouvernement a identifié des ressources supplémentaires pour les services d'établissement. Nous nous sommes félicités de la disponibilité de ces ressources financières, mais nous avons besoin de fondations sur lesquelles nous appuyer. C'est très difficile lorsque le financement est établi en fonction du nombre d'immigrants. En effet, les Maritimes n'obtiennent que 1,7 p. 100 du total des immigrants qui arrivent au Canada, même si elles comptent pour 7,6 p. 100 de la population. Nous n'avons pas l'impression de recevoir la part qui nous revient. Le problème se situe notamment au niveau de certains services d'établissement, de l'enseignement de l'anglais et de tous les

²⁶¹ Citoyenneté et Immigration Canada, *Rapport sur les plans et les priorités 2007-2008*, p. 38.

facteurs dont il faut tenir compte pour aider les immigrants à s'intégrer à la société.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Catherine Nolin, de l'Université du Nord de la Colombie-Britannique, voit également des problèmes dans l'aide financière fédérale à l'établissement dans les régions rurales.

Enfin, il faut améliorer le financement des immigrants en région rurale, dans les petites agglomérations et dans les collectivités isolées, plus particulièrement financer la lutte à la pauvreté rurale parmi les immigrants et les réfugiés [...] L'affectation de ressources à l'établissement dans des régions à faible taux d'immigration doit primer si nous nous attendons que les nouveaux arrivants vont s'y établir et y demeurer. Le financement fondé uniquement sur le nombre d'immigrants qui se trouvent déjà dans une province particulière ne convient pas, et nous avons recommandé qu'on prévoie un seuil minimal de soutien financier pour les agences d'établissement qui font ce travail.

– *Témoignages*, 5 mars 2007

Les questions soulevées par les deux témoins sont préoccupantes, mais le comité est mal placé pour les approfondir. Pour que les voix rurales soient bien entendues, le comité estime que le ministère projeté des Affaires rurales devrait, avec Citoyenneté et Immigration Canada, identifier des façons d'améliorer la formule de financement pour mieux aider les collectivités rurales qui ont fait preuve de diligence dans le dossier de l'immigration et qui sont prêtes à accepter et à intégrer une nouvelle génération d'immigrants.

RECOMMANDATION 11-5 : Le comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère des Affaires rurales proposée ainsi que les provinces et les territoires collaborent à une révision de la formule de financement des services d'établissement de CIC afin de mieux aider les collectivités rurales qui ont un plan bien défini pour attirer des immigrants chez elles.

Conclusion

Comme tant d'autres thèmes du rapport, l'immigration n'est sûrement pas une panacée pour le Canada rural. À moins d'une option inconstitutionnelle et invendable - forcer les immigrants à s'installer en région - tous les paliers de gouvernement doivent aborder la question globalement : comment attirer et retenir les immigrants en région rurale pour améliorer le profil démographique du Canada rural et répondre à ses besoins pressants de main-d'œuvre? En d'autres mots, ils doivent envisager des changements à la

politique d'immigration dans le cadre d'une stratégie plus large pour revitaliser le Canada rural, et qui vise également la santé, le logement, l'éducation, les emplois, le transport et, bien sûr, le développement économique.

Encore une fois, le volet immigration de la stratégie, comme les autres, doit être fondé sur une approche inversée, où le milieu rural mesure de façon réaliste ses besoins d'immigration et se fixe des objectifs tout aussi réalistes compte tenu des forces et des faiblesses culturelles et économiques des collectivités concernées. À partir de là, les collectivités rurales doivent établir un plan fonctionnel, avec l'aide d'un financement provincial et fédéral ainsi que des règlements qui, idéalement, sont sensibles aux préoccupations rurales. Ici encore, le ministère projeté des Affaires rurales aurait un rôle essentiel : s'assurer que les sensibilités rurales soient respectées.

Pour clore ce débat sur une note optimiste, rappelons que malgré des obstacles formidables les collectivités rurales offrent plusieurs avantages que les villes ne peuvent égaler. Plus les immigrants comprendront ces avantages, plus il y aura d'espoir que le Canada rural reçoive sa juste part de nouveaux citoyens canadiens. Baljit Sethi, directrice exécutive de l'Immigrant and Multicultural Services Society de Prince George (Colombie-Britannique) et elle-même immigrante vivant en région rurale, relate l'anecdote suivante :

C'est vrai. L'autre jour, j'ai rencontré un Iranien dont la famille s'était installée à Prince George. Il travaille chez Home Depot. Il m'a dit qu'il est heureux d'être venu vivre à Prince George parce qu'il travaillait à un autre Home Depot, et quand on l'a muté à Prince George, sa femme n'était pas heureuse d'aller vivre dans un village, mais en six mois, ils avaient acheté une maison et leur qualité de vie s'était améliorée. C'est la réalité. Nous devrions régionaliser l'immigration. Nous sommes allés à Fort St. John, Terrace, Kitimat, Valemount et tous ces endroits. La vie y est moins coûteuse. Avec le même revenu, on peut vivre plus confortablement.

– *Témoignages*, 5 mars 2007

CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ – PIERRES ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES

Par exemple, la femme enceinte qui vit à 500 milles au nord d'ici, à Hall Beach ou à Clive River, doit quitter sa collectivité un mois avant son accouchement. Elle doit se rendre à Iqaluit ou dans quelque autre localité du Sud si sa grossesse présente le moindre problème. Pouvez-vous imaginer que votre femme, votre sœur, votre mère ou votre fille de 17, 18 ou 20 ans doive quitter la collectivité pour avoir son bébé? Dans le Sud, c'est sûr, vous n'avez qu'à conduire pendant quelques heures pour vous rendre à un hôpital ou même quelques jours, puis vous pouvez rentrer chez vous. Dans le Nord, la femme qui attend un bébé pourrait être partie pendant un mois. Pouvez-vous imaginer qu'une maman ait à faire 500 milles en avion et qu'elle doive parfois laisser ses autres enfants à la maison? Les besoins en infrastructure du Nunavut sont très sérieux.

– Ed Picco, député, ministre de l'Éducation,
ministre responsable du Collège Arctique du Nunavut,
ministre responsable de l'Immigration et des Sans-abri et
leader parlementaire du gouvernement, Nunavut,
Témoignages, 21 février 2008

Les questions de santé constituent pour ainsi dire un élément de tous les thèmes abordés dans notre rapport. D'un point de vue économique, les employeurs pourraient hésiter à investir dans des collectivités rurales où il n'y a pas de services de santé de base. Du point de vue de la population, des immigrants pourraient eux aussi hésiter avant de s'installer dans des collectivités rurales où il n'y a qu'un accès limité aux services de santé. Du point du démuné, le coût d'un voyage dans une ville éloignée peut être assez élevé pour qu'il soit tenté de repousser un rendez-vous chez un médecin. Évidemment, du point de vue de la santé, une maladie grave ou un accouchement se traduit presque inévitablement par un long séjour dans un hôpital, loin de la famille, des amis et de la collectivité.

La question de la santé et des services de santé dans le Canada rural a fait l'objet de nombreuses études. En 2002, par exemple, la santé et les soins de santé en milieu rural ont été étudiés par au moins trois organismes différents, dont le Conseil consultatif ministériel sur la santé rurale²⁶², la Commission sur l'avenir des soins de santé au

²⁶² Conseil consultatif ministériel sur la santé rurale, *La santé rurale aux mains des communautés rurales : Orientation stratégique pour les communautés rurales, éloignées, nordiques et autochtones*, novembre 2002. <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/H39-657-2002F.pdf>.

**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

Canada²⁶³, et le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie²⁶⁴. Toutes les études arrivent à la même conclusion : en milieu rural, la situation en milieu rural et les besoins en soins de santé y diffèrent de ceux des milieux urbains et les habitants de toutes les régions rurales du Canada ont de sérieuses inquiétudes face à leur capacité d'obtenir les services de santé dont ils ont besoin en temps opportun et à distance raisonnable du lieu où ils vivent. En outre, chaque rapport souligne le fait que les habitants du Canada rural sont en moins bonne santé que ceux des grandes villes.

Dans le présent chapitre, nous présentons un résumé des plus récents éléments de preuve sur la santé des Canadiens ruraux et examinons les questions de l'accès aux soins de santé dans les régions rurales et éloignées, en reconnaissant que les questions de santé se répercutent sur un éventail de facteurs socio-économiques et que ceux-ci, à leur tour, ont un effet déterminant sur l'état de santé et les résultats des soins de santé.

L'état de santé

Dans l'ensemble, on peut dire que les Canadiens des régions rurales sont en moins bonne santé que ceux des grandes villes. Cette conclusion est ressortie on ne peut plus clairement du premier rapport complet sur la santé en milieu rural qu'ont publié conjointement à l'automne 2006 l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), l'Agence de la santé publique du Canada et le Centre de recherche en santé dans les milieux ruraux et du nord de l'Université Laurentienne, à Sudbury, en Ontario²⁶⁵. Selon cette étude, les Canadiens ruraux avaient une espérance de vie plus courte en raison de taux plus élevés de maladies circulatoires et respiratoires, de blessures en milieu de travail (particulièrement dans les emplois du secteur primaire, comme l'agriculture), de

²⁶³ Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada (Roy Romanow, Commissaire), *Guidé par nos valeurs: l'avenir des soins de santé au Canada*, novembre 2002. http://www.hc-sc.gc.ca/francais/pdf/romanow/CSS_Rapport_final.pdf.

²⁶⁴ Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (Michael Kirby, président), *La santé des Canadiens – Le rôle du gouvernement fédéral : Recommandations en vue d'une réforme* (volume Six), octobre 2002. <http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/SOCI-F/rep-f/repoc02vol6-f.htm>.

²⁶⁵ Institut canadien d'information sur la santé, *Comment se portent les Canadiens vivant en milieu rural? Une évaluation de leur état de santé et des déterminants de la santé*, septembre 2006. http://www.cihi.ca/cihiweb/products/summary_rural_canadians_2006_f.pdf. L'étude utilise la définition de « régions rurales et petites villes » de Statistique Canada (une région rurale est une ville qui compte moins de 10 000 habitants et où moins de 50 % de la population va travailler dans un centre urbain).

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

suicide et d'accidents de véhicules à moteur, de même qu'en raison de taux de tabagisme et d'obésité plus élevés. L'étude montrait également que les indicateurs de l'état de santé sont en relation inverse avec le degré de ruralité et d'isolement, ce qui veut dire que les habitants des régions les plus rurales et éloignées ont le pire état de santé. Certains indicateurs du niveau de santé de l'ICIS sont présentés au tableau 1.

Mais ce qui est peut-être encore plus important, c'est que l'étude de l'ICIS a révélé un lien entre d'une part, la pauvreté et le faible niveau de scolarité et, d'autre part, le taux de décès. L'ICIS révélait en effet que, dans le Canada rural, une faible scolarité et un faible revenu de ménage médian permettaient de prédire une espérance de vie inférieure tant pour les hommes que pour les femmes. Cela vient étayer une opinion bien établie voulant que le bien-être économique général d'une collectivité et, plus particulièrement, le pourcentage de ses habitants vivant sous le seuil de pauvreté aient une grande influence sur l'état de santé et les besoins en soins de santé de ses habitants. Le lien entre la pauvreté et un état de santé médiocre est particulièrement vrai dans le Canada rural.

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
 ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

**TABLE 12-1
 SELECTED HEALTH STATUS INDICATORS FOR RURAL AND URBAN CANADA**

INDICATEURS DE L'ÉTAT DE SANTÉ	RÉGIONS URBAINES	RÉGIONS RURALES ET PETITES VILLES			
		ZIM* forte	ZIM modérée	ZIM faible	ZIM nulle
Espérance de vie à la naissance (en années)					
Hommes	76,77	77,36	75,71	75,02	73,98
Femmes	81,43	81,49	81,44	81,29	81,44
Espérance de vie à la naissance ajustée en fonction de l'état de santé (en années)					
Hommes	67,91	68,74	67,21	66,21	65,47
Femmes	70,55	71,30	71,05	70,70	69,89
Proportion de la population normalisée selon l'âge, de 20 à 64 ans, qui rapporte un excédent de poids ou de l'obésité					
Hommes	54,7	60,7	60,1	62,5	64,5
Femmes	38,8	46,2	45,5	47,9	48,7
Taux de mortalité total (normalisé selon l'âge pour 100 000 habitants)					
Hommes	908,0	838,9	946,3	940,7	1 010,4
Femmes	542,4	515,2	563,5	557,7	585,1
Décès liés aux maladies circulatoires					
Hommes	354,5	339,8	368,6	366,9	377,7
Femmes	214,1	215,1	226,5	221,9	229,2
Décès liés au cancer (normalisé selon l'âge pour 100 000 habitants)					
Hommes	247,0	221,3	245,4	238,7	250,1
Femmes	155,1	140,8	152,2	149,9	150,1
Décès liés aux maladies respiratoires (normalisé selon l'âge pour 100 000 habitants)					
Hommes	88,8	79,8	93,2	92,1	91,8
Femmes	42,1	37,8	42,6	44,8	43,2
Décès liés aux blessures involontaires (normalisé selon l'âge pour 100 000 habitants)					
Hommes	61,9	79,2	97,3	101,2	142,5
Femmes	25,6	29,0	33,3	34,0	48,5
Taux de mortalité par suicide (normalisé selon l'âge pour 100 000 habitants)					
Hommes	19,3	21,4	27,3	27,1	38,4
Femmes	5,7	4,0	5,1	4,9	7,9

Source : Institut canadien d'information sur la santé (2006)

ZIM = zone d'influence métropolitaine, classification élaborée par Statistique Canada pour établir une distinction entre les zones urbaines et les différents types de collectivités rurales. Les catégories de ZIM sont fondées sur la densité de la population et la distance, mais tiennent également compte du pourcentage de travailleurs qui vont travailler en ville : ZIM forte, entre 30 et 50 %; ZIM modérée, entre 5 et 30 %; ZIM faible, de 0 à 5 %; ZIM nulle, personne ne va travailler en ville.

EVAS = espérance de vie ajustée en fonction de la santé, tient compte et de la durée et de la qualité de la vie; représente le nombre d'années de vie espérées transposées en années de vie vécues en bonne santé en fonction de la moyenne observée au sein d'une population.

Parlant du lien entre ruralité, pauvreté et état de santé lors de son témoignage devant le comité, Raymond W. Pong, directeur de recherche et professeur au Centre de recherche en santé dans les milieux ruraux et du nord de l'Université Laurentienne, a insisté sur la complexité du problème :

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

Vivre dans la pauvreté n'est pas bon pour la santé. [...] le fait de vivre en région rurale, en particulier dans les collectivités les plus petites et les plus éloignées, accroît le risque d'avoir un faible revenu et d'être en mauvaise santé. La combinaison de la résidence en région rurale, de la pauvreté et de la mauvaise santé produit un impact triple. Comble de malheur, les pauvres des régions rurales qui sont en mauvaise santé peuvent passer inaperçus. Cet état des choses s'explique par le fait que la pauvreté rurale est moins visible.

Tiré du mémoire *La pauvreté rurale et la santé : que savons-nous?*
présenté au comité par le Dr Pong.

Accès aux soins de santé

Ici, les soins de santé ne sont pratiquement pas disponibles.

– Louise Guertin, conseillère en matière juridique
à la Clinique juridique Grand-Nord, Kapuskasing, Ontario,
Témoignages, 1^{er} juin 2007

En plus des différences dans l'état de santé entre les Canadiens ruraux et urbains, il existe de grands écarts dans leur accès aux soins de santé et l'utilisation qu'ils en font. Les Canadiens ruraux doivent souvent parcourir de grandes distances pour obtenir les soins de santé que la plupart des habitants des villes tiennent pour acquis. Ce problème peut être en partie attribué à la difficulté que beaucoup de collectivités rurales éprouvent à attirer, recruter et garder des médecins, du personnel infirmier et d'autres professionnels de la santé.

Des données statistiques récentes démontrent que les Canadiens ruraux composent environ 19 % de la population, mais seulement 16 % des omnipraticiens et 2 % des spécialistes travaillent en milieu rural et isolé (données de 2007)²⁶⁶. Le nombre d'omnipraticiens dans le Canada rural a augmenté de 8,5 % entre 1996 et 2005 tandis que le nombre de spécialistes a diminué de 12,7 % pendant la même période (voir tableau 12.2). Les données de 2004 démontrent également que les médecins ayant obtenu leur diplôme à l'étranger représentent 26,6 % de tous les médecins pratiquant en région rurale

²⁶⁶ Michael Jong, « Message du président. Une stratégie nationale sur la santé rurale s'impose », *Journal canadien de la médecine rurale*, vol. 12, n° 4, automne 2007, <http://www.srpc.ca/cjrmcurtoc.html>.

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

comparativement à 21,9 % dans les villes. En d'autres mots, le Canada rural dépend davantage que le Canada urbain des médecins formés à l'étranger²⁶⁷.

TABLEAU 12-2

NOMBRE DE MÉDECINS DANS LE CANADA RURAL, 1996–2005

	1996	1998	2000	2002	2005
Omnipraticiens	4 758	4 775	4 979	5 242	5 163
Spécialistes	841	756	761	810	734
Total	5 599	5 531	5 740	6 052	5 897

Source : Société de la médecine rurale du Canada, *Statistiques régionales comparées*, 2007. <http://www.srpc.ca/numbers.html>

Les omnipraticiens qui pratiquent en campagne posent des gestes cliniques qui sont normalement effectués par des spécialistes dans les régions urbaines. Cela compense, dans une certaine mesure, la difficulté de consulter un spécialiste que rencontrent beaucoup de Canadiens ruraux. Il reste cependant que les omnipraticiens des régions rurales posent un plus large éventail d'actes médicaux que leurs homologues des régions urbaines. Cela inclut, par exemple, des soins médicaux d'urgence, des soins obstétricaux et néonataux, des soins oncologiques et des soins palliatifs²⁶⁸.

Il a été dit à maintes reprises devant le comité que beaucoup de Canadiens ruraux restent des mois, sinon des années, sans consulter un omnipraticien. On a également signalé que beaucoup devaient parcourir des centaines, sinon des milliers de kilomètres, souvent sur des routes dangereuses, pour avoir accès à des médecins spécialistes voire, pour recevoir des soins médicaux courants.

Le comité a entendu des gens raconter qu'un être cher était décédé en route pour un établissement de santé situé loin ou que des femmes accouchaient dans des ambulances ou sur la banquette arrière d'automobiles pendant leur transport vers l'hôpital offrant des soins obstétricaux situés le plus près de chez elles. Dans un tel contexte, le Dr Keith MacLellan, ancien président de la Société de la médecine rurale du Canada déclarait :

²⁶⁷ Raymond W. Pong et J. Roger Pitblado, *Répartition géographique des médecins au Canada : au-delà du nombre et du lieu*, Institut canadien d'information sur la santé, 2005.

http://secure.cihi.ca/cihiweb/dispPage.jsp?cw_page=PG_529_F&cw_topic=529&cw_rel=AR_1346_F.

²⁶⁸ *Ibid.*

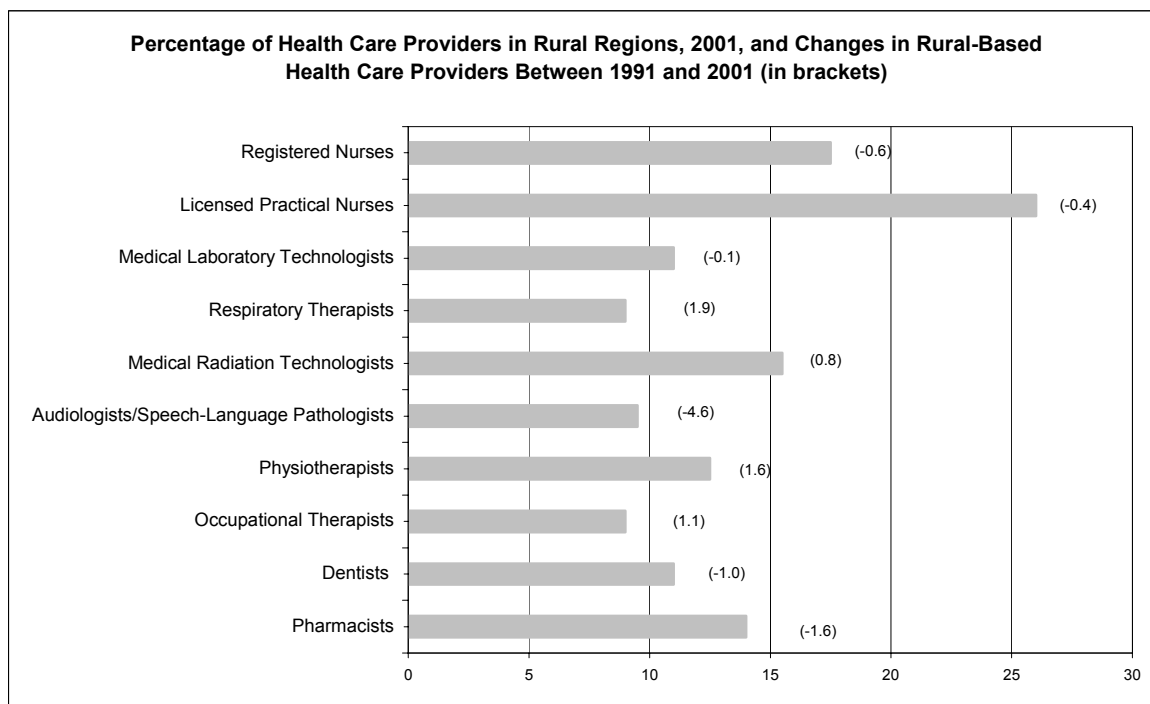
AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

Quiconque vit dans une région rurale au Canada sait pertinemment que n'importe quel système de transport, si bon soit-il, ne fonctionne pas la nuit ni par mauvais temps, ce qui est assez fréquent. On ne peut pas se fier uniquement au temps que cela prend quand les conditions climatiques sont bonnes. À quoi cela vous sert-il, si vous vivez dans une zone rurale, d'avoir un excellent système ambulancier, si vous ne pouvez pas vous en servir? Des gens risquent de mourir si vous ne pouvez pas les évacuer.

– *Témoignages*, 22 mars 2007

Comme c'est le cas pour les médecins, la répartition géographique de beaucoup d'autres professionnels de la santé ne correspond pas à la répartition de la population canadienne (voir figure 12-1). À l'exception des infirmiers et infirmières autorisés, la proportion de professionnels de la santé dans le Canada rural est inférieure au pourcentage de la population qui y vit. Les infirmières et infirmiers autorisés, les physiothérapeutes, les pharmaciens et les autres professionnels de la santé sont concentrés dans les centres urbains.

Figure 12-1



Source : Raymond W. Pong, *La pauvreté rurale et la santé : que savons-nous?*, Présentation PowerPoint devant le comité (*Témoignages*, 29 mai 2007)

Comme c'est le cas pour les médecins en région rurale, les infirmières et infirmiers en région rurale exécutent un très large éventail d'actes. Puisque dans bien des cas il n'y pas

**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

ou que peu de médecins dans les collectivités rurales, on s'attend à ce que les infirmières et les infirmiers fournissent des soins primaires à titre de « généralistes experts ». Il n'est pas rare que, dans une région rurale, une infirmière commence son quart de travail à l'urgence, assiste lors d'un accouchement le midi puis finisse sa journée de travail en voyant un enfant qui fait une crise d'asthme aiguë. En outre, dans beaucoup de petites localités isolées, les infirmières sont les *seuls* professionnels de la santé disponibles.

Il est encore plus difficile de rencontrer des professionnels de la santé dans les régions rurales parce que la pénurie s'est accentuée avec la fermeture d'hôpitaux et la tendance à déplacer les services de santé de base vers des centres régionaux qui sont la plupart du temps dans des milieux urbains. On a déclaré au comité que les professionnels de la santé laissés derrière se sentaient souvent isolés et dépassés. Même dans les collectivités où on trouve des hôpitaux de 20 à 30 lits, le personnel hésite souvent à fournir des services de santé de base comme des soins obstétricaux ou des interventions chirurgicales courantes. Cela peut avoir de graves conséquences pour les habitants des régions rurales, comme le rapportait le Dr MacLellan :

Des études sérieuses révèlent que si on ferme des salles d'accouchement locales parce qu'on n'y pratique que 100 accouchements par année, par exemple, et qu'on oblige toutes les femmes — les plus à risque sont déjà confiées à des spécialistes — à se rendre dans un centre régional, les résultats seront bien pires. Évidemment, si vous devez consulter un neurochirurgien, vous devrez aller en ville.

– *Témoignages*, 22 mars 2007

Le Dr MacLellan a reconnu qu'il était tout simplement impossible de fournir tous les soins spécialisés dans les collectivités rurales et isolées, mais il a néanmoins insisté sur le fait qu'il fallait se préoccuper de la qualité des soins fournis dans le Canada rural :

Je n'irais pas jusqu'à dire que chaque ville canadienne où il y a une usine ou une mine devrait avoir son propre chirurgien cardiaque ou neurochirurgien. Toutefois, si votre enfant souffre du croup, quelqu'un devra s'occuper de lui, et l'envoyer se faire soigner à l'extérieur de la ville n'est pas l'idéal. On doit miser sur les ressources locales. Cela signifie qu'il faut nécessairement se pencher sur la question de la formation et des normes en matière de santé qui ont été totalement éludées. C'est essentiel si on veut réaliser une étude sur la pauvreté rurale au Canada digne de ce nom.

– *Témoignages*, 22 mars 2007

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

Miser sur les ressources locales signifie également que l'on reconnaît que la santé et les résultats des soins de santé dépendent également du système d'intervention d'urgence des collectivités rurales et isolées. Les milieux ruraux présentent leurs défis propres. En région rurale, les blessures subies au travail sont d'un type particulier, selon qu'il s'agit du travail sur la ferme, dans la forêt, dans une mine ou dans un port de pêche.

Dans le cas des accidents de la route, le mauvais temps, le mauvais état de la chaussée, le manque d'entretien des véhicules et le mauvais usage des systèmes de retenue contribuent tous à faire augmenter le taux de mortalité.

Lors des interventions d'urgence, les facteurs clés incluent les distances plus longues à couvrir, la difficulté à localiser le lieu de l'accident, la pénurie de personnel d'intervention d'urgence, une dépendance excessive face à des bénévoles et le manque de matériel approprié. Dans quelques collectivités rurales et isolées, il n'existe tout simplement pas de service de répartition des équipes d'urgence. Dans le chapitre 14, qui porte sur le secteur bénévole, le comité présente quelques recommandations constructives sur ce service souvent négligé mais crucial des systèmes de soins de santé.

Revitalisation de la politique de la santé en milieu rural au palier fédéral

La nécessité d'aborder les questions de santé et de soins de santé dans une optique rurale au palier fédéral a entraîné la création, en 1998, du Bureau de la santé rurale. Ce bureau a été créé au sein de Santé Canada comme mécanisme temporaire visant à faire en sorte que l'on tienne compte des vues et des préoccupations des Canadiens ruraux dans la politique nationale de la santé, particulièrement dans la recherche, l'éducation préscolaire, la santé des Premières nations, la technologie de l'information en santé, la promotion de la santé, les stratégies sur le VIH-sida, le diabète, le syndrome d'alcoolisation fœtale et ses effets, les soins de santé primaires et la reddition de comptes. Le Bureau de la santé rurale a été démantelé en 2004.

Une des principales initiatives du Bureau de la santé rurale a été l'élaboration de la Stratégie canadienne de santé rurale. Cette initiative fédérale étalée sur trois ans, et qui a pris fin en avril 2003, prévoyait des fonds dédiés pour définir les besoins des régions

**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

rurales en matière de santé et y répondre. Selon Marie DesMeules, directrice de la Division des preuves et de l'évaluation des risques du Centre de prévention et de contrôle des maladies chroniques, à l'Agence de la santé publique du Canada, le Bureau de la santé rurale a beaucoup fait pendant sa courte existence :

Il est clair que le Bureau de la santé rurale et la stratégie nationale jouaient un rôle important dans deux domaines clés : accroître la capacité de recherche et d'établissement de programmes en santé rurale ainsi que sensibiliser la population à l'organisation de la santé publique et faire de la recherche pour prendre davantage d'initiatives dans ce domaine. De nouveaux chercheurs ont fait des travaux dans ce domaine et les personnes en place ont été mieux informées sur les besoins en matière de santé rurale. Actuellement, à l'Agence de santé publique du Canada, on est très conscient du besoin de tenir compte de l'aspect rural de nos programmes. Certains de nos programmes, s'ils ne sont pas entièrement axés sur une optique rurale, mettent toutefois l'accent sur ce domaine.

Ces programmes incluent des programmes de promotion de la santé, de prévention des maladies chroniques, de prévention des maladies infectieuses, le développement d'enfants en santé et des activités de surveillance. Nous travaillons en collaboration et avons vu une différence depuis le début dans le niveau d'activité dans ce domaine.

– *Témoignages*, 3 mai 2007

David Butler-Jones, administrateur en chef de la santé publique à l'Agence de la santé publique du Canada, a déclaré au comité que les entités bureaucratiques autonomes comme le Bureau de la santé rurale ont à la fois des avantages et des inconvénients :

La structure organisationnelle nécessaire pour maintenir ce ciblage est variable selon la période. L'intégration à des activités générales est une des façons d'atteindre cet objectif. Si on ne l'atteint toutefois pas, il est souvent utile de mettre à nouveau l'accent sur ce domaine, en particulier en mettant en place une nouvelle initiative. On observe deux tensions — quand tout le monde s'en mêle, personne ne fait le travail. C'est un des deux extrêmes. L'autre extrême, c'est lorsque tout le monde s'intéresse au secteur qui s'en charge mais que les enjeux chevauchent un large éventail de programmes et d'activités et que ce seul secteur ne peut par conséquent pas faire le travail.

– *Témoignages*, 3 mai 2007

Les questions touchant les régions rurales n'ont pas complètement disparu de l'écran radar fédéral depuis la disparition du Bureau de la santé rurale. Ainsi, le rapport de 2006 de l'ICIS, qui contenait des constatations frappantes et concluantes sur l'état de santé des Canadiens des régions rurales est probablement un sous-produit de l'ancienne politique sur les questions rurales. Cependant, le comité craint que cette réalisation de même que la

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

série de préoccupations concernant la santé rurale qu'avait soulevé le maintenant défunt Conseil consultatif ministériel sur la santé rurale, la commission Romanow et le Comité sénatorial des affaires sociales ne suffisent pas pour assurer des progrès continus. Nous ne pouvons pas nous permettre la complaisance envers la santé en milieu rural. Le comité croit fermement que les questions de santé en milieu rural ont besoin d'un champion au sein de Santé Canada afin de leur donner une plus grande visibilité au palier fédéral. Par conséquent :

RECOMMANDATION 12-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse le Bureau de la santé rurale au sein de Santé Canada; que Santé Canada, par l'intermédiaire de son Bureau de la santé rurale, élabore, en consultant les provinces et les territoires, une stratégie nationale à long terme sur la santé des habitants des régions rurales; et que la stratégie nationale sur la santé des habitants des régions rurales comporte des volets notamment sur la télésanté, les ressources humaines en santé et la recherche en santé dans le Canada rural.

Les composantes de la stratégie nationale proposée sur la santé des habitants des régions rurales qui ont trait à la télésanté, aux ressources humaines en santé et à la recherche sont abordées dans les sections qui suivent.

Accroître l'accès aux professionnels de la santé en région rurale

Beaucoup de ministères provinciaux et territoriaux de la Santé ont élaboré des stratégies visant à faciliter l'accès à des professionnels de la santé aux personnes vivant dans des régions rurales et isolées et diverses initiatives nationales ont aussi été prises ces dernières années pour remédier à la pénurie de professionnels de la santé dans les régions rurales (dans l'encadré 12 1, on décrit le rôle important des services téléphoniques provinciaux d'information sur la santé).

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

Encadré 12-1 : Importance des services téléphoniques gratuits d'information sur la santé pour le Canada rural

La plupart des provinces et territoires offrent un service téléphonique gratuit et confidentiel d'information sur la santé accessible 24 heures par jour et où des infirmières autorisées répondent aux questions. En appelant à un numéro 1-800, on peut obtenir sur-le-champ des conseils ou de l'information sur la santé. Ces services peuvent aussi orienter les gens vers l'endroit où ils peuvent obtenir les soins.

Lorsqu'une personne appelle, on lui demande de décrire ses symptômes et de répondre à des questions qui aident l'infirmière à évaluer la gravité du problème. En fonction de cette évaluation, l'infirmière décidera si la personne devrait traiter ses symptômes, se rendre dans une clinique, attendre de voir un médecin ou se rendre à l'urgence d'un hôpital.

Le personnel infirmier qui répond est très expérimenté et est formé tout spécialement pour aider les Canadiens à prendre des décisions en fonction des options qui s'offrent à eux. Ces services offrent donc un accès rapide et facile à de l'information sur la santé.

Les services de santé 1-800 ont prouvé leur grande utilité dans le Canada rural où les habitants doivent normalement parcourir de grandes distances pour avoir accès aux services de santé de base. Ces services aident également à raccourcir les listes d'attente dans les salles d'urgence et les cabinets de médecins.

Tant dans le rapport du Comité sénatorial des affaires sociales présidé par Michael Kirby que dans celui du commissaire Roy Romanow, il était recommandé que le gouvernement fédéral collabore avec les provinces et les territoires à l'élaboration d'une stratégie nationale. Le gouvernement fédéral a répondu en 2003 en lançant la Stratégie pancanadienne en matière de ressources humaines en santé, qui était doté d'un budget annuel de 20 millions de dollars (de 2004-2005 jusqu'à 2007-2008). La stratégie comportait trois volets : planification pancanadienne des ressources humaines en santé; éducation interprofessionnelle pour une pratique collaborative axée sur le patient; recrutement et rétention des professionnels de la santé. En 2005, le gouvernement fédéral a également débloqué 75 millions de dollars sur cinq ans pour l'Initiative relative aux professionnels de la santé diplômés à l'étranger.

Différents projets et initiatives financés par la Stratégie pancanadienne en matière de ressources humaines en santé et par l'Initiative relative aux professionnels de la santé diplômés à l'étranger portent sur des questions rurales. Par exemple, la Société de la médecine rurale du Canada a reçu 153 895 \$ (pour les années 2004-2005 à 2006-2007) pour mener le projet « Amélioration des ressources humaines en santé chez les médecins dans le Canada rural ». Un autre projet financé par le gouvernement fédéral, « Construire l'avenir : une stratégie intégrée pour les ressources humaines infirmières au Canada »,

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

visé à élaborer une stratégie à long terme pour s'assurer qu'il y a un bassin suffisant d'infirmiers et d'infirmières compétents et bien formés pour combler les besoins changeants de l'ensemble des Canadiens. Cette étude a une portée plus large que les soins infirmiers dans les régions rurales et isolées, mais elle comporte un volet rural.

Deux préoccupations ont été soulevées au sujet de ces initiatives fédérales, provinciales et territoriales. On leur reproche tout d'abord de ne pas mettre suffisamment l'accent sur les ressources humaines en santé en milieu rural. On ne sait pas avec exactitude quelle quantité de fonds est consacrée à l'amélioration de l'accès aux professionnels de la santé dans le Canada rural. On souligne en deuxième lieu que ces initiatives sont terminées ou sur le point d'arriver à terme : la Stratégie pancanadienne en matière de ressources humaines en santé devait se terminer à la fin de 2007 2008 tandis que l'Initiative relative aux professionnels de la santé diplômés à l'étranger doit normalement prendre fin en 2008 2009.

Le comité estime que le gouvernement fédéral peut apporter une aide précieuse aux provinces et territoires qui s'efforcent de réduire le manque d'accès aux professionnels de la santé en milieu rural. Cependant, le soutien fédéral aux soins de santé en milieu rural doit être ciblé et des fonds doivent être réservés expressément pour les collectivités rurales et isolées. En outre, le financement doit être systématique et durable. Le comité estime que les solutions à court terme adoptées pour accroître l'accès aux professionnels de la santé dans le Canada rural n'ont pas amélioré les choses à cet égard. Le problème du recrutement et du maintien d'un large éventail de professionnels de la santé est loin d'avoir été réglé. En fait, il risque malheureusement d'empirer.

RECOMMANDATION 12-2 : Le comité recommande que, dans le cadre de sa Stratégie canadienne de santé rurale, le Bureau de la santé rurale de Santé Canada mette en oeuvre une initiative sur les ressources humaines en santé en milieu rural visant à remédier aux pénuries de professionnels de la santé dans les collectivités rurales et isolées; et que cette initiative soit rendue permanente et dispose de fonds fédéraux dédiés.

Des témoins ont également déclaré au comité qu'une stratégie qui a permis avec succès de recruter et de conserver des professionnels de la santé en milieu rural consiste à exposer des professionnels provenant de régions rurales à la vie en milieu rural alors

**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

qu'ils sont encore à l'école. Un moyen complémentaire consiste, selon le Dr MacLellan, à préparer les professionnels de la santé à faire face aux réalités de la vie en milieu rural, c'est-à-dire à les distancer de la formation spécialisée axée sur la pratique en ville qui est aujourd'hui offerte par la plupart des facultés de médecine pour leur donner plutôt une formation axée davantage sur les compétences générales :

Je peux vous donner toutes sortes d'exemples qui montrent qu'il devient de plus en plus difficile — beaucoup plus que ce n'était le cas dans les années 1940 ou 1950 — pour les patients des zones rurales de recevoir des soins plutôt simples à proximité de leur foyer. Cela est attribuable à la spécialisation naturelle. Le gouvernement fédéral, pas seulement Santé Canada mais également le ministère des Ressources humaines et du Développement social de même que d'autres, peut envisager d'appuyer la généralisation, soit l'exercice de plusieurs disciplines en même temps. C'est de cette façon que les soins de santé ont été fournis de façon informelle au Canada rural, et c'est exactement le genre d'équipe dont on a besoin partout dans le monde. C'est-à-dire une équipe de généralistes, où chacun possède des compétences spécialisées.

– *Témoignages*, 22 mars 2007

Dans cette optique, le comité a été très heureux d'entendre dire que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de FedNor, avait contribué à une étude de faisabilité qui avait abouti à la création récente de l'École de médecine du Nord de l'Ontario. Première école de médecine à être établie au Canada depuis 35 ans, la nouvelle école dispense ses cours à l'Université Laurentienne, à Sudbury, et à l'Université Lakehead, à Thunder Bay, deux centres régionaux du Nord de l'Ontario, qui est en majeure partie rural. L'École de médecine du Nord de l'Ontario n'a pas encore diplômé de médecins – et pour cause, les cours ont commencé en 2005 2006 – mais elle a été fondée sur certains des principes énoncés par les docteurs MacLellan et Pong (qui enseigne à cette école).

L'école a, par exemple, commencé ses efforts de recrutement dans les écoles secondaires du Nord de l'Ontario, en visant les jeunes qui sont « susceptibles de réussir dans les environnements d'apprentissage ruraux du Nord où les conditions ne sont pas toujours faciles²⁶⁹ ». L'école a de nombreux lieux d'enseignement et de recherche répartis dans le Nord de l'Ontario et les étudiants feront leur apprentissage en petits groupes, « la plupart du temps dans des sites d'apprentissage répartis dans diverses

²⁶⁹ École de médecine du Nord de l'Ontario, site web, *About Us* (page en français), http://www.normed.ca/about_us/glance_fr.htm.

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

communautés, à l'aide de la technologie de l'information et des communications à bande large²⁷⁰ ». Enfin, les valeurs préconisées par l'école sont, en premier lieu : « une passion pour la vie et le travail dans des collectivités urbaines, rurales et isolées du Nord et la volonté d'y servir la population²⁷¹ ».

Le comité a été également heureux d'apprendre que des programmes de soins infirmiers comportant une composante rurale sont offerts par l'Université du Nord de la Colombie-Britannique, l'Université Laurentienne et l'Université des Premières Nations du Canada. Les étudiants y reçoivent des cours théoriques sur la pratique en milieu rural et font des stages cliniques dans différentes collectivités rurales.

Le comité croit que le Canada a besoin de davantage de programmes fondés sur la philosophie et les approches de l'École de médecine du Nord de l'Ontario. Nous estimons également qu'il faut davantage de programmes universitaires destinés aux professionnels de la santé qui mettent l'accent sur les réalités de la pratique en milieu rural. Nous pensons que le gouvernement fédéral devrait encourager les agences de développement régional à financer des études de faisabilité sur l'expansion ou la création de nouveaux programmes et établissements de formation en santé capables de former la prochaine génération de professionnels de la santé ruraux. Le gouvernement fédéral devrait également appuyer les efforts déployés par les provinces et les territoires pour accroître la composante des programmes de formation axée sur la pratique en milieu rural de la médecine, des soins infirmiers et des autres professions du domaine de la santé.

RECOMMANDATION 12-3 : Le comité recommande que Santé Canada, par l'intermédiaire de son Bureau de la santé rurale, collabore avec ses vis-à-vis provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec les agences de développement régional afin de financer des propositions portant sur l'établissement, dans des régions rurales du Canada, de nouveaux programmes et établissements de formation dans le domaine de la santé.

Télesanté

Comme beaucoup de témoins l'ont laissé entendre, les nouvelles technologies, tout particulièrement les télécommunications à haute vitesse à large bande pourraient bien

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ Site web de l'École de médecine du Nord de l'Ontario, MD Program: Introduction, <http://www.normed.ca/programs/undergraduate/mdprogram/> [traduction].

**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

annuler, du moins en partie, les distances qui sont à la base des différences entre l'état de santé des habitants des campagnes et des habitants des villes et régler une partie des problèmes d'accès aux soins. Par exemple, Susan Villeneuve, analyse principale des politiques à la Fédération canadienne des municipalités, a expliqué au comité comment la télésanté avait permis d'améliorer l'état de santé des habitants de Twillingate, une localité côtière isolée de Terre-Neuve (population de 2 448 habitants en 2006, soit 6,2 % de moins qu'en 2001):

Nombre de parents avaient bien du mal à aller voir l'orthophoniste avec leurs enfants à l'hôpital. Nous tenions à améliorer ce service au niveau local. Nous avons lancé un projet de recherche, puis élaboré plusieurs projets pilotes. On a réussi à mettre en contact différents spécialistes qui s'occupaient des mêmes questions, mais qui, jusque-là étaient restés isolés dans leur coin. Nous avons mis en contact l'infirmière spécialisée dans la santé publique avec l'orthophoniste et le médecin de l'hôpital. Par l'intermédiaire du service à large bande, nous avons pu dispenser des traitements d'orthophonie à distance aux enfants et aux parents qui ne pouvaient se rendre à l'hôpital. Au bout du compte, le projet a eu du succès car il a permis d'améliorer considérablement le service. Lorsque le projet a été mis en route, la liste d'attente pour consulter un orthophoniste était de trois ans, ce qui est bien trop long. Nous avons pu largement améliorer la situation.

– *Témoignages*, 10 mai 2007

Dans le même ordre d'idée, Mona Comeau, gestionnaire aux Services à la famille Jeanne Sauvé, à Kapuskasing, en Ontario, a déclaré devant le comité que la télésanté avait permis d'aux jeunes de la collectivité des services de santé mentale qui auraient été autrement impossibles à obtenir :

Ce qui été très positif pour nous c'est qu'on a maintenant accès à un équipement de vidéoconférence pour faire nos télépsychiatries pour les enfants qui ont besoin d'être évalués pour des problèmes de santé mentale. On a les ressources au bureau. Ils nous fournissent les téléviseurs et l'équipement nécessaire. C'est un programme très efficace de l'hôpital Sick Kids à Toronto. Nous l'utilisons sur une base régulière.

– *Témoignages*, 1^{er} juin 2007

Les services de télésanté sont porteurs de promesses pour le Canada rural, mais on a rappelé au comité que ces services ne peuvent pas être offerts dans toutes les collectivités rurales et isolées tant que celles-ci ne disposent pas de services Internet haute vitesse. De plus, le Dr MacLellan a fait une mise en garde contre le risque bien réel de voir la télésanté trop retenir l'attention des décideurs au détriment des dépenses dans les services

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

de santé de base, qui ont fait leurs preuves dans l'amélioration de l'état de santé des habitants des régions rurales :

Un de mes amis, un médecin très polyvalent qui habite l'île Fogo, est en mesure de faire des anesthésies et de pratiquer des interventions chirurgicales. Il m'a dit que lorsqu'il est allé travailler comme remplaçant à Grand Manan, il avait à sa disposition l'équipement de télésanté nécessaire mais il ne pouvait même pas effectuer une simple analyse sanguine. Il ne pouvait pas mettre à profit ses compétences. La télésanté est une excellente initiative, mais avant de la mettre en œuvre, il faut se poser la question suivante : accroîtra-t-elle ou remplacera-t-elle les moyens dont dispose une région? Si elle ne fera que les remplacer, ce ne sera pas utile, mais si au contraire elle les augmente, même lorsqu'on perd la connexion Internet et que rien ne fonctionne, je suis tout à fait pour. À l'heure actuelle, on ne se pose pas cette question. On se contente simplement d'attribuer de grosses sommes et d'envoyer un technicien pour installer des écrans qui permettent de communiquer avec le spécialiste. Il reste encore beaucoup à faire.

– *Témoignages*, 22 mars 2007

Le comité convient avec le Dr MacLellan que les projets de télésanté doivent être soutenus lorsqu'ils représentent un moyen économique de fournir des soins de santé. Nous convenons également que ces projets doivent être suivis de très près afin d'éviter qu'ils ne soient mis en place au détriment d'autres méthodes éprouvées de prestation des soins de santé en région rurale. Le comité croit que la télésanté doit constituer un élément crucial de la politique fédérale sur la santé en milieu rural. En matière de santé en milieu rural, la télésanté offre les avantages suivants : elle pallie la pénurie de professionnels de la santé et l'insuffisance de la formation axée sur la pratique en milieu rural qui est dispensée aux médecins et infirmières; elle améliore l'infrastructure médicale rurale; elle assure un développement plus équitable des systèmes d'information sur la santé dans l'ensemble du Canada. Par conséquent, le comité appuie l'élargissement des services de télésanté, ce qui va dans la même veine que le rapport publié en avril 2002 par le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie²⁷² de même que des rapports publiés en novembre 2002 par le commissaire Romanow et le Conseil consultatif ministériel sur la santé rurale.

²⁷² Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *La santé des Canadiens – Le rôle du gouvernement fédéral* : Recommandations en vue d'une réforme (volume 5), avril 2002, p. 86.

RECOMMANDATION 12-4 : Le comité recommande que, dans le cadre de la Stratégie canadienne de santé rurale, le Bureau de la santé rurale de Santé Canada investisse dans des applications économiques des services de télésanté de manière à élargir l'accès aux soins et à améliorer la qualité des services de santé dans les collectivités rurales et isolées.

La recherche sur la santé en région rurale

En plus d'aboutir à la création du Bureau de la santé rurale, la stratégie du gouvernement fédéral sur la santé en région rurale du début des années 2000 a également conduit à créer un poste de conseiller spécial en santé rurale auprès des Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC), soit la principale agence fédérale de financement de la recherche en santé. En 2002, les IRSC ont constitué un fonds de 1,5 million de dollars pour la recherche sur la santé en milieu rural. On commence à voir les résultats de ces travaux de recherche dans des rapports publiés. Lors de son témoignage devant le comité, le Dr MacLellan a insisté sur la nécessité d'effectuer davantage de travaux de recherche sur la santé en milieu rural comme ceux que mènent les IRSC :

La recherche est extrêmement importante. Par exemple, nous devons déterminer jusqu'à quel point nous prenons bien en charge les personnes victimes de crises cardiaques dans le Sud de la Saskatchewan. Devons-nous transférer les patients ou cela vaut-il mieux améliorer les soins localement? Chose certaine, le gouvernement fédéral doit se pencher sur la question fondamentale de la recherche.

– *Témoignages*, 22 mars 2007

De son côté, le Dr Pong soulignait dans son mémoire que l'« on ne sait malheureusement pas grand-chose » au sujet de la pauvreté et de la santé en milieu rural parce que « les pauvres des régions rurales ont fait l'objet de recherches insuffisantes » (mémoire présenté au comité, p. 1). Il ajoutait également que « l'interface entre la vie rurale, la pauvreté et la santé est un domaine que l'on connaît très peu parce que très peu de recherches ont été effectuées à ce jour. De fait, un examen de la documentation a révélé très peu d'études canadiennes publiées sur la relation entre la pauvreté rurale et la santé. » (*Témoignages*, Mémoire présenté au comité, 29 mai 2007)

Le comité croit que la recherche sur la santé des habitants des régions rurales est essentielle pour comprendre, prévoir et agir positivement. En outre, il faut évaluer l'efficacité des programmes et services de santé en milieu rural. Par ailleurs, il

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

conviendrait d'examiner à fond les liens complexes entre ruralité, pauvreté et santé. Le comité est d'avis que le gouvernement fédéral a un rôle clair à jouer dans le financement de la recherche sur la santé en milieu rural et sur la diffusion des résultats de cette recherche. La santé en milieu rural doit être une priorité dans les programmes de recherches au palier fédéral et il faut lui accorder un financement particulier et soutenu.

RECOMMADATION 12-5 : Le comité recommande que les Instituts de recherche en santé du Canada, en collaboration avec le Bureau de santé rurale de Santé Canada, investissent à long terme au moyen d'un fonds dédié au financement d'initiatives stratégiques de recherche sur la santé en milieu rural et isolé.

Conclusion

Dans le domaine de la santé, mettre l'accent sur les régions rurales signifie que l'on adopte un ensemble souple de politiques qui tiennent compte du contexte local et qui tirent le meilleur parti du savoir-faire local. De même, tout comme dans le cas des autres sujets abordés dans le rapport, il importe de ne pas perdre de vue que les considérations liées à la santé chevauchent à bien des égards d'autres sujets comme la revitalisation des régions rurales, ce qui inclut le développement économique. Pour nous donner un exemple, le Dr MacLellan nous a rappelé à quel point il est difficile d'imaginer une collectivité rurale dynamique qui n'aurait pas une forme ou une autre d'hôpital ou un accès facile à un hôpital :

Comment voulez-vous favoriser le développement économique dans une ville où l'hôpital n'est qu'un centre de triage et n'est équipé que d'un seul téléphone, comme c'est le cas présentement dans certaines régions de la Saskatchewan? Il y a de nombreux facteurs à prendre en considération, mais nos élus fédéraux ou provinciaux n'ont pas la volonté politique d'améliorer la prestation des soins de santé en milieu rural.

– Témoignages, 22 mars 2007

SECTION IV :

**LE CONCEPT DES
COMMUNAUTÉS EN SANTÉ**

SECTION IV : LE CONCEPT DES COMMUNAUTÉS EN SANTÉ

[N]otre Programme de développement des collectivités [ne cesse] de m'impressionner [...] le gouvernement central fournit un certain financement et certaines règles du jeu à respecter pour stimuler les programmes, puis se tient à l'écart. Ce faisant, il laisse opérer la vérité fondamentale des collectivités rurales : celles-ci peuvent déterminer si elles ont une certaine motivation ou un peu d'espace ou des ressources pour le faire. Elles sont capables de concrétiser nombre de leurs propres idées.

– Anthony Fuller, professeur, École de design environnemental
et de développement rural, Université de Guelph,
Témoignages, 31 octobre 2006

Dans le précédent chapitre, le comité a discuté des problèmes d'accès aux services de soins de santé dans le Canada rural en mentionnant qu'ils devraient figurer parmi les priorités absolues du gouvernement fédéral, et de Santé Canada en particulier. Toutefois, il est également important de reconnaître que les *principaux* déterminants de la santé couvrent un éventail beaucoup plus vaste d'enjeux que le simple accès au système de santé.

Le mouvement des « communautés en santé », qui a été fondé par un médecin canadien du nom de Trevor Hancock, affirme que la santé est en fait *largement* « déterminée par un accès équitable à des conditions préalables fondamentales pour la santé comme la paix, de la nourriture, un abri, de l'air pur et de l'eau potable, des ressources convenables, des études, un revenu, un environnement physique sécuritaire, des appuis sociaux, etc. »²⁷³ Le concept des « communautés en santé » met la participation des citoyens au cœur de ce qu'il préconise,

Elle met l'accent sur la collaboration, notamment la participation des citoyens, pour mettre en évidence les facteurs sociaux, économiques et environnementaux ayant une incidence sur la santé et le bien-être, de même que pour agir pour changer les choses. Par exemple, une communauté peut décider de lutter contre la pauvreté en établissant des cuisines collectives, des popotes roulantes et des centres de jeunes, de planter des arbres pour protéger l'environnement, ou de parrainer des forums de développement économique pour stimuler l'emploi. Mais l'approche des communautés en santé ravivera souvent le sentiment d'appartenance et la fierté qui s'y rattache. Et ce qui distingue le plus cette

²⁷³ Encyclopaedia of Public Health, « Healthy Communities », <http://www.enotes.com/public-health-encyclopedia/healthy-communities/print> [Traduction]

approche des autres, c'est qu'elle met l'accent sur le rassemblement des communautés en vue de collaborer, d'établir des priorités et d'agir.²⁷⁴

Dans son rapport final, le défunt Conseil consultatif ministériel sur la santé rurale (abordé par Keith MacLellan dans son exposé au comité) a mis le modèle des « communautés en santé » au centre de ses recommandations, en prétendant que cette approche convient idéalement aux communautés rurales parce que « ces communautés sont souvent fort motivées et le puissant sentiment d'identité collective qui les anime favorise l'adoption d'une approche holistique de la santé. De même, la petite taille des communautés rurales leur permet de s'organiser plus facilement que les centres urbains, de parvenir à un consensus et de coordonner des actions de plus grande envergure. »²⁷⁵

Bon nombre des thèmes abordés dans les chapitres précédents du présent rapport auraient facilement pu être cadrés dans cette perspective. Après tout, le logement, l'éducation, le revenu, l'environnement, l'économie et le transport sont tous des éléments clés d'une vie en santé et de communautés en santé, tel que souligné dans un rapport récent du Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie²⁷⁶. Dans lesdits chapitres, la majeure partie de la discussion mentionnait cependant ce que le gouvernement fédéral peut faire *pour* les citoyens ruraux plutôt que ce que les citoyens ruraux peuvent faire *pour* eux-mêmes.

La quatrième et dernière section du présent rapport est encadrée par ce concept de « communauté en santé » pour souligner ce que les citoyens ruraux et les communautés rurales, avec un peu d'aide de paliers supérieurs du gouvernement, peuvent faire pour eux-mêmes parce que, comme le note le Sous-comité sur la santé des populations, « ... la participation de divers groupes de la société civile a été reconnue comme étant un

²⁷⁴ Conseil consultatif ministériel sur la santé rurale, « La santé rurale aux mains des communautés rurales : Orientations stratégiques pour les communautés rurales, éloignées, nordiques et autochtones », p. 22, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/H39-657-2002F.pdf>.

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 23.

²⁷⁶ Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, avril 2008, « Politiques sur la santé de la population : Enjeux et options », Quatrième rapport, <http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/SOCI-F/rep-f/rep10apr08-f.htm>.

élément essentiel du succès des politiques intersectorielles visant les déterminants de la santé qui ont réussi au niveau tant local que national. »²⁷⁷

²⁷⁷ *Ibid*, p. 22.

CHAPITRE 13 : UN SECTEUR DES PETITES ENTREPRISES EN BONNE SANTÉ

[Il faut] aider de manière proactive les petites et moyennes entreprises rurales artisanales et communautaires, afin de les porter à des niveaux de rendement et de sécurité supérieurs. J'entends par là que les entreprises rurales, les petites entreprises, ont beaucoup de mal à accroître leur production et créer des emplois.

– Peter Apedaile, professeur émérite, Département de l'économie rurale,
Université de l'Alberta, à titre personnel,
Témoignages, 9 novembre 2006

Les petites entreprises jouent un rôle crucial dans le Canada rural. Comme certains des témoins l'ont fait remarquer devant le comité, une petite entreprise employant 5 ou 10 travailleurs peut être un employeur important dans une petite ville de 1 000 habitants, dont 500 ou 600 pourraient constituer la population active.

Bruno Jean, de la chaire de recherche du Canada en développement rural à l'Université du Québec à Rimouski, a également rappelé aux membres du comité que l'accès à un dépanneur et à une station-service peut faire toute la différence entre un accès facile aux fournitures de base et l'obligation de parcourir 10 ou 20 kilomètres ou même davantage pour acheter du pain ou faire le plein d'essence : « Quand, dans cette communauté [rurale], les dépanneurs sont fermés, qu'il n'y a plus de stations-service pour faire le plein de la voiture, c'est un problème. C'est un problème énorme pour le quotidien. » (*Témoignages*, 26 octobre 2006)

Les preuves statistiques tendent à corroborer l'affirmation que les petites entreprises sont essentielles pour la santé économique du Canada rural et, en outre, qu'elles diffèrent de leurs homologues urbaines à maints égards importants. Selon une étude récente d'Industrie Canada, en 2004 les petites et moyennes entreprises (PME) établies en région rurale représentaient 28 % des PME canadiennes, dont le nombre est estimé à 1,4 million. Cette proportion est nettement plus élevée que la proportion de la population canadienne vivant en région rurale (tout juste inférieure à 20 %).²⁷⁸ Selon Industrie Canada, ceci illustre probablement à la fois le rôle important des activités économiques locales axées

²⁷⁸ Industrie Canada, novembre 2007, « Perspectives des PME : Entrepreneurs canadiens en région rurale », *Bulletin trimestriel sur la petite entreprise*, Vol. 9, n° 3, p. 1. Veuillez noter que les « petites et moyennes entreprises » sont définies comme ayant au maximum 500 employés.

sur les ressources (agriculture, foresterie, pêcheries et mines) et le fait que les Canadiens vivant en région rurale sont plus nombreux à travailler à leur compte que ceux des régions urbaines, hypothèse confirmée par le fait que 6 % des Canadiens vivant en région rurale sont propriétaires d'une PME comparativement à 4 % de ceux qui vivent en ville.²⁷⁹

Les entreprises du Canada rural ont également tendance à être très petites. Par exemple, une étude réalisée en 1999 par Statistique Canada a révélé que, en 1996, 82 % des entreprises du Canada rural employaient moins de 10 personnes, comparativement à 74 % des petites entreprises dans les régions urbaines²⁸⁰. Un sondage mené en 2004 a permis de constater que 86 % de toutes les PME rurales entrent dans ce qu'on appelle la catégorie des microentreprises, ce qui signifie qu'elles emploient moins de cinq personnes. Dans le Canada urbain, le chiffre comparable atteint 83 %²⁸¹

Les données financières disponibles laissent supposer que les entrepreneurs en milieu rural rencontrent des obstacles plus grands que leurs homologues en milieu urbain. Premièrement, leurs entreprises tendent à être moins rentables. Selon Industrie Canada, la rentabilité des PME rurales était de 26 % en 2004 comparativement à 29 % dans les régions urbaines. Deuxièmement, les entrepreneurs en milieu rural ont tendance à bénéficier de moins d'options lorsqu'ils recherchent un financement pour démarrer une nouvelle entreprise ou agrandir une entreprise existante. Ce fait se reflète dans la tendance qu'ont les entrepreneurs ruraux à recourir aux coopératives de crédit (credit unions) et aux caisses populaires comme principales institutions financières. En 2004, plus du tiers des PME en milieu rural utilisaient les coopératives de crédit ou les caisses populaires pour leurs activités bancaires quotidiennes, comparativement à seulement 15 % des PME en milieu urbain²⁸². Troisièmement, les PME rurales avaient beaucoup plus de chances de traiter plus longtemps avec une seule institution financière que les PME en milieu urbain – de nouveau en 2004, 43 % des PME rurales étaient avec la même institution financière depuis plus de 10 ans, comparativement à 33 % des PME en milieu

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 1.

²⁸⁰ Cette étude définit les secteurs « ruraux » comme étant toutes les subdivisions de recensement de moins de 20 000 habitants; tous les autres secteurs étaient définis comme étant « urbains ».

²⁸¹ Industrie Canada, *op. cit.*, p. 2.

²⁸² *Ibid.*, p. 2.

urbain. Cette constatation vient également étayer l'affirmation selon laquelle les entrepreneurs ruraux ont accès à un éventail limité d'institutions financières comparativement à leurs homologues en milieu urbain.

Dans une perspective stratégique, et pour les fins du présent chapitre, la principale différence entre les petites entreprises urbaines et rurales et les PME se résume à l'accès au crédit, domaine dans lequel le gouvernement fédéral joue un rôle actif, et plusieurs de nos témoins ont estimé qu'il y avait de la place pour des améliorations. Les témoins du comité ont également eu beaucoup de commentaires à formuler sur d'autres moyens de structurer la fourniture de biens et services dans le Canada rural, à savoir par le biais « d'entreprises d'économie sociale », de coopératives et, bien sûr, des mouvements des coopératives de crédit et des caisses populaires. La discussion qui suit se déroule le long d'un continuum allant du modèle sans but lucratif incorporé dans ces entreprises d'économie sociale à l'amélioration du crédit afin que les PME puissent prendre de l'expansion et générer les emplois et l'activité économique dont le Canada rural a besoin pour prospérer.

Les entreprises d'économie sociale, le développement économique communautaire et l'approche coopérative

L'économie sociale, c'est l'avenir de bien des communautés rurales au Québec. C'est le lien entre le social et l'économique et aussi la dimension écologique. Je considère que c'est très peu supporté, autant par le palier provincial que fédéral.

– Alain Coutu, organisateur communautaire,
Centre de Santé des services sociaux du nord de Lanaudière,
Témoignages, 18 mai 2007

Durant les audiences du comité, plusieurs témoins ont lancé l'idée d'étoffer la présence d'« entreprises d'économie sociale » dans le Canada rural. À la différence des entreprises normales qui s'efforcent principalement de maximiser leurs profits, les entreprises d'économie sociale produisent généralement des biens et services sur une base non lucrative²⁸³ tout en essayant de maximiser le « bien social » qu'elles génèrent

²⁸³ Même si le secteur coopératif, qui est habituellement considéré comme une entreprise d'économie sociale, *essaie* généralement d'obtenir un profit et distribue parfois des bénéfices entre les membres, les considérations touchant le profit ne constituent pas la principale motivation pour les entreprises coopératives.

pour leurs membres et pour l'ensemble de la collectivité. L'encadré 13-1 fournit des renseignements généraux supplémentaires sur le mouvement des entreprises d'économie sociale.

Encadré 13-1 : Le contexte des entreprises d'économie sociale

En plus de leur statut sans but lucratif, les entreprises d'économie sociale diffèrent des sociétés privées à but lucratif à bien d'autres égards importants. Premièrement, les employés des entreprises d'économie sociale regroupent à la fois des bénévoles et des employés rémunérés. Un aspect important de la mission de maintes entreprises sociales consiste à contribuer à créer du travail utile et rémunérateur pour la collectivité. Deuxièmement, les entreprises d'économie sociale tendent à être dirigées de façon démocratique, chaque membre ayant grosso modo le même mot à dire dans leur fonctionnement. Troisièmement, même si les sources de financement peuvent inclure les produits de la vente de biens et de services, elles comportent également des dons de groupes religieux, d'autres organismes communautaires et de particuliers, ainsi que des subventions gouvernementales. Quatrièmement, lors de la dissolution d'entreprises sociales, les membres remettent ou donnent généralement les produits et le capital accumulé à d'autres organismes dotés de buts semblables. Étant donné ces caractéristiques, l'étiquette « entreprise d'économie sociale » a eu tendance à être utilisée en référence à des organismes bien établis tels des coopératives, des coopératives de crédit, des caisses populaires et des clubs de service comme la Croix-Rouge ou l'Armée du Salut.

Au Canada, l'expression « économie sociale » est très couramment utilisée au Québec, où le secteur coopératif possède une longue et prestigieuse histoire d'implication dans le développement économique rural. Le gouvernement provincial du Québec a été particulièrement actif dans ce domaine, très récemment dans son Budget 2006–2007, qui affecte 10 millions de dollars à un fonds de l'économie sociale pour la province¹. En tout, quelque 6 200 entreprises d'économie sociale emploient au Québec 65 000 personnes et génèrent des ventes annuelles supérieures à 4 milliards de dollars, soit environ 2 % du produit intérieur brut de la province².

Dans le reste du pays, l'expression « développement économique communautaire » est très souvent utilisée pour décrire des activités qui sont très semblables à ce que l'on pourrait trouver dans une entreprise d'économie sociale typique, c'est-à-dire des activités établissant un lien entre le développement économique et social pour améliorer la qualité de vie d'une collectivité. Selon au moins un auteur, il semble y avoir une convergence croissante entre la façon dont les gens pensent aux deux concepts et les approches visant à aider les zones traditionnellement défavorisées³.

Notes et sources :

1. Ceci vient s'ajouter à plusieurs investissements antérieurs, tel un engagement triennal de 20 millions de dollars annoncé dans le Budget 2003-2004. Consulter, par exemple, Finances Québec, « Budget 2003-2004 : Trois gestes concrets pour le soutien des entreprises québécoises », Communiqué de presse, 11 mars 2003, disponible à l'adresse : http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2003-2004/fr/discours/20030311_04.asp.
2. Voir, par exemple, Ressources humaines et Développement social Canada, Document d'information, « Économie sociale », disponible à l'adresse : http://www.rhdsc.gc.ca/cgi-bin/hrsdcrhdsc/print/print.asp?Page_Url=/fr/sm/comm/ds/economie_sociale.shtml
3. Pour une discussion, voir Eric Leviten-Reid et Sherri Torjman, « Evaluation Framework for Federal Investment in the Social Economy: A Discussion Paper », Caledon Institute of Social Policy, janvier 2006, disponible à l'adresse : <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/566ENG.pdf>. Dans leur document de travail, Leviten-Reid et Torjman font remarquer que « [l]a 'vieille' économie sociale tendait à souligner le rôle des entreprises dirigées de façon démocratique comme les coopératives, les sociétés mutuelles et les coopératives de crédit. La 'nouvelle' économie sociale englobe un ensemble plus vaste de structures organisationnelles, incluant divers genres d'organismes de développement communautaire par l'intermédiaire desquels les citoyens relèvent les défis économiques et sociaux. » [Traduction]

Jusqu'à une période relativement récente, le gouvernement fédéral s'impliquait peu directement dans les entreprises d'économie sociale. Toutefois, dans le Budget de 2004, le gouvernement fédéral a annoncé une initiative d'économie sociale en trois volets de 132 millions de dollars qui devait se bâtir autour de stratégies de développement économique communautaire.²⁸⁴ Dans le cadre du premier volet de l'initiative, le gouvernement fédéral s'est engagé à dépenser 17 millions de dollars en deux ans (2004–2005 et 2005–2006) pour accroître le « développement des capacités » en aidant les agences de développement régional et les groupes de développement économique communautaire à concevoir des façons d'utiliser l'approche de l'entreprise d'économie sociale pour générer du développement économique, surtout dans les régions rurales. Dans le cadre du deuxième volet, le gouvernement fédéral s'est engagé à dépenser 100 millions de dollars sur cinq ans (20 millions de dollars par année à compter de 2004–2005) pour accroître les prêts consentis aux entreprises d'économie sociale et pour contribuer à créer quatre « fonds de capitaux patients » – essentiellement des prêts à long terme (au moins 5 à 10 ans) assortis de modalités de remboursement adaptables – gérés par les agences de développement régional²⁸⁵. Enfin, dans le cadre du troisième volet, le gouvernement fédéral s'est engagé à dépenser 15 millions de dollars sur cinq ans pour des recherches au niveau communautaire et universitaire sur l'approche de l'économie sociale.

En septembre 2006, le gouvernement fédéral a toutefois annoncé qu'il réaffectait 39,3 millions de dollars non engagés de l'initiative d'économie sociale dans le cadre de son exercice visant à examiner les programmes et à réaliser des économies. Durant sa brève existence, l'initiative d'économie sociale du gouvernement fédéral a abouti à la création d'un seul fonds de capitaux patients pour les entreprises d'économie sociale, à

²⁸⁴ « Elles sont habituellement le fruit de stratégies de développement économique communautaire mettant à contribution les citoyens, les gouvernements, le secteur bénévole, les entreprises, les établissements d'enseignement et d'autres partenaires. » Voir Gouvernement du Canada, *Budget 2004*, p. 192, disponible à l'adresse : <http://www.fin.gc.ca/budget04/bp/bpc4df.htm>.

²⁸⁵ En ce qui a trait à l'augmentation des prêts, les agences de développement régional plus FedNor devaient bâtir des « alliances stratégiques » avec les prêteurs, comme les coopératives de crédit, les banques commerciales et la Banque de développement du Canada, afin que les entreprises d'économie sociale puissent profiter d'un éventail de programmes de prêts, garantis par le gouvernement, autrement dirigés vers les petites entreprises à but lucratif. À propos des fonds de capitaux patients, l'argent devait être affecté par le biais d'un processus d'appel d'offres et était jugé essentiel parce que « l'accès aux capitaux patients constitue souvent un facteur clé de la croissance des entreprises d'économie sociale. » Voir Gouvernement du Canada, *Budget 2004*, p. 193.

savoir la Fiducie du Chantier de l'économie sociale au Québec. Grâce à une contribution fédérale initiale de 28,5 millions de dollars remise par le biais de Développement économique Canada pour les régions du Québec (DEC-Q), la Fiducie a été en mesure d'aller chercher 30 millions de dollars supplémentaires en investissements dans des entreprises d'économie sociale basées au Québec²⁸⁶.

Carol Hunter, directrice exécutive de la Canadian Co-operative Association (CCA), a prié instamment les membres du comité de recommander que le gouvernement fédéral renverse sa décision de septembre 2006 et étende le financement de l'initiative d'économie sociale à d'autres agences de développement régional : « Nous préconisons que les bienfaits de cette initiative soient étendus à toutes les régions du Canada et non pas au Québec seulement. » (*Témoignages*, 26 avril 2007)

Le comité est d'avis que l'approche de l'initiative d'économie sociale convient idéalement au Canada rural parce qu'elle tire pleinement avantage d'une tradition coopérative bien établie, tout en étant attentive aux besoins locaux ainsi qu'aux compétences et aux atouts locaux. En un mot, l'approche de l'initiative d'économie sociale est souple. Les entreprises d'économie sociale devraient constituer un élément clé de toute approche des « communautés en santé » pour soutenir un secteur sain des petites entreprises dans le Canada rural.

RECOMMANDATION 13-1 : Que le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse le financement accordé à l'initiative d'économie sociale et ordonne aux agences de développement régional d'amorcer immédiatement le travail en vue de créer des fonds de capitaux patients semblables à celui de la Fiducie du Chantier de l'économie sociale au Québec.

²⁸⁶ Voir le Chantier de l'économie sociale, « Budget 2006-2007 : 10 M\$ pour le soutien de l'économie sociale », disponible à l'adresse :

http://www.chantier.qc.ca/uploads/documents/publications/budget_2006-2007_final_.pdf.

Les entreprises de microcrédit et les cercles d'emprunt

Bien souvent, il suffit de bien peu, de quelques milliers de dollars seulement. Si l'on se fie aux fonds de prêt qui le font déjà, comme celui de Saint John, ils font du travail remarquable avec des moyens très limités. Donc, un bon moyen serait de supporter des organismes comme celui-là.

– Sue Rickards, membre du conseil,
Neighbours Alliance of North York,
Témoignages, 13 février 2007

Les prêts de microcrédit sont des petits prêts habituellement accordés à des personnes en chômage, à des petits entrepreneurs ou à d'autres qui vivent dans la pauvreté et n'ont pas de garanties ou ne sont pas jugés aptes à bénéficier d'un concours financier. Ces prêts ont vu le jour comme un outil pour aider les gens appauvris (surtout des femmes) dans les pays en développement à démarrer de petites entreprises autonomes. La raison d'être économique du microcrédit découle de l'idée que les institutions financières traditionnelles ne fournissent pas assez de prêts aux personnes à faibles revenus, ce qui provoque une croissance de l'économie inférieure aux résultats normaux. Le microcrédit comble le fossé laissé par les institutions financières traditionnelles.

En partie à cause du succès remporté par les programmes de microcrédit dans les pays en développement,²⁸⁷ l'intérêt pour cette forme d'atténuation de la pauvreté a également grandi dans les pays développés. Au Canada, l'approche du microcrédit a déclenché un intérêt considérable dans les secteurs ruraux et les autres secteurs défavorisés, où les grosses institutions financières du Canada sont de plus en plus réticentes à investir et où le travail autonome est souvent la seule façon viable de sortir de la pauvreté²⁸⁸.

Des programmes qui fournissent des prêts aux petites entreprises sont mis à la disposition des entrepreneurs dans la plupart des provinces et beaucoup ciblent les

²⁸⁷ Certains ont contesté les succès prétendus en mentionnant que, dans certains cas, les programmes de microcrédit piègent les pauvres dans un cycle d'endettement. Une autre conséquence indésirable survient lorsque le chef du ménage s'approprie l'argent emprunté par la femme pendant que cette dernière doit en assumer la responsabilité. En outre, certains disent que le microcrédit est tout simplement un moyen de privatiser les services sociaux.

²⁸⁸ Toni Williams, « Access to Financial Services for Tiny Businesses: What is the Role of Microcredit? », dans Christopher Waddell, éd., *Financial Services and Public Policy*, McGill/Queen's University Press, Kingston 2004, p. 55.

résidents des régions rurales²⁸⁹. Au cours de ses audiences, le comité a entendu parler de trois programmes de microcrédit à forte vocation rurale. Le réseau le plus vaste de programmes de microcrédit est de loin celui qui est offert par le Réseau québécois du crédit communautaire. Il représente les programmes de prêt par microcrédit dans les régions rurales et urbaines de la province. Le Québec défraie les coûts d'exploitation de ces programmes tandis que le capital d'exploitation est donné par des entreprises locales, des organismes de bienfaisance locaux, des groupes religieux et des particuliers au sein des collectivités où les prêts sont consentis. Ce qui est primordial, c'est que l'argent recueilli par la collectivité reste dans la collectivité. L'encadré 13-2 décrit le Réseau de façon plus détaillée.

Encadré 13-2 : Le Réseau de microcrédit du Québec

Fondé en 2000, le Réseau québécois du crédit communautaire représente neuf Fonds communautaires d'emprunt et onze Cercles d'emprunt qui administrent le programme de microcrédit du Québec. Le programme de microcrédit est destiné aux gens à faible revenu qui aimeraient lancer une petite entreprise mais qui ont peu d'accès au financement traditionnel. La valeur du prêt varie de 500 \$ à 20 000 \$ et une aide technique pour démarrer une entreprise est également mise à la disposition des candidats choisis.

Tant les Fonds communautaires d'emprunt que les Cercles d'emprunt ont été créés au milieu des années 1990 pour offrir aux personnes à faibles revenus des prêts de microcrédit et un soutien technique pour élaborer des plans d'affaires. Les Cercles d'emprunt se concentrent sur les prêts plus modestes d'un maximum de 5 000 \$ et contribuent au processus de planification d'une entreprise. Les Cercles d'emprunt sont un programme de prêt par microcrédit appuyé par les pairs par lequel des membres (en général de 4 à 7 personnes) évaluent les demandes de microcrédit des autres membres. Dans certains cas, les membres du groupe assument une partie (20 %) de la responsabilité pour le remboursement du prêt. Les Fonds communautaires aident généralement les candidats qui ont déjà des plans d'affaires et offrent des prêts allant jusqu'à 20 000 \$.

Les coûts d'exploitation (incluant les salaires) du Réseau et les frais d'adhésion sont assumés par le gouvernement provincial. La capitalisation du programme de microcrédit est payée par des dons d'entreprises locales, d'organismes de bienfaisance locaux, de groupes religieux et de particuliers au sein des collectivités où les prêts sont consentis. L'argent recueilli par la collectivité reste dans la collectivité.

En outre, le Réseau des SADC (Sociétés d'aide au développement des collectivités), connues en dehors du Québec sous le nom de Community Futures Development Corporations (CFDC), en collaboration avec le Réseau québécois du crédit communautaire relevant du programme Stratégie Jeunesse du Québec, offre des prêts de microcrédit et une aide technique aux jeunes entrepreneurs (âgés de 18 à 35 ans). La valeur des prêts varie de 5 000 \$ à 15 000 \$ et comporte un "congé" de paiement des intérêts pendant 24 mois. L'objectif vise à contrer l'exode des jeunes des régions rurales vers les grands centres urbains.

²⁸⁹ Le Secrétariat rural a compilé une liste de programmes dans la section Info-guide sur le microcrédit du Service canadien de l'information rurale sur son site Web à l'adresse suivante : http://www.rural.gc.ca/cris/microcredit/index_f.phtml#books.

Le Québec bénéficie d'un autre programme distinct de microcrédit financé par DEC-Q. Selon Stéfane Dufour, directeur général par intérim, Développement d'affaires et Infrastructures, à DEC-Q, ce programme a été mis sur pied en collaboration avec le Programme de développement des collectivités du Québec et est conçu pour endiguer l'exode des jeunes du Canada rural. Le programme offre des :

prêts personnels allant de 5 000 à 15 000 dollars, assortis de conditions de remboursement et avec congé d'intérêts sur deux ans. Cette initiative favorise le démarrage de l'entreprise et elle existe toujours parce qu'on a décidé de la soutenir. Une autre caractéristique majeure consiste à favoriser l'embauche de ressources qui sensibilisent les jeunes à l'importance de l'entrepreneuriat comme outil de développement, qui les aident à l'élaboration de plans d'affaires et qui les accompagnent une fois que l'entreprise est lancée. Cette initiative continue et on est encore en partenariat jusqu'en 2010 parce que, fondamentalement, le programme a répondu aux objectifs. C'est une bonne performance en matière de création d'emplois. Comme on dit, ce n'est pas le microcrédit au sens où on l'entend, mais on est très proches de l'idée de favoriser l'accès au capital et le démarrage de nouvelles entreprises.

– *Témoignages*, 17 mai 2007

Comme maints programmes de microcrédit, celui-ci a connu beaucoup de succès en contribuant au démarrage d'environ 400 à 450 nouvelles compagnies chaque année. Selon M. Dufour :

Il y a quelque 18 millions de dollars en mouvement, ce qui signifie que l'argent remboursé permet de faire rouler le capital. Le taux de succès est d'environ 72 % et différents chiffres prouvent que les entrepreneurs remboursent l'ensemble du montant qu'ils ont emprunté et que le taux d'échec est faible. Évidemment, compte tenu du congé d'intérêt sur deux ans, le fonds n'a pas le même rendement que d'autres fonds après la première année. Mais la perte au sens financier est d'à peu près six à sept %, ce qui est tout à fait respectable dans les conditions et les milieux où l'on intervient.

– *Témoignages*, 17 mai 2007

En Ontario, FedNor aide à financer deux programmes de microprêts. Le premier s'appelle le PARO Centre for Women's Enterprise, organisme de bienfaisance sans but lucratif qui offre des programmes et des services à 30 cercles d'emprunt dans tout le nord-ouest de l'Ontario. Ces cercles d'emprunt accordent de petits prêts de l'ordre de 500 \$ à 1 500 \$ à des femmes entrepreneures, dont la plupart dirigent une petite entreprise à partir de chez elles. Le deuxième programme financé par FedNor est le programme Stepping Stone. Selon Louise Paquette, directrice générale de FedNor, les

prêts consentis en vertu de ce programme sont normalement très modestes (pas plus de 1 000 \$) et « s'adressent essentiellement aux femmes sous-employées ou marginalisées. Par exemple, une femme pourrait se servir de l'argent pour acheter une machine à coudre et confectionner des vêtements en vue de devenir plus autonome. » (*Témoignages*, 31 mai 2007)

Malheureusement, les programmes de microcrédit comme ceux du Québec et du Nord de l'Ontario ne sont pas disponibles partout dans le Canada rural, pas plus que tous les programmes de microcrédit ne se ressemblent. En outre, la preuve est évidente que, même si les pourcentages de prêts non remboursés sont assez faibles, les programmes ruraux de microcrédit ont encore besoin d'un appui solide du gouvernement pour contribuer à défrayer les coûts d'exploitation courants : il est probable qu'aucun des exemples abordés dans cette section n'existerait ou ne prospérerait sans une forme d'aide gouvernementale. Le comité estime donc que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle plus actif dans l'élargissement du concept du microcrédit dans l'ensemble du Canada rural. Le ministère des Affaires rurales proposé pourrait commencer par identifier les secteurs dans lesquels de telles facilités ne sont pas disponibles et faire le lien avec les agences de développement régional et FedNor pour accroître leur disponibilité.

RECOMMANDATION 13-2 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé coordonne les efforts déployés par les agences de développement régional du Canada en vue d'élargir la portée et la disponibilité des programmes de microcrédit dans le Canada rural. Les programmes devraient cibler spécifiquement les groupes traditionnellement défavorisés comme les femmes, les Autochtones, les immigrants et les Francophones en milieu rural.

Renforcer le Programme de développement des collectivités et appuyer les coopératives de crédit

Je pense qu'il est juste de dire que AIMS [Atlantic Institute for Market Studies] n'a jamais été un grand admirateur de l'APECA [Agence de promotion économique du Canada atlantique]. AIMS n'a jamais été particulièrement en faveur de l'octroi de grosses subventions globales à quelqu'un qui ne doit pas rendre de comptes sur leur utilisation. L'APECA a des antécédents qui en disent long dans ce type de programme. Cela dit, vous avez parfaitement raison. L'APECA a amorcé certains changements. Certains de ses programmes sont beaucoup plus orientés vers des résultats pratiques et sont plus souples, plus réalisables et plus mesurables que jamais. Si je devais choisir un programme à maintenir parmi tous ces programmes, ce serait probablement le Programme de

développement des collectivités qui est exécuté par les Corporations de développement communautaire.

– Charles Cirtwell, président par intérim, Atlantic Institute for Market Studies,
Témoignages, 15 février 2007

Les défis rencontrés pour accéder au crédit dans le Canada rural ont été reconnus depuis longtemps au niveau fédéral. On peut affirmer que le programme qui a le mieux réussi à aborder cette préoccupation a été le Programme de développement des collectivités, initiative financée par le gouvernement fédéral mais implantée dans la collectivité et dirigée par la collectivité, créé en 1986 et qui se concentre sur les secteurs les plus pauvres du Canada rural et établit le développement économique et la création d'emplois comme ses deux principaux objectifs.

Dans la première incarnation du programme, le gouvernement offrait un éventail de programmes sous la bannière des Sociétés d'aide au développement des collectivités, notamment des services de prêts et de conseils par le biais de centres locaux d'aide aux entreprises, d'incitatifs financiers pour le travail autonome, de financement pour des projets communautaires liés à un plan stratégique plus vaste (Fonds pour les initiatives communautaires), de formation et d'aide à la relocalisation et aux déplacements pour les activités de recherche d'un emploi. En 1994, le gouvernement fédéral a réorganisé le Programme de développement des collectivités dans un réseau de Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) notamment en mettant fin au Fonds pour les initiatives communautaires et en intégrant les comités du Programme de développement des collectivités (composés d'entreprises locales, de syndicats et de dirigeants communautaires) dans les centres locaux et régionaux d'aide aux entreprises. En 1995, le gouvernement a transféré la responsabilité des SADC de Développement des Ressources humaines Canada à la division FedNor d'Industrie Canada et aux trois agences de développement régional du gouvernement, à savoir l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA), Développement économique Canada pour les régions du Québec (DEC-Q) et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada.

Dans leurs exposés devant le comité, les agences de développement régional ont brossé un tableau de la portée et de l'importance du Programme de développement des

collectivités. Par exemple, Eleanor King, directrice générale du Développement des collectivités à l'APECA, a précisé le rôle du programme dans le Canada Atlantique :

Au Canada atlantique, le Programme de développement des collectivités appuie 41 Corporations au bénéfice du développement communautaire (CBDC), lesquelles consentent des prêts aux petites et moyennes entreprises de divers secteurs, comblant ainsi une lacune sur le plan de l'accès aux capitaux. Au cours des dix dernières années, les CBDC ont consenti 13 000 prêts totalisant 376 millions de dollars à des entreprises situées dans leurs collectivités respectives. Ces prêts ont eu pour effet d'attirer une somme additionnelle de 360 millions de dollars en investissements du secteur privé. Chaque année, les CBDC investissent dans le démarrage et l'expansion de quelque 1 000 entreprises, ce qui en fait les plus importants promoteurs de l'économie rurale. Les CBDC servent à combler l'écart financier créé par l'absence de sources de financement traditionnelles dans les collectivités rurales et la réticence des institutions financières à fournir des prêts de faible valeur (jusqu'à 150 000 \$) visant des projets à haut risque. Les CBDC investissent surtout dans les secteurs clés du commerce de détail, de la fabrication, du tourisme et des ressources, secteurs que l'on retrouve en forte concentration dans les économies rurales.

– *Témoignages*, 13 février 2007

Ardath Paxton Mann, sous-ministre adjoint à Diversification de l'économie de l'Ouest Canada en Colombie-Britannique, a donné l'aperçu suivant du Programme de développement des collectivités dans l'ouest du Canada :

Il existe 90 SADC à but non lucratif, quatre associations de SADC et un groupe de SADC couvrant tout l'Ouest. Ces structures couvrent virtuellement tout le territoire de l'Ouest du Canada et desservent environ 3,1 millions de résidents à l'extérieur des régions urbaines. Sur les 90 SADC, quatre sont des organisations autochtones d'aide au développement des collectivités. Le Programme de développement des collectivités a été établi sur la base des principes du développement économique communautaire, dont vous avez beaucoup entendu parler. C'est un processus communautaire dirigé par et pour ses membres, fondé sur une approche combinée du développement social et économique, et favorisant le bien-être des collectivités. Les travailleurs bénévoles des collectivités, qui comprennent et reconnaissent les problèmes locaux, sont des éléments clés de la réussite des SADC. En 2005-2006, celles-ci ont employé plus de 2 500 bénévoles locaux, y compris les membres de conseils d'administration, qui ont fait plus de 86 000 heures de travail bénévole. Une forte capacité d'entreprise est essentielle à des collectivités saines et prospères. Dans les cinq dernières années, les 90 SADC de l'Ouest ont procuré plus de 6 700 prêts, totalisant 220 millions de dollars, qui ont permis, par effet de levier, de trouver 315 millions de dollars supplémentaires auprès d'autres sources. On estime que ces investissements ont créé ou maintenu plus de 2 100 emplois dans l'Ouest rural. Les prêts des SADC n'ont pas pour seul but d'aider l'économie dominante. Ces cinq dernières années, 13 % d'entre eux

sont allés à des entrepreneurs autochtones, 5 % à des entrepreneurs handicapés et 9 % à des jeunes. Bien sûr, nous voulons augmenter ces pourcentages. Les prêts sont relativement modestes, leur montant moyen s'étant élevé ces cinq dernières années à environ 32 000 \$.

– *Témoignages*, 1^{er} mars 2007

Chose remarquable, malgré la nature supposément risquée des prêts à des petites entreprises dans le Canada rural, le pourcentage des prêts non remboursés à la fois à l'APECA et à Diversification de l'économie de l'Ouest Canada tend à être assez bas. Selon Eleanor King de l'APECA :

Bien évidemment, comme pour tous les programmes de prêts, il y a certains cas de radiation et de défaut de remboursement, mais les chiffres sont moins élevés que la plupart des gens seraient peut-être portés à croire. Selon les données à ma disposition, la proportion cumulative de prêts non remboursés et/ou radiés atteint 15 %. Ce pourcentage n'est pas élevé si l'on compare aux taux correspondants pour les banques qui consentent également des prêts aux entreprises.

– *Témoignages*, 13 février 2007

Jim Saunderson, directeur général, Finances et Programmes ministériels, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, a déclaré devant le comité au sujet du pourcentage des prêts non remboursés « qu'il se situe aux alentours de 10 % ou un peu moins. » (*Témoignages*, 1^{er} mars 2007) Dans son exposé, Louise Paquette, de FedNor, a décrit le Programme de développement des collectivités comme « l'un des meilleurs investissements qui soit fait dans les habitants des régions rurales du Canada » et a poursuivi la description de sa présence dans l'Ontario rural :

En Ontario, nous appuyons un réseau de 61 sociétés d'aide au développement des collectivités, des SADC, qui prêtent jusqu'à 150 000 \$ aux entreprises qui ont été rejetées par les banques et les institutions financières. Ces SADC travaillent aussi avec leurs collectivités à dresser des plans stratégiques et aider les petites entreprises en leur fournissant un encadrement, des références et des conseils techniques. Le bien le plus précieux de ce programme, ce sont ses bénévoles. Plus de 600 bénévoles siègent à des conseils d'administration dans la province. À vrai dire, sans ces bénévoles, ce programme n'aurait aucune chance de survivre.

– *Témoignages*, 31 mai 2007

Le comité n'a presque entendu que des louanges à propos de l'approche du développement économique passant par le développement des collectivités. Comme le comité l'a mentionné dans son rapport intérimaire, le programme a été distingué par

l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) comme l'une des politiques à vocation rurale les plus novatrices et les plus réussies dans le monde entier. Néanmoins, plusieurs témoins ont laissé entendre qu'il faudrait élargir le concept du Programme de développement des collectivités au-delà de la fourniture d'argent uniquement pour des activités de démarrage et se diriger vers le soutien d'entreprises à plus grande échelle. Par exemple, lors des audiences du comité à Corner Brook, Terre-Neuve, Sean St. George, directeur exécutif du RED Ochre Regional Board Inc. (Conseil de développement économique régional), a déclaré qu'il aimerait voir le Programme de développement des collectivités augmenter les montants qu'il est disposé à prêter :

Nous avons toutefois un problème en raison des investissements nécessaires. Actuellement, le fonds d'investissement est limité à 125 000 \$, je pense. Il faudrait revoir la façon dont nous finançons les entreprises. Je vais vous donner un exemple précis montrant qu'il faut examiner la politique. Nos usines de transformation de la crevette rejettent les carapaces sur le littoral, alors que nous pourrions construire des usines pour transformer les carapaces en chitine et en d'autres produits utilisés dans le secteur pharmaceutique. Il faudrait adopter une approche plus globale pour assurer la valeur ajoutée.

– *Témoignages*, 19 février 2007

Peter Apedaile, de l'Université de l'Alberta, a fait une remarque semblable en disant ceci :

Je siège au conseil d'administration de la SADC, la Société d'aide au développement des collectivités, où nous offrons des crédits pour lancer de nouvelles entreprises, mais ces prêts prennent presque toujours la forme de prêts à la consommation à des propriétaires d'entreprises familiales. Les choses ne bougent pas, ces entreprises ne créent pas d'emplois et ne font pas le genre de choses qu'il faudrait pour arracher les gens à leur faible revenu.

– *Témoignages*, 9 novembre 2006

Diane Martz, directrice de la recherche, Le centre d'excellence pour la santé des femmes — Région des Prairies, s'est fait l'écho de ces points de vue :

Je pense que la possibilité de donner de l'ampleur au programme existe, ainsi, peut-être, que celle d'augmenter la base des prêts de façon que le programme puisse permettre d'encadrer le démarrage de davantage d'entreprises et autres choses du genre. Dans la région que je connais, on essaie de soutenir l'innovation autour des produits agricoles de la région.

– *Témoignages*, 23 novembre 2006

Le comité estime qu'il est important pour le gouvernement fédéral de réaffirmer son engagement à long terme envers le Programme de développement des collectivités, l'un des rares cas incontestés de réussite dans la politique rurale fédérale et, en dehors des bureaux de poste, l'un des rares signes visibles du gouvernement fédéral dans le Canada rural. Le succès du Programme de développement des collectivités est dû en grande partie au fait qu'il est géré localement et adapté aux conditions locales. Tout comme l'approche de l'économie sociale, il est également très souple. Pour toutes ces raisons, le comité pense également que le gouvernement fédéral devrait envisager d'augmenter la taille des prêts disponibles en vertu du programme, ainsi que l'enveloppe totale de financement destinée au programme.

RECOMMANDATION 13-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral réaffirme son engagement à long terme envers le Programme de développement des collectivités. Le ministère des Affaires rurales proposé devrait également effectuer une étude du programme pour évaluer le potentiel d'augmentation de la taille des prêts qu'il offre.

Dans de nombreuses collectivités rurales, les coopératives de crédit sont un partenaire clé du Programme de développement des collectivités. Scott Merrifield, directeur des Politiques, de la Planification et de la Coordination à FedNor, a fait remarquer que, bien que les bénévoles qui travaillent pour le Programme de développement des collectivités décident qui obtient des prêts, FedNor et les coopératives de crédit rurales fournissent en réalité l'argent des prêts, FedNor couvrant une partie de la perte éventuelle de la coopérative de crédit en cas de défaut de remboursement du prêt. « Essentiellement, pour chaque dollar que nous accordons, la coopérative de crédit en investit cinq. Jusqu'ici, les coopératives de crédit du Nord de l'Ontario ont accordé 87 prêts totalisant 10,1 millions de dollars. Le programme existe depuis six ans. » (*Témoignages*, 31 mai 2007) Selon Louise Paquette, de FedNor, cette stratégie a connu beaucoup plus de succès avec les coopératives de crédit qu'avec les autres institutions financières :

Nous avons essayé de conclure le même genre d'entente avec d'autres établissements financiers. Le problème, c'est que ces établissements délaissent les collectivités rurales. Voilà pourquoi le Programme de développement des collectivités, qui couvre toutes les régions rurales de l'Ontario, est efficace. Nous avons des gens sur le terrain qui connaissent très bien la situation des régions. Si nous voulons venir en aide à une entreprise, nous allons utiliser ce mécanisme en raison de l'existence de ce lien. Nous avons essayé de conclure une entente avec

de nombreux établissements financiers, mais ce sont avec les coopératives de crédit que nous avons le plus de succès. C'est plus difficile avec les banques.

– *Témoignages*, 31 mai 2007

Sean St. George, du RED Ochre Regional Board, a souligné des problèmes semblables rencontrés par des petites entreprises pour obtenir du crédit dans sa région de Terre-Neuve.

Aux États-Unis, la loi sur les banques exige que ces dernières accordent des prêts aux petites entreprises dans les régions rurales. Dans notre région, les gens d'affaires se battent pour avoir accès aux capitaux. M^{me} Kennedy et moi, à titre de bénévoles et membres du Conseil de développement économique régional, nous avons vu des gens d'affaires se battre pour avoir accès aux capitaux.

– *Témoignages*, 19 février 2007

Comme le laisse entendre ce témoignage, le mouvement des coopératives de crédit a longtemps joué un rôle important dans le Canada rural, en comblant les vides laissés par le système bancaire officiel. Par exemple, Pam Skotnitsky, vice-présidente associée, Affaires gouvernementales, Credit Union Central of Saskatchewan, a déclaré aux membres du comité que, dans sa province, plus de 50 % des habitants sont membres d'une coopérative de crédit. Les services des coopératives de crédit sont dispensés à 316 endroits dans 274 collectivités, dont 264 sont situés dans des régions rurales de la province. Dans 160 de ces collectivités, la coopérative de crédit est la *seule* institution financière. Dans le secteur agricole, les coopératives de crédit de la Saskatchewan financent 27,5 % de l'ensemble de la dette agricole en cours dans la province. M^{me} Skotnitsky a également déclaré devant le comité que, dans ses sondages auprès des petites et moyennes entreprises, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) a constaté que ses membres classent les coopératives de crédit au premier rang parmi les prestataires de services financiers « pour le degré de satisfaction à l'égard du service, la disponibilité des prêts et les frais. » (*Témoignages*, 26 avril 2007)

Le mouvement des coopératives de crédit de la Saskatchewan est également actif en dehors du secteur des services financiers. Selon M^{me} Skotnitsky, il est engagé activement dans le travail de développement économique des collectivités et appuie le mouvement coopératif en fournissant, dans certains cas, des espaces à bureaux, du mentorat, de la formation et un appui financier.

Ceci étant dit, on constate des tendances inquiétantes, surtout dans les régions rurales. Premièrement, à cause des coûts croissants de la technologie de l'information, de plus en plus de coopératives de crédit ont été contraintes de fusionner, ce qui a exercé des pressions sur certains emplacements en milieu rural. Deuxièmement, comme l'a déclaré M^{me} Skotnitsky devant le comité, même si la coopérative de crédit est engagée à l'égard du Canada rural, « petit à petit, certaines collectivités perdent la capacité de faire vivre une succursale. » (*Témoignages*, 26 avril 2007) Selon elle, une solution à court ou à moyen terme pourrait être :

d'accroître le nombre de services offerts dans chaque point de service. Nous avons collaboré avec le gouvernement provincial pour réduire les obstacles à l'offre d'assurance, car cela nous permettrait d'allier services bancaires et services d'assurance. À certains endroits, en campagne, l'offre de plus nombreux services pourrait justifier économiquement le maintien des services — pas indéfiniment, mais pendant plus longtemps. Lorsque la population diminue, il peut arriver que la caisse de crédit ne soit plus rentable, si le niveau d'activité n'est pas assez élevé. C'est la triste réalité.

– *Témoignages*, 26 avril 2007

Le comité estime que le gouvernement fédéral devrait explorer des façons d'aider le mouvement des coopératives de crédit à conserver et possiblement à augmenter ses points de service en milieu rural.

RECOMMANDATION 13-4 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé explore des façons qui permettraient au gouvernement fédéral d'aider le mouvement des coopératives de crédit à conserver et éventuellement à augmenter ses points de service en milieu rural.

La planification successorale, le capital de risque et les coopératives

Une conséquence souvent négligée du vieillissement des populations rurales est la question de la planification successorale des petites entreprises. Bon nombre de collectivités rurales, dont la population stagne ou diminue, font face à la perspective de perdre des entreprises essentielles comme les épiceries de quartier et les stations d'essence. Dans son exposé, Johanne Béchar, directrice générale des Politiques et programmes à DEC-Q, a déclaré aux membres du comité que l'examen de la planification successorale fait partie de la stratégie élargie à long terme de l'organisme

pour contribuer à diversifier les économies dans les régions à croissance lente et à améliorer la compétitivité des petites et moyennes entreprises.

Au Québec, 98 % des entreprises sont des PME. Elles représentent environ les deux tiers des emplois. Selon la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, plus de 40 % des entrepreneurs du Québec partiront à la retraite d'ici cinq ans. Sans un plan de relève structuré, on assistera inévitablement à la fermeture de nombreuses entreprises bien implantées dans leur milieu.

– *Témoignages*, 17 mai 2007

À cette fin, DEC-Q a créé pour des projets pilotes un fonds de capital-risque appelé le Fonds de capitalisation pour la relève en entreprise. Il sera administré par les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) et les Centres d'aide aux entreprises (CAE) et sera disponible pour les parties intéressées, comme les employés ou les enfants d'un entrepreneur ou toute autre personne qui serait intéressée à acheter une entreprise qui autrement fermerait faute d'acheteur. Selon Stéfane Dufour, l'objectif prépondérant vise à s'assurer « que l'entreprise reste dans le milieu rural où elle était. » (*Témoignages*, 17 mai 2007)

Le fonds de capital-risque s'attaque également à un important déséquilibre rural-urbain, à savoir que, selon Johanne Béchar, seulement 4 % de tout le capital-risque au Québec est investi en dehors des principaux centres urbains que sont Montréal, Québec et Gatineau. Grâce à une contribution initiale de 8 millions de dollars de DEC-Q, M^{me} Béchar a déclaré au comité que le Fonds de capitalisation pour la relève en entreprise met à la disposition des entrepreneurs environ 30 millions de dollars pour qui veut acheter une entreprise existante en dehors des principales zones métropolitaines de la province.

Lors d'une autre audience, Carol Hunter, de la CCA, a décrit un modèle différent pour atteindre le même objectif que celui recherché par DEC-Q – à savoir conserver une petite entreprise dans le Canada rural. Elle a mentionné que le départ en retraite imminent de nombreux propriétaires d'entreprises rurales aura un impact « très profond » sur les régions rurales et éloignées du pays et que son organisme prend des mesures pour se pencher sur ce problème imminent :

La CCA, en partenariat avec un certain nombre d'autres coopératives au Canada, cherche des solutions coopératives à la crise de la relève qui s'annonce dans les zones rurales, avec l'aide des fonds de l'Initiative de développement coopératif. En s'appuyant sur les recherches de la Fédération canadienne des coopératives de travail et les ressources de la Fédération des coopératives de développement régional du Québec ainsi que sur les travaux entrepris au Royaume-Uni par la Plunkett Foundation, les partenaires prépareront des approches et des outils pour conseiller les propriétaires de petites entreprises rurales qui songent à la retraite ainsi que les groupes communautaires ou les groupes d'employés qui souhaitent reprendre les entreprises. Il s'agira de préparer des exemples de transfert réussi d'entreprise vers le modèle coopératif. De plus, les partenaires mettront en place un système de surveillance avec d'autres intervenants comme des chambres de commerce, des agents de développement économique municipal ou régional, des bureaux de comptables et d'avocats pour repérer les entreprises dont le transfert est envisagé pour leur signaler la possibilité d'opter pour le modèle coopératif ou la propriété communautaire.

Ce projet présente un énorme potentiel et pourrait rapporter des avantages durables aux collectivités rurales de tout le Canada. Outre les outils de développement et de promotion, les ressources et les services de conseils, il peut aussi, pour répondre aux préoccupations croissantes au sujet des modèles classiques de propriété d'entreprise dans les collectivités rurales, élaborer de nouveaux modèles coopératifs. Ce type de réaction qui consiste à trouver des solutions par soi-même aux problèmes dans les zones rurales et urbaines n'est pas inhabituel dans le secteur coopératif. La possibilité d'élaborer de nouveaux modèles trouve confirmation dans la croissance observée dans des régions rurales du Royaume-Uni, où les magasins de propriété locale sont achetés par la collectivité. Même s'il y a un déclin de plus en plus marqué des services de détail dans les zones rurales et au Royaume-Uni — plus de 70 % des collectivités rurales n'ont pas de magasin général — plus de 200 magasins généraux, pubs, stations-service et entreprises de fabrication appartenant à la collectivité ont été mis sur pied parce que de nombreux propriétaires de magasins traditionnels et de petites entreprises cherchaient à fermer leurs portes.

Le phénomène de la propriété communautaire ne s'observe que depuis 15 ans. Les recherches menées au Royaume-Uni ont montré que le magasin communautaire moyen en Angleterre compte plus de 110 membres, a un chiffre d'affaires de plus de 160 000 \$ et est rentable. Ces magasins peuvent compter sur 25 bénévoles en moyenne, ce qui renforce les liens communautaires et sociaux dans les collectivités rurales, et ils emploient un personnel de 1,5 équivalent temps plein. C'est une occasion très importante et enthousiasmante que l'élaboration de nouveaux modèles de propriété coopérative et communautaire au Canada pour relever le défi du transfert de nombreuses entreprises au cours des cinq prochaines années.

– *Témoignages*, 26 avril 2007

Le comité croit que les initiatives à la fois de DEC-Q et de la CCA pourraient se révéler importantes pour le bien-être à long terme du Canada rural. Le projet pilote de DEC-Q devrait, par exemple, être étendu à d'autres régions du pays s'il prouve sa valeur au Québec. Le gouvernement fédéral devrait également explorer des façons de contribuer à l'utilisation d'une approche coopérative pour aborder la planification successorale des petites entreprises dans le Canada rural.

RECOMMANDATION 13-5 : Le comité recommande que, sous réserve d'un examen du projet pilote de DEC-Q sur la planification successorale, le gouvernement fédéral élargisse ce concept à d'autres agences de développement régional. Le comité recommande en outre que le gouvernement fédéral explore des façons d'aider le secteur coopératif à élaborer et élargir son projet de planification successorale.

Aider le secteur coopératif à aider le Canada rural

Le mouvement coopératif est issu des régions rurales du Canada. Qu'il s'agisse de la croissance des coopératives de consommation dans l'ouest du Canada, dans les premières décennies du siècle dernier, ou du travail de Moses Coady et du mouvement d'Antigonish, dans les Maritimes, les coopératives ont toujours eu un lien avec le développement rural au Canada. Elles sont nées des efforts d'agriculteurs, de pêcheurs et de ruraux qui ont tenté d'utiliser leur force collective — encore une fois le travail en formation — pour améliorer leur situation économique en se donnant des instruments économiques démocratiques où chaque membre a une voix, qui appartiennent à la collectivité et dont les bénéfices sont partagés et conservés dans la collectivité. Moses Coady, qui était un prêtre du mouvement d'Antigonish, disait souvent : « Vous êtes assez pauvres pour le vouloir et assez intelligents pour le faire. »

– Carol Hunter, directrice exécutive, Canadian Co-operative Association,
Témoignages, 26 avril 2007

Jusqu'à présent, la discussion a révélé comment l'approche coopérative, qu'elle soit enchâssée dans le mouvement de l'économie sociale ou des cercles d'emprunt, dans les coopératives de crédit ou même dans des propositions visant à utiliser les coopératives pour la planification successorale des petites entreprises, joue un rôle crucial dans le Canada rural. C'est le mouvement né du Canada rural et pour lui qui continue de prouver sa valeur de nos jours. Carol Hunter de la CCA a donné d'autres témoignages de l'importance du mouvement coopératif pour le Canada rural en expliquant son rôle dans la distribution alimentaire en Saskatchewan :

Le Co-operative Retailing System a vu le jour dans le Canada rural de l'Ouest et il s'est étendu par la suite dans certaines des grandes villes de ces régions. Malgré tout, il a maintenu un grand engagement dans les collectivités rurales, qu'il continue d'appuyer, notamment en Saskatchewan. Dans le district 8 de Federated Co-operatives Limited, par exemple, qui comprend les villes de Regina et de Yorkton, il y a des coopératives dans 40 localités rurales. Dans 18 d'entre elles, la coopérative est le seul marché d'alimentation. Dans la plupart des cas, ces coopératives sont trop petites pour être particulièrement rentables, mais, comme elles font partie d'un réseau plus vaste de vente au détail, elles peuvent poursuivre leurs activités. Le réseau est leur fournisseur, mais il offre aussi une aide gratuite pour la gestion et l'exploitation. Comme membres des Federated Co-operatives Limited, elles peuvent recevoir une part des bénéfices des activités de grossiste et de fabricant de FCL. Dans un nombre semblable de localités, les coopératives de détail sont le seul établissement qui vend du bois d'œuvre, des produits agricoles ou des fournitures pour les agriculteurs; elles offrent non seulement des services aux clients, mais aussi un appui à la collectivité. C'est ce système de coopération qui peut aider à prévenir le cycle du déclin qui, à terme, fait disparaître les localités rurales.

– *Témoignages*, 26 avril 2007

Au niveau fédéral, le principal champion du mouvement coopératif se trouve dans ce que l'on appelle le Secrétariat aux coopératives, qui finance une initiative quinquennale appelée Initiative de développement coopératif ou IDC. Tout comme le Secrétariat rural et le Partenariat rural canadien, le Secrétariat aux coopératives, par le biais de l'IDC, a été en mesure d'accomplir beaucoup de choses avec peu de moyens, c'est-à-dire avec son budget annuel d'un million de dollars. Comme c'est le cas pour le Secrétariat rural, le financement à long terme du Secrétariat aux coopératives et de l'IDC a expiré à la fin de mars 2008, le budget de 2008-2009 ne montrant des fonds supplémentaires que pour une année future. Dans son exposé au comité, Carol Hunter a recommandé que le financement de l'Initiative de développement coopératif soit étendu et renforcé. Le comité est d'accord.

RECOMMANDATION 13-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral fournisse un financement stable à long terme du Secrétariat aux coopératives et de l'Initiative de développement coopératif.

Conclusion : les petites entreprises, les coopératives et les stratégies d'image de marque

[L]es coopératives, parce qu'elles montrent à pêcher plutôt que de donner du poisson, sont l'un des meilleurs moyens de préserver le Canada rural et de faire face à la menace de la pauvreté rurale.

– Carol Hunter, directrice exécutive, Canadian Co-operative Association,
Témoignages, 26 avril 2007

Les Canadiens ruraux se plaignent depuis longtemps de la tendance qui canalise constamment l'abondance de ressources vers les centres urbains et du manque correspondant de réinvestissement des sources urbaines (entreprises et gouvernements) dans les régions rurales du pays. Jusqu'à un passé relativement récent, les Canadiens ruraux pouvaient toutefois au moins se consoler en sachant que les emplois étaient relativement abondants, les salaires relativement décentes et les collectivités relativement sécuritaires dans leur stabilité financière. Avec une tendance maintenant bien établie en faveur de fermes plus grosses et de secteurs des forêts, des pêches et des mines à forte intensité capitaliste, la production liée aux ressources naturelles, qui a longtemps fourni les moyens de subsistance du Canada rural, ne possède plus son potentiel d'autrefois pour générer directement des emplois ou des revenus ruraux. En conséquence, l'augmentation de la demande de ressources menace de cantonner les régions rurales dans le rôle de fournisseur des villes et ces régions seront de moins en moins un endroit où bâtir des collectivités.

Dans la nouvelle économie rurale du XXI^e siècle, le défi consiste et consistera à penser de manière plus créative à des moyens de rapatrier cette richesse au-delà d'un simple appel aux gouvernements fédéral et provinciaux en vue de réinvestir dans le Canada rural qui, dans tous les cas, a un poids politique décroissant. Dans son exposé au comité, M. Apedaile a suggéré qu'une stratégie visant à rapatrier cette richesse consisterait pour le Canada rural à se démarquer plus consciemment comme un endroit réputé pour sa production artisanale, où la qualité du travail, l'intégrité environnementale, le travail soigné et le principe coopératif reflètent des valeurs directrices – les mêmes valeurs qui sont souvent identifiées aux petites entreprises, aux entreprises d'économie sociale, aux coopératives de crédit et aux coopératives.

Autrement dit, le Canada rural a le potentiel de changer son image de marque atténuée, de miser sur son association traditionnelle avec la production alimentaire, les arbres, les espaces écologiques et les gens travailleurs et de sceller cette association dans une marque de commerce qui lui rapporterait le même genre de gains que le Canada urbain tire depuis longtemps du secteur des ressources naturelles du Canada rural. Pour illustrer à quoi cela pourrait ressembler, le comité conclut ce chapitre sur une note optimiste, avec la description faite par M. Apedaile de la façon dont certaines coopératives japonaises ont précisément misé sur ces caractéristiques pour revitaliser une région rurale :

Les Français, et les Européens en général, ont adopté quantité de moyens ingénieux d'ajouter de la valeur sur les marchés métropolitains et de la ramener dans les régions rurales. J'ai constaté des tactiques semblables au Japon, où j'ai enseigné et fait de la recherche, dans la région du lac Kasumigaura, au nord-est de Tokyo. Dans cette région, l'on transformait autrefois un petit poisson semblable à l'éperlan, que l'on faisait sécher au soleil et que l'on vendait à Tokyo. Les pêcheurs prenaient ce poisson avec des filets tirés par des bateaux montés de grandes voiles blanches, et le vent se prenait dans ces voiles et poussait latéralement les bateaux à travers le lac en tirant les filets. Avec le développement industriel qui s'est fait autour du lac, celui-ci a été pollué et est mort. Les pêcheurs ont décidé qu'il leur fallait faire quelque chose et ils ont revitalisé le lac. Il est aujourd'hui sain sur le plan écologique et les gens du coin ont introduit ce qu'ils appellent leur « marque voiles blanches ». Tout ce qui est vendu dans la région de Tokyo porte ce nom de marque, et même les trains qui quittent la gare de Tokyo à destination de cette région arborent sur leurs wagons des voiles blanches. Cette marque de poisson « voiles blanches » à Tokyo se vend le double du prix du même poisson produit ailleurs, et cette valeur est versée à la coopérative. C'est ainsi qu'ils ont organisé la commercialisation de cette marque « voiles blanches », pour les poissons, mais cette même marque s'applique à toute une gamme de produits ruraux qui sont ainsi identifiés au lac. Bien sûr, comme vous le savez, l'agriculture japonaise fait une utilisation intensive d'engrais, alors la récupération du lac a exigé que les agriculteurs limitent leur utilisation d'engrais. Grâce à ce qu'ils ont fait, ils ont une marque pour tout ce qu'ils produisent, la marque des voiles blanches, et ils retirent beaucoup plus du marché, qu'il s'agisse de poisson ou de racines de lotus.

– *Témoignages*, 9 novembre 2006

CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE EN MILIEU RURAL

Dans la plupart des villes, les services d'incendie et de police sont assurés, tout comme le sont les garderies. Les routes et les moyens de transport sont accessibles. Les soins de santé sont dispensés presque partout et bien des fois ils sont offerts 24 heures par jour. On trouve des écoles dans la plupart des quartiers et le trajet des étudiants qui doivent emprunter l'autobus dure généralement moins de 30 minutes. En milieu rural, ce sont des bénévoles qui assurent les services d'incendie et, si nous sommes chanceux, nous bénéficions d'une présence policière à toutes les deux semaines. Dans les régions rurales, nous formons des comités de surveillance rurale et de quartier et nous avons énormément recours au Programme parents-secours alors qu'en milieu urbain, ces mêmes programmes sont laissés de côté. Il arrive que les dispensateurs de soins de santé nous rendent une visite hebdomadaire, mais le plus souvent, nous devons trouver des bénévoles pour nous rendre dans une collectivité à 30 ou 60 milles d'ici de sorte que les résidents de l'endroit, qui ne peuvent conduire, puissent voir leur médecin. Les écoles, dans les collectivités rurales, sont à l'étude et bien des parents pensent parfois faire l'école à la maison en raison des longs trajets en autobus.

– Diane Olchowski, première dirigeante, Community Futures Sagehill,
Témoignages, 8 mars 2007

Des témoins ont dit au comité qu'au Canada, le secteur bénévole est essentiel à la vie dans les régions rurales, mais qu'il est aussi sérieusement compromis en raison de l'exode de la population, du déclin économique et d'une profonde iniquité entre les ressources dont disposent les organismes sans but lucratif urbains et ruraux. Sans le bénévolat, les milieux ruraux pourraient dire adieu à des dizaines de services essentiels dont les suivants :

- les services d'incendie et d'autres services d'urgence essentiels comme les équipes de recherche et de sauvetage des secteurs des pêches et minier²⁹⁰,
- les services d'alphabétisation pour les jeunes ruraux;
- les cours de musique, de théâtre et d'autres activités parascolaires;
- les activités culturelles destinées à l'ensemble de la collectivité comme les pièces de théâtre, les concerts et les films;
- les programmes de formation adaptés aux besoins ruraux comme le concept de « Maison Familiale Rurale » dont il est question au chapitre 8;

²⁹⁰ Selon l'Association canadienne des chefs de pompiers, environ 78,1 % de tous les pompiers au Canada sont des volontaires; et au moins 91,2 % de l'ensemble des services d'incendie sont des services volontaires. L'Association canadienne des chefs de pompiers, 14 août 2007, « La sécurité : le droit inaliénable des Canadiens, Mémoire prébudgétaire fédéral présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes ».

CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE EN MILIEU RURAL

- les services de recrutement d'immigrants comme ceux qui sont offerts par le Carrefour d'immigration rurale de Saint-Léonard, au Nouveau-Brunswick, dont il est question au chapitre 11;
- les fêtes communautaires, comme le Festival des bûcherons de Kapuskasing, en Ontario, qui souvent sont vitales pour l'industrie du tourisme;
- les soins à domicile pour des malades en phase terminale;
- les services de transport permettant aux personnes malades ou handicapées de se rendre à des rendez-vous dans les hôpitaux urbains situés loin des régions;
- les visites aux personnes handicapées ou confinées à leur domicile et qui vivent dans des zones rurales isolées;
- les soupes populaires et les banques alimentaires;
- les repas communautaires pour les personnes à faible revenu;
- les activités de financement pour des projets d'infrastructure ou des activités communautaires;
- les services comme la popote roulante;
- les clubs jeunesse comme les 4 H, les scouts et les guides, qui permettent aux jeunes de tirer de précieuses leçons de leur expérience et qui leur enseignent à devenir les dirigeants de demain;
- les entraîneurs pour les équipes locales de hockey et d'autres sports.

Ce chapitre décrira donc plus en détail certains des défis auxquels le secteur bénévole est confronté en milieu rural, et il examinera diverses politiques qui pourraient permettre de les surmonter.

L'importance des bénévoles et du leadership dans les collectivités rurales

Tout comme bien d'autres collectivités des Prairies, le petit village agricole de Warner, en Alberta, à quelque 68 kilomètres au sud-est de Lethbridge, lutte pour sa survie en cette ère de concentration des exploitations et d'urbanisation. En 2006, Warner comptait pas moins de 307 habitants, soit un déclin de 19 % par rapport aux 379 personnes qui y vivaient en 2001, et un déclin de 27 % par rapport aux 421 personnes qui y vivaient en 1996.

Cependant, c'est dans cette petite localité que se trouve aussi la Warner Hockey School (WHS), une école de hockey féminin unique en son genre qui a ouvert ses portes à l'automne 2003 et qui attire maintenant des joueuses de hockey talentueuses d'un peu partout au Canada et des États-Unis. Comme on l'explique en détail dans l'encadré 14 1, la WHS a vu le jour après qu'une armée de bénévoles eurent décidé de tout faire pour tirer profit d'une patinoire intérieure récemment rénovée et pour accroître le nombre

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

d'élèves de la première à la douzième année qui fréquentent l'école publique locale. Grâce à ces nouvelles élèves de la WHS, l'école de Warner a vu sa population scolaire grimper de 16 %. La WHS a eu d'autres retombées positives : elle a notamment injecté de nouveaux revenus réguliers dans la collectivité, suscité beaucoup d'intérêt dans les médias et attiré de 20 à 30 nouveaux résidents chaque année dans la collectivité.

Encadré 14-1 : L'histoire de l'école de hockey de Warner

En 2001, les citoyens de Warner ont compris qu'ils se trouvaient à la fois devant un problème et une occasion à saisir. L'*occasion* prenait la forme de rénovations récentes apportées à la patinoire communautaire, qui elle-même était le résultat d'une action citoyenne menée dans les années 1960 pour convertir en patinoire un entrepôt à grains demi-circulaire. Grâce aux efforts déployés par des bénévoles locaux, le comité de soutien du hockey mineur de Warner a réussi à amasser 500 000 \$ pour moderniser la patinoire et la doter d'une glace de dimension professionnelle, ainsi que de bandes et de baies vitrées neuves.

Quant au *problème*, il s'agissait du déclin des inscriptions à l'école publique locale. En effet, comme l'école ne comptait que 112 élèves de la première à la douzième année, le directeur adjoint de l'époque, Mark Lowe, avait déclaré à un journaliste que « c'était pratiquement écrit dans le ciel » et qu'il y avait de fortes chances que le niveau secondaire de l'école de Warner ferme ses portes. Ce qui aurait été un dur coup pour une collectivité ayant déjà perdu son bureau agricole, son centre de santé communautaire, ses églises catholique et mormone, quelques silos-élevateurs, une banque et d'autres entreprises. Comme Sandra Nelson, alors adjointe administrative à la Horizon School Division (le conseil scolaire local) l'a déclaré à un journaliste : « Quand l'école meurt, c'est la communauté qui s'éteint ».

À l'automne 2001, des gens de l'école et du groupe responsable de la rénovation de la patinoire se sont réunis et ont formé un comité pour étudier la possibilité de fonder une école de hockey. Au départ, le comité n'avait pas décidé si l'école accueillerait des filles ou des garçons, mais il a finalement choisi de cibler le hockey féminin parce que ce sport était considéré comme un marché à créneaux où il y avait peu de concurrence, parce que cette discipline avait le vent dans les voiles grâce à la médaille d'or remportée en 2002 par l'équipe olympique canadienne de hockey à Salt Lake City, sans compter qu'aux États-Unis, de nouvelles politiques récentes imposaient un financement égal du sport féminin.

Après quelque 10 000 heures de travail bénévole, et grâce à des dons importants des gens de la communauté – y compris un don de 210 000 \$ de Rome Meisser, fermier à la retraite de 98 ans et résidant de longue date – l'école de hockey a ouvert ses portes à l'automne 2003. Au début, les étudiantes étaient logées chez des familles locales, mais à la fin de 2004, la société responsable de l'école de hockey a acheté l'église mormone inoccupée pour la somme de 21 000 \$. Grâce encore une fois à beaucoup de travail bénévole, l'église a été convertie en résidence pour les filles. En 2005, on notait dans un article de journal que grâce à l'école de hockey, 130 élèves étaient maintenant inscrits à l'école de Warner (soit une augmentation d'environ 16 % par rapport à 2001), ce qui a mené à l'embauche de deux autres enseignants, d'un commis de bureau, de personnel pour les services d'alimentation (pour la résidence des filles), d'un gestionnaire pour la résidence et d'entraîneurs adjoints.

Les frais d'inscription à l'école de hockey de Warner sont d'environ 15 000 \$ par année (données de 2006) et servent à couvrir les coûts pour la chambre et la pension, l'entraînement et d'autres services conçus pour que les jeunes filles puissent s'entraîner comme des athlètes de haut

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

niveau tout en terminant leurs études secondaires. Une journée type commence à 7 h 30 avec une séance d'entraînement sur glace. Les joueuses assistent ensuite à leurs cours jusqu'à 15 h 30, après quoi elles participent à une autre séance d'entraînement (entraînement hors glace, patinage intensif, développement des habiletés, promotion de l'esprit d'équipe, analyse vidéo et tutorat scolaire). Les hockeyeuses sont sur la glace au moins six jours par semaine, ce qui inclut les séances d'entraînement et les parties.

Au cours de ses deux premières années d'activité, l'école a accueilli des étudiantes de partout au Canada, des États-Unis et d'aussi loin que l'Europe. En tout, 20 étudiantes y ont obtenu leur diplôme d'études secondaires et parmi celles-ci, 19 ont continué à jouer au sein d'universités canadiennes ou de grands collèges américains grâce à des programmes de hockey comme ceux qui sont offerts dans le Dakota du Nord et dans le Maine. Selon les journaux, plus d'une douzaine de jeunes filles sont inscrites sur la liste d'attente de l'école.

Résolument tournée vers l'avenir, la petite ville de Warner dispose d'un plan établi sur une période de 20 ans pour attirer 350 étudiantes et étendre ses activités à d'autres sports, dont peut-être le soccer, le football et l'athlétisme. Ces nouvelles activités pourraient générer des retombées annuelles d'un million de dollars et ainsi donner un second souffle à cette petite ville des Prairies.

Sources :

- Diane Rogers, « Town hopes to score with girls' hockey », *Farm Living*, 15 août 2002.
- Caroline Boschman, « Warner girls' hockey school closer to becoming reality », *Lethbridge Herald*, date inconnue.
- Ric Swihart, « Girls hockey helps Warner win big », *Prairie Post*, date inconnue.
- « The Warner Community Hockey Society is keeping the village alive and well », *Lethbridge Living*, hiver 2004.
- Shelly Knapp, « Warner school keys on hockey's fine points », *Calgary Herald*, 18 février 2004.
- Ric Swihart, « Rome Meisser has helped build Warner through his generosity », *Lethbridge Herald*, 25 février 2004.
- Diane Mackenzie, « Welcome to Hockey Town, Alberta », *Our Canada*, mars-avril 2004.
- Stacy O'Brien, « Residence will give students a home away from home », *Lethbridge Herald*, 25 octobre 2004.
- Rebecca Dika, « Saving rural schools: Sixty-five kilometres south of Lethbridge lies the small town of Warner and what's been done here may become the model for other small rural schools », *The Alberta Express*, mai 2005.
- Graeme Morton, « Girls' hockey school revives fading village », *Calgary Herald*, 4 février 2006.
- Trevor Kenney, « Warner bids to be Hockeyville », *Lethbridge Herald*, 30 janvier 2007.

Le petit village de Warner n'est qu'un exemple parmi tant d'autres où le bénévolat a permis de maintenir et de revitaliser l'infrastructure économique et sociale d'une collectivité rurale canadienne.

Ainsi, dans de nombreuses autres collectivités rurales, des bénévoles soutiennent le tourisme en organisant des activités qui génèrent d'importantes retombées économiques et sociales. Ishbel Munro, directrice exécutive du Coastal Communities Network, a expliqué au comité comment on organise chaque année le Stan Rogers Folk Festival dans le petit village de Canso, en Nouvelle-Écosse (911 habitants en 2006, 8,2 % de moins

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

qu'en 2001), et comment on utilise le même bassin de bénévoles pour concevoir et mettre en œuvre d'autres stratégies de développement économique :

Neuf cents membres de la collectivité participent au festival et 600 personnes travaillent à titre de bénévoles. Tous les membres de la collectivité font partie d'équipes de travail qui jettent un regard créatif sur les possibilités de diversifier l'économie locale. Canso est le lieu où les messages concernant la guerre, le naufrage du Titanic et d'autres événements de ce genre sont arrivés en premier. Les membres de cette collectivité font appel à leur esprit d'initiative. Par exemple, elle a accueilli dans la région un centre d'appels qui a créé de 25 à 30 emplois supplémentaires. La plupart de ces emplois sont occupés par des mères seules. C'est un milieu de travail humain. Il témoigne d'un esprit d'initiative très développé. Le leadership efficace est essentiel pour trouver des possibilités de résoudre les problèmes qui se posent dans les zones rurales de la Nouvelle-Écosse ou du Canada. On voit la différence entre les collectivités où règne ce type de leadership et de vision et celles d'où il est absent. Il est essentiel de trouver des possibilités de les aider à développer les capacités et les compétences de ces chefs de file et de leur apporter un soutien. C'est en tout cas un des objectifs du Coastal Communities Network.

– *Témoignages*, 15 février 2007

De la même façon, des bénévoles travaillent toute l'année à Kapuskasing, en Ontario, afin d'organiser le Festival des bûcherons, une activité touristique majeure pour cette collectivité qui dépend de l'industrie forestière. Laurier Guillemette, qui a témoigné à titre personnel aux audiences du comité dans cette collectivité du nord de l'Ontario, a déclaré ce qui suit : « Il y a de nombreuses activités dans notre localité. Notre festival des bûcherons en est un bon exemple. Il faut environ 400 bénévoles chaque année pour l'organiser. » (*Témoignages*, 1^{er} juin 2007)

Dans la plupart des collectivités rurales, les bénévoles jouent un rôle de premier plan dans la planification officielle du développement économique communautaire (DEC). Ardath Paxton Mann, sous-ministre adjointe pour la Colombie-Britannique au ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, a rappelé au comité que le succès du Programme de développement des collectivités repose sur la disponibilité de bénévoles qualifiés et dévoués :

Les travailleurs bénévoles des collectivités, qui comprennent et reconnaissent les problèmes locaux, sont des éléments clés de la réussite des SADC. En 2005 2006,

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

celles-ci ont employé plus de 2 500 bénévoles locaux, y compris les membres de conseils d'administration, qui ont fait plus de 86 000 heures de travail bénévole.

– *Témoignages*, 1^{er} mars 2007

Louise Paquette, directrice générale de FedNor, a également souligné l'importance des bénévoles pour le Programme de développement des collectivités :

Le bien le plus précieux de ce programme, ce sont ses bénévoles. Plus de 600 bénévoles siègent à des conseils d'administration dans la province. À vrai dire, sans ces bénévoles, ce programme n'aurait aucune chance de survivre. En Ontario, nous apprécions et alimentons cette relation avec eux.

– *Témoignages*, 31 mai 2007

Les bénévoles offrent aussi de nombreux services sociaux essentiels. Le comité a entendu des représentants de banques alimentaires d'un peu partout au pays qui ont insisté sur le rôle crucial des bénévoles. Voici ce que Dianne Swinemar, directrice exécutive de l'organisme Feed Nova Scotia, avait à dire à ce sujet : « J'ai 30 employés et une équipe de volontaires de 600 personnes. Nous ne pourrions pas nous en sortir sans les bénévoles. » (*Témoignages*, 6 février 2007) Judie Gushue, ancienne présidente du Food Bank Network à Terre-Neuve-et-Labrador, abondait dans le même sens : « Le réseau a un coordonnateur à temps plein et des centaines de bénévoles dévoués; de plus, le milieu nous appuie à 150 p. 100 si c'est possible, et cela depuis des années. » (*Témoignages*, 19 février 2007)

Dans les régions agricoles, il arrive que les agriculteurs donnent de la nourriture ou cultivent des jardins communautaires pour approvisionner les banques alimentaires. Karen Dykens, une bénévole de la Colchester Food Bank Association en Nouvelle-Écosse, a mentionné un tel cas au comité, tout en signalant toutefois que ce genre de services risquait de disparaître :

Les agriculteurs de l'endroit ont été généreux et ont fourni des fruits et des légumes. Cependant, l'un de nos clubs, Old Men's Farm Men Club, cultive un jardin à notre intention, mais petit à petit nous perdons ces membres, cela veut dire que les fruits et légumes que nous donnons à nos clients se raréfient.

– *Témoignages*, 23 février 2007

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

Encadré 14-2 : Une serre dans chaque communauté? La serre d'Iqaluit : un exemple à suivre

Au printemps 2006, un groupe de résidents d'Iqaluit a amassé 170 000 \$ pour construire, aussi curieux que cela puisse paraître, une serre. La serre était prête dès la fin octobre, bien qu'en pratique, elle ne puisse pour le moment être opérationnelle que de la fin du printemps au début de l'automne, dans le meilleur des cas. John Lamb, président de l'Iqaluit Community Greenhouse Society, explique :

[n]ous n'avons pas construit cette serre à l'intention des amateurs de jardinage ou des gens qui avaient la nostalgie des fleurs de leur région d'origine. Il s'agissait, dès le départ, de contribuer au bien-être de la communauté à Iqaluit. La population est en pleine croissance et les moyens de récréation assez rares. Certains ont donc recours à des choses qui ne leur font aucun bien, et vous savez ce que cela veut dire en ce qui concerne les jeunes. Nous avons donc estimé qu'une serre offrirait à la population un dérivatif qui ne pourrait que lui faire du bien. C'était le principal objectif de notre projet.

Jusqu'à maintenant, il semble que la serre d'Iqaluit soit en voie de réaliser son objectif. Au cours de la première saison d'exploitation, « la demande a de beaucoup dépassé notre production et nous souhaitons donc nous agrandir », a précisé M. Lamb.

Il a expliqué qu'en plus de contribuer au « bien-être de la communauté », la serre génère d'autres retombées sociales. Premièrement, elle fournit évidemment à la communauté des fruits et légumes frais cultivés localement. Deuxièmement, elle permet d'accroître l'autonomie du Nunavut : « Pour moi, cette serre illustre un peu le vieux dicton selon lequel, si vous voulez aider un homme qui a faim, mieux vaut lui donner une canne à pêche qu'un poisson. » Troisièmement, et c'est probablement là le plus important, la serre pourrait finir par contribuer à l'économie du Nunavut, tout comme la serre d'Inuvik dans le nord du Québec, qui produit des plantes médicinales et les commercialise.

Pour l'avenir immédiat, M. Lamb espère pouvoir démontrer comment une serre un peu plus grande, de dimension moyenne (le double de la superficie actuelle) peut être rentabilisée dans le Nord et produire une importante quantité de nourriture :

J'aimerais qu'un jour il y ait une serre dans chaque communauté du Nunavut. Certes, à Iqaluit, la quantité de nourriture que l'on peut faire pousser dans cette serre ne compte presque pas, vu les besoins d'une population de 6 000, et bientôt 7 000 habitants, mais la plupart des communautés du Nord sont beaucoup plus petites que ça et une serre de la taille de celle qui figure dans la photo peut produire, en saison, une proportion non négligeable des fruits consommés par la population. Cela permettrait de réduire les quantités de nourriture qui doivent être importées et, pour la première fois dans leur vie, permettre aux habitants du Nord de s'initier aux légumes fraîchement cueillis.

Pour concrétiser cette vision, M. Lamb a dit au Comité que l'Iqaluit Community Greenhouse Society devra chercher du financement à l'extérieur d'Iqaluit ou du Nunavut étant donné que :

[...] il n'est guère plus facile de lever des fonds au Nunavut qu'au Bangladesh. C'est en effet une communauté relativement pauvre. Il n'y a pas ici de fondations. Les entreprises telles que Canadian North Airlines, et First Air sont continuellement mises à contribution et leur générosité ne fait jamais défaut, mais on se demande parfois à qui d'autre on pourrait s'adresser.

Jusqu'ici, les démarches entreprises par l'Iqaluit Community Greenhouse Society pour obtenir un quelconque financement externe, en outre auprès du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, n'ont pas porté fruit « simplement par manque de ressources ». Toutefois, selon M. Lamb, il s'agit d'un objectif tout à fait valable :

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

[E]n matière d'infrastructure, les besoins du Nunavut sont tellement grands. En effet, il lui faudrait des routes, des bassins de stabilisation des eaux usées, des logements et des écoles. Dans ces conditions-là, [on pourrait se demander pourquoi justifier de consacrer autour de 200 000 \$] à la construction d'une serre? Il faut, bien sûr, faire des choix. Cela me rappelle une vieille chanson : Les gens ont besoin non seulement de pain, mais également de roses. En plus du nécessaire, les gens ont besoin d'espoir et de beauté, de choses qui les animent.

Source : John Lamb, témoignage devant le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, Iqaluit, le 21 février 2008.

Dans son exposé, Spencer Heslep, coordonnateur de programme au Side Door Youth Centre à Yellowknife, a souligné à quel point il est important que l'ensemble de la collectivité transmette aux jeunes de bonnes valeurs, des valeurs positives, et tout particulièrement aux jeunes qui pourraient avoir sombré dans l'univers des gangs et de la drogue :

Le financement est important, mais je crois aussi que nous sommes devenus égoïstes en tant que société. Il est très facile de toujours attendre que le gouvernement agisse, mais je ne nie pas ce que mes collègues ont dit en ce qui concerne l'importance de la participation du gouvernement. Néanmoins, je voudrais souligner que la situation ne peut pas changer sans la participation de la collectivité dans son ensemble. L'argent n'est pas la seule solution. Nous avons besoin de la participation de la collectivité et de gens qui sont prêts à dire à nos frères et sœurs que nous ne pouvons plus attendre avant d'agir. Ces problèmes sont réels, et nous devons nous rassembler et contribuer, non seulement financièrement, mais en donnant de notre temps afin de régler ces problèmes et de voir des vies changer.

– *Témoignages*, 19 février 2008

Les activités bénévoles sont également importantes pour la promotion d'un mode de vie actif, en particulier chez les jeunes. En effet, dans des centaines de petites localités au pays, des bénévoles agissent comme entraîneurs pour des équipes de hockey ou d'autres activités sportives qui constituent un volet essentiel de la lutte contre l'obésité chez les jeunes. Selon Paul Carson, directeur du développement à Hockey Canada, il y a ainsi quelque 103 000 entraîneurs bénévoles inscrits à Hockey Canada seulement, et bon nombre d'entre eux se trouvent en milieu rural :

Le commentaire suivant de Andrew Pipe, de l'Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa, donne un aperçu général du problème : « Il est essentiel de remédier aux lacunes de notre infrastructure actuelle en ce qui concerne les sports, les activités physiques et les loisirs si nous voulons avoir un espoir d'enrayer la vague de problèmes de santé qui déferlera sur notre société si nous ne devenons

pas plus actifs. » En fin de compte, nous devons décider si c'est un plaidoyer suffisamment convaincant en faveur d'un mode de vie actif, pour encourager les Canadiens à être plus actifs et en meilleure forme physique.

– *Témoignages*, 29 mai 2007

Pour les jeunes, les avantages incluent non seulement l'amélioration des installations scolaires, mais aussi davantage de possibilités de formation. Marie Logan, présidente du Conseil des 4-H du Canada, a expliqué que dans son village de Lomond, en Alberta (population de 175 habitants en 2006 comparativement à 171 habitants en 2001), des activités organisées par des bénévoles ont contribué au financement de projets comme un nouveau gymnase pour l'école. Le club des 4 H, qui est géré par des bénévoles et dont « la plupart des enfants du village » font partie, présente des avantages à long terme sur le plan de l'éducation. Selon M^{me} Logan, une étude publiée par Ipsos-Reid a révélé que les membres des 4 H ont tendance à suivre « une formation postsecondaire, quelle qu'elle soit, et redonnent habituellement à leur collectivité et atteignent une fourchette de revenus plus élevés que la moyenne. » (*Témoignages*, 8 mai 2007)

La preuve statistique

Les statistiques confirment ce que le comité a entendu au fil des témoignages, c'est à dire que les ruraux participent plus activement que leurs homologues urbains aux activités de bénévolat officielles, et que ces activités diffèrent souvent beaucoup de celles qui sont habituellement menées dans les villes. Par exemple, une étude publiée en 2001 a révélé que la proportion de personnes qui participent à des activités de bénévolat organisé était plus élevée dans les collectivités rurales et que cette proportion diminue à mesure que la taille des collectivités augmente²⁹¹ : en 1997, 37 % des personnes vivant dans des collectivités de petite taille et en région rurale au Canada ont fait du bénévolat organisé comparativement à seulement 29 % des personnes vivant en milieu urbain²⁹². Une étude plus récente a révélé qu'en Ontario, les organisations caritatives rurales avaient plus tendance que leurs homologues urbaines à concentrer leurs activités sur ce que l'Agence du revenu du Canada (ARC) désigne sous l'appellation « autres avantages profitant à la

²⁹¹ Paul B. Reed et L. Kevin Selbee, hiver 2001, « Le don et le bénévolat : une perspective régionale », *Tendances sociales canadiennes*, Statistique Canada, n° 11-008 au catalogue, p. 18.

²⁹² *Ibid.*, p. 17.

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

collectivité », à savoir les « sociétés agricoles, les organismes de protection des animaux, les salles communautaires, les bibliothèques et les services de pompiers volontaires²⁹³ ».

Les organisations religieuses jouent souvent un rôle central dans le bénévolat rural au Canada. Irene Selkirk, une administratrice de Loaves and Fishes, un restaurant sans but lucratif de Brockville, en Ontario, a déclaré au comité ce qui suit :

Les églises nous soutiennent beaucoup et la plupart de nos 300 bénévoles viennent des églises locales [...]. Les églises nous soutiennent grandement dans tous les aspects de nos activités. Sans les églises et les bénévoles, il serait très difficile pour nous de continuer notre travail.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Dans son exposé, la révérende Christine O'Reilly, ministre du culte de l'Église presbytérienne Knox à Thedford et Watford, en Ontario, a elle aussi souligné l'importance des églises au sein du mouvement bénévole. « Il ne se passe pas un mois sans que je reçoive une lettre d'un de ces organismes me demandant de faire savoir qu'ils ont besoin de bénévoles. Les organismes savent que les églises sont sans doute le meilleur endroit pour recruter des bénévoles. » (*Témoignages*, 7 juin 2007) Et la révérende O'Reilly d'ajouter :

Les membres de chacune de mes congrégations vivent leur foi en offrant de conduire bénévolement des malades atteints du cancer, de rendre visite aux personnes recluses chez elles ou en foyer de personnes âgées, de livrer les repas de la popote roulante. Ces personnes sont membres des groupes de fabrication de courtépintes, ce sont des animateurs de programmes parascolaires pour les enfants, des représentants des conseils scolaires, des pompiers bénévoles, des animateurs d'activités pour venir en aide aux enfants autistes, des bénévoles qui rendent visite aux personnes âgées seules qui vivent encore chez elles, des personnes qui offrent des services aux victimes, des animateurs d'activités de financement pour la lutte contre le cancer, des entraîneurs de hockey et de soccer, des bénévoles de Municipalités en fleurs qui se chargent de nettoyer un tronçon de voie publique et d'en éliminer les détritrus. Les diverses églises s'unissent souvent pour offrir un programme de vacances aux enfants, là où de telles activités sont rares et espacées ou essentiellement orientées vers le sport, des activités sportives qui nécessitent des dépenses et qui exigent un certain intérêt et des aptitudes athlétiques.

²⁹³ Cathy Barr, Larry McKeown, Katie Davidman, David McIver, David Lasby, 2004, « The Rural Charitable Sector Research Initiative: A Portrait of the Nonprofit and Voluntary Sector in Rural Ontario », Centre canadien de philanthropie, préparé pour la Foundation of Rural Living, p. 26, disponible à : http://www.frl.on.ca/frl/Rural_Report_Final.pdf [traduction].

– *Témoignages*, 7 juin 2007

La recherche empirique vient corroborer les propos de la révérende O'Reilly. Une étude publiée en 1987 a en effet démontré que comparativement aux personnes qui ne font pas de bénévolat, les bénévoles en milieu rural sont « plus susceptibles de se considérer comme des personnes religieuses (70 % comparativement à 61 %); de faire du bénévolat pour une organisation religieuse (21 % comparativement à 15 %); d'être motivés à faire du bénévolat en raison d'un sentiment d'obligation religieuse (28 % comparativement à 20 %) »²⁹⁴. Une étude plus récente a par ailleurs révélé que les « organisations caritatives rurales sont plus susceptibles que leurs homologues urbaines de déclarer que leurs activités sont de nature religieuse (59 % par rapport à 40 %) »²⁹⁵.

Enfin, les données recueillies semblent montrer que les personnes vivant dans les régions rurales sont plus susceptibles de faire des dons à des organisations caritatives et sans but lucratif que les personnes vivant dans les régions urbaines, même si ces dons semblent être en moyenne un peu moins élevés : en 2000, environ 85 % des Ontariens vivant en milieu rural ont fait un don sous une forme ou une autre comparativement à 76 % des Ontariens vivant en milieu urbain, et la valeur moyenne des dons était de 280 \$ en milieu rural et de 322 \$ en milieu urbain²⁹⁶.

Les bénévoles en milieu rurale : une espèce en voie de disparition

Pour les toutes petites communautés de 100 ou 400 habitants, il est plus difficile de trouver des façons de se diversifier [leur économie]. Les bénévoles avancent en âge et commencent à se fatiguer, parce que ce sont les mêmes personnes, année après année, en l'absence de nouveaux venus qui pourraient prendre le relais.

– Donna Mitchell, directrice générale, Secrétariat rural et
Secrétariat aux coopératives, Agriculture et Agroalimentaire Canada,
Témoignages, 17 octobre 2006

[E]n 1996, notre population était de 26 000 environ dans la péninsule nord. Actuellement, notre population active — selon Statistique Canada — est de 12 000 personnes âgées de 15 à 65 ans environ. Quand j'ai récemment réuni des données statistiques à nouveau, après celles de 2001, j'ai constaté une baisse de 50 p. 100. Quand nous avons perdu 6 000 personnes sur notre côte, c'était 6 000

²⁹⁴ Cathy Barr *et al.*, *op. cit.*, p. 11 [traduction].

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 26 [traduction].

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 17 [traduction].

travailleurs. Quels défis cela pose-t-il sur le plan de la pauvreté rurale? Nos conseils municipaux ont de la difficulté à trouver des bénévoles.

- Sean St. George, directeur exécutif, RED Ochre Regional Board Inc.
(Conseil de développement économique régional),
Témoignages, 19 février 2007

Auparavant, il y avait une classe ouvrière, et on les appelait des personnes qui sont brûlées par le travail. Aujourd'hui, le problème est que ce sont les bénévoles qui sont brûlés par le travail.

- David Couturier, directeur général, Atelier RADO,
Témoignages, 21 février 2007

Les organisations qui aident les autres dans la communauté agonisent. Quant aux bénévoles, leurs activités cessent seulement s'ils déménagent ou s'ils meurent. Les mêmes personnes font partie de deux organisations ou plus dans la petite ville ou le village. L'aide que reçoivent les petites villes s'effrite.

- Darlene Wicks, présidente désignée, Alberta Women's Institutes,
Témoignages, 6 mars 2007

Les petites communautés rurales ont un fort instinct de survie et un grand sentiment d'appartenance; elles comptent sur des bénévoles pour les services dont elles ont besoin. Cependant, nos bénévoles s'épuisent en raison de notre faible population.

- Laurier Guillemette, témoin à titre personnel à Kapuskasing, en Ontario,
Témoignages, 1^{er} juin 2007

Nombre d'organisations ne peuvent plus offrir les mêmes services parce que nous perdons beaucoup de bénévoles, ils ont habituellement entre 65 et 85 ans. Les bénévoles un peu plus jeunes ne s'inscrivent pas aussi rapidement que nous perdons les bénévoles plus âgés parce qu'ils sont trop occupés avec leurs enfants, les amenant à diverses activités.

- Louise Thomson, coordonnatrice de placement, Hôpital Sensenbrenner,
Témoignages, 1^{er} juin 2007

Le comité a recueilli de nombreux témoignages montrant que l'exode rural et le déclin économique exercent de plus en plus de pressions sur les bénévoles qui sont eux de plus en plus âgés, épuisés et rares, ce qui risque d'éroder ou même d'éliminer bon nombre des services dont les ruraux ont besoin. Par exemple, Dianne Swinemar, de l'organisme Feed Nova Scotia, a dit au comité :

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

[D]ans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse, nous constatons que l'âge des bénévoles qui administrent les organismes que nous soutenons monte en flèche. Cette année, une banque alimentaire a dû fermer ses portes parce que les bénévoles qui s'en occupaient depuis près d'une quinzaine d'années étaient devenus trop âgés pour continuer à le faire, et qu'il n'y avait personne d'autre dans la collectivité pour prendre la relève. Désormais, les gens doivent se rendre dans la ville d'à côté pour obtenir de l'aide. Cette situation est caractéristique des communautés rurales où la population prend de l'âge et où les systèmes de soutien diminuent.

– *Témoignages*, 6 février 2007

Catherine O'Bryan, directrice exécutive de la Prince Edward Island Literacy Alliance, a expliqué au comité que les services d'alphabétisation ne sont souvent pas offerts dans les régions rurales de l'Île-du-Prince-Édouard pour des raisons similaires, et elle a souligné que « les jeunes ne sont pas attirés vers l'organisation pour soulager les travailleurs plus âgés des tâches de tutorat. » (*Témoignages*, 20 février 2007)

Colleen Kennedy, directrice exécutive de la Gros Morne Co-operating Association, a pour sa part dit au comité que dans sa région de Terre-Neuve-et-Labrador, le secteur bénévole fait face à un problème qui dépasse l'exode rural et le déclin économique. En effet, on a aussi de la difficulté à trouver des gens qui ont les compétences et la formation voulues, en particulier dans le domaine du développement économique :

Nous avons épuisé notre réseau de bénévoles. Nous fonctionnons grâce à ce réseau depuis, je dirais, 10 à 12 ans. Je fais partie d'environ 12 à 14 conseils d'administration dont 50 à 60 p. 100 des membres, au moins, se retrouvent dans d'autres conseils. C'est difficile d'avoir de nouveaux visages parmi les bénévoles. Aussi, lorsqu'il est question d'économie, nous pouvons susciter un peu d'intérêt, mais nous avons besoin d'une certaine expertise pour pouvoir avancer. Cela devient un défi. Il ne suffit pas d'avoir une personne en chair et en os.

– *Témoignages*, 19 février 2007

Catherine McAleer, membre du conseil consultatif sur la condition de la femme de l'Île-du-Prince-Édouard, a dit au comité que les femmes ont toujours joué un rôle crucial dans le secteur bénévole et qu'elles continuent de le faire même aujourd'hui, même si bon nombre d'entre elles travaillent à temps plein :

Depuis toujours, le bénévolat institutionnalisé ou non structuré constitue un rempart contre quelques-uns des effets les plus graves et les plus néfastes de la pauvreté dans les zones rurales de l'Île-du-Prince-Édouard. Le travail non rémunéré des femmes, au foyer ou dans la collectivité, constitue le moteur de

l'infrastructure sociale conventionnelle et parallèle. J'ai organisé une campagne de financement dans ma localité rurale. Les enfants de 125 familles fréquentent l'école. J'ai téléphoné à toutes ces familles, et j'ai constaté que les deux parents travaillaient dans 118 d'entre elles. Cela illustre parfaitement les changements qui se sont produits au fil des ans. Auparavant, au moins un parent demeurait au foyer. Les sept parents qui n'étaient pas sur le marché du travail faisaient du bénévolat à temps plein. En fin de compte, 15 personnes se sont portées volontaires pour travailler pendant une soirée à la campagne de financement. C'étaient des femmes. Je ne veux pas être sexiste, mais il n'en demeure pas moins que c'est encore une fois les femmes qui ont vraiment mis la main à la pâte. Même si elles ont intégré le marché du travail, les femmes font encore autant de bénévolat.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Bill Casey, député de Cumberland–Colchester, en Nouvelle-Écosse, a pour sa part rappelé au comité que dans certaines collectivités, la pénurie de bénévoles compromet la prestation de services essentiels comme les services d'incendie :

Comme bon nombre des intervenants précédents l'ont souligné, je vois des agriculteurs et des pêcheurs qui nous quittent pour aller travailler dans les champs pétrolifères de l'Ouest afin de pouvoir gagner de l'argent et de nourrir leur famille. Très près d'ici, le chef d'un groupe de pompiers volontaires a quitté sa maison et sa collectivité pour aller s'installer dans l'Ouest pour gagner sa vie et prendre soin de sa famille. C'est une grosse perte pour une communauté lorsque le chef des pompiers s'en va.

– *Témoignages*, 23 février 2007

Le chapitre 12 du présent rapport traite de la pénurie de professionnels dans le domaine de la santé et des services d'urgence qui touche le Canada rural. Cette situation a des répercussions qui vont au-delà des services rémunérés offerts par ces professionnels, car ils constituent souvent le cœur des équipes de bénévoles en milieu rural²⁹⁷. Denise Bowes, qui a témoigné à titre personnel aux audiences du comité à Athens, en Ontario, a décrit cette situation en ces termes :

Alors que nous perdons ces gens-là [les professionnels] dans les régions rurales, nous perdons des défenseurs de la cause de gens qui ont besoin de nous. Cela réduit également le nombre de personnes qui peuvent assumer des rôles de

²⁹⁷ Dans Cathy Barr *et al.* (*op. cit.*, p. 20), les auteurs indiquent que « les Ontariens vivant en milieu rural font du bénévolat dans des proportions beaucoup plus élevées (50 %) que leurs homologues urbains (36 %) », [traduction].

direction. Nous le constatons ici, alors que nos bénévoles sont de plus en plus âgés. Dans une organisation, tous nos bénévoles ont plus de 70 ans et personne ne vient les remplacer.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Des mesures pour aider les bénévoles en milieu rural

Des organisations comme l'Elks Club, la Légion, les Moose, assistent à une diminution du nombre de leurs membres. Comme les membres plus anciens prennent leur retraite ou se retirent de ces organisations, le niveau de nouveaux adhérents n'est pas le même. À Coaldale, par exemple, le Kinsmen Club local abat un travail phénoménal pour appuyer cette communauté. Ce ne sont cependant pas toutes les communautés qui peuvent dire la même chose. Le village de Nobleford compte 400 résidants. On n'y trouve pas autant de ces organisations. Tout ce qu'ils font, ils le font eux-mêmes. Ses résidants donnent énormément de leur temps et font du bénévolat. Il existe un fossé et quelqu'un doit le combler.

– Mark Fournier, directeur exécutif,
Aide au développement des collectivités, région de Lethridge,
Témoignages, 7 mars 2007

Les rares travaux universitaires réalisés sur le secteur bénévole en milieu rural corroborent les préoccupations soulevées par les témoins et en soulèvent quelques autres. Dans une étude pionnière publiée en 2004 sur le secteur bénévole de l'Ontario rural, le Centre canadien de philanthropie (rebaptisé Imagine Canada depuis peu) et la Foundation for Rural Living ont constaté qu'en 1999, les organisations caritatives en régions rurales représentaient environ 20 % des organisations caritatives provinciales, mais qu'elles n'avaient recueilli que 4 % de leurs recettes totales. Ce fait témoigne non seulement des revenus plus faibles gagnés en régions rurales, mais aussi des difficultés (sur le plan du temps et de l'expertise) qu'éprouvent de nombreux organismes bénévoles à présenter des demandes de financement auprès des gouvernements et des fondations de bienfaisance²⁹⁸. L'étude a de plus révélé que ces fondations sont proportionnellement moins nombreuses en Ontario rural qu'en Ontario urbain. Ainsi, seulement 5 % de toutes les organisations caritatives étaient des fondations dans le Canada rural, comparativement à 13 % dans le

²⁹⁸ Cathy Barr *et al.*, *op. cit.* Bien que les auteurs de cette étude semblaient utiliser une variante de la notion de « région rurale et petite ville » de Statistique Canada pour la plupart de leurs analyses, les données sur les donateurs citées dans le présent rapport ont été calculées à l'aide d'une définition de « région rurale » fondée sur les codes postaux, où toute collectivité dont le deuxième caractère du code postal est un « 0 » (zéro) est classée comme *rurale* (p. ex. : P0R 1B0), le zéro indiquant « sans service de livraison par facteur ».

Canada urbain²⁹⁹. Voici d'autres constatations importantes faites au cours de cette étude³⁰⁰ :

- Au sein des organisations rurales, un faible nombre de bénévoles investissent plus d'heures que leurs homologues urbains, et on craint donc de ne pas pouvoir conserver ces bénévoles ou en recruter de nouveaux.
- Les organisations caritatives rurales emploient moins de spécialistes à temps plein, elles ont un plus grand roulement de personnel que les organisations urbaines et elles ont plus de mal à tirer pleinement profit de leurs bénévoles.
- Bon nombre d'organisations rurales sont incapables d'avoir recours à des méthodes de financement plus efficaces et de réellement rivaliser pour l'obtention de subventions et de contrats gouvernementaux.
- Les réseaux caritatifs ruraux semblent relativement peu organisés et ne pas disposer de la technologie nécessaire pour établir des réseaux plus efficaces.
- Le secteur bénévole rural a des besoins évidents en formation, en particulier dans les domaines de la technologie, de la planification stratégique, de l'évaluation des programmes et du financement.

La question fondamentale est donc : qu'est-ce que le gouvernement fédéral peut faire, dans un secteur qui ne fait pas partie de son champ de compétence habituel, pour renverser ces tendances? Pour y répondre, le comité propose les orientations stratégiques qui suivent.

(a) Faciliter le financement : des agents de liaison en milieu rural pour le secteur bénévole

[S]ouvent, en milieu rural, pouvoir parler à la bonne personne est une chose importante. Ce serait vraiment fantastique s'il y avait chez nous quelque chose comme un guichet unique où obtenir des renseignements ou un endroit où nous pourrions aller. La plupart des collectivités ont encore une bibliothèque. Si nous pouvions aller à la bibliothèque, on pourrait nous indiquer là-bas le numéro de téléphone ou quoi que ce soit d'autre qui nous serait utile. Avant, c'était au chef-lieu de comté que se trouvait l'autorité sanitaire, le spécialiste régional de l'agriculture, le conseiller en économie domestique, tout le monde. Aujourd'hui, dans ma région, il faut faire un interurbain pour appeler quelque part, si nous avons à déterminer où il faut appeler. Bon nombre d'agents n'ont jamais accès à l'information, puisque celle-ci est difficile à trouver. Cela

²⁹⁹ Les organisations caritatives, qui peuvent être constituées en personne morale ou non, consacrent la totalité de leurs ressources à leurs propres activités ou à des activités qu'elles contrôlent directement. Les fondations, quant à elles, sont des compagnies constituées en personnes morales ou des fiducies fondées et exploitées exclusivement à des fins de bienfaisance. Dans l'ensemble, les fondations financent des programmes ou des projets exécutés par des agents externes, tandis que les organisations caritatives exécutent leurs propres programmes.

³⁰⁰ Foundation for Rural Living, « A Portrait of the Rural Voluntary and Non-profit Sector: An Expanded Summary », à l'adresse : http://www.frl.on.ca/frl/research_expanded.htm [traduction].

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

permettrait aussi au gouvernement d'entretenir de meilleurs liens avec les petites collectivités. Si nous avons un site du genre, nous pourrions trouver des réponses à nos questions.

– Marie Logan, ex-présidente, Conseil des 4-H du Canada,
Témoignages, 8 mai 2007

Les témoignages recueillis et des recherches plus approfondies montrent qu'en milieu rural, l'effectif du secteur bénévole est surmené, vieillissant et mal outillé pour gérer le fardeau bureaucratique que comporte la quête de financement auprès des gouvernements et des grandes fondations, qui sont pour la plupart établies en région urbaine. Il faudrait corriger cette situation parce que le secteur bénévole est de plus en plus sollicité et qu'on assistera bientôt à une explosion des dons de bienfaisance³⁰¹.

Une représentante de la Foundation for Rural Living, qui a été créée en 1979 pour accroître les investissements dans le secteur sans but lucratif du Canada rural, a décrit aux membres du comité un programme novateur des agents de développement rural (Rural Development Officer – RDO), qui a justement été conçu pour remédier à certaines des lacunes habituelles des organisations rurales. Ce programme, qui est financé par le Secrétariat rural, vise à permettre aux organisations caritatives et bénévoles en milieu rural d'être davantage en mesure de rassembler les fonds dont elles ont besoin. Il peut s'agir de dépêcher des spécialistes de la collecte de fonds auprès d'organisations rurales afin de les aider à mettre sur pied des activités de financement, ou encore d'établir un partenariat avec la Foundation for Rural Living afin de « dresser un plan de financement, de préparer un dossier convaincant pour solliciter une aide et d'élaborer des stratégies pour réunir les ressources nécessaires à la prestation de programmes communautaires³⁰² ». Voir l'encadré 14 3 pour une description plus détaillée du programme RDO.

³⁰¹ D'après la Foundation for Rural Living : « Au cours des 40 prochaines années, le Canada connaîtra le plus important transfert de richesses de son histoire. Or, bon nombre de ces actifs se trouvent dans les régions rurales de l'Ontario et seront transférés à des organisations caritatives. » Voir : http://www.frl.on.ca/fr/aboutfrl/aboutus_overview.htm [traduction].

³⁰² Site Internet de la Foundation for Rural Living : <http://www.frl.on.ca/fr/> [traduction].

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

Encadré 14-3 : Trois exemples illustrant le fonctionnement du programme des agents de développement rural

Témoignage de Marjory Gaouette, directrice des programmes, Foundation for Rural Living :

En ce qui a trait au concept derrière le programme des agents de développement rural, nous avons commencé par déterminer quelles organisations rurales devaient être efficaces au sein de leur collectivité et comment nous pouvions les aider. Elles nous ont indiqué alors qu'elles avaient besoin de ressources financières et humaines, ainsi que des services d'accompagnement, de mentorat et de soutien afin d'acquérir les compétences et les connaissances nécessaires pour fournir ces services. Elles ont également besoin d'une infrastructure car il y a un manque de financement de base.

Pour le programme des agents de développement rural, nous avons placé une personne dans trois différents types de situation. Ainsi, nous avons placé une personne dans une organisation sans but lucratif où le rôle de l'agent de développement rural était de travailler avec l'organisation afin d'élaborer des stratégies liées au développement des fonds. Nous n'avons pas tardé à constater qu'en situation de crise de financement, c'est-à-dire lorsqu'il faut organiser des événements spéciaux et essayer d'obtenir des fonds juste pour pouvoir survivre, il est difficile d'avoir un plan de développement de fonds judicieux. Une grande partie du travail a donc consisté à recruter un conseil d'administration solide qui saurait quoi faire pour être efficace : s'assurer que le plan stratégique soit facile à livrer, créer un plan et, par la suite, examiner les stratégies à court et à moyen terme. L'agent de développement rural a joué ce rôle.

Une autre personne a travaillé dans un centre de santé communautaire dont le mandat consistait à fournir des services aux familles ayant des enfants âgés de six ans au plus. Toutefois, le centre interagissait également avec les familles ayant des enfants de six ans et plus, mais faute de financement, il ne pouvait pas fournir des services aux enfants de 11 à 13 ans. L'agent de développement rural a reconnu la nécessité de trouver d'autres partenaires et a travaillé avec le mandat du centre de santé et celui des groupes communautaires aptes à fournir ces services de soutien complémentaires à ces familles. De cette façon, l'agent a permis d'accroître les partenariats, d'attirer plus de fonds et de fusionner les ressources. Il s'agit d'un projet de renforcement des capacités qui a porté fruit et dans le cadre duquel on essaie de rassembler les ressources pour offrir des services aux familles ayant des enfants âgés de six ans au plus.

L'autre modèle était les municipalités. À West Lorne, le projet a connu un énorme succès. De nombreuses municipalités ont accordé de petites subventions communautaires, de 500 \$ par exemple, à différents organismes bénévoles afin de les aider dans leurs activités. Elles disposaient d'environ 5 000 \$ et ont reçu à peu près 200 000 \$ de demandes de subvention. Elles ont entendu parler du programme d'agents de développement rural et l'ont considéré comme une possibilité de faire appel à cette personne pour travailler avec les organismes et régler la question. De quoi avez-vous besoin et qu'offrirez-vous? Pouvons-nous établir des partenariats? Où pouvons-nous trouver ce financement? Comment pouvons-nous mettre en relation des organismes à but non lucratif qui souhaitent offrir des activités sportives avec des sources de financement plus importantes, et réinjecter cet argent dans la municipalité? Mary Lou Kominek, qui a été l'agente de développement rural là-bas en 2006, a très bien réussi à aider la municipalité à faire le meilleur usage possible de ses ressources financières en injectant d'autres fonds dans ces groupes communautaires.

Marjory Gaouette, directrice des programmes, a précisé que la Foundation for Rural Living procède actuellement à une évaluation triennale du projet des agents de développement rural et qu'elle recueille actuellement des données sur la deuxième année. D'après M^{me} Gaouette, les résultats préliminaires indiquent que :

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

[C]e projet a incontestablement augmenté le financement de leurs programmes, mais a également permis au directeur général, au personnel et au président, grâce à ce niveau de financement plus élevé, de faire participer un plus grand nombre de partenaires, [de demander] des fonds publics, de collaborer avec Centraide et de travailler auprès de mécènes dans leur région. Cela a donné des résultats sur le plan financier et eu des effets positifs sur leur capacité de poursuivre leur travail.

– Témoignages, 29 mars 2007

Le comité est d'avis que, tout comme les agents de vulgarisation agricole qui ont par le passé joué un rôle crucial pour l'économie agricole, le programme des agents de développement rural de la Foundation for Rural Living pourrait constituer une ressource importante pour les organisations caritatives et bénévoles en milieu rural de partout au Canada. Ainsi, selon les résultats de l'évaluation du projet pilote triennal, ce programme devrait être déployé dans tout le pays avec l'aide du gouvernement fédéral.

RECOMMANDATION 14-1 : Le comité recommande que, sous réserve d'une évaluation favorable, le gouvernement fédéral aide la Foundation for Rural Living à étendre son programme des agents de développement rural (Rural Development Officer – RDO) dans chaque province et territoire. Ce programme devrait aussi faire l'objet d'un examen après une période de trois ans, pour évaluer s'il a réussi à générer des investissements supplémentaires dans le secteur sans but lucratif du Canada rural.

(b) Faciliter le financement : mettre sur pied un organisme sans but lucratif pour financer exclusivement le Canada rural

Les investissements futurs dans le secteur bénévole et caritatif du Canada rural dépendront non seulement de l'accroissement des moyens techniques dont disposent ces organisations pour aller chercher du financement externe, mais également de la reconnaissance de l'importance du Canada rural et du rassemblement des fonds requis pour répondre à ses besoins. Ce point a d'ailleurs été soulevé par Paula Shimp, une experte-conseil en collecte de fonds, lors des audiences que le comité a tenues à Lethbridge, en Alberta. M^{me} Shimp a alors mentionné les mêmes iniquités en ce qui touche aux fonds mis à la disposition des régions rurales et urbaines que celles qui ressortent de l'étude menée par le Centre canadien de philanthropie et la Foundation for Rural Living :

En Alberta, il existe de graves iniquités en matière de financement des programmes caritatifs en milieu rural [...]. La plupart de nos régions rurales accusent un manque de financement caritatif actif et à grande échelle. Vous pourriez envisager de mettre sur pied une fondation rurale pour l'Ouest canadien. L'Alberta compte 11 fondations United Way [Centraide] ayant toutes leur propre district de financement. Un bon ami à moi, qui siégeait au conseil d'administration de United Way à Calgary, croyait que toutes les zones géographiques de la province étaient couvertes par cet organisme. Mais c'est faux. Seulement 40 p. 100 environ du territoire albertain — en fait, du pays; cela varie d'une province à l'autre — est desservi par United Way.

– *Témoignages*, 6 mars 2007

M^{me} Shimp a de plus indiqué que le boom économique que connaît l'Alberta n'a pas permis de réduire ces iniquités, et ce, même si les richesses naturelles et une grande partie de la main-d'œuvre de la province se trouvent principalement dans les zones rurales.

Nous soumettons des demandes de subventions à toutes les grandes compagnies pétrolières [...]. Les grandes entreprises pétrolières et gazières envoient du personnel de Calgary jusqu'ici pour extraire les ressources, et versent 500 000 \$, 700 000 \$ ou 1 million de dollars pour les programmes de United Way à Calgary, mais ne donnent rien pour les régions rurales. Dans les campagnes, nous assistons à un afflux de familles immigrantes et de réfugiés soudanais. En Alberta, ils sont 14 000. Quant aux mennonites mexicains, ils sont 14 000 ou 15 000 [...]. Nous avons de nombreuses communautés mennonites et autochtones.

– *Témoignages*, 6 mars 2007

Marjory Gaouette, de la Foundation for Rural Living, a formulé des remarques similaires à propos de Centraide dans sa région de l'Ontario, près de Guelph :

Centraide parvient à recueillir 2 millions de dollars dans le centre urbain, mais un montant très minime dans le comté. Je crois qu'une question plus importante à propos de Centraide est le fait que cette organisation se concentre sur les régions urbaines et sur des secteurs particuliers en matière de prestation de programmes. Un des plus gros défis dans le financement de Centraide est qu'il agit en fonction des programmes, lorsque la prestation de services vient s'ajouter à une organisation. Le financement de base, qui est nécessaire pour bâtir une organisation plus solide, n'existe plus car le financement est orienté vers la prestation de services. Lorsque nous examinons les collectivités rurales et leurs organisations, le problème est d'autant plus accentué, car le financement se fait moins important. Si nous ne fournissons pas un financement de base pour payer un directeur exécutif, un gestionnaire ou le personnel de bureau, pour acheter un ordinateur, pour former le personnel ou pour recruter des bénévoles — bref, toutes les fonctions qui, nous le savons, contribuent à renforcer les organisations — il devient plus difficile d'offrir des services. D'après ce que nous avons pu observer, Centraide intervient très activement dans le financement des

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

programmes et la prestation de services particuliers, et cela est un gros problème pour les collectivités rurales.

– *Témoignages*, 29 mars 2007

Dans son témoignage, M^{me} Shimp a suggéré que le comité envisage de recommander la création d'une grande fondation rurale, avec un capital variant entre 500 000 et 1 million de dollars; selon elle, ce genre de fondation pourrait servir, par exemple, à aider des jeunes ruraux talentueux, surtout ceux qui proviennent de ménages à faible revenu, à développer leurs talents artistiques dans un milieu où il est souvent difficile de les faire éclore.

Si vous croyez que la population rurale sait comment régler les problèmes qui lui sont propres et trouver des solutions, et si nous pouvions obtenir un financement de démarrage et les infrastructures nécessaires, nous serions capables de faire de petits investissements et de changer grandement le sort de nos familles aux prises avec de sérieux problèmes de santé, ou de ceux qui ont des talents particuliers et qui cherchent à percer.

– *Témoignages*, 6 mars 2007

Le comité note aussi que certaines organisations caritatives s'occupent aussi des régions rurales. Lors des audiences du comité tenues à Athens, en Ontario, Judy Baril, directrice administrative de Centraide dans les comtés essentiellement ruraux de Leeds et de Grenville, a expliqué que son organisme tente d'aider toutes les communautés rurales de ces deux comtés :

Je suis heureuse de pouvoir dire qu'il n'y a pas une seule communauté dans ces deux comtés qui n'a pas un programme ou un service quelconque, fourni quotidiennement, et financé par Centraide par le biais des organismes que nous appuyons. Certains de ces services sont discrets. Ils peuvent être fournis par quelqu'un qui, peut-être, travaille pour l'Institut national canadien pour les aveugles, l'INCA, qui conseille ou renseigne quelqu'un qui perd la vue sur les moyens d'avoir un bon niveau de vie, grâce à l'appui de l'INCA. Ce peut être par l'entremise des services sociaux Grand frères et Grandes sœurs qui auraient des organismes correspondants dans l'une des communautés. Nous sommes partout dans les comtés de Leeds et Grenville, dans chacune des communautés, et nous en sommes fiers. Même si certains bureaux de mes organismes sont situés à Brockville, ils ont un rayonnement étonnant, et ils font plus chaque jour. L'année dernière, ils ont desservi 29 000 clients. Sur une population de 96 000 habitants des comtés de Leeds et Grenville, il est absolument impressionnant d'offrir des programmes et des services à 29 000 personnes, grâce au financement des

programmes de Centraide, et ils font un travail impressionnant. Nous sommes fiers de ce qu'ils font.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Même s'il existe des centaines de fondations communautaires un peu partout au Canada, la plupart d'entre elles se trouvent dans les grands centres³⁰³. En fait, le comité ne connaît que deux fondations, l'une déjà établie et l'autre qui sera opérationnelle sous peu, qui se consacrent *exclusivement* au Canada rural et qui ressemblent à ce que propose M^{me} Shimp. La première, la Rural Communities Foundation of Nova Scotia, a été créée grâce à des crédits d'environ 350 000 \$ qui n'avaient pas été utilisés dans le cadre de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA) du gouvernement fédéral³⁰⁴. Selon Pam Harrisson, coprésidente et membre fondatrice de cette fondation :

L'objectif de la fondation est d'accorder de petites sommes d'argent aux communautés qui ont des idées sur la manière d'améliorer le sort des collectivités rurales de la Nouvelle-Écosse. Nos subventions ne vont jamais bien au-delà de 1 000 \$, mais dans une collectivité rurale, cette somme équivaut à deux activités de financement. Un bon comité s'épuise juste à organiser deux activités de financement afin de recueillir 1 000 \$, puis à faire le travail. Nous avons dit : « Nous allons enlever cette étape. Donnons les 1 000 \$ à ces gens, et l'énergie qu'ils mettraient à mener des activités de financement pourra servir à faire quelque chose de bon dans la communauté. » Eh bien, de belles choses ont été réalisées grâce à ces 1 000 \$. Dans un cas, les gens ont pris les 1 000 \$ et se sont adressés à une laiterie. Ils ont dit que les enfants n'avaient pas de lait, et la laiterie a offert de donner 30 p. 100. Ils ont pris les 1 000 \$, ce qui faisait 30 p. 100, et les familles ont payé 30 p. 100. Elles ont payé seulement le tiers du coût du lait pour leurs enfants. Cela peut vous paraître peu, mais c'était énorme pour ces familles. Nous avons aussi donné 1 000 \$ à une école, qui a permis aux enfants de sixième année de se lancer en affaires. Ils ont mis sur pied une petite entreprise à l'intérieur de cette école [...]. Quoi qu'il en soit, ces enfants ont mis sur pied une cantine, qui ne vendait que des aliments nutritifs. Il y avait des pommes, des

³⁰³ Pour accéder à une liste complète des fondations, visitez le site des Fondations communautaires du Canada à : http://www.cfc-fcc.ca/index_f.cfm.

³⁰⁴ En 1999, le Bureau du vérificateur général du Canada a procédé à la vérification de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA). Dans le rapport de vérification, ce programme est décrit comme suit : « La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie ou LSPA) est entrée en vigueur le 16 mai 1994 (elle s'est terminée le 29 août 1998) et avait pour objectif de restructurer l'industrie de la pêche dans le Canada atlantique, de façon à ce qu'elle devienne viable sur le plan économique et durable sur le plan environnemental. Cette stratégie comportait des mesures pour aider les personnes et les collectivités touchées par le moratoire sur la pêche au poisson de fond. Elle s'appliquait à des zones de pêche de cinq provinces : Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard et Québec. » Pour un examen de cette question, voir le Bureau du vérificateur général du Canada, « 1999 avril – Rapport du vérificateur général du Canada », chapitre 7, *La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique — Les contributions et les subventions*, disponible à : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/aud_parl_oag_199904_f_1140.html.

oranges, des bananes, du fromage, du yogourt, et cetera. Les enfants ont appris que s'ils achetaient des aliments à un tel prix et qu'ils les vendaient à un tel prix, ils réalisaient un peu de profit. Non seulement le programme permettait d'avoir une bonne nutrition, mais les enfants ont aussi appris les rouages des affaires.

– *Témoignages*, 23 février 2007

Quant à la deuxième fondation (le « Challenge Fund »), elle est en cours de développement par la Foundation for Rural Living. On explique sur le site Internet de l'organisme que le « Challenge Fund » aura pour objet :

[D]e mobiliser de 5 à 8 millions de dollars par le truchement d'un programme de financement de contrepartie du secteur privé et du gouvernement fédéral, ces sommes étant ensuite offertes aux collectivités rurales en contrepartie de contributions locales. Ce type d'encouragement à l'investissement, qui a fait ses preuves dans d'autres secteurs, pourrait suffire pour faire bouger tant les organisations caritatives rurales que les investisseurs potentiels³⁰⁵.

Le comité note que la Foundation for Rural Living administre également un fonds d'aide aux sinistrés créé à la suite de la tempête de verglas qui a touché le Québec et l'Ontario en 1998. Ce fonds a pour objectif général de mobiliser « la participation des citoyens lorsque des collectivités rurales sont frappées par une catastrophe. Il sert alors d'intermédiaire pour canaliser les contributions financières ou en nature des citoyens ou des groupes qui, touchés par les ravages d'une catastrophe, souhaitent apporter leur contribution pour aider les gens à se tirer d'une situation des plus difficiles³⁰⁶.

Le comité partage l'avis de M^{me} Shimp et estime qu'il faut établir une fondation qui se consacre exclusivement au soutien du secteur bénévole et sans but lucratif dans les régions rurales. Le gouvernement fédéral devrait participer à la mise sur pied d'une telle fondation, de préférence en collaborant avec la Rural Communities Foundation of Nova Scotia et la Foundation for Rural Living, et en fournissant un capital de départ qui pourrait servir à mobiliser le secteur privé.

RECOMMANDATION 14-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral crée une fondation nationale qui se consacre exclusivement au soutien des activités communautaires dans le Canada rural. Le gouvernement fédéral devrait contribuer un dollar par Canadien (pour un total de 31,6 millions de dollars selon le

³⁰⁵ Site Internet de la Foundation for Rural Living : http://www.frl.on.ca/frl/pandp/pandp_invest.htm, [traduction].

³⁰⁶ *Ibid.*, http://www.frl.on.ca/frl/aboutfrl/aboutus_overview.htm, [traduction].

Recensement de la population de 2006) à cette fondation. L'argent devrait être utilisé pour susciter des contributions supplémentaires du secteur privé et d'autres fondations.

(c) Soutenir les bénévoles en milieu rural, reconnaître leur apport et les récompenser

Il est important de reconnaître le travail et le dévouement des bénévoles. Nous devons tout mettre en œuvre pour reconnaître le travail que font les bénévoles et remercier les gens qui donnent de leur temps plutôt que de déposer quelques dollars dans un panier. Il en coûte beaucoup plus aux bénévoles qui offrent leur temps, leur énergie et leurs compétences. Tout ce que nous pouvons faire pour encourager, stimuler et reconnaître nos bénévoles et leur rendre hommage, c'est du temps, des efforts et de l'argent bien dépensé.

– La révérende Christine O'Reilly, ministre du culte de
l'Église presbytérienne Knox à Thedford et Watford, en Ontario,
Témoignages, 7 juin 2007

Selon certaines données, les bénévoles, qu'ils œuvrent en milieu rural ou urbain, se sentent obligés de donner de leur temps pour les autres soit parce qu'ils connaissent ces personnes, qu'ils compatissent à leur malheur, ou qu'ils veulent faire de leurs collectivités de meilleurs endroits où vivre pour eux-mêmes, leurs familles et leurs concitoyens³⁰⁷. Selon les témoignages recueillis par le comité, il faut encourager ces élans de générosité. La reconnaissance publique des bonnes actions n'est peut-être pas le facteur déterminant de l'engagement bénévole, mais elle peut tout de même aider à garder en poste des bénévoles expérimentés qui autrement risquent d'être découragés par une charge de travail qui ne cesse d'augmenter. Les prix de reconnaissance peuvent également sensibiliser les gens à ce que font les bénévoles dans d'autres régions du Canada.

La Foundation for Rural Living fait d'ailleurs figure de pionnière dans ce domaine. Depuis 2002, elle décerne chaque année des « prix d'excellence rurale » qui permettent de souligner des contributions particulières au secteur bénévole. En 2007, ces prix, un souvenir et une contribution financière à une organisation caritative choisie par le récipiendaire, ont été remis dans le cadre de la huitième conférence annuelle sur le

³⁰⁷ Cathy Barr *et al.*, *op. cit.*, [traduction].

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

développement rural du Conseil rural de l'Ontario. Selon Anita Hayes, directrice exécutive de la Foundation of Rural Living, le programme de prix d'excellence :

[R]econnaît et fait l'éloge des initiatives communautaires rurales et des gens qui en sont responsables grâce à leur vision. Leurs succès constituent des modèles d'excellence pour développer des capacités, pour relever des défis et pour promouvoir des occasions dans les collectivités rurales, modèles que l'on veut partager avec d'autres.

– *Témoignages*, 29 mars 2007

Lors de sa présentation devant le comité à Athens, en Ontario, Yuergen Beck a suggéré que le gouvernement fédéral envisage la création d'un crédit d'impôt pour reconnaître l'importance du travail bénévole :

Je suis certain que beaucoup de gens pourraient expliquer que c'est impossible à réaliser et pourquoi. Si quelqu'un offre gracieusement ses compétences professionnelles ou quelques heures de son temps, pourquoi ne pas lui donner quelque chose en retour, que ce soit 10 ou 20 cents par dollar? Comme nous l'avons entendu aujourd'hui, beaucoup de nos travaux visent la communauté. Cela reviendrait à dire que si une personne sur le marché facturait X dollars de l'heure pour un travail reconnu accompli pour le bien de la communauté, nous lui remettrions une partie de ce montant sous forme de crédit d'impôt déductible de l'impôt sur le revenu. Quel en est l'avantage? C'est plus une question de reconnaissance que d'argent. Plus tôt, vous avez parlé d'épuisement professionnel chez les bénévoles. Je pense que leur donner un montant symbolique en guise de remerciement pour les services qu'ils nous rendent permettrait d'aider considérablement ces gens qui en font déjà beaucoup pour leur communauté. Il n'est pas nécessaire que ce soit un gros montant; le but est de faire un geste pour les remercier d'aider nos communautés à grandir.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

D'autres ont déjà proposé la création d'un tel crédit d'impôt. En effet, lors de sa présentation annuelle dans le cadre des consultations prébudgétaires du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, l'Association canadienne des chefs de pompiers a demandé à plusieurs reprises un crédit d'impôt pour reconnaître le travail essentiel accompli par les pompiers volontaires et régler un « sérieux problème » de recrutement et de maintien du personnel, en particulier dans les collectivités rurales³⁰⁸. Dans l'intervalle, le député Wayne Easter a déposé un projet de loi d'initiative

³⁰⁸ Comité permanent des finances de la Chambre des communes, février 2008, « Un régime fiscal gage de prospérité : les impôts, taxes et autres prélèvements au Canada », disponible à : <http://cmtc.parl.gc.ca/cmtc/CommitteePublication.aspx?COM=13187&SourceId=226200&SwitchLanguage=1>.

parlementaire (C-219) qui permettrait aux volontaires des services d'urgence de déduire de leur revenu imposable une somme de 1 000 \$ s'ils ont accompli au moins 100 heures de service volontaire et 2 000 \$ s'ils en ont accompli au moins 200 heures. D'ailleurs, dans son rapport de 2006 sur les consultations prébudgétaires, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes avait recommandé que le gouvernement fédéral étudie la possibilité d'offrir un avantage fiscal à l'égard des heures de bénévolat³⁰⁹. Il a de plus recommandé que cette étude soit complétée au plus tard en septembre 2007. Or, aucune étude de ce genre n'a été faite à ce jour.

Vu l'importance du travail bénévole pour le Canada rural et la difficulté bien réelle qu'éprouvent bon nombre d'organisations à conserver leurs bénévoles et à en recruter de nouveaux, le comité croit qu'il est temps que le gouvernement fédéral reconnaisse concrètement la valeur du travail bénévole, en particulier dans la prestation de services d'urgence. Et la création d'un crédit d'impôt constituerait un bon point de départ.

RECOMMANDATION 14-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral instaure immédiatement un crédit d'impôt pour reconnaître la valeur du travail bénévole et le récompenser, en particulier pour le personnel des services d'urgence.

(d) Alléger le fardeau réglementaire des bénévoles œuvrant en milieu rural

Le comité a entendu des témoignages officiels et parfois informels selon lesquels des règlements peuvent parfois nuire indirectement au travail des bénévoles dans les régions rurales. Par exemple, Peter Apedaile, professeur émérite au Département d'économie rurale de l'Université de l'Alberta, a expliqué comment une réglementation bien intentionnée et imposée par les services provinciaux et municipaux de santé publique peut gêner le travail quotidien des bénévoles dans le Canada rural.

J'aimerais aussi signaler un petit détail sur lequel les ruraux butent souvent. Lorsque les femmes de notre centre communautaire vont porter des sandwiches aux pompiers aux prises avec une catastrophe, les sandwiches sont refusés parce qu'ils n'ont pas été confectionnés conformément aux règles de santé publique. Nos pompiers ont dû se passer de repas à cause de cette règle. Cela frise la stupidité.

³⁰⁹ Comité permanent des finances de la Chambre des communes, décembre 2006, « La compétitivité : une formule gagnante pour le Canada », disponible à : <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10479&SourceId=187764&SwitchLanguage=1>.

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

– *Témoignages*, 9 novembre 2006

Roger George, président du Comité de développement économique de la municipalité de Powassan, abondait dans le même sens :

Les bénévoles se font rares aujourd'hui. Cela s'explique en partie par les changements sociaux; il y a aussi un problème de frustration quand on constate que de simples financements de tombolas ou de bingos relèvent de dispositions du Code criminel du Canada. Une partie du problème tient aux règlements du gouvernement de l'Ontario. Nos bénévoles, dont beaucoup sont des personnes âgées ou à la retraite, se demandent pourquoi il ne leur est plus possible d'organiser de simples tombolas sans devoir aller remplir des montagnes de formulaires auprès du secrétaire de la municipalité et sans avoir à payer des permis. Tout ce qu'ils veulent faire, c'est recueillir deux ou trois mille dollars pour envoyer une jeune fille dans un camp de guides. En ce moment, par exemple, nous essayons de recueillir des fonds pour un garçonnet qui risque de devenir paraplégique après avoir eu un accident à l'école. Nous nous sommes heurtés à toute une série de règles étranges qui nous empêchent de faire ce que nous avons l'habitude de faire par le passé. Aujourd'hui, la menace de poursuites judiciaires futiles nous empêche d'organiser de nombreuses activités et d'utiliser nos biens ruraux pour le plus grand bénéfice de notre société. Le prix des polices d'assurance qui permettent de protéger nos municipalités a atteint des sommets sous l'effet des poursuites judiciaires parce que les municipalités sont signataires de polices importantes. Il va falloir modifier le droit relatif à la négligence pour mettre fin aux genres d'abus consistant à faire payer la totalité des sinistres à ceux qui ne sont responsables qu'à hauteur de 2 ou 3 p. 100, parce que cela contribue à l'augmentation des tarifs d'assurance que le contribuable doit assumer.

– *Témoignages*, 17 avril 2007

Ces exemples montrent clairement que la majeure partie du fardeau réglementaire décrit par les témoins relève des provinces, bien qu'il soit clair que le *Code criminel* est de compétence fédérale. Le comité est d'avis que ces questions méritent qu'on les étudie davantage. Le Secrétariat rural et le ministère des Affaires rurales proposé devraient donc se pencher sur ces questions.

RECOMMANDATION 14-4 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé examine dans quelle mesure la législation et la réglementation fédérales et provinciales peuvent nuire au bénévolat dans le Canada rural.

Conclusion

Nous devons nous demander ce que nous allons faire pendant nos heures de loisir, qu'il s'agisse de travail bénévole ou d'autres activités, mais toutes ces choses sont absolument indispensables à notre bien-être, quelle que soit la répartition que l'on fasse entre notre propre bien-être et celui de l'ensemble de la collectivité.

- Jake Kuiken, représentant de l'Alberta et membre du conseil d'administration de l'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux,
Témoignages, 10 mai 2007

On ne saurait surestimer l'importance du secteur bénévole pour le Canada rural pas plus que les défis posés par une population vieillissante et dans certains cas en déclin. On a souvent rappelé aux membres du comité le rôle crucial du secteur bénévole dans le Canada rural. Outre les services qu'on se rend entre amis et voisins, le bénévolat officiel permet en effet d'offrir des services essentiels qui autrement ne seraient peut-être pas disponibles comme les services d'incendie, de secours d'urgence, d'alphabétisation, de développement économique, les services financiers et les entraîneurs sportifs. De plus, le bénévolat permet d'encourager l'entraide et de rapprocher les gens, en plus d'être une bonne école pour les dirigeants de demain. Pour assurer la prospérité du Canada rural, il faut faire du secteur bénévole la pierre angulaire de toute stratégie visant à contrer l'exode, le déclin économique et la pauvreté. Le comité croit que les recommandations formulées dans ce rapport constitueraient un pas dans la bonne direction.

CHAPITRE 15 : CONCLUSION

[C]eux d'entre nous qui choisissent de faire du Canada rural leur foyer ont une remarquable capacité de survie et c'est peut-être là, en partie, que réside une partie du problème. Notre capacité à nous adapter à un environnement changeant peut masquer une partie de notre réalité. Un pourcentage croissant d'habitants des régions rurales est en crise, les structures familiales croulent sous le fardeau de revenus en diminution, de la distance envers les services et le sentiment de devoir se débrouiller seules. Des services qui, il n'y a pas si longtemps, étaient offerts localement — et par là, j'entends à 20 ou 30 minutes de distance — ont maintenant été regroupés dans des milieux urbains beaucoup plus grands. On nous dit de télécharger le formulaire d'Internet, mais cela suppose que les gens ont un ordinateur et qu'ils ont accès à Internet. [...] Nous devons préconiser l'innovation dans la prestation des services en créant une politique rurale dynamique. Nous devons tirer parti de programmes comme l'aide au développement des collectivités parce qu'ils fournissent une possibilité à exploiter nationale. Nous devons décider quel genre de Canada rural nous voulons et aller de l'avant.

– Dianne Olchowski, première dirigeante, Community Futures Sagehill,
Témoignages, 8 mars 2007

Il est tentant d'idéaliser la vie rurale. Certains se représentent la vie rurale comme elle était à l'époque où les collectivités rurales étaient presque exclusivement agricoles et où on y retrouvait abondance de services, d'emplois, d'habitants et d'espoirs. D'autres s'imaginent le Canada rural comme un endroit où tout le monde connaît ses voisins, mais vit selon la maxime « vivre et laisser vivre ». D'autres encore voient le Canada rural comme un endroit « loin de », c'est-à-dire loin du crime, de la violence, de la pollution et de tous les maux que l'on associe maintenant, à tort ou à raison, à la vie en ville.

Ces différentes visions romantiques du Canada rural sont porteuses d'avantages, mais elles ont aussi un prix. D'une part, il faut bien reconnaître que ces visions romantiques se fondent sur des faits avérés. À une certaine époque, une grande partie du Canada rural *était* dominée par l'agriculture et l'élevage. Partout au Canada, de petites villes *débordaient* de services, d'emplois, d'habitants et d'espoirs. Beaucoup de collectivités rurales *sont encore* caractérisées par des liens sociaux forts, de l'air et de l'eau purs et un taux de criminalité très bas. Il convient également de reconnaître que ces visions romantiques ont suscité une véritable migration vers la campagne de citadins qui en ont assez des embouteillages, de la pollution et de la disparition des valeurs communes.

À l'opposé, les visions romantiques peuvent également constituer de véritables chaînes qui lient et les Canadiens des campagnes et les décideurs. Elles cachent le fait que, du point de vue historique, et jusqu'à aujourd'hui, la vie rurale a souvent été faite d'épreuves, de dangers et parfois de désespoir : épreuves imposées par les conditions climatiques difficiles et la fluctuation du prix des denrées; dangers associés aux emplois qui définissent traditionnellement la vie dans le Canada rural (agriculture, mines, forêt et pêche); désespoir découlant du sentiment d'isolement, social et autre. De même, les visions idéalisées amènent trop de gens à croire que le meilleur moyen de relever les défis du Canada rural passe par la politique agricole, ce qui est un mythe qui, pour beaucoup des témoins entendus, doit être détruit une fois pour toutes.

Par-dessus tout, les visions idéalisées ont tendance à encourager les Canadiens des régions rurales et les décideurs à rester tournés vers ce qui a été perdu et vers l'aide qui peut venir de l'extérieur plutôt que vers les possibilités à saisir et les atouts des collectivités rurales. Lors de son témoignage, Peter Kenyon, directeur de la firme australienne de consultants sur les questions rurales appelée Bank of I.D.E.A.S., a insisté sur l'extrême utilité d'adopter une attitude positive et de se tourner vers l'avenir :

Je soupçonne que l'un des plus importants problèmes auxquels sont confrontés les gens des régions rurales est le fait qu'ils n'ont pas été capables d'accepter que l'avenir ne ressemble pas à ce que nous avons déjà connu. Beaucoup de gens aspirent à une époque semblable à celle où les prix du pétrole et du blé ont atteint des sommets inégalés. Ils souhaitent revenir à la vie des années 1950, 1960 et 1970. Or, nous ne sommes plus à ces époques et il faut changer nos mentalités. Beaucoup de gens des petites villes doivent faire peau neuve. C'est sans contredit une étape qui débute par un changement de mentalité. Les gens doivent cesser d'attendre que le messie débarque de Canberra, de Sydney et de Melbourne, les principales villes, pour régler leurs problèmes. Les habitants des régions rurales doivent être beaucoup plus engagés dans la planification et la mise en œuvre d'un avenir positif. J'estime que le rôle du gouvernement est de faciliter ce changement de mentalité plutôt que de continuer à entrer dans ces collectivités et en ressortir en coup de vent, et à tout diriger à partir d'une base centrale.

– *Témoignages*, 12 février 2008

Afin de retirer des dividendes d'une telle attitude positive, M. Kenyon affirmait que les collectivités rurales ont besoin de quelques autres ingrédients, soit des dirigeants forts qui ont un œil tourné sur ce que M. Kenyon appelle « l'obsession des occasions » et comprennent la nécessité de recruter des jeunes de 25 à 35 ans. M. Kenyon a déclaré que,

pour lui, l'importance du leadership s'est cristallisée dans une étude du gouvernement australien où il était déclaré que : « À choisir entre 50 millions de dollars ou 10 millions de dollars et 20 chefs de file locaux, nous choisirions les 20 chefs de file locaux et le montant inférieur. » (*Témoignages*, 12 février 2008) L'obsession des occasions signifie simplement que les collectivités rurales...

doivent commencer à sortir des sentiers battus. Les habitants et les dirigeants de ces collectivités doivent commencer à aborder la diversification de leurs économies de façon beaucoup plus créative, tout comme la façon d'accueillir de nouvelles industries, et la façon d'examiner comment la technologie, le tourisme et les autres secteurs offrent de nouvelles possibilités dans les régions rurales.

– *Témoignages*, 12 février 2008

M. Kenyon n'est pas le seul témoin entendu par le comité qui ait insisté sur l'importance de disposer d'un leadership fort, de changer d'attitude et de ramener des jeunes dans les régions rurales. Ishbel Munro est directrice exécutive du Coastal Communities Network (CCN), une association volontaire d'organisations dont la mission est d'offrir une tribune pour susciter le dialogue, partager l'information et élaborer des stratégies et des mesures pour assurer la survie et le développement des collectivités côtières et rurales de la Nouvelle-Écosse. M^{me} Munro a déclaré devant le comité que le travail des membres du CCN consistait en bonne partie à inculquer justement les valeurs énoncées par M. Kenyon :

Le leadership efficace est essentiel pour trouver des possibilités de résoudre les problèmes qui se posent dans les zones rurales de la Nouvelle-Écosse ou du Canada. On voit la différence entre les collectivités où règne ce type de leadership et de vision et celles d'où il est absent. Il est essentiel de trouver des possibilités de les aider à développer les capacités et les compétences de ces chefs de file et de leur apporter un soutien. C'est en tout cas un des objectifs du Coastal Communities Network.

– *Témoignages*, 15 février 2007

Le Comité croit que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère des Affaires rurales proposé, peut jouer un rôle important dans la formation de la prochaine génération de chefs de file en milieu rural. Par conséquent,

RECOMMANDATION 15-1 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé élabore et mette en œuvre un programme de formation de chefs de file dans les collectivités rurales.

Le comité a eu la chance d'entendre beaucoup de témoins parler de collectivités qui avaient décidé de prendre leurs affaires en mains et de planifier activement leur avenir. Sadie Perron, directrice du Développement des collectivités à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, a expliqué, par exemple, comment son organisation travaille de concert avec les collectivités rurales du Nouveau-Brunswick pour les aider à y ramener des jeunes :

[L]es régions organisent chaque année un week-end auquel 20 jeunes sont conviés pour en apprendre davantage au sujet de la région et des possibilités qu'elle offre. Les jeunes participants peuvent ainsi mieux comprendre les points forts de la région et les débouchés qu'elle propose. Pour illustrer le succès de cette activité, disons que 50 p. 100 des jeunes participants étaient de retour dans leur région six mois après l'obtention de leur diplôme. Voilà trois ans que nous organisons une telle activité qui nous a permis de constater qu'une meilleure connaissance des possibilités et des emplois offerts par une région augmentait les chances que les jeunes y retournent.

– *Témoignages*, 13 février 2007

Ivan Emke, professeur au collège Sir Wilfred Grenfell, un campus satellite de l'Université Memorial situé à Corner Brook, à Terre-Neuve, a décrit comment les organismes de développement communautaire de la péninsule nord de la province travaillent à une stratégie semblable :

Le conseil [de développement économique régional] essaie de maintenir le contact avec les jeunes qui partent après avoir fini l'école secondaire dans la région. Ensuite, si, par exemple, un garage de Plum Point a besoin d'un mécanicien et que le conseil a dans ses listes quelqu'un qui s'intéresse à la mécanique automobile, le conseil lui envoie un courriel pour l'informer de cette occasion d'emploi. C'est un exemple de mesure destinée à favoriser la migration de retour. On peut recourir avec un certain succès à de tels moyens plutôt que d'essayer d'empêcher d'inévitables départs.

– *Témoignages*, 19 février 2007

Le comité a également eu l'immense chance de rencontrer des Canadiens qui ont migré vers les campagnes et qui, à bien des égards, incarnent le leadership et la vision sur lesquels insistent M. Kenyon et M^{me} Munro. Christoph Weder est un grand éleveur de l'Alberta qui a déjà remporté les prix du jeune éleveur de l'année pour l'Alberta et pour l'ensemble du Canada. Selon lui :

Nous les avons gagnés [ces prix] notamment par notre attitude positive que nous essayons d'inculquer aux autres producteurs. Cependant, c'est une tâche ardue

lorsque vous êtes le seul agriculteur de 35 ans dans un rayon de 50 milles et que tous les autres travaillent au champ de pétrole. On vous considère comme un être légèrement cinglé. Vous avez parlé des espèces en voie de disparition au Canada. Actuellement, l'espèce la plus menacée dans les Prairies, c'est l'agriculteur de 35 ans. Vous devez découvrir où il se trouve, lui procurer un habitat propice et lui donner les conditions pour qu'il se reproduise, car c'est de la prochaine génération qu'il faut s'inquiéter.

– *Témoignages*, 27 février 2007

M. Weder, qui a beaucoup voyagé et travaillé à l'étranger, a insisté sur la nécessité que les Canadiens des régions rurales adoptent une vision plus large du monde et assument davantage de responsabilités envers leurs collectivités. En d'autres mots, élargir ses perspectives pourrait bien servir l'« obsession des occasions » :

À cause de la pauvreté rurale, de nombreuses personnes ne sont jamais sorties de leur comté. Quand vous êtes exposé à des perspectives plus vastes, vous adoptez une attitude différente. Quand une personne pointe quelqu'un du doigt, il y a toujours trois autres doigts qui pointent dans sa direction. Nous devons assumer nos responsabilités, nous occuper nous-mêmes de nos affaires. Nous pouvons parler des programmes qu'offre le gouvernement aux producteurs, sauf que les producteurs doivent eux investir davantage dans le développement, le perfectionnement. La politique agricole de la Suisse, pays d'origine de ma femme et d'où j'ai émigré à l'âge de quatre ans, est différente. C'est peut-être pour cette raison que j'ai une approche différente. Si vous voulez avoir accès à des programmes de soutien, vous devez avoir une certaine instruction. Vous devez obtenir un diplôme et parfaire votre éducation pour avoir une perspective différente. Si vous voulez diriger une entreprise de plusieurs milliards de dollars, vous devez avoir un certain niveau d'instruction. Vous devez suivre des cours en administration des affaires et en marketing.

– *Témoignages*, 27 février 2007

L'argument de M. Kenyon et les expériences de M. Weder nous ramènent à certains grands principes qui sous-tendent toute notre étude. Une politique de la ruralité doit reconnaître la diversité qui caractérise le Canada rural. Une politique de la ruralité doit faciliter, pas dicter. Enfin, une politique de la ruralité doit aider ceux qui font la preuve qu'ils veulent être aidés. Ayant ces principes bien en tête, et avec le travail des près de six millions de Canadiens vivant dans des régions rurales, nous croyons que le Canada rural peut être un endroit où, d'ici une génération, la population aura augmenté et où les services de santé et d'éducation, le niveau de revenu et les autres déterminants seront à égalité avec ce que l'on retrouve dans le reste du Canada.

ANNEXE A : TÉMOINS ENTENDUS

- Le 6 mars 2008 **The Caledon Institute of Social Policy**
Ken Battle, président
- Le 28 février 2008 **À titre personnel**
Mark Shucksmith, professeur, Université Newcastle
- Le 26 février 2008 **Gendarmerie royale du Canada**
Michel Aubin, directeur, Drogues et crime organisé
Marcel Eugène Lebeuf, agent principal de recherche
- Police provinciale de l'Ontario**
Mark Allen, inspecteur, gestionnaire, Section de la
prévention du crime, Bureau des enquêtes
- Le 21 février 2008 L'honorable Ed Picco, M.A.L., ministre de l'Éducation,
ministre responsable du Collège de l'Arctique du Nunavut,
ministre responsable de l'immigration et des sans-abri et
leader parlementaire du gouvernement, Nunavut
- À titre personnel**
Lieutenant Carol-Anne Scott, directrice de l'Armée du Salut
du Nunavut, à Iqaluit, et directrice du refuge pour les sans-
abri
Enopik Sigeatuk, ainée
Monica Ell, directrice du développement commercial et
économique, Nunavut Tunngavik Incorporée, et directrice du
Forum économique du Nunavut
- Centre Tukisigiavik**
Dave Wilman, directeur exécutif
Elisapi Davidee-Aningmiuq, coordonnatrice de programmes
- Commission des services juridiques du Nunavut**
Paul Nettleton, avocat en droit des pauvres
- Conseil Quliit de la condition féminine du Nunavut**
Rhoda Palluq, directrice exécutive
- Forum économique du Nunavut**
Glenn Cousins, directeur exécutif
- Gouvernement du Nunavut, Département de l'Éducation**
Kathy Okpik, sous-ministre

Le 21 février 2008

Gouvernement du Nunavut, juge de paix
Bill Riddell, agent de location résidentielle

Iqaluit Community Greenhouse Society
John Lamb, président

Soupe populaire d'Iqaluit, Paroisse de St. Simon et St. Jude
Cyrus Blanchet, coordonnateur de l'extension des services

Ville d'Igloolik
Paul Aarulaaq Quassa, maire

Ville d'Iqaluit
Janelle Budgell, coordonnatrice en bien-être
Elisapee Sheutiapik, mairesse

Le 19 février 2008

L'honorable Bob McLeod, M.A.L., ministre des Ressources humaines, ministre de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement et ministre responsable de la Régie des entreprises de service public, Territoires du Nord-Ouest

À titre personnel
Chef CeCe McCauley, écrivaine, Journal News North
Kevin Menicoche, membre de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest (Nahendeh)
David Krutko, membre de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest (Mackenzie Delta)

Association des femmes autochtones
Nancy Peel, directrice exécutive

Bureau d'avocats Savoie
Jeanette Savoie, avocate et procureure

Centre de ressources pour les familles du Nord
Arlene Hache, directrice exécutive

Conseil du développement économique des Territoires du Nord-Ouest
Simon Lamoureux, président
Batiste Foisy, chercheur
Patrick Lachapelle, agent de développement économique

Fédération franco-ténoise
Dorice Pinet, directrice générale adjointe et chef de projets

Le 19 février 2008

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Jill Christensen, gestionnaire, Services intégrés, Ministère de la Santé et des Services sociaux

Organisation Nationale Anti-Pauvreté

Mira Hall, présidente, Comité des femmes et représentante territoriale

Side Door Youth Centre

Spencer Heslep, coordonnateur de programmes

Status of Women Council

Sharon Thomas, directrice exécutive

Ville de Yellowknife

Gordon Van Tighem, maire

Le 18 février 2008

À titre personnel

Chris Danfa, Future Info Tech

Judi Johnny

Brian Eaton, coordonnateur de ressources, Second Opinion Society

Liz Walker, directrice, Partenariats en santé, Conseil des Premières nations du Yukon

Lori Duncan, directrice, Santé et développement social, Conseil des Premières nations du Yukon

Peter Becker, membre du conseil d'administration, Coalition anti-pauvreté du Yukon

Arthur Mitchell, membre de l'Assemblée législative du Yukon (Copperbelt)

Ione Christensen, anciennement sénatrice pour le Yukon

Larry Bagnell, C.P., député, Yukon - Porte-parole de l'opposition officielle pour les affaires du Nord

Association of Yukon Communities

Bev Buckway, première vice-présidente et mairesse de la ville de Whitehorse

Centre pour femmes Victoria Faulkner

Cate Innish, coordonnatrice de programmes

Fetal Alcohol Syndrome Society of Yukon (FASSY)

Judy Pakozdy, directrice exécutive

Le 18 février 2008

Gouvernement du Yukon

Tony Hill, directeur, Direction de l'agriculture
Diane Reed, directrice, Direction de la gestion de
l'environnement forestier
Robert Holmes, directeur, Ressources minérales, Énergie,
Mines et Ressources
Lesley McCullough, directrice, Relations
intergouvernementales

Groupe de concertation Solidarité Pauvreté

Claude Gosselin, prêtre

Kaushee's Place - Yukon Women's Transition Society

Barbara Powick, directrice exécutive

Maryhouse

Kate O'Donnell, directrice

Yukon Anti-Poverty Coalition

Ross Findlater, coprésident

Yukon Council on disABILITY

Kim Lawson, Liaison avec l'employeur, formatrice en milieu
de travail

Yukon Status of Women Council

Charlotte Hrenchuk, coordonnatrice

Le 14 février 2008

**Organisation de coopération et de développement
économiques**

Roberto Villarreal, chef de division
Nicola Crosta, responsable, Programme développement rural
José Antonio Ardavin, administrateur, Programme
développement rural
Ilse Oehler, économiste, Prestation des services publics
Betty Ann Bryce, consultante, Programme développement
rural

Le 12 février 2008

À titre personnel

John Stapleton, directeur de la recherche, Ancien groupe de
travail sur la modernisation de la sécurité du revenu des
adultes en âge de travail

Bank of I.D.E.A.S.

Peter Kenyon, directeur

- Le 5 février 2008 L'honorable Gerry Ritz, C.P., député, ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et ministre de la Commission canadienne du blé
- L'honorable Christian Paradis, C.P., député, secrétaire d'État (Agriculture)
- Le 6 décembre 2007 **À titre personnel**
Allan Douglas, chercheur en changements climatiques, Centre de surveillance environnementale
- Le 4 décembre 2007 **Association des collèges communautaires du Canada**
Terry Anne Boyles, vice-présidente
- Canadian Network for Innovation in Education**
Anna Sawicki, secrétaire-trésorière
- Le 29 novembre 2007 **Canadian Hatching Egg Producers**
Gyslain Loyer, président
- Les Producteurs de poulet du Canada**
Mike Dungle, directeur général
- Office canadien de commercialisation du dindon**
Wayne Kroeker, vice-président
- Office canadien de commercialisation des œufs**
Laurent Souigny, président
- Producteurs laitiers du Canada**
Jacques Laforge, président
- Le 8 juin 2007 **À titre personnel**
Jeannot Beaulieu
Jacques Grondin
L'honorable Wayne Easter, C.P., député
Darlene Lannigan, assistante — Maniwaki, Bureau de Lawrence Cannon, député
George Lafontaine, attaché politique de Stéphanie Vallée, député de Gatineau
Dominique Bherer vétérinaire
Bernard Fortin, représentant, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier
Fred McGregor

Le 8 juin 2007

Centre des services aux réseaux d'entreprises du secteur forêt

Denise Julien, directrice générale

Centre Jean Bosco de Maniwaki

Philippe Larivière, coordonnateur

Centre local de développement

Benoit Labrecque, conseiller au développement de l'industrie forestière

Fédération des producteurs de bois du Québec

Jean-Pierre Dansereau, directeur général

Fédération québécoise des coopératives forestières

Gérard Szaraz, conseiller au développement stratégique

L'Équipe des bénévoles de la Haute Gatineau

Dorothée St-Marseilles, coordonnatrice

Mani-Jeunes

Gaston Robitaille, président du conseil d'administration

Syndicat des producteurs de bovins de l'Outaouais et des Laurentides

Gib Drury, président

L'Entraide de la Vallée / Table de sécurité alimentaire

Fabienne Lachapelle

Le 7 juin 2007

À titre personnel

La révérende Christine O'Reilly, ministre du culte, Église presbytérienne Knox, Thedford et Watford (Ontario)

Le 5 juin 2007

Réseau québécois du crédit communautaire

Lucie Villeneuve, coordonnatrice

Statistique Canada

Denis Chartrand, directeur, Division de l'agriculture

Cathy Cromey, chef, Recensement de l'agriculture, Division de l'agriculture

Marco Morin, chef, Section du revenu agricole et des prix à la production, Division de l'agriculture

Le 1 juin 2007

À titre personnel

Laurier Guillemette, agronome
Elizabeth Latos
Marek Latos, trappeur

Centre Connection

Ernie Lafontaine, membre du conseil d'administration

Clinique juridique Grand-Nord

Louise Guertin, conseillère en matière juridique

**Corporation de développement économique de
Kapusking**

Adèle Bordeleau, agente de développement économique

Disability Resource Centre for Independent Living

Patricia Simone, directrice administrative

Hôpital Sensenbrenner

Louise Thomson, coordonnatrice de placement

Services familiaux Jeanne Sauvé

Mona Comeau, directrice des services

Le 31 mai 2007

Association des produits forestiers du Canada

Avrim Lazar, président et directeur général
Marta Morgan, vice-présidente, Commerce international et
Compétitivité

**Initiative fédérale de développement économique pour le
Nord de l'Ontario**

Louise C. Paquette, directrice générale
Scott Merrifield, directeur, Politiques, planification et
coordination

À titre personnel

Raymond Pong, directeur de recherche, Centre de recherche
en santé dans les milieux ruraux et du Nord, Université
Laurentienne

Hockey Canada

Paul Carson, directeur, Développement

Le 18 mai 2007

À titre personnel

Marthe Tremblay
Robert Gendron
Charles Cartier

**Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie
et du Centre-du-Québec**

Réal Boisvert, conseiller en recherche

Au cœur des familles agricoles

Maria Labrecque Duchesneau, directrice administrative

**Centre de santé et de services sociaux du nord de
Lanaudière**

Alain Coutu, organisateur communautaire

**Fédération de l'Union des producteurs agricoles, Centre-
du-Québec**

Jacques Corriveau, président

Horizon Vert

Jean-François Ménard, président

Institut national de santé publique

Robert Pampalon, chercheur et géographe

Sogetel

Alain Duhaime, président

Union des producteurs agricoles

Laurent Pellerin, président général
David Tougas, économiste

Ville de Nicolet

Alain Drouin, maire

Le 17 mai 2007

**Développement économique Canada pour les régions du
Québec**

Johanne Béchar, directrice générale, Politiques et
programmes
Stéphane Dufour, directeur général par intérim,
Développement d'affaires et Infrastructures

- Le 15 mai 2007 **MFR-Québec**
André Campeau, président
Daniel Lambert, chargé de projet
- Solidarité rurale du Québec**
Cherkaoui Ferdous, secrétaire général
Jacques Proulx, président
- Le 10 mai 2007 **Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux**
Jake Kuiken, conseil d'administration, représentant de l'Alberta
- Fédération canadienne des municipalités**
Don Johnson, président, Forum rural
Susan Villeneuve, analyste principale des politiques
- Le 8 mai 2007 **Conseil des 4-H du Canada**
Marie Logan, présidente
- Parti vert du Canada**
David Chernushenko, premier leader adjoint
Jim McKenzie, analyste des politiques agricoles et membre
Kylah Dobson
- Le 3 mai 2007 **Agence de santé publique du Canada**
Dr David Butler-Jones, administrateur en chef de la santé publique
Marie DesMeules, directrice, Division des preuves et de l'évaluation des risques, Centre de prévention et de contrôle des maladies chroniques
- Institut canadien d'information sur la santé**
Jennifer Zelmer, vice-présidente, Recherche et analyse
Elizabeth Gyorfí-Dyke, directrice, Initiative sur la santé de la population canadienne
- Le 1 mai 2007 **Ontario Landowners Association**
Bill Duncan, directeur
Jacqueline Fennell, directrice
Merle Bowes, gestionnaire
Shawn Carmichael, membre

Le 26 avril 2007

Canadian Co-operative Association

Carol Hunter, directrice exécutive

Canards illimités Canada

Cynthia Edwards, gestionnaire nationale, Relations
gouvernementales et industrielles

J. Barry Turner, directeur des relations gouvernementales

Credit Union Central of Saskatchewan

Pam Skotnisky, vice-présidente associée, Affaires
gouvernementales

Le 17 avril 2007

Municipalité de Powassan

Bob Young, maire

Roger George, président, Comité du développement
économique

Le 30 mars 2007

À titre personnel

Yuergen Beck

Jane Monaghan

Sandra Lawn

Merle Bowes

David Campbell

Dre Denise Bowes

Laurie Wight

Rosemary Kralik

Armée du Salut — Brockville

Randy Gatza, agent des services communautaires et
familiaux

Canton d'Athens

John Conley, maire

Centraide de Leeds et Grenville

Judy Baril, directrice administrative

Centre de santé communautaire de Country Roads

Jen Bergman, promotrice de la santé

Sue MacLatchie, vice-présidente du conseil

**Circonscription sanitaire du district de Leeds, Grenville
et Lanark**

Dianne Oickle, diététiste et hygiéniste alimentaire publique

Le 30 mars 2007

Fédération de l'agriculture de l'Ontario

Geri Kamenz, président et président du conseil
Adrian Wynands, président, Fédération de l'agriculture de
Grenville et directeur régional de la Fédération de
l'agriculture de l'Ontario
Bill French, président, Fédération de l'agriculture de Leeds

Lanark Landowners Association

Bill Duncan, président

Leeds and Grenville Landowners Association

Jacqueline Fennell, présidente
Shawn Carmichael, directeur

LINKS

Deborah Heintzman, membre

Loaves and Fishes

Irene Selkirk, administratrice

**Programme Perth Connections, Services
communautaires et de santé de Lanark**

Sandy Prentice, ménagère visiteuse et organisatrice d'ateliers
de jeu, Programme d'action communautaire pour les enfants

**Seeley's Bay/Lindhurst and Area Non-Profit Seniors
Residence Corporation**

Peggy Sweet-McCumber, présidente

Le 29 mars 2007

Conseil rural de l'Ontario

Harold Flaming, directeur général

Foundation for rural Living

Anita Hayes, directrice administrative
Marjorie Gaouette, directrice des programmes

Le 27 mars 2007

À titre personnel

Larry S. Bourne, professeur de géographie et de
planification, Université de Toronto

Association des municipalités de l'Ontario

Pat Vanini, directrice générale

Rural Ontario Municipal Association

Chris White, président

- Le 22 mars 2007 **Société de la médecine rurale du Canada**
Dr Keith MacLellan, président sortant
- Le 9 mars 2007 **À titre personnel**
Louise Lawrie
- Corporation de développement communautaire**
Chaboillé
Murielle Bugera, agente de développement économique
- École Aborgate — La Broquerie**
Elaine Wilson, directrice d'école
- École Pointe-des-Chênes**
Dolores Beaumont, directrice
- Institut d'aménagement rural, Université de Brandon**
Robert Annis, directeur
- Manitoba Commercial Inland Fishers' Federation**
Allan Gaudry, vice-président
- Le 9 mars 2007 **Manitoba Food Charter**
Laurel Gardiner, coprésidente du Nord
- Municipalité de Steinbach**
Chris Goertzen, maire
- New Beginnings**
Verna Beardy, directrice
- Santé Sud-Est inc.**
Dre Jan Roberts, médecin hygiéniste
- Le 8 mars 2007 **À titre personnel**
Linda Nosbuch, présidente du Conseil consultatif ministériel
sur l'apprentissage en bas âge et la garde des enfants, pour le
ministre de l'Apprentissage et membre du Conseil national
pour le développement des enfants en bas âge
Dan Hoover
- Agriculture Producers Association of Saskatchewan**
Marvin Scauf, directeur des politiques
Ken McBride, président

Le 8 mars 2007

Association des municipalités rurales de la Saskatchewan
Ray Orb, directeur

Chambre de commerce du district de Kenaston
Mary Lou Whittles, présidente

Collège régional Carlton Trail
Rob Barber, président-directeur général

Comité d'action sur l'économie rurale
Germain Dauk, membre

Community Futures Sagehill
Dianne Olchowski, première dirigeante

Corporation de promotion de carrière Keewatin
Randy Johns, directeur général

Mid-Saskatchewan Community Futures Development Corporation/Regional Economic Development Authority
Russ McPherson, agent de développement économique
Jim Tucker, directeur general

Northern Development Board Corporation
Dean Desjarlais, directeur général

Syndicat national des cultivateurs
Marilyn Gillis, conseillère pour femmes

Thickwood Hills Business and Learning Network
Marie Prebushewski, directrice générale

Le 7 mars 2008

À titre personnel
Hank G. Van Beers, préfet, 5^e Division du district municipal de Taber

Aide au développement des collectivités, région de Lethbridge
Mark Fournier, directeur exécutif

Alberta Association of Agricultural Societies
Charles Moore, directeur régional, conseil d'administration

Alberta Organic Producers Association
Victor Chrapko, president

Le 7 mars 2008

Alberta Sugar Beet Growers

David Lauwen, président

Potato Growers of Alberta

Jerry Zeinstra, vice-président

Mark Miyanaga, directeur par mandat spécial

Real Voice for Choice Alberta

Laurence Nicholson, coprésident

Le 6 mars 2007

À titre personnel

Paula Shimp

Alberta Soft Wheat Producers Commission

Lynn Jacobson, président

Alberta Women's Institutes

Darlene Wicks, présidente désignée

Rural Alberta's Development Fund

Ken Nicol, directeur

South West Alberta Coalition on Poverty

Stasha Donahue, coprésidente

Syndicat national des cultivateurs

Everett Tanis, member

Womanspace Resource Centre

Lisa Lambert, coordonnatrice de projet

Le 5 mars 2007

À titre personnel

Denise Dowswell, Little Valley Farms

Dwaine Patterson, Syndicat canadien des communications,
de l'énergie et du papier, section locale 603

BC Breeders & Feeders Association

Brian Hill, président

**Immigrant and Multicultural Services Society of Prince
George**

Baljit Sethi, directrice exécutive

New Focus Society

Sharron Hill, directrice executive

Le 5 mars 2007

Prince George Council of Seniors

Paz M. Milburn, gestionnaire

Université du Nord de la Colombie-Britannique

Greg Halseth, professeur, Programme en géographie, et titulaire d'une Chaire de recherche du Canada, études rurales et des petites villes

Catherine Nolin, chargée de cours, Programme de géographie.

BC Healthy Communities

Theresa Healy, animatrice, Région du nord, BC Healthy Communities et professeure auxiliaire, Programme d'études sur les sexes et École de planification environnementale, Université du Nord de la Colombie- Britannique

Le 1 mars 2007

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

Keith Fernandez, sous-ministre adjoint, Ottawa

Ardath Paxton Mann, sous-ministre adjointe, Colombie-Britannique

Jim Saunderson, directeur général, Finances et programmes ministériels

Le 27 février 2007

À titre personnel

Christoph Weder, grand éleveur

Saskatchewan Association of Rural Municipalities

David Marit, président

Le 23 février 2007

À titre personnel

Bill Casey, député de Cumberland—Colchester, Nouvelle-Écosse

Ed McMaster

Barton Cutten

Affordable Housing Association

Claudia Jahn, membre du conseil exécutif

Antigonish Women's Resource Centre

Lucille Harper, directrice exécutive

Colchester Food Bank Association

Karen Dykens, bénévole

Le 23 février 2007

Colchester Regional Development Agency
Anna Parks, agente de développement économique
communautaire

Pictou County Women's Centre
Bernadette MacDonald, directrice exécutive

Poverty Action Committee
Sharon Murphy, présidente

Rural Communities Foundation of Nova Scotia
Pam Harrison, coprésidente
Jayne Hunter, directrice

Le 22 février 2007

À titre personnel
Timothy Henniger, fermier, membre, Council of Leaders at
the Nova Scotia Federation of Agriculture

Annapolis County Federation of Agriculture
Robert Nobel, vice-président

Centre canadien de politiques alternatives
Pauline Raven, agrégée de recherche

Comté d'Annapolis
Keith Robicheau, agent administratif principal
Peter Newton, préfet

Nova Socita Co-operative Council
Jonathan McClelland, agent, Développement des entreprises
(région de l'Ouest)

Open Arms Resource Centre
John Andrews, coordonnateur du refuge d'urgence
Doug Greene, bénévole

**Service d'aide juridique de la Nouvelle-Écosse, Bureau
d'Annapolis Royal**
Darren MacLeaod, avocat directeur

Ville d'Annapolis Royal
John Kinsella, maire

Women's Place Resource Centre
Della Longmire, directrice exécutive

Le 21 février 2007

À titre personnel

Guy Lanteigne

Atelier RADO

David Couturier, directeur général

Comité des 12 pour la justice sociale

Claude Snow, porte-parole

Front commun pour la justice sociale du Nouveau-Brunswick

John Gagnon, coprésident

Claudia Parks, membre

Cathy Mailloux, secrétaire

Le 20 février 2007

À titre personnel

Winnie Fraser Mackay, présidente, Corporation canadienne des retraités intéressés

Dre Els Cawthorn, vétérinaire et directeur d'un refuge, P.E.I. Humane Society

Association des femmes acadiennes et francophones

Colette Arsenault, directrice

Conseil consultatif de la condition de la femme de l'Île-du-Prince-Édouard

Catherine McAleer, membre

École des sciences infirmières, Université de l'Île-du-Prince-Édouard

Kim Critchley, doyenne et professeure agrégée

Families First Resource Centre

Aileen Petrie, directrice exécutive

Fédération des citoyen(nes) âgé(e)s de l'Île-du-Prince-Édouard

Annie Boyle, présidente

Irene Larkin, directrice exécutive

Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard

Elaine Noonan, directrice exécutive, Secrétariat de la population

Jeanette MacAulay, sous-ministre des Services sociaux et des Aînés

Le 20 février 2007

Hospice Palliative Care Association of Prince Edward Island

Ed MacLaren, président
Graham Gaudet, directeur exécutif

PEI BioAlliance

Rory Francis, directeur exécutif

PEI Literacy Alliance

Catherine O'Bryan, directrice exécutive

Resources West Inc.

Erkki Pohjolainen, agent de développement économique

Syndicat national des cultivateurs

Ranald MacFarlane, membre du Conseil des Maritimes
Karen Fyfe, vice-présidente des femmes agricultrices

Le 19 février 2007

À titre personnel

Ivan Emke, SWGC, Université Memorial de Terre-Neuve
Israel Hann
Gerry Byrne, C.P., député de Humber-St. Barbe-Baie Verte

Corner Brook-Rocky Harbour Region Rural Secretariat

Doris M. Hancock, Planification régionale du partenariat

Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador

Jennifer Jeans, sous-ministre adjointe, ministère des
Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi

Gros-Morne Co-operating Association

Colleen Kennedy, directrice executive

**RED Ochre Regional Board Inc. (Conseil de
développement économique régional)**

Sean St. George, directeur exécutif

Réseau de banques alimentaires

Soeur Aicha Linehan, secrétaire
Judie Gushue, ancienne présidente

Union des pêcheurs de Terre-Neuve

Lana Payne, Recherche et communications
Jason Spingle, représentant des employés de la côte ouest

- Le 15 février 2007 **Atlantic Institute for Market Studies**
Charles Cirtwill, président par intérim
- Coastal Communities Network**
Ishbel Munro, directrice exécutive
- Le 13 février 2007 **Agence de promotion économique du Canada atlantique**
Eleanor King, directrice générale, Développement des
collectivités
Sadie Perron, directrice, Développement des collectivités
- Neighbours Alliance of North York**
Sue Rickards, membre du conseil
- Le 8 février 2007 **Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du
papier**
Dave Coles, président national
Gaétan Ménard, secrétaire-trésorier
- Le 6 février 2007 **Association canadienne des banques alimentaires**
Charles Seiden, directeur exécutif
Michael Bay, membre du conseil d'administration
- Feed Nova Scotia**
Dianne Swinemar, directrice exécutive
- Regina and District Food Bank**
Wayne Hellquist, président-directeur général
- Le 30 novembre 2006 **À titre personnel**
Kurt Klein, professeur, Département des affaires
économiques, University of Lethbridge
- Le 28 novembre 2006 **Citizens for Public Justice**
Greg deGroot-Maggetti, analyste des politiques socio-
économique;
Harry J. Kits, directeur exécutif
- Fraser Institute**
Chris Sarlo, agrégé supérieur de recherches Citizens for
Public Justice
- Le 23 novembre 2006 **À titre personnel**
Diane Martz, chef de groupe de recherche, Le centre
d'excellence pour la santé des femmes - région des prairies

- Le 21 novembre 2006 **À titre personnel**
David Freshwater, professeur et directeur des études supérieures pour l'économie agricole, Université de Kentucky
Donald Reid, professeur, École de design environnemental et de développement rural, Université de Guelph
- Le 9 novembre 2006 **À titre personnel**
Peter Apedaile, professeur émérite, Département de l'économie rurale, Université de l'Alberta
Bill Reimer, professeur, Département de sociologie et anthropologie, Université Concordia
- Le 7 novembre 2006 **Institut C.D. Howe**
Finn Poschmann, directeur de la recherche
- À titre personnel**
Michael Goldberg, président, First Call: BC Child and Youth Coalition
- Le 31 octobre 2006 **À titre personnel**
Harry Cummings, professeur, École de design environnemental et de développement rural, Université de Guelph
Anthony Fuller, professeur, École de design environnemental et de développement rural, Université de Guelph
- Le 26 octobre 2006 **À titre personnel**
Bruno Jean, titulaire, chaire de recherche du Canada en développement rural, Université du Québec à Rimouski
David Bruce, directeur, Rural and Small Town Programme, Mount Allison University
Mark Partridge, professeur auxiliaire, Département de l'économie agricole, Université de Saskatchewan
- Le 24 octobre 2006 **À titre personnel**
Jim Sentance, professeur agrégé, Département d'économie, Université de l'Île-du-Prince-Édouard
- Le 17 octobre 2006 **Agriculture et Agroalimentaire Canada**
Donna Mitchell, directrice exécutive, secrétariat rural aux coopératives
Christine Burton, directrice, Politique rurale et développement stratégique

- Le 5 octobre 2006 **Statistique Canada**
Sylvie Michaud, directrice, Statistique du revenu
Denis Chartrand, directeur, division de l'Agriculture
Ray Bollman, économiste chercheur
- Le 3 octobre 3 2006 **Agriculture et Agroalimentaire Canada**
L'honorable Charles Strahl, C.P., député, ministre de
l'Agriculture et de l'Agroalimentaire
Christiane Ouimet, sous-ministre déléguée
Donna Mitchell, directrice exécutive, Secrétariat rural aux
coopératives
- Le 28 septembre 2006 **Organisation National Anti-Pauvreté**
Sherrie Tingley, directeur général
Debbie Frost, présidente, Conseil d'administration
Nancy Shular, vice-présidente, Conseil d'administration

ANNEXE B : ACRONYMES

AAC	Agriculture et Agroalimentaire Canada
AC	Assurance-chômage
ADECRO	Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec
ADR	Agence de développement régional
ADR	Agent en développement rural
AE	Assurance-emploi
AIMS	Atlantic Institute for Market Studies
APECA	Agence de promotion économique du Canada atlantique
AR	Agglomération de recensement
ARC	Agence du revenu du Canada
ARDA II	Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole
ARDA	<i>Loi sur la mise en valeur et l'aménagement des terres agricoles</i>
BRAND	Programme pilote sur les services à large bande pour le développement rural et du Nord
BSE	Biens et services écologiques
CBDC	Corporations au bénéfice du développement communautaire
CCA	Canadian Co-operative Association
CFDE	Coordonnateur fédéral du développement économique
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CRTC	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
DEDER	Département d'État au développement économique et régional
DEO	Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
DSL	Ligne d'abonné numérique
ECD	Entente-cadre de développement
EDER	Entente de développement économique et régional
ELNOS	Elliot Lake and North Shore Corporation for Business Development
EPA	Environmental Protection Agency [États-Unis]
FCC	Fonds Chantiers Canada
FCEI	Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
FCIS	Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique
FCM	Fédération canadienne des municipalités

ANNEXE B : ACRONYMES

FedNor	Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario
FIMR	Fonds sur l'infrastructure municipale rurale
FIMRCO	Fonds sur l'infrastructure municipale rurale Canada-Ontario
GEF	Grand émetteur final [de monoxyde de carbone]
GES	Gaz à effet de serre
ICIS	Institut canadien d'information sur la santé
IDC	Initiative de développement coopératif
ILA	initiative en matière de logement abordable
INSA	Initiative nationale des sans-abri
LIM	Mesure de faible revenu
MEER	Ministère de l'Expansion économique régionale
MEIR	Ministère de l'Expansion industrielle régionale
MFR	Maison familiale rurale
MIRARCo	Mining Innovation, Rehabilitation and Applied Research Corporation [appartenant à l'Université Laurentienne]
MPC	Mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation [mesure de Développement des ressources humaines Canada]
MRC	Municipalité régionale de comté
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONAP	Organisation nationale anti-pauvreté
PAAACEA	Programme d'apprentissage, d'alphabétisation et d'acquisition des compétences essentielles pour les adultes
PAC	Programme d'accès communautaire
PAERE	Projet pilote d'apprentissage, d'élimination et de réduction des émissions
PAREL	Programme d'aide à la remise en état des logements
PCP	Programme des candidats des provinces
PDRI	Programme de développement régional et industriel
PEA	Programme Entreprise Atlantique
PFRG	Prestation fiscale pour le revenu gagné
PGH	Programme de gérance de l'habitat pour les espèces en péril
PLRA	Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones
PSDR	Programme de subventions au développement régional

RCDEC	Réseau canadien de développement économique de la communauté
RHDSC	Ressources humaines et Développement social Canada
RMR	Région métropolitaine de recensement
ROMA	Rural Ontario Municipal Association
RPC	Régime de pensions du Canada
RRPV	Régions rurales et petites villes [fait référence à une définition de « rural » par Statistique Canada]
SARM	Saskatchewan Association of Rural Municipalities
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SECB	Société d'expansion du Cap-Breton
SFR	Seuil de faible revenu [mesure de Statistique Canada]
SRG	Supplément de revenu garanti
SV	Sécurité de la vieillesse
TIC	Technologie de l'information et des communications
VGI	Volet Grandes infrastructures [du Fonds Chantiers Canada]