

SENATE



SÉNAT

*PAUVRETÉ, LOGEMENT ET SANS-ABRISME:
ENJEUX ET OPTIONS*

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

Président
L'honorable Art Eggleton, C.P.

Vice-président par intérim
L'honorable Wilbert Keon

Juin 2008

This document is available in English

Disponible sur l'internet Parlementaire:
www.parl.gc.ca
(Travaux des Comités – Sénat – Rapports)
39^e législature – 2^{ième} session

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES	i
ORDRE DE RENVOI	i
INTRODUCTION	1
POURQUOI METTRE L'ACCENT SUR LA PAUVRETÉ ET POURQUOI LE FAIRE DANS UNE OPTIQUE URBAINE	2
QUESTIONS ET OPTIONS	6
I. RÉGIMES DE SOUTIEN DU REVENU	6
ADULTES EN ÂGE DE TRAVAILLER	7
<i>Assurance-emploi</i>	7
<i>Aide sociale</i>	10
OPTIONS CIBLÉES	11
ASSURANCE-EMPLOI	12
<i>Élargir (rétablir) l'admissibilité à l'assurance-emploi</i>	12
<i>Renouer avec les principes de l'assurance</i>	15
FAMILLES AYANT DES ENFANTS	17
PERSONNES HANDICAPÉES	19
AÎNÉS	22
OPTIONS GÉNÉRALES	23
II. FACILITER LA TRANSITION DE L'AIDE SOCIALE VERS L'AUTOSUFFISANCE ET RENDRE LE TRAVAIL RENTABLE	30
III. LA PAUVRETÉ, PAS SEULEMENT UNE QUESTION D'ARGENT	35
FAMILLES AYANT DES ENFANTS	35
PERSONNES HANDICAPÉES	37
IMMIGRANTS ET RÉFUGIÉS	38
IV. LOGEMENT	41
ABORDABILITÉ	42
OFFRE DE LOGEMENTS ABORDABLES SUR LE MARCHÉ PRIVÉ	45
OFFRE EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL	49
ACCESSIBILITÉ	58
OPTIONS PERMETTANT DE FACILITER AUX FAMILLES D'IMMIGRANTS L'ACCÈS AU LOGEMENT ABORDABLE	58
SANS-ABRISME	60
V. L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL	66
A. Arrangements intergouvernementaux.....	66
B. Arrangements intergouvernementaux.....	69
VI. ACTION	73
A. Action unilatérale.....	73
B. Action bilatérale.....	74
C. Action multilatérale.....	75
VII. LA POPULATION	75
ANNEXE I : PROPOSITION DE JOHN STAPLETON	77
ANNEXE II : PROPOSITION DU CALEDON INSTITUTE –	
UNE NOUVELLE STRUCTURE POUR LES PRESTATIONS	

DESTINÉES AUX ADULTES	79
ANNEXE III : PROPOSITIONS POUR UNE STRATÉGIE NATIONALE	82
DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	82
ANNEXE IV : LISTE D'OPTIONS.....	85
ANNEXE V: LISTE DES TÉMOINS.....	92

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

De la Bibliothèque du Parlement :

Havi Echenberg, analyste
Brian O`Neal, analyste

Assisté par:

Sandra Elgersma, analyste
Tyler Kustra, analyste
Clara Morgan, analyste

De la Direction des comités :

Josée Thérien, greffière du Comité, 1^{re} session de la 39^e législature
Barbara Reynolds, greffière du Comité, 2^e session de la 39^e législature

Louise Pronovost, adjointe administrative, 1^{re} session de la 39^e législature
Tracy Amendola, adjointe administrative, 2^e session de la 39^e législature

Le Comité tient à remercier tout particulièrement les témoins qui, dans certains cas, sont venus de loin pour livrer leur témoignage. Nombre d'entre eux travaillent très fort pour améliorer la vie des Canadiens à faible revenu. Par leurs propos, ils ont su éclairer et inspirer le Comité.

MEMBRES

Les sénateurs suivants ont participé à l'étude du Sous-comité sur les villes concernant l'interpellation au sujet de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme : enjeux et options

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

L'honorable Andrée Champagne, C.P., vice-présidente du Comité

L'honorable Wilbert Keon, vice-président par intérim

Les honorables sénateurs :

Jane Cordy

Jim Munson

Marilyn Trenholme Counsell

Membres d'office du Comité:

Les honorables sénateurs: Hervieux-Payette, C.P. ou (Claudette Tardif) et Marjory LeBreton, C.P. ou (Gérald J. Comeau)

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

Les honorables sénateurs Bert Brown, Ethel Cochrane, Joan Cook, Joyce Fairbairn, C.P., et Hugh Segal

ORDRE DE RENVOI

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

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

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

- a) la pauvreté;
- b) le logement et l'itinérance;
- c) les infrastructures sociales;
- d) la cohésion sociale;
- e) l'installation des immigrants;
- f) le crime;
- g) le transport;
- h) le rôle des grandes villes sur le développement économique canadien;

Que l'étude soit nationale et mette l'accent sur la plus importante collectivité urbaine de chacune des provinces;

Que le rapport propose des solutions, en mettant l'accent sur la coopération entre les ordres de gouvernement fédéral, provinciaux et municipaux;

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

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 30 juin 2009 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

INTRODUCTION

Le mandat du Comité, énoncé dans son ordre de renvoi, consiste « à examiner, pour en faire rapport, les questions d'actualité des grandes villes canadiennes ». Le Comité, après avoir considéré les données démographiques du dernier recensement, a décidé de faire porter son attention principalement (sinon exclusivement) sur les villes canadiennes suivantes :

- Vancouver;
- Calgary;
- Edmonton;
- Saskatoon;
- Regina;
- Winnipeg;
- Toronto;
- Ottawa-Gatineau;
- Montréal;
- Québec;
- Saint John;
- Halifax;
- Charlottetown;
- St. John's.

Pour s'acquitter de son mandat, le Comité a adopté un plan de travail qui subdivise son étude en cinq grandes catégories de sujets ou cinq « modules ». Le premier module porte sur la capacité des grandes villes du Canada de relever des défis sociaux importants à un moment où les ordres supérieurs de gouvernement confient aux municipalités des responsabilités nombreuses¹.

¹ Les cinq modules portent sur la capacité sociale, l'infrastructure, la pérennité de l'environnement, la gouvernance des villes et la capacité financière, et enfin, le développement économique et la compétitivité internationale.

Le Comité a décidé de s'intéresser d'abord, dans le module de la capacité sociale, à la pauvreté, au logement et au sans-abrisme. En faisant ce choix, il a spécialement tenu compte du fait que, en 1970, un comité spécial du Sénat présidé par le sénateur David A. Croll a présenté ce qui a été alors et demeure toujours un rapport marquant sur la pauvreté. *La pauvreté au Canada*, plus largement connu comme le Rapport Croll, a réalisé ce qu'un rapport ultérieur du présent Comité a fait pour la santé mentale : il a fait passer la pauvreté de l'ombre à la lumière². Le Comité s'est également inspiré des travaux de l'honorable Erminie Cohen, ancien sénateur, dont le rapport de 1997, *Sounding the Alarm: Poverty in Canada*, a rappelé au Canada que la misère des Canadiens à faible revenu demeurerait inacceptable et réclamait une attention immédiate. Enfin, mais c'est un élément très important, le Comité prend note du travail considérable que le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts a consacré à la pauvreté en milieu rural, sujet complémentaire du sien, la pauvreté en milieu urbain.

Au départ, le Comité a tenu sept séances et entendu 32 témoins représentant 20 organisations qui ont traité de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme. Toutefois, il est apparu très tôt que le phénomène de la pauvreté et sa compréhension étaient devenus beaucoup plus complexes au cours de 38 années écoulées depuis le dépôt du Rapport Croll. De plus, il est devenu évident – et la chose était troublante – que la pauvreté, le logement et le sans-abrisme étaient des difficultés aussi présentes et graves qu'ils l'étaient lorsque le sénateur Croll a pris la parole au Sénat pour présenter le rapport du Comité spécial. Le Comité en est donc arrivé à la conclusion qu'une étude approfondie et exhaustive de tous les aspects de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme exigerait une longue série d'audiences s'il voulait recueillir des témoignages solides afin d'être en mesure de formuler des recommandations à la fois efficaces et applicables.

POURQUOI METTRE L'ACCENT SUR LA PAUVRETÉ ET POURQUOI LE FAIRE DANS UNE OPTIQUE URBAINE

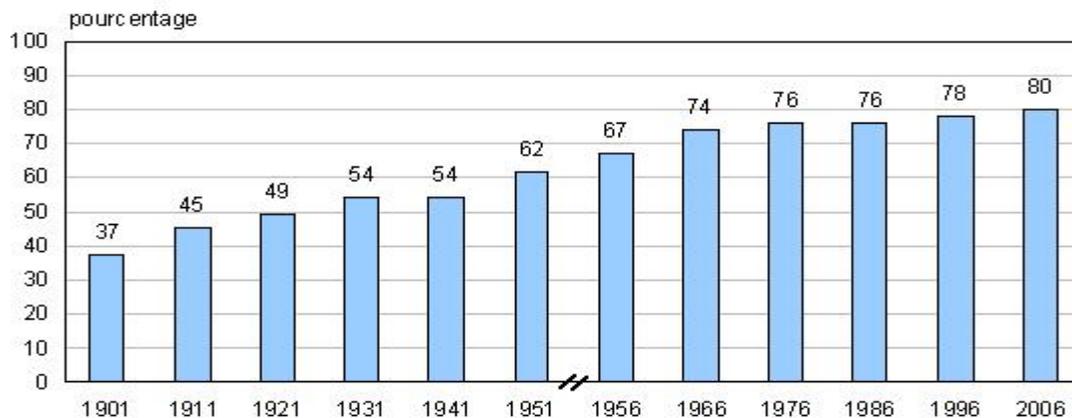
Où qu'elle se manifeste, la pauvreté est un problème grave dans un pays prospère et avancé comme le Canada. Les lacunes sur les plans du revenu, du logement, de l'alimentation, de l'habillement, des choix et des possibilités de participation à la vie de la collectivité en général – autant de privations inhérentes à la pauvreté – pèsent aussi lourdement sur tous les Canadiens à faible revenu, qu'ils habitent dans une région ou l'autre du Canada. Il existe pourtant des raisons convaincantes de soutenir que la pauvreté en milieu urbain doit être un sujet particulier de préoccupation et mérite de retenir l'attention des Canadiens de toutes les régions.

Depuis la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, l'urbanisation s'est accélérée au Canada, ce qui a provoqué une concentration de la pauvreté dans les plus grandes villes canadiennes. En 1967, année des célébrations du centenaire du Canada, Statistique Canada prévoyait : « Le taux croissant de l'urbanisation rendra de plus en plus

² Comité sénatorial permanent de la politique sociale, des sciences et de la technologie, *De l'ombre à la lumière – La transformation des services concernant la santé mentale, la maladie mentale et la toxicomanie au Canada*, mai 2006.

exclusivement urbain le problème de la pauvreté³. » En mars 2007, Statistique Canada a commencé à publier les résultats préliminaires du Recensement de 2006. Ces premiers résultats confirment les tendances prévues 40 ans plus tôt : en 2006, quatre personnes sur cinq, soit plus de 80 p. 100, vivaient dans des centres urbains de 10 000 habitants ou plus. Un peu plus des deux tiers (68 p. 100) de la population canadienne habitaient en 2006 dans les 33 régions métropolitaines de recensement (RMR)⁴.

Figure 1 : Proportion de la population canadienne vivant en région urbaine depuis 1901



Sources : Statistique Canada, recensements de la population, 1901 à 2006

Les données recueillies au cours du Recensement de 2006 ont montré qu'un nombre estimatif de 3,4 millions de Canadiens (10,5 p. 100) avaient un faible revenu (après impôt) en 2006⁵. Dans neuf des 14 RMR sur lesquelles portent l'étude du Comité, le pourcentage de la population qui se situe au seuil de faible revenu (SFR) après impôt, dépasse la moyenne nationale.

Dans un rapport sur la pauvreté en milieu urbain publié en 2007, Centraide du Grand Toronto ((UWGT) a signalé que, en 2000, bien des gens ressentaient encore les effets de la récession du début des années 1990. Pour étayer son affirmation, l'organisme signalait

³ Bureau fédéral de la statistique, *Statistics on Low Income in Canada, 1967*, n° au catalogue 13-536, p. 11, cité dans *La pauvreté au Canada, Rapport du Comité sénatorial spécial de la pauvreté* [Comité Croll], Ottawa, 1971, p. 18.

⁴ Statistique Canada, *Le Quotidien*, 13 mars 2007.

(<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/070313/q070313a.htm>) Statistique Canada définit en ces termes la région métropolitaine de recensement (RMR) : « Territoire formé d'une ou de plusieurs municipalités voisines les unes des autres qui sont situées autour d'un grand noyau urbain. Une région métropolitaine de recensement doit avoir une population d'au moins 100 000 habitants et le noyau urbain doit compter au moins 50 000 habitants. »

⁵ Statistique Canada, *Le Quotidien*, 5 mai 2008,

<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/080505/q080505a.htm>.

une fréquentation plus élevée des banques d'alimentation et des refuges d'urgence et les signaux d'alerte lancés par les organismes de services sociaux : leurs clients éprouvaient des difficultés de plus en plus grandes. Le UWGT a affirmé :

Nulle part ces changements ne se font sentir plus profondément que dans les villes canadiennes. Comme la population canadienne s'urbanise de plus en plus, le nombre de ménages pauvres dans les zones urbaines a augmenté. Aujourd'hui, des niveaux chroniques de pauvreté, la polarisation des possibilités d'emploi, la faiblesse des salaires et le caractère inabordable et impropre des logements dans les grandes villes constituent un défi fondamental pour l'avenir du Canada et la qualité de vie des Canadiens. Bien que des disparités criantes subsistent entre les collectivités rurales et éloignées, d'une part, et les centres urbains, d'autre part, l'expérience des privations dans les villes, et surtout dans les plus grandes villes canadiennes, demeure pénible⁶.

Figure 2: Pourcentage de la population en-deçà du seuil de faible revenu (SFR), 2005

RMR	Total	Hommes	Femmes
Vancouver	16,5 %	15,9 %	17,1 %
Calgary	10,3	10,0	10,7
Edmonton	10,6	9,8	11,4
Saskatoon	12,2	11,1	13,3
Regina	10,0	9,4	10,6
Winnipeg	14,6	13,6	15,6
Toronto	18,4	17,5	19,2
Ottawa-Gatineau	11,7	11,2	12,1
Montréal	16,1	15,2	17,0
Québec	12,0	10,6	13,3
Saint John	10,7	10,0	11,4
Charlottetown	13,8	13,1	14,3
Halifax	10,8	10,2	11,4
St. John's	16,1	14,8	17,3

Source : Statistique Canada, *Profils des communautés de 2006*

Le Conference Board du Canada a soutenu que la concentration de la pauvreté dans les grandes villes canadiennes devrait préoccuper tous les Canadiens, où qu'ils habitent et quel que soit leur niveau de vie. Au terme d'une longue étude sur la prospérité économique du Canada dans le contexte de la mondialisation, le Conference Board « soutient de façon claire et catégorique que la prospérité du Canada dépend de la réussite

⁶ Centraide du Grand Toronto, *Poverty by Geography: Urban Poverty in Canada, 2000*, Ottawa, 2007, p. 2. <http://www.uwgt.org/whoWeHelp/reports/povertyByPostalCode.php>.

de ses grandes villes⁷ ». En janvier 2008, la Canada West Foundation a rendu publique sa propre étude sur les grandes villes canadiennes en mettant l'accent sur l'urbanisation rapide des provinces de l'Ouest. Les conclusions de cette étude sont analogues à celles du Conference Board, car elles soulignent « l'importance énorme des grandes villes canadiennes pour nos perspectives économiques à venir et notre niveau et notre qualité de vie⁸ ».

La pauvreté présente des difficultés importantes pour les grandes villes canadiennes, difficultés qui risquent de compromettre leur capacité d'être des moteurs de la prospérité du Canada. Christopher Leo, professeur de sciences politiques à l'Université du Manitoba, soutient que la pauvreté dans un cadre urbain n'est pas qu'un sujet qui intéresse les universitaires, les décideurs, les hommes et femmes politiques et les organisations de promotion de certaines causes : elle préoccupe également l'ensemble des Canadiens et, plus particulièrement, les habitants de nos grandes villes:

Les villes sont nos principales sources d'idées, nos centres de contrôle de l'économie et d'une très importante production, même dans une économie qui repose sur les produits de base. Notre prospérité à tous, même pour ceux qui travaillent en zone rurale, dépend de la prospérité des villes. Aussi sûrement que tous les Canadiens dépendent du secteur des produits de base, nous dépendons de la bonne santé de nos villes et des réseaux d'infrastructures et de services qui leur permettent de vivre⁹.

À cause de leur dette de plus en plus lourde et de la récession du début des années 1990, les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada ont réduit l'offre de programmes sociaux et le financement de ces programmes. Le repli de ces deux ordres de gouvernement a placé les villes canadiennes devant une obligation de plus en plus importante : aider leurs administrés à faible revenu sans avoir les ressources voulues pour s'acquitter correctement de cette obligation. Par suite de la contraction des programmes et services offerts aux personnes à faible revenu, la capacité des citoyens à faible revenu de « jouer les rôles, d'honorer les obligations et de participer aux relations et coutumes dans leur société »¹⁰ (dans ce cas-ci, les villes où ils habitent), s'est amoindrie, ce qui a constitué une difficulté de surcroît pour les grandes villes dont le capital humain s'est dégradé.

Pour ces raisons, le Comité a décidé d'examiner avec soin la vie et l'expérience des Canadiens à faible revenu qui vivent aujourd'hui dans les grandes villes. Il voulait voir

⁷ Conference Board du Canada, *Projet Canada, Mission Possible – Pour une prospérité durable au Canada*, volume III, *Mission Possible: Successful Canadian Cities*, Ottawa, 2007, p. ix.

⁸ Casey G. Vander Ploeg, *Big Cities and the Census: The Growing Importance of Big Cities on the Demographic Landscape*, Canada West Foundation, Calgary, janvier 2008, p. i.
http://www.cwf.ca/V2/cnt/publication_200801280932.php.

⁹ Christopher Leo, <http://canadasworld.wordpress.com/2008/05/22/are-cities-really-that-important/>.

¹⁰ Peter Townsend, « What is Poverty? An historical perspective », in *Poverty in Focus*, International Poverty Centre, décembre 2006, p. 5-6, cité par Lars Osberg, *The Evolution of Poverty Measurement – qui traite plus spécialement du Canada*, version 1.3, 9 février 2007, p. 41.

comment ces personnes et ces familles s'étaient enfoncées dans la pauvreté et découvrir les moyens qui s'offraient à elles pour y échapper. Ces Canadiens sont-ils aidés par des programmes et services qui visent à répondre à leurs besoins, ou sont-ils simplement soutenus – maintenus en vie – dans une situation de faible revenu, sans espoir d'une vie meilleure pour eux et pour leurs enfants? Qu'est-ce qui joue en leur faveur et en faveur du Canada? Qu'est-ce qui ne le fait pas? Quels enseignements peut-on tirer de leur expérience et comment peut-on s'inspirer de ces enseignements pour bâtir un Canada plus durable, plus juste et plus prospère?

Au cours de ces audiences, le Comité a cherché à obtenir des témoins des réponses à ces questions, parmi d'autres. Dans le rapport qui suit, il cerne les défis à relever pour le Canada, ses grands centres urbains et les hommes, femmes et enfants qui y vivent, y compris ceux qui ont un faible revenu et souffrent d'exclusion, et ceux qui, dans l'appareil gouvernemental et la société civile, cherchent à les aider. Ces défis sont présentés comme des questions suivies des solutions proposées ou options. À ce stade-ci, le Comité n'a exprimé aucune préférence pour quelque option que ce soit. Au contraire, il espère que, en énonçant ces questions et options, il suscitera la réflexion et le débat. Lorsque cette démarche sera terminée, le Comité pourra déposer un rapport qui présentera ses observations et ses recommandations afin d'atteindre les objectifs que sont des villes plus résilientes, dynamiques et robustes, et une meilleure vie pour tous ceux qui y habitent.

QUESTIONS ET OPTIONS

I. RÉGIMES DE SOUTIEN DU REVENU

<p style="text-align: center;">Question 1 : Les régimes de soutien du revenu sont mal en point</p>
--

Il est évident que le système de sécurité sociale, établi avec si grande peine au Canada au cours des quarante dernières années, ne correspond plus à nos besoins. Les sociologues qui l'ont étudié, les administrateurs qui l'ont géré et les pauvres qui ont reçu son assistance sont tous d'accord: le système de bien-être dans le monde actuel de changements si rapides est un échec total. On n'en discute même plus: tout le monde y est hostile. Mais par quoi le remplacer¹¹?

Bien des choses ont changé depuis que le Comité sénatorial spécial a fait ce constat sur les régimes de soutien du revenu au Canada, mais il y a une chose qui n'a pas changé : le système demeure un « échec total ».

Vingt et un ans plus tard, en 1992, retentissait un autre cri d'alarme, lancé cette fois par le Conseil économique du Canada : le système des programmes de sécurité du revenu au

¹¹ *La pauvreté au Canada*, Rapport du Comité sénatorial spécial de la pauvreté [Rapport Croll], Ottawa, 1970, Avant-propos, p. vii.

Canada faisaient « l'objet de pressions considérables »¹² [traduction]. Le Conseil signalait que bien des Canadiens à faible revenu ne touchaient « pas de prestations d'assurance-chômage ou d'aide sociale »¹³ [traduction]. Dans les années qui ont suivi la publication du rapport du Conseil, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont apporté des modifications notables aux régimes de soutien du revenu, motivés par leur évaluation selon laquelle l'élimination des déficits et l'allègement de la dette revêtaient une importance fondamentale. Les modifications visaient donc à réduire les coûts en limitant l'accès aux mesures de soutien du revenu, en abrégant la durée des prestations et en réduisant leur montant. Ces modifications ont atteint leurs objectifs : le nombre de bénéficiaires a plongé, les dépenses ont diminué, la dette de l'État a été réduite et la majorité des déficits ont disparu. Toutefois, des problèmes structurels fondamentaux sont demeurés sans solution, il n'y a eu aucune ou presque aucune harmonisation entre les programmes et la capacité des régimes de soutien du revenu d'atténuer la pauvreté s'est encore dégradée.

Aujourd'hui, il existe un large consensus : les régimes de soutien du revenu au Canada, s'ils ne sont pas complètement déficients, n'atteignent pas leurs objectifs. D'aucuns se demandent s'ils ne sont pas affaiblis au point d'être complètement débordés si un ralentissement économique survenait¹⁴. Pourtant, ces régimes représentent une dépense majeure pour les gouvernements et les contribuables; certains en estiment le coût à quelque 100 milliards de dollars¹⁵. Par contre, leurs résultats, comme moyens d'atténuer la pauvreté ou d'aider vraiment les sans-emploi, ont été décevants.

ADULTES EN ÂGE DE TRAVAILLER

Pour les adultes en âge de travailler, il y a deux régimes centraux de soutien du revenu : l'assurance-emploi (AE), administré par le gouvernement fédéral, et les programmes d'aide sociale, qui sont offerts par les provinces. La conception et la raison d'être de ces programmes ont été modifiés au fil du temps, mais une caractéristique commune est restée immuable : leur incapacité d'atteindre parfaitement leurs objectifs.

Assurance-emploi

Le programme d'assurance-emploi, d'abord mis sur pied en 1940 sous le nom d'assurance-chômage, visait au départ à remplacer partiellement le revenu perdu par ceux qui, de façon temporaire et imprévisible, perdaient leur emploi. Le programme était financé en grande partie par les employés et les employeurs, tandis que le gouvernement faisait une modeste contribution (20 p. 100) et assumait les frais d'administration. Le

¹² Conseil économique du Canada, *Les nouveaux visages de la pauvreté : la sécurité du revenu des familles canadiennes*, Ottawa, 1992, p. 46.

¹³ *Ibid.*, p. 46.

¹⁴ Keith Banting a été très clair, disant à un colloque de la Bibliothèque du Parlement sur le revenu annuel garanti que les régimes de soutien du revenu au Canada sont actuellement en piteux état, qu'il ne pensait pas que nous ayons un bon système en place. Atelier de la Bibliothèque du Parlement : Revoir le soutien du revenu : le revenu annuel garanti, Ottawa, 11 avril 2008.

¹⁵ John Stapleton, *Témoignages*, 13 décembre 2007.

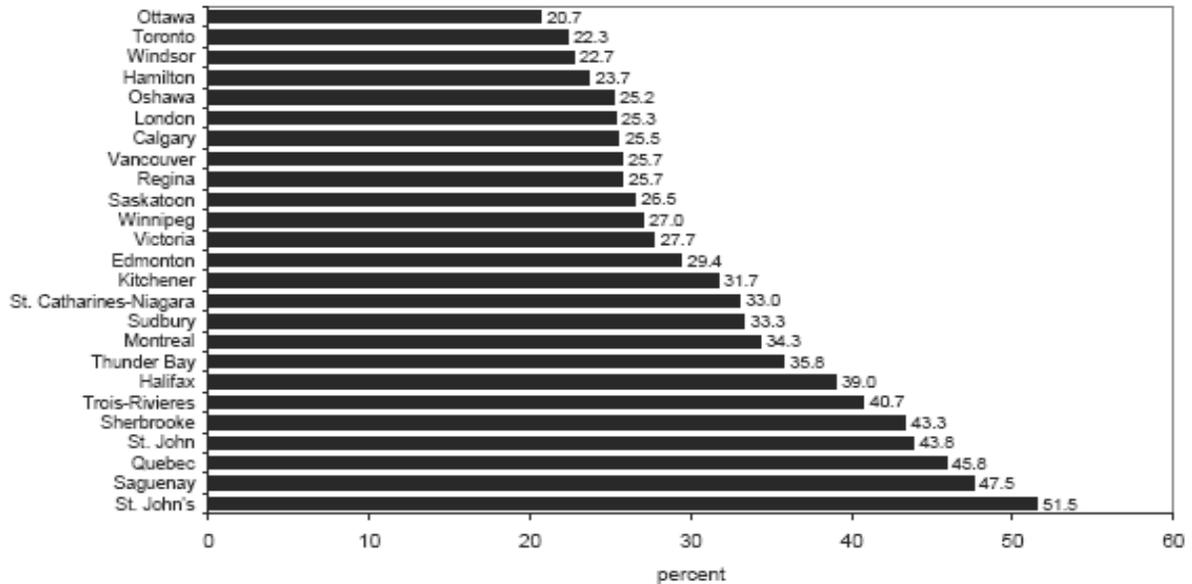
programme a pris de l'ampleur peu à peu, dans les années 1950 et 1970 (couverture plus grande, paiements accrus, accès plus facile, prestations sur une plus longue période).

Aux prises avec une récession économique au début des années 1990, le gouvernement fédéral a imposé une série de restrictions dont le point culminant a été atteint en 1996, année où le programme a été revu de fond en comble et a été appelé « assurance-emploi ».

L'actuel programme verse chaque année environ 10 milliards de dollars en prestations de revenu, fournissant une aide financière tous les mois à des milliers de travailleurs qui se retrouvent sans emploi. Le programme prévoit aussi d'autres prestations – maladie, congé de maternité, congé parental, prestations de compassion – qui aident les travailleurs dont l'emploi est interrompu pour des raisons personnelles, de sorte que le programme est davantage intégré aux décisions que tous les Canadiens ont à prendre dans leur vie.

Les modifications apportées en 1996 ont resserré les conditions d'admissibilité aux prestations, réduit les prestations et abrégé la durée maximum de ces dernières. Par conséquent, environ 48 p. 100 des chômeurs, selon l'estimation de Richard Shillington, ont droit à des prestations, et les chiffres varient considérablement d'une région à l'autre. En Ontario, par exemple, seulement 25 p. 100 des chômeurs y ont droit. La couverture varie aussi beaucoup entre les grandes villes, allant de 20,7 p. 100 à Ottawa à 51,5 p. 100 à St. John's, comme on peut le constater dans la figure qui suit.

Figure 3: Pourcentage des chômeurs qui touchent des prestations ordinaires de l'assurance-emploi, par villes principales, 2004



[en anglais seulement]

Source : Ken Battle, Michael Mendelson et Sherri Torjman, *Towards a New Architecture for Canada's Adult Benefits*, Caledon Institute of Social Policy, 2006, p. 17.

Dans la région du Grand Toronto, seulement 22 p. 100 des chômeurs touchent des prestations; bien que les Torontois fournissent environ 19 p. 100 des cotisations à l'assurance-emploi, ils ne reçoivent qu'environ 10 p. 100 des prestations. L'Ontario verse 41 p. 100 des cotisations en reçoit environ 28 p. 100. (Shillington, *Témoignages*, 29 mai 2008)

L'un des témoins entendus par le Comité a proposé l'évaluation suivante des modifications apportées dans les années 1990 :

Quand l'on compare les prestations qui étaient versées au début des années 1990 à celles qui sont versées maintenant, les taux de prestations généraux ont diminué d'environ un tiers si l'on tient compte de l'inflation. Chez les Canadiens à faible revenu, ils ont diminué de la moitié. Pour des raisons qui m'échappent, on a privé les membres les plus vulnérables de la société des prestations. (Shillington, *Témoignages*, 29 mai 2008)

D'autres témoins ont dit au Comité que des Canadiens qui versent des cotisations ne travaillent pas pendant un nombre d'heures suffisant pour toucher des prestations (13 p. 100 de ceux qui n'ont pas droit à des prestations). Un autre groupe de 26 p. 100 de chômeurs canadiens n'ont pas droit aux prestations parce qu'ils n'ont jamais travaillé (beaucoup sont des jeunes qui arrivent sur le marché du travail pour la première fois) et

15 p. 100 ne sont pas admissibles parce qu'ils ont quitté leur dernier emploi pour des raisons – notamment un retour aux études – qui ne sont pas acceptées aux termes des règles du régime. Les femmes – tout comme les jeunes – représentent une partie disproportionnée de ceux qui ne sont pas protégés par l'assurance-emploi (Vincent, *Témoignages*, 29 mai 2008). Par contre, le programme semble favoriser ceux qui font fréquemment des demandes (plus de 40 p. 100 des prestataires sont des réitérants). Un grand nombre d'entre eux sont employés dans des secteurs saisonniers.

Les femmes ont été touchées de façon particulièrement dure par les modifications apportées à l'assurance-emploi. Aux termes des règles instaurées en 1996, il faut avoir accumulé 600 heures de travail au cours des 52 semaines précédentes. Comme les femmes représentent la majorité des Canadiens qui occupent un emploi précaire (temps partiel ou temporaire), elles paient des cotisations sans guère d'espoir de jamais toucher des prestations. Et lorsque des femmes sont admissibles, « elles touchent parfois des prestations plus faibles que l'aide sociale à cause de leurs maigres salaires ».¹⁶ Ces femmes n'ont pas droit non plus aux prestations de maternité ou parentales offertes par le régime. En outre, 840 000 travailleuses autonomes n'ont pas droit aux prestations¹⁷.

Des témoins ont également appris au Comité que plusieurs facteurs se conjuguent pour limiter les avantages que les immigrants peuvent recevoir de l'assurance-emploi. À cause de divers obstacles sur le marché du travail, les immigrants ont souvent un travail précaire ou non officiel et ne travaillent pas assez pour avoir droit à des prestations. Deuxièmement, un fort pourcentage des immigrants récents se sont installés dans des centres urbains où le taux d'admissibilité aux prestations est vraiment faible. Enfin, même lorsqu'ils ont droit à la formation relevant de l'assurance-emploi, les immigrants ont des besoins différents de ceux des prestataires majoritaires – comme l'obligation d'avoir une expérience au Canada ou la reconnaissance de leurs titres de compétence.

Pour ceux qui ne peuvent obtenir les prestations d'assurance-emploi, le seul soutien gouvernemental possible est l'aide sociale, programme universellement détesté et considéré comme un dernier recours. Keith Banting a résumé en ces termes l'état actuel du programme d'assurance-emploi : « ... une honte nationale à bien des points de vue »¹⁸ [traduction].

Aide sociale

L'aide sociale est la mesure de protection sociale de dernier recours au Canada. Il existe 13 régimes d'aide sociale distincts au Canada, un par province ou territoire¹⁹. En Ontario, ce régime représente environ 5 p. 100 des dépenses annuelles au titre de la sécurité du

¹⁶ Institut canadien de recherches sur les femmes, Feuillet d'information, *L'impact des programmes sociaux : des femmes à faible revenu racontent*, 2007, p. 9 <http://www.criaw-icref.ca/>

¹⁷ *Ibid*, p. 9.

¹⁸ Banting, 2008.

¹⁹ Conseil national du bien-être social, *Revenus de bien-être social*, 2005, Ottawa, octobre 2006, p. 1. <http://www.nwcnbes.net/fr/research/welfare-bienetre.html>.

revenu²⁰. Dans les années 1990, les règles régissant l'accès à l'aide sociale ont été resserrées; ceux qui étaient jugés aptes au travail avaient plus de mal à obtenir l'aide sociale et ils recevaient souvent des prestations inférieures à celles qui étaient accordées aux personnes jugées inaptes au travail. En général, les prestations d'aide sociale ont été réduites; le Conseil national du bien-être social, organisme consultatif auprès du gouvernement fédéral, signale que les revenus de l'aide sociale ont atteint leur sommet en 1994 pour diminuer ensuite. Il qualifie certaines des reculs d'« étonnants²¹ ». Pour presque tous les prestataires, l'aide sociale ne suffit pas pour s'élever au-dessus du seuil de faible revenu après impôt (SFR)²². L'écart entre les prestations et ce qu'il faut pour joindre les deux bouts est particulièrement marqué dans les villes. Pourtant, malgré une volonté explicite de faire entrer les assistés sociaux sur le marché du travail, les régimes d'aide sociale comportent des éléments qui découragent cette transition.

Des témoins et d'autres spécialistes conviennent que l'aide sociale est humiliante pour ceux qui la reçoivent. Les assistés sociaux sont souvent soumis à des règles qui leur imposent une intrusion dans leur vie et ils sont stigmatisés. Les revenus provenant d'autres sources qui dépassent un certain seuil entraînent une réduction ou une récupération des prestations. On craint aussi que l'aide sociale ne provoque une dépendance chez le prestataire. Ce résultat est renforcé par ce qu'on appelle le « mur de l'aide sociale » : le passage de l'aide sociale à un emploi fait souvent perdre des avantages comme les soins médicaux et dentaires, si bien que l'ancien prestataire se retrouve souvent dans une position pire qu'avant l'acceptation d'un emploi.

OPTIONS CIBLÉES

Certaines propositions soumises au Comité ont porté sur des programmes précis qui composent les régimes de soutien du revenu, sur des éléments de ces programmes et sur l'effet de certains sur des groupes particuliers de l'ensemble de la population. Ces propositions figurent en première place dans la liste des options. Une deuxième série de propositions concernent ces régimes pris dans leur ensemble et portent sur des changements coordonnés qui visent l'ensemble du système. Ces options suivent celles qui sont ciblées avec plus de précision.

²⁰ John Stapleton, *Why is it so tough to get ahead? How our tangled social programs pathologize the transition to self-reliance*, Metcalf Foundation, Toronto, décembre 2007, p. 7
<http://www.metcalffoundation.com>.

²¹ Conseil national du bien-être social, *Revenus de bien-être social, 2006 : Profils et tendances*, p. 2, Ottawa, 2006, <http://www.ncwcnbes.net/fr/home.html>.

²² Le Conseil national du bien-être social signale que, en 2006, les revenus de bien-être social étaient également inférieurs aux deux tiers du seuil de pauvreté après impôt pour 22 scénarios, soit près de la moitié des ménages étudiés. Pour cinq scénarios, les revenus de bien-être social étaient supérieurs ou égaux à 80 p. 100 du seuil de pauvreté après impôt; on peut toutefois mentionner le scénario du parent seul à Terre-Neuve-et-Labrador dont les revenus de bien-être social correspondaient à 99p. 100 du seuil de pauvreté après impôt. Exception faite de ce dernier cas, dans aucun des 51 scénarios, les prestataires n'atteignent pas et ne dépassent pas le SFR après impôt. Source : *Revenus de bien-être social, 2006 : Profils et tendances*, p. 3.

1. Option : Maintenir le statu quo et concentrer les efforts sur les plus vulnérables

Avant les modifications des années 1990, on craignait que le régime de soutien du revenu ne coûte trop cher (contribuant à l'endettement et aux déficits de l'État) et qu'il ne favorise la dépendance chez les prestataires tout en décourageant la participation au marché du travail.

À compter du milieu des années 1990 – et la tendance se maintient toujours –, les taux généraux de pauvreté ont commencé à diminuer en même temps que le chômage. Certains analystes affirment qu'il faut y voir la preuve de l'efficacité des modifications apportées au régime de soutien du revenu et recommandent seulement des interventions fines axées sur l'éducation chez les pauvres, « la pauvreté chez les Autochtones; les malades mentaux et les personnes handicapées physiquement; les pauvres qui vivent en ghetto; les taux d'impôt réel élevés des « presque pauvres »; les avantages destinés ceux qui travaillent, comme les suppléments de revenu »²³.

D'autres prétendent que ces taux de faible revenu sont toujours trop élevés et reflètent les avantages d'une économie robuste. Ils prédisent qu'un ralentissement économique révélera les lacunes de notre régime de sécurité du revenu, qui ne deviendront que trop flagrantes²⁴.

ASSURANCE-EMPLOI

Élargir (rétablir) l'admissibilité à l'assurance-emploi

Dans cette orientation générale, un certain nombre de propositions plus précises ont été avancées :

2. Option : Rétablir le programme d'assurance-emploi tel qu'il était avant 1996

Campagne 2000 a recommandé une période de référence uniforme de 360 heures dans toutes les régions du Canada et une période d'admissibilité d'un an (fascicule 23, 10 mai 2007). D'autres propositions portent de façon plus générale sur le rétablissement de l'accès égal au programme (élimination du traitement régional préférentiel) et le rétablissement des prestations d'avant 1993²⁵.

²³ John Richards, *Reducing Poverty: What has Worked and What Should Come Next?* Institut C.D. Howe, Toronto, 2007. Richards admet que la réduction des taux de pauvreté est attribuable à un ensemble de modifications de la politique et à une conjoncture favorable sur le marché du travail.
http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_255.pdf.

²⁴ Task Force on Modernizing Income Security for Working-Adults, *Time for a Fair Deal*, Toronto, mai 2006, p. 12.
http://72.14.205.104/search?q=cache:UNoA2h2fFv0J:www.torontoalliance.ca/MISWAA_Report.pdf+Modernizing+Income+Supports+Working+Age+Adults&hl=en&ct=clnk&cd=1

²⁵ Par exemple, le Congrès du travail du Canada (qui n'a pas témoigné devant le Comité) propose de ramener le nombre d'heures ouvrant droit à des prestations ordinaires à 360 dans toutes les régions, de porter à 50 semaines la période maximale des prestations ordinaires et de porter à au moins 60 p. 100 la proportion de la rémunération assurable remplacée par les prestations d'assurance-emploi, celle-ci étant fondée sur les 12 semaines de rémunération la plus élevée
http://canadianlabour.ca/index.php/Unemployment_Insuran/1383.

3. Option : Étendre aux travailleurs autonomes les dispositions sur les congés prolongés

Les travailleurs autonomes ne versent pas de cotisations d'assurance-emploi et n'ont pas droit aux prestations pour congés prolongés, par exemple : congé parental, congé de maternité et prestations de compassion. Des témoins ont avancé qu'il serait possible d'étendre ces prestations aux travailleurs autonomes si elles étaient financées par les revenus généraux.

4. Option : Rétablir l'admissibilité de ceux qui quittent leur emploi volontairement

Les travailleurs qui quittent leur emploi volontairement n'ont plus droit aux prestations d'assurance-emploi, ce qui peut décourager la recherche d'un emploi mieux rémunéré ou qui convient mieux. Avant les modifications des années 1990, ceux qui abandonnaient leur emploi avaient une période de carence plus longue. Faudrait-il en revenir à cette pratique?

5. Option : Rompre le lien entre l'indemnité de départ et l'admissibilité aux prestations d'assurance-emploi

Le programme de l'assurance-emploi exige actuellement que les travailleurs qui perdent leur emploi épuisent leur indemnité de départ avant d'avoir droit aux prestations. Il y a lieu de s'interroger sur le bien-fondé de cette exigence dans le contexte d'une assurance financée par des cotisations. Son objectif est moins d'aider ceux qui perdent leur emploi que de réduire les montants versés par le programme.

6. Option : Offrir des prestations supplémentaires et prolonger la période de prestations pour les employés qui ont travaillé pendant une longue période

Certains travailleurs ont eu un emploi stable pendant une longue période et payé des cotisations à l'assurance-emploi et se retrouvent soudain au chômage. Un témoin expert a préconisé le versement de prestations supplémentaires sur une plus longue période pour ces travailleurs, étant donné qu'ils ont rarement eu recours à l'assurance-emploi et qu'il leur faut une période d'adaptation plus longue pour trouver un nouvel emploi. (Gray, *Témoignages*, 29 mai 2008)

7. Option : Créer un fonds de transition de l'assurance-emploi à l'intention des travailleurs âgés au chômage

Une option proposée au cours d'une table ronde organisée à Toronto par le Groupe d'experts sur les travailleurs âgés (présidé par l'ancien sénateur Erminie Cohen) consiste à créer un fonds de transition pour les travailleurs âgés au chômage. Il procurerait un soutien du revenu à ces travailleurs qui, pour des raisons d'ordre physique ou

30 Stapleton, 2007, p. 22.

psychologique, ne peuvent pas raisonnablement trouver un emploi avant d'avoir droit aux prestations du Régime de pensions du Canada²⁶.

8. Option : Accorder un rabais des cotisations aux travailleurs faiblement rémunérés qui ont un emploi stable

Les petits salariés qui participent de façon stable au marché du travail et risquent peu de demander des prestations d'assurance-emploi pourraient profiter de taux de cotisation réduits. Cette mesure ressemblerait à la prestation fiscale pour le revenu gagné (PFRG). Un témoin a avancé que cette réduction des cotisations récompenserait aussi la stabilité dans l'emploi, car le régime, dans sa conception actuelle, « récompense et favorise les gens qui travaillent une partie de l'année et dont les tendances en matière d'emploi sont instables ». (Gray, *Témoignages*, 29 mai 2008)

9. Option : Améliorer l'accès aux programmes de formation de l'assurance-emploi

Le programme d'assurance-emploi comprend deux composantes : la première, la partie I, porte uniquement sur le soutien du revenu; l'autre, la partie II, propose de la formation pour faciliter la réintégration au marché du travail. Un témoin a proposé des exigences d'admissibilité distinctes et uniformes pour les prestations versées aux termes de la partie II afin d'améliorer l'accès à ces programmes, soutenant que la plupart des provinces ont maintenant des ententes sur le développement du marché du travail avec Ressources humaines et Développement social Canada, mais il est toujours assez difficile d'être admis dans des programmes de perfectionnement des compétences, de formation professionnelle et de conseils en matière d'emploi. (Gray, *Témoignages*, 29 mai 2008)²⁷

10. Option : Améliorer les programmes de formation de la partie II de l'assurance-emploi

Les réformes du programme d'assurance-emploi de 1996 visaient (en partie) à déplacer l'accent au détriment du soutien passif du revenu et en faveur de la formation pour réintégrer le marché du travail. Toutefois, le Comité a appris que les dépenses consacrées

²⁶ Groupe d'experts sur les travailleurs âgés, *Résumé de la table ronde du 5 juin 2007*, http://www.ow-ta-sec.org/fr/consultations/rapport_des_consultations.shtml.

²⁷ Le gouvernement fédéral a déjà pris des mesures en ce sens. Ainsi, il a signé des accords avec la Saskatchewan (février 2008), le Nouveau-Brunswick (février 2008) et le Manitoba (avril 2008) sur la formation et le perfectionnement des personnes qui ne sont pas admissibles à la formation aux termes du programme d'assurance-emploi. Ces accords complètent les accords sur le développement du marché du travail conclus entre le gouvernement du Canada et ces provinces, aux termes desquels les provinces ont assumé la responsabilité de la conception et de la prestation des programmes d'emploi et des services destinés aux chômeurs admissibles aux termes du programme d'assurance-emploi. Service Canada offre le programme des Services d'aide à l'emploi (SAE), qui fournit des fonds aux organisations qui dispensent des services d'emploi afin d'aider leurs clients à réintégrer le marché du travail. Tous les chômeurs ont accès à une gamme de services aux termes des SAE. Toutefois, certains de ces services sont réservés aux clients qui ont droit aux prestations d'assurance-emploi ou qui en ont reçu récemment. Les Services d'aide à l'emploi comprennent ce qui suit : information sur le marché du travail, aide à la rédaction de cv, planification de carrière, conseils en matière d'emploi, évaluation de diagnostic, aide aux compétences en recherche d'emploi, clubs de recherche d'emploi et services de placement.

aux programmes actifs ont été infimes, si on les compare à celles de la plupart des pays nordiques. Par exemple, le Canada dépense moins de 0,5 p. 100 de son PIB pour les mesures actives, alors que des pays comme le Danemark et la Suède affectent à ces programmes de 1,5 à 2 p. 100 de leur PIB. (Van den Berg, *Témoignages*, 29 mai 2008)

Le Comité s'est également fait dire qu'il fallait mettre l'accent moins sur les aspects passifs que sur les aspects actifs du programme : « Les politiques devraient plutôt viser à éliminer les barrières à l'emploi auxquelles se butent les travailleurs qui ne sont pas bien outillés pour réaliser pleinement leur potentiel dans le marché du travail, qu'ils dépendent de l'assurance-emploi ou non » (Vincent, *Témoignages*, 29 mai 2008). Il y a eu d'autres propositions précises : il faudrait consacrer plus de ressources aux conseils en matière d'emploi, au suivi et aux services généraux de recherche d'emploi; il faudrait faire plus attention au choix des participants aux programmes proposés dans le cadre de la partie II de l'assurance-emploi; les programmes devraient être liés plus étroitement aux marchés locaux du travail. (Van den Berg, *Témoignages*, 29 mai 2008)

11. Option : Récompenser par la voie du régime d'assurance-emploi les entreprises qui pratiquent une bonne gestion des ressources humaines

Des témoins ont proposé que les codes du travail des provinces soient révisés pour tenir compte de l'évolution du marché du travail et mieux protéger les travailleurs (voir plus loin). Selon un témoin, il faudrait se servir du programme d'assurance-emploi pour encourager et récompenser les entreprises qui adoptent de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines pour leurs employés, ce qui pourrait atténuer la dépendance des travailleurs à l'égard de l'assurance-emploi.

Renouer avec les principes de l'assurance

L'idée de ramener l'assurance-emploi à ses objectifs d'origine – un programme d'assurance contre les pertes de revenu attribuables à un chômage temporaire et imprévu, programme financé en grande partie par les employeurs et les employés – est séduisante pour des analystes, peu importe où qu'ils se situent dans le spectre politique. Encore une fois, les détails de cette proposition sont reflétés dans un certain nombre d'options différentes.

12. Option : Limiter davantage l'accès aux prestations d'assurance-emploi et leur montant

Certains sont d'avis qu'il faut limiter encore plus la portée du programme d'assurance-emploi et le niveau des prestations, et resserrer davantage les critères d'admissibilité. Un témoin a soutenu que les réformes de 1995 n'étaient pas allées assez loin parce que, « en laissant intact le principe de conditions d'accès variables selon les régions », les réformes n'ont pas rétabli la « crédibilité du programme comme assurance contre les épisodes de chômage non voulus » et que l'accès au programme variable selon les régions constituait

une subvention à l'emploi saisonnier et une mesure décourageant la recherche « de possibilités d'emploi plus productives²⁸ » [traduction].

13. Option : Rattacher aux programmes les prestations sociales actuellement offertes dans le cadre de l'assurance-emploi

Tous les témoins qui ont abordé expressément l'assurance-emploi au Comité (Vincent, Van den Berg, Shillington, Gray, *Témoignages*, 29 mai 2008) se sont prononcés en faveur d'un retour aux principes de l'assurance, en partie pour que les prestations qui ne reposent pas sur une assurance puissent être offertes aux personnes qui ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance-emploi. Les témoins ont notamment signalé que la proportion des femmes admissibles aux prestations de maternité prévues par l'assurance-emploi était faible. Une approche a été proposée : s'inspirer pour un nouveau programme du modèle d'assurance parentale offert au Québec (Vincent). Mais d'autres ont proposé la création d'un nouveau fonds pour ces programmes de congés, fonds qui serait financé par les employeurs et les employés ou l'ensemble des contribuables, et l'admissibilité serait plus large.

14. Option : Prévoir pour les travailleurs des prestations supplémentaires qui seraient financées et administrées en dehors du programme d'assurance-emploi

Plusieurs témoins ont proposé que les initiatives de soutien du revenu, y compris les nouvelles, visant les impacts du marché du travail n'entrent plus dans le cadre de l'assurance-emploi. Ainsi, l'un d'eux a proposé des subventions particulières pour les travailleurs qui ont été mis à pied de manière permanente par certaines entreprises ou industries parce que les coûts d'adaptation pour les travailleurs qui ont beaucoup d'ancienneté et qui sont mis à pied sont très élevés. (Gray, *Témoignages*, 29 mai 2008)

15. Option : Détacher les programmes de formation du régime d'assurance-emploi

Un témoin a évoqué la possibilité de retirer la composante de formation du régime d'assurance-emploi. Il a proposé qu'un nouveau programme de recyclage pour les chômeurs soit financé par les revenus généraux et soit offert aux personnes qui ne sont pas nécessairement admissibles aux prestations d'assurance-emploi (Vincent, *Témoignages*, 29 mai 2008).

16. Option : Créer une programme d'assurance-emploi distinct pour les travailleurs saisonniers et ceux qui font appel fréquemment à l'assurance-emploi

Des témoins ont fait observer que les besoins des utilisateurs occasionnels et fréquents de l'assurance-emploi étaient nettement différents et qu'on devrait en tenir compte en scindant le régime en deux éléments distincts.

28. Richards, 2007, p.14

OPTION SUSCEPTIBLE DE REMPLACER CELLES QUI PRÉCÈDENT

17. Option : Faire un examen exhaustif du programme d'assurance-emploi

Plus de dix années ont passé depuis les dernières modifications majeures du programme d'assurance-emploi. Pendant ce temps, le marché du travail a évolué. Dans son budget de l'exercice 2008-2009, le gouvernement fédéral a annoncé un nouveau régime de gestion et de gouvernance de l'assurance-emploi, avec la création d'une nouvelle société d'État, l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (OFAEC). Il y aura un nouveau mécanisme de détermination des primes et un traitement différent des excédents à venir de l'assurance-emploi. Par contre, ces mesures n'entraîneront aucune modification fondamentale du programme lui-même.

Un examen exhaustif permettrait de tenir compte des problèmes particuliers que les témoins ont signalés au Comité au sujet des femmes, des travailleurs âgés et des immigrants, dans l'application du programme d'assurance-emploi. Il pourrait aussi porter sur les objectifs principaux du programme, comprendre une évaluation de sa forme et de son efficacité et prendre en considération les options énumérées plus haut, entre autres.

18. Option : Rebâtir les régimes de soutien du revenu destinés aux adultes en âge de travailler en y intégrant les éléments fructueux des régimes de soutien destinés aux enfants et aux aînés

John Stapleton a proposé une deuxième façon d'aborder la reconstruction complète des régimes de soutien du revenu. Des observateurs font remarquer que les régimes en place pour les aînés ont été, pour l'essentiel, une réussite. Certains disent que des régimes analogues destinés aux enfants ont également été des succès (bien que beaucoup disent que ces systèmes devraient être élargis et mieux financés).

M. Stapleton commence par cerner les éléments des régimes destinés aux aînés et aux enfants qui donnent de bons résultats et propose ensuite que les régimes prévus pour les adultes qui travaillent soient rajustés pour tenir compte de ces bons éléments : comptes fédéraux (comme la sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada pour les aînés et les prestations fiscales pour enfants); régimes enregistrés ayant une dimension fiscale (régimes enregistrés d'épargne-retraite – REER – pour les aînés et régimes enregistrés d'épargne-études – REEE – pour les enfants); prestations concrètes (supplément de revenu garanti pour les aînés à faible revenu et supplément de la prestation nationale pour enfants à l'intention des familles à faible revenu ayant des enfants; contribution de l'État encourageant l'épargne (comme la déduction d'impôt pour les REER). On trouvera à l'annexe I du présent document une description plus détaillée de la proposition de M. Stapleton.

FAMILLES AYANT DES ENFANTS

Les prestations fédérales pour enfants ont deux objectifs : atténuer la pauvreté chez les enfants et aider les parents à assumer les coûts de l'éducation de leurs enfants. Elles ont

réussi jusqu'à un certain point à abaisser le niveau de pauvreté chez les Canadiens à faible revenu qui ont des enfants; sans les prestations fédérales pour enfants, 15 p. 100 des familles seraient en situation de faible revenu, alors que le taux actuel est de 9,3 p. 100²⁹.

Le régime actuel comprend la prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE), libre d'impôt, qui est versée tous les mois aux parents d'enfants de moins de 18 ans, en fonction du nombre d'enfants et du revenu du ménage. En 1998, le supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE) est venu s'ajouter à la PFCE pour assurer des prestations plus importantes à toutes les familles à faible revenu, y compris celles qui n'ont pas de revenu imposable.

En 2006, c'est la prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) qui s'est ajoutée : il s'agit d'un montant mensuel de 100 \$ par enfant de moins de six ans (sans égard au revenu des parents). En 2007, le gouvernement fédéral a proposé un crédit d'impôt non remboursable pour enfants qui se traduit par des économies d'impôt sur le revenu d'un maximum de 300 \$ pour les enfants de tous âges de parents qui paient des impôts.

Même si ces programmes ont un effet sur le taux de pauvreté, le Caledon Institute estime qu'ils ont des imperfections. Ils sont complexes et difficiles à comprendre; ils ont quelque chose de « furtif », car certains éléments sont soumis à l'impôt; ils sont injustes, car la PUGE et le crédit d'impôt pour enfants rapportent des avantages aux familles à revenu élevé sans rien offrir aux familles pauvres qui ont des enfants de 6 à 17 ans.

19. Option : Éliminer la prestation universelle pour la garde d'enfants et offrir une prestation fiscale canadienne pour enfants plus généreuse

Le Caledon Institute a proposé d'éliminer la PUGE et le crédit d'impôt pour enfants et d'utiliser les économies ainsi réalisées pour offrir une prestation fiscale canadienne pour enfants plus généreuse. Selon cette proposition, le maximum qu'on pourrait verser aux familles à faible revenu serait de 5 000 \$ par année et par enfant, alors que le maximum actuel est de 3 271 \$ pour le premier enfant. L'Institut affirme que cette PFCE bonifiée rapporterait des avantages substantiels aux familles à revenu modeste ou moyen et aurait un effet très net sur la pauvreté, réduisant d'un point de pourcentage le taux des familles à faible revenu (actuellement de 9,3 p. 100)³⁰. Les prestations fédérales actuelles à l'intention des enfants coûtent 13 milliards de dollars. Caledon estime que sa proposition coûterait 17 milliards de dollars, et il a proposé de l'implanter progressivement. Campagne 2000 appuie la proposition de Caledon voulant que le maximum des prestations soit porté à 5 000 \$ par année et par enfant. (*Témoignages*, Fascicule 23, 10 mai 2007)

Cette proposition est conçue pour s'adapter au cadre de la nouvelle architecture que Caledon propose pour les prestations aux adultes, dont il est question plus en détail plus

²⁹ Ken Battle, *A Bigger and Better Child Benefit: A \$5,000 Canada Child Tax Benefit*, Caledon Institute, Ottawa, janvier 2008, p.3 <http://www.caledoninst.org/>.

³⁰ Battle, 2008, p. 3.

loin. Est-ce la bonne approche pour relever les défis des Canadiens à faible revenu qui ont des enfants? Comment améliorerait-elle le sort des enfants qui vivent dans la pauvreté? Devrait-elle s'accompagner d'autres mesures pour aider les enfants pauvres et veiller à ce qu'ils puissent échapper à la situation de faible revenu, rompant ainsi le cycle de la pauvreté transmise de génération en génération?

PERSONNES HANDICAPÉES

Environ un demi-million de personnes handicapées vivent dans la pauvreté au Canada. Malgré l'existence de nombreux programmes fédéraux³¹ (et de leurs pendants provinciaux et territoriaux), les Canadiens handicapés sont représentés de façon disproportionnée dans les faibles revenus, car leur taux de faible revenu est de 32 p. 100, soit plus du double de la moyenne canadienne (Treusch, fascicule 21, 26 avril 2007). Un grand nombre de ces personnes finissent par émarger aux programmes provinciaux d'aide sociale, ce qui a amené un témoin à dire que l'aide sociale était devenue le programme de soutien du revenu des personnes handicapées au Canada, puisque ces personnes représentent de 50 à 70 p. 100 des assistés sociaux des provinces. Même si les prestations étaient plus élevées, a-t-on dit au Comité, l'aide sociale est infamante pour les personnes

³¹ Des programmes publics assurent un soutien du revenu aux personnes handicapées. Les plus généreux sont financés par les employeurs et les employés par leurs cotisations à l'assurance-emploi (AE) (prestations de maladie) et le Régime de pensions du Canada (RPC) (prestations d'invalidité). Dans les deux cas, l'admissibilité est acquise par une participation d'une certaine durée au marché du travail.

Les personnes dont la participation au marché du travail est insuffisante et qui deviennent invalides ont droit à des prestations d'aide sociale, généralement plus généreuses que celles des prestataires valides. Ceux qui naissent avec un handicap ou deviennent handicapés dans l'enfance ne reçoivent aucun soutien du revenu direct, à moins que leurs parents n'aient droit à l'aide sociale.

Un certain nombre d'avantages fiscaux et transferts fédéraux sont offerts aux personnes handicapées. En 2002, ces avantages étaient les suivants : déduction pour frais de soins auxiliaires, subventions canadiennes pour études, prestations d'invalidité du RCP, crédit d'impôt pour aidants naturels, prestation fiscale pour enfants, crédit d'impôt pour personnes handicapées, prestations de maladie de l'assurance-emploi, crédit pour TPS, crédit pour personnes à charge atteintes d'incapacité, crédit d'impôt pour frais médicaux, supplément remboursable pour frais médicaux et pensions et allocations aux anciens combattants.

En 2007, de nouveaux programmes fédéraux étaient venus s'ajouter : subvention canadienne pour les étudiants aux niveaux collégial et universitaire, prestation pour enfants handicapés, crédit d'impôt pour la condition physique des enfants, crédit d'impôt pour enfants (remplace la déduction pour frais de soins auxiliaires), prestation de compassion de l'assurance-emploi, Régime enregistré d'épargne-invalidité (bon canadien pour l'épargne-invalidité et subvention canadienne pour l'épargne-invalidité), nouvelle charte des anciens combattants et ses indemnités d'invalidité, allocation pour perte de revenu, prestations de retraite supplémentaires, prestation fiscale pour le revenu gagné et son supplément pour invalidité.

Enfin, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) est le mécanisme par lequel le gouvernement fédéral transfère des fonds aux provinces et territoires en fonction de leur population pour les enfants, les études postsecondaires et l'aide sociale. Il doit augmenter de 3 p. 100 par année à compter de 2009-2010. Du dernier exercice à l'exercice en cours, le gouvernement fédéral a augmenté le TCPS, en prévoyant des hausses particulières pour les études postsecondaires et les enfants, tandis que le montant réservé à l'aide sociale est resté constant.

handicapées et ne leur convient pas comme programme de dernier recours. (Prince, *Témoignages*, 18 avril 2008)

20. Option : Prestation de maladie ou d'invalidité de durée moyenne

Un témoin a fait porter son attention sur l'absence de protection du revenu à moyen terme (aux niveaux fédéral et provincial) pour les personnes qui sont malades ou ont une invalidité allant de moyenne à grave (Prince, *Témoignages*, 18 avril 2008). Au niveau fédéral, les Canadiens en âge de travailler ayant une invalidité et qui n'ont droit ni aux prestations de maladie de l'assurance-emploi ni aux prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC-I) comprennent les travailleurs autonomes, ceux qui ont un emploi précaire (atypique) et les personnes qui ont des problèmes de santé récurrents et cycliques. De nombreux employés – même ceux qui sont bien rémunérés – n'ont pas accès à une assurance en cas de maladie et d'invalidité prolongées, et il existe des lacunes dans les programmes pour maladie et invalidité de l'assurance-emploi et du RPC.

Trois options ont été proposées au Comité pour assurer des prestations de durée moyenne pour maladie et invalidité :

1. Prolonger la durée des prestations de maladie de l'assurance-emploi pour la porter à au moins 26 semaines (contre 15 actuellement), voire à 35, 45 ou 50 semaines. Le critère d'admissibilité actuel de l'assurance-emploi, soit 600 heures de rémunération assurable au cours des 52 semaines précédentes, serait maintenu pour les 15 premières semaines de protection. Quant aux autres semaines, elles pourraient exiger des heures supplémentaires de rémunération, mais pas nécessairement. Le gouvernement fédéral pourrait apporter cette modification unilatéralement.
2. Mettre sur pied un nouveau programme pour maladie ou invalidité, un nouveau programme fédéral de revenu distinct des prestations de maladie ou d'invalidité de l'assurance-emploi et du RPC, mais lié à ces prestations. Il pourrait avoir les mêmes caractéristiques que l'option 1, être financé par les revenus généraux ou un nouveau prélèvement spécial, de façon à garantir l'équité pour les groupes d'entreprises et d'employeurs. Il faudrait obtenir la coopération des provinces et des territoires si les prestations étaient considérées comme un exemple de prestations de retraite supplémentaires ou un empiètement sur ces prestations.
3. Ajouter au programme RPC-I des prestations pour invalidité partielle, ce qui exigerait une modification fondamentale du programme et de la loi sur le RPC. Cette option soulèverait la question de savoir quelle est la définition de l'invalidité « partielle » et qui doit la formuler. En outre, il faudrait obtenir l'accord du Parlement (Chambre et Sénat) et des deux tiers des provinces représentant les deux tiers de la population canadienne. Il faudrait aussi majorer les cotisations³².

³² Michael Prince, *Canadians Need a Medium-Term Sickness/Disability Income Benefit*, Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, janvier 2008, p. 17-18.

21. Option : Modifier la loi sur le RPC pour permettre les projets pilotes

Les dispositions législatives sur l'assurance-emploi permettent de financer des projets pilotes pour mettre à l'essai différentes combinaisons de soutien du revenu, de services d'emploi et de prestations dans différentes régions du pays pour en tirer des enseignements. La loi sur le RPC ne permet pas de le faire.

En 2009, les ministres des Finances au Canada soumettront le RPC à un examen triennal. Ce sera l'occasion de modifier la loi pour autoriser le financement de projets de même nature. (Prince, *Témoignages*, 17 avril 2008).

22. Option : Remplacer les programmes d'aide sociale pour les personnes handicapées

Le Caledon Institute a proposé pour les personnes handicapées un programme de revenu de base qui leur permettrait de ne plus dépendre des programmes provinciaux d'aide sociale. Ce programme serait financé et administré par le gouvernement fédéral et :

- il modifierait le crédit d'impôt pour personnes handicapées pour en faire un crédit d'impôt intégralement remboursable, au niveau maximum actuel des composantes fédérale et provinciale. Ce crédit remboursable serait accordé à quiconque a un handicap grave et satisfait au critère actuel du crédit d'impôt pour personnes handicapées, et pas uniquement aux assistés sociaux;
- il offrirait un revenu de base selon une formule conçue essentiellement comme le supplément de revenu garanti et la sécurité de la vieillesse. Il y aurait une récupération fiscale de 50 p. 100 et le niveau de garantie serait identique au taux de la SV et du SRG. Le montant pour les couples serait lui aussi égal au taux de la SV et du SRG. Quant aux personnes handicapées qui ont des enfants, il y aurait une allocation pour enfants à leur intention. Et il y aurait une indemnité pour les habitants du Nord. Une personne seule recevrait un revenu garanti d'environ 13 300 \$ et un couple un montant d'environ 21 000 \$;
- il serait offert par l'entremise du régime fiscal, ce qui ferait disparaître la stigmatisation associée à l'aide sociale, et il n'y aurait pas de vérification de l'avoir. Les revenus qui n'ont pas à être déclarés aux fins de l'impôt n'entraîneraient pas de réduction des prestations. Il ne serait pas tenu compte des cadeaux reçus d'un parent ou d'un ami.

Selon le Caledon Institute, cette modification aurait un effet considérable sur la pauvreté, notamment chez les personnes seules – les personnes sans enfant qui représentent un pourcentage énorme de la population pauvre. L'institut reconnaît qu'il faudrait prévoir une vérification sérieuse de l'incapacité, sans quoi il serait difficile de « faire la promotion d'un programme qui offre un niveau de garantie relativement adéquat sans qu'il n'y ait des critères d'admissibilité importants, afin que les Canadiens soient assurés que les bénéficiaires ne sont pas des personnes qui, selon toute attente raisonnable, peuvent gagner leur vie grâce à un emploi » (Mendelson, 17 avril 2008).

Cette réforme nécessiterait un accord fédéral-provincial-territorial. L'institut Caledon estime qu'il serait relativement facile à conclure, car il permettrait aux provinces de réaliser de belles économies. La proposition de revenu de base préconisée par l'institut fait partie de la nouvelle architecture qu'il présente pour assurer la sécurité du revenu des personnes en âge de travailler (voir plus loin).

23. Option : Un plan national d'action pour les personnes handicapées

Le Conseil des Canadiens avec déficiences réclame un plan national d'action pour les personnes handicapées comprenant des propositions liées aux soutiens du revenu prévus pour ces personnes. Il propose que le gouvernement fédéral :

- rende remboursable le crédit d'impôt pour personnes handicapées;
- rende les bénéficiaires de la prestation d'invalidité du RPC automatiquement admissibles au crédit d'impôt pour personnes handicapées;
- exonère d'impôt la prestation d'invalidité du RPC;
- porte à 52 semaines la durée des prestations de maladie de l'assurance-emploi (proposition analogue à celle de Michael Prince);
- veille à ce que les provinces et territoires ne récupèrent pas, au moyen d'une réduction de l'aide sociale, les nouveaux avantages accordés par le gouvernement fédéral, notamment ceux du Régime enregistré d'épargne-invalidité.

À plus long terme, le Conseil propose également que le gouvernement fédéral assume un rôle accru dans le soutien du revenu des Canadiens handicapés. Selon le Conseil, des ressources seront ainsi libérées aux niveaux provincial et territorial, permettant un réinvestissement dans les soutiens et services proposés aux personnes handicapées³³.

24. Option : Retirer les prestations d'invalidité du RPC

Un témoin a estimé que les prestations d'invalidité n'ont pas leur place dans le RPC. Selon lui, ce programme serait mieux administré dans le cadre d'un régime de sécurité sociale financé comme le RPC, mais non lié à la participation au marché du travail. (Shillington, *Témoignages*, 29 mai 2008)

AÎNÉS

Dans l'ensemble, au niveau national, les efforts de réduction de la pauvreté chez les aînés ont été particulièrement fructueux. Le Comité a appris que le taux de pauvreté, dans ce groupe, avait été ramené de 9,8 p.100 en 1996 à 5,6 p.100 en 2004 (Treusch, *Témoignages*, fascicule 21, p. 3). Comme on ne craint pas de décourager la participation au marché du travail, il a été plus facile de procurer aux aînés des mesures de soutien du

³³ Conseil des Canadiens avec déficiences, *De la vision à l'action : un plan national d'action pour les personnes handicapées afin de créer un Canada accessible et inclusif*, 2007, document distribué au Sous-comité des villes du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, 18 avril 2008.

revenu relativement généreuses. Beaucoup de témoins ont signalé au Comité le modèle de la sécurité de la vieillesse avec le supplément de revenu garanti (SV/SRG) comme moyen de réduire la pauvreté dans d'autres groupes, même si cela risque de décourager la participation au marché du travail parmi les adultes en âge de travailler. Les aînés ont plusieurs sources de revenu possibles : rémunération d'un travail ou revenus de placements, pensions de retraite (de l'employeur et RPC) et transferts fédéraux. Avant que ces transferts ne soient offerts et n'aient été portés à un niveau suffisant, un grand nombre d'aînés restaient bien en-deçà du SFR de l'époque, sans moyen évident d'améliorer leur sort.

25. Option : Relever la valeur combinée de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti jusqu'au niveau moyen du SFR après impôt de la personne seule

Le succès des initiatives de réduction de la pauvreté dans la population globale des aînés occulte la faiblesse des progrès réalisés pour certains sous-groupes de cette population – plus particulièrement les femmes seules et, parmi celles-ci, les femmes qui habitent dans les grandes villes canadiennes, où bien des coûts sont plus élevés. (Young, *Témoignages*, 4 juin 2008)

OPTIONS GÉNÉRALES

Des rajustements apportés à des éléments particuliers d'un des régimes de soutien du revenu peuvent ne pas suffire. En fait, des modifications graduelles qui ont été apportées à des programmes sans qu'on tienne compte d'autres éléments du régime ont entraîné des pertes d'efficacité et ont même parfois (certains le soutiendraient) aggravé la situation des Canadiens à faible revenu. Une autre série de propositions soumises au Comité tiennent compte du régime de soutien du revenu dans son intégralité et prévoient des modifications harmonisées ou des mesures de remplacement qui s'étendent à l'ensemble des dispositions existantes.

26. Option : Améliorer le transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS)

Dans la période qui a suivi la dernière guerre, le gouvernement fédéral a fait des transferts aux provinces et territoires dans le cadre du financement des programmes établis et du Régime d'assistance publique du Canada afin de partager les coûts des programmes d'aide sociale. En 1995, ces deux programmes ont été remplacés par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), par lequel le gouvernement fédéral se retirait du partage par moitié des programmes d'aide sociale et autres programmes sociaux provinciaux et fournissait un financement réduit à ces fins, financement combiné à une subvention globale existante au titre de l'éducation postsecondaire et de la santé. En 2004, le TCSPS a été scindé en deux transferts distincts aux provinces et territoires, soit le transfert canadien en matière de programmes sociaux et le transfert canadien en matière de santé.

Les améliorations proposées au transfert canadien en matière de programmes sociaux comprennent le rétablissement des niveaux de financement de 1994-1995, accompagné de conditions et de principes clairs régissant ce que les provinces et territoires peuvent faire des fonds. Et ces principes et conditions devraient eux-mêmes s'accompagner d'un mécanisme de responsabilisation afin que soient garantis la transparence et le respect de ces conditions et principes. (Frankel, *Fascicule 23*, 10 mai 2007)

27. Options: Proposées par le Task Force on Modernizing Income Security for Working Age Adults³⁴

Le Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults (MISWAA) a été mis sur pied en 2004 par la Toronto City Summit Alliance et la St. Christopher's House (centre communautaire de quartier qui travaille de près avec les Torontois à faible revenu). Le MISWAA est une collaboration qui réunit des organisations du monde des affaires, des syndicats, des milieux religieux et de la politique, etc. Bien qu'il se soit intéressé surtout à l'Ontario, ses recommandations peuvent influencer également le gouvernement fédéral et d'autres gouvernements provinciaux et territoriaux.

Ses recommandations qui s'adressent expressément au gouvernement fédéral sont les suivantes :

- réformer l'assurance-emploi pour contrer la diminution de la protection des chômeurs et donc, de leur accès aux soutiens en matière d'emploi et à la formation;
- créer un nouvel avantage fiscal remboursable comprenant un crédit d'impôt de base pour tous les adultes en âge de travailler et à faible revenu et un supplément de la rémunération provenant d'un travail pour les petits salariés;
- proposer et administrer un programme national de soutien du revenu pour les personnes handicapées dont le handicap est tel qu'elles ont peu de chances de faire partie de la population active rémunérée.

Le Conference Board du Canada a recommandé que le gouvernement fédéral mette en œuvre les recommandations du MISWAA³⁵.

28. Option : Rappeler le droit à un revenu durable dans toutes les lois et politiques portant sur le soutien du revenu

Le Comité s'est fait dire qu'une approche fondée sur les droits de la sécurité du revenu offrirait un recours juridique. Elle « ... fournit un recours juridique pour protéger [...] la sécurité du revenu. Elle situe la politique sociale dans un cadre juridique qui donne aux

³⁴ Task Force on Modernizing Income Security for Working-Adults, *Time for a Fair Deal*, Toronto, mai 2006, http://72.14.205.104/search?q=cache:UNoA2h2fV0J:www.torontoalliance.ca/MISWAA_Report.pdf+Modernizing+Income+Supports+Working+Age+Adults&hl=en&ct=clnk&cd=1.

³⁵ Conference Board du Canada, *Projet Canada, Mission Possible – Pour une prospérité durable au Canada*, volume III, *Mission Possible: Successful Canadian Cities*, Ottawa, 2007, recommandation 22, p. 51.

groupes à faible revenu et défavorisés l'accès à des mécanismes d'exécution afin de protéger leur niveau de vie » [traduction] (Marrone, *Témoignages*, 8 mai 2008).

On a également dit au Comité que, en droit international des droits de la personne, les gouvernements au Canada pourraient offrir au niveau national des recours efficaces pour faire protéger le droit à un revenu suffisant. Un cadre des droits de la personne pourrait être intégré à la législation fédérale régissant le rôle fédéral dans les programmes de sécurité du revenu, les accords de transfert avec les provinces et les territoires visant les programmes sociaux ou toute stratégie fédérale de lutte contre la pauvreté. Il faudrait également intégrer un cadre des droits de la personne à des accords sur le commerce et l'investissement conclus par le gouvernement fédéral. (Porter, *Témoignages*, 8 mai 2008)

Selon les témoins, le fait d'affirmer des engagements communs à l'égard des droits de la personne reconnus au niveau international dans les accords signés par le gouvernement fédéral ne constituerait en rien un empiétement sur des domaines de compétence provinciale. En fait, le gouvernement fédéral s'acquitterait ainsi de son obligation, en droit international, de faire respecter par tous les ordres de gouvernement les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne :

Le droit à [...] un revenu suffisant ne saurait être relégué à la seule compétence des provinces. Il s'agit de valeurs centrales des droits de la personne qui sont au cœur de notre démocratie constitutionnelle. C'est le rôle et la responsabilité du gouvernement fédéral de promouvoir et de protéger ces droits fondamentaux par tous les moyens possibles. [traduction] (Bruce Porter, *Témoignages*, 8 mai 2008)

Quelles sont les conséquences possibles de la modification de lois et politiques fédérales en ce sens? Aurions-nous une sécurité de revenu satisfaisante pour les Canadiens à faible revenu?

29. Option : Remplacer à la fois l'assurance-emploi et les programmes d'aide sociale par une nouvelle architecture de soutien du revenu pour les adultes

Le Caledon Institute a conclu que les régimes de soutien du revenu au Canada étaient compliqués et sans cohérence, fonctionnaient mal et étaient mal adaptés aux réalités contemporaines de l'économie et du marché du travail. Il a proposé de remplacer les régimes existants par une architecture à trois niveaux pour les prestations aux adultes, agencant différemment des éléments de l'aide sociale et de l'assurance-emploi et attribuant de nouvelles responsabilités aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Plusieurs de ces éléments ont été décrits dans les sections précédentes, et on trouvera à l'annexe II du présent rapport la description de la proposition du Caledon Institute.

30. Option : Remplacer le régime de soutien du revenu par un revenu annuel garanti (RAG)

Le revenu annuel garanti pour tous les Canadiens est plus qu'une mesure de lutte contre la pauvreté; c'est une idée qui a mûri³⁶.

Ce cri de ralliement lancé dans le rapport Croll a été entendu par les témoins d'aujourd'hui. Le gouvernement fédéral joue déjà un rôle dominant dans la lutte contre la pauvreté grâce à ses paiements de transfert aux gouvernements provinciaux et territoriaux et aux particuliers. On lui doit notamment un important recul de la pauvreté chez les aînés, grâce au RPC, à la SV et au SRG. Ce rôle de redistribution, la plupart s'entendent pour dire que le gouvernement fédéral s'en acquitte bien.

Le gouvernement fédéral a mis en place ce qui constitue en fait un RAG pour les aînés grâce aux programmes de soutien du revenu qui leur sont destinés.

Dans sa forme la plus élémentaire, le RAG fixerait un revenu de base en-deçà duquel aucun Canadien ne pourrait se situer. Il pourrait être appliqué au moyen du régime d'impôt sur le revenu. Aux contribuables qui déclareraient un revenu inférieur au niveau fixé, le gouvernement fédéral verserait un appoint. Le RAG pourrait remplacer à peu près tous les programmes existants de soutien du revenu aux niveaux fédéral, provincial et territorial. Il présenterait plusieurs avantages et peut-être plusieurs inconvénients.

Parmi les avantages qu'on prête au RAG, notons sa simplicité sur le plan administratif et, puisqu'il n'y aurait aucune vérification des ressources ni exigence de liquidation d'actifs personnels, l'absence de la stigmatisation liée aux actuels programmes de sécurité sociale. En outre, comme ce revenu serait fourni par le gouvernement fédéral, la charge financière des gouvernements provinciaux et territoriaux serait allégée, et ils pourraient en principe réinvestir les économies dans des programmes qui viennent en aide à des familles et à des particuliers à faible revenu.

Les inconvénients associés à cette approche sont la nécessité d'établir des distinctions entre les divers groupes de prestataires afin de tenir compte de leur situation particulière, la difficulté de fixer le niveau du revenu minimum et l'effet préjudiciable que le programme pourrait avoir sur la participation au marché du travail.

Un RAG serait-il acceptable pour les Canadiens? Est-il possible d'assurer un revenu suffisant au moyen d'un programme abordable? Peut-on offrir un revenu annuel garanti tout en veillant à ce que les Canadiens qui ont besoin de mesures de soutien continuent de les recevoir, et de les recevoir à des niveaux de qualité acceptables?

³⁶ Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, *La pauvreté au Canada*, Ottawa, 1971, p. 187.

31. Option : Exiger que les règles régissant les régimes de soutien du revenu soient rédigées dans une langue simple

Des témoins ont dit au Comité que l'une des caractéristiques universelles des régimes de soutien du revenu au Canada était la complexité du texte de leurs règlements. Le Comité a entendu des témoignages particulièrement troublants selon lesquels il en résulte une impossibilité de recourir aux programmes de SV et d'assurance-emploi, et les témoins ont recommandé fermement une langue claire, transparente et simple afin d'améliorer l'accès aux prestations. (Shillington, *Témoignages*, 29 mai 2008)

32. Option : améliorer la prestation des programmes de soutien du revenu

Ceux qui assurent les services de première ligne dans les régimes de soutien du revenu agissent souvent davantage comme des gardiens que comme des agents qui sont là pour faciliter la tâche des demandeurs, et ils ne donnent pas toujours aux clients toute l'information sur la meilleure façon de se prévaloir des programmes et prestations. Des témoins ont proposé qu'on insiste davantage sur la bonne prestation des services, en ce qui concerne l'assurance-emploi, signalant qu'il était possible de transformer ces agents en de vrais médiateurs entre le « client » et l'organisme qui dispense les services, en l'aidant à s'y retrouver dans des règles complexes et, par ailleurs, en exerçant une surveillance et en conseillant le client pour faire en sorte que les prestations soient bien calculées et versées. (Van den Berg, *Témoignages*, 29 mai 2008)

33. Option : Trouver des moyens autres que le régime fiscal pour soutenir les programmes sociaux

Au lieu de dépenses directes dans les programmes sociaux pour aider à atténuer la pauvreté (notamment dans le cas des femmes), on recourt de plus en plus, au niveau fédéral, à des dépenses fiscales. Cette forme de dépense sociale utilise le régime fiscal pour financer les programmes sociaux. Par exemple, un programme social comme celui de la garde des enfants est dispensé au moyen d'une réduction de l'obligation fiscale du bénéficiaire. Il y d'autres exemples comme le crédit d'impôt pour frais de scolarité, le crédit pour les aidants naturels et le crédit d'impôt pour enfants.

Des universitaires ont constaté que les dépenses fiscales étaient de nature régressive. Le Comité a appris que ces mesures avaient un effet « inversé », car ce sont les plus gros revenus qui touchent les avantages les plus importants en termes absolus. En outre, les dépenses fiscales avantagent généralement les contribuables, à l'exclusion des gens qui ne paient pas d'impôt. Plus particulièrement, 38 p. 100 des femmes qui font une déclaration de revenus ne paient pas d'impôt; elles ne tirent donc aucun avantage des dépenses fiscales non remboursables. (Young, *Témoignages*, 4 juin 2008)

OPTION DE RECHANGE AUX OPTIONS PRÉCÉDENTES

34. Option : Examen fédéral-provincial-territorial des régimes de soutien du revenu

Les régimes de soutien du revenu au Canada se rangent sous la définition de ce que Neil Bradford qualifie de « problèmes épineux³⁷ » : très complexes, faisant intervenir plus d'un gouvernement, d'un ministère ou d'un organisme et notoirement difficiles à comprendre et à résoudre. Au fil des ans, l'assurance-emploi et les programmes d'aide sociale ont fait l'objet de rajustements au coup par coup, sans analyse de leurs répercussions réciproques. Ils sont devenus, pour reprendre les termes d'un spécialiste, un « gâchis compliqué », opinion que partagent même ceux qui ont des opinions profondément divergentes. L'examen pourrait porter sur les politiques qui se chevauchent, et on chercherait à réduire ou à éliminer les obstacles et les effets de dissuasion dans la recherche de l'autonomie (comme les taux marginaux d'imposition réels).

John Stapleton a proposé une deuxième façon d'aborder la reconstruction complète des régimes de soutien du revenu. Des observateurs font remarquer que les régimes en place pour les aînés ont été, pour l'essentiel, une réussite. Certains disent que des régimes analogues destinés aux enfants ont également été des succès (bien que beaucoup disent que ces systèmes devraient être élargis et mieux financés).

M. Stapleton commence par cerner les éléments des régimes destinés aux aînés et aux enfants qui donnent de bons résultats et propose ensuite que les régimes prévus pour les adultes qui travaillent soient rajustés pour tenir compte de ces bons éléments : comptes fédéraux (comme la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada pour les aînés et les prestations fiscales pour enfants); régimes enregistrés ayant une dimension fiscale (régimes enregistrés d'épargne-retraite – REER – pour les aînés et régimes enregistrés d'épargne-études – REEE – pour les enfants); prestations concrètes (supplément de revenu garanti pour les aînés à faible revenu et supplément de la prestation nationale pour enfants à l'intention des familles à faible revenu ayant des enfants; contribution de l'État encourageant l'épargne (comme la déduction d'impôt pour les REER). On trouvera à l'annexe I du présent document une description plus détaillée de la proposition de M. Stapleton. Le texte des deux notes se trouve déjà à la page 18 de la traduction.

³⁷ Neil Bradford, *Place-Based Public Policy: Towards a New Urban and Community Agenda for Canada*, Réseaux canadien de recherche en politiques publiques, Ottawa, mars 2005, p. 4, <http://www.cprm.org/doc.cfm?l=en&doc=1186&l=fr>.

Les propositions existantes, y compris celles qui sont citées dans ce rapport, pourraient servir de point de départ, mais les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont le pouvoir et les moyens voulus pour apporter des modifications sérieuses et durables. Serait-il opportun de recommander que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux entreprennent un examen complet des régimes de soutien du revenu en tenant compte des propositions contenues dans les options qu'on vient de présenter?

Dans quelles conditions cet examen devrait-il se faire? Le gouvernement fédéral devrait-il être celui qui en prend l'initiative? Faudrait-il fixer des délais fermes et établir des mécanismes de rapport? Une fois le processus terminé, quelles sont les autres étapes qui devraient suivre?

II. FACILITER LA TRANSITION DE L'AIDE SOCIALE VERS L'AUTOSUFFISANCE ET RENDRE LE TRAVAIL RENTABLE

Au Canada, les programmes de prestations sociales fonctionnent indépendamment les uns des autres et ils sont souvent élaborés et administrés par plus d'un ordre de gouvernement. Chacun d'eux est donc conçu de manière à réduire les prestations dans une certaine proportion des revenus lorsque l'assisté social commence à travailler. Les retenues sur le salaire (pour l'impôt, le Régime de pensions du Canada, l'assurance-emploi) se combinent aux réductions de l'aide sociale et des subventions, parfois au point où celui qui doit choisir entre l'aide sociale et un emploi à plein temps peut perdre davantage qu'il ne gagne³⁸. Collectivement, ces réductions, taxes et autres primes sont connues sous le nom de « taux marginal effectif d'imposition » ou TMEI³⁹.

Au Canada, les TMEI sur les contribuables à revenu faible ou modeste sont élevés et ils constituent un obstacle à la participation au marché du travail⁴⁰. Dans son *Étude économique du Canada 2006*, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) faisait observer que même si « des progrès considérables » ont été accomplis pour alléger ce fardeau, « les familles à faible revenu sont encore confrontées à des TMEI très élevés, qui amoindrissent les gains réalisés en augmentant le temps de travail, en prenant davantage de responsabilités ou en investissant dans l'amélioration des compétences »⁴¹. L'OCDE demandait de nouvelles réformes pour « renforcer les incitations à travailler en abaissant les TMEI élevés qui frappent les familles à faible revenu »⁴².

35. Option : Réduire le taux marginal effectif d'imposition à moyen et long terme

Bien qu'il soit souhaitable de réduire les TMEI pour les travailleurs à faible revenu, cet objectif n'est pas facile à atteindre. Un analyste de l'Institut C.D. Howe a fait remarquer qu'il n'y a pas de « solution miracle » au problème des TMEI élevés⁴³. Un autre analyste a cependant recommandé la collaboration entre les autorités afin que « le taux marginal effectif d'imposition ne dépasse pas 75 p. 100 du revenu gagné net à moyen terme, et 50 p. 100 à long terme »⁴⁴. Cet objectif pourrait être atteint dans le contexte d'un large examen.

³⁸ Stapleton, 2007, p. 7.

³⁹ Le taux marginal effectif d'imposition est le pourcentage du revenu consacré à l'impôt *et* du retrait des paiements de soutien du revenu par dollar supplémentaire de revenu gagné. Autrement dit, il reflète l'impôt sur le *revenu* marginal *plus* la récupération des soutiens de revenu comme la prestation fiscale canadienne pour enfants (pour les familles), le supplément de revenu garanti (pour les aînés), les prestations d'aide sociale (au niveau provincial) et ainsi de suite.

⁴⁰ Finn Poschmann, *Still High: Marginal Effective Tax Rates on Low-Income Families*, Institut C. D. Howe, Toronto, février 2008. <http://cdhowe.org>.

⁴¹ Organisation de coopération et de développement économiques, *Synthèses : Étude économique du Canada 2006*, juin 2006, p. 10.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Poschmann, 2008, p. 8.

⁴⁴ Stapleton, 2007, p. 34.

Question 2 :
**La participation au marché du travail ne suffit plus pour sortir
de nombreux Canadiens de la pauvreté**

En 2001, plus de 653 000 Canadiens gagnaient un salaire qui permettait de les qualifier de « travailleurs à faible revenu » (et 1,5 million de personnes étaient directement touchées, le tiers d'entre elles étant des enfants de moins de 18 ans)⁴⁵. Ne pas pouvoir tirer un salaire suffisant d'un emploi a plusieurs conséquences. En 2007, par exemple, 13,5 p. 100 des clients des banques alimentaires canadiennes tiraient leur principale source de revenu d'un emploi⁴⁶. Statistique Canada a signalé récemment une hausse de l'emploi atypique (temps partiel, court terme et à contrat), qui regroupe un grand nombre de travailleurs à faible salaire⁴⁷. À mesure que le nombre d'emplois « typiques » à plein temps se stabilise ou diminue et que les emplois atypiques deviennent de plus en plus courants, le besoin d'aider les travailleurs à faible revenu s'accroît.

Le tiers des travailleurs à faible salaire du Canada ne gagnent pas suffisamment pour subvenir à leurs besoins. Parmi eux, les mères célibataires trouvent extrêmement difficile de joindre les deux bouts à un salaire horaire de 8,50 \$⁴⁸. Ces travailleurs et leurs familles ne sont pas les seuls à souffrir; une rémunération insuffisante décourage les Canadiens qui touchent de l'aide sociale de se chercher un emploi. Même si la refonte proposée du système des soutiens du revenu du Caledon Institute tient compte de la situation des travailleurs à faible salaire, d'autres propositions sont plus axées sur ce groupe de Canadiens à faible revenu.

36. Option : Relever le salaire minimum et l'indexer à l'inflation

Dans ses *Perspectives de l'emploi 2007*, l'OCDE indique que l'emploi à bas salaire au Canada est « répandu », car environ 22 p. 100 des Canadiens gagnent moins des deux tiers du salaire médian. La majorité des travailleurs à faible salaire sont des jeunes, beaucoup d'entre eux poursuivent aussi leurs études et auront tendance avec le temps à aller vers des emplois mieux rémunérés. Néanmoins, il y a cependant des groupes assez nombreux de femmes, d'immigrants récents et de travailleurs peu qualifiés pour lesquels le travail à bas salaire peut s'avérer moins transitoire⁴⁹. L'un des témoins du Comité a déclaré que les gens « pensent qu'il est inacceptable que des Canadiens travaillent à

⁴⁵ Myriam Fortin et Dominique Fleury, « Les travailleurs à faible revenu au Canada », *Horizons* 7, n° 2, 2004, p. 52, Projet de recherche sur les politiques. Les auteurs définissent les travailleurs à faible revenu comme les individus âgés de 18 à 64 ans, qui ne sont pas des étudiants à temps plein, qui ont travaillé contre rémunération un minimum de 910 heures et qui, avec leur revenu familial disponible, ne sont pas en mesure de se procurer les biens et services inclus dans le panier de consommation de la Mesure basée sur un panier de consommation (MPC) durant l'année de référence.

⁴⁶ Association canadienne des banques alimentaires, *Bilan-Faim 2007*, Toronto, p. 17, <http://cafb-acba.ca>.

⁴⁷ Statistique Canada, *Le Quotidien*, 6 juin 2008,

<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/080606/q080606a.htm>. Statistique Canada a constaté que l'économie a perdu 32 200 emplois à plein temps en mai 2008, et que 40 600 emplois à temps partiel avaient été créés.

⁴⁸ Nancy Burrows, Fédération des femmes du Québec, *Témoignages*, 4 juin 2008.

⁴⁹ OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2007 – Quelle est la position du Canada?* http://www.oecd.org/document/18/0,3343,fr_2649_33927_38549906_1_1_1_1,00.html.

temps plein une année entière au salaire minimum sans pouvoir se sortir de la pauvreté ». (Yalnizyan, *Témoignages*, Fascicule n°4, 28 février 2008)

Des témoins ont proposé une hausse importante et immédiate du salaire minimum, pour qu'il se situe entre 10,00 \$ et 10,50 \$ l'heure, et ils mènent des campagnes publiques pour faire relever le salaire minimum dans la plupart des provinces⁵⁰. D'autres ont aussi préconisé une majoration du salaire minimum (Burrows, *Témoignages*, 4 juin 2008).

Des économistes et d'autres ont réagi à ces propositions essentiellement de deux façons. Certains soutiennent que ces mesures réduiraient l'emploi parce que de nombreux petits employeurs ne pourraient tout simplement pas se permettre ces salaires, et qu'un grand nombre des travailleurs au salaire minimum sont des étudiants ou des adolescents qui vivent chez leurs parents⁵¹. D'autres soutiennent que majorer le salaire minimum n'a pas d'effet négatif sur les niveaux d'emploi⁵². Les provinces fixent le salaire minimum; depuis que le gouvernement fédéral a décidé en 1996 de ne pas fixer de salaire minimum fédéral même si le Code canadien du travail lui permettait de le faire pour les travailleurs qu'il régit⁵³, il n'aurait aucun rôle à jouer.

37. Option : Modifier les lois sur les normes du travail afin de mieux tenir compte de l'emploi atypique

Le Comité a entendu parler de la hausse des emplois atypiques et a appris que les normes du travail provinciales ne se sont pas adaptées à l'évolution du marché du travail au Canada, ce qui permet d'exploiter les travailleurs. (Pegg, *Témoignages*, Fascicule n°21, 3 mai 2007). Un autre témoin a aussi attiré l'attention sur le rôle des normes du travail sur les femmes qui travaillent dans de petites entreprises et/ou dans des emplois atypiques. (Drover, *Témoignages*, Fascicule n° 23, 10 mai, 2007)

Au Canada, 90 p. 100 des travailleurs sont visés par les normes du travail provinciales ou territoriales; à peine 10 p. 100 travaillent dans des industries régies par le gouvernement fédéral, qui établit les normes du travail⁵⁴. Les deux niveaux de gouvernement devraient-ils s'efforcer d'améliorer leurs lois sur le travail et les faire appliquer plus rigoureusement? Le gouvernement fédéral devrait-il donner l'exemple à ce chapitre?

⁵⁰ Organisation nationale anti-pauvreté; Campagne 2000; Ontario Council of Agencies Serving Immigrants; Jean-Claude Icart.

⁵¹ Par exemple, voir David Pankratz, « Which Best Helps the Poor: Minimum Wages, Tax Credits or Tax Exemptions? », Frontier Centre for Public Policy, Winnipeg, 2008
http://www.fcpp.org/main/publication_detail.php?PubID=2001.

⁵² Par exemple, Stuart Murray et Hugh Mackenzie, *Bringing Minimum Wages above the Poverty Line*, Centre canadien de politiques alternatives, mars 2007.

⁵³ Travailleurs canadiens de l'automobile, « Modernizing Part III of the Canada Labour Code », mémoire à la Commission sur l'examen des normes du travail fédérales, septembre 2005.
http://www1.servicecanada.gc.ca/fr/labour/employment_standards/fls/submissions/formal_briefs/brief43/pa_ge02.shtml#t2, 10 juin 2008.

⁵⁴ Ressources humaines et Développement social Canada, « Normes du travail ». Téléchargé de http://www.rhdsc.gc.ca/fr/travail/normes_travail/index.shtml le 10 juin 2008.

38. Option : Adopter les recommandations de l'Examen des normes du travail fédérales (le rapport Arthurs⁵⁵)

L'Examen des normes du travail fédérales a reconnu que le gouvernement fédéral ne fixe plus le salaire minimum, qui est devenu une compétence provinciale. Mais la Commission d'examen faisait la recommandation suivante :

Le gouvernement devrait recommencer à veiller à ce qu'un salaire minimum adéquat soit versé au petit nombre d'employés vulnérables travaillant pour des entreprises de compétence fédérale et ayant besoin d'être protégés contre l'exploitation ou les abus. Au lieu d'adopter un montant précis [...], le gouvernement devrait reconnaître le principe selon lequel aucun travailleur canadien ne doit continuer à vivre dans la pauvreté alors qu'il a travaillé à temps plein pendant un an. Ce principe devrait être mis en pratique progressivement sur une période de plusieurs années pendant laquelle on relèverait le salaire minimum fédéral jusqu'à ce qu'il atteigne l'indice du seuil de faible revenu (SFR). Ensuite, le salaire minimum devrait être ajusté à intervalles fixes selon une formule convenue⁵⁶.

Les auteurs du rapport de l'Examen ajoutaient : « Il s'agit d'une question de décence fondamentale dont aucun pays moderne et prospère comme le Canada ne peut faire abstraction. Heureusement, il est possible d'établir un salaire minimum sans que cela n'ait de répercussions négatives sur l'emploi dans le secteur assujéti à la législation fédérale »⁵⁷. Campagne 2000 préconise de porter le salaire minimum fédéral à 10 \$ l'heure. (*Témoignages*, Fascicule n° 23, 10 mai 2007)

Le gouvernement fédéral devrait-il faire preuve de leadership en fixant un revenu minimum suffisant dans les secteurs du marché du travail qu'il régit⁵⁸? Y aurait-il des conséquences sur le salaire minimum provincial et sur les normes du travail?

39. Option : Améliorer les suppléments de revenu pour les travailleurs à faible salaire

La prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT) est un crédit d'impôt créé par le gouvernement fédéral dans le budget 2007. Elle est accordée aux personnes âgées de plus de 18 ans qui ne sont pas inscrites comme étudiants à temps plein plus de trois mois dans

⁵⁵ Examen des normes du travail fédérales, *Équité au travail : Des normes du travail fédérales pour le XXI^e siècle*, Ressources humaines et Développement social Canada, Ottawa, 2006.

⁵⁶ *Ibid*, p. xviii.

⁵⁷ *Ibid*, p. xviii.

⁵⁸ Ces secteurs comprennent les banques, les compagnies aériennes, les entreprises de télécommunication ou de radiodiffusion, des sociétés de service postal et d'exploitation de pipelines, des entreprises de transport routier et des emplois très divers dans les aéroports et les ports de mer, les installations de manutention des grains, les installations nucléaires et au sein des gouvernements des Premières nations. D'après le rapport Arthurs, environ 12 000 entreprises sont régies par le gouvernement fédéral et 840 000 employés de ces entreprises sont visés par la Partie III du Code canadien du travail, qui régit le salaire minimum. *Ibid*, p. ix.

l'année et dont le revenu dépasse 3 000 \$. Le montant maximal pour un célibataire sans enfant est de 500 \$; pour les familles (couples et familles monoparentales), le maximum est de 1 000 \$. Le crédit est remboursable : il est réduit de 15 p. 100 du revenu net au-dessus de 9 500 \$ pour les célibataires et de 14 500 \$ pour les familles. La prestation disparaît complètement à un revenu de 12 833 \$ pour les célibataires et de 21 167 \$ pour les familles monoparentales et les couples.

Même si le programme est fédéral, les provinces et les territoires peuvent l'adapter à leur situation et à leurs besoins afin de mieux l'intégrer à d'autres éléments de leurs systèmes de sécurité du revenu, comme le salaire minimum, l'aide sociale et les suppléments de revenu provinciaux, à condition que les modifications n'accroissent pas les coûts.⁵⁹

La création de la prestation (d'abord proposée par le gouvernement précédent dans le mini-budget de 2005 et ressuscitée par le gouvernement actuel) a été très bien accueillie. Le Caledon Institute, par exemple, s'est réjoui de sa création, déclarant qu'elle aiderait à compenser la perte de prestations pour ceux qui quittent l'aide sociale au profit d'un emploi et qu'elle pourrait être « une bonne façon de lutter contre la pauvreté et d'éliminer les obstacles à l'emploi ».⁶⁰

Pour certains, la prestation est trop modeste et devrait être bonifiée pour aller au-delà de l'aide aux travailleurs à temps partiel et s'appliquer aussi aux travailleurs à plein temps à faible revenu dont le salaire, bien que modeste, est trop élevé pour donner droit à la prestation. (Battle, *Témoignages*, 28 février 2008; Richards, *Témoignages*, 13 décembre 2007)

Des témoins ont aussi soutenu que la prestation pourrait être versée plus souvent, afin de réduire la stigmatisation, comme l'ont permis les modifications apportées récemment aux prestations d'aide sociale de la Saskatchewan (Richards, *Témoignages*, 13 décembre 2007), et de constituer une source de revenu plus prévisible pour les bénéficiaires. (Stapleton, *Témoignages*, 13 décembre 2007)

40. Option : Améliorer la formation des travailleurs à faible salaire

En 2007, l'OCDE déclarait qu'« un meilleur accès [des travailleurs à bas salaire] à la formation permettrait de relever leur capacité de salaire et d'accroître la croissance de la productivité »⁶¹. Est-ce la meilleure façon d'améliorer le revenu des travailleurs à bas salaire? La formation devrait-elle être le seul objectif du gouvernement ou faudrait-il aussi accroître le salaire minimum, puis l'indexer?

⁵⁹ Battle, Atelier de la Bibliothèque du Parlement, 11 avril 2008.

⁶⁰ Caledon Institute, « A Working Income Tax Benefit That Works », Caledon Commentary, novembre 2005.

⁶¹ OCDE, 2007.

III. LA PAUVRETÉ, PAS SEULEMENT UNE QUESTION D'ARGENT

De nombreux témoins ont déclaré au Comité que les programmes de sécurité du revenu ne constituent pas à eux seuls une solution idéale ou suffisante à la pauvreté de certains groupes. Pour ces groupes – les familles ayant de jeunes enfants, les handicapés et les nouveaux arrivants au Canada – l'accès à des soutiens suffisants et pertinents constitue un élément important de la solution.

FAMILLES AYANT DES ENFANTS

Le Comité a entendu parler en long et en large de la difficulté d'élever des enfants dans la pauvreté, ainsi que de la hausse des revenus sur le marché du travail sans services de garde des enfants à un prix abordable et qui appuient le développement des enfants et leur préparation à l'école (Yalnizian, Browne, Battle, *Témoignages*, Fascicule n° 4, 28 février 2008). Ces témoins ont souligné qu'une petite contribution universelle aux familles ayant de jeunes enfants, comme l'actuelle prestation universelle pour la garde d'enfants, ne suffit pas pour payer les frais de garderie.

Pour ces témoins comme pour d'autres, il est essentiel de se doter d'une stratégie nationale complète sur les services de garde et d'accorder un financement suffisant afin de réduire la pauvreté des familles, notamment les familles monoparentales, qui sont surreprésentées parmi les Canadiens démunis.

41. Option : S'assurer qu'un pourcentage fixe des programmes fédéraux de services de garde sont offerts en priorité aux familles à faible revenu ayant de jeunes enfants

Les recherches internationales ont démontré l'importance des services de garde des enfants dans la réintégration des parents dépendants de l'aide sociale sur le marché du travail⁶². Par ailleurs, les chercheurs ont démontré les avantages évidents et considérables des programmes de garde de qualité sur les enfants de familles à faible revenu et de milieux défavorisés⁶³. Les témoins ont aussi indiqué la nécessité des services de garde dans une stratégie de lutte contre la pauvreté, faisant remarquer que sans ces services, les parents à faible revenu peuvent être forcés de choisir entre suivre une formation ou travailler et s'occuper de leurs enfants. L'expérience du Québec, qui a créé des places de garderie subventionnées, a démontré que ces places allaient de manière disproportionnée aux familles à revenu moyen ou élevé⁶⁴.

⁶² OCDE, *Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille – Synthèse des résultats pour les pays de l'OCDE*, 2007, p.19.

⁶³ Center on the Developing Child at Harvard University (2007). *A Science-Based Framework for Early Childhood Policy: Using Evidence to Improve Outcomes in Learning, Behavior, and Health for Vulnerable Children*, p.18.

⁶⁴ Michael Baker, Jonathan Gruber et Kevin Milligan, « What can we learn from Québec's Universal Childcare Program », Institut C.D. Howe, Toronto, 2006, <http://www.cdhowe.org/display.cfm?page=research-social&year=2006>; Christa Japel, Richard Tremblay, Sylvana Côté, « La qualité, ça compte! Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde, IRPP, Montréal, 2005, www.irpp.org/fr/choices/archive/vol11no4.pdf.

42. Option : Accroître les investissements fédéraux dans les services de garde des enfants

Le Comité a entendu parler des avantages des services de garde et d'éducation de la petite enfance de qualité pour l'estime de soi et la santé des enfants et des parents, ainsi que le désir d'apprendre et de partager la réussite, et il a appris que les soutiens, notamment les services de garde, entraînent des économies presque immédiates dans les programmes de santé et de soutien du revenu (Browne, *Témoignages*, Fascicule n° 4, 28 février 2008). D'autres témoins ont évoqué la nécessité d'appuyer les parents qui veulent acquérir des compétences et participer au marché du travail en offrant des services de garde de qualité, abordables et accessibles pour soutenir le développement des enfants et la formation des parents ou leur participation au marché du travail. Ces programmes pourraient nécessiter des investissements fédéraux accrus graduellement.

43. Option : Travailler avec les autres ordres de gouvernement et les organisations non gouvernementales pour déterminer les lacunes des services de garde aux familles à faible revenu et trouver des solutions

Même si toutes les familles peuvent profiter des services de garde, ces services sont particulièrement importants pour les familles à faible revenu, dont les salaires sont insuffisants pour se les payer. Pourtant, le Comité a entendu un témoignage, dont il sera question de manière détaillée un peu plus loin, selon lequel des programmes bien intentionnés et par ailleurs efficaces sont trop souvent élaborés en vase clos et ont des répercussions négatives non souhaitées sur ceux qu'ils visent à aider. (Stapleton, *Témoignages*, 13 décembre 2007)

Avec les services de garde, les gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux ainsi que les organisations non gouvernementales participent activement pour répondre aux besoins de soutien du revenu et d'aide sociale de ces familles. La collaboration et la coopération s'imposent pour que ces soutiens soient offerts et accessibles aux familles à faible revenu, afin de les aider à se sortir de la pauvreté.

44. Option : Appuyer des programmes à l'intention des parents, en particulier ceux qui ont un faible revenu, afin qu'ils acquièrent des compétences et des techniques pour appuyer le développement de leurs enfants

Les recherches ont démontré que, si le statut de citoyen à faible revenu peut se transmettre d'une génération à l'autre, les programmes visant à aider les parents à faire face aux problèmes de comportement ou de santé de leurs enfants ont des résultats positifs sur la santé et l'éducation de leurs enfants⁶⁵ et réduisent la pauvreté de la famille.

⁶⁵ Marni Brownell, Noralou Roos, Randy Fransoo et al., « Is the Class Half Empty? A Population-Based Perspective on Socioeconomic Status and Educational Outcomes », *Choices*, Institut de recherche en politiques publiques, vol. 12., n° 5, 2006, p. 30; Hon. Margaret Norrie McCain, J. Fraser Mustard et Stuart Shanker, *Early Years Study 2: Putting Science into Action*, Council for Early Childhood Development, 2007, p.135.

45. Option : Offrir aux parents à faible revenu un soutien financier pour qu'ils puissent inscrire leurs enfants dans des programmes récréatifs et culturels

Le Comité a entendu parler des avantages pour les parents et les enfants de familles à faible revenu, et des économies pour les systèmes de sécurité du revenu et de santé, de la participation des enfants à des programmes culturels et récréatifs de leur choix. (Browne, *Témoignages*, Fascicule n° 4, 28 février 2008)

PERSONNES HANDICAPÉES

Le Comité a entendu des témoins affirmer que, pour participer pleinement à la vie sociale et économique de leurs collectivités, les personnes handicapées n'ont pas besoin seulement d'un revenu suffisant mais aussi des mesures de soutien pertinentes. Ces mesures peuvent comprendre l'élimination des obstacles physiques dans les lieux de travail et les centres communautaires, des prothèses ou des fauteuils roulants, ou des préposés aux soins ou des interprètes. (Battle, *Témoignages*, Fascicule n° 21, 3 mai 2007; Mendelson, White, *Témoignages*, 18 avril 2008)

46. Option : Relier toute hausse des transferts fédéraux aux personnes handicapées aux hausses des dépenses provinciales et territoriales en services de soutien aux personnes handicapées

Comme indiqué ci-dessus, le Comité a entendu plusieurs témoins évoquer la nécessité d'accroître le revenu et les services de soutien aux personnes handicapées. Le Caledon Institute recommande une responsabilité fédérale pour une prestation pour invalidité accrue, qui entraînerait une diminution des dépenses sociales des provinces et des territoires. Ces témoins ont aussi suggéré que ces fonds soient réinvestis dans des mesures autres qu'un soutien du revenu.

47. Option : Réserver un pourcentage fixe des fonds prévus dans les ententes sur le développement du marché du travail aux personnes handicapées

Les organisations de personnes handicapées et les handicapés qu'elles représentent ont demandé des possibilités accrues de formation à l'intention des handicapés, soit par des programmes à leur intention soit par des places dans les programmes ordinaires. Récemment, cette recommandation a pris la forme d'une demande pour qu'un pourcentage du financement accordé aux provinces et aux territoires dans le cadre des Ententes sur le développement du marché du travail correspondant au pourcentage de la population totale représenté par les personnes handicapées soit désigné pour des « places » de formation réservées aux personnes handicapées. (« De la vision à l'action: Un Plan national d'action pour les personnes handicapées afin de créer un Canada accessible et inclusif », mémoire du Conseil des Canadiens avec déficiences, 28 mars 2008, p. 5)

IMMIGRANTS ET RÉFUGIÉS

Plusieurs témoins ont décrit au Comité les difficultés particulières des nouveaux arrivants au Canada dont la langue et la culture ne sont pas prises en considération dans les services, publics ou autres. Pour ces personnes et leurs familles, le soutien du revenu n'est qu'un des éléments nécessaires pour faciliter leur intégration dans la société et l'économie canadiennes.

48. Option : Améliorer les programmes d'anglais et de français langue seconde

Le Comité a appris que « 40 p. 100 des immigrants arrivés au cours des dix dernières années ne parlaient ni l'anglais ni le français à leur arrivée. De plus, dans une économie postindustrielle, il ne suffit pas de connaître les rudiments de l'anglais. Il est important de comprendre les subtilités de la communication. Même un accent en anglais constitue une lacune sur le marché du travail » (Ley, *Témoignages*, 13 mars 2008). Les recherches confirment que la capacité de parler la langue de la communauté d'accueil (l'anglais ou le français) est un facteur clé de l'emploi et de l'intégration dans la communauté. De plus, comme l'a fait remarquer Hawthorne, la connaissance de la langue du pays hôte a aussi des incidences sur d'autres aspects de l'intégration, comme la reconnaissance des titres de compétences.

Les gouvernements fédéral et provinciaux financent les programmes d'anglais langue seconde et de francisation des nouveaux arrivants. Certains craignent cependant que ces efforts soient insuffisants – en particulier que le niveau de la formation linguistique offerte soit insuffisant pour les besoins du milieu de travail. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a donc instauré des cours de langue de niveau avancé (CLNA) en 2004, afin d'offrir une formation linguistique axée sur l'emploi et sur le marché du travail, comportant souvent un volet d'aide à la transition vers le marché du travail. Les évaluations récentes sont prometteuses.

49. Option : Travailler avec les provinces pour établir des normes minimales pour la formation en anglais ou français langue seconde

Des témoins ont fait remarquer au Comité que le niveau des cours d'anglais langue seconde varie considérablement d'une région à l'autre. Ils ont indiqué que ces différences pourraient découler de la délégation, aux gouvernements provinciaux, de la responsabilité des services d'établissement, ainsi que du transfert des fonds du gouvernement fédéral dans les revenus généraux des provinces.

50. Option : Modifier le processus d'évaluation de la connaissance de l'anglais et du français pour les immigrants économiques

Le pourcentage des immigrants économiques qui arrivent au Canada en provenance de pays anglophones a diminué avec le temps, reflétant ainsi la diminution de l'immigration en provenance de l'Europe et des États-Unis au profit de l'Asie et du Moyen-Orient. Même si la connaissance de l'anglais et/ou du français représente un maximum de

24 points sur 67 pour l'immigration économique, le processus canadien d'évaluation des travailleurs qualifiés repose sur une auto-évaluation des compétences linguistiques.

L'Australie a mis en place une évaluation obligatoire des connaissances en anglais, réalisée avant la migration et validée par une organisation externe, et a constaté une hausse correspondante de la proportion de migrants économiques qui maîtrisent bien l'anglais. Un examen récent de la migration dans ce pays a confirmé que le passage à une évaluation indépendante des compétences linguistiques avait eu des retombées positives sur le marché du travail⁶⁶. Par ailleurs, les modifications de l'immigration économique n'ont pas changé la composition ethnique des immigrants en Australie.

51. Option : Multiplier les initiatives fructueuses comme les programmes de transition

Plusieurs témoins ont indiqué que les programmes de transition constituent un moyen efficace de surmonter l'obstacle de l'expérience canadienne. Ces programmes s'ajoutent à d'autres initiatives visant à intégrer les immigrants dans la population active. Une enquête récente auprès de ceux qui travaillent dans ce domaine a révélé que les trois principales caractéristiques des programmes de transition fructueux sont les suivantes: « ils sont conçus avec la participation de tous les intervenants; ils prévoient une évaluation exacte et complète des participants et ils sont rentables »⁶⁷. Même si un grand nombre des programmes offerts sont financés par les provinces, certains reçoivent des fonds fédéraux. Un leadership fédéral accru pourrait être fourni pour collecter et diffuser les pratiques exemplaires ou pour faciliter l'échange d'information entre les programmes.

52. Option : Assurer une surveillance continue des efforts fédéraux en vue de coordonner la reconnaissance des titres de compétences étrangers

Le gouvernement fédéral est chargé d'établir les critères de sélection des immigrants, mais la responsabilité de la reconnaissance de l'expérience et des titres de compétences est partagée entre cinq organismes d'évaluation provinciaux, plus de 400 organismes de réglementation, plus de 200 établissements d'enseignement postsecondaire reconnus, des conseils sectoriels, des organisations non gouvernementales, et les employeurs⁶⁸. Le gouvernement fédéral joue un rôle de coordination, par le Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers, qui coordonne les efforts de plus de 14 ministères fédéraux dans ce domaine, et par le Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers (BORTCE), lancé en mai 2007. Le BORTCE vise à mieux informer les immigrants éventuels et les nouveaux arrivants des exigences relatives à l'emploi et au marché du travail au Canada. La ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration Dianne Finley a annoncé en mai 2008 du nouveau financement pour le BORTCE ainsi que les projets d'élargissement des services à l'étranger.

⁶⁶ Hawthorne, 2008, p. 35.

⁶⁷ David Duncan, « Améliorer les programmes de transition : Dresser la liste des meilleures pratiques quant aux programmes de transition canadiens », Forum des politiques publiques, janvier 2008, p. 1.

⁶⁸ Leslyanne Hawthorne, « Reconnaissance et évaluation des titres de compétences étrangers : Introduction », *Thèmes canadiens*, printemps 2007, p. 8.

53. Option : Soutien permanent au plan d'action du Canada contre le racisme

Le Comité a appris que, d'après les récentes initiatives de mobilisation des citoyens, « la principale cause de la pauvreté ethnicisée citée par tous est le racisme systémique et ses manifestations sous diverses formes ». (Go, *Témoignages*, Fascicule n° 4, 13 mars 2008) Des témoins ont fait ressortir les résultats inégaux sur le marché du travail des Canadiens descendants d'immigrants pour démontrer que l'absence d'expérience canadienne et les titres de compétences étrangers ne sont pas les seuls facteurs en cause.

En vertu du plan d'action canadien contre le racisme lancé en 2005, plusieurs initiatives ont été mises en œuvre afin d'améliorer la connaissance et la compréhension de la diversité, de favoriser une participation plus active des partenaires fédéraux et d'autres intervenants dans les dossiers touchant le racisme et d'accroître l'attention accordée aux besoins des communautés Autochtones et culturelles. Ces initiatives visent la collecte de données, la recherche et les consultations, la formation, l'information et la sensibilisation, le soutien financier et l'établissement de partenariats, de même que l'élaboration de politiques, de programmes et de services⁶⁹. Le rapport le plus récent indique que les intervenants se réjouissent du plan, mais aimeraient qu'il insiste davantage sur les aspects suivants : sensibiliser davantage la population afin qu'elle comprenne mieux le phénomène du racisme; être plus conscient des défis uniques qui se rattachent à la lutte contre le racisme hors des grands centres urbains; accorder une plus grande attention aux points de vue des jeunes, des femmes et des Autochtones; collaborer plus étroitement avec les autres ordres de gouvernement dans le cadre de dossiers tels que le logement et l'éducation; voir à ce que d'autres partenaires prennent part au dialogue sur l'élimination du racisme en milieu de travail⁷⁰.

⁶⁹ Les rapports sur le Plan d'action canadien contre le racisme sont intégrés au Rapport annuel sur l'application de la Loi sur le multiculturalisme canadien.

⁷⁰ Patrimoine canadien, *Promouvoir l'intégration*, Rapport annuel sur l'application de la Loi sur le multiculturalisme canadien, 2008, p. 27.

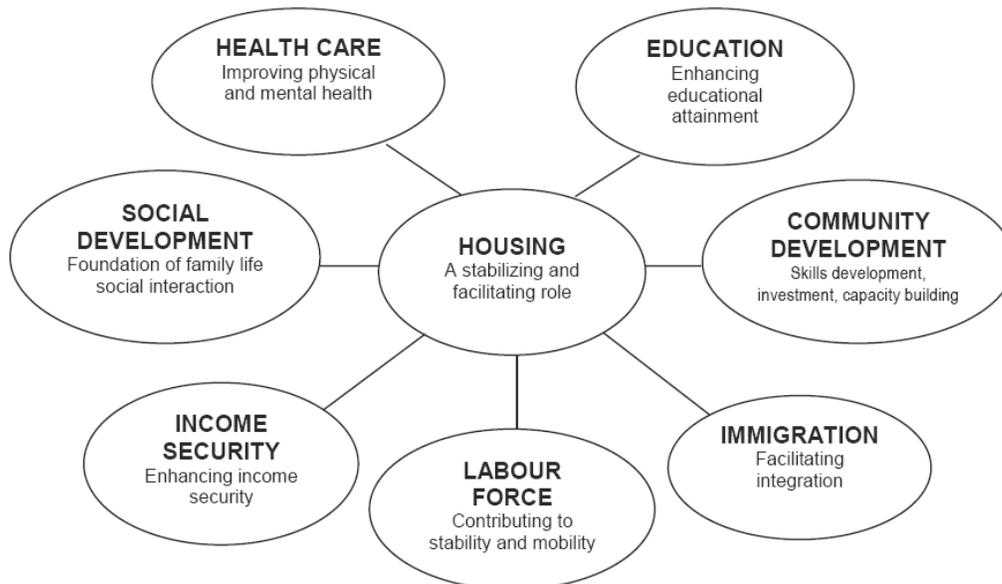
IV. LOGEMENT

Question 3:
Un trop grand nombre de Canadiens n'ont pas accès à un logement adéquat et abordable

Comme la pauvreté, le logement inabordable et/ou inaccessible et le sans-abrisme sont des questions complexes, qui ont de nombreuses causes et pour lesquelles une myriade de solutions sont proposées. Dans un sens plus large, le logement et le sans-abrisme sont intimement liés à la pauvreté et au risque d'insuffisance du revenu dans l'ensemble de la population, parce que le logement représente la principale dépense pour la plupart des ménages canadiens⁷¹.

De plus, comme plusieurs témoins l'ont indiqué au Comité, le logement peut souvent être le point d'ancrage dont les Canadiens démunis ont besoin pour avoir accès à d'autres formes de soutien et de services qui les aideront, eux et leurs familles, à avancer dans la vie. Le graphique ci-dessous illustre le rôle d'intégration que peut jouer le logement :

Figure 4 :



(en anglais seulement)

Source : Tom Carter et Chesya Poleyvychok. *Housing Is Good Social Policy*. CPRN Research Report F/50. Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2004, p. 31. Téléchargé de http://www.cprn.org/documents/33525_en.pdf le 4 juin 2008.

⁷¹ *La dynamique de l'abordabilité du logement*, Le point en recherche, Série socio-économique 08-002, Société canadienne d'hypothèques et de logement, janvier 2008, p. 1.

Les marchés du logement dans les villes canadiennes offrent des logements divers, allant des refuges d'urgence jusqu'à la propriété, en passant par les logements de transition, le logement social et le logement locatif privé. La plupart des Canadiens sont logés sur le marché privé, à titre de propriétaires ou de locataires. Ils vivent pour la plupart dans un logement abordable⁷².

ABORDABILITÉ

Une étude fondée sur des données longitudinales a révélé que les problèmes d'abordabilité des ménages peuvent être à court ou à long terme. En 2002, en 2003 ou en 2004, un ménage sur cinq au Canada a consacré plus de 30 p. 100 de son revenu au logement, mais moins d'un sur dix l'a fait pendant les trois années et plus d'un sur quatre l'a fait au moins une fois pendant les trois années⁷³. Ces chiffres indiquent que, pour certains, l'abordabilité du logement est un problème chronique, tandis que pour d'autres il est temporaire. Dans l'ensemble, trouver un logement abordable a été un défi pour 28 p. 100 des ménages.

La figure ci-dessous (figure 5), tirée de cette étude, montre que les groupes surreprésentés chez les Canadiens à faible revenu sont également plus enclins à éprouver des problèmes d'abordabilité du logement à court et à long terme. Ils comprennent les adultes vivant seuls, les familles monoparentales, les personnes handicapées, les immigrants décents, les membres des minorités visibles et les Autochtones.

Ces mêmes groupes sont également plus enclins à assumer des coûts d'habitation élevés, puisqu'ils consacrent 50 p. 100 ou plus de leur revenu ou de leurs dépenses à l'habitation⁷⁴. Chez les locataires du marché privé, 7 p. 100 ont un fardeau élevé. Ce pourcentage monte à 40 p. 100 pour les personnes non âgées vivant seules, 44 p. 100 pour les personnes handicapées, et 80 p. 100 pour les ménages dont le revenu est inférieur à 20 000 \$.

De plus, un grand nombre de femmes éprouvent des problèmes disproportionnés d'abordabilité du logement, en particulier les femmes célibataires et les mères chefs de familles monoparentales qui louent leur logement. En 2003, 72 p. 100 des femmes célibataires de 65 ans ou plus qui étaient locataires éprouvaient des problèmes d'abordabilité. C'était aussi le cas de 42 p. 100 des femmes locataires chefs de familles monoparentales⁷⁵. La figure 3 ci-dessous illustre les différences d'abordabilité, selon le sexe. Des témoins ont également évoqué ces problèmes. (Kothari, *Témoignages*, 8 mai 2008; Klodawsky, *Témoignages*, 4 juin 2008)

⁷² La SCHL définit l'abordabilité comme « la part du revenu avant impôt consacrée aux coûts d'habitation » ou le « rapport frais de logement-revenu » (RFLR). D'après la SCHL, « Il est généralement admis qu'un ménage devrait consacrer au logement moins de 30 % de son revenu brut ». *Ibid.*

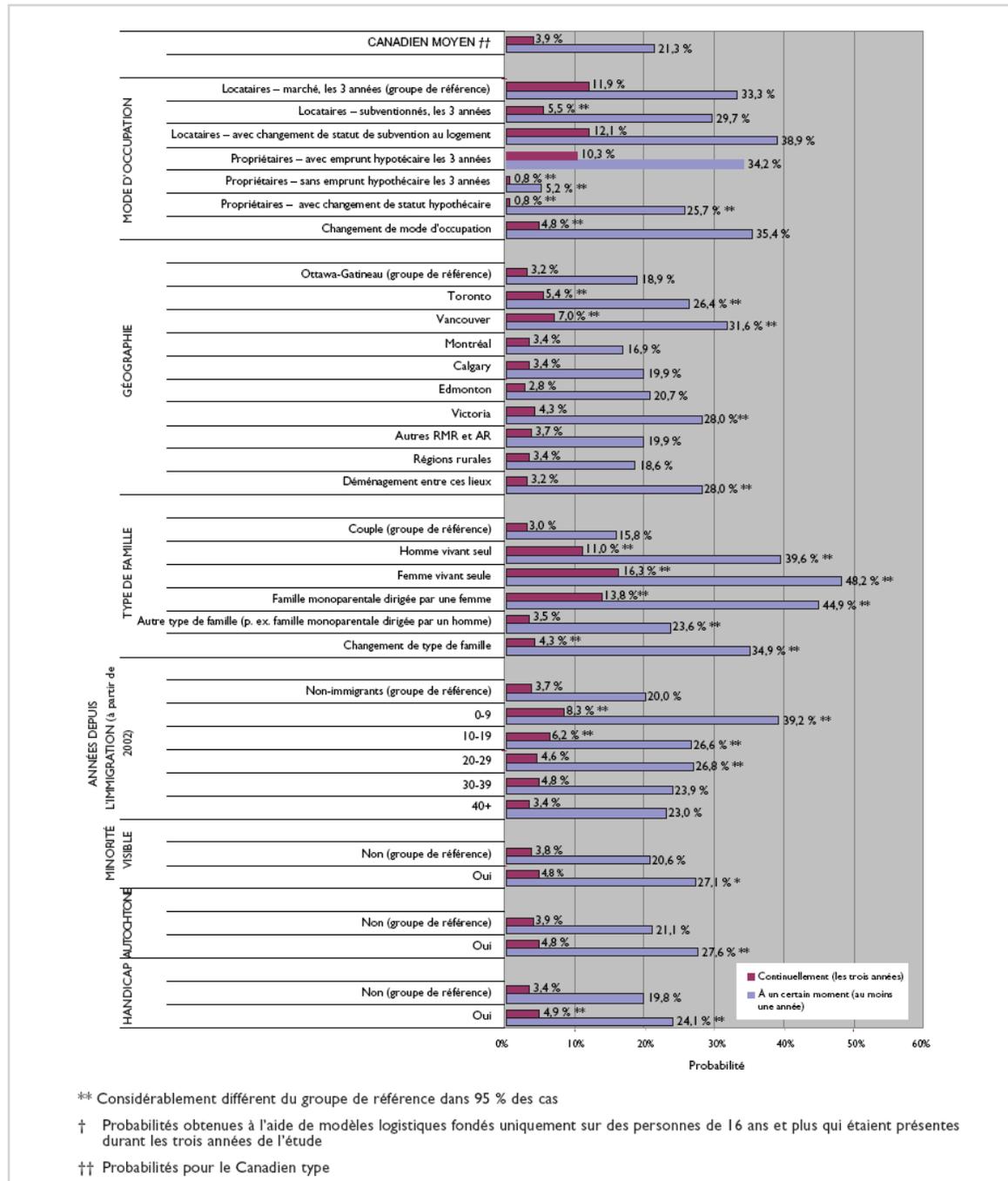
⁷³ *Ibid.*, p. 2.

⁷⁴ Cette définition et les données présentées dans cette section sont tirées de Jacqueline Luffman, « Mesurer l'abordabilité du logement », *Perspectives*, 2006, Statistique Canada, n° 75-001-XIF au catalogue.

⁷⁵ Fran Klodawsky, « Landscapes on the Margins: Gender and homelessness in Canada », *Gender, Place and Culture*, vol. 13, n° 44, p. 366.

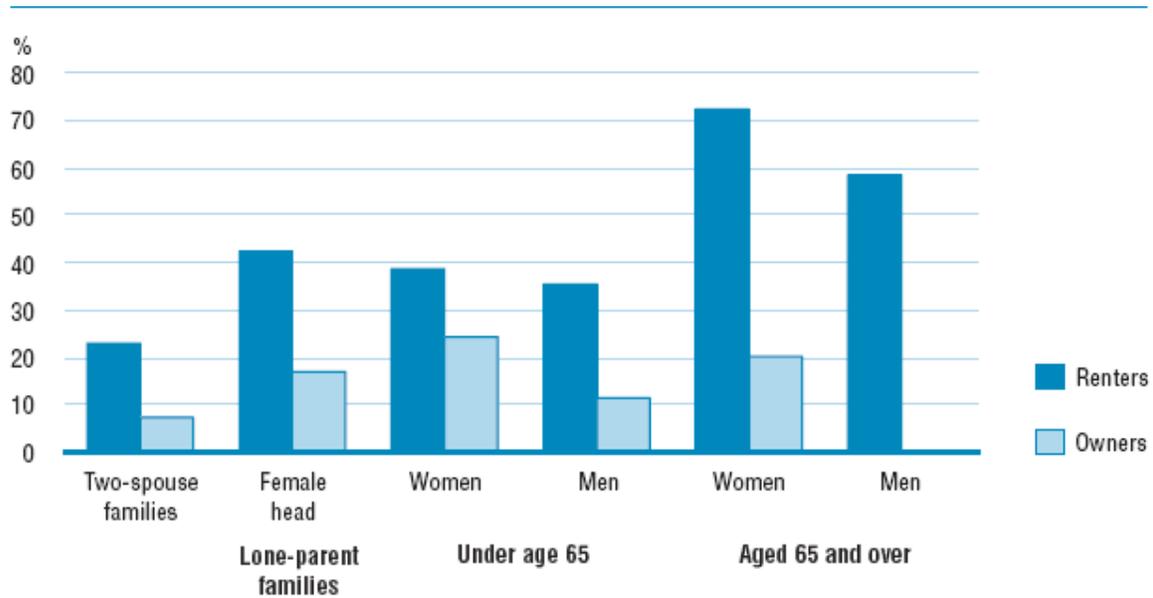
Figure 5 : Probabilité pour les individus d'avoir un RFLR au seuil d'abordabilité (30%) entre 2002 et 2004, Canada selon quelques variables socio-économique

Figure 2 Probabilité pour les individus d'avoir un RFLR supérieur au seuil d'abordabilité (30 %) entre 2002 et 2004, Canada, selon quelques variables socio-économiques



Source : *La dynamique de l'abordabilité du logement*, Le Point en recherche, Série socio-économique 08-002, Société canadienne d'hypothèques et de logement, janvier 2008, p. 7.

Figure 6 – Pourcentage de femmes et d’hommes consacrant au moins 30 p. 100 du revenu brut du ménage au logement, par type de logement, 2003



en anglais seulement

Source : Statistique Canada, Enquête sur les dépenses des ménages

Comme l’illustre la figure 6 ci-dessus, un faible revenu persistant rend le logement moins abordable pour les immigrants. Les recherches récentes de Statistique Canada révèlent que « le revenu médian des ménages est plus bas et les coûts d’habitation sont plus élevés chez les immigrants que chez les Canadiens de naissance »⁷⁶. En 2006, le pourcentage d’immigrants vivant dans des ménages qui consacraient 30 p. 100 ou plus de leur revenu au logement était plus élevé chez les immigrants récents (41,4 p. 100) et il déclinait avec le temps. Le pourcentage de l’ensemble des immigrants qui dépassaient le seuil d’abordabilité atteignait 28,5 p. 100, comparativement à 18,6 p. 100 chez les Canadiens de naissance.

54. Option : Encourager les gouvernements provinciaux à accroître l’aide au revenu

L’un des éléments proposés par la Fédération canadienne des municipalités pour une Stratégie nationale du logement est une bonification de la composante « logement » de l’aide sociale ou des niveaux d’aide sociale en général⁷⁷. L’importance de majorer les taux d’aide sociale pour les femmes a aussi été soulignée par un témoin. (Kothari, *Témoignages*, 8 mai 2008)

⁷⁶ Statistique Canada – n° 97-554 au catalogue, p. 30.

⁷⁷ « Un logement pour tous », Fédération canadienne des municipalités. Téléchargé de <http://www.fcm.ca/francais/View.asp?mp=467&x=712> le 3 juin 2008.

55. Option : Accorder des subventions ou des allocations au logement aux personnes dans le besoin

Des subventions pour rendre les loyers plus abordables ont souvent été accordées aux propriétaires; le Comité a entendu parler d'une autre option, qui consiste à accorder une subvention directement au locataire dont le logement n'est pas abordable. (Drover, *Témoignages*, Fascicule n° 23, 10 mai 2008, p. 5)

Un tel programme, qu'il s'agisse d'une allocation au logement ou d'un bon de logement, est également une composante à court terme de la Stratégie nationale du logement proposée par la Fédération canadienne des municipalités⁷⁸, Winnipeg Harvest (Winnipeg Harvest, «Brief To the Senate SubComitttee on Cities», 1^{er} mai 2008, p. 5, mémoire au Comité) et le Frontier Centre on Public Policy⁷⁹.

Un programme détaillé d'allocations-logement a été recommandé par la Fédération canadienne des municipalités pour assurer la transition vers une stratégie du logement à long terme (analysée ci-dessous) :

... à court terme, le gouvernement du Canada devrait prendre immédiatement des mesures pour aborder les problèmes d'abordabilité en offrant aux gens l'aide au revenu dont ils ont besoin pour se permettre un logement. Un programme d'allocations-logement devrait être conçu spécialement pour les ménages pauvres dans le but de ramener les fardeaux de loyer excessifs (pour ceux qui paient plus de 50 pour cent de leur revenu pour le loyer) à un ratio se rapprochant davantage de la norme de 30 pour cent. Ces ménages auraient ainsi une meilleure possibilité d'éviter la pauvreté induite par le logement et les problèmes connexes de l'expulsion et des déménagements récurrents⁸⁰.

OFFRE DE LOGEMENTS ABORDABLES SUR LE MARCHÉ PRIVÉ

Si la construction de logements pour propriétaire-occupant a dépassé la formation des ménages ces dernières années⁸¹, on ne peut pas en dire autant des logements locatifs fournis par le marché privé. Par exemple, le Recensement de 2006 fait état de 39 070 unités locatives de moins que dans le Recensement de 2001⁸². La figure ci-dessous (figure 7) illustre l'incidence sur les logements locatifs abordables.

⁷⁸ « Un logement pour tous », Fédération canadienne des municipalités. Téléchargé de <http://www.fcm.ca/francais/View.asp?mp=467&x=712> le 3 juin 2008.

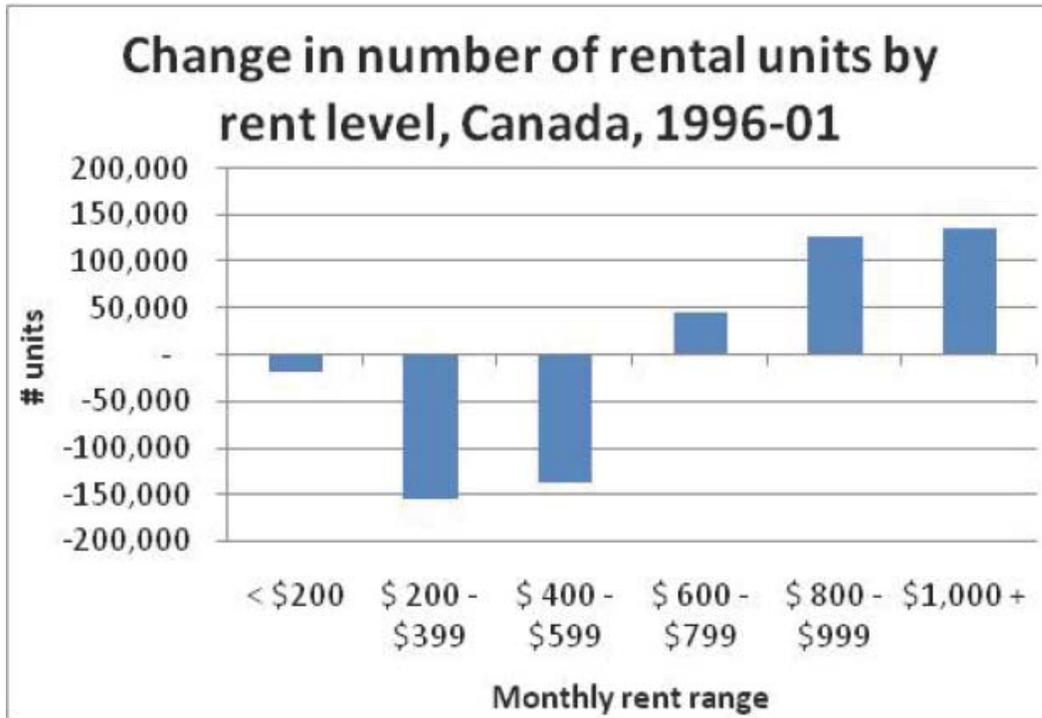
⁷⁹ Rebecca Walberg, « Escaping the poverty trap: from public housing to home owner », Frontier Centre on Public Policy. Téléchargé de <http://westernstandard.ca/website/article.php?id=2788&start=0> le 6 juin 2008.

⁸⁰ « Un logement pour tous », Fédération canadienne des municipalités. Téléchargé de <http://www.fcm.ca/francais/View.asp?mp=467&x=712> le 3 juin 2008.

⁸¹ *Série sur le logement selon les données du Recensement de 2006 : Numéro 1 - Facteurs démographiques et construction résidentielle*, Le Point en recherche, Société canadienne d'hypothèques et de logement, janvier 2008, p. 4.

⁸² Centre ontarien de défense des droits des locataires, « Le logement locatif en Ontario ». Téléchargé de http://www.acto.ca/french/acto_content.php?topic=32&sub=185 le 4 juin 2008.

Figure 7 – Variation du nombre de logements locatifs par niveau de loyer, Canada, 1996-2001



en anglais seulement

Source : Steve Pomeroy, « Rental Housing in Canada's Housing System », présentation à la Australian National Housing Conference, 2008.

http://nationalhousingconference.org.au/downloads/2008/DayOne/Pomeroy_NHC2008.pdf,

6 juin 2008

56. Option : Modifier les politiques et les règlements relatifs à l'impôt afin d'encourager la construction privée de logements locatifs

Comme il est indiqué ci-dessus, la construction privée de logements locatifs a été minime au cours de la dernière décennie. Plusieurs témoins ont indiqué que le régime fiscal canadien pourrait servir à encourager ce type de construction, un peu comme l'ont fait les contributions dans les années 1970 et les crédits d'impôt dans les années 1980 (Hanson, *Témoignages*, 5 juin 2008, Ballantye, Fascicule n° 1, 21 novembre 2007). Les promoteurs privés ont fait la même recommandation⁸³, tout comme la Fédération canadienne des municipalités⁸⁴.

⁸³ Urban Development Institute Canada & Urban Development Institute/Ontario, « Investing for the Future: The Needs of Urban Regions in Canada », Presentation to the Prime Minister's Caucus Task Force on Urban Affairs, 2001, p. 10.

⁸⁴ « Un logement pour tous », Fédération canadienne des municipalités. Téléchargé de <http://www.fcm.ca/francais/View.asp?mp=467&x=712> le 3 juin 2008.

57. Option : Créer une table ronde nationale sur le logement locatif

Des promoteurs immobiliers privés ont demandé la création d'une table ronde nationale sur le logement locatif, à laquelle participeraient les trois niveaux de gouvernement et l'industrie de la construction, afin de collaborer pour encourager la construction de logements locatifs⁸⁵.

58. Option : Accorder des suppléments de loyer aux propriétaires

Historiquement, des suppléments de loyer versés directement aux propriétaires privés ont permis de répondre en partie au besoin de logements locatifs abordables. Un analyste de politiques a recommandé de verser 500 millions de dollars par année en suppléments de loyer pour environ 160 000 ménages. Il propose que ces suppléments se fondent sur une formule reliée au revenu du ménage et qu'ils établissent un lien entre le gouvernement et le propriétaire⁸⁶.

59. Option : Consacrer une partie du financement fédéral accordé au logement à des projets d'accès au logement abordable

Le Comité a été informé des avantages liés à la propriété résidentielle, soit la régénération des collectivités, la création d'un avoir propre pour les propriétaires et l'atténuation de la demande de logements locatifs (Gadon, *Témoignages*, Fascicule n° 4, 6 mars 2008; Hanson, *Témoignages*, 5 juin 2008; Paris, *Témoignages*, 5 juin 2008; Pomeroy, *Témoignages*, 5 juin 2008). Pour les Canadiens à faible revenu, ces avantages pourraient être particulièrement attrayants. Mais, pour un grand nombre d'entre eux, le marché du logement n'est pas abordable ni accessible. L'« écart d'abordabilité », autrement dit, l'écart entre ce que la catégorie supérieure des Canadiens à faible revenu peut se permettre et les coûts de la propriété privée, est illustré dans la figure 8 ci-dessous.

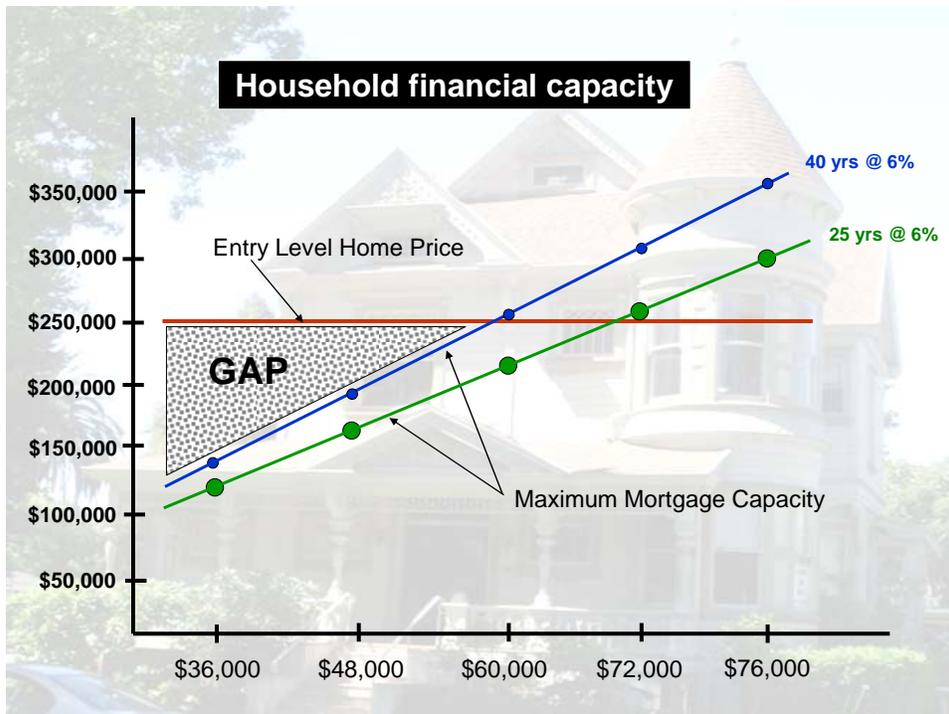
D'autres obstacles pourraient être l'impossibilité de fournir une mise de fonds ou l'absence de cote de crédit permettant d'obtenir un prêt hypothécaire. Les ententes de financement fédérales actuelles ont inclus quelques projets d'accès au logement abordable dans un grand nombre de provinces et de territoires.

⁸⁵ Urban Development Institute Canada & Urban Development Institute/Ontario, « Investing for the Future: The Needs of Urban Regions in Canada », Présentation au Groupe de travail du Premier ministre sur les Affaires urbaines, 2001, p. 10.

⁸⁶ J. David Hulchanski, « Rethinking Canada's Affordable Housing Challenge », Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, 2005, p. 11. Téléchargé de <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/Hulchanski-Housing-Affd-pap.pdf> le 4 juin 2008.

Même si d'autres projets de ce genre ont été réalisés sans financement fédéral, des témoins ont déclaré au Comité que l'accès à la propriété pour les Autochtones dans les villes ne serait pas possible sans appui fédéral, lequel a été recommandé par un témoin (Seymour, *Témoignages*, Fascicule n° 1, 29 novembre 2007) et lors d'une conférence récente sur le logement autochtone⁸⁷.

Figure 8 – Écart d'abordabilité de la propriété résidentielle



en anglais seulement

Source : Keith Hanson, « Affordable Ownership Housing », mémoire au Comité, le 5 juin 2008.

Appuyer les coûts en immobilisation, comme c'est désormais possible en vertu des ententes bilatérales, peut réduire considérablement les coûts de la construction de logements et donc rendre le logement plus abordable. C'était une recommandation particulière d'un témoin. (Paris, *Témoignages*, 5 juin 2008)

⁸⁷ Report on Workshop Affordable Home Ownership for Aboriginal People, cité dans « Report on Proceedings: National Summit on Urban Aboriginal Housing-Winnipeg-March 10-12, 2007 », p. 17. Téléchargé de http://www.aboriginalhousing.org/PDF/FINAL-REPORT_ON_SUMMIT_PROCEEDINGS-JUNE_20-07.pdf le 9 juin 2008.

60. Option : Modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin de rendre les investissements dans les projets d'accès au logement abordable plus attrayants pour les investisseurs

Des témoins ayant une expérience directe dans la construction de logements abordables pour des propriétaires-occupants et un analyste faisant partie de la même table ronde ont suggéré au Comité que des mesures soient prises pour accorder des encouragements fiscaux aux investisseurs privés afin qu'ils investissent dans des projets d'accès au logement. Des exemples comprenaient des régimes de « capital partagé », qui permettraient à un petit investisseur d'être propriétaire d'une partie d'un logement occupé par quelqu'un d'autre (Paris, *Témoignages*, 5 juin 2008), ou permettre aux investisseurs d'avoir droit, lorsque le logement est vendu, à une partie du gain en capital proportionnelle à la part du prix d'achat versée par l'investisseur (Hanson, *Témoignages*, 5 juin 2008). Un troisième exemple consistait à accorder aux investisseurs craintifs les mêmes avantages fiscaux que les investisseurs en capital de risque sur leurs gains. (Hanson, *Témoignages*, 5 juin 2008; Pomeroy, *Témoignages*, 5 juin 2008)

OFFRE EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL

L'offre de logements hors marché est restée stable pendant une dizaine d'années presque partout au Canada, puis s'est mise à fléchir en 1993, quand le gouvernement fédéral a cessé de financer la construction à but non lucratif. Ce type de logement comprend le logement à but non lucratif (privé ou municipal) et le logement coopératif, dans le marché locatif.

61. Option : Maintenir ou augmenter les investissements fédéraux dans la construction de logements sociaux neufs

Il y a plus de 50 ans que le gouvernement fédéral soutient financièrement la construction de logements locatifs neufs devant appartenir à des locataires publics ou à but non lucratif. On peut considérer qu'en plus d'élargir le marché locatif, l'investissement fédéral est un moyen d'offrir aux Canadiens de tout le pays des chances à peu près égales de se loger, quel que soit l'état du marché locatif local⁸⁸. Les investissements fédéraux les plus récents ont pris la forme d'ententes bilatérales conclues avec chacune des provinces et prévoyant des fonds affectés spécifiquement à la construction de nouveaux logements locatifs.

Des témoins ont dit au Comité que financer la construction de nouveaux logements est un élément important de la solution au problème de l'abordabilité. À titre d'exemple, l'un d'eux a décrit l'importance de ce programme et d'autres programmes fédéraux dans les termes suivants : « Ces programmes nationaux [fédéraux] de logement abordable et d'aide aux sans-abri, ainsi que les résultats positifs qu'ils produisent sont ni plus ni moins que des radeaux de sauvetage en matière de logement pour les familles et les particuliers qui ont été abandonnés à la dérive dans les turbulences d'un marché de l'habitation dont

⁸⁸ Tom Carter et Chesya. *Housing Is Good Social Policy*. Rapport de recherche F|50 du RCRPP. Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politique publique, 2004, p. 35. Consulté à http://www.cprn.org/download.cfm?doc=1131&file=33525_fr.pdf&format=pdf&l=en, 4 juin 2008.

ils ne peuvent soutenir la concurrence ou qu'ils ne peuvent s'offrir. » (Gadon, Fascicule 4, 6 mars 2008)

Beaucoup de témoins ont recommandé de soutenir ce financement et même de l'augmenter. Par exemple, le Conseil canadien de développement social a demandé qu'on injecte chaque année 2 milliards de dollars dans la construction de nouveaux logements destinés aux Canadiens à faible revenu (Scott, Fascicule 23, 10 mai 2007). La Fédération canadienne des municipalités demande qu'on augmente chaque année le nombre des logements abordables hors marché de 15 p. 100 du total des mises en chantier afin de compenser les besoins nouveaux prévus (DeCicco-Best, Fascicule 4, 6 mars 2008). Un universitaire analyste du logement que le Comité n'a pas pu entendre a proposé d'affecter un budget annuel de 1 milliard de dollars à la construction de logements sociaux.⁸⁹ Enfin, le Conseil consultatif national sur le troisième âge, un organisme du gouvernement, a demandé à ce dernier d'investir davantage dans la construction de logements pour les aînés.⁹⁰

D'autres témoins ont affirmé que le fait qu'on ne construise plus de nouveaux logements sociaux était un problème, sans toutefois proposer de solution précise.⁹¹

62. Option : Maintenir le financement actuel des subventions d'exploitation

Les subventions fédérales d'exploitation destinées au logement à but non lucratif (dont certaines étaient versées aux gouvernements provinciaux, qui les remettaient ensuite aux administrations municipales) devaient toutes expirer avec les hypothèques grevant les propriétés. Cela aurait entraîné une perte de 2 milliards de dollars sur 20 ans, comme le montre le tableau qui suit (Figure 9). Certains fournisseurs de logements à but non lucratif (tant municipaux que privés) s'efforcent de continuer de fournir des logements abordables en subventionnant indirectement les logements hors marché au moyen des recettes tirées des unités du marché privé, mais d'autres ne possèdent que des logements hors marché (ce qui inclut les logements subventionnés par le gouvernement fédéral vers la fin des années 1980 et les logements pour Autochtones en milieu urbain), et ces logements ne peuvent demeurer abordables au-delà de la durée des ententes.⁹²

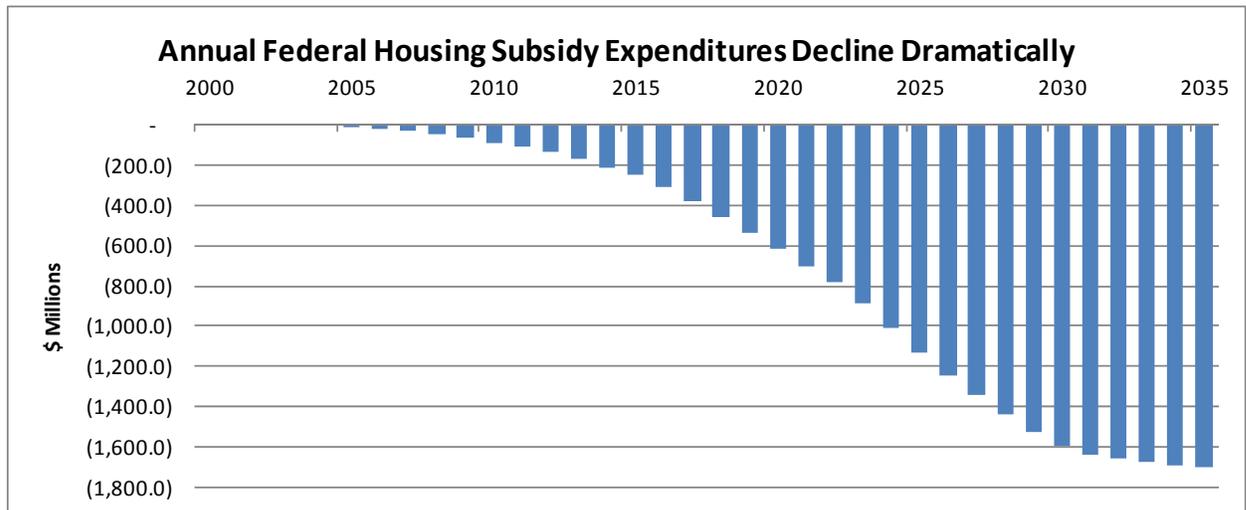
⁸⁹ J. David Hulchanski, « *Rethinking Canada's Affordable Housing Challenge* », Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, 2005, p. 11. Consulté à <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/Hulchanski-Housing-Affd-pap.pdf>, 4 juin 2008.

⁹⁰ Conseil consultatif national sur le troisième âge, *Aging in Poverty in Canada*, 2006, p. 29.

⁹¹ Hunter, n° 25, 13 juin 2007; Kraus, Fascicule 2, 6 décembre 2007; Noble, Fascicule 4, 7 février 2008.

⁹² Steve Pomeroy, « *Where's the Money Gone? An Analysis of Declining Government Housing Expenditures* », Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, 2007, p. 14.

Figure 9:



Source : Steve Pomeroy, « *Where's the Money Gone? An Analysis of Declining Government Housing Expenditures* », Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, 2007, p. ii. [Non traduit]

Au sujet des logements pour Autochtones en milieu urbain, des témoins ont dit que certains fournisseurs vendent déjà des unités pour subventionner les coûts d'exploitation d'autres unités parce que le fédéral ne contribue plus aux dépenses d'exploitation (Seymour, *Fascicule 1*, 29 novembre 2007) et qu'il faut s'attendre à ce que cela continue. (Brown, *Fascicule 1*, 29 novembre 2007)

Trois organisations nationales – la Fédération canadienne des municipalités, la Canadian Cooperative Association et l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine – et une municipalité ont souligné l'importance de continuer de subventionner également l'exploitation du système de logement⁹³.

63. Option : Prolonger et stabiliser le financement du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL)

Le Programme d'aide à la remise en état des logements est un des plus anciens programmes fédéraux de soutien du logement. Il aide les Canadiens à faible revenu et ceux qui leur fournissent des logements à faire les réparations qui s'imposent dans leurs propriétés. Il n'a jamais bénéficié d'un financement continu, les ententes devant être prolongées ou reconduites tous les trois ans. L'entente actuellement en vigueur doit expirer à la fin de l'exercice courant, en mars 2010. Plusieurs témoins ont plaidé

⁹³ Chisolm, *Fascicule 1*, 21 novembre 2007; Gazzard, *Fascicule 1*, 21 novembre 2007; Fédération canadienne des municipalités, « *Sustaining the Momentum: Recommendations for a National Action Plan on Housing and Homelessness* », janvier 2008, p. 4. Mémoire officiel au Comité, 6 mars 2008; Gadon, *Fascicule 4*, 6 mars 2008.

vigoureusement pour que ces fonds soient renouvelés et deviennent permanents (DeCicco-Best, Fascicule 4, 6 mars 2008; Kothari, *Témoignages*, 8 mai 2008).

64. Option : Prolonger la durée des programmes fédéraux de soutien du logement

Depuis au moins dix ans, les programmes fédéraux de logement sont des programmes à court terme d'au plus trois ans. Étant donné le temps qu'il faut pour soumettre des projets de construction de logements abordables, les faire approuver, acheter les terrains, obtenir les permis et autorisations nécessaires et mettre les projets en chantier, la fenêtre de trois ans est trop étroite et crée des contraintes parfois insurmontables. Des témoins ont fait valoir qu'il serait bon de prolonger les engagements de financement à l'égard des programmes de construction de logements.

Le Comité s'est aussi fait expliquer la nécessité de rendre le financement plus prévisible afin que les collectivités aient le temps de faire la planification nécessaire et puissent profiter des fonds mis à leur disposition (Fairbairn, Fascicule 4, 6 mars 2008; DeCicco-Best, Fascicule 4, 6 mars 2008; Hanson, *Témoignages*, 5 juin 2008). Des recherches ont amené d'autres témoins à faire une recommandation similaire à l'égard des programmes spécifiquement destinés aux immigrants⁹⁴.

65. Option : Encourager le secteur privé à investir dans le logement social

Les partenariats public-privé ont la cote dans la politique et les programmes fédéraux. Ils ont notamment la faveur de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, et pourraient être utilisés eux aussi pour fournir des logements sociaux. Des témoins ont dit au Comité que pour répondre aux besoins des Canadiens et surtout des Canadiens à faible revenu, il est crucial de faire appel au secteur privé. (Matthews, Fascicule 21, 26 avril 2007)

À l'égard des anciens programmes (Wake Carrol, Fascicule 23, 17 mai 2007) comme des usages actuels (Gadon, Fascicule 4, 6 mars 2008; DeCicco-Best, Fascicule 4, 6 mars 2008), les témoins ont convenu que faciliter la participation du secteur privé est avantageux non seulement au plan financier, mais aussi parce que cela sensibilise les promoteurs privés aux problèmes du logement abordable et du sans-abrisme.

66. Option : Maintenir le programme spécial de logement pour Autochtones en milieu urbain

Le Comité a entendu beaucoup de choses sur la surreprésentation des Autochtones chez les pauvres, surtout dans nos villes; sur le fait que la proportion de membres des Premières nations qui quittent leurs réserves pour aller vivre en milieu urbain tend à augmenter et sur la rareté des logements abordables mis à leur disposition. Le tableau qui suit (Figure 10) démontre les difficultés qu'éprouvent les Autochtones des villes à trouver des logements abordables.

⁹⁴ Sarah V. Wayland, « *The Housing Needs of Immigrants and Refugees in Canada* », Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, 16 mai 2007.

67. Option : Réserver un pourcentage du total de l'enveloppe fédérale affectée au logement social à la construction de logements sociaux destinés aux Autochtones hors réserves.

Des témoins ont parlé au Comité des problèmes particuliers qu'ont les Autochtones dans les villes, surtout quand il s'agit de se loger. Le rapport d'une conférence nationale récente sur le logement des Autochtones recommande de réserver un pourcentage stable (on proposait 25 p. 100) de l'ensemble des engagements fédéraux en matière de logement à la construction de logements sociaux pour Autochtones⁹⁵. Un des témoins entendus par le Comité a recommandé la même chose. (Seymour, Fascicule 1, 27 novembre 2007)

Des témoins ont insisté sur la nécessité que les subventions à l'exploitation de logements locatifs abordables destinés aux Autochtones soient à la hauteur des coûts et qu'elles deviennent permanentes. (Poirier, Fascicule 1, 29 novembre 2007; Brown, Fascicule 1, 29 novembre 2007)

⁹⁵ Rapport de l'Atelier sur les politiques et les modifications à la législation nécessaires pour améliorer l'exploitation et la construction de logements pour les Autochtones en milieu urbain [traduction], 2007. p. 15.

Figure 10:

Aboriginal and Non-Aboriginal Housing Affordability, Selected Cities, 2001 (percent)				
	Proportion of households paying > 30% of income for housing		Proportion of households paying > 50% of income for housing	
City	Aboriginal	Non-Aboriginal	Aboriginal	Non-Aboriginal
Vancouver	44	37	19	14
Edmonton	36	32	14	10
Saskatoon	50	38	21	15
Winnipeg	38	33	13	10
Toronto	32	37	12	13
Quebec	31	31	10	12
Halifax	46	38	20	15
Fredericton	42	35	16	13

Source : Ryan Walker, « Social Housing and the Role of Aboriginal Organizations in Canadian Cities », *IRPP Choices*, vol. 14, n° 4, mai 2008, p. 5. [Non traduit]

Comme nous le disions à l'égard du logement social en général, les ententes d'exploitation conclues dans le cadre du Programme de logement des Autochtones en milieu urbain arriveront bientôt à la fin de leur durée prévue de 35 ans, et ainsi que nous l'écrivions plus haut, certaines prévoient déjà la construction de moins de logements abordables, ce qui devrait être de plus en plus fréquent à l'avenir. Comme ces immeubles ont été construits et financés en vue d'être loués à des taux établis en fonction du revenu, les loyers des unités sur le marché privé ne peuvent servir à subventionner indirectement celui des unités hors marché. Enfin, la pénurie de logements abordables que peuvent louer les Autochtones qui quittent les réserves pour la ville entraîne souvent la surpopulation des unités existantes, ce qui fait grimper les coûts d'entretien.

Des témoins ont dit au Comité qu'il faudra non seulement multiplier les ententes d'exploitation, mais aussi conclure des ententes à long terme sinon permanentes (Poirier, Fascicule 1, 29 novembre 2007; Anderson, Fascicule 1, 21 novembre 2007; Brown, Fascicule 1, 29 novembre 2007). La Fédération canadienne des municipalités a demandé que le gouvernement fédéral crée un fonds spécial pour la construction de logements dans

les réserves et hors des réserves⁹⁶, à l'instar de l'Association nationale des centres d'amitié⁹⁷ et de l'Assemblée des premières nations.⁹⁸

68. Option : En symbiose avec les organisations et les fournisseurs de logements autochtones, élaborer une Stratégie pour le logement des Autochtones

Plusieurs témoins ont dénoncé les conditions particulièrement difficiles dans lesquelles vivent les Autochtones des villes et signalé que ces derniers y sont de plus en plus nombreux. En plus des appels au maintien et à l'augmentation du financement, les participants à une récente conférence nationale sur le logement des Autochtones⁹⁹ ont fortement recommandé d'élaborer à l'égard du logement des Autochtones une stratégie distincte devant être appliquée par les organisations autochtones.

69. Option : Verser des fonds à affectation spécifique à court terme aux fournisseurs de logements à but non lucratif aux fins de la remise à neuf ou de l'entretien des logements sociaux existants

En vertu des ententes fédérales de financement destiné au logement, les subventions d'exploitation prennent fin dès que les hypothèques sont payées selon le principe que l'avoir propre détenu dans les immeubles peut servir à financer les frais d'exploitation courants. Malheureusement, ce n'est pas du tout ce que vivent les fournisseurs de logements à but non lucratif.

Plusieurs témoins ont décrit au Comité les importants travaux de rénovation et/ou de remise à neuf qui s'imposent absolument dans une grande partie du parc de logements sociaux. Dans certains cas, les limites que le gouvernement a toujours imposées dans ses programmes à l'égard des réserves en capital et des coûts unitaires maximaux ont eu une incidence sur la demande pour les investissements de cette envergure.

C'est peut-être à Toronto que la situation est la pire. En effet,

Environ 65 p. 100 des 60 000 unités que nous avons ont été construites avant 1975. Elles ont dépassé nettement le stade où il s'agit de renouveler le parc résidentiel, de remettre les choses à neuf, de régénérer le parc pour les ménages à faible revenu. Une des grandes difficultés qui se posent,

⁹⁶ « Un logement pour tous », Fédération canadienne des municipalités. Consulté à <http://www.fcm.ca/Francais/View.asp?mp=467&x=712>, 3 juin 2008.

⁹⁷ Alfred Gay, Association nationale des centres d'amitié, cité dans « *Report on Proceedings: National Summit on Urban Aboriginal Housing-Winnipeg-March 10-12, 2007* », p. 8. Consulté à http://www.aboriginalhousing.org/PDF/FINAL-REPORT_ON_SUMMIT_PROCEEDINGS-JUNE_20-07.pdf, 9 juin 2008.

⁹⁸ Assemblée des premières nations, *First Nations Housing Action Plan*, 2005, p. 6. Consulté à <http://www.afn.ca/cmslib/general/Housing-AP.pdf>, 10 juin 2008.

⁹⁹ Rapport de l'Atelier sur les politiques et les modifications à la législation nécessaires pour améliorer l'exploitation et la construction de logements pour les Autochtones en milieu urbain [traduction], cité dans « *Report on Proceedings: National Summit on Urban Aboriginal Housing-Winnipeg-March 10-12, 2007* », p. 15. Consulté à http://www.aboriginalhousing.org/PDF/FINAL-REPORT_ON_SUMMIT_PROCEEDINGS-JUNE_20-07.pdf, 9 juin 2008.

[...] c'est que les investissements que nous avons faits dans le domaine du logement en tant que pays — à l'échelle fédérale, provinciale et municipale — doivent être renouvelés et, pour l'instant, il n'y a aucune façon de réunir le capital nécessaire pour le faire. (Ballantyne, Fascicule 1, 21 novembre 2007)

Selon ce témoin, il manque 300 millions de dollars. Il faut de plus investir 90 millions de dollars au Manitoba; et il en manquera autant pour les cinq prochaines années (McCracken, Fascicule 23, 17 mai 2007). La stratégie nationale de la FCM prévoit la préservation et la modernisation des logements. La Fédération a dit que le tiers du parc actuel de logement sociaux – ou 200 000 unités – est mal en point, et elle demande à Ottawa de prévoir des fonds pour remettre à neuf 20 000 unités par année. (DeCicco-Best, *Fascicule 4*, 6 mars 2008)

70. Option : Élaborer une stratégie nationale sur le logement de concert avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux et les fournisseurs de logements, les agences immobilières et les prêteurs

Presque tous les témoins que le Comité a entendus sur le dossier du logement ont parlé de la nécessité que le gouvernement fédéral prenne des initiatives pour faire construire des logements abordables, et la plupart ont réclamé en la matière la mise au point d'une stratégie nationale ou d'un cadre de travail national. Comme les chercheurs qui ont signé l'étude citée ci-après, ils demandent plus que de l'argent, bien que les fonds soient d'une importance cruciale. En effet,

Le gouvernement fédéral ne doit toutefois pas se contenter de donner des fonds et d'élaborer des lignes directrices sur la façon de les dépenser. Il doit concevoir de nouveaux programmes et les mettre en application; rationaliser la politique en la matière au niveau fédéral; amener les autres ministères fédéraux à faire les changements nécessaires pour intégrer le logement à d'autres domaines des secteurs social et économique, et stimuler la recherche et le développement¹⁰⁰. [Traduction]

C'est la Fédération canadienne des municipalités qui a produit la proposition la plus détaillée, et nous en avons déjà cité la majeure partie. Sa recommandation générale, qui établit le contexte de cette stratégie, appelle les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux à collaborer ensemble en vue d'enrayer le sans-abrisme d'ici 10 ans. Elle a fait d'autres recommandations précises que nous n'avons cité nulle part ailleurs, notamment élaborer des programmes en vue d'aider les propriétaires et les

¹⁰⁰ Tom Carter et Chesya. *Housing Is Good Social Policy*. Rapport de recherche F|50 du RCRPP. Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politique publique, 2004, p. 33. Consulté à http://www.cprn.org/download.cfm?doc=1131&file=33525_en.pdf&format=pdf&l=en, 4 juin 2008.

locataires à faible revenu à améliorer le rendement énergétique de leurs logements et alléger la réglementation de sorte qu'elle ne soit plus un obstacle à l'abordabilité¹⁰¹.

D'autres témoins ont expressément demandé au gouvernement fédéral de passer à l'action, notamment des édiles municipaux et des organisations non gouvernementales. (Go, Fascicule 4, 13 mars 2008; Gadon, Fascicule 4, 6 mars 2008; Donio, n° 25, 14 juin, p. 4; Gazzard, Fascicule 1, 21 novembre 2007; l'Association canadienne des banques alimentaires, Fascicule 21, 3 mai 2007; le Caucus des maires des grandes villes de la Fédération canadienne des municipalités; Yalnizyan, Fascicule 4, 28 février 2008; Winnipeg Harvest, « Mémoire du Sous-comité sénatorial sur les villes », 1^{er} mai 2008, p. 15; Mémoire officiel au Comité; Klodawsky, *Témoignages*, 4 juin 2008; Kothari, *Témoignages*, 8 mai 2008; et Porter, *Témoignages*, 8 mai 2008)

Certains témoins ont expressément demandé qu'une stratégie nationale sur le logement soit élaborée pour faire pendant à une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (Anderson, Fascicule 1, 21 novembre 2007; Crooks, Fascicule 2, 6 décembre 2007). Des témoins ont par ailleurs dit juger essentiel d'apparier les stratégies sur le logement et les stratégies sur le sans-abrisme. En effet,

Tout programme de lutte au sans-abrisme qui ne s'inscrit pas dans une stratégie sur le logement ne fait que maintenir ses bénéficiaires dans leur état, et la multiplication de ces itinérants entraîne celle des services et une augmentation des coûts¹⁰². [Traduction]

71. Option : Désigner les terres fédérales où se trouvent déjà des logements et les remettre à des constructeurs à but non lucratif pour qu'ils améliorent ces logements au plan énergétique ou qu'ils les rénovent et les convertissent en logements abordables destinés à la location ou à la vente

Par le passé, lorsque des bases militaires en milieu urbain étaient fermées, elles étaient remises à la Société immobilière du Canada « [...] une société d'État autonome et autofinancée » qui a la double mission de tirer [des propriétés qu'elle achète] le meilleur bénéfice possible pour les collectivités locales et pour [...] le gouvernement du Canada¹⁰³. Dans le cadre, d'abord, de l'Initiative nationale pour les sans-abri, puis du Partenariat national pour les sans-abri (*National Homelessness Partnership*), l'Initiative visant à mettre les biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri a mis certains de ces biens immobiliers à la disposition de constructeurs d'habitations à but non lucratif, parfois à des prix inférieurs au prix du marché. Un engagement plus officiel et lié à aucun programme aiderait les fournisseurs de logements abordables

¹⁰¹ « Un logement pour tous », Fédération canadienne des municipalités. Consulté à <http://www.fcm.ca/english/View.asp?mp=467&x=712>, 3 juin 2008.

¹⁰² J. David Hulchanski, « *Rethinking Canada's Affordable Housing Challenge* », Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, 2005, p. 12. Consulté à <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/Hulchanski-Housing-Affd-pap.pdf>, 4 juin 2008.

¹⁰³ « LA SIC ANNONCE LA VENTE DES IMMEUBLES RÉSIDENTIELS DES ANCIENS COMBATTANTS À BENNY FARM À L'OMHM », Communiqué de presse de la Société immobilière du Canada, le 21 octobre 2007. Consulté à <http://www.clc.ca/fr/NR/news/pdf/2007/sale.pdf> le 5 juin 2008.

destinés à la location ou à la vente à acheter des propriétés dans des secteurs qui seraient peut-être hors de leur portée autrement. Des témoins ont dit croire qu'on arriverait peut-être au même résultat en donnant pour mandat à la Société immobilière du Canada de faciliter la construction de logements abordables. (Carr, *Témoignages*, 5 juin 2008)

ACCESSIBILITÉ

Le Comité a entendu des témoignages, d'une part, sur les obstacles physiques qui interdisent le logement abordable aux personnes à mobilité réduite ou souffrant d'autres déficiences et sur ceux qui résultent d'une discrimination basée sur la source de revenu ou sur la race, par exemple, et, d'autre part, sur le mal qu'ont les immigrants à trouver des logements qui leur conviennent du fait qu'ils ont besoin de logements spacieux pour loger leurs familles, plus nombreuses, et leurs familles étendues. Ces problèmes constituent également un obstacle de taille à l'établissement et à l'intégration des immigrants au Canada.

72. Option : Exiger que tous les logements locatifs construits au moyen de fonds fédéraux ou sur des terres subventionnées soient accessibles à tous et respectent des normes permettant aux personnes ayant des déficiences physiques d'y accéder

Certains logements construits grâce aux subventions fédérales sont accessibles, par exemple, à des personnes qui ne se déplacent qu'en fauteuil roulant, mais ils se trouvent habituellement dans des édifices spécialement adaptés ou constituent une petite partie des logements dans de grands immeubles d'habitation.

Des témoins ont dit au Comité que pour que tous aient également accès à des logements abordables, il faudrait que toutes les unités respectent des normes d'accessibilité universelle. (COPHAN, « La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des personnes ayant des limitations fonctionnelles : appliquons les droits », Présentation au Sous-comité sénatorial sur les villes, 17 avril 2008)

OPTIONS PERMETTANT DE FACILITER AUX FAMILLES D'IMMIGRANTS L'ACCÈS AU LOGEMENT ABORDABLE

Comme nous venons de le signaler, des témoins ont décrit le mal qu'ont les familles d'immigrants à trouver des logements qui leur conviennent. L'un d'eux, Sarah Wayland, a fait des recherches sur ces problèmes¹⁰⁴ et a dit croire que l'idée énoncée ci-dessous pourrait constituer une solution. D'autres options proposées par M^{me} Wayland pour leur faciliter l'accès au logement abordable suivent.

¹⁰⁴ Wayland, 2007.

- Le gouvernement fédéral devrait, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, offrir des incitatifs aux fournisseurs de logements et aux propriétaires privés d'immeubles locatifs pour qu'ils modifient les logements de manière à ce qu'ils puissent accueillir les familles nombreuses des néo-Canadiens.
- Le gouvernement fédéral devrait, de concert avec les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, travailler avec les fournisseurs de services en vue de mieux informer les nouveaux arrivants, dans le cadre du processus d'établissement – peut-être au moyen d'une vidéo –, des lois qui régissent les rapports locateur-locataire, de la façon de chercher un logement et des règles à observer quand on habite dans une tour d'habitation de grande hauteur.
- Les autorités fédérales (Citoyenneté et Immigration, la SCHL, le ministère de la Justice) devraient lancer une initiative nationale consistant à traduire les « documents logement » essentiels en un certain nombre de langues susceptibles d'être parlées quelque part au Canada (avec certaines variantes tenant compte des différences entre les provinces et les territoires).
- Dans le cadre de ses futurs programmes de financement, le gouvernement fédéral devrait encourager les services d'aide à la recherche/location d'un logement, les banques, les services de prévention d'expulsion et les services d'aide à l'établissement des immigrants à collaborer entre eux.

73. Option : Rétablir, dans le cadre du Transfert social canadien, le financement fédéral des services de contestation judiciaire et d'aide juridique en matière civile

Le Régime d'assistance publique du Canada prévoyait expressément une contribution fédérale à la hauteur des sommes affectées par les gouvernements provinciaux aux services d'aide juridique en matière civile, mais, lorsque le programme a été remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, puis par le Transfert social canadien, l'aide juridique en matière civile a disparu de la liste des services sociaux soutenus financièrement par le fédéral. D'après certains témoins et chercheurs, des locataires soit victimes de discrimination fondée sur des motifs interdits dans les lois provinciales ou fédérales sur les droits de la personne ou même dans la Charte canadienne des droits et libertés.

Les fonds fédéraux financent l'aide juridique en matière criminelle, mais pas en matière administrative, une branche du droit dont relèvent beaucoup de décisions relatives au logement. Par exemple, les locataires expulsés de leur logis peuvent souvent appeler de l'expulsion devant des tribunaux administratifs, ou appeler d'amendes ou des frais facturés par les services publics. Pourtant, comme l'aide juridique en matière civile ne jouit plus d'aucun soutien financier – un soutien que beaucoup de provinces et de territoires ont réduit ou éliminé depuis que le fédéral n'assume plus sa part des frais –, beaucoup de locataires n'ont plus accès à ces tribunaux. C'est pourquoi rétablir cette aide financière contribuerait fortement à faciliter l'accès au logement abordable (Centre d'action pour la sécurité du revenu, « Approches fondées sur les droits en matière de sécurité du revenu » [traduction], mémoire officiel présenté au Comité, p. 4, 8 mai 2008).

74. Option : Intégrer à la législation fédérale et aux ententes entre le fédéral et les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux les obligations internationales à l'égard des droits de la personne en matière de logement

Des témoins ont décrit l'importance pour eux de revendiquer des droits en vertu d'obligations internationales devant les tribunaux et dans les délibérations sur la politique publique. Dans son rapport provisoire, le Rapporteur spécial de l'ONU sur l'accès au logement abordable a mentionné que le Canada persiste à enfreindre ses obligations internationales en matière de logement. La présente option a été proposée par un témoin comme moyen de donner un peu plus de sens et de poids à ces obligations (Bruce Porter, « Déclaration liminaire », mémoire officiel soumis au Comité, 8 mai 2008, p. 4-5). Il convient de noter que la législation fédérale en matière d'immigration incorpore par référence les obligations internationales pertinentes.

SANS-ABRISME

Les estimations du nombre de sans-abri varient, mais même les recensements effectués dans les villes ne tiennent pas compte des sans-abri invisibles, c'est-à-dire ceux qui vivent ensemble dans des logements surpeuplés, qui déménagent du logement d'un ami à celui d'un autre ou qui tout simplement ne font pas appel aux services mis à leur disposition dans leur collectivité. Le Comité s'est fait dire que ce groupe englobe les nouveaux citoyens, qu'il s'agisse de non-Autochtones ayant quitté une collectivité rurale pour le milieu urbain ou d'Autochtones ayant quitté leur réserve ou leur collectivité isolée du Nord pour aller vivre en ville; de femmes ou de jeunes fuyant un foyer violent ou de réfugiés et d'immigrants qui s'établissent dans nos collectivités urbaines.

Quel que soit le chiffre réel, un large consensus veut qu'il y ait trop de sans-abri, qu'ils soient de plus en plus nombreux dans certaines collectivités et que les mesures prises par les gouvernements, les groupes confessionnels et les organisations non gouvernementales ne parviennent toujours pas à les loger tous.

Ce qui ne veut pas dire que les programmes mis sur pied et dont beaucoup sont financés, du moins en partie par le fédéral, n'ont eu aucun effet et n'ont pas atténué le stress que subissent les sans-abri et leurs familles. Des témoins ont parlé au Comité des résultats positifs produits par ces programmes, d'abord dans le cadre de l'Initiative nationale pour les sans-abri et, plus récemment, dans celui des programmes du Partenariat national pour les sans-abri, notamment l'exigence d'une coordination communautaire (Kraus, Fascicule 2, 6 décembre; (Fédération canadienne des municipalités, « *Poursuivons sur la lancée : recommandations à l'égard d'un plan national d'action sur le logement et le sans-abrisme* » [traduction], janvier 2008, p. 4, mémoire officiel soumis au Comité, 6 mars 2008). Selon un témoin, les programmes fédéraux ne sont « ni plus ni moins que des radeaux de sauvetage en matière de logement pour les familles et les particuliers qui ont été abandonnés à la dérive dans les turbulences d'un marché de l'habitation dont ils ne peuvent soutenir la concurrence ou qu'ils ne peuvent s'offrir ». (Gadon, Fascicule 4, 6 mars 2008)

Si les recommandations précitées en matière de logement étaient appliquées, un certain nombre de sans-abri seraient logés, mais tant qu'on n'aura pas éliminé les écueils de la rareté des logements et de leur abordabilité, ils demeureront sans domicile fixe. Selon des témoins, il faut continuer de financer les refuges d'urgence et les logements de transition à l'intention de ces personnes et familles.

Pour d'autres, le problème ne se résume pas à l'offre et à l'abordabilité. Pour certains sans-abri, la question est plus complexe, et leur statut d'itinérant peut en lui-même être la cause d'une combinaison d'autres problèmes qui les empêchent de trouver et de garder un logement abordable ou même une place dans un refuge d'urgence.

Pourtant, des témoins ont dit au Comité que le sans-abrisme est lui-même un facteur de maladie et de toxicomanie. Prié de donner son avis sur le rapport de réciprocité qu'il y a entre la maladie mentale et le sans-abrisme, une spécialiste entendue par le Comité n'a pu établir de façon décisive dans ses recherches lequel des deux était la cause de l'autre. Elle a déclaré ce qui suit :

La relation entre la maladie mentale et l'itinérance est complexe. Bien qu'on ne puisse pas toujours déterminer ce qui survient en premier, il est clair qu'il existe un lien entre de nombreux facteurs influant sur la santé et les déterminants de l'itinérance. Par exemple, pour les personnes affligées d'une grave maladie mentale, les possibilités de logement, d'emploi et de revenu peuvent être limitées. Les personnes sans abri ont généralement un stress plus élevé, une plus faible estime d'elles-mêmes, moins de soutien social et des stratégies d'adaptation moins efficaces, tous des facteurs associés à des symptômes de dépression, à la consommation abusive de drogue et d'alcool ainsi qu'à des comportements suicidaires. Le rapport de l'ISPC indique que les programmes qui mettent l'accent sur le logement, joints à des services de santé mentale souples et appropriés, aident les sans-abri à contrôler leurs problèmes de santé mentale et à occuper un logement stable.

(Votta, Fascicule 2, 6 décembre 2007)

75. Option : Multiplier les logements supervisés

Des témoins ont décrit au Comité les multiples problèmes qu'éprouvent trop de sans-abri au Canada. Le Comité a notamment entendu citer expressément la maladie mentale, la toxicomanie, la violence familiale ou les abus sexuels. Selon les témoins, pour résoudre ces problèmes, un logement stable est essentiel, mais certains sans-abri ont besoin de plus pour avoir accès aux services qu'il leur faut. Dans certains cas, il est recommandé de leur fournir des services supplémentaires ou de les leur assurer avec le logement stable.

Les fournisseurs de services de soutien aux personnes logées en vertu de la formule « Priorité au logement » disent réussir à aider les sans-abri toxicomanes à réduire leur consommation de drogues ou à y mettre fin et à aider les personnes atteintes de maladies mentales à participer pleinement à la vie de leur collectivité. (Kraus, *Fascicule 2*, 6 décembre 2007)

Cette recommandation recoupe également le Plan d'action national pour les personnes handicapées soumis à titre de mémoire (Conseil des Canadiens avec déficiences, « De la vision à l'action : bâtir un Canada ouvert et accessible à tous – Plan d'action national pour les personnes handicapées, 2007 » [traduction], soumis au Sous-comité le 25 mars 2007).

76. Option : Accroître et stabiliser les fonds fédéraux affectés aux programmes qui peuvent servir à fournir des logis et des services de soutien adaptés

Comme nous le disions plus haut, les témoins ont décrit les progrès que les programmes fédéraux de lutte au sans-abrisme ont rendus possibles et ils ont demandé qu'on maintienne ces programmes afin de répondre au besoin en logements supervisés (Kraus, *Fascicule 2*, 6 décembre 2007; Fédération canadienne des municipalités, « *Poursuivons sur la lancée : recommandations à l'égard d'un plan national d'action sur le logement et le sans-abrisme* » [traduction], janvier 2008, p. 20, mémoire officiel au Comité, 6 mars 2008).

77. Option : Appuyer les stratégies de lutte au sans-abrisme fondées sur la formule « Priorité au logement »

Le Comité s'est fait expliquer deux conceptions différentes de la façon de remédier au sans-abrisme et à la pénurie de logements abordables permanents. La première consiste en un éventail complet de logements avec, à un bout du spectre, des refuges d'urgence et, à l'autre, des logements permanents occupés idéalement par leur propriétaire dans le marché privé. Elle est illustrée dans la figure 11.

Figure 11:

THE AFFORDABLE HOUSING CONTINUUM



[tableau en anglais seulement]

Source : *Housing First: An Investment with a Return in Prosperity*, rapport du Groupe de travail sur le logement abordable de l'Alberta, mars 2007, p. 13.

Cette approche a été le fondement de l'intervention du gouvernement fédéral dans la programmation en matière de sans-abrisme lorsqu'il n'y avait des fonds que pour les refuges. Une solution de rechange est constituée par la formule « le logement d'abord », qui consiste à trouver d'abord un logement abordable présentant un mode d'occupation sûr, comme condition préalable à la résolution des facteurs en raison desquels l'intéressé est devenu un sans-abri, tels les toxicomanies ou des problèmes de santé mentale.

Des témoins ont traité du succès de ces approches en citant des recherches réalisées dans des villes canadiennes.

(Votta, Fascicule 3, 6 décembre 2007; Kraus, Fascicule 3, 6 décembre 2007)

78. Option : Soutenir le traitement des toxicomanies, y compris la réduction des préjudices, comme moyen de réduction du sans-abrisme

Des témoins ont dit que les toxicomanies ou la consommation abusive de stupéfiants étaient un facteur contribuant au sans-abrisme, voire une conséquence, pour pas moins de 30 à 40 p. 100 environ des habitués des refuges dans les grandes villes canadiennes en 2001, et pour la moitié environ des sans-abri à Vancouver en 2005. En outre, la recherche a montré que les programmes de traitement des toxicomanies habituelles sont souvent infructueux pour les sans-abri. (Kraus, Fascicule 3, 6 décembre 2007)

79. Option: Créer un programme national d'assurance-médicaments

Un témoin expert a parlé au Comité au sujet des problèmes physiques qu'éprouvent souvent les personnes qui vivent dans des refuges ou dans des conditions de logement précaires, ainsi que de leurs difficultés d'accès à des soins de santé qui conviennent. Au nombre des principales raisons de ces difficultés, on compte le manque d'accès aux médicaments délivrés sur ordonnance pour le traitement de maux les ayant réduites au sans-abrisme ou ayant exacerbé leurs conditions de logement précaires. (Peters, Fascicule 3, 6 décembre 2007)

On remarquera que la création d'un tel programme cadrerait avec les recommandations formulées par le Comité et d'autres. Dans un précédent rapport, le Comité a exhorté le gouvernement fédéral à payer 90 p. 100 des coûts des médicaments d'ordonnance au-delà d'un montant déterminé¹⁰⁵. Le Comité a aussi réclamé la création d'une liste nationale des médicaments admissibles. En 2004, les premiers ministres du Canada ont demandé aux ministres fédéral/provinciaux/territoriaux de la Santé de créer un groupe de travail chargé d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie nationale relative aux produits pharmaceutiques. Les ministres fédéral/provinciaux/territoriaux de la Santé, (à l'exception de celui du Québec), ont participé au groupe de travail et publié en 2006 un rapport d'étape qui proposait l'établissement d'une liste nationale des médicaments admissibles¹⁰⁶. En 2007, l'Association des infirmières et infirmiers du Canada a adopté une résolution visant l'établissement d'un régime national d'assurance-médicaments¹⁰⁷.

80. Option : Créer une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme

Comme il est dit plus haut, certains témoins ont préconisé une stratégie en matière de logement pour résoudre le problème du sans-abrisme, ou une combinaison des deux. Un témoin a proposé la création d'une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme en tant que telle (COPHAN, « La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des personnes ayant des limitations fonctionnelles : Appliquons les droits », présentation au Sous-comité sénatorial sur les grandes villes, 17 avril 2008).

¹⁰⁵ Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *La santé des Canadiens – Le rôle du gouvernement fédéral*, vol. 6, *Recommandations en vue d'une réforme*, octobre 2002, chapitre 7.2, <http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/SOCI-F/rep-f/repoct02vol6-f.htm>

¹⁰⁶ Groupe de travail ministériel fédéral/provincial/territorial sur la Stratégie nationale relative aux produits pharmaceutiques, *Stratégie nationale relative aux produits pharmaceutiques : Rapport d'étape*, 2006 <http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/pubs/pharma/2006-nps-snpp/2006-nps-snpp-fra.php>.

¹⁰⁷ Association des infirmières et infirmiers du Canada, Assemblée annuelle 2007, Résolution 7, http://www.cna-aiic.ca/CNA/about/meetings/resolutions_2007/default_f.aspx

81. Option : Stabiliser à un niveau suffisant le financement accordé aux organisations qui fournissent des services de prévention du sans-abrisme et faciliter la réintégration des sans-abri

Le Comité a entendu nombre de témoins parler de l'importance de la contribution apportée par les organisations non gouvernementales au soutien des sans-abri et des efforts qu'elles déploient pour les aider à trouver un logement stable et assurer davantage leur réintégration sociale et économique. Le Comité a entendu aussi les organisations non gouvernementales dire que le caractère imprévisible ou insuffisant du financement public a pour effet qu'elles doivent consacrer une proportion de plus en plus élevée de leurs ressources limitées à la collecte de fonds. (Crooks, Fascicule 3, 6 décembre 2007; Kothari, *Témoignages*, 8 mai 2008)

Le Comité a entendu les organisations non gouvernementales et d'autres dire que le financement d'une année à l'autre non seulement ne convient pas aux programmes de logement, mais encore empêche la planification et la prestation efficace de services et de programmes connexes. Le Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions et la vérificatrice générale se sont également dits favorables à la mise en œuvre d'accords de financement à long terme¹⁰⁸.

82. Option : Simplifier les exigences liées à l'application et à la production de rapports auxquelles doivent se conformer les organismes bénévoles en matière de financement fédéral

Le Comité a entendu les témoins susmentionnés et d'autres souligner le fardeau administratif croissant auquel ils sont assujettis lorsqu'ils demandent des fonds au gouvernement fédéral ou lorsqu'ils font rapport à ce dernier (Peters, Fascicule 3, 6 décembre 2007; Brown, Fascicule 1, 29 novembre 2007). Cette recommandation figure également dans le rapport du Groupe d'experts¹⁰⁹.

83. Option : Concevoir, pour les organisations non gouvernementales, des mécanismes de financement qui favorisent les innovations tirant profit des forces et des succès communautaires

Le Comité a entendu nombre de témoins d'organismes non gouvernementaux dire qu'ils ont accueilli les changements des politiques publiques en faisant preuve de flexibilité, adoptant souvent des approches novatrices pour continuer de remplir leur mission. Un témoin représentant des fondations communautaires a demandé au gouvernement fédéral de financer les approches novatrices, notamment celles qui tirent profit des succès. (Patten, *Témoignages*, 1^{er} mai 2008)

¹⁰⁸ *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs*, le Groupe d'experts indépendant sur les subventions et les contributions, Conseil du Trésor du Canada, 2006, p. 27; Bureau du vérificateur général, 2006 mai — *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 6 « La gestion des subventions et des contributions votées », paragraphes 6.59 à 6.61.

¹⁰⁹ *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs*, p. 19.

V. L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL

Les gouvernements canadiens ne sont pas suffisamment bien organisés individuellement et collectivement pour harmoniser, fournir ou améliorer les politiques et les programmes liés au logement abordable et lutter contre la pauvreté et le sans-abrisme. Par exemple, il n'y a pas de mécanismes officiels (exception faite des accords de développement urbain dont il est question plus haut) qui prévoient la participation des conseils municipaux. Comme l'a fait remarquer le politicologue Neil Bradford (qui n'a pas comparu devant le Comité) :

L'ensemble des politiques nationales et le système intergouvernemental du Canada restent inadaptés aux nouvelles réalités et aux mutations de la société. Si les pouvoirs publics sont actifs dans les villes, on ne trouve guère de preuves de l'existence d'un programme cohérent, de coordination systématique, voire de la reconnaissance de l'importance des places de qualité pour l'obtention de bons résultats.¹¹⁰ [traduction]

A. Arrangements intergouvernementaux

Question 4:
le gouvernement n'a pas l'organisation interne voulue pour lui permettre de relever les défis liés à la pauvreté, au logement et au sans-abrisme.

Les défis complexes que présente la résolution des problèmes de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme requièrent une réaction coordonnée et collective de la part des ministères et organismes gouvernementaux. Toutefois, ces organes ont une structure hiérarchique et sont conçus pour traiter de questions étroitement définies, comme la santé, les ressources humaines ou les transports, alors que la tâche d'assurer la cohérence des politiques a été confiée aux organismes centraux. Cet arrangement ne convient pas quand il s'agit de s'attaquer à des questions complexes comme la pauvreté, qui ne connaissent pas de frontières juridictionnelles, dont les causes et les effets sont multiples et ne peuvent être réglées par un seul organisme gouvernemental à objet unique travaillant isolément.

Malgré les efforts déployés de façon continue pour réorienter le gouvernement afin qu'il puisse mieux s'attaquer aux questions complexes – c'est-à-dire rendre le gouvernement plus « horizontal » ou « intégré » – les ministères fonctionnent toujours comme des unités distinctes ou des « silos ». Les tentatives de briser l'isolement entre les ministères et organismes individuels ont bien obtenu un certain succès, mais ce processus va à l'encontre des pratiques établies, et les progrès sont difficiles et lents.

¹¹⁰ Neil Bradford, « Place Matters and Multi-Level Governance: Perspectives on a New Urban Policy Paradigm », *Options politiques*, février 2004, vol. 25 n° 2.

84. Option : Créer un comité du Cabinet présidé par un ministre et soutenu par un ministère pour diriger la lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme et pour le logement abordable

Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a adopté une démarche intégrée impliquant l'ensemble du gouvernement dans la lutte contre la pauvreté. Le ministère des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi de la province s'est vu confier le rôle central qui consiste à susciter la collaboration entre sept ministères et organismes en vue de la conception d'une stratégie provinciale de lutte contre la pauvreté et de sa mise en œuvre. C'est ainsi que les ministères de l'Éducation, des Finances, de la Santé et des Services communautaires, de l'Innovation, du Commerce et du Développement rural, de la Justice et des Affaires autochtones ont conjugué leurs efforts. Les ministres de ces portefeuilles ont formé un comité chargé de l'élaboration de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Le Comité du Cabinet peut compter sur le concours d'un comité de sous-ministres et d'un groupe de travail interministériel composé de directeurs ministériels chargés de la mise en œuvre de la stratégie. Y participent également l'Agence des relations de travail, la Société de logement, le Secrétariat rural, le Bureau de la politique concernant les femmes et le Secrétariat du Cabinet de Terre-Neuve-et-Labrador.

Selon le témoignage donné par Mme Aisling Gogan, du ministère des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi de Terre-Neuve-et-Labrador, la création du Comité du Cabinet et du Comité interministériel a été l'élément qui a permis le déploiement d'efforts coordonnés et ciblés en vue de la réduction de la pauvreté. Le double emploi et le chevauchement ont été limités au minimum ou éliminés, les communications entre les responsables de la conception et de la mise en œuvre de la stratégie ont été améliorées et un objectif à long terme de réduction de la pauvreté a été fixé et maintenu. (Fascicule 23, 17 mai 2007)

85. Option : Créer un poste de ministre ou de secrétaire d'État pour la réduction de la pauvreté, le logement et le sans-abrisme

À titre de solution de rechange à la création d'un poste de ministre, le gouvernement (le gouverneur en conseil) pourrait établir la fonction de ministre ou de secrétaire d'État responsable de la réduction de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme. Un ministre d'État pourrait être appuyé par un nouveau ministère ou par les ministres déjà responsables de ces secteurs¹¹¹.

86. Option : Créer un commissaire à la pauvreté

Dans le passé, le gouvernement fédéral a créé des commissaires (par exemple, le commissaire au développement durable et à l'environnement) dont le rôle consistait à surveiller la prise d'initiatives de la part du gouvernement fédéral dans sa sphère de compétence et à en faire rapport. Le gouvernement pourrait créer un poste de

¹¹¹ On trouvera plus de détails sur ce poste et d'autres postes de niveau fédéral dans la publication de la Bibliothèque du Parlement *Ministre d'État à l'enfance*, PRB 08-03^E.

commissaire qui serait chargé de surveiller les efforts qu'il déploie pour réduire la pauvreté et le sans-abrisme et accroître le nombre de logements abordables. Ce commissaire pourrait avoir le rang de mandataire du Parlement, comme dans le cas du vérificateur général ou du directeur général des élections, qui relèvent directement du Parlement et lui rendent compte.

87. Option : Créer un guichet unique au sein du gouvernement fédéral pour fournir de l'expertise sur des questions liées aux politiques territorialisées comme la pauvreté, le logement et le sans-abrisme

Un témoin a suggéré l'établissement au sein du gouvernement fédéral d'un guichet unique où serait concentrée l'expertise en matière de politique territorialisée et qui serait au service de tout ministère susceptible d'être sollicité pour une initiative particulière, que ce soit la SCHL, Citoyenneté et Immigration, Ressources humaines, Sécurité publique ou Justice. Elle a précisé que l'établissement de ce guichet était nécessaire parce qu'il est « très difficile pour chacun de ces ministères d'avoir une compréhension en profondeur des questions territorialisées ». (Maxwell, *Témoignages*, 15 mai 2008) [traduction]

88. Option : Initiatives horizontales axées sur la pauvreté, le logement et le sans-abrisme

Le gouvernement fédéral reconnaît que certaines questions sont complexes, ont des causes multiples, ont mis de nombreuses années à devenir ce qu'elles sont aujourd'hui et qu'elles ne peuvent être réglées efficacement par un seul ministère ou organisme. C'est pourquoi on a tenté de les résoudre en conjuguant les efforts de plusieurs organisations fédérales, au cas par cas comme ce fut le cas tout récemment.

Le gouvernement a déjà acquis de l'expérience dans l'application de l'approche horizontale au problème du sans-abrisme. En effet, lancée en 1999, l'Initiative nationale pour les sans-abri a vu le jour grâce à la participation – à des degrés divers – de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, de Santé Canada, de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, de l'Agence de la santé publique du Canada, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Si cette initiative connaît sa part de problèmes sérieux¹¹², elle n'en sert pas moins, en conjonction avec d'autres mesures, d'occasion d'apprentissage qui pourrait être le fondement d'une initiative semblable ayant pour but de réduire la pauvreté, d'éliminer le sans-abrisme et d'accroître l'accès à des logements abordables.

¹¹² Voir, par exemple, le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada, novembre 2005*, chapitre 4, « La gestion des initiatives horizontales », Bureau du vérificateur général du Canada.

B. Arrangements intergouvernementaux

Question 5:
les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux n'ont pas d'organisation commune pour apporter une réponse coordonnée et collective aux problèmes de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme.

Les témoins ont demandé que les gouvernements canadiens travaillent ensemble à la résolution du problème de la pauvreté, à la fourniture de logements abordables et à la réduction du sans-abrisme ou à son élimination. Ces questions sont complexes, n'appellent pas de solutions simples et requièrent l'attention des pouvoirs publics et de la société civile travaillant de concert dans un partenariat coordonné.

Une réponse gouvernementale collective, y compris une participation accrue du gouvernement fédéral, est toutefois limitée par d'importants facteurs structurels, dont le premier de ceux-ci concerne les arrangements fédéraux et constitutionnels qui distribuent les pouvoirs entre les différents ordres de gouvernement.

Cependant, il y a eu des exemples non officiels de collaboration extra-constitutionnelle entre les ordres de gouvernement, dont on pourrait tirer des enseignements sur la façon dont les pouvoirs publics au Canada peuvent contourner les obstacles pour s'attaquer à des problèmes complexes. Certains de ces arrangements constituent des modèles utiles de partenariats entre les ordres de gouvernement et la société civile pour qu'ils s'attaquent collectivement à des problèmes complexes comme la pauvreté, le sans-abrisme et le logement abordable. Il existe aussi des modèles internationaux de coopération et de coordination intergouvernementale dont nous pourrions nous inspirer au Canada.

89. Option : Un Conseil de la fédération élargi

Le Conseil de la fédération a été créé en décembre 2003 par les premiers ministres provinciaux, qui voulaient en faire « une institution durable et évolutive qui sera flexible, efficace et capable de prévoir et d'agir promptement afin de faire en sorte que le Canada fonctionne mieux pour les Canadiennes et les Canadiens »¹¹³. Les gouvernements des dix provinces et des trois territoires sont représentés au Conseil par leurs premiers ministres et comptent sur le soutien d'un petit secrétariat établi à Ottawa.

Le Conseil s'est fixé un certain nombre d'objectifs, y compris le renforcement de la coopération entre les provinces et les territoires, l'exercice du leadership dans les questions nationales intéressant les provinces et les territoires et l'amélioration des relations fédérales, provinciales et territoriales.

Le Conseil peut-il servir de véhicule pour l'élaboration d'une approche coordonnée à la réduction de la pauvreté, à l'échange des meilleures pratiques et à la conception d'une série commune d'indicateurs servant à mesurer les progrès réalisés dans la réduction de la

¹¹³ Conseil de la fédération, *Entente fondatrice*, préambule, Ottawa, 5 décembre 2003, p. 1.

pauvreté? Le Conseil peut-il être élargi pour qu'il comprenne des représentants du gouvernement fédéral et des municipalités? Même si sa composition n'est pas modifiée, le Conseil peut-il jouer un rôle dans l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté?

90. Option : Des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la réduction de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme

Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux (et leurs sous-ministres) responsables de portefeuilles particuliers se réunissent occasionnellement pour discuter de questions d'intérêt commun. Par exemple, les ministres provinciaux et territoriaux chargés du logement se rencontrent pour examiner les politiques de logement. Les gouvernements profitent de ces rencontres pour discuter, se consulter, harmoniser leurs politiques et programmes, coordonner leurs activités, résoudre des différends et, parfois, élaborer ensemble des politiques.

91. Option : Créer un organisme fédéral-provincial-territorial modelé sur l'OCDE

À l'heure actuelle, il n'y a pas de tribune permanente où les élus et les fonctionnaires de tous les ordres de gouvernement peuvent se rencontrer pour discuter de défis communs et échanger de l'information et des idées. Pareille tribune pourrait servir de cadre institutionnel propre au partage de données et de connaissances et où des questions complexes comme la pauvreté pourraient faire l'objet d'une action concertée et coordonnée. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pourrait servir de modèle pour cette tribune.

L'OCDE regroupe les représentants élus et fonctionnaires de 30 pays qui sont chargés de:

- soutenir le développement économique durable;
- stimuler l'emploi;
- hausser le niveau de vie;
- maintenir la stabilité financière.

Question 6: Les villes doivent participer à la réduction de la pauvreté

Le Comité a appris de témoins que la réduction de la pauvreté nécessite une approche « axée sur la dimension locale ». Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux jouent un rôle important dans l'offre de programmes et de soutien de nature générale. Toutefois, comme Judith Maxwell l'a rappelé au Comité, ces ordres de gouvernement ont

... les grands leviers que sont les programmes publics d'éducation, de santé, de soutien du revenu et de politique sociale qui sont en vol de croisière à 30 000 pieds d'altitude, tandis qu'au sol, nous avons des poches de pauvreté très profondes. (*Témoignages*, 15 mai 2008)

Les approches, ou les interventions, axées sur la dimension locale visent à tenir compte des différentes dimensions et répercussions que la pauvreté peut avoir dans les différentes collectivités. Au lieu de remplacer les programmes de politique sociale à 30 000 pieds d'altitude, les approches axées sur la dimension locale visent à les compléter. Le défi consiste donc à établir le mécanisme qui apportera une dimension locale aux processus de conception et de prestation des programmes et des services visant à réduire la pauvreté.

92. Option : Recourir à des arrangements à trois niveaux faisant intervenir les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux pour concevoir et prendre des mesures locales de réduction de la pauvreté

Le gouvernement fédéral œuvre en partenariat avec les provinces et les administrations locales depuis les années 1970. Un exemple notable est l'Opération centre-ville de Winnipeg, un arrangement à trois niveaux administré à Winnipeg par un secrétariat relevant des gouvernements municipal, provincial et fédéral. Depuis, l'Opération est tout sauf une initiative institutionnalisée, qui vient de déboucher sur l'entente de partenariat de Winnipeg¹¹⁴.

Cet arrangement, appelé plus couramment entente sur le développement urbain (EDU) a par la suite été appliqué dans d'autres provinces et villes de l'Ouest, notamment à Vancouver où l'entente est en place depuis 1995 et a été renouvelée aux cinq ans.

Un des buts des EDU est de passer d'une approche verticale à une approche horizontale plus intégrée à la gouvernance et à la prestation des services, fondée sur la collaboration et la résolution de problèmes.

L'Entente de Vancouver est une initiative horizontale tripartite qui a reçu des éloges et des prix. Selon la vérificatrice générale du Canada, l'entente est un « modèle de gouvernance prometteur », qui comporte toutefois quelques faiblesses sur le plan de la reddition de comptes¹¹⁵. Des témoins ont indiqué que les EDU seraient des mécanismes appropriés pour une action collective de la part des différents ordres de gouvernement et de la société civile dans les grandes villes. (Maxwell, Torjman, *Témoignages*, 15 mai 2008)

93. Option : Conseils fédéraux régionaux

Des ministères et organismes fédéraux participent à des conseils fédéraux régionaux; il y en a dans chaque province et territoire. Ces conseils ont pour objet d'aider à coordonner le travail des organismes fédéraux, de permettre l'échange d'information et de mettre l'accent sur les questions propres à chaque région concernée.

¹¹⁴ Christopher Leo, « Deep Federalism: Respecting Community Difference in National Policy », *Revue canadienne de science politique*, 39:3, septembre 2006, page 489.

¹¹⁵ Bureau du vérificateur général du Canada, Rapport de la vérificatrice générale, novembre 2005, chapitre 4, *La gestion des initiatives horizontales*, page 16.

Les conseils fédéraux régionaux jouent un rôle important en tant que forum exécutif et dans la prestation de services intégrée et améliorée, dans la communication bilatérale avec Ottawa et l'administration centrale en ce qui concerne les perspectives régionales et les initiatives fédérales, ainsi que dans la collaboration avec d'autres administrations (les conseils établissent des liens avec leurs homologues des autres ordres de gouvernement – y compris les municipalités – ainsi qu'avec le milieu des affaires et le secteur du bénévolat de leur province ou territoire).

94. Option : Créer un organe fédéral-provincial-territorial-municipal sur le modèle du Council of Australian Governments (COAG)

Un autre modèle possible de coopération fédéral-provincial-territorial-municipal en matière de réduction de la pauvreté vient d'Australie, une fédération comme le Canada. Le COAG existe depuis 1992.

Sont membres du COAG le premier ministre australien, les premiers ministres des États (provinces) et les ministres en chef des territoires, ainsi que le président de l'Australian Local Government Association ou ALGA (l'équivalent australien de la Fédération des municipalités canadiennes).

95. Option : Faire participer le secteur du bénévolat et les organismes à but non lucratif

Le secteur du bénévolat est crucial pour la conception et la prestation de programmes à dimension locale efficaces de réduction de la pauvreté et du sans-abrisme. Le Comité a rencontré de nombreux organismes de ce secteur lors de ses audiences et a été impressionné par l'étendue de leur savoir, de leur expérience et – surtout – de leur dévouement.

Le rôle du secteur du bénévolat et des organismes à but non lucratif a été déjà abordé dans la partie sur le logement abordable. Comment ces organismes pourraient-ils participer directement et officiellement à l'ensemble des efforts visant à réduire la pauvreté et le sans-abrisme, et à fournir du logement abordable?

VI. ACTION

Question 7:
Les programmes et les activités doivent être mieux pensés

A. Action unilatérale

96. Option : Améliorer les programmes fédéraux relatifs à la réduction de la pauvreté

M. Alain Noël (qui n'a pas été entendu par le Comité) souligne que le gouvernement fédéral joue actuellement un rôle important dans la réduction de la pauvreté par l'intermédiaire de son programme d'assurance-emploi, de la sécurité de la vieillesse, de la péréquation, de la fiscalité et de ses relations avec les peuples autochtones. Il soutient que : « Avant d'établir un cadre pour tous, le gouvernement fédéral doit revoir ses propres programmes et se donner des objectifs clairs pour lutter contre la pauvreté »¹¹⁶. Au lieu de participer à une ou plusieurs stratégies de réduction de la pauvreté nationale ou bilatérale, le gouvernement fédéral devrait revoir ses programmes et les axer sur l'atteinte d'objectifs nationaux de réduction de la pauvreté.

97. Option : Améliorer les programmes fédéraux de sécurité du revenu

Comme nous l'avons déjà mentionné, les témoins ont proposé plusieurs changements que le gouvernement fédéral devrait apporter aux éléments du système de soutien du revenu dont il est responsable.

98. Option : Promotion des droits à la sécurité de la personne, à un logement, à une alimentation et un revenu décent (Remarque : Cette option est reprise ailleurs dans le présent rapport relativement à la sécurité du revenu et au logement.)

Des témoins ont proposé au gouvernement fédéral une autre voie à suivre pour participer à la réduction de la pauvreté : harmoniser les politiques et programmes canadiens avec les ententes et les conventions internationales sur les droits de la personne dont le Canada est signataire. (Porter, Marrone, *Témoignages*, 8 mai 2008)

99. Option : Mettre les employés fédéraux directement à la disposition des groupes communautaires voués à la réduction de la pauvreté et du sans-abrisme

Le Comité a entendu parler d'un employé fédéral qui avait été prêté à un organisme communautaire pour participer à un programme de logement abordable. M. Roger Gribbons, de Vibrant Communities Saint John, a dit au Comité :

Vu la priorité que nous accordons aux questions de logement, nous avons demandé un représentant. Cette personne a été assignée à

¹¹⁶ Alain Noël, « Éliminer la pauvreté : Ce que peuvent faire les gouvernements », présentation, Breakfast on the Hill/Petit déjeuner sur la Colline, Ottawa, 17 avril 2008, <http://www.fedcan.ca>

Saint John il y a deux ans et a beaucoup fait pour nous aider à commencer à corriger les problèmes de logement; cet investissement si modeste a été très rentable et très utile. Il a fait une énorme différence. (*Témoignages*, fascicule 25, 13 juin 2007)

Un autre témoin a proposé de permettre aux employés fédéraux de collaborer plus étroitement avec des organismes de la société civile au sein de collectivités canadiennes. Elle a ajouté qu'il fallait donner à ces employés

... plus de pouvoirs délégués pour que les ministères fédéraux aient des agents de programme qui vont visiter régulièrement les quartiers, bâtissent des relations de confiance avec les dirigeants, observent où se situent les besoins, vérifient le bien-fondé des activités et font des évaluations continues et informelles, en plus des évaluations officielles. (Maxwell, *Témoignages*, 15 mai 2008)

100. Option : Travailler directement avec des organismes nationaux qui ont une présence locale à l'élaboration et à la prestation de programmes de réduction de la pauvreté et du sans-abrisme

Un témoin a proposé que le gouvernement fédéral travaille en collaboration avec des mouvements pancanadiens comme Centraide ou des fondations communautaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'initiatives locales de réduction de la pauvreté. Ces organismes locaux pourraient identifier des situations où un investissement de démarrage permettrait d'amorcer le dialogue et d'amener les gens à réfléchir au fait qu'ils ont des objectifs communs, et de faire intervenir des interlocuteurs de l'ensemble de la communauté et des quartiers les plus durement éprouvés¹¹⁷. (Maxwell, *Témoignages*, 15 mai 2008)

B. Action bilatérale

101. Option : Partenariats bilatéraux fédéraux-provinciaux pour la réduction de la pauvreté

Le gouvernement fédéral pourrait établir des partenariats bilatéraux avec les provinces et les territoires qui poursuivent des stratégies de réduction de la pauvreté. Les gouvernements de Terre-Neuve-et-Labrador et du Québec ont déjà mis en œuvre de telles stratégies, les gouvernements de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse s'appêtent à en établir, et le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard s'est montré intéressé.

Le gouvernement fédéral dispose de nombreuses ressources qui pourraient contribuer à un partenariat bilatéral visant à réduire la pauvreté dans une province ou un territoire. Outre ses ressources financières, il possède beaucoup d'expertise et d'autres atouts qui

¹¹⁷ Une approche semblable a été utilisée par Action for Neighbourhood Change, une initiative locale de revitalisation de quartier à Surrey, Regina, Thunder Bay, Toronto et Halifax, entre 2005 et 2007. Les sections nationale et locales de Centraide ont participé à cette initiative, de concert avec le gouvernement fédéral, par l'entremise de cinq organismes de trois ministères.

pourraient être mis à contribution dans la réduction de la pauvreté. Plusieurs autres arrangements bilatéraux sont déjà en place entre le gouvernement fédéral et certaines provinces, notamment dans le domaine du logement abordable. Il y a aussi une série d'ententes fédérales-provinciales-territoriales selon lesquelles des fonds de l'assurance-emploi sont utilisés pour soutenir les personnes au chômage qui s'inscrivent à des programmes provinciaux ou territoriaux de préparation à l'emploi.

Mme Francis Lankin, PDG de Centraide du Grand Toronto, a recommandé l'établissement de partenariats bilatéraux entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans le cadre de stratégies de réduction de la pauvreté. (*Témoignages*, 28 février 2008)

C. Action multilatérale

102. Option : Une stratégie nationale de réduction de la pauvreté

Des témoins ont recommandé que le gouvernement fédéral, à l'image du Royaume-Uni, de l'Écosse et de l'Irlande à l'étranger et à l'image du Québec, de Terre-Neuve-et-Labrador, de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse ici au Canada, élabore et mette en œuvre une stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Une telle stratégie devrait prévoir au minimum des objectifs, des délais, des indicateurs mesurables, des rapports et des évaluations périodiques, et d'autres mécanismes de reddition de comptes. Ces diverses propositions sont décrites à l'Annexe III du présent document.

VII. LA POPULATION

103. Option : Consulter les prestataires des systèmes de soutien du revenu

Des témoins ont souligné combien il importe d'écouter directement les « clients » des programmes de sécurité du revenu, de déterminer leurs besoins et de prendre note de leurs suggestions. (Seymour, Fascicule 1, 29 novembre 2007; Shillington, *Témoignages*, 29 mai 2008; Morris, *Témoignages*, 4 juin 2008). De plus, un témoin a indiqué que ceux qui conçoivent et administrent les programmes de soutien du revenu risquent fort peu d'en être bénéficiaires. (Shillington, *Témoignages*, 29 mai 2008) La pauvreté, le logement abordable et le sans-abrisme constituent d'un bout à l'autre des questions qui concernent les gens. Les gouvernements ont trop souvent ignoré ce fait. Les politiques sont trop souvent conçues sans tenir suffisamment compte des personnes à qui elles s'adressent. Du point de vue du Comité, il ne s'agit *pas* d'une option : les destinataires des politiques de soutien du revenu, de logement abordable et de réduction du sans-abrisme *doivent* être consultés à chacune des étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces programmes.

ANNEXE I : PROPOSITION DE JOHN STAPLETON

Pour John Stapleton, avant de tenter d'inventer un nouveau système de sécurité du revenu qui soit soutenable, nous devrions analyser ce qui semble juste et acceptable pour les Canadiens dans la structure de prestations de sécurité du revenu destinées aux personnes âgées et aux enfants¹¹⁸. M. Stapleton établit quatre piliers pour ces prestations :

1. des *comptes fédéraux significatifs* pour les personnes âgées et les enfants :
 - Sécurité de la vieillesse et RPC pour les personnes âgées
 - Prestation fiscale pour enfants
2. des *instruments fiscaux* enregistrés qui s'adressent aux enfants, aux jeunes et aux personnes âgées :
 - REER pour les personnes âgées
 - REEE pour les enfants
3. des prestations réelles tirées du système de sécurité du revenu à l'intention des personnes âgées à faible revenu et aux enfants :
 - le Supplément de revenu garanti (SRG) pour les personnes âgées, plus divers suppléments et compléments provinciaux
 - le Supplément de la prestation nationale pour enfants destiné aux familles à faible revenu ayant des enfants
4. des contributions de contrepartie ou distinctes provenant des gouvernements pour récompenser l'épargne des particuliers :
 - l'exemption fiscale des cotisations au REER
 - le Bon d'études canadien, la Subvention canadienne pour l'épargne-études, les bourses du Millénaire, les prêts d'études canadiens et un éventail de programmes provinciaux

M. Stapleton propose de transformer l'actuel système de sécurité du revenu destiné aux adultes en âge de travailler en un modèle « fondé sur les comptes », à l'image du système actuel pour les enfants et personnes âgées. Ce nouveau modèle comporterait :

- un instrument d'épargne enregistré destiné aux adultes qui travaillent et qu'ils pourraient encaisser pendant leur vie active
- des contributions de contrepartie destinées aux adultes en âge de travailler permettant à ces derniers d'économiser en vue de réaliser des objectifs qui amélioreront leur qualité de vie et la société civile
- un compte fédéral dans lequel les cotisations aboutiraient à un niveau minimal de crédits
- des prestations destinées aux faibles revenus pour atténuer la pauvreté des petits salariés (p. ex. en élargissant la prestation fiscale pour le revenu gagné ou PFRG).

¹¹⁸ Stapleton, 2007, p. 115.

Pour M. Stapleton, un système restructuré pourrait faire partie d'un nouveau compte d'État où s'accumuleraient des crédits pouvant être utilisés tout au long de sa vie. Cette proposition relève d'une approche fondée sur le parcours de la vie, bon nombre de gens connaissant des épisodes de pauvreté au cours de leur vie et ayant besoin d'aide pour éviter d'y retomber ou pour en sortir. L'auteur estime en fait que ces mesures pourraient aider à empêcher la création d'une sous-classe constituée de générations successives vivant dans la pauvreté¹¹⁹. Selon lui, il faudrait entre autres choses :

- considérer le compte d'A-E comme le compte de base pour les Canadiens en âge de travailler, de telle sorte que les cotisations à l'A-E aboutiraient à une forme de crédit à la formation;
- pour les enfants de familles à faible revenu, remplacer les prestations de bien-être par des prestations de sécurité du revenu très développées;
- transformer les prestations de bien-être destinées aux adultes en âge de travailler en supplément du revenu qui soit fonction des gains;
- prévoir des prestations de type retraite pour les adultes en âge de travailler qui n'ont aucune chance raisonnable de se joindre à la population active;
- instaurer des régimes d'épargne à impôts prépayés (REIP) dotés de caractéristiques spéciales pour permettre aux faibles revenus de réaliser des économies exonérées d'impôt, à l'instar des hauts revenus qui mettent de l'argent de côté pour les études de leurs enfants ou pour leur retraite¹²⁰ et
- appliquer la prestation fiscale pour le revenu gagné (PFRG) de façon à commencer à appuyer le travail par la voie d'un système de crédits remboursables et non remboursables, ce qui supposerait de rationaliser des crédits restreints (TPS, crédits à l'énergie) de façon à obtenir un système qui soit compatible avec les objectifs des faibles revenus.¹²¹

¹¹⁹ *Ibid*, p. 40.

¹²⁰ Le gouvernement fédéral a présenté un compte d'épargne libre d'impôt (CELI) dans son budget de 2008. À compter de 2009, les résidents canadiens âgés de 18 ans et plus pourront verser des cotisations allant jusqu'à 5 000 \$ par an (tirées de leur revenu imposable) à un CELI. Cette mesure a été accueillie de façon mitigée. Par exemple, Michael Mendelson, du Caledon Institute, l'a qualifiée d'inabordable et d'injuste (*Toronto Star*, 4 mars 2008), tandis que pour Finn Poschmann, du C.D. Howe Institute (dans le même numéro du *Toronto Star*), cette mesure aidera les familles à faible revenu. Richard Shillington du Informetrica Ltd manifeste un peu d'enthousiasme, bien qu'il estime que ce CELI ne sera pas son premier choix comme moyen d'aider les Canadiens ayant un revenu de faible à modéré et qui partent à la retraite sans pension tirée de leur emploi (Source : The Progressive Economics Forum, <http://www.progressive-economics.ca/2008/02/28/still-more-on-tax-free-savings/>). John Stapleton apprécie toutefois cette initiative, puisqu'il a confié au *Toronto Star* qu'il s'agit d'une nouvelle mesure extrêmement significative pour les faibles revenus et qui présente un potentiel énorme (*Toronto Star*, 28 février 2008).

¹²¹ *Ibid*, p. 40

ANNEXE II : PROPOSITION DU CALEDON INSTITUTE – UNE NOUVELLE STRUCTURE POUR LES PRESTATIONS DESTINÉES AUX ADULTES

Le Caledon Institute a proposé un remaniement ambitieux des prestations destinées aux adultes au Canada¹²². Ce projet, avalisé notamment par des groupes d'intervention, remplacerait les modalités existantes par un nouveau système constitué de trois paliers.

Figure 12:

A NEW ARCHITECTURE FOR ADULT BENEFITS					
<i>Support for low-income workers</i>	Provincial/territorial and federal	Minimum wages, working income supplements, tax credits and employment standards		Federal Canada Child Tax Benefit and provincial/territorial child benefits	Disability supports and supplementary health benefits (provincial/territorial)
<i>Tier 1: Short-term support for 'employable' adults</i>	Federal	Unemployment Assistance			
		Temporary Income (TI) general revenue funded income-tested benefits	Employment Insurance (EI) contributory benefits paid according to social insurance principles		
<i>Tier 2: Medium-term support for 'employable' adults</i>	Provincial/territorial	Employment Preparation financial support and employment services			
<i>Tier 3: Long-term support for adults not expected to be employed</i>	Federal	Basic Income financial support		Early learning and child care services (provincial/territorial)	Emergency Social Fund (provincial/territorial)

Source : Ken Battle, Michael Mendelson et Sherri Torjman, *Towards a New Architecture for Canada's Adult Benefits*, Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, juin 2006, p. 25 (en anglais seulement)

Au premier palier, **l'assistance-chômage** (AC) viserait les chômeurs à court terme et se composerait de deux programmes. Le premier, le Revenu temporaire (RT), concernerait tous ceux qui ne sont pas couverts par l'actuel programme d'assurance-emploi (nouveaux arrivés sur le marché de l'emploi, travailleurs temporaires ou à temps partiel, etc.). Il serait fonction du revenu, de durée limitée (l'Institut suggère de trois à six mois) et payé à même non pas les cotisations, mais les revenus généraux du gouvernement fédéral; y serait donc admissible quiconque est au chômage de façon temporaire et cherche activement un emploi. Le programme pourrait comprendre des prestations de maternité et de congé de maladie et inclurait les services à l'emploi pour aider ceux qui se cherchent un emploi.

¹²² Battle et al, 2006.

Le second programme, **l'assurance-emploi** (AE) serait payé à même les cotisations des employés et des employeurs, et les niveaux des prestations seraient liés aux cotisations. Tout comme le RT, il serait de durée limitée. L'Institut suggère d'éliminer les règles relatives aux préférences régionales du programme actuel d'assurance-emploi (et, si les pouvoirs publics en décident ainsi, de les appliquer au nouveau programme de RT), de sorte que le nouveau programme d'A-E ne devienne pas un programme de péréquation régionale financé par les cotisations des employés et des employeurs.

Au deuxième palier, la **préparation à l'emploi** viserait les adultes en âge de travailler auxquels il faut plus de temps pour entrer sur le marché du travail ou y revenir et remplacerait pour la plupart les programmes actuels de bien-être. Contrairement aux prestations de bien-être, ce programme serait essentiellement axé sur la formation tout en fournissant un soutien au revenu. Les prestataires pourraient en profiter pendant plusieurs années mais pas indéfiniment. Un programme d'assistance sociale modeste s'adresserait à ceux qui ne peuvent trouver de travail à plus long terme. Le programme serait géré et financé par les provinces et territoires.

Au troisième palier, le **revenu de base** s'adresserait à tous ceux qui sont incapables de gagner un revenu suffisant sur le marché du travail, en raison d'un handicap, d'une maladie, etc. Cette prestation serait fonction du revenu et serait versée et gérée par le gouvernement fédéral.

Cette structure serait appuyée par des programmes visant à rendre le travail plus payant, notamment grâce à un salaire minimum plus élevé, de meilleures normes de travail, des crédits d'impôt, des suppléments au revenu du travail et des mesures visant à réduire les impôts sur le revenu et les charges sociales pour les petits salariés.

La proposition de l'Institut Caledon remplacerait un système complexe et confus, de moins en moins capable d'appuyer ceux qui en ont besoin. Cette approche permettrait d'harmoniser tous les éléments du système de soutien du revenu, en évitant les incidences négatives qui peuvent se révéler au moment de modifier une partie du système sans tenir compte des autres. De plus, la structure proposée répond directement aux lacunes que présente le système actuel – ceux qui ne sont pas actuellement couverts obtiendraient une aide et seraient encouragés à participer au marché du travail, tandis que ceux qui ne peuvent gagner décemment leur vie recevraient l'aide dont ils ont besoin. La proposition de l'Institut vise également les éléments d'un système de sécurité du revenu restructuré pour les personnes en âge de travailler et que le Conseil économique du Canada a appelé de ses vœux en 1992. Le Conseil a fait savoir qu'un tel système serait composé des trois volets fondamentaux suivants :

- en cas de chômage, un remplacement du revenu permettant de se chercher un emploi pendant une période initiale, suivi
- d'un ensemble intégré d'aide au revenu et de services liés à l'emploi pour encourager et appuyer l'autonomie et

- un soutien au revenu digne pour tous ceux dont on ne s'attend pas qu'ils soient autonomes¹²³.

Certaines grandes questions demeurent toutefois sans réponse. L'Institut Caledon n'a pas encore évalué le coût total de sa proposition (bien qu'il ait promis de le faire). Par ailleurs, la mise en place de la nouvelle structure exigerait l'étroite collaboration des gouvernements fédéral et provinciaux et, selon toute probabilité, le Québec n'y participerait pas. Même s'il devait y avoir une entente globale, il est peu probable qu'une telle structure puisse être mise sur pied rapidement.

¹²³ Conseil économique du Canada, 1992, p. 55.

ANNEXE III : PROPOSITIONS POUR UNE STRATÉGIE NATIONALE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

a. Proposition de Campagne 2000

En septembre 2007, Campagne 2000 a publié *Invitation à la gestion : Faire de la réduction de la pauvreté un legs collectif*. Un large éventail de groupes d'intervention et de particuliers appuie cette proposition¹²⁴. Celle-ci tient également compte des mécanismes fédéraux en appelant les provinces et les territoires à mettre en place leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, qui comprendraient des caractéristiques communes et miseraient sur la participation du gouvernement fédéral en tant que partenaire.

Les éléments de la stratégie proposée comprennent :

- des cibles de réduction de la pauvreté infantile de 25 % sur cinq ans et de 50 % sur dix ans dans chaque province
- l'utilisation de trois indicateurs : le SFR après impôt, le MFR après impôt et la mesure du panier de consommation, afin d'évaluer les progrès et d'en faire rapport.

Campagne 2000 fonde ses stratégies de réduction de la pauvreté sur quatre grands principes :

1. Le principe de soutien à l'emploi – à savoir que quiconque travaillant à temps plein (30 heures ou plus par semaine, 1 500 heures par an) aura un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté. Cela comprend le versement d'une pleine prestation pour enfants de 5 100 \$ (dollars de 2007) pour chaque enfant au sein d'une famille à faible revenu et des crédits d'impôt de 2 400 \$ par année. Toute hausse des crédits d'impôt liés au travail doit s'accompagner d'une augmentation du salaire minimum pour que ces crédits d'impôt ne subventionnent pas des employeurs qui accordent des salaires faibles.
2. Le principe d'un système de revenu de base pour les personnes handicapées. Le niveau des prestations d'invalidité devra être égal à celui des prestations de sécurité sociale des personnes âgées.
3. Le principe d'un appui transitoire apporté avec tact et dignité. Il faut établir des écarts équitables entre les personnes qui touchent un revenu d'emploi et les familles qui ont des enfants et dont les parents ne peuvent pas travailler en raison de difficultés temporaires ou prolongées. Campagne 2000 affirme qu'un écart équitable à l'échelle du pays réduirait l'intensité de la pauvreté pour les familles avec enfants vivant d'assistance sociale d'au moins 80 % et propose une réduction progressive afin d'atteindre cet objectif sur 10 ans.

124

4. Des ressources essentielles disponibles et abordables dans quatre domaines afin de protéger les budgets des familles :

- rétablir l'accès à l'admissibilité à l'assurance-emploi et à la protection de ce régime. Campagne 2000 appuie l'appel du Congrès du travail du Canada de 2005 à assurer l'accès à l'A-E après 370 heures de travail, à baser le niveau des prestations sur les 12 meilleures semaines de salaire et à porter les taux des prestations à 60 % des salaires moyens;
- fournir un accès continu aux médicaments d'ordonnance et aux soins dentaires;
- empêcher les coûts élevés du logement d'entamer le budget alimentaire des familles à faible revenu;
- assurer un accès universel à des possibilités d'apprentissage et des services de garde de haute qualité pour tous les enfants en bas âge.

L'organisme appelle le gouvernement fédéral à :

- porter le salaire minimum fédéral à 10 \$ de l'heure (dollars de 2007);
- investir de façon importante dans des ressources essentielles comme l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, le logement social et le rétablissement de l'admissibilité à l'A-E.;
- affecter toutes les économies réalisées grâce à un amenuisement des frais de la dette publique sur cinq ans à la réduction de la pauvreté ou à d'autres priorités nationales;
- faire étudier par le Parlement du Canada l'adoption d'une disposition de réexamen de toutes les baisses d'impôt généralisées appliquées par le gouvernement fédéral depuis 2000.

L'organisme appelle les gouvernements provinciaux à :

- relever les salaires minimaux pour qu'ils se situent à un niveau qui permette de réduire la pauvreté, soit à 10 \$ de l'heure (dollars de 2007), et les indexer;
- investir dans des projets de logements abordables;
- investir dans une assurance-médicaments et une assurance dentaire élargies;
- investir dans l'apprentissage et la garde des jeunes enfants;
- dans les provinces concernées, éliminer la récupération fiscale et la réduction des taux des paiements d'aide sociale liées à la prestation fiscale pour enfants;
- indexer complètement les taux des prestations d'assistance sociale;
- chaque année augmenter les prestations d'assistance sociale d'un taux supérieur d'au moins 3 % au taux d'inflation.

b. Conseil national du bien-être social

Le Conseil national du bien-être social (CNBE) a proposé une deuxième stratégie de réduction de la pauvreté à l'échelle nationale dans sa publication de 2007 intitulée

Résoudre la pauvreté : quatre pierres angulaires d'une stratégie nationale viable pour le Canada; ces pierres angulaires sont :

1. une stratégie anti-pauvreté comprenant une vision à long terme ainsi que des cibles mesurables et des délais, le gouvernement fédéral assumant un rôle de leadership; la cible pourrait être la réduction de moitié du taux de pauvreté d'ici dix ans et s'assortir de cibles à court et à moyen termes pendant cette période; des cibles distinctes pourraient viser un allègement de la pauvreté dans les segments de la population les plus à risque;
2. un plan d'action et un budget pouvant servir à coordonner les initiatives au sein des gouvernements et entre eux, les gouvernements fédéral, provinciaux/territoriaux et autochtones, de même que des organismes non gouvernementaux devant travailler ensemble à l'établissement d'objectifs communs et à la fourniture des ressources humaines et financières adéquates; les ministères devront travailler de manière horizontale et mettre l'accent sur des facteurs comme la sexospécificité, la maladie, le racisme ou les blessures en raison desquels certains Canadiens sont plus susceptibles de connaître la pauvreté que d'autres;
3. une structure de reddition de comptes gouvernementale visant à assurer les résultats et à consulter les Canadiens sur la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures qui les toucheront; la reddition de comptes peut prendre la forme de législation ou de responsabilité ministérielle; elle peut également prendre la forme de rapports publics sur les progrès réalisés dans l'atteinte des cibles et le respect des calendriers; un organisme de surveillance indépendant pourrait être créé pour suivre l'application de la stratégie;
4. une série d'indicateurs convenus de la pauvreté servant à planifier, à surveiller le changement et à évaluer les progrès; le contenu de ces indicateurs dépendra de ce que les Canadiens voudront obtenir grâce à cette stratégie; il faudra probablement des indicateurs multiples qui suivent les facteurs comme la dépossession, l'exclusion sociale et l'iniquité.

Le Conseil estime qu'il devrait être possible de concevoir et d'appliquer une stratégie de réduction de la pauvreté d'envergure nationale, puisque le Canada en a déjà une pour les personnes âgées sous forme de RPC, de RRQ, de SV et de SRG. Il propose que le gouvernement fédéral mène cette initiative visant à créer une stratégie nationale.

ANNEXE IV : LISTE D'OPTIONS

1. *Option : Maintenir le statu quo et concentrer les efforts sur les plus vulnérables*
2. *Option : Rétablir le programme d'assurance-emploi tel qu'il était avant 1996.*
3. *Option : Étendre aux travailleurs autonomes les dispositions sur les congés prolongés.*
4. *Option : Rétablir l'admissibilité de ceux qui quittent leur emploi volontairement*
5. *Option : Rompre le lien entre l'indemnité de départ et l'admissibilité aux prestations d'assurance-emploi.*
6. *Option : Offrir des prestations supplémentaires et prolonger la période de prestations pour les employés qui ont travaillé pendant une longue période*
7. *Option : Créer un fonds de transition de l'assurance-emploi à l'intention des travailleurs âgés au chômage*
8. *Option : Accorder un rabais des cotisations aux travailleurs faiblement rémunérés qui ont un emploi stable*
9. *Option : Améliorer l'accès aux programmes de formation de l'assurance-emploi.*
10. *Option : Améliorer les programmes de formation de la partie II de l'assurance-emploi*
11. *Option : Récompenser par la voie du régime d'assurance-emploi les entreprises qui pratiquent une bonne gestion des ressources humaines*
12. *Option : Limiter davantage l'accès aux prestations d'assurance-emploi et leur montant*
13. *Option : Rattacher aux programmes les prestations sociales actuellement offertes dans le cadre de l'assurance-emploi*
14. *Option : Prévoir pour les travailleurs des prestations supplémentaires qui seraient financées et administrées en dehors du programme d'assurance-emploi*
15. *Option : Détacher les programmes de formation du régime d'assurance-emploi*

16. *Option : Créer un programme d'assurance-emploi distinct pour les travailleurs saisonniers et ceux qui font appel fréquemment à l'assurance-emploi*
17. *Option : Faire un examen exhaustif du programme d'assurance-emploi*
18. *Option : Rebâtir les régimes de soutien du revenu destinés aux adultes en âge de travailler en y intégrant les éléments fructueux des régimes de soutien destinés aux enfants et aux aînés*
19. *Option : Éliminer la prestation universelle pour la garde d'enfants et offrir une prestation fiscale canadienne pour enfants plus généreuse*
20. *Option : Prestation de maladie ou d'invalidité de durée moyenne*
21. *Option : Modifier la loi sur le RPC pour permettre les projets pilotes*
22. *Option : Remplacer les programmes d'aide sociale pour les personnes handicapées*
23. *Option : Un plan national d'action pour les personnes handicapées*
24. *Option : Retirer les prestations d'invalidité du RPC*
25. *Option : Relever la valeur combinée de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti jusqu'au niveau moyen du SFR après impôt de la personne seule*
26. *Option : Améliorer le transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS)*
27. *Options: Proposées par le Task Force on Modernizing Income Security for Working Age Adults*
28. *Option : Rappeler le droit à un revenu durable dans toutes les lois et politiques portant sur le soutien du revenu*
29. *Option : Remplacer à la fois l'assurance-emploi et les programmes d'aide sociale par une nouvelle architecture de soutien du revenu pour les adultes*
30. *Option : Remplacer le régime de soutien du revenu par un revenu annuel garanti (RAG)*
31. *Option : Exiger que les règles régissant les régimes de soutien du revenu soient rédigées dans une langue simple*
32. *Option : Améliorer la prestation des programmes de soutien du revenu*

33. *Option : Trouver des moyens autres que le régime fiscal pour soutenir les programmes sociaux*
34. *Option : Examen fédéral-provincial-territorial des régimes de soutien du revenu*
35. *Option : Réduire le taux marginal effectif d'imposition à moyen et long terme*
36. *Option : Relever le salaire minimum et l'indexer à l'inflation*
37. *Option : Modifier les lois sur les normes du travail afin de mieux tenir compte de l'emploi atypique*
38. *Option : Adopter les recommandations de l'Examen des normes du travail fédérales (le rapport Arthurs)*
39. *Option : Améliorer les suppléments de revenu pour les travailleurs à faible salaire*
40. *Option : Améliorer la formation des travailleurs à faible salaire*
41. *Option : S'assurer qu'un pourcentage fixe des programmes fédéraux de services de garde sont offerts en priorité aux familles à faible revenu ayant de jeunes enfants*
42. *Option : Accroître les investissements fédéraux dans les services de garde des enfants*
43. *Option : Travailler avec les autres ordres de gouvernement et les organisations non gouvernementales pour déterminer les lacunes des services de garde aux familles à faible revenu et trouver des solutions*
44. *Option : Appuyer des programmes à l'intention des parents, en particulier ceux qui ont un faible revenu, afin qu'ils acquièrent des compétences et des techniques pour appuyer le développement de leurs enfants*
45. *Option : Offrir aux parents à faible revenu un soutien financier pour qu'ils puissent inscrire leurs enfants dans des programmes récréatifs et culturels*
46. *Option : Relier toute hausse des transferts fédéraux aux personnes handicapées aux hausses des dépenses provinciales et territoriales en services de soutien aux personnes handicapées*
47. *Option : Réserver un pourcentage fixe des fonds prévus dans les ententes sur le développement du marché du travail aux personnes handicapées*

48. *Option : Améliorer les programmes d'anglais et de français langue seconde*
49. *Option : Travailler avec les provinces pour établir des normes minimales pour la formation en anglais ou français langue seconde*
50. *Option : Modifier le processus d'évaluation de la connaissance de l'anglais et du français pour les immigrants économiques*
51. *Option : Multiplier les initiatives fructueuses comme les programmes de transition*
52. *Option : Assurer une surveillance continue des efforts fédéraux en vue de coordonner la reconnaissance des titres de compétences étrangers*
53. *Option : Soutien permanent au plan d'action du Canada contre le racisme*
54. *Option : Encourager les gouvernements provinciaux à accroître l'aide au revenu*
55. *Option : Accorder des subventions ou des allocations au logement aux personnes dans le besoin*
56. *Option : Modifier les politiques et les règlements relatifs à l'impôt afin d'encourager la construction privée de logements locatifs*
57. *Option : Créer une table ronde nationale sur le logement locatif*
58. *Option : Accorder des suppléments de loyer aux propriétaires*
59. *Option : Consacrer une partie du financement fédéral accordé au logement à des projets d'accès au logement abordable*
60. *Option : Modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin de rendre les investissements dans les projets d'accès au logement abordable plus attrayants pour les investisseurs*
61. *Option : Maintenir ou augmenter les investissements fédéraux dans la construction de logements sociaux neufs*
62. *Option : Maintenir le financement actuel des subventions d'exploitation*
63. *Option : Prolonger et stabiliser le financement du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL)*
64. *Option : Prolonger la durée des programmes fédéraux de soutien du logement*

65. Option : *Encourager le secteur privé à investir dans le logement social*
66. Option : *Maintenir le programme spécial de logement pour Autochtones en milieu urbain*
67. Option : *Réserver un pourcentage du total de l'enveloppe fédérale affectée au logement social à la construction de logements sociaux destinés aux Autochtones hors réserves.*
68. Option : *En symbiose avec les organisations et les fournisseurs de logements autochtones, élaborer une Stratégie pour le logement des Autochtones*
69. Option : *Verser des fonds à affectation spécifique à court terme aux fournisseurs de logements à but non lucratif aux fins de la remise à neuf ou de l'entretien des logements sociaux existants*
70. Option : *Élaborer une stratégie nationale sur le logement de concert avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux et les fournisseurs de logements, les agences immobilières et les prêteurs*
71. Option : *Désigner les terres fédérales où se trouvent déjà des logements et les remettre à des constructeurs à but non lucratif pour qu'ils améliorent ces logements au plan énergétique ou qu'ils les rénovent et les convertissent en logements abordables destinés à la location ou à la vente*
72. Option : *Exiger que tous les logements locatifs construits au moyen de fonds fédéraux ou sur des terres subventionnées soient accessibles à tous et respectent des normes permettant aux personnes ayant des déficiences physiques d'y accéder*
73. Option : *Rétablir, dans le cadre du Transfert social canadien, le financement fédéral des services de contestation judiciaire et d'aide juridique en matière civile*
74. Option : *Intégrer à la législation fédérale et aux ententes entre le fédéral et les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux les obligations internationales à l'égard des droits de la personne en matière de logement*
75. Option : *Multiplier les logements supervisés*
76. Option : *Accroître et stabiliser les fonds fédéraux affectés aux programmes qui peuvent servir à fournir des logis et des services de soutien adaptés*

77. Option : *Appuyer les stratégies de lutte au sans-abrisme fondées sur la formule « Priorité au logement »*
78. Option : *Soutenir le traitement des toxicomanies, y compris la réduction des préjudices, comme moyen de réduction du sans-abrisme*
79. Option : *Créer un programme national d'assurance-médicaments*
80. Option : *Créer une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme*
81. Option : *Stabiliser à un niveau suffisant le financement accordé aux organisations qui fournissent des services de prévention du sans-abrisme et faciliter la réintégration des sans-abri*
82. Option : *Simplifier les exigences liées à l'application et à la production de rapports auxquelles doivent se conformer les organismes bénévoles en matière de financement fédéral*
83. Option : *Concevoir, pour les organisations non gouvernementales, des mécanismes de financement qui favorisent les innovations tirant profit des forces et des succès communautaires*
84. Option : *Créer un comité du Cabinet présidé par un ministre et soutenu par un ministère pour diriger la lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme et pour le logement abordable*
85. Option : *Créer un poste de ministre ou de secrétaire d'État pour la réduction de la pauvreté, le logement et le sans-abrisme*
86. Option : *Créer un commissaire à la pauvreté*
87. Option : *Créer un guichet unique au sein du gouvernement fédéral pour fournir de l'expertise sur des questions liées aux politiques territorialisées comme la pauvreté, le logement et le sans-abrisme*
88. Option : *Initiatives horizontales axées sur la pauvreté, le logement et le sans-abrisme*
89. Option : *Un Conseil de la fédération élargi*
90. Option : *Des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la réduction de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme*
91. Option : *Créer un organisme fédéral-provincial-territorial modelé sur l'OCDE*

92. *Option : Recourir à des arrangements à trois niveaux faisant intervenir les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux pour concevoir et prendre des mesures locales de réduction de la pauvreté*
93. *Option : Conseils fédéraux régionaux*
94. *Option : Créer un organe fédéral-provincial-territorial-municipal sur le modèle du Council of Australian Governments (COAG)*
95. *Option : Faire participer le secteur du bénévolat et les organismes à but non lucratif*
96. *Option : Améliorer les programmes fédéraux relatifs à la réduction de la pauvreté*
97. *Option : Améliorer les programmes fédéraux de sécurité du revenu*
98. *Option : Promotion des droits à la sécurité de la personne, à un logement à une alimentation et un revenu décent (Remarque : Cette option est reprise ailleurs dans le présent rapport relativement à la sécurité du revenu et au logement)*
99. *Option : Mettre les employés fédéraux directement à la disposition des groupes communautaires voués à la réduction de la pauvreté et du sans-abrisme*
100. *Option : Travailler directement avec des organismes nationaux qui ont une présence locale à l'élaboration et à la prestation de programmes de réduction de la pauvreté et du sans-abrisme*
101. *Option : Partenariats bilatéraux fédéraux-provinciaux pour la réduction de la pauvreté*
102. *Option : Une stratégie nationale de réduction de la pauvreté*
103. *Option : Consulter les prestataires des systèmes de soutien du revenu*

ANNEXE V: LISTE DES TÉMOINS

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION
Ressources humaines et Développement social Canada	Andrew Treusch, sous-ministre adjoint principal, Politique stratégique et recherche	26 avril 2007
Ressources humaines et Développement social Canada	Bayla Kolk, sous-ministre déléguée, Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance	26 avril 2007
Société canadienne d'hypothèques et de logement	Sharon Matthews, vice-présidente - aide au logement	26 avril 2007
Le Conseil national du bien-être social	Greg deGroot-Maggetti, président par intérim	3 mai 2007
Le Conseil national du bien-être social	Sheila Regher, directrice	3 mai 2007
Caledon Institute of Social Policy	Ken Battle, président	3 mai 2007
Organisation nationale anti-pauvreté	Rob Rainer, directeur exécutif	3 mai 2007
Organisation nationale anti-pauvreté	Nancy Shular, première vice-présidente, Conseil d'administration	3 mai 2007
Association canadienne des banques alimentaires	Sean Pegg, directeur intérimaire de la politique publique et de la recherche	3 mai 2007
Feed Nova Scotia	Dianne Swinemar, directrice générale	3 mai 2007
Campagne 2000	Sid Frankel, membre, comité directricee	10 mai 2007
Conseil canadien du développement social	Katherine Scott, vice-présidente à la recherche	10 mai 2007
Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux	Glen Drover, travailleur social	10 mai 2007

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION
Ontario Council of Agencies Serving Immigrants	Loly Rico, présidente	10 mai 2007
Ontario Council of Agencies Serving Immigrants	Roberto Jovel, coordonnateur politiques et recherche	10 mai 2007
Association nationale des centres d'amitié	Verna Pawis Tabobondung, présidente	10 mai 2007
Association nationale des centres d'amitié	Jocelyn Formsma, officier de programme	10 mai 2007
Université de Winnipeg – Institut des études urbaines	Jino Distasio, directeur	17 mai 2007
Canadian Centre for Policy Alternatives, Manitoba	Molly McCracken, membre du Conseil du Manitoba	17 mai 2007
Ministère des Ressources humaines, Droit du Travail et de l'emploi de Terre-Neuve-et-Labrador	Aisling Gogan, directrice, La stratégie de réduction de la pauvreté	17 mai 2007
Université McMaster	Barbara Wake Carrol, professeure	17 mai 2007
Vibrant Communities, Saint John, N-B	Tom Gribbons, président	13 juin 2007
Vibrant Communities, Saint John, N-B	Kurt Peacock, chercheur	13 juin 2007
Downtown Eastside Residents Association, Vancouver	Kim Kerr, directrice	13 juin 2007
Downtown Eastside Residents Association, Vancouver	Anna Hunter, représentante	13 juin 2007
Centraide du Grand Toronto	Jan Donio, vice-présidente, Services d'information et gestion du changement organisationnel	14 juin 2007
Centraide du Grand Montréal	Michèle Thibodeau-DeGuire, présidente et directrice exécutive	14 juin 2007

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION
Canadian Cooperative Association	John Anderson, Directeur, Affaires Gouvernementales	21 novembre 2007
L'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine	Sharon Chisholm, directrice générale	21 novembre 2007
Fédération de l'habitation coopérative du Canada	Nicholas Gazzard, directeur général	21 novembre 2007
Logement communautaire de Toronto	Derek Ballantyne, président-directeur général	21 novembre 2007
Association nationale d'habitation autochtone	David Seymour, président	29 novembre 2007
Inuit Non-Profit Housing, Ottawa	Lynda Brown, présidente	29 novembre 2007
Kinew Housing Inc., Winnipeg	Lawrence Poirier, directeur	29 novembre 2007
Nanegkam Housing Corporation, Charlottetown	Patrick Augustine, conseil des indiens de l'Île-du-Prince- Édouard	29 novembre 2007
Phoenix Youth Programs, Halifax	Tim Crooks, Directeur général	6 décembre 2007
L'initiative sur la santé de la population canadienne	Dr. Elizabeth Votta, chef de section. Rapports et Analyse	6 décembre 2007
Centre de santé Saul Sair	Rebekah Peters, directrice de la clinique médicale	6 décembre 2007
À titre personnel	Deborah Kraus, consultante en recherches et en politique (logement)	6 décembre 2007
Maison St-Christophe, à Toronto	John Stapleton, associé	13 décembre 2007
Université Simon Fraser	John Richards, Professeur, Programme des politiques publiques	13 décembre 2007
Fédération canadienne – des enseignantes et des enseignants	Emily Noble, présidente	7 février 2008

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION
Association des infirmières et infirmiers du Canada	Nicki Sims-Jones, conseillère en politiques	7 février 2008
First Call BC Child and Youth Advocacy Coalition	Michael Goldberg, président	7 février 2008
Dispensaire diététique de Montréal	Marie-Paule Duquette, directrice générale	7 février 2008
L'université McMaster	Gina Browne, professeure en sciences infirmières et épidémiologie	28 février 2008
Centraide du Grand Toronto	Francis Lankin, présidente et directrice générale	28 février 2008
À titre personnel	Armine Yalnizyan, économiste principale	28 février 2008
Fédération canadienne des municipalités	Mayor Anne Marie DeCicco-Best, le Groupe de travail sur le logement	6 mars 2008
Steetohome Vancouver	Don Fairbairn, consultant	6 mars 2008
Bureau de logement abordable, ville de Toronto	Sean Gadon, directeur	6 mars 2008
Le Centre Metropolis de l'Ontario	Sarah H. Wayland, associée de recherche	13 mars 2008
Université de la Colombie-Britannique	David Ley, département de géographie	13 mars 2008
Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic	Avvy Go, directrice clinique	13 mars 2008
Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes	Jean Claude Icart, représentant	13 mars 2008
L'université de la Saskatchewan	Evelyn Peters, professeure, département de géographie	3 avril 2008
Association nationale des Centres d'amitié	Kama Steliga, directrice générale, Centre d'amitié de Lillooet	3 avril 2008
Association nationale des Centres d'amitié	Calvin Hanselmann, directeur de recherche	3 avril 2008

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION
Conseil des Canadiens avec déficiences	Marie White, présidente nationale	17 avril 2008
Caledon Institute of Social Policy	Michael Mendelson, chercheur principal	17 avril 2008
Université de Victoria	Michael Prince, professeur de la politique sociale	17 avril 2008
Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec	Walter Zélaya, représentant	17 avril 2008
Winnipeg Harvest	David Northcott, directeur général	1 mai 2008
Fondations communautaires du Canada	Monica Patten, présidente et directrice générale	1 mai 2008
Carrefour de pastoral en monde ouvrier	Jonathan Lacasse, coordinateur	1 mai 2008
Université Queen`s	Rachel Laforest, chercheure-adjointe	1 mai 2008
Conseil des droits de l`homme des Nations Unies (par vidéoconférence)	Miloon Kothari, ancien rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable	8 mai 2008
Centre de défense des droits sociaux	Bruce Porter, directeur	8 mai 2008
Organisation nationale anti-pauvreté	Michael Creek, directeur	8 mai 2008
Centre d`action pour la sécurité du revenu	Mary Marrone, directrice, services juridiques et défense des droits	8 mai 2008
Tamarack	Paul Born, président	15 mai 2008
Caledon Institute of Social Policy	Sherri Torjman, vice-présidente	15 mai 2008
Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques	Judith Maxwell, présidente sortante et agrégée principale	15 mai 2008
Université d`Ottawa	David Gray, professeur agrégé, département des sciences économiques	29 mai 2008
Université McGill	Axel van den Berg, professeur, département de sociologie	29 mai 2008

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION
Société de recherche sociale appliquée	Carole Vincent, associée principale de recherche	29 mai 2008
Informetrica Limited	Richard Shillington, associé supérieur	29 mai 2008
Fédération des femmes du Québec	Nancy Burrows, coordinatrice	4 juin 2008
Université Carleton	Fran Klodawsky, professeure, département de géographie	4 juin 2008
Université Carleton	Marika Morris, école des études canadiennes	4 juin 2008
Université de la Colombie-Britannique	Claire Young, vice-doyenne principale - Affaires académiques et professeure de droits	4 juin 2008
Affordable New Home Foundation Saskatchewan	Keith Hanson, directeur général	5 juin 2008
Centretown Affordable Housing Development Corporation	Dennis Carr, coordinateur de développement	5 juin 2008
Vancity Enterprises Ltd.	Dan Paris, directeur de développement	5 juin 2008
Focus Consulting Ltd.	Steve Pomeroy, président	5 juin 2008
Université Laval	François Blais, professeur	13 juin 2008
Association d'éducation canadienne	Christa Freiler, directrice de recherche	13 juin 2008
The Toronto Star	Carol Goar, journaliste de rédaction	13 juin 2008
Université d'Ottawa	David Gray, professeur agrégé, département des sciences économiques	13 juin 2008
Université de Manitoba	Derek Hum, professeur	13 juin 2008
Caledon Institute of Social Policy	Michael Mendelson, chercheur principal	13 juin 2008
Université de Regina	Jim Mulvale, professeur agrégé, département des études de la justice	13 juin 2008
Winnipeg Harvest	David Northcott, directeur général	13 juin 2008

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION
Université Dalhousie	Lars Osberg, département d'économie	13 juin 2008
Citizens for Public Justice	Chandra Pasma, analyste politique	13 juin 2008
Organisation nationale anti-pauvreté	Rob Rainer, directeur général	13 juin 2008
National Council of Welfare	Sheila Regehr, directrice	13 juin 2008
Université de Miami	Philip Robins, professeur, Département d'économie	13 juin 2008
Conseil des Canadiens avec déficiences	Marie White, présidente nationale	13 juin 2008