

**LES FEMMES ET LE LOGEMENT AU CANADA:
ENTRAVES À L'ÉGALITÉ**

CERA
CENTRE POUR LES DROITS À L'ÉGALITÉ AU LOGEMENT
PROGRAMME FEMMES ET LOGEMENT

Mars 2002

LES FEMMES ET LE LOGEMENT AU CANADA: ENTRAVES À L'ÉGALITÉ

Remerciements

La recherche et la rédaction du présent rapport sont l'oeuvre de Maureen Callaghan, Leilani Farha et Bruce Porter, avec l'aide de John Fraser, Niamh Harraher, Michelle Mulgrave et Sherrie Tingley.

Le CERA aimerait remercier les nombreuses personnes et organisations qui ont appuyé ce projet, commenté les versions préliminaires du rapport et participé à la consultation d'Ottawa. Le CERA tient aussi à remercier Michelle Briand et Martin Dufresne pour leur adaptation française très soignée de la première ébauche et du texte définitif du présent compte-rendu de recherche.

Enfin, le CERA remercie Condition féminine Canada et le ministère fédéral de la Justice pour leur soutien à ce projet.

Les femmes et le logement au Canada: Entraves à l'égalité

Table des matières

Présentation	Page 4
Chapitre 1: Redéfinir et repenser « l'itinérance »	Page 9
Chapitre 2: Programmes fédéraux de logement	Page 20
A) Des logements abordables	Page 20
B) L'accession à la propriété	Page 33
C) Secrétariat pour les sans-abri	Page 37
Chapitre 3: Les femmes Autochtones et le logement	Page 38
Chapitre 4: Programmes de supplément au revenu	Page 54
A) Soutien au revenu et RAPC	Page 55
B) Supplément de la PNE	Page 62
C) Assurance-emploi	Page 70
Chapitre 5: Recommandations	Page 78

PRÉSENTATION

Il y a vingt-cinq ans, tout examen du problème des sans-abri au Canada se limitait au nombre relativement restreint d'hommes seuls itinérants qui fréquentaient les « asiles de nuit » à Toronto, Montréal ou Vancouver.¹ Aujourd'hui, le phénomène généralisé des sans-abri au Canada est reconnu comme une « catastrophe nationale », au caractère à la fois rural et urbain, qui affecte plus particulièrement les femmes et les enfants.²

Toutefois, les expériences propres aux femmes sans abri demeurent relativement négligées. La situation des sans-abri est souvent assimilée à celle des itinérants que l'on peut voir dans les rues des villes, en majorité des hommes. Même si des données récentes laissent croire que, dans des milieux urbains comme Toronto, les femmes peuvent représenter jusqu'à une sur quatre des personnes vivant dans la rue, l'itinérance de rue demeure peu représentative du vécu de la plupart des femmes sans abri.³ Pour les femmes qui ont des enfants, la vie dans la rue est une solution impossible puisqu'elle mène presque inévitablement à la perte de leurs enfants. Pour les femmes célibataires, une vulnérabilité accrue et un contexte omniprésent d'agression sexuelle font de l'itinérance de rue un contexte à éviter à tout prix.⁴ Les enquêtes existantes révèlent des hausses dramatiques du nombre de femmes et d'enfants qui font appel aux centres d'hébergement, en particulier les femmes Autochtones et les Noires.⁵ Mais la vie dans ces refuges est elle-même considérée comme une situation de dernier recours et le

¹ Toronto Social Planning Council, *Report on Homelessness*, City of Toronto, 1976.

² Fédération canadienne des municipalités, *Document: Une stratégie nationale du logement abordable*, Ottawa, octobre 2001, en ligne à <http://www.fcm.ca/francais/national/backgrounder-f.html>.

³ *City of Toronto Homelessness Report 2001*, Toronto, janvier 2001, p. 7, en ligne à www.city.toronto.ca/homelessness/homelessnessreport.pdf.

⁴ S. Lenon, « Living on the Edge: Women, Poverty and Homelessness in Canada » (2000), 20(3) *Études canadiennes de la femme*, 123, p. 125.

⁵ Les données sur les centres d'hébergement de Toronto démontrent une augmentation de 130% de femmes et d'enfants hébergés entre 1989 et 1999 (*City of Toronto Homelessness Report*, *supra* note 1, p. 5). Même si les hommes demeurent plus nombreux que les femmes dans les refuges, les indicateurs de capacité financière désignent clairement les femmes comme étant plus vulnérables aux problèmes de perte de logis, d'incapacité financière, etc. La Fédération canadienne des municipalités évalue qu'il existe 4 familles à risque de perdre leur logis pour chaque personne qu'on retrouve dans un refuge ou à la rue (FCM, *supra*, note 2). Une étude menée récemment en Colombie-Britannique démontre que les Autochtones sont surreprésentés dans la population des centres d'hébergement et que les femmes forment la majorité de la clientèle. Ce rapport suggère aussi que les Noires et les femmes Autochtones sont surreprésentées dans les centres d'hébergement de Toronto. Voir: Colombie-Britannique, Ministère du développement social et de la sécurité économique, *Homelessness - Causes & Effects: a Profile, Policy Review and Analysis*, vol 2, p. 23 et vol. 4, p. 8 (mars 2001).

nombre croissant de femmes qui affluent aux centres d'hébergement avec leurs enfants ne représente certainement qu'une infime fraction de celles qui vivent diverses formes de crises du logement, partout au pays. Pensons, par exemple à celles qui endurent des menaces de violence parce qu'elles n'ont pas d'autre possibilité de se loger, celles qui vivent dans des logements inséculres ou insalubres, celles qui sacrifient d'autres besoins essentiels tels la nourriture, l'habillement et les frais médicaux pour acquitter un loyer ou des versements d'hypothèque, celles qui emménagent dans des endroits surpeuplés chez des parents ou des amis ou celles à qui on enlève leurs enfants en raison de conditions de logement inadéquates.⁶ La plupart des ces « crises de logement » individuelles n'apparaissent pas dans les statistiques sur les sans-abri ou les reportages des médias, mais elles définissent de plus en plus la vie des femmes à faible revenu au Canada.

La problématique des sans-abri demeure donc à analyser comme problème spécifique aux femmes, tout comme il importe d'étudier, à la lumière des obstacles que vivent les femmes menacées par la perte d'un logis, les divers programmes et interventions censées pallier cette conjoncture. Le présent projet de recherche avait pour but d'étudier l'itinérance de ce point de vue négligé, de faciliter la collaboration entre les femmes dans le but de remédier à quelques-unes de ces omissions et de créer des stratégies pertinentes d'intervention du gouvernement fédéral à la lumière de la situation de crise grandissante vécue par les femmes sans abri au Canada.

À une époque caractérisée par le retrait du fédéral du dossier logement et dans la mesure où c'est aux provinces qu'incombe en bout de ligne la responsabilité constitutionnelle de la plupart des conditions de logement au Canada, il peut sembler inopportun de mettre l'accent sur les politiques et programmes fédéraux. Toutefois, la majorité des intervenants consultés conviennent de l'importance de valider les responsabilités particulières et le rôle clé du gouvernement fédéral dans les divers secteurs stratégiques qui influencent directement la situation des femmes sans abri.

Même si la situation du Québec appellerait des ententes particulières, l'exercice local d'un contrôle et d'une administration des programmes de logement et de soutien au revenu n'élimine en rien la nécessité d'une coordination et d'un leadership national. L'article 36 de la Constitution canadienne stipule une responsabilité *conjointe* du gouvernement fédéral et des provinces pour ce qui est d'assurer à l'ensemble de la population des services collectifs de qualité raisonnable. C'est notamment au gouvernement fédéral qu'il revient de faire rapport de l'adhésion du Canada au droit international des personnes garantissant le droit à un logement approprié et de s'assurer que tous les paliers de gouvernement réagissent aux « préoccupations » fermement

⁶ M. Hurtig, *Pay the Rent or Feed the Kids: The Tragedy and Disgrace of Poverty in Canada* (Toronto: McClelland & Stewart, 1999); S. Chau, A. Fitzpatrick, J. D. Hulchanski, B. Leslie et D. Schatia, « One in Five: Housing as a Factor in the Admission of Children into Care. A Joint Research Project by the Children's Aid Society of Toronto and the Faculty of Social Work », University of Toronto, Centre for Urban and Community Studies, Research Bulletin N° 5, novembre 2001.

exprimées par plusieurs organismes de surveillance de l'application des traités de l'ONU sur les droits des personnes, qui voient en la multiplication des sans-abri une violation des droits humains fondamentaux au Canada. Le gouvernement fédéral est constitutionnellement responsable des conditions de logement des Autochtones et, dès lors, c'est à lui qu'il incombe de relever le défi généralement reconnu, tant au Canada qu'à l'échelle internationale, du « problème des droits de la personne le plus urgent auquel les Canadiens doivent faire face ».⁷ Par ailleurs, aux termes de l'Entente cadre sur l'union sociale (ECUS), l'administration fédérale s'est engagée conjointement avec les provinces à « répondre aux besoins des Canadiens », notamment en assurant l'accès « à des programmes sociaux essentiels », et à fournir une « aide appropriée aux personnes dans le besoin ».⁸

La *Loi nationale sur l'habitation* (LNH) confère au gouvernement fédéral un rôle diversifié et significatif « favorisant la construction de nouvelles maisons, la réparation et la modernisation de maisons existantes, ainsi que l'amélioration des conditions de logement et de vie ».⁹ Même si la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL) s'est récemment départie de la responsabilité directe de plusieurs programmes de logement social, elle continue à être partenaire des provinces dans des ententes portant sur le logement social; elle y consacre quelque deux milliards de dollars en subventions à une vaste gamme de programmes de supplément au logement social et au loyer, et elle demeure responsable de la supervision des logements coopératifs que finance le gouvernement fédéral.

Comme on le verra au chapitre consacré aux programmes fédéraux d'aide au logement, le gouvernement fédéral a, le premier, fait preuve de leadership dans le développement de programmes de logements abordables. Récemment, lorsque le gouvernement fédéral s'est retiré du financement de nouveaux programmes de logement social, les provinces ont emboîté le pas avec des coupures budgétaires encore plus drastiques que celles amorcées par l'administration fédérale.¹⁰ Mais le fédéral a récemment amorcé des

⁷ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observations finales concernant le Canada*, CCPR/C/79/Add.105 (1999) (7 avril 1999), paragr. 7.

⁸ *Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens: Entente entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux* (4 février 1999), en ligne à <www.union sociale.gc.ca>. En février 1999, l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) a été signée par le gouvernement fédéral et par neuf gouvernements provinciaux et deux gouvernements territoriaux (le Québec et Nunavut n'en sont pas signataires). L'ECUS est un accord politique établissant un cadre pour les rapports à maintenir entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales et la société civile dans l'élaboration des politiques sociales. Elle établit certaines règles quant au pouvoir de dépenser du fédéral et elle engage les divers gouvernements envers plusieurs principes fondamentaux dont l'égalité, les droits et la dignité des femmes. Cependant, l'ECUS ne fait aucunement référence au logement ou au droit à un niveau de vie acceptable ou à des barèmes suffisants d'aide sociale.

⁹ *Loi nationale sur l'habitation* S.R., chap. N-10.

¹⁰ Voir Chapitre 2.

mesures visant à inverser cette tendance, et il est important que ces nouvelles initiatives tiennent compte des perspectives propres aux femmes sans abri.

Le gouvernement fédéral a également le haut du pavé en ce qui concerne les programmes et les politiques touchant l'accès à la propriété et l'aide aux propriétaires. Même s'il est vrai que bien des femmes à faible revenu ne peuvent même pas envisager la possibilité d'un tel accès à la propriété, il reste que beaucoup de mères célibataires et d'autres femmes continuent à compter sur cette solution et que beaucoup d'autres femmes pourraient en bénéficier si on démantelait certaines entraves qui leur font subir une discrimination. Le Chapitre 2 de la présente étude porte sur les programmes fédéraux reliés spécifiquement au logement, soit a) le rôle du gouvernement fédéral dans le soutien au logement locatif, b) l'accès à la propriété, et c) les initiatives fédérales sur les sans-abri, dans la perspective des femmes et du logement et des femmes sans abri.

Les conditions de logement des Autochtones demeurent un élément critique des responsabilités fédérales à l'égard des populations autochtones. Avec des conditions de vie dans les réserves décrites comme « intolérables » par la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones (CRPA) et une grave surreprésentation des femmes et des enfants autochtones chez les sans-abri d'agglomérations urbaines comme Vancouver, ce domaine de responsabilité fédérale, examiné au Chapitre 3, demeure d'une importance cruciale pour le dossier des femmes sans abri.¹¹

En plus de la place qu'occupe le palier fédéral dans les programmes de logement, il est important de tenir compte des incidences des politiques et des programmes de revenu, où le gouvernement fédéral joue un rôle central. La protection de la sécurité du revenu dans des conditions de chômage, d'incapacité à long terme, de grossesse et de soins aux nouveau-nés constitue une responsabilité nationale aux termes du programme fédéral d'assurance-emploi. Et elle est primordiale pour permettre aux femmes de conserver leur logement et de gagner un revenu suffisant pour en payer le coût à des moments où s'accroît pour elles le risque de devenir sans abri. Par ailleurs, les ententes de partage des coûts signées par l'administration fédérale en matière de programmes d'assistance sociale ont toujours fait partie intégrante de la protection de la sécurité du revenu. Ces programmes ont une importance cruciale pour les besoins de logement des femmes, particulièrement les mères seules, les femmes handicapées, les nouvelles arrivantes et les jeunes femmes. L'apport d'un soutien financier permettant de faire face aux coûts du logement était une exigence incombant à ces programmes dans la *Loi sur le Régime d'assistance publique du Canada*, et les modifications apportées depuis aux ententes fédérales-provinciales dans ce domaine ont eu un impact dramatique sur les statistiques de femmes sans abri. De plus, la nouvelle importance accordée par les accords fédéraux-provinciaux au régime d'impôt sur le revenu comme véhicule de soutien financier et de financement de programmes destinés aux familles pauvres, via la Prestation nationale pour enfants, a pour effet de créer un lien direct entre les politiques

¹¹ Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones [ci-après CRPA], *Rapport final: À l'aube d'un changement*, vol. 3, chap. 4, Ottawa, 1996.

fiscales fédérales et les possibilités de se loger pour les femmes ayant des enfants. Le Chapitre 4 analyse les effets critiques dans le dossier des femmes sans abri des trois volets suivants de la politique fédérale du revenu: a) le soutien au revenu et l'abrogation du Régime d'assistance publique du Canada, b) la Prestation nationale pour enfants, et c) l'Assurance-emploi.

Avant d'entamer notre analyse des programmes et des politiques du fédéral en fonction de la situation des femmes sans abri, il importe toutefois de chercher en termes plus généraux une façon de concevoir l'itinérance à partir du vécu de différents groupes de femmes. Notre Chapitre 1, Redéfinir et repenser « l'itinérance », fait état des diverses lacunes qui ont tenu les diverses expériences des femmes à l'écart des définitions et des approches traditionnelles de l'itinérance. Nous nous penchons sur quelques relations significatives entre les programmes de logement, l'admissibilité aux subventions et leur mode d'attribution, la sécurité du revenu, l'accès au crédit, le droit au maintien dans les lieux, le transport et les besoins de services, autant de facteurs souvent négligés mais néanmoins centraux au vécu des femmes qui en viennent à perdre leur logis. Nous étudions également dans ce chapitre certaines des problématiques propres à des groupes dont la situation est aggravée par des désavantages distinctifs: les femmes vivant en régions rurales, les femmes Autochtones, les jeunes femmes, les immigrantes, les mères seules, les femmes handicapées et les femmes racialisées, toutes ignorées dans les représentations et approches dominantes de l'itinérance et dont chaque vécu doit être intégré à notre cadre d'analyse des programmes fédéraux et de leurs incidences sur la condition des femmes sans abri.

Chapitre 1 : REDÉFINIR ET REPENSER « L'ITINÉRANCE »

L'insuffisance des définitions traditionnelles de l'itinérance pour les femmes

Comme les crises de logement vécues par les femmes se manifestent rarement par une itinérance de rue, une analyse inclusive de la situation des sans-abri ne peut adopter pour définition le fait de « dormir à la dure dans la rue », comme l'ont suggéré certains analystes.¹² Mais on peut également critiquer d'autres propositions basées sur des « critères d'abordabilité », où les ménages consacrant plus de 50% de leur revenu au loyer sont classés comme étant « à risque de devenir sans abri ».¹³

La présence d'un nombre croissant de femmes qui vivent aujourd'hui dans la rue indique certainement un problème croissant mais il serait erroné de caractériser la situation des femmes sans abri comme en étant un d'itinérance de rue. De même, il ne fait aucun doute que le fait de consacrer au loyer un pourcentage élevé de son revenu est fréquemment associé à l'adversité et peut souvent priver les femmes d'une alimentation suffisante et d'autres éléments de première nécessité. Par contre, les « ratios de loyer/revenu » ou les critères généralisés de « capacité de payer » ont souvent été associés au préjugé voulant que les femmes qui doivent consacrer un pourcentage élevé de leur revenu à leur loyer ou à des coûts d'hypothèque sont plus susceptibles d'un défaut de paiement et risquent l'éviction ou la perte de leur domicile. Comme les femmes risquent plus que les hommes d'avoir des enfants à charge et de devoir consacrer une part élevée de leur revenu au loyer, une telle hypothèse se traduit évidemment par une discrimination infligée aux femmes.

Partout au Canada, des propriétaires refusent à des milliers de femmes l'accès aux appartements les plus abordables qu'elles peuvent trouver sur la base de critères arbitraires de revenu minimal ou de ratios « loyer/revenu » qui ont pour effet de disqualifier la plupart des femmes. Les banques et les entreprises de crédit disqualifient la plupart des demandeuses d'hypothèques sur la base d'exigences semblables de revenus minimaux en regard des coûts d'hypothèques, sans aucune considération du fait que ces femmes paient peut-être depuis longtemps des montants de loyer plus élevés, sans le moindre défaut de paiement.¹⁴ Des tribunaux, ordinaires et des droits de la

¹² La définition de l'itinérance comme étant « coucher à la dure dans la rue » ou habiter des centres d'hébergement est assez largement reconnue. Voir par exemple, Sabine Springer, « Homelessness: A Proposal for a Global Definition and Classification. » *Habitat International*, vol. 24 (2000), pp. 475-484.

¹³ La définition voulant que les personnes payant plus de 50% de leur revenu pour se loger soient « à risque de devenir sans abri » a été adoptée par la Ontario Non-Profit Housing Association et par la Fédération des coopératives d'habitation du Canada dans leurs rapports « Where's Home: A Picture of Housing Needs in Ontario » (Toronto: Ontario Non-Profit Housing Association, 1999), p. 22, et dans le rapport du Groupe d'intervention du Maire sur les sans-abri, *Taking Responsibility for Homelessness: An Action Plan for Toronto*, Toronto, janvier 1999.

¹⁴ Voir Chapitre 3.

personne, ont statué qu'il n'existe aucun élément de preuve validant le recours à des ratios loyer/revenu comme indicateurs de risque de défaut de payer. Ces tribunaux ont également qualifié de discriminatoire l'utilisation par les propriétaires de critères de revenu minimum pour disqualifier les femmes seules, les mères seules, les bénéficiaires d'aide sociale, les Noires, les nouvelles arrivantes et d'autres membres de groupes désavantagés en termes d'égalité qui cherchent à louer un appartement.¹⁵ De façon semblable, le refus d'une hypothèque à une mère seule bénéficiaire d'aide sociale sur la base d'une justification semblable a été assimilé par un tribunal québécois à une discrimination pour motif de condition sociale.¹⁶ Il est clair qu'un recours à des données comparatives sur le pourcentage du revenu consacré au loyer ou aux paiements d'hypothèque est un instrument utile d'analyse de la vulnérabilité des femmes et qu'il permet de discerner un certain risque de perte du logis dans la mesure où les femmes doivent se refuser certaines dépenses essentielles afin d'acquitter leur loyer ou même doivent quitter des logements de qualité pour s'éviter un défaut de paiement. Toutefois, la mesure d'un « risque de perte du logis » exige que l'on pèse de telles données à la lumière de beaucoup d'autres facteurs et surtout qu'on les dissocie clairement des préjugés et des politiques discriminatoires qui servent présentement à refuser aux femmes l'accès au logement et au crédit.

D'autres définitions de l'itinérance relèvent d'une notion plus large de la qualité du logement; c'est le cas de la définition des sans-abri adoptée aux Nations Unies dans le cadre de l'Année internationale du logement des sans-abri :

Les personnes qui n'ont pas de domicile et qui vivent soit à l'extérieur, soit dans des refuges ou des centres d'hébergement d'urgence, et les personnes dont les domiciles ne satisfont pas aux normes de base des Nations Unies en ce qui concerne la protection convenable des éléments, l'accès à une eau et à des égouts sécuritaires, l'abordabilité financière, la sécurité d'occupation, la sécurité personnelle et l'accès à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé. [TRADUCTION]

Cependant, on peut se demander si cette définition inclurait la situation d'une femme qui dort avec ses enfants sur le plancher de l'appartement d'une amie ou si la notion d'« abordabilité financière » inclurait l'exigence, dans le contexte canadien, d'un accès rapide à un soutien au revenu qui permettrait d'acquitter un loyer en cas de perte d'emploi ou d'autre changement de circonstances. Une attention trop centrée sur la « qualité » des logis peut aussi détourner l'analyse d'autres déterminants cruciaux de la perte de logis par les femmes. Nous jugeons particulièrement important de reconnaître que la situation des sans-abri ne se limite pas au problème du logement et qu'un examen de ses causes doit porter sur une gamme beaucoup plus vaste de programmes et de politiques de l'État que les seuls programmes de logement.

¹⁵ *Québec (Comm. des droits de la personne) c. Whittom* (1993), 20 C.H.R.R. D/349 (Trib. Qué.), affirmé en (1997), 29 C.H.R.R. D/1 (C.A. du Qué.); *Kearney et al. c. Bramalea Ltd. et al.*, [2001] O.J. N° 297.

¹⁶ *D'Aoust c. Vallières* (1993), 19 C.H.R.R. D/322 (Trib. Qué.).

Les crises de logement vécues par les femmes résultent souvent de changements et de transitions à court terme que ne peuvent pallier les mesures générales d'abordabilité et de qualité convenable et qui sont souvent négligées dans les programmes qui sont censés résoudre la situation des sans-abri.

Les femmes occupent plus fréquemment que les hommes des emplois à caractère non permanent et elles sont plus vulnérables aux mises à pied et aux fluctuations de revenus. Elles doivent assumer plus que leur part des responsabilités associées aux besoins que peuvent susciter la maladie et l'incapacité dans la famille immédiate ou étendue. Les femmes font l'objet d'une baisse de revenu drastique après une séparation (soit une diminution moyenne de 23% du revenu tandis que les hommes bénéficient d'une augmentation de 10%).¹⁷ Lors du divorce, les mères qui sont seul soutien de famille subissent une diminution moyenne de 33% des revenus du ménage. Les grossesses et l'éducation des enfants occasionnent souvent des interruptions de revenus. Enfin, la violence domestique et l'agression sexuelle les exposent à de soudains besoins de logement, imprévisibles quelques mois plus tôt, qui peuvent rendre tout à coup intenable des solutions de logement d'urgence ou le partage d'un logis.

Ces types de défis particuliers aux vies des femmes en matière de sécurité du revenu, de services de garde, de soins aux personnes à charge souffrant d'incapacités, de sécurité personnelle et de besoins des enfants situent les femmes sans abri dans un réseau complexe de conditions interdépendantes. Les solutions envisagées doivent être fidèles à ces réalités. Par exemple, un nombre accru de logements subventionnés ne répondra pas aux besoins des femmes confrontées à ce genre de situations si le système d'attribution de ces logis en limite l'accès aux personnes qui les attendent depuis déjà plusieurs années. De la même façon, des crédits d'impôts pour enfants ou des suppléments à l'assurance-emploi liés au revenu annuel de l'année précédente seront peu susceptibles de répondre aux besoins liés à ces crises de transition.

Absence de logement et pauvreté des femmes

La situation de crise vécue par les femmes sans abri en est aussi une de pauvreté et on ne peut l'expliquer en simples termes de manque de logements convenables. Ainsi, à ne considérer que l'offre de logements, on pourrait croire que la situation des femmes sans abri était bien pire vers le milieu et la fin des années 1980, alors que des villes comme Toronto affichaient des taux d'inoccupations aussi bas que 0,1%, et on s'attendrait à ce que l'itinérance ait baissé durant les années 1990, où les taux d'inoccupation ont augmenté. Les faits démontrent le contraire.¹⁸ À Toronto, le recours aux refuges est

⁶ Diane Galarneau et Jim Sturrock, « Revenu familial après la séparation », Statistique Canada, Section de l'analyse des enquêtes sur la main-d'œuvre et les ménages, Ottawa, 1997.

¹⁸ Rapports de la SCHL sur le marché locatif, Division de Toronto, « Taux d'inoccupation dans les appartements de 6 unités ou plus, CMA, 1989-1998 ». Le taux d'inoccupation à Toronto en 1998 était de 0,9% alors qu'il était de 0,3% en 1989.

passé d'environ 1 000 usagers au milieu des années 1980 à près de 5 000 à la fin des années 1990, et on a observé une augmentation très marquée des femmes au sein de cette population.¹⁹ Cette hausse sans précédent du nombre des femmes sans abri doit être située dans le contexte des bouleversements économiques et politiques fondamentaux imposés aux femmes plutôt qu'en simples termes de taux d'inoccupation et de disponibilité de logis. Tandis que les groupes favorisés ont connu, à Toronto, des hausses impressionnantes de revenu et de richesse durant ces années-là, les femmes, elles, ont subi une baisse marquée de revenu. De 1989 à 1998, les loyers ont augmenté de 42%, soit 3 276 \$ par an, alors que le revenu annuel moyen des mères seules a chuté de plus de 1 000 \$.²⁰ Bref, les raisons des risques accrus de perte du logis vécus par les femmes à la fin des années 1990 tiennent plus à leur capacité de payer pour un logement qu'au taux d'inoccupation du marché.

La popularité de définitions plus restreintes de l'itinérance a parfois eu pour effet de laisser dans l'ombre certains de ces déterminants plus fondamentaux des difficultés qu'éprouvent les femmes à se loger. En 1995, quand le gouvernement fédéral a annoncé son intention de révoquer le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et d'ainsi abolir l'exigence légalement exécutable que les barèmes provinciaux d'aide sociale demeurent suffisants à assurer le logement et les autres besoins de base, le gouvernement conservateur nouvellement élu en Ontario a immédiatement annoncé des restrictions de 21,6% à l'aide sociale. Les organismes qui ont contesté ces coupures ont fait valoir que 67 000 mères seules et leurs enfants allaient se voir chassées de leur logis et que plusieurs se retrouveraient sans abri, à Toronto et dans d'autres villes.²¹ Malgré cela, lorsque la crise prévue s'est produite, on l'a surtout décrite comme une « crise du logement » et la question de la pauvreté des femmes et des barèmes d'aide sociale insuffisants a été passée sous silence. Les effets des coupures infligées à l'aide sociale ont disparu des éditoriaux pour faire place à des considérations axées sur l'itinérance de rue, la baisse des taux d'inoccupation et la nécessité de créer de nouveaux logements.

C'est dans ce contexte que les listes d'attente interminables pour des logements sociaux sont fréquemment citées comme preuve de la situation de crise des sans-abri et de la nécessité de créer plus de logements. Mais on y reconnaît plus rarement une indication du grave besoin d'aide financière des ménages trop pauvres pour payer un loyer. En fait, il serait plus exact de décrire ces listes comme des listes d'attente de « suppléments au loyer » plutôt que de logements car les logements non subventionnés situés dans les

¹⁹ City of Toronto, Hostel Services Division, « Shelter Use Data » (en dépôt au CERA).

²⁰ David Hulchanski, *A Tale of Two Canadas: Homeowners Getting Richer, Renters Getting Poorer. Income and Wealth Trends in Toronto, Montreal and Vancouver, 1984 and 1999*, University of Toronto, Centre for Urban and Community Studies, septembre 2001; Fédération canadienne des municipalités, *Une stratégie nationale pour le logement abordable*, Ottawa, 2000, pp. 9-10, en ligne à <www.fcm.ca/french/national/strategy2-f.pdf>.

¹⁰ *Masse v. Ontario*, Affidavit de Michael Ornstein, Toronto, octobre 1995.

mêmes immeubles présentent habituellement des listes d'attente beaucoup plus courtes, si tant est qu'il y en ait.

Évidemment, on ne peut entièrement redéfinir les dossiers du logement et des sans-abri comme des dossiers de sécurité du revenu. Mais il importe de mieux intégrer l'analyse des politiques dans ces deux domaines si l'on veut bien comprendre et traiter le dossier des femmes sans abri. Si les militants pour le droit au logement ignorent parfois d'importantes questions de revenu qui affectent surtout les femmes, ceux qui s'occupent de sécurité du revenu ont à leur tour tendance à négliger d'importants enjeux liés au logement pour les femmes. Par exemple, les décideurs qui ont examiné les problèmes liés à la transition de l'aide sociale au marché du travail ont décrit celle-ci comme un enjeu de « pauvreté des enfants » et ont créé pour y remédier une « prestation pour enfants », sans analyse des effets sur cette transition de l'accès aux allocations-logement ou aux logements subventionnés. Ainsi, une femme avec enfants vivant dans un logement non subventionné qui reçoit une allocation variable de logement avec son aide sociale se verra enlever cet avantage crucial si elle quitte l'aide sociale, tandis qu'une femme qui a obtenu un logement subventionné recevra simplement d'une autre source une allocation-logement similaire. Plutôt que de considérer les façons dont l'ensemble des femmes vivant de telles circonstances pourraient avoir accès à un supplément de revenu qui permette d'acquitter leurs coûts de logement, les réactions politiques au problème de la pauvreté des enfants ont tout simplement ignoré le problème des coûts de logement et des subventions d'hébergement. Ce qui les amène, dans bien des cas, à priver des prestations nécessaires des familles qui manquent du revenu nécessaire pour se loger avec leurs enfants.²²

En outre, il est important de ne pas limiter notre perspective de la situation des femmes sans abri aux seuls marchés locatifs urbains. Les données recueillies par la SCHL sur les loyers moyens et les taux d'inoccupation laissent toujours entendre que les problèmes d'abordabilité et de disponibilité sont pires dans les grands centres. Pourtant dans un univers restreint de logements locatifs, comme il s'en trouve souvent dans les petites villes, un taux d'inoccupation de 5% peut correspondre à seulement 2 appartements disponibles, dont aucun peut n'être approprié ou abordable pour des ménages à faible revenu, d'où une « crise de logement » très réelle pour les femmes économiquement défavorisées. De plus les loyers moyens notés par la SCHL en régions rurales ne comprennent habituellement pas le chauffage et les services publics alors qu'à Toronto les coûts de chauffage et de services sont compris dans le loyer de plus de 95% des unités répertoriées par la SCHL et donc intégrés à ses données sur les loyers moyens.²³ Dans les collectivités du Nord, où les appartements sont souvent chauffés à l'électricité et mal isolés, les coûts de chauffage peuvent être prohibitifs.

Les données du recensement sur le « loyer brut », qui comprend les coûts de chauffage et de services publics, offrent donc un portrait bien différent des données de la SCHL

²² Voir Chapitre 5.

²³ Rapport sur les logements locatifs de la SCHL, « Données sur l'inclusion de l'électricité et des services publics », 2001.

pour ce qui est de la réalité que connaissent les femmes des régions rurales et nordiques. En Ontario, par exemple, on note dans un certain nombre de régions rurales une proportion relativement plus élevée des ménages monoparentaux qui doivent consacrer plus de 50% de leur revenu à ce « loyer brut », soit encore plus que les parents seuls soutiens de famille de Toronto.²⁴ Cette crise d'abordabilité que vivent les femmes des régions rurales et du Nord est exacerbée par les coûts de transport, une composante intégrale des choix de logement des femmes des régions rurales. L'achat et l'entretien d'une voiture et les longs trajets à parcourir vers les bureaux des médecins, les magasins, les écoles et les lieux de travail sont des coûts inévitables du logement en région rurale et peuvent menacer réellement la sécurité d'occupation. Dans le cas des femmes Autochtones qui habitent dans les collectivités nordiques isolées, les coûts liés aux aliments et aux autres produits de base comprennent des montants élevés pour le transport, tout comme les coûts associés à l'accès des services de base, médicaux et autres. Donc, les coûts liés au logement ne peuvent être réellement isolés des autres dépenses dans l'évaluation des questions d'abordabilité liées à ces situations.

Les analyses habituelles des problèmes de logement et des sans-abri s'attardent presque exclusivement aux marchés locatifs urbains et ont tendance à sous-estimer l'importance de l'accession à la propriété comme solution appropriée pour bien des femmes. Même s'il est vrai que la majorité des propriétaires canadiens disposent de revenus beaucoup plus élevés et de plus de richesse que les locataires, il existe néanmoins beaucoup de femmes à faible revenu pour qui l'accession à la propriété constitue la solution la plus abordable ou même, dans beaucoup de régions rurales, la seule option viable en matière de logement. Au Canada, près du tiers des mères seules sont propriétaires, dont beaucoup de femmes à faible revenu.²⁵ Comme on le verra au Chapitre 2, beaucoup plus de femmes considéreraient l'accession à la propriété comme une option plus abordable et économique si l'on éliminait les obstacles qui entravent leur accès aux programmes de crédit à taux d'intérêt réduit entretenus par la SCHL et administrés par les banques.

Facteurs de désavantage concurrents et problèmes de logement des femmes

²⁴ Statistique Canada, Recensement de 1996, N° de cat. 95F210, *Ménages privés dans les logements privés non agricoles hors réserve occupés par le locataire selon le genre du ménage, par loyer brut comme pourcentage du revenu du ménage en 1995*, pp. 9 et 11. 36% des parents seul soutien de famille qui sont locataires à Toronto paient plus de 50% de leur revenu en loyer brut. Dix sur 29 des divisions de recensement des régions rurales et du Nord de l'Ontario indiquent que plus de 36% des parents seul soutien de famille paient plus de 50% de leur revenu en loyer. (Muskoka Community Services, *Statistical Profile of 29 Rural and Northern Communities*, District Municipality of Muskoka, 2001, présenté à la conférence *Building Homeness II* de l'Ontario Municipal Social Services Association, à Hamilton, les 22-23 octobre 2001).

²⁵ Statistique Canada, *Femmes au Canada 2000*, N° de catalogue 89-503-XPF, p. 163 (tableau 7.1).

À la pauvreté des femmes s'ajoute plusieurs facteurs de désavantage concurrents dont il faut tenir compte dans l'analyse des divers vécus et déterminants des problèmes de perte de logis par les femmes.

On néglige souvent les dimensions raciales marquées de la condition des femmes sans abri. Les femmes des minorités visibles, dites « racialisées », sont presque deux fois plus nombreuses que les autres Canadiennes dans la catégorie « à faible revenu ». Non seulement ces femmes racialisées vivent-elles un problème particulier d'abordabilité en raison de leurs revenus, mais elles sont forcées de payer des loyer plus élevés dans un marché où elles rencontrent une discrimination endémique.²⁶ La surreprésentation des femmes racialisées dans la clientèle des refuges démontre clairement la vaste discrimination en matière de logement qui a retenu l'attention du Comité international sur les droits économiques, sociaux et culturels formé aux Nations Unies. Cette instance a recommandé l'adoption de mesures d'urgence pour améliorer les protections d'ordre législatif et la mise en œuvre des droits humains en matière de logement.²⁷ Son comité sœur, la Comité des Nations Unies sur les droits humains, a énoncé une recommandation semblable, à savoir « amender les lois sur les droits des personnes de façon à garantir l'accès à un tribunal compétent et à un remède efficace dans tous les cas de discrimination ». ²⁸ Toutefois, au palier national, même si l'on connaît bien l'existence d'une vaste discrimination en matière de logement, ces questions sont rarement incluses dans les examens des causes de l'itinérance ou dans les propositions de solutions. Partout au Canada, des commissions des droits de la personne ont pratiquement ignoré le problème endémique des sans-abri comme violation des droits de la personne, en dépit des invitations d'organismes des Nations Unies à le traiter comme tel.

Les femmes Autochtones, et particulièrement les mères seules, présentent l'incidence la plus élevée de pauvreté au Canada, soit plus du double du taux de pauvreté des femmes non Autochtones. Les femmes Autochtones sont donc particulièrement vulnérables à l'ensemble des obstacles à l'accès au logement que rencontrent d'autres femmes à faible revenu et mères seules, en plus de faire face au désavantage distinctif lié à leur position de femmes Autochtones. Par exemple, une femme Autochtone déjà dépossédée de son statut de membre d'une bande pour avoir épousé un non-Autochtone subira non seulement une discrimination endémique sur le marché locatif privé, mais elle pourra également être empêchée de revenir dans sa collectivité autochtone en raison d'une

²⁶ CERA, "Human Rights, Access and Equity", Recommandations du CERA au Groupe d'intervention du Maire sur les sans-abri, publiées dans *Taking Responsibility for Homelessness*, supra note 2, Background Papers. vol. 1, Toronto, 1999.

²⁷ Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le Canada*, E/C.12/1/Add.31 (10 décembre 1998), au paragr. 46. Voir aussi les paragr. 16, 28 et 30.

²⁸ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Considération des rapports soumis par les États parties en vertu de l'article 40 du Pacte: Observations finales du Comité des droits de l'homme (Canada)*, CCPR/C/79/Add.105 (7 avril 1999), au paragr. 11.

attribution discriminatoire de logements dans la réserve et elle pourra hésiter à chercher un toit dans un refuge tenu par des non-Autochtones de peur d'y trouver encore plus d'hostilité et de discrimination.

Par ailleurs, les jeunes femmes vivent des risques élevés de se retrouver sans abri. Des données récentes issues des refuges font état de hausses dramatiques du nombre des jeunes qui y ont recours: près du quart des personnes admises aux refuges de Toronto ont aujourd'hui entre 15 et 24 ans.²⁹ Plus des deux tiers des femmes âgées de 15 à 24 ans ont des revenus faibles.³⁰ Les jeunes femmes sont presque toutes disqualifiées par le recours à des critères de revenu minimum dans le logement locatif et elles sont incapables de fournir à d'éventuels locataires des antécédents de crédit, de location ou d'emploi de longue date.³¹ Ainsi disqualifiées pour la plupart des appartements du marché privé, les jeunes femmes sont également entravées dans l'accès à des subventions au logement sur le marché du logement sans but lucratif. Les demandes de logements subventionnés ne sont pas acceptées tant que la requérante n'a pas 16 ans. Si la liste d'attente d'une unité est longue de 8 ans, les femmes chefs de famille âgées de 15 à 24 ans ont extrêmement peu de chances de devenir locataires d'un logement subventionné.³²

Les femmes âgées sont l'un des groupes les plus pauvres au Canada. En 1997, environ la moitié des femmes sans attaches de 65 ans et plus vivaient dans des situations de faible revenu.³³ En comparaison des hommes âgés, les femmes âgées sont moins bien logées et moins susceptibles d'être propriétaires ou d'avoir suffisamment de ressources matérielles pour louer les logements existants.³⁴ On a signalé récemment à Ottawa un afflux croissant de femmes âgées dans les refuges destinés aux sans-abri.³⁵

²⁹ *Taking Responsibility for Homelessness*, supra note 2, p. 4.

³⁰ Statistique Canada, *Femmes au Canada 2000*, supra note 14, p. 138.

³¹ *Sinclair v. Morris A. Hunter Investments*, supra note 4.

³² Dans certaines municipalités, un certain nombre d'unités sont attribuées aux personnes qui en ont fait la demande à 16 ou 17 ans mais, comme on l'explique plus loin, de tels régimes d'attribution – habituellement un logement sur dix réservé aux nouveaux arrivants, aux jeunes et aux sans-abri – n'approchent même pas d'une attribution équitable des unités aux groupes que désavantagent un mode chronologique d'allocation et de longues listes d'attente.

³³ Statistique Canada, supra note 14, p. 139.

³⁴ Older Women's Network, *The Housing Factor Project: Housing Needs of Mid-Life and Older Women*, Toronto, 2000, p. 11.

³⁵ Hafeez Janmohamed, « Editorial », *Centretown News Online*, 23 février 2001, en ligne au <www.carleton.ca/ctown/archiv/>.

Les femmes immigrantes connaissent elles aussi beaucoup d'obstacles systémiques et ce qu'on a appelé des « défis particuliers » à relever dans leur quête d'un logement.³⁶ Comme les jeunes femmes, les aînées manquent de crédit et de références et risquent d'être disqualifiées par le biais des exigences de revenu et d'emploi.³⁷ Elles sont également privées d'accès à des subventions au logement dans la mesure où, empêchées de faire une demande de logement avant d'avoir acquis le statut d'immigrante admise, elles ont peu de chances de se voir attribuer un logement dans le régime actuel d'ordonnancement chronologique des demandes.³⁸ Quant aux immigrantes, elles rencontrent souvent des obstacles additionnels liés à la race, l'appartenance ethnique ou le statut familial.³⁹

Les femmes vivant avec un handicap doivent elles aussi subir une combinaison complexe de désavantages au niveau de la perte de logis. Une étude menée par le Réseau des femmes handicapées du Canada en 1995 révèle que 62% des femmes handicapées vivent sous le seuil de la pauvreté.⁴⁰ D'autres recherches indiquent que 60% des Canadiennes ayant une incapacité dépendent partiellement ou totalement du système d'aide sociale pour leurs besoins quotidiens de base. Les femmes handicapées doivent faire face à des propriétaires peu disposés à tenir compte de leurs besoins, tant dans le marché privé qu'à but non lucratif.⁴¹ Par ailleurs, les restrictions infligées par le

³⁶ *Taking Responsibility for Homelessness*, supra note 2, p. 72.

³⁷ *Sinclair v. Morris A. Hunter Investments Ltd.*, supra, note 4.

³⁸ Quelques municipalités, comme Toronto, attribuent un nombre donné de logements subventionnés aux nouveaux arrivants, aux jeunes (16 et 17 ans) et aux sans abri, en raison du désavantage infligé à ces groupes par une simple liste d'attente chronologique des demandeurs. Cependant le total des logements attribués à ces groupes se limite à une unité sur dix, dont très peu vont aux nouveaux arrivants. Voir le Chapitre 2 pour une analyse des listes d'attente de type chronologique.

³⁹ À Halifax, la Metropolitan Immigrant Settlement Association (MISA) a fourni, en 2001, une assistance au logement à 182 réfugiés pris en charge par le gouvernement. Le personnel de MISA fait état d'une discrimination endémique à l'égard des immigrantes, tant chez les propriétaires du marché locatif privé que chez les fournisseurs de logements à but non lucratif. Les familles de plus grande taille qui cherchent des logements abordables et convenables sont particulièrement défavorisées en l'absence d'un financement suffisant du gouvernement fédéral.

⁴⁰ Shirley Masuda, *Don't Tell Me To Take A Hot Bath: Resource Manual for Crisis Workers*, DAWN Canada, Vancouver, 1995, pp. 101-102, ainsi que Shirley Masuda, *L'incidence du financement global sur les femmes ayant un handicap*, Condition féminine Canada, mars 1998, p. 1.

⁴¹ Le CERA a constaté que les fournisseurs de logements à but non lucratif sont parfois moins disposés à accepter de tenir compte des besoins des locataires ayant un handicap que les propriétaires privés, sous prétexte qu'ils ont réservé aux locataires ayant un handicap un nombre limité d'unités « accessibles » et que cela satisfait, selon eux, à l'ensemble de leurs responsabilités face aux personnes handicapées.

gouvernement à des programmes sociaux comme l'aide à domicile affectent directement l'accès à des logements convenables et ont pour effet de chasser des femmes handicapées de chez elles pour les pousser vers des établissements de soins. Dans le cas des femmes rurales qui ont un handicap, ces établissements de soins sont souvent situés à de grandes distances de leurs familles et amies.⁴²

Ces divers groupes de femmes ont en commun d'être marginalisées par les instances politiques et de prise de décision. Elles vivent leurs crises de logement isolées les unes des autres, dans un contexte social qui culpabilise les femmes si elles n'arrivent pas à payer leur loyer ou à répondre convenablement aux besoins de leurs enfants. Le défi de comprendre et de bien définir la situation des femmes sans abri consiste à pallier la marginalisation des divers vécus de ces femmes, non seulement dans les processus décisionnels gouvernementaux et dans l'administration des programmes mais également au sein des mouvements préoccupés des dossiers de la pauvreté, de l'itinérance et des droits de la personne.

⁴² Shirley Masuda, *L'impact du financement...*, supra note 29, p. 18.

Chapitre 2 : LES PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE LOGEMENT

Aux fins de notre étude, la participation directe du gouvernement fédéral aux programmes de logement peut être répartie en trois catégories.

Il y a d'abord les programmes fédéraux visant à offrir ou à favoriser la création de logements locatifs à prix abordable. Cette catégorie inclut à la fois les programmes de logement social gérés par le fédéral ou sujets à des ententes de partage des coûts avec les provinces, la remise de suppléments de loyer dans les unités locatives privées et le financement direct du développement de nouvelles unités de logement locatif.

La deuxième grande catégorie d'activité fédérale est le domaine de l'accession à la propriété. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) y exerce un rôle important en assurant les hypothèques et en réglementant la disponibilité de façon à favoriser l'accession à la propriété; la SCHL offre également une aide financière aux propriétaires à revenu modique pour les réparations et l'entretien apportés aux maisons existantes.

Une troisième catégorie d'activité est celle des « initiatives sur les sans-abri », soit un financement des refuges d'urgence et un soutien aux recherches et aux interventions communautaires dans le dossier des sans-abri.

Examinons de plus près ces catégories de programmes fédéraux de logement à la lumière de la condition des femmes sans abri.

A. DES LOGEMENTS ABORDABLES

Le rôle le plus direct du gouvernement fédéral en matière de logement et de sans-abri et celui qui fait l'objet du plus de revendications et de commentaires, est celui de l'offre de logements locatifs subventionnés. Comme la majorité des femmes à revenu modique sont locataires, il est clair que la question de leur accès à des logements à prix abordable est au centre de toute compréhension et de toute solution au problème des femmes sans abri.

Dès les années 1950, lorsqu'il a lancé le projet domiciliaire de Regent Park à Toronto, le gouvernement fédéral a joué un rôle de premier plan dans le financement et le développement du logement social. L'expansion considérable donnée en 1954 par la *Loi nationale sur l'habitation* à la Société centrale d'hypothèques et de logement, créée en 1946 afin de combler les besoins en logements des vétérans, a jeté les bases d'un rôle dynamique et important de l'administration fédérale dans le financement direct et l'administration de logements à prix abordable.⁴³ Au cours des années 1970, le fédéral jouait un rôle clé sur la scène domiciliaire canadienne avec ses grandes initiatives de

⁴³ Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Info SCHL*, en ligne à <www.cmhc-schl.gc.ca>

logement social. En 1993, il subventionnait 645 000 unités de logement partout au Canada, qu'il s'agisse de logement social, d'entreprises sans but lucratif, de coopératives ou de suppléments au loyer.⁴⁴

Deux aspects primordiaux de l'implication fédérale dans le dossier du logement locatif subventionné doivent être pris en compte dans toute évaluation de l'impact de ces politiques fédérales sur la condition des femmes sans abri.

Le premier de ces aspects est la tendance récente au retrait du financement et à la réduction des subventions au logement locatif subventionné. Le point tournant le plus dramatique de cette évolution a été l'annonce en 1993 par le gouvernement fédéral de sa décision de geler ses contributions au logement social et d'annuler le financement de tout nouveau projet de logement social, à l'exception du programme de logements à l'intérieur des réserves autochtones. Mais la réduction du soutien fédéral au logement avait, en fait, débuté plus tôt, soit au milieu des années 1980, avec des premières coupures aux allocations destinées au logement locatif subventionné. C'est la période 1990-1993 qui connu les réductions les plus drastiques des allocations fédérales au logement subventionné, à commencer par une réduction de 15% dans le budget de 1990.⁴⁵

Le deuxième aspect d'importance pour les femmes – moins connu – tient au modèle et à la structure des dépenses que continue à effectuer le fédéral dans le secteur du logement subventionné. Même si on a beaucoup parlé, à raison, du retrait de ses subventions, le fédéral continue à dépenser environ deux milliards de dollars par année en subventions à plus d'un demi-million de ménages, et il a récemment apporté de profondes modifications à l'administration et au financement du logement locatif subventionné. Tout examen des incidences des politiques et des programmes fédéraux sur les besoins des femmes sans abri doit non seulement poser la question de l'insuffisance des fonds alloués et des répercussions des réductions, mais également évaluer si les allocations actuelles atteignent bien leur cible et si les femmes qui risquent le plus de perdre leur logis y ont un accès équitable.

i) Le retrait de la participation directe du fédéral au développement et à l'administration du logement social

Le retrait du fédéral de tout nouvel investissement dans le logement social, qui a culminé par le gel en 1993 du soutien fédéral au logement social et par l'annulation des crédits pour tout nouveau projet de logement social (sauf pour le logement autochtone dans les réserves) constitue sans doute le principal changement apporté à la politique fédérale du logement depuis 30 ans. Le professeur David Hulchanski a évalué les effets de ce retrait des crédits fédéraux: la réduction des dépenses pour le logement locatif assisté, qui sont passées de plus de 4% du PNB au milieu des années 1980 à moins de 3% à la fin des

⁴⁴ Jeanne Wolfe, « Canadian Housing Policy in the 90's », *Housing Studies*, vol. 13, n° 1 (1988), pp. 121-133.

⁴⁵ Tom Carter, « Current Practices for Procuring Affordable Rental Housing: The Canadian Context », in *Housing Policy Debate*, vol. 8, n° 3 (1997), p. 64.

années 1990, équivaut à une perte cumulative d'environ 325 000 unités subventionnées. La perte de ces logements a des incidences non seulement pour la disponibilité de logements mais aussi en termes d'engagements financiers en subventions aux locataires à faible revenu. Si les dépenses consacrées à l'offre de nouveaux logements sociaux n'avaient pas été réduites puis supprimées, le gouvernement fédéral fournirait aujourd'hui un milliard de dollars de plus en subventions à 325 000 ménages de plus.

En outre, il est important de reconnaître qu'aux restrictions fédérales ont succédé des coupures provinciales encore plus drastiques. En 1985, les provinces avaient consacré plus d'un milliard de dollars à des programmes de logement social, habituellement en financement de contrepartie fédéral-provincial. En 1997, suite au gel imposé aux nouveaux programmes fédéraux, les dépenses provinciales ont décliné de plus de 90%, atteignant à peine plus de 100 millions de dollars par année.⁴⁶ C'est dire qu'en tout et partout, les restrictions aux crédits alloués au logement social au cours de la dernière décennie ont signifié une réduction de presque 2 milliards de dollars par année en dépenses gouvernementales pour le logement locatif subventionné.

À l'instar des modifications apportées aux programmes fédéraux de soutien au revenu, étudiées au Chapitre 4, le retrait fédéral des crédits accordés au logement social au milieu des années 1990 comprenait non seulement des réductions de crédits mais aussi d'importantes transformations structurelles du rôle du fédéral dans les programmes de logement. Comme dans le domaine du soutien au revenu, les modifications structurelles instaurées en même temps que la réduction des dépenses ont gravement miné l'aptitude de l'administration fédérale à protéger les droits fondamentaux de la population canadienne la plus défavorisée, et notamment les femmes, dans le secteur du logement.

ii) Les répercussions excessives pour les femmes de la réduction des crédits alloués au logement locatif subventionné

Le gouvernement fédéral a été, historiquement, le premier à développer à financer le logement social, les provinces mettant sur pied des programmes parallèles ou cofinancés au cours des années 1970 et au début des années 1980. Mais, plus récemment, le fédéral a « pris les devants » dans le sens contraire, en amorçant une retraite gouvernementale généralisée des programmes de logement locatif abordable.

⁴⁶ Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Statistiques du logement au Canada: 1997*, SCHL, Ottawa, 1997, tableau 65.

Ce sont sans doute les femmes qui seront les plus dramatiquement affectées par ces retraits des gouvernements du financement de logements locatifs abordables. La perte de deux milliards de dollars par an en subventions aux ménages locatifs à revenu modique aura certainement un effet disproportionné sur les femmes. Celles-ci sont en effet plus nombreuses que les hommes à être locataires et plus susceptibles qu'eux de consacrer au loyer une part importante de leur revenu. En 1997, 71% des mères seules au Canada étaient locataires, en comparaison de 48% des pères seuls et de 22% des familles à deux conjoints avec enfants. 60% des mères seul soutien de famille qui étaient locataires payaient plus de 30% de leur revenu en loyer comparativement à 40% des pères seul soutien de famille et à 29% des familles à deux conjoints.⁴⁷ Au Canada, 39% des ménages à besoin impérieux de logement⁴⁸ sont des parents seuls.⁴⁹ Même si les disparités entre hommes et femmes sont moins marquées entre les personnes seules, il reste que les femmes qui vivent seules sont majoritairement locataires, qu'elles connaissent de graves problèmes de viabilité financière et qu'elles seraient admissibles à des logements subventionnés s'il y en avait de disponibles. Par ailleurs, 66% des femmes seules de moins de 65 ans sont locataires et 52% d'entre elles consacrent plus de 30% de leur revenu au loyer. Quant à l'ensemble des femmes de plus de 65, elles sont 51% à être locataires et 62% de ces femmes locataires consacrent plus de 60% de leur revenu en loyer.⁵⁰

Ces statistiques établissent très clairement que, puisque les femmes avec ou sans enfants sont les plus susceptibles d'être admissibles à un logement subventionné, elles subiront un préjudice excessif si les gouvernements n'assurent pas des logements à prix abordable aux gens qui en ont le plus besoin et s'ils coupent dans les subventions au logement destinées aux ménages à faible revenu.

La perte de 325 000 unités de logement social n'a pas eu pour seul effet la perte du milliard de dollars additionnel qui auraient été versés en subventions aux ménages occupants; il a également imposé aux femmes à revenu modique une dépendance accrue face aux unités existantes et nouvelles du marché locatif privé. L'impact des réductions apportées aux chantiers de logement social doit donc être évalué à la lumière

⁵ Statistique Canada, *Femmes au Canada 2000*, N° de cat. 89503-XPF, pp. 161 et 163.

⁶ La SCHL définit comme suit le besoin impérieux de logement: « Un ménage est dit éprouver des besoins impérieux de logement si son logement n'est pas conforme à au moins une des normes de qualité convenable, de taille convenable ou d'abordabilité et s'il devait consacrer 30 % ou plus de son revenu au paiement du loyer moyen d'un autre logement du marché, dans la localité, qui serait conforme aux trois normes. » (SCHL, *Études spéciales sur les données du recensement de 1996: Conditions de logement des Autochtones au Canada.*)

⁷ Conseil canadien du développement social, *Le logement des enfants au Canada*, pp. 18-19.

⁸ Statistique Canada, *Femmes au Canada 2000*, *supra*, note 47, pp. 161 et 163. Pour ce qui est des personnes seules, les disparités entre hommes et femmes sont significatives, même si elles ne sont pas énormes.

de la nouvelle distribution propre au marché locatif privé. Depuis quelques années, les mises en chantier de logements locatifs privés se limitent surtout aux projets de condominiums, qui ciblent habituellement les ménages d'âge moyen à deux conjoints, en se doublant souvent d'une discrimination explicite contre les femmes accompagnées d'enfants dans les communautés « réservées aux adultes ».⁵¹

En outre, on constate une transformation très marquée des nouvelles stratégies de marketing et de gestion des appartements privés multi-résidentiels au Canada. Au moment des faibles taux d'occupation des années 1980 et avec l'accroissement du nombre des locataires à faible revenu ou qui dépendent de l'aide sociale, plusieurs propriétaires du marché privé ont tenté d'attirer des locataires plus « haut de gamme » afin d'éviter de louer leurs unités à des familles à revenu modique, notamment les mères seules. Les femmes et les enfants ont donc vécu une discrimination omniprésente dans le marché locatif privé, notamment sur les bases de critères de revenu minimum et de statut familial ou marital.

Une enquête menée auprès des mères seules ayant emménagé dans des appartements du secteur privé à Toronto en 1995 a révélé que les parents seuls à faible revenu ayant loué des appartements à Toronto cette année-là (c.-à-d. ceux qui ont déménagé dans l'année précédant le recensement) ont dû payer, dans plus de la moitié des cas, des loyers compris dans le tiers le plus coûteux du marché.⁵² Les obstacles liés à une discrimination sur le marché privé sont particulièrement ressentis par les jeunes femmes, les femmes racialisées et les mères seules. Comme l'a conclu une commission d'enquête ontarienne sur les droits de la personne:

Le genre de ségrégation résultant d'une discrimination basée sur le revenu conduit à une différenciation des marchés locatifs entre deux types d'emplacements: ceux caractérisés par un logement locatif de qualité, surtout occupé par des individus de race blanche à revenu moyen, et d'autres par un logement locatif médiocre, occupé par des locataires à faible revenu, majoritairement de race noire. Il arrive très souvent que ces deux types d'emplacements diffèrent moins au niveau des loyers payés qu'à celui de la qualité des logements (...) De fait, les locataires de race noire à bas revenu se retrouvent obligés de payer des loyers comparativement plus élevés pour des logements de qualité médiocre, tout en payant un prix social élevé pour les stéréotypes négatifs liés aux emplacements où ils sont forcés d'habiter.⁵³

⁹ Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Statistiques du logement au Canada: 1999*, Ottawa, 2000, p. 9.

¹⁰ « Human Rights, Access and Equity ». Recommandations de CERA, reprises dans le Rapport du Groupe d'intervention du Maire sur les sans-abri, *Taking Responsibility for Homelessness*, Background Papers, vol. 1, Toronto, 1999.

⁵³ *Sinclair v. Morris A. Hunter Investments Ltd.*, [2001] O.H.R.B.I.D., N° 24.

Il est donc évident que la réduction d'environ un milliard de dollars de crédits fédéraux soustraits au logement locatif subventionné a non seulement privé beaucoup de femmes pauvres de l'accès à une assistance logement cruciale mais qu'elle a également rendu les femmes plus vulnérables à un marketing et à un mode d'attribution discriminatoires des unités du marché locatif privé.⁵⁴

ii) L'attribution des logements subventionnés et les incidences de la restructuration des programmes offerts

En plus de réduire les crédits alloués au logement assisté, le gouvernement fédéral a également amorcé une restructuration radicale des programmes de logement social qui a d'importantes incidences pour l'attribution et l'administration des subventions au logement.

Le nouveau modèle fédéral de soutien aux programmes de logement à prix abordable peut être décomposé en trois éléments:

- 1) la création traditionnelle d'unités de logement locatif;
- 2) l'administration et la gestion de logements sans but lucratif;
- 3) l'offre aux ménages à faible revenu de subventions ou d'allocations pour le logement.

Des modifications apportées récemment à la politique fédérale en matière de logement tendent à scinder encore plus ces trois volets de la participation gouvernementale et à redéfinir le rôle du fédéral dans chacun d'entre eux.

Initiatives d'ajout au parc locatif

En ce qui concerne le financement de nouveaux logements, les crédits budgétaires annoncés le 10 décembre 2001 en matière de soutien à un parc locatif abordable constituaient la première dépense de ce type depuis l'élimination du financement de tout nouveau logement social en 1993. Avant l'annonce de son budget, le gouvernement fédéral a conclu des ententes avec les provinces pour encadrer la nouvelle initiative qui amènera l'administration fédérale à fournir en moyenne 25 000 \$ par nouveau logement social, sous réserve d'une contribution provinciale identique.

Le nouveau cadre d'ententes conclues avec les provinces indique clairement la volonté du gouvernement fédéral de ne plus lier ses investissements de développement du logement à quelque engagement à long terme à l'égard du financement et de la gestion de programmes de logement social. Le gouvernement fédéral a convenu de dépenser 680 millions de dollars sur 5 ans pour la construction de 80 000 nouvelles unités de logement locatif. Ce programme ne comprend aucune allocation de crédits fédéraux en subventions au logement. En fait, on remarque l'absence dans les ententes négociées avec les provinces de conditions préalables semblables à celles qui auraient été imposées dans les programmes précédents pour s'assurer qu'un tant soit peu des unités bâties seront attribuées à des ménages éprouvant un besoin impérieux et qu'un certain

⁵⁴ *Ibid.*

montant de subventions iront aux ménages en ayant le plus besoin. En d'autres mots, les crédits alloués ont été détachés de tout engagement à fournir des subventions au logement. L'abordabilité ne signifie plus qu'une chose, à savoir que les logements financés devront être « de taille et d'agréments modestes ».⁵⁵

En fait, les femmes ayant charge d'enfants sont préoccupées de la dimension des nouveaux logements qui seront offerts. On note en effet un manque criant d'unités à deux ou trois chambres à coucher pour ces familles, tant dans le secteur du logement social que dans le marché locatif privé. Comme la subvention fédérale proposée est basée sur un montant forfaitaire, indépendant des dimensions de chaque unité, il est à prévoir que les promoteurs auront tendance à bâtir de petits logements plutôt que les unités à deux, trois et quatre chambres dont ont si désespérément besoin les femmes qui ont des enfants.

Les femmes sont également préoccupées de constater que les nouvelles initiatives d'ajout au marché locatif privé ne sont liées à aucune initiative visant à contrer la discrimination systémique qui entrave l'accès des femmes aux logements à prix abordable. On assiste dans plusieurs provinces à une abrogation des règlements de contrôle des loyers et de protection du parc locatif. Il y a donc peu de garanties que les nouveaux logements créés demeureront à prix abordable ou même qu'ils demeureront dans le marché locatif

Restructuration et transfert de l'administration

Le gouvernement fédéral s'active depuis 1993 à transférer aux provinces l'administration du logement social; à leur tour, celles-ci s'efforcent d'assigner cette responsabilité aux administrations municipales. La seule exception à ce processus de dévolution concerne les coopératives unilatéralement financées par le fédéral, dont le gouvernement a accepté de conserver la responsabilité et qui sont responsables de leur propre administration en vertu d'accords d'exploitation passés avec la SCHL.

Selon les « accords sur le logement social » passés avec les provinces, le gouvernement fédéral transfère à celles-ci l'administration et la responsabilité financière du logement social financé par le fédéral. Le gouvernement canadien a convenu de maintenir le financement présentement accordé pour l'administration du logement social dans la mesure où les provinces conviennent d'assumer toutes les obligations financières de la SCHL, de respecter les accords d'exploitation actuels et de réaffecter toutes économies réalisées vers le logement destiné aux ménages à faible revenu.

Même si les accords sur le logement social et le maintien des ententes d'exploitation actuelles auraient pu, en théorie, servir à assurer une administration adéquate et une attribution équitable des logements aux personnes dans le besoin, il se trouve que les accords de logement social font très peu de chose pour assurer l'équité d'attribution de

⁵⁵ Ontario Non-Profit Housing Association, *News from the New Affordable Housing Front*, en ligne à <www.onpha.on.ca>.

ces logements et qu'il n'existe, de toute façon, pratiquement aucune façon pour la SCHL de surveiller et d'imposer la mise en application des conditions d'un accord de logement social ou des accords d'exploitation actuels.

Dans les accords sur le logement social signés avec les provinces, la SCHL exige que le pourcentage de logements qui sont alloués à titre d'unités subventionnées selon les accords d'exploitation actuels demeurent « ciblés » vers des ménages dont les revenus sont inférieurs aux plafonds de revenu pour le logement qui ont été établis par la SCHL. Toutefois, dans le contexte de la situation des femmes sans abri, il est préoccupant de constater que cette politique de « ciblage » ne va pas jusqu'à identifier les personnes les plus dans le besoin ou les plus menacées de se retrouver sans logis. Les plafonds de revenu pour le logement correspondant aux logements ciblés sont déterminés dans les accords par référence à l'enquête de la SCHL sur le « loyer économique médian ». Tout ménage qui devrait consacrer plus de 30% de son revenu pour ce loyer médian est considéré comme un « ménage ciblé ».

Mais les « plafonds de revenu pour le logement » sont peu efficaces comme façon de cibler les personnes qui éprouvent les besoins les plus pressants. À Toronto, où les loyers médians des appartements à deux chambres dépassent maintenant 1 000 \$/mois, un ménage de deux personnes ayant un revenu annuel de 41 000 \$ serait considéré comme un ménage « ciblé ». Une mère seule vivant à Toronto gagne en moyenne la moitié de ce revenu; si elle est assistée sociale, elle en gagne moins du quart. Comme la longueur des listes d'attente de logements subventionnés a pour effet d'exclure les jeunes femmes ayant des enfants, les nouvelles arrivantes et d'autres femmes menacées par la perte d'un logis, de tels plafonds élevés de revenu pour le logement ont simplement pour effet d'allonger les listes d'attente et de priver d'accès aux subventions les femmes les plus menacées de se retrouver à la rue.

Nous trouvons relativement justifiée la décision du gouvernement fédéral de transférer à d'autres intervenants la responsabilité de gérer les programmes de logement afin de se concentrer sur sa responsabilité la plus cruciale: le soutien financier aux ménages dans le besoin. Cependant, peu d'efforts semblent avoir été mis à restructurer les programmes de logement qui bénéficient d'une aide fédérale pour veiller à ce que ce soutien aille aux personnes qui en ont le plus besoin. Même si l'on peut trouver insuffisante l'allocation à 640 000 ménages de 2 milliards \$ par an en subventions au logement, il reste qu'il s'agit d'une somme très importante. Or, il n'existe pratiquement aucun contrôle pour déterminer qui bénéficie de ces subventions ni aucune analyse des façons dont différents systèmes d'attribution peuvent affecter les femmes ou d'autres groupes à risque de se retrouver sans abri. Comme pour les changements structurels apportés aux paiements de transfert fédéraux en matière d'aide sociale, on note plutôt une tendance à la « réduction des contraintes » liées aux responsabilités transférées. Malheureusement, certaines des contraintes ainsi supprimées avaient pour but d'assurer le bénéfice du soutien fédéral aux personnes qui en ont le plus besoin, principalement des femmes.

Facteurs d'inégalité et d'exclusion dans l'allocation des subventions fédérales pour le logement

Maintenant que les nouvelles dépenses fédérales consacrées au parc locatif sont scindées des engagements fédéraux en matières de subventions au loyer, les dépenses fédérales de deux milliards \$ pour les subventions au logement prennent plutôt l'allure d'allocations-logement. La seule différence entre le programme canadien et les programmes d'allocations-logement adoptés dans la plupart des pays industrialisés est que, chez nous, cette subvention est limitée à un nombre désigné de logements sociaux ou d'unités du parc locatif privé (supplément au loyer). Plutôt que de cibler cette subvention sur les ménages qui en ont le plus grand besoin, la SCHL s'en remet soit aux fournisseurs individuels de logement, soit aux autorités provinciales ou municipales pour décider de la façon de choisir quels ménages recevront cette assistance cruciale parmi le vaste bassin de ménages locataires dont les revenus sont inférieurs à des plafonds relativement élevés.

Dans ce système de subventions gouvernementales qui ressemblent à une allocation-logement accordée pour des « unités » plutôt qu'à des personnes, plusieurs des femmes qui ont le plus grand besoin de cette aide financière vont en être privées du simple fait qu'elles n'ont pas accès à une unité subventionnée. Or la sélection des locataires est parfois entachée de discrimination. Le CERA et d'autres organisations qui viennent en aide aux femmes à la recherche de logements partout au Canada sont souvent mises au courant de pratiques discriminatoires dans l'attribution des logements sociaux. Il n'existe habituellement aucune procédure de surveillance interne ou de plainte pour pallier les violations des droits de la personne dans le secteur du logement social et l'Entente sur le logement social ne requiert la création d'aucun mécanisme à cette fin.

Les femmes ayant un handicap font face à des obstacles caractéristiques du champ du logement social: les fournisseurs de ces logements prétendent souvent que le fait d'avoir assuré l'accessibilité physique de quelques unités les absout des responsabilités incombant aux propriétaires privés d'adopter sur une base plus individuelle des mesures adaptées aux locataires handicapés. Le gouvernement fédéral n'a pris aucune initiative pour encourager les fournisseurs de subventions fédérales au logement à tenir compte des questions importantes d'accessibilité et de discrimination dans les pratiques de sélection des locataires du logement social.

Plus préoccupants encore que les formes individuelles de discrimination sont, à notre avis, les problèmes systémiques liés au mode d'attribution des logements subventionnés par les autorités responsables. Au cours des années récentes, on est passé, dans la plupart des provinces et municipalités, d'un système fondé sur les besoins à de simples listes d'attente à priorité chronologique.⁵⁶ En Ontario, une loi récemment adoptée va jusqu'à exiger que les logements subventionnés soient alloués sur une base de priorité

⁵⁶ L'Ontario et la Nouvelle-Écosse sont passées à un mode d'attribution chronologique des logements subventionnés, même pour les logements sociaux, tandis que le Québec et la Colombie-Britannique continuent à répartir le logement social en fonction des besoins. La plupart des fournisseurs sans but lucratif et des coopératives sans but lucratif utilisent un mode d'allocation chronologique.

chronologique.⁵⁷ Cette transition à un système d'attribution chronologique, sans la moindre tentative de cibler plus précisément les parties requérantes à revenu plus faible, s'est révélée catastrophique pour bon nombre des femmes les plus défavorisées.

Les listes d'attente pour les logements à une, deux ou trois chambres à coucher dont ont besoin les femmes qui ont des enfants sont devenues extrêmement longues, allant de plusieurs mois à 20 ans selon la dimension de l'unité et son emplacement. Il en résulte que les jeunes mères et les immigrantes récemment arrivées – les catégories les plus menacées de se retrouver sans abri – se voient à toutes fins pratiques privées d'accès aux subventions fédérales au logement. Avant de pouvoir se qualifier dans un système chronologique, elles auront déjà traversé les années où elles vivent les plus grands risques de se retrouver à la rue. Dans l'ensemble du marché locatif, environ un sur dix des appartements de deux chambres à prix abordable sont occupés par des ménages où le plus âgé des parents a moins de 24 ans, en majorité des jeunes mères seules.⁵⁸ Pourtant, des fournisseurs de logement social chez qui la liste d'attente dépasse huit ans pour les logements à deux chambres refusent de louer des appartements subventionnés aux membres de ce groupe. De façon semblable, à Toronto, les nouveaux arrivants (les immigrants arrivés au cours de l'année précédente) louent un sur cinq des appartements qui se libèrent dans le marché locatif mais ces personnes n'ont que très rarement accès aux logements subventionnés, attribués par le système des listes d'attente.⁵⁹

Les familles nombreuses sont particulièrement désavantagées dans leur tentatives pour obtenir un logement subventionné. Les restrictions sur la dimension des familles en regard du nombre de chambres sont imposées dans les logements subventionnés de façon à disqualifier les familles nombreuses, même si de telles restrictions ont été assimilées à de la discrimination lorsqu'elles étaient exercées par des propriétaires privés.⁶⁰ Les femmes ayant de plus grosses familles ne peuvent demander que les plus grandes unités, qui sont les plus difficiles à obtenir, ou elles sont carrément disqualifiées en raison de la dimension de leur famille s'il n'existe pas d'unités assez grandes. Il semble clair que bon nombre des femmes les plus à risque de se retrouver à la rue se voient privées même d'une « juste part » des logements subventionnés.

⁵⁷ Règlement ontarien N° 2001.0109e. 17-JG/MS de la *Loi sur la réforme du logement social* (2000), art. 35-45.

⁵⁸ Michael Ornstein, *Income and Rent: Equality Seeking Groups and Access to Rental Accommodation Restricted by Income Criteria*, Toronto, 1994, au tableau 26. On a trouvé des résultats semblables avec une analyse ciblée des données du recensement de 1995, disponible au grand public sous forme de fichier de micro-données.

⁵⁹ CERA, *Rent Insurance in Toronto: A Feasibility Study on Rent Insurance in Toronto's Rental Housing Market* (décembre 2001), p. 31.

⁶⁰ *Fakhoury v. Las Brisas*, (1987) 8 C.H.R.R. D/4028 à D/4035-36.

Le couplage des subventions fédérales au logement avec les programmes de logement social était logique dans le contexte d'une évolution historique où c'était la façon de s'assurer que le parc locatif bénéficiant du soutien fédéral maintenait des loyers à un niveau abordable. L'extension de cette politique de subvention à des logements privés au moyen de suppléments au loyer était également défendable, comme façon de subventionner un plus grand nombre de ménages. Pourtant, à la lumière des incidences systémiques actuelles du recours à l'attribution de logements comme mode de subvention au loyer, nous croyons qu'il est temps d'envisager un système plus généralisé, fondé sur des allocations-logement portables, qui seraient liées aux besoins des ménages plutôt qu'à des logements désignés.

Nous ne trouvons pas logique de réserver l'administration de ce qui équivaut à une forme cruciale de supplément au revenu des ménages défavorisés – un avantage social qui détermine la capacité de bien des femmes à conserver ou non un logis convenable – pour la confier à divers fournisseurs de logement pour attribution selon toute une gamme de pratiques de sélection des locataires. Il est particulièrement injuste de restreindre cet avantage aux dernières personnes à se retrouver en tête de très longues listes d'attente.

L'attribution de subventions sur la base de listes d'attente plutôt que sur celle des besoins signifie que beaucoup de femmes qui ont besoin d'une aide financière à court terme pour éviter de perdre leur logis ne peuvent bénéficier du programme d'assistance au logement au moment où elles sont le plus à risque de se retrouver sans abri.

Les allocations-logement ont été au centre des recommandations de presque tous les rapports récents sur la situation des sans-abri au Canada. Pourtant, cette formule semble, pour une raison ou une autre, bénéficier de moins d'attention dans le mouvement du droit au logement que les solutions axées sur le parc locatif; elle reste même controversée dans certains milieux.⁶¹ Il n'en demeure pas moins que des programmes nationaux d'allocations-logement sont une composante essentielle des politiques de logement de la plupart des autres pays industrialisés. Nous croyons donc qu'il est temps d'accorder à cette solution une attention et un soutien renouvelés.

Recommandations

1) Nous recommandons l'allocation d'une subvention de logement portable à tous les ménages qui se qualifient, sous forme d'un transfert direct d'argent ou d'un crédit d'impôt basé sur des critères établis d'admissibilité. Cela épargnerait au fournisseur de logement la tâche d'administrer et d'allouer la subvention et éliminerait les conséquences discriminatoires des longues listes d'attente et autres restrictions imposées au logement

⁶¹ Voir, par exemple, *Taking Responsibility for Homelessness*, supra note 10, et Fédération canadienne des municipalités, *Une stratégie nationale pour le logement abordable*, Ottawa, 2000, en ligne à <www.fcm.ca/french/strategy2-f.pdf>.

social. L'admissibilité à la subvention serait déterminée par le besoin plutôt que par l'accès ou non des femmes à des logements sociaux.

2) Nous recommandons au gouvernement fédéral et aux provinces d'élaborer des méthodes de collecte de renseignements complets quant aux caractéristiques démographiques et aux paramètres de revenus des ménages qui obtiennent une aide au logement et de réviser le mode d'attribution de logements subventionnés de façon à y assurer une représentation équitable des jeunes femmes, des familles de plus grande taille, des nouveaux arrivants et d'autres groupes plus menacés de se retrouver à la rue.

3) Le financement des ajouts au parc locatif devrait être rendu conditionnel aux pratiques de location non discriminatoires et à des garanties que le parc de logements créés demeurera locatif et à coût abordable.

B. L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

1. Financement de l'hypothèque

Pour défendre sa feuille de route dans le dossier du logement et des sans-abri devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, le Canada a fait valoir que l'assurance prêt hypothécaire prévue dans la *Loi nationale sur l'habitation (LNH)* permettait aux personnes d'acheter des maisons avec des paiements réduits et à des taux hypothécaires avantageux. Le gouvernement a souligné que l'accession à la propriété bénéficiait à un nombre croissant de citoyens canadiens (64%).⁶²

Ce qui n'a pas été dit, c'est que les femmes ont largement été frustrées des bénéfices issus de ces initiatives. En 1976, 41% des parents seuls avaient leur propre maison. En 1997, ce chiffre n'était plus que de 30%. C'est dire que l'accession à la propriété est devenue plus ardue aux parents seul soutien de famille durant les années où de plus en plus de ménages devenaient propriétaires. Bien que 4 sur 5 des familles à deux parents avec enfants possèdent une maison, moins d'une mère seule sur trois accède à la propriété.⁶³ Cette disparité ne s'explique pas simplement par un simple « manque de moyens » de la part des mères seules. En fait, on les empêche d'acheter des maisons, même lorsque la propriété s'avérerait plus rentable que la location d'un appartement.

Plus de 60% des mères seules qui louent un appartement consacrent plus de 30% de leur revenu pour le loyer. Par contre, seulement 30% des mères seules propriétaires allouent plus de 30% de leurs revenus à leurs frais d'hébergement.⁶⁴ Les problèmes financiers des mères seules locataires sont considérablement plus lourds que ceux que connaissent les mères seules propriétaires. Si les femmes étaient libres de leurs choix, on s'attendrait à constater le contraire: les femmes ayant des enfants choisiraient souvent de consacrer une part plus élevée de leurs revenus aux avantages de l'accession à la propriété, sachant que leur sacrifice constitue en même temps un investissement.

Compte tenu de la baisse des taux d'intérêt et de la hausse des loyers, l'accession à la propriété pourrait être une option logement plus rentable et intéressante pour de plus en plus de ménages à faible revenu, dont les mères seules. Par exemple, une mère seule vivant à Halifax pourrait acheter à Dartmouth une maison jumelée de deux ou trois

⁶² Gouvernement du Canada, *Réponses aux questions supplémentaires posées par le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels à l'occasion de l'examen du troisième rapport périodique du Canada concernant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, HR/CESCR/NONE/98/8 (octobre 1998), question 43.

⁶³ Statistique Canada, *supra* note 5, p. 159.

⁶⁴ *Ibid.*

chambres pour environ 60 000 \$, ou une maison simple pour environ 80 000 \$.⁶⁵ Avec une mise de fonds de 5% pour l'achat d'une maison de 80 000 \$, elle aurait besoin d'une hypothèque de 76 000 \$ qui, à un taux d'intérêt de 7,25%, lui coûterait environ 590 \$ par mois (amortie sur 25 ans et verrouillée pour 5 ans). Or il est difficile, sinon impossible, de trouver un appartement de deux chambres à coucher pour moins de 600 \$ par mois à Halifax.

Cependant, la SCHL refuse d'accorder une assurance hypothécaire à moins que l'emprunteur ne dispose d'un revenu minimum, soit 21 240 \$ pour l'exemple donné.⁶⁶ Une telle exigence a pour effet de disqualifier la majorité des mères seules qui louent des appartements, même celles qui paient déjà sans défaut plus de 600 \$/mois en loyer.

Évidemment, dans les milieux plus ruraux, l'accession à la propriété est parfois une nécessité. Dans ces conditions, refuser aux femmes l'accès aux hypothèques les force à choisir entre l'itinérance et l'exil de leur collectivité pour gagner un village ou une ville où existe un marché locatif.

Jusqu'à récemment, la SCHL était la seule source d'assurance hypothécaire. Elle a maintenant un concurrent unique, GE Capital, à qui l'État permet de concurrencer la SCHL selon des conditions très restrictives. Étrangement, c'est GE Capital et non la SCHL qui est intéressée à offrir une assurance hypothécaire aux emprunteurs les plus marginaux; mais les autorités de réglementation fédérales lui imposent de s'en tenir aux mêmes services que ceux offerts par la SCHL.⁶⁷ Présentement, GE Capital n'aurait pas le droit d'offrir de l'assurance hypothécaire aux mères seules sur la base de leurs antécédents de paiements de loyer, parce que ce n'est pas un produit offert par la SCHL.

Le seuil de 32% imposé à l'amortissement brut de la dette par rapport au revenu est surtout fondé sur des stéréotypes et des préjugés. En fait, on note très peu de corrélation statistique entre un revenu inférieur et le défaut de paiements hypothécaires. Dans certaines études, cette corrélation n'est même pas significative. De plus, elle n'a certainement pas été mise à l'épreuve pour les mères seules, qui constituent un groupe particulier hautement motivé à acquitter ses paiements hypothécaires, même lorsque ceux-ci constituent une part élevée de leur revenu.⁶⁸ La SCHL est le seul organisme à avoir accès aux données concernant le non-paiement d'hypothèques et elle a par le

⁶⁵ Entrevue avec un agent Royal LePage de Halifax, le 11 février 2002.

⁶⁶ La SCHL impose un seuil d'amortissement brut des coûts de la dette par rapport au revenu de 32%, qui couvre les paiements d'intérêts et de capital de l'hypothèque, le chauffage et les impôts fonciers, et elle impose un seuil d'amortissement total de la dette par rapport au revenu de 40%. *The Time is Now: Homeowner Mortgage Loan Insurance*. Produit N° NHA 2282 06/99.

⁶⁷ Entrevue avec le président de GE Capital, le 17 août 2001.

⁶⁸ R. Querica et M. Stefman, « Residential Mortgage Default: A Review of the Literature », *Journal of Housing Research*, vol. 3, n° 2, 1993, pp. 345-79 à 350.

passé refusé de divulguer des données susceptibles de servir à des « concurrents ». Il est étonnant de voir la SCHL, un organisme gouvernemental, tirer de l'arrière dans ce domaine en regard des prêteurs privés des États-Unis, où les règles de divulgation et les exigences d'accès ont permis d'importantes avancées dans le dossier de l'accession à la propriété.⁶⁹

Même si l'accession à la propriété n'est peut-être pas une option viable pour bien des femmes à faible revenu, les mères seules, notamment, bénéficieraient grandement d'un accès plus facile aux hypothèques et à la propriété domiciliaire. Entre autres avantages, elles y gagneraient la possibilité d'accumuler de l'équité et du crédit, seraient moins soucieuses de voir des locataires dérangés par le bruit des enfants, auraient des aires de jeu où surveiller ceux-ci et bénéficieraient de collectivités mieux desservies. Les données récentes de l'enquête de Statistique Canada sur la sécurité financière révèlent qu'un fossé se creuse de plus en plus entre propriétaires et locataires canadiens au plan de la richesse et des revenus. La richesse des propriétaires est passée de 29 à 70 fois celle des locataires entre 1984 et 1999. Alors que les revenus des propriétaires ont augmenté de 2 100 \$ (5%), ceux des locataires ont baissé de 600 \$ (- 3%) au cours de la même période.⁷⁰

Toutefois, malgré leur besoins supérieurs, les locataires tendent à bénéficier moins que les propriétaires des investissements du fédéral. Des dépenses fiscales comme l'exemption d'impôt sur le revenu pour l'épargne-retraite enregistrée appliquée à la première accession à la propriété, l'exemption des gains de capital pour les résidences principales (environ 1,5 milliard \$) et le remboursement de TPS pour les nouveaux logements (595 millions \$) totalisent à elles seules plus que ce que le fédéral consacre aux subventions destinées aux locataires.⁷¹ En fait, une étude menée récemment à la Cambridge University au sujet de la politique canadienne du logement a conclu que « les dépenses réelles associées au marché locatif privé sont plus élevées que dans le cas des logis occupés par le propriétaire, ce qui crée un avantage marqué pour l'occupation par le propriétaire ».⁷²

²⁷ Richard Williams et Eileen McConnell, « The Effect of GSEs, CRA, and Institutional Characteristics on Home Mortgage Lending to Underserved Markets »; Kirk McClure, « The Twin Mandates Given to the GSEs: Which Works Best, Helping Low-Income Homebuyers or Helping Underserved Areas in the Kansas City Metropolitan Area? » et James Pearce, Fannie Mae et Freddie Mac, « Mortgage Purchases in Low-Income and High-Minority Neighborhoods: 1994-96 », dans *Cityscape: Fannie Mae and Freddie Mac in the Housing Finance System: I*, vol. 5, n° 3 à <<http://www.huduser.org/periodicals/cityscpe/vol5num3/current.html>>.

⁷⁰ David Hulchanski, *A Tale of Two Canadas: Homeowners Getting Richer, Renters Getting Poorer. Income and Wealth Trends in Toronto, Montreal and Vancouver, 1984 and 1999*, University of Toronto, Centre for Urban and Community Studies, septembre 2001.

⁷¹ *Supplementary Report of Canada in Response to Questions Posed by the United Nations Human Rights Committee*, CCPR/C/1/Add.62 (mars 1983), question 44.

⁷² A.J.M. Freeman, A.E. Holmans et C.M.E. Whitehead, *Is the UK Different? International Comparisons of Tenure Patterns*, Council of Mortgage Lenders, Londres, 1996, pp. 78-79.

De plus, les propriétaires occupants profitent mieux des éléments informels de l'économie (chauffage au bois, auto-réparation, etc.). L'offre de programmes de soutien aux femmes propriétaires aiderait celles-ci à tirer profit de ces avantages, comme des divers programmes de rénovation et de réparation de la SCHL.

La SCHL adresse aux ménages à faible revenu des programmes d'aide aux propriétaires comme le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), le Programme de réparations d'urgence (PRU) et les Logements adaptés: aînés autonomes (LAAA). Des études menées auprès des bénéficiaires de ces programmes démontrent que les mères seules propriétaires ont légèrement plus tendances que les couples à avoir besoin de réparations domiciliaires et donc à profiter, croit-on, du programme. Dans les régions rurales, ce type d'aide est peut-être même plus essentiel aux ménages à faible revenu que les programmes d'aide au logement. La portion occidentale de Terre-Neuve est l'une de ces régions. Le bureau régional de la SCHL à Stephenville signale qu'il y a présentement 846 ménages sur la liste d'attente de crédits du programme de réparations domiciliaires et d'un programme de réponse d'urgence. On prévoit que 280 ménages recevront une aide par le truchement de ce programme au cours de la présente année financière. Par contre, on ne compte que 68 ménages sur la liste d'attente pour l'un des 370 logements sociaux.⁷³

Toutefois, en raison de la grave sous-représentation des femmes parmi la population générale des propriétaires, la grande majorité des mères seules ne profiteront pas de ces programmes puisqu'on leur refuse à prime abord du crédit pour l'accession à la propriété.⁷⁴

Recommandations

- 1) Il faudrait lever les restrictions imposées par la SCHL à l'assurance hypothécaire et réglementer l'activité des banques de façon à assurer aux femmes et aux ménages à faible revenu la possibilité de présenter d'autres critères de solvabilité.
- 2) Les banques devraient avoir l'obligation de fournir des renseignements détaillés sur les paramètres de revenu et de composition des ménages à qui elles accordent des hypothèques et elles devraient avoir à mettre sur pied des programmes spéciaux d'offre d'hypothèques aux ménages à faible revenu.
- 3) Des programmes devraient être créés afin de protéger les propriétaires à faible revenu des fluctuations des taux d'intérêt.

⁷³ Entrevue téléphonique avec le Bureau régional de Stephenville de la Newfoundland and Labrador Housing Corporation, le 21 janvier 2002.

³¹ Statistique Canada, Section du revenu, 1997.

- 4) Alors que les programmes visant à soutenir les propriétaires dans leurs travaux de réparation pourraient être utiles aux femmes propriétaires à faible revenu, ces programmes doivent être conjugués à des initiatives d'envergure favorisant l'accès à la propriété par les mères seules et les femmes à faible revenu.
- 5) Des dépenses fiscales comme l'exemption des gains de capital pour la résidence principale qui est offerte aux propriétaires devraient être équilibrées par une allocation-logement accordée aux locataires à faible revenu, de façon à rendre les investissements de programmes et les dépenses fiscales fédérales plus équitables pour les femmes.

C. SECRÉTARIAT POUR LES SANS-ABRI

En décembre 1999, le gouvernement fédéral a lancé son Initiative pour les sans-abri en s'engageant à consacrer 753 millions \$ sur 3 ans au problème de l'itinérance dans l'ensemble du Canada. Environ 7% de cette somme (soit 59 millions \$) ont été réservés à des projets liés aux sans-abri dans le cadre de la stratégie du gouvernement visant les Autochtones vivant en milieu urbain. Près de 36% de l'argent investi a été réservé au Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) de la SCHL, tandis que 5% du budget a été affecté au Programme d'amélioration des refuges, qui vise la réfection et la création de ressources d'hébergement d'urgence et de transition pour les victimes de violence familiale. La plus grande partie du budget, soit un peu plus de 40% ou 305 millions \$, est affectée à l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC).

80% des fonds de l'IPAC ont été réservés aux « dix villes canadiennes les plus touchées par l'itinérance ».⁷⁵ Les autres 20% iront à quelque 50 collectivités qui peuvent également démontrer un problème de sans-abri. Le gouvernement fédéral fournit 50% des fonds pour chaque projet municipal ou local; l'autre moitié du budget peut venir de contributions en argent ou en nature versées par un gouvernement provincial, une administration municipale, le secteur privé ou bénévole ou d'autres sources accessibles à la collectivité.

L'Initiative du gouvernement canadien pour les sans-abri a surtout été centrée sur l'itinérance « absolue », c.-à-d. l'itinérance de rue, et sur des solutions à plus court terme visant à améliorer les services et à accroître l'offre d'hébergement d'urgence.⁷⁶ Même si cette priorité est importante pour répondre aux besoins d'hébergement d'urgence des

⁷⁵ Secrétariat pour les sans-abri, en ligne au <www.hrdc-drhc.gc.ca/nsh-snsa/homepage_f.html>. Les villes touchées sont Vancouver, Calgary, Edmonton, Winnipeg, Hamilton, Toronto, Ottawa, Montréal, Québec et Halifax.

⁷⁶ Voir, par exemple, les illustrations affichées sur le site Web du Secrétariat pour les sans-abri, les objectifs annoncés par le fédéral pour l'IPAC et les budgets alloués.

femmes, nous croyons qu'il est tout aussi important de s'en prendre aux causes systémiques de la perte de logis.

Certains des projets financés par l'IPAC comprennent des tentatives de résoudre ces questions systémiques liées à la condition des personnes sans abri, mais on se demande à quel point l'on tiendra compte des problèmes vécus par les femmes. Le Secrétariat a inclus dans son programme de recherche un examen des problèmes structurels et systémiques présents au Canada mais il n'a pas identifié les femmes comme un des groupes nécessitant une attention particulière dans ce secteur ou dans d'autres domaines de recherche. Le budget du Secrétariat est déjà presque entièrement attribué et aucune somme n'a été réservée à des études ou des interventions portant sur les femmes sans abri. Comme ces projets ne font que démarrer, il est encore trop tôt pour déterminer leur efficacité à l'égard des besoins de logement caractéristiques des femmes à faible revenu.

Recommandations

1) Le Secrétariat pour les sans-abri devrait envisager de traiter comme prioritaire le financement d'initiatives ancrées dans la collectivité qui traiteraient des causes systémiques et de la diversité de la perte de logis chez les femmes.

2) Le Secrétariat pour les sans-abri pourrait faciliter la mise sur pied d'un mécanisme, un réseau national, par exemple, qui aiderait à des groupes de femmes de partout au pays à communiquer et à collaborer dans les dossiers du logement et de la perte de logis chez les femmes. Un réseau national contribuerait à relier efficacement un militantisme communautaire local à des problèmes systémiques qui ont souvent une portée nationale ou internationale. Il pourrait aussi contribuer à bien implanter les enjeux liés au logement des femmes et à leur perte de logis dans les priorités politiques, économiques et sociales.

Chapitre 3 : LES FEMMES AUTOCHTONES ET LE LOGEMENT

Les peuples autochtones

Au Canada, trois peuples autochtones sont reconnus par la Constitution: les Premières nations, les Métis et les Inuits. Depuis le milieu des années 1800, le droit canadien a précisé qui a le droit d'être inscrit comme Indien conformément à la *Loi sur les Indiens* et qui peut, de ce fait, bénéficier des avantages de la *Loi sur les Indiens*, soit l'éducation sur la réserve, l'aide financière à l'éducation postsecondaire, les services de santé et le logement. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) tient à jour le Registre des Indiens, la liste officielle des « Indiens inscrits ». Nonobstant la reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones Métis, Inuits et des Premières nations, seuls les Autochtones des Premières nations sont reconnus comme « Indiens inscrits » par le gouvernement fédéral. Cette désignation « d'Indien inscrit » aux termes de la *Loi sur les Indiens* constitue une arme à double tranchant. La *Loi sur les Indiens* est perçue et vécue par plusieurs Autochtones comme étant raciste et privative de leurs droits. D'autre part, les personnes que le gouvernement fédéral reconnaît comme « Indiens inscrits » ont droit aux avantages de la *Loi sur les Indiens*, incluant des programmes de logement à l'intérieur des réserves et d'autres avantages économiques et sociaux qui s'avèrent cependant insuffisants.

Même s'ils et elles ne sont pas touchés par les incidences racistes et privatives de la *Loi sur les Indiens*, les femmes, les hommes et les enfants Métis et Inuits ne profitent pas de certains des droits qui peuvent être enchâssés dans la *Loi* ou dans d'autres obligations du fédéral à l'égard des Autochtones. Par exemple, contrairement à d'autres groupes autochtones qui bénéficient d'accords particuliers stipulés dans la *Loi sur les Indiens*, les Inuits [et les Métis] ne vivent pas dans des réserves et doivent se disputer les rares logements sociaux avec les autres Canadiens non autochtones.⁷⁷

Aperçu des conditions de vie et de logement des Autochtones

➤ L'accès à des logements abordables et adéquats constitue l'un des problèmes les plus pressants auxquels sont confrontées les femmes Autochtones partout au Canada; l'offre ne suffit pas à répondre aux besoins et les logements existants sont inadéquats, surpeuplés, insalubres et non hygiéniques.⁷⁸

⁷⁷ Pauktuutit – L'Association des femmes inuites du Canada, *Inuit Women: The Housing Crisis and Violence* (1986), p. 9.

⁷⁸ Gouvernement du Canada, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II)*, juin 1996.

- En 1996, près de 3% de l'ensemble des ménages canadiens (280 000) étaient autochtones⁷⁹; pourtant, les ménages autochtones comptaient pour 9% de l'ensemble des ménages canadiens en besoin impérieux de logement.
- Les Autochtones habitent surtout des logements locatifs.
- 21% des ménages autochtones habitent dans les réserves. En 1996, 28% des femmes Autochtones vivaient dans les réserves. La grande majorité des femmes Autochtones, soit 72%, vivaient dans des collectivités hors-réserve, habituellement en région urbaine: 68% des femmes Métis, 46% des femmes des Premières nations et 30% des femmes Inuites vivaient dans des cités et villes.⁸⁰
- 18% des femmes Autochtones sont des mères seules⁸¹ et elles constituent 27% des familles.⁸² Au nombre de ces familles, 72% vivent en ville et sont en besoin impérieux de logement.⁸³
- La pauvreté des femmes Autochtones est un problème aigu. En 1996, 43% des femmes Autochtones âgées de 15 ans et plus avaient un revenu inférieur aux seuils de faible revenu⁸⁴, en comparaison de 35% des hommes Autochtones et de 20% des femmes non Autochtones. Les conditions de faible revenu des mères seules Autochtones sont particulièrement graves. On notait en 1996 que 73% de ces femmes vivaient sous les seuils de faible revenu. Ce chiffre est de beaucoup supérieur à celui de 45% pour les familles dirigées par des femmes seules non Autochtones.⁸⁵

⁷⁹ SCHL, *Études spéciales sur les données du recensement de 1996: Conditions de logement des peuples autochtones au Canada (janvier 2001)*, Statistiques socio-économiques, N° 55-56.

⁸⁰ Statistique Canada, *Femmes au Canada 2000*, CS89-503-XP, pp. 248-249.

⁵ *Ibid.*, p. 253.

⁸² Ontario Federation of Indian Friendship Centres, *Aboriginal Child Poverty*, Toronto, 2000, p. 20.

⁸³ *Les besoins de logement des familles monoparentales autochtones hors réserves au Canada*, Division de la recherche, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Ottawa, 1997, p. iii.

⁸ Selon Statistique Canada, les familles ou les personnes sont classifiées comme étant à « faible revenu » si elles dépensent, en moyenne, au moins 20% de plus de leurs revenus avant impôts que la moyenne canadienne pour leur alimentation, leur hébergement et leur habillement. En utilisant 1992 comme année de référence, les familles et les personnes dont le revenu est inférieur aux seuils de faible revenu dépensent habituellement plus de 54,7% de leur revenu pour ces postes et sont considérés comme vivant dans des circonstances difficiles.

⁸⁵ Statistique Canada, *supra*, note 4, p. 259.

Les femmes Inuites et le logement

On évalue à environ 50,000 le nombre d'Inuits vivant dans 53 communautés des régions arctiques de Terre-Neuve et du Labrador, du Québec, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut. Ce sont de petites communautés isolées qui souffrent de taux élevés de chômage chronique.⁸⁶ D'après le recensement de 1996, environ 5% des femmes Autochtones sont Inuites.⁸⁷

Présentement, les Inuits font face à la pire crise du logement au Canada. Bien que cette crise remonte à plus de 40 ans, lorsque le gouvernement fédéral a commencé à déplacer les Inuits vers des communautés permanentes pour améliorer l'accès aux services gouvernementaux, y compris le logement, la situation est devenue critique en raison de l'augmentation rapide de la population inuite et de l'érosion du parc de logements. Les Inuits vivent dans des logements gravement surpeuplés, inadéquats et dangereux. La surpopulation des logements est considérée par les Inuits comme le plus grave de leurs problèmes.⁸⁸

Parce que les Inuits ne sont pas « inscrits » aux termes de la *Loi sur les Indiens*, elles et ils sont contraints à se disputer les logements sociaux avec les autres Canadiens d'origine non autochtone. Cette conjoncture a eu des effets dévastateurs sur leurs conditions de logement. En 1993, le gouvernement fédéral a mis fin à sa participation aux fonds à frais partagés avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO), le gouvernement du Québec et le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador pour la construction de nouvelles unités de logements sociaux. En dépit des protestations vigoureuses des représentants inuits et des promesses du gouvernement fédéral de remédier à la situation, les subventions pour les logements sociaux n'ont pas été restaurées.⁸⁹ Les besoins de logement social ont été exacerbés par les coûts très élevés du marché locatif privé dans les régions arctiques (p. ex., 2 500 \$ par mois de loyer à Rankin Inlet et 7 560 \$ par année pour le chauffage dans les communautés inuites du Labrador)⁹⁰, alors qu'énormément d'Inuits vivent dans la pauvreté. À ce jour, l'offre de logements sociaux est très inférieure à la demande pour les Inuits du Canada, qui subissent des listes d'attente interminables pour les logements subventionnés.

Les conditions de logement au Nunavut sont particulièrement rudes. Au Nunavut, 44% ou plus de 3 500 ménages ont dramatiquement besoin d'un logement, en comparaison de 14% des ménages en situation de besoin impérieux dans le sud du Canada. Il n'existe

⁸⁶ Pauktuutit, *supra*, note 77 p. 2.

⁸⁷ Statistique Canada, *supra*, note 4, p. 247.

⁸⁸ Pauktuutit, *supra*, note 77, p. 1.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 1.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 3 et 5.

pas de marché locatif privé et il y a présentement plus de 1 000 familles sur la liste d'attente pour un logement. On évalue que 260 nouveaux noms s'ajoutent chaque année à cette liste d'attente. Les responsables de la Nunavut Housing Corporation estiment que leur territoire devra acquérir de plus de 2 500 nouvelles maisons pour répondre à ses besoins de logement. Le climat arctique signifie que l'itinérance « de rue » est souvent impossible, ce qui rend inévitable et habituel l'entassement extrême dans les logis. Le gouvernement fédéral a proposé un peu de financement aux territoires pour la construction de nouvelles unités de logement, mais cette proposition est jugée très inadéquate, surtout compte tenu des coûts élevés de la construction au Nunavut.⁹¹

Le nombre moyen de personnes par chambre dans les ménages inuits du Canada est deux fois plus élevé que la moyenne nationale. Même si des renseignements statistiques semblables ne sont pas disponibles pour le Labrador, il est reconnu parmi les Inuits que les conditions de logement au Labrador sont les pires au Canada.⁹² Au-delà du problème de surpopulation, on note que plusieurs maisons inuites sont privées des services de base comme l'eau courante et la plomberie, ce qui augmente d'autant l'incidence des maladies transmissibles et le taux de mortalité infantile, réduisant l'espérance de vie pour plusieurs Inuits.

Les logements fournis aux collectivités inuites permanentes qu'a créées le gouvernement fédéral se sont depuis longtemps avérés inhabitables et mal adaptés à la culture. Traditionnellement, les Inuits vivaient en petits groupes nomades à structure familiale. Les logements du gouvernement n'ont pas pris en compte les familles plus nombreuses et les familles élargies et ne conviennent pas à des pratiques culturelles comme l'apprêt de grandes carcasses ou le besoin d'aires de rangement extérieures facilement accessibles.

Avant 1993, dans le Nord, les occasions limitées de développement économique et les coûts élevés de construction et d'entretien des logements, conjugués à un marché privé restreint de l'habitation, ont conduit le gouvernement à accroître son rôle dans le domaine du logement social nordique. Toutefois, le parc des habitations disponibles n'a jamais suffi à la demande.

La crise du logement affecte particulièrement les femmes Inuites en s'ajoutant aux autres problèmes sociaux auxquels elles doivent faire face.⁹³ Les femmes Inuites qui désirent quitter des relations de violence et d'abus rencontrent d'innombrables obstacles. La pression sociale oblige bien des femmes à dissimuler très longtemps la violence vécue au foyer. Pour certaines femmes Inuites, leur soutien financier et/ou leur logement

⁹¹ *Housing Again Bulletin*, N° 42, 2 octobre 2001, en ligne au <www.web.net/~housing/housingagain-l/msg00047.html>.

⁹² Pauktuutit, *supra*, note 77, p. 5.

⁹³ Voir Pauktuutit, *supra*, note 77, pour une analyse plus détaillée des expériences des femmes inuites et de la crise du logement.

peuvent dépendre d'un conjoint ou d'un partenaire. À toutes fins pratiques, l'absence de logements inoccupés et l'entassement dans les logements existants, conditions vécues dans presque toutes les collectivités, ne laissent pratiquement plus de places aux femmes ayant besoin d'un refuge temporaire. Les foyers des familles et des amis sont vraisemblablement aussi surpeuplés que celui que la femme tente de quitter. Plusieurs femmes se retrouvent donc forcées de demeurer dans des situations dangereuses de violence familiale.⁹⁴

La plupart des communautés ne disposent pas de refuges de courte durée, et une femme qui décide de quitter une situation de violence peut aussi devoir quitter sa collectivité. Dans ce cas, le coût élevé des transports aériens représente un des plus grands obstacles. Si une femme ne peut payer ces tarifs, elle devra persuader un travailleur social ou communautaire qu'elle est en danger et qu'elle doit partir pour assurer sa sécurité. Dans les petites communautés, ce fournisseur de services peut être aussi un membre de la famille, et cette personne sera réticente à organiser un tel départ.⁹⁵

Les femmes des Premières nations et le logement

Logement dans les réserves

Si la nécessité d'accords intergouvernementaux et de programmes conjoints peut parfois entraver certaines mesures prises par le fédéral dans d'autres domaines liés au logement et à l'itinérance, ce n'est pas le cas du logement des Autochtones, où le gouvernement fédéral a une compétence constitutionnelle indéniable et une obligation fiduciaire de représenter les Autochtones selon les traités signés. Pourtant, si le fédéral reconnaît les conditions de logement et de vie déplorables des peuples autochtones au Canada comme une violation évidente des droits humains fondamentaux, il n'en reste pas moins qu'aucune démarche n'a été entreprise en vue d'une action urgente, en partenariat avec les peuples autochtones, comme nous le demandent avec insistance des comités des droits de l'homme des Nations Unies et la Commission canadienne des droits de la personne.⁹⁶

En 1999-2000, 43% des logements situés sur les réserves étaient inadéquats.⁹⁷ Même si les collectivités autochtones de l'ensemble du Canada présentent des normes de

⁹⁴ *Ibid.*, p. 9.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observations finales sur le Canada*, CCPR/C/79/Add. 105 (1999) (7 avril 1999) au paragr. 8; Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Observations finales sur le Canada*, E/C.12/1/Add.31 (10 décembre 1998), aux paragr. 17, 18, 43; Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel 1998* (Ottawa: Commission canadienne des droits de la personne, 1998).

⁹⁷ Commission royale sur les peuples autochtones [ci-après « CRPA »], *Rapport final: À l'aube d'un rapprochement*, vol. 3, chap. 4

logement qui diffèrent selon leur richesse relative, les conditions de logement dans les réserves peuvent néanmoins être caractérisées comme nécessitant pour la plupart des réparations⁹⁸, des salles de bain vraiment opérationnelles⁹⁹ un chauffage central¹⁰⁰ et une entrée d'eau potable.¹⁰¹ Ces logements sont généralement très surpeuplés¹⁰² et ont entraîné la propagation de maladies infectieuses telles la tuberculose.¹⁰³ Des 74 000 ménages situés dans les réserves¹⁰⁴, environ 43% (32 000 unités) reçoivent de l'aide sociale. Près de 60% des ménages autochtones « louent » des logements appartenant à la bande,¹⁰⁵ quoique dans plusieurs cas, ces ménages ne paient aucun loyer. On estime qu'il faudrait, pour répondre à la demande, au moins 30 000 logements de plus dans les réserves.¹⁰⁶

Bien que ces conditions soient communes à l'ensemble des personnes qui habitent les réserves, elles ont un effet excessif sur les femmes Autochtones en raison de leur rôle central dans tous les aspects des ménages et des collectivités.¹⁰⁷ Des logements aussi grossièrement inadéquats que ceux que l'on trouve dans les réserves rendent difficile la survie des femmes, sans parler de leurs efforts pour trouver et conserver un emploi, protéger leur santé, leur bien-être et leur développement ainsi que ceux des membres de

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Grand conseil des Cris, *Mémoire au Comité des droits économiques, sociaux et culturels* (novembre 1998), p. 147.

¹⁰¹ Santé Canada et MAINC, *Les systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées dans les collectivités des Premières nations*, Ottawa, Travaux publics et services gouvernementaux Canada, 1995.

¹⁰² CRPA, *op. cit.*, vol. 3, chap. 4.

¹⁰³ Grand conseil des Cris, *supra*, note 24, p. 192. Les taux de tuberculose sont 7 fois plus élevés chez les Indiens inscrits que chez les non-Autochtones nés au Canada. (Santé Canada, 1999)

¹⁰⁴ CRPA, *op. cit.*, vol. 3, chap. 4.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Assemblée des Premières Nations, « Secrétariat des questions de logement », en ligne au <www.afn.ca>.

¹⁰⁷ CRPA, *op. cit.*, vol. 4, chap. 8: « Les témoignages des femmes Autochtones révèlent que celles-ci sont souvent à la fois l'ancre de l'unité familiale et le catalyseur des changements. » Voir également Madeleine Dion Stout et Gregory K. Kipling, *Les femmes autochtones au Canada: orientations de la recherche stratégique en vue de l'élaboration de politiques*, (Condition féminine Canada, mars 1998).

leur famille, assurer à leurs enfants un endroit où faire leurs travaux scolaires, participer à des activités culturelles et ainsi de suite.

Programmes fédéraux de logement

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est le principal créateur, dispensateur et administrateur de logements dans les réserves. La SCHL subventionne le logement social, y compris le logement sans but lucratif et les coopératives de logement, en comblant l'écart entre les coûts réels de fonctionnement et les recettes recueillies auprès des locataires ou des membres des coopératives. En 1994, le logement social de la SCHL constituait 20% de l'ensemble du stock locatif des réserves.¹⁰⁸ Le gouvernement a réduit de plus de la moitié le nombre de maisons neuves entièrement financées offertes dans les réserves; celles-ci sont passées de 1 800 en 1991 à seulement 700 en 1995.¹⁰⁹ De façon identique, le nombre d'unités réparées avec l'aide de la SCHL est passé de 1 200 unités en 1991 à 600 en 1995.¹¹⁰ Des 32 000 ménages des réserves qui reçoivent de l'aide sociale, seulement 10 000 bénéficient de logements sociaux subventionnés par la SCHL et reçoivent des allocations-logement. Les statistiques de la SCHL n'indiquent pas quelle proportion de mères seules habitent présentement ces unités, mais comme moins du tiers des bénéficiaires d'aide sociale habitent des logements subventionnés, on peut présumer que, même si certaines femmes seul soutien de famille peuvent tirer parti de ces unités, beaucoup d'autres ne le peuvent pas.

La SCHL administre un certain nombre d'autres programmes de logement dans les réserves, dont le **Programme d'amélioration des refuges (PER)**.¹¹¹ Le PER contribue aux travaux de réparation, de réhabilitation et d'amélioration des refuges actuels destinés aux femmes et enfants victimes de violence conjugale, ainsi qu'à l'acquisition et à la construction de nouveaux refuges et de maisons de transition au besoin.¹¹² Le financement vise surtout les installations existantes, bien que certains crédits soient disponibles pour la création de nouveaux espaces ou pour l'acquisition d'espaces existants pour un hébergement d'urgence ou de transition.¹¹³ Ce programme pourrait

¹⁰⁸ *Ibid.*, vol. 3, chap. 4, note 9.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Grand conseil des Cris, *supra*, note 24, par. 149.

¹¹¹ D'autres programmes du genre sont le Programme d'assurance-crédit dans les réserves et le Programme d'aide à la remise en état des logements dans les réserves.

¹¹² SCHL, « Programmes et aide financière », en ligne au <www.cmhc-schl.gc.ca/en/prfias/>.

¹¹³ Assemblée des Premières Nations, « Programmes de la SCHL », en ligne au <www.afn.ca/Programs/Housing/HS/CMHC_programs.htm>.

s'avérer particulièrement utile, compte tenu du vécu des femmes Autochtones en matière de violence.¹¹⁴

Le **Ministère des affaires indiennes et du Nord canadien** (MAINC) offre des crédits pour le logement dans les réserves sous forme de subventions aux immobilisations, à certains coûts de fonctionnement destinés aux personnes assistées sociales et aux coûts d'administration des programmes par les collectivités des Premières nations. Les investissements du MAINC dans les programmes de logement des Autochtones ont été plafonnés à 93 millions \$ en 1982-1983 et ils n'ont pas augmenté depuis.¹¹⁵ Selon la CRPA, les subventions accordées par le MAINC « n'achètent qu'un peu plus de la moitié de ce qu'elles achetaient » en 1983. Le MAINC offre aussi certaines subventions pour la construction de nouvelles maisons et pour la réhabilitation et la réparation de maisons plus anciennes. Toutefois, ces sommes sont fixées à des niveaux très inférieurs à des coûts raisonnables.¹¹⁶ Et même si les montants de ces programmes atteignaient des seuils convenables, ils seraient de peu d'utilité aux femmes Autochtones, dont la grande majorité est privée de l'accession à la propriété.

Le MAINC offre également des subventions au service de la dette (« allocations-logement »), réservées aux ménages qui reçoivent de l'assistance sociale.¹¹⁷

Questions particulières touchant les femmes des Premières nations

(i) Retour aux réserves

Avant 1985, la *Loi sur les Indiens* stipulait que les femmes Autochtones perdaient leur statut si elles épousaient des hommes non inscrits. En 1985, le Canada a amendé, avec le projet de loi C-31, la *Loi sur les Indiens* de sorte que le mariage n'a maintenant plus d'incidences sur le statut d'Indien de l'un ou l'autre des conjoints. De plus, ces amendements ont redonné leur statut aux femmes Autochtones qui l'avaient perdu en raison des dispositions de l'ancienne loi. En juin 1995, la loi amendée avait ainsi permis de restaurer le statut d'Indien inscrit de 95 429 personnes, dont près de 60% (60 000) étaient des femmes. Dans bien des cas, cependant, les femmes Autochtones réinscrites qui ont tenté de revenir dans les réserves en ont été empêchées, leur bande refusant de leur accorder le statut de membre ou de leur fournir un logement dans la réserve.

¹¹⁴ Voir, par exemple, Karen Green, « Family Violence in Aboriginal Communities: An Aboriginal Perspective », dans *Bulletin*, BC Institute Against Family Violence, 2001.

¹¹⁵ En 1994 s'est produite une augmentation ponctuelle des dépenses de 43 millions \$, en raison de la hausse marquée de la population due à l'adoption du projet de loi C-31.

¹¹⁶ Grand conseil des Cris, *supra*, note 24, p. 148.

¹¹⁷ CRPA, *op. cit.*, vol. 3, chap. 4.

L'Association des femmes autochtones du Canada et l'Aboriginal Women's Action Network, de la Colombie-Britannique, ont recueilli des preuves de la discrimination exercée par des bandes contre des femmes et leur famille qui avaient été réinscrites aux termes de la loi C-31. La discrimination vécue par ces femmes comprend l'exclusion de la bande, le refus du droit de résidence et d'un logement dans la réserve et de la discrimination dans le financement des études et des soins de santé.¹¹⁸ Certaines bandes et organisations autochtones ont laissé entendre que le déni de logements aux femmes dont le statut avait été rétabli par la loi C-31 tenait, au moins en partie, à un manque d'installations. Elles affirment que le gouvernement fédéral n'a pas augmenté les ressources allouées aux bandes pour le logement dans les réserves, pour les soins de santé et pour l'éducation aux niveaux que justifiait la hausse de population subséquente à l'adoption de la loi C-31.¹¹⁹

(ii) Biens matrimoniaux

Les femmes Autochtones vivant dans les réserves connaissent un désavantage particulier au moment de la dissolution du mariage. Dans la plupart des couples mariés, en raison de précédents culturels et juridiques, c'est habituellement l'homme qui possède légalement les terres situées dans la réserve. Selon un arrêt de la Cour suprême du Canada, une femme ne peut réclamer ou recevoir la moitié de son intérêt dans une propriété située dans la réserve pour laquelle son mari détient un certificat de possession aux termes de la *Loi sur les Indiens*; elle ne peut recevoir qu'un montant d'indemnité destiné à remplacer sa moitié indivise de telles propriétés.¹²⁰ Cela désavantage gravement les femmes Autochtones puisque la possession de terres dans la réserve constitue un important facteur de la capacité des personnes d'habiter dans la réserve et de retirer les avantages qui en découlent.¹²¹

En raison de la *Loi sur les Indiens*, la possession exclusive provisoire du ménage conjugal a aussi été jugée inapplicable aux femmes dont la résidence matrimoniale est située dans une réserve. De ce fait, les femmes Autochtones qui vivent de la violence conjugale et ne détiennent pas le certificat de possession du domicile conjugal doivent

¹¹⁸ Mary Eberts au nom de l'Association des femmes autochtones du Canada, *Aboriginal Women's Rights are Human Rights*, un document préparé en vue de l'examen de la *Loi canadienne des droits de la personne*, en ligne au <www.chrareview.org/pubs/>.

¹¹⁹ Shelagh Day pour l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *Vers l'égalité des femmes: le Canada ne tient pas ses promesses*, en ligne au <www.fafia.org>.

¹²⁰ *Derrickson c. Derrickson* [1986] 1 R.C.S. 285, dans CRPA, *op. cit.*, « Droit de la famille, Section 4.2, Partage des biens matrimoniaux lors de la rupture ». Cependant, l'ordonnance de compensation peut se révéler plutôt inutile. Non seulement son application exige-t-elle de nouvelles dépenses, mais si le conjoint n'a pas d'actifs liquides et que le seul bien substantiel est d'ordre immobilier, l'ordonnance de compensation sert à peu de chose en pratique.

¹²¹ Shelagh Day, *supra*, note 43.

souvent choisir entre demeurer dans une situation de violence ou chercher un logis à l'extérieur de la réserve, loin de leur collectivité, de leur parenté et de leurs réseaux de soutien.¹²²

Logement hors réserve

Vu la pauvreté abjecte régnant dans les réserves, beaucoup d'Autochtones déménagent pour habiter dans les centres urbains, à la recherche d'occasions économiques et éducationnelles et pour se rapprocher des services médicaux. Comme beaucoup de femmes Autochtones n'arrivent pas à trouver de logements dans les réserves à cause de leur vécu de discrimination, de violence et de marginalisation, les femmes Autochtones sont plus nombreuses que les hommes Autochtones en milieu urbain.

On trouve dans l'ensemble du Canada quelque 10 000 unités de logement subventionnées destinées aux Autochtones hors-réserve, où logent environ 35 000 personnes.¹²³ Les conditions hors réserve ne sont pas de beaucoup supérieures à celles qui prévalent dans les réserves; en effet, 32,5% de la population autochtone urbanisée (Métis, Inuits et ménages indiens hors-réserve) vit une pauvreté extrême et un besoin impérieux de logement (63 000 logements ou 1 famille sur 3).¹²⁴ Selon la CRPA, le « problème de base dans les centres urbains est l'absence de logements peu coûteux et adéquats dans le secteur privé, combinée à la discrimination exercée par les propriétaires du secteur ».¹²⁵

La discrimination dans l'accès au logement est un problème qu'ont particulièrement souligné les participantes aux consultations de la Commission royale sur les peuples autochtones. Une femme a donné le témoignage suivant:

On m'a refusé des logements à cause de la couleur de ma peau. On m'a refusé des logements parce que j'étais une mère seule. Il est vraiment décourageant d'être à la fois Autochtone et mère seule parce que l'on ne peut arriver à rien; on vous impose toujours cette double discrimination.¹²⁶

Programmes fédéraux de logement

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Housing Again Bulletin*, No 4, 13 décembre 1999, en ligne au <www.web.net/~housing/housingagain-l/msg00012.html>.

¹²⁴ CRPA, *op. cit.*, vol. 3, chap. 4.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Lisa Maracle, CRPA, *op. cit.*, vol 3, chap. 4, section 4.4.

Le Programme de logement sans but lucratif pour les autochtones en milieu urbain amène la SCHL à subventionner la différence entre les recettes que tire des loyers perçus l'organisme de logement et ses coûts de fonctionnement.¹²⁷ Ces unités ont ceci de particulier qu'elles appartiennent pour la plupart à des Autochtones et sont gérées par eux; leur développement et leur aménagement ont tenu compte des habitudes culturelles autochtones. Aujourd'hui, plus de 100 établissements urbains de logement autochtone gèrent plus de 10 000 unités de logement subventionnées par l'administration fédérale. Toutefois, le fédéral a cessé en 1993¹²⁸ de subventionner de nouvelles unités pour ce programme et les listes d'attente sont maintenant extrêmement longues. De plus, la plupart des logements locatifs ont pris de l'âge, ce qui entraîne des coûts problématiques de réparation et d'entretien. En novembre 1996, la SCHL a signé, au nom du gouvernement fédéral, un accord de transfert aux provinces de la plupart de ses programmes de logement social, y compris le Programme de logement sans but lucratif pour les Autochtones en milieu urbain.¹²⁹ Bien que la SCHL ait assuré les établissements de logement autochtones que les gouvernements provinciaux allaient respecter les accords initiaux, on ne peut en être sûr.

De plus, les Autochtones sont admissibles aux programmes généraux de logement social. Cependant, il est loin d'exister suffisamment d'unités pour répondre aux besoins des ménages. Même si des logements étaient disponibles, bien des Autochtones hésitent à chercher des logements subventionnés dans des projets d'habitation non gérés par des Autochtones puisque le logement fait partie intégrante de leur culture. Par ailleurs, les demandeurs autochtones de logements subissent une discrimination généralisée, tant dans le marché locatif privé que dans celui à but non lucratif.

Les femmes Métis et le logement

Les Métis forment des peuples autochtones distincts, issus de mariages entre les femmes Cries, Ojibwa et Saulteux et des commerçants de fourrures français et écossais depuis le milieu des années 1600. Les collectivités Métis sont apparues et perdurent dans chacune des provinces et des territoires canadiens.¹³⁰

Selon les statistiques les plus récentes, 25% de toutes les femmes Autochtones sont Métis. Près de 70% des Métis vivent dans les zones urbaines du Canada, la plus grande concentration de femmes Métis résidant en Alberta et au Manitoba.¹³¹ À l'instar des

¹²⁷ CRPA, *op. cit.*, p. 14.

¹²⁸ Congrès des Peuples Autochtones, *Urban Native Housing Program*, en ligne au <www.abo-peoples.org/programs/housing.htm>.

¹²⁹ *Housing Again Bulletin*, No 11, 27 avril 2000, en ligne au <www.web.net/~housing/housingagain-l/msg00011.html>.

¹³⁰ CRPA, *op. cit.*, « Perspectives des Métis », chap. 5, vol. 4.

¹³¹ Statistique Canada, *supra*, note 4, p. 248.

Inuits, les Métis ne tombent pas sous le coup de la *Loi sur les Indiens*. Le gouvernement fédéral n'assume donc aucune responsabilité en ce qui concerne les Métis et, par conséquent, les Métis ne retirent aucun des avantages qui seraient rattachés à une telle inscription.

À notre connaissance, aucune recherche n'a été réalisée pour repérer et confirmer les besoins des femmes Métis en matière de soutien au logement et au revenu. Toutefois, puisque les femmes Métis vivent le plus souvent dans les régions urbaines, nous pouvons faire l'hypothèse que leurs expériences sont semblables à celles des femmes des Premières nations vivant hors réserve, soit la pauvreté, des logements inadéquats et inabordables et de la discrimination.

Recommandations

1) Le droit à un logement adéquat devrait être reconnu par le gouvernement fédéral comme un droit ancestral des Autochtones, qui relève de la responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral à l'égard des peuples autochtones. Pour s'acquitter de cette responsabilité, le fédéral doit clarifier avec les nations visées par un traité une lecture contemporaine des expressions actuelles des traités dans leur rapport au logement. Les gouvernements ont également l'obligation de s'assurer que les femmes, les hommes et les enfants Autochtones ont un hébergement adéquat et des moyens à court et à long terme de combler leurs besoins en matière de logement.

2) Si la *Loi sur les Indiens* est conservée, elle doit être amendée de façon à en retirer toute discrimination à l'égard des femmes Autochtones et de leurs enfants. Cela doit se faire en consultation avec les femmes Autochtones et avec les organisations qui les représentent.

3) Il existe un besoin réel de recherches qui analyseraient et documenteraient les conditions de vie et de logement des femmes Autochtones et qui élaboreraient des recommandations propres aux besoins des femmes Autochtones. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, les conseils de bande responsables du logement autochtone et les instances subventionnaires doivent fournir les ressources nécessaires pour que les organisations de femmes Autochtones puissent entreprendre de telles recherches.

4) Des organismes et des réseaux officiels de tout le Canada ont entrepris plusieurs actions pour demander aux gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux de pallier la crise du logement au Canada. Ces organismes et réseaux officiels doivent redoubler d'efforts pour s'assurer de renseigner les organisations de femmes Autochtones et de les inclure dans ces actions afin qu'elles prennent une part active à ce processus.

5) Les femmes Autochtones ont eu très peu recours à la Charte pour faire valoir leurs droits à l'égalité. Cette forme de recours pourrait être explorée plus avant afin d'améliorer leurs conditions de logement et de vie, ainsi que la discrimination qu'elles subissent, tant dans les réserves qu'à l'extérieur. Lorsqu'elles ne le font pas déjà, les femmes Autochtones devraient également recourir à des mécanismes internationaux d'application des droits de la personne, comme la procédure de plainte liée au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, afin résoudre les problèmes de discrimination qui affectent leur vie, notamment en ce qui concerne leurs droits de propriété au moment de la dissolution du mariage.

6) Les gouvernements fédéraux et provinciaux-territoriaux, ainsi que les conseils de bande responsables du logement, doivent réagir aux problèmes spécifiques de logement et de revenu que vivent les femmes Autochtones qui habitent dans les réserves et hors réserve. Ils doivent, par exemple: réserver des fonds à la construction de nouvelles unités de logement spécifiquement destinées aux femmes Autochtones, qui seraient culturellement adaptées et capables d'accueillir des familles de plus ou moins grande taille; s'assurer que toutes les femmes Autochtones bénéficient de fonds suffisants (peut-être au moyen d'une allocation-logement portable financée par le gouvernement fédéral) pour avoir accès au marché locatif actuel et nouveau dans les réserves et hors-réserve; et allouer le stock de logements existant de façon non discriminatoire, en accordant la priorité aux personnes qui en ont le plus grand besoin.

7) Les recommandations de mesures à prendre qui sont énoncées dans le rapport de l'organisation Pauktuutit, *Inuit Women: The Housing Crisis and Violence*, doivent être mises en oeuvre immédiatement. Ces recommandations comprennent:

- Le rétablissement de subventions fédérales sécuritaires, adéquates et à long terme pour le logement;
- Une politique du logement particulière aux Inuits qui leur assure un niveau de logement adéquat;
- L'inclusion des organismes de femmes Inuites en tant que partenaires actives à tous les niveaux des processus d'élaboration des politiques, y compris les associations locales pour le logement;
- Une politique systématique d'accès prioritaire au logement social pour les victimes de violence familiale.

Chapitre 4 : PROGRAMMES DE SUPPLÉMENT AU REVENU

Nous avons étudié un certain nombre de politiques et programmes fédéraux de logement et avons découvert plusieurs inégalités systémiques qui augmentent le risque de perdre son logis pour les femmes à faible revenu, celles qui ont des enfants étant les plus touchées. Le retrait du financement de tout nouveau projet de logement social en 1993 et la dépendance croissante face au parc locatif privé ont causé à ces femmes un fort préjudice. C'est particulièrement vrai au moment où la discrimination s'accroît à leur égard dans le marché privé, où les taux d'inoccupation fléchissent et où les loyers augmentent. Les nouveaux logements du secteur privé sont presque tous des condominiums, situés dans des communautés « réservées aux adultes », et ils sont rarement loués à des mères seules. Les nouveaux crédits récemment proposés par le gouvernement fédéral pour ajouter au parc locatif semblent mal convenir aux besoins des femmes. Rien n'est prévu pour atténuer la rareté de grands logements pour les femmes qui ont des enfants, et aucune mesure ne semble garantir que les logements resteront abordables ou qu'ils seront loués sans restrictions discriminatoires qui affectent les femmes à faible revenu.

Certaines tendances observées dans les programmes existants de subventions au logement soulèvent aussi des préoccupations importantes pour les femmes. Le gouvernement fédéral dépense deux milliards de dollars par année en subventions au logement pour des ménages à faible revenu. Cependant, les ménages dirigés par une femme se heurtent à plusieurs obstacles pour accéder à cette forme essentielle d'assistance. Les subventions sont liées à des logements particuliers et la plupart des fournisseurs de logements subventionnés attribuent maintenant ces unités sur la base de longues listes d'attente, plutôt que d'après les besoins. Par conséquent, les femmes les plus à risque de se retrouver à la rue se voient généralement privées de tout accès à des logements subventionnés par le gouvernement fédéral.

D'autres préoccupations tiennent à certaines pratiques discriminatoires, qui ont cours tant dans le marché des logements sans but lucratif que dans le secteur privé. Il existe peu de politiques et procédures internes qui obligent les fournisseurs de logements sociaux à éviter la discrimination dans le choix des locataires, même lorsque ces décisions affectent l'accès au logement ou à des subventions indispensables.

Quant à la propriété domiciliaire, nous avons constaté que les programmes fédéraux qui facilitent un accès abordable à la propriété et aux rénovations et réparations des maisons en propriété ne profitent pas également aux femmes, en raison de politiques discriminatoires maintenues et mise de l'avant par la SCHL. Ainsi, on disqualifie la majorité des mères seules et des femmes à faible revenu qui veulent devenir propriétaires sur la base du critère de 33% d'« amortissement brut de la dette par rapport au revenu ». Cette politique empêche la grande majorité des femmes d'accéder à la propriété sur la base de leur revenu, même si elles payent des loyers plus élevés que ce que leur coûterait une hypothèque et l'impôt foncier.

Par ailleurs, les programmes et politiques de soutien du revenu jouent un rôle connexe et

aussi important que les programmes de logements fédéraux. Le problème des femmes sans abri est presque toujours relié à la vulnérabilité et au désavantage qu'elles subissent en matière de revenu. Des changements apportés récemment aux programmes fédéraux ont eu des répercussions énormes sur la sécurité du revenu des femmes et sur leur capacité de payer un loyer ou des versements hypothécaires. Trois domaines des programmes et initiatives du fédéral sont à souligner en particulier: l'aide sociale, les crédits d'impôt destinés à alléger la « pauvreté des enfants » et l'assurance-emploi.

La troisième section du présent rapport propose une vue d'ensemble de l'implication du fédéral dans le soutien du revenu par le financement des programmes d'aide sociale, le supplément de la Prestation nationale pour enfants et l'assurance-emploi. Nous voulons étudier l'impact de ces changements et de la structure de ces programmes sur le problème de la perte de logis par les femmes.

A. Soutien au revenu – Le RAPC et l'avenir

La pierre angulaire de la sécurité du revenu et du logement pour les femmes repose sur la fourniture d'une assistance financière suffisante pour couvrir les coûts de logement des personnes dans le besoin.

En 1997, 56% de tous les Canadiens vivant sous les seuils de faible revenu (SFR) étaient des femmes et près de 20% de la population féminine au Canada (2,8 millions de femmes) vivaient sous les SFR.¹³² En 1996, près d'un million (945 000) de familles monoparentales étaient dirigées par une femme seule au Canada¹³³ et elles avaient, de loin, les revenus familiaux les plus faibles pour tous les types de familles. Cinquante-six pour cent de ces familles, ou près d'un demi million de mères seules, avaient des revenus inférieurs aux SFR.

Ces statistiques sont encore plus dramatiques si on les considère à la lumière du renforcement des désavantages. Par exemple:

➤ En 1996, pas moins de 73% des mères seules Autochtones avaient des revenus inférieurs aux SFR.¹³⁴

¹ D'après Statistique Canada, les familles ou les personnes sont classées « à faible revenu » si elles dépensent, en moyenne, au moins 20% de plus de leur revenu avant impôt que la moyenne canadienne pour la nourriture, le logement et le vêtement. En utilisant l'année 1992 comme base, les familles et les personnes ayant des revenus inférieurs aux seuils de faible revenu dépensent habituellement plus de 54,7% de leur revenu pour ces postes et sont considérés comme étant dans le besoin.

² Ce chiffre a presque doublé depuis 1971 pour le nombre de familles à parent seul dirigées par une femme. En 1971, 10% des familles avec enfants étaient dirigés par une femme seule.

¹³⁴ Statistique Canada, *Femmes au Canada 2000*, Industrie Canada, Ottawa, 2000, p. 259.

- En 1997, environ 50% des femmes sans attaches de 65 ans et plus vivaient au-dessous des SFR.
- En 1996, près de 50% des nouvelles arrivantes (ayant immigré au Canada entre 1991 et 1996) vivaient dans des situations de faible revenu.¹³⁵
- Selon une étude de 1998, 60% des femmes ayant une incapacité dépendent partiellement ou totalement de l'aide sociale pour leurs besoins quotidiens de base.¹³⁶
- En 1995, 43% des femmes des minorités visibles âgées de moins de 15 ans et 41% de celles âgées de 15 à 24 ans vivaient dans des situations de faible revenu, en regard des femmes n'appartenant pas à des minorités visibles pour qui ces statistiques étaient de 20% des femmes de moins de 15 ans et de 24% des femmes de 14-24 ans.¹³⁷

Les femmes sont vulnérables à l'appauvrissement parce qu'elles demeurent les premières responsables des soins non salariés dispensés aux enfants et aux membres âgés, malades ou handicapés de la famille. Elles le sont aussi à cause d'inégalités de genre dans la distribution des revenus et de préjugés liés à la race, au sexe, à l'âge, au lieu d'origine et à la capacité sur les marchés du travail et dans les institutions économiques et politiques. Pour ces raisons, les femmes Autochtones, les jeunes femmes, les femmes handicapées et les immigrantes récemment arrivées sont plus susceptibles que les autres femmes d'avoir recours à l'aide sociale et sont particulièrement affectées par les lacunes des programmes sociaux.¹³⁸

Pour toute une génération de femmes, le principal facteur de protection de leur droit à un logement approprié a été le *Régime d'assistance publique du Canada* (RAPC). En 1966, on a institué avec le RAPC des accords de partage des coûts à 50-50 entre les gouvernements fédéral et provinciaux pour les programmes d'assistance sociale et les programmes de services connexes. Avec le RAPC, les provinces qui bénéficiaient du financement fédéral pour les programmes d'aide sociale étaient tenues de respecter des normes nationales. Les normes inscrites dans le RAPC étaient les suivantes: 1) pas de contrainte au travail pour avoir droit à l'assistance; 2) une assistance « basée sur les

¹³⁵ *Ibid.*, p. 206.

¹³⁶ Shirley Masuda, *L'incidence du financement global sur les femmes ayant un handicap*, Condition féminine Canada, Ottawa, 1998, p. 2.

¹³⁷ Statistique Canada, *supra* note 159, p. 233.

¹³⁸ Monica Townson, *Report Card on Women and Poverty*, Centre canadien des politiques alternatives, Toronto, avril 2000, pp. 1, 5-8; Shelagh Day et Gwen Brodsky, *Les femmes et le déficit en matière d'égalité: l'incidence de la restructuration des programmes sociaux au Canada*, Condition féminine Canada, Ottawa, 1998, pp. 5-8; Statistique Canada, *ibid.*, pp. 103, 105, 107, 110 et 135-138.

besoins »; 3) une allocation qui tenait compte du coût des besoins de base, soit la nourriture, le logement, les vêtements, le combustible, les services publics, les articles ménagers et les nécessités personnelles; 4) pas d'obligation de résidence et, 5) un droit d'appel.¹³⁹ Le RAPC stipulait que, si une province ne remplissait pas toutes ces conditions, le gouvernement fédéral pouvait retenir le financement. Parallèlement, une personne ou un groupe qui s'estimait lésé pouvait demander au tribunal de déterminer si la province fournissait une assistance « en quantité compatible ou conséquente avec les besoins de base d'une personne »¹⁴⁰ Au cas contraire, le tribunal pouvait ordonner que le partage des coûts par le fédéral soit retenu jusqu'à conformité.

L'abrogation du RAPC a été imposée par la *Loi d'exécution du budget* de 1995. Le premier avril 1996, le Financement des programmes établis (FPE) et le RAPC ont été remplacés par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Le transfert de paiements aux provinces et aux territoires aux termes du TCSPS se fait maintenant sous forme de montant forfaitaire et n'est donc pas destiné expressément à la santé, à l'éducation postsecondaire, à l'aide sociale et aux services connexes. L'introduction du TCSPS a entraîné l'abandon de quatre des cinq normes du RAPC. Seule demeure l'absence de restriction en matière de résidence. Aucune exigence ne garantit aux prestataires de montants suffisants pour couvrir leurs coûts de logement.

L'implantation du TCSPS s'est accompagnée d'une réduction drastique des transferts de fonds. Les paiements de transfert effectués aux termes du TCSPS (en espèces et en points d'impôt) en 1995-1996 étaient de 29,7 milliards \$. Un an plus tard, après une réduction de 2,6 milliards \$, ils n'atteignaient plus que 25,1 milliards \$.¹⁴¹

La révocation du RAPC et l'introduction du TCSPS ont exacerbé la pauvreté des femmes en permettant le resserrement des critères d'admissibilité¹⁴² à l'aide sociale et l'érosion des barèmes d'aide sociale dans tout le Canada. Même si ces barèmes étaient déjà problématiques avant la révocation du RAPC, il est clair que les gouvernements provinciaux se sont sentis autorisés, et peut-être même encouragés, à cesser de maintenir les barèmes d'aide sociale à un niveau qui tienne compte du coût du logement et des autres besoins. Des ressources déjà rares ont été réaffectées au financement de la santé, domaine où des normes nationales demeurent, tandis que les barèmes d'aide sociale ont pris encore plus de retard face aux coûts de logement.

¹³⁹ *Règlement du Régime d'assistance publique du Canada*, alinéa 6(2)a).

¹⁴⁰ *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1993] 1 R.S.C. 1080.

¹⁴¹ Katherine Scott et al., *Les femmes et le TCSPS: profil des femmes à l'assistance sociale en 1994*, Condition féminine Canada, Ottawa, septembre 1998, p. 1.

¹⁴² Voir Shirley Masuda, *ibid.*, *supra* note 5, p. 4. Masuda rapporte que depuis l'abrogation du RAPC, les femmes handicapées éprouvent de plus en plus de problèmes d'admissibilité aux prestations d'invalidité, notamment au Québec et en Ontario.

Le tableau suivant indique bien l'importance des changements apportés au RAPC sur les conditions de logement et de vie des femmes à faible revenu; il illustre l'évolution des barèmes d'aide sociale et des allocations-logement entre 1994 et 2000 en regard des loyers moyens au cours de la même période. Alors que beaucoup de gens pensent que les personnes assistées sociales devraient pouvoir payer des loyers inférieurs à la moyenne, des études portant sur les mères seules qui déménagent établissent qu'au contraire, la majorité d'entre elles doivent payer beaucoup plus cher que les loyers moyens. Une discrimination généralisée tend en effet à repousser ces familles pauvres vers les logements aux prix les plus excessifs et, comme nous l'avons vu, leur accès aux logements subventionnés est extrêmement limité.¹⁴³

Barèmes d'aide sociale¹⁴⁴ et loyers moyens¹⁴⁵: comparaisons 1994-2000

Parent seul avec 1 enfant

¹⁴³ Mémoires présentés par le CERA au Groupe d'intervention du Maire sur les sans-abri.

¹⁴⁴ Les barèmes d'aide sociale illustrés sont des évaluations des prestations maximum accordées à un parent seul avec un enfant. Ces chiffres ont été obtenus auprès de diverses sources et par des communications avec le Conseil national du bien-être social et auprès de bureaux de services sociaux municipaux dans l'ensemble du pays.

¹⁴⁵ Loyers moyens selon la SCHL. Les loyers moyens de la SCHL ne tiennent pas toujours compte du coût des services publics.

Pendant ces six années, le coût des logements locatifs a diversement augmenté dans les centres urbains du Canada. Le loyer moyen pour un appartement de deux chambres à

Ville ¹⁴⁶	Prestation de base		Allocation-logement		Crédits d'impôt féd./prov. ¹⁴⁷		1994		2000	
	1994	2000	1994	2000	1994	2000	Total	Loyer moyen	Total	Loyer moyen
Vancouver	462	377	520	520	144	264	1126	815	1160	890
Calgary	419	338	380	428	135	210	934	594	976	740
Toronto	620	486	652	511	173	186	1445	782	1183	979
Montréal	921 ¹⁴⁸	791 ¹⁴⁹			152	267	1073	497	1058	509
Halifax	344	265	563	524	143	153	1050	616	942	648
Saint-Jean	787 ¹⁵⁰	826 ¹⁵¹			140	236	927	450	1062	460
St. John's	541	542	433	433	144	215	1118	566	1190	552
Whitehorse	318	318	525	525	144	216	843	689 ¹⁵²	843	675 ¹⁵³

coucher a augmenté de 4% à Montréal, 5% à Halifax, 16% à Vancouver et 32% à Toronto. Facteur plus significatif en termes d'abordabilité, les revenus des bénéficiaires d'aide sociale n'ont pas suivi l'augmentation des coûts: dans certaines provinces, ils ont même considérablement diminué. Le revenu total des mères seules assistées sociales a

¹⁴⁶ Nous n'avons pas pu représenter suffisamment le Nord. Il n'existe pas de données à la SCHL sur les loyers à Whitehorse ou à Yellowknife en 1994. Les données sur les barèmes d'aide sociale de Yellowknife n'étaient pas non plus disponibles.

¹⁴⁷ En l'absence de résultats complets pour Yellowknife, nous n'avons malheureusement pas pu intégrer cette ville au tableau.

¹⁴⁸ Ce montant comprend l'allocation logement et la prestation de base.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Les statistiques de loyers moyens à Whitehorse en 1994 n'étaient pas disponibles auprès de la SCHL. Ces statistiques proviennent du Yukon Bureau of Statistics qui a fait état des loyers médians pour 3 trimestres en 1994. Le loyer médian est le montant de location auquel la moitié des loyers est supérieure et l'autre moitié est inférieure.

¹⁵³ Il s'agit également d'un calcul de loyer moyen et non d'une moyenne.

diminué de 11% à Halifax et de 1% à Montréal, augmenté de 3% à Vancouver¹⁵⁴ et baissé de 18% à Toronto. Le facteur le plus déterminant de la capacité de conserver un abri – le montant qui reste après le paiement du loyer – a diminué de 13% à Vancouver, 69% à Toronto, 5% à Montréal et 22% à Halifax. Pour simplement suivre le rythme de l'inflation, ce montant aurait dû augmenter de 15% pendant cette période.

L'impact de l'abrogation du RAPC et de l'érosion des droits à l'aide sociale pour les femmes sans abri se reflète également dans l'augmentation du nombre de femmes à faible revenu qui font appel aux banques alimentaires et aux centres d'hébergement, dans la hausse du nombre d'évictions pour cause d'arrérages et dans le vécu des femmes handicapées en matière de soins à domicile:

➤ La majorité des personnes qui s'adressent aux banques alimentaires sont des bénéficiaires de l'aide sociale.¹⁵⁵ En mars 2000, l'Association canadienne des banques alimentaires rapportait que plus de 726 902 personnes fréquentaient les banques alimentaires. Ce nombre a augmenté de 92% depuis 1989 et de près de 10% depuis 1997.

➤ Malgré l'absence actuelle de statistiques nationales, nous savons que les évictions pour causes économiques sont en hausse. Par exemple, en Ontario, on a noté une augmentation significative des évictions économiques.¹⁵⁶ La ville de Toronto a également découvert en 2000 que l'éviction constituait une des raisons qui ramenaient à plusieurs reprises des familles aux centres d'hébergement (11%).¹⁵⁷ « Environ 1 200 dates d'audition pour éviction sont fixées chaque mois par le Tribunal du logement de l'Ontario. »¹⁵⁸

➤ Malgré l'absence de statistiques nationales, on sait que le nombre de femmes utilisant les centres d'hébergement a augmenté. À Toronto, par exemple, la proportion de femmes dans les centres pour itinérants a augmenté de 24,3% en 1988 à 37,2% en

¹⁵⁴ Suite à l'élection d'un gouvernement libéral en Colombie-Britannique et d'une vague de coupures infligées aux services sociaux qui ont été annoncées le 17 janvier 2002, ce chiffre va sans doute connaître une baisse drastique. Le gouvernement a annoncé son intention de couper de presque 20% les barèmes d'aide sociale des mères seules. Pour plus de renseignements, consulter le site de l'organisme PovNet: <www.povnet.org>.

¹⁵⁵ Association canadienne des banques alimentaires, Beth Wilson et Carly Steinman, *Bilan-faim 2000: Un surplus de faim*, octobre 2000, p. 8.

¹⁵⁶ Toronto Disaster Relief Committee, *Death on the Streets of Canada*, mars 1999, p. 4, en ligne à <<http://www.tao.ca/~tdrc/deathon.shtml>>.

¹⁵⁷ Ville de Toronto, *The Toronto Report Card on Homelessness 2000*, p. 7.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 15.

1995-1996.¹⁵⁹ À Calgary, on note aussi un nombre croissant de familles dans les centres d'hébergement, notamment des familles dirigées par une femme.¹⁶⁰ Les familles à parent seul entrent dans le réseau des maisons d'hébergement au double du rythme des familles à deux parents.¹⁶¹ La fréquentation des maisons d'hébergement à Ottawa démontre une augmentation de 18% dans le nombre de personnes distinctes qui utilisent les centres depuis 1996.¹⁶²

➤ Depuis l'abrogation du RAPC et l'implantation du TCSPS, chaque province et chaque territoire a réduit ses services de soins à domicile aux personnes vivant avec un handicap.¹⁶³ De ce fait, de plus en plus de femmes handicapées sont forcées de quitter leur domicile pour s'en remettre à des établissements de soins. D'autres femmes vivent dans la crainte d'être également chassées de chez elles si elles demandent plus de services. Les restrictions infligées aux services de soins à domicile ont également accru le stress vécu par les mères handicapées et ont amené leurs enfants à devoir assumer des responsabilités accrues à domicile, y compris celle de dispenser des soins à leur mère.¹⁶⁴

Recommandations

L'obtention d'une sécurité du revenu pour les femmes de tout le Canada constitue un objectif ambitieux qui exigera l'application simultanée de différents types de stratégies. Le CERA propose les deux stratégies juridiques suivantes en appui aux efforts liés à cet objectif.

1) La disparition de normes juridiques coercitives en matière d'aide sociale a permis une érosion sans précédent de revenus convenables pour les femmes au Canada, notamment les mères seules, les femmes handicapées, les femmes Autochtones et les femmes « racialisées ». Deux comités de l'Organisation des Nations Unies ont condamné ces changements comme violations des droits internationaux de la personne

¹⁵⁹ City of Toronto, Hostel Services Division, « Shelter Use Data » (en dépôt au CERA).

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 55.

¹⁶¹ Rapport du Groupe d'intervention du Maire sur les sans-abri, *Taking Responsibility for Homelessness: An Action Plan for Toronto*, janvier 1999, p. 54.

¹⁶² Ministère du développement social et de la sécurité économique, Colombie-Britannique, *Homelessness: Causes & Effects. A Profile, Policy Review and Analysis of Homelessness in British Columbia*, vol. 2, avril 2001, p. 36.

¹⁶³ Shirley Masuda, *ibid.*, *supra* note 159, pp. 13-16.

¹⁶⁴ *Ibid.*

à cause de leurs conséquences discriminatoires sur l'accès des femmes à des logements appropriés.¹⁶⁵

En dépit de la montée en flèche du nombre de femmes sans abri et des protestations vigoureuses des comités des Nations Unies, rien n'a été fait pour rétablir des normes coercitives dans le domaine de l'aide sociale. Les femmes devraient profiter de l'examen de l'Entente-cadre sur l'union sociale pour faire pression sur les gouvernements fédéral et provinciaux afin qu'ils incluent un droit coercitif à une aide financière convenable dans une entente renouvelée.

2) Les femmes se sont tournées vers la *Charte canadienne des droits et libertés* et vers les lois sur les droits de la personne comme solutions de rechange pour faire appliquer leur droit à un niveau de vie convenable. La Cour suprême du Canada a entendu une cause cruciale à ce sujet le 29 octobre 2001.¹⁶⁶ Il importe de continuer à amorcer ce genre de contestation.

Le soutien à l'inclusion du droit à un niveau de vie décent, y compris des conditions convenables d'alimentation, de vêtement et de logement dans une version révisée de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, a été une recommandation pratiquement unanime des femmes de tout le pays et d'autres groupes d'équité lorsque le groupe de travail chargé de l'examen de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a tenu des consultations en 2000. Même si cette recommandation n'a pas été reprise dans celles formulées par le groupe d'examen, les groupes de femmes pourraient interpeller directement le gouvernement fédéral à ce sujet.

B. Le Supplément de la Prestation nationale pour enfants

La principale démarche entreprise par le gouvernement fédéral au cours des dernières années pour remédier à la pauvreté a été l'introduction, en 1997, du Supplément de la Prestation nationale pour enfants (SPNE), comme crédit d'impôt additionnel pour certaines familles à faible revenu. Cette prestation venait s'ajouter aux prestations pour enfants existantes qui ont été incorporées à la nouvelle Prestation nationale pour enfants (PNE).

La PNE comprend deux éléments: la prestation de base et le supplément. La Prestation fiscale canadienne pour enfants, ou prestation de base, combine simplement l'allocation familiale et le crédit d'impôt pour enfants qui existaient déjà; elle n'a rien ajouté à ce que les familles recevaient déjà. Quant au supplément, il s'agit de fonds additionnels alloués, nous dit le gouvernement fédéral, pour pallier le phénomène du « mur de l'aide sociale », à savoir la notion voulant que les dépenses liées à l'emploi, la hausse de l'impôt sur le

¹⁶⁵ *Conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, E/C.12/1/Add.31 (10 décembre 1998) et *Observations finales du Comité des droits de l'homme*, CCPR/C/79/Add.105 (7 avril 1999).

¹⁶⁶ *Louise Gosselin c. Le Procureur Général du Québec* (C.S.C.) (N° du greffe 27418).

revenu et les contributions au Régime de pensions du Canada ou du Québec, par exemple, entravent la transition au marché du travail des personnes à faible revenu qui bénéficient de l'aide sociale.¹⁶⁷

La prestation maximale de base est offerte aux familles dont le revenu imposable net est inférieur à 32 000 \$.¹⁶⁸ La prestation de base maximale est présentement (jusqu'en juin 2002) de 1 117 \$ par année (93,08 \$ par mois) pour les premier et second enfant de moins de 18 ans. Elle augmente ensuite progressivement sur la base du nombre et de l'âge des enfants.¹⁶⁹ À cela vient s'ajouter un supplément de 221 \$ par année ou 18,41 \$ par mois offert pour chaque enfant de moins de 7 ans pour lequel aucun frais de garde d'enfant n'a été réclamé.¹⁷⁰

En plus de cela, certaines familles à faible revenu sont admissibles au Supplément de la Prestation nationale pour enfants qui se chiffre à 1 255 \$ par année (104,58 \$ par mois) pour le premier enfant, 1 055 \$ par année (87,91 \$ par mois) pour le deuxième enfant et 980 \$ par année (81,66 \$ par mois) pour chaque enfant additionnel.¹⁷¹

¹⁶⁷ Voir *La Prestation nationale pour enfants: rapport d'étape 2000*, en ligne à <http://unionsociale.gc.ca/ncb_f.html>, et Ken Battle et Michael Mendelson, *The National Child Benefit: Another Hiccup or Fundamental Structural Reform?*, allocution donnée lors de la Conference on the State of Living Standards and the Quality of Life in Canada (Ottawa, 30-31 octobre 1998), en ligne à <www.caledoninst.org>.

¹⁶⁸ De juillet 2001 à juin 2002, les familles au revenu net compris entre 32 000 \$ et 76 000 \$ pour l'année 2000 sont admissibles à une part de la prestation de base. De juillet 2002 à juin 2003, les familles au revenu net inférieur à 32 960 \$ seront admissibles à la prestation de base maximale et les familles au revenu compris entre 32 690 \$ et 79 000 \$ en 2001 seront admissibles à une part de la prestation de base. Voir <www.prestationnationalepourenfants.ca/ncb/ncb_f19.html>.

¹⁶⁹ Entre juillet 2001 et juin 2002, la prestation de base est 1 195 \$ par année, ou 99,58 \$ par mois pour le 3^e enfant et pour chaque enfant subséquent.

¹⁷⁰ Le gouvernement fédéral a annoncé des hausses de ces barèmes pour l'année allant de juillet 2002 à juin 2003. La prestation de base maximale va augmenter à 1 151 \$ par année, ou 95,91 \$ par mois, pour le premier et le deuxième enfant. Pour le troisième enfant et les autres, le barème augmente à 1 231 \$ par année, ou 102,58 \$ par mois. Le supplément additionnel pour les enfants de moins de 7 ans pour qui des frais de garde n'ont pas été réclamés augmentera à 228 \$ par année, ou 19 \$ par mois. Voir <www.prestationnationalepourenfants.ca/govtofcand_f.shtml>.

¹⁷¹ Pour l'année allant de juillet 2001 à juin 2002, le supplément est réduit d'un certain pourcentage du revenu familial net dépassant 21 744 \$. De juillet 2002 à juin 2003, le supplément sera réduit d'un pourcentage du revenu familial net dépassant 22 397 \$. Les barèmes de supplément vont augmenter comme suit: 1 293 \$/année, ou 107,75 \$/mois pour le premier enfant; 1 097 \$/année, ou 91,41 \$/mois, pour le second enfant et 1 009 \$/année, ou 84,08 \$/mois, pour le 3^e enfant et chaque enfant subséquent. Voir <www.prestationnationalepourenfants.ca/govtofcand_f.shtml>.

Ces montants comprennent les changements entrés en vigueur en juillet 2001. Le supplément a alors été majoré de 28,4% par rapport à l'année précédente, tandis que la prestation de base était majorée d'à peine 1,2%, bien en dessous de l'augmentation du coût de la vie.¹⁷² Il en résulte que, pour la première fois depuis la création de la PNE, le montant du supplément dépasse celui de la prestation de base.

Bien que la PNE soit administrée au moyen du régime fiscal (les gens doivent compléter une déclaration de revenus pour la demander), le gouvernement affirme que c'est fondamentalement un programme anti-pauvreté plutôt qu'une disposition fiscale. En outre, bien qu'il s'agisse d'une mesure fédérale, sa création résulte d'une initiative conjointe avec les gouvernements provinciaux et territoriaux.

La PNE vise trois objectifs:

1. Prévenir et réduire l'étendue de la pauvreté chez les enfants;
2. Promouvoir le désir de travailler en s'assurant qu'il soit toujours plus avantageux pour les familles de travailler; et
3. Réduire le chevauchement et le doublement de programmes et de services gouvernementaux.¹⁷³

Ces trois objectifs sont directement reliés aux enjeux du logement et de la perte du logis pour les femmes. La pauvreté des enfants dépend presque toujours de celle de la mère et la relation entre le coût du logement, et le revenu constitue un déterminant majeur de la pauvreté des femmes et des enfants. Il apparaît évident que, si l'on tient à garantir qu'il sera plus avantageux pour les familles de travailler que de recevoir l'aide sociale, il faudrait tenir compte du fait que, dans plusieurs provinces, les seules familles à pouvoir se procurer une allocation-logement variable ajustée au coût du logement et à la taille de la famille sont celles qui reçoivent de l'aide sociale. Il serait logique qu'une harmonisation des modes de prestations prévoie une intégration entre les allocations-logement versées aux personnes assistées sociales et l'aide accordée aux familles qui travaillent. Malgré ces relations, la formule du supplément – axée sur la modification de l'attitude des parents à l'égard du marché du travail – ignore complètement la question des coûts du logement, le besoin d'allocations-logement pour les familles à faible revenu qui travaillent et la nécessité d'harmoniser les subventions au logement avec les autres formes de soutien du revenu. Aucune considération n'est accordée au coût du logement dans la détermination de l'éligibilité au supplément ou du montant de la prestation et aucune tentative n'a été faite pour orienter la prestation vers les personnes les plus pauvres ou les plus à risque de se retrouver sans abri.

Ce qui caractérise le supplément en regard de la prestation de base, c'est l'entente passée avec les provinces qui leur permet de « récupérer » le supplément auprès des bénéficiaires de l'aide sociale. En effet, dans toutes les provinces et territoires, excepté le

¹⁷² Ces chiffres sont basés sur les prestations allouées aux familles avec un enfant.

¹⁷³ *La Prestation nationale pour enfants - Rapport d'étape 2000*, supra note 36, p. 3.

Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et le Manitoba, le supplément est récupéré par déduction à même les prestations versées aux bénéficiaires de l'aide sociale.¹⁷⁴ Et ce qui est le plus offensant pour les femmes à faible revenu, c'est que le supplément du PNE, une prestation censée remédier à la pauvreté des enfants, est récupérée auprès des femmes et enfants les plus pauvres, simplement parce qu'ils reçoivent de l'aide sociale. Il en résulte que la majorité des mères seules, celles qui ont le plus besoin de la prestation, ne peuvent pas l'obtenir. Cette exclusion a évidemment un impact énorme sur le problème des femmes sans abri.

Dans un rapport publié en 1998 par le Conseil national du bien-être social, *Les prestations familiales: les enfants restent sur leur faim*, on évaluait que, sur plus d'un million de familles monoparentales au Canada, seulement 17% conserveraient le supplément alors que ce serait le cas de 59% des familles biparentales.¹⁷⁵ Le reste des familles à parent unique, soit 83% du groupe, ne recevraient aucun supplément.¹⁷⁶ En 1997, les mères seules formaient 67% des familles bénéficiaires de l'aide sociale (388 426) tandis que les pères seuls ne constituaient que 6,4% des familles assistées sociales (37 374) et les couples avec des enfants, 26,6% (157 675).¹⁷⁷ La disposition de récupération a donc été particulièrement défavorable aux mères seules. En dépit du fait que les femmes recevant l'aide sociale ont le plus urgent besoin de cette prestation et sont les moins capables de se payer un logement avec ses coûts connexes, elles se voient exclues de la seule initiative du gouvernement fédéral qui prétend remédier à la pauvreté des enfants et des familles.

Même si la disposition de récupération du supplément peut sembler être une politique strictement provinciale et territoriale, elle résulte en fait d'un accord conclu avec le gouvernement fédéral qui permet aux provinces et aux territoires de récupérer le crédit d'impôt accordé aux familles bénéficiaires de l'aide sociale. Le document *Bâtir un meilleur avenir pour les enfants du Canada* constitue la seule transcription publique de cet accord. Dans la section intitulée « La mise en œuvre de la Prestation nationale pour enfants », on note que:

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont mis d'accord sur une approche conjointe de la Prestation nationale pour enfants qui comporte trois étapes simultanées:

¹⁷⁴ Le Québec ne participe pas à l'initiative de la PNE mais il en appuie le principe et a adopté un programme semblable.

¹⁷⁵ À cette époque, le Manitoba récupérait le supplément auprès des bénéficiaires d'aide sociale.

¹⁷⁶ Conseil national du bien-être social, *Les prestations familiales: les enfants restent sur leur faim*, Ottawa, automne 1998, p. 9.

¹⁷⁷ Conseil national du bien-être social, *Profil du Bien-être social: mythes et réalités* (1998), chap. II, en ligne au <www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportprowelfare/repfrançaisprowelfare.htm>.

1) *Le gouvernement fédéral majorera ses prestations pour les enfants des familles à faible revenu, ce qui lui permettra d'assumer un plus grand rôle dans le soutien du revenu de base pour les enfants.*

2) *Parallèlement à l'augmentation de la prestation fédérale, les provinces et les territoires réduiront leurs paiements d'aide sociale pour les familles avec enfants, tout en veillant à ce que ces dernières touchent au moins le même niveau de soutien global du revenu de la part des gouvernements.*

3) *Les provinces et les territoires réinvestiront les fonds ainsi libérés dans des programmes complémentaires visant à améliorer les incitations au travail, les prestations et les services pour les familles à faible revenu avec enfants.*¹⁷⁸

Les provinces et les territoires ont réalisé des économies substantielles à la suite des dispositions de récupération. Pour l'année fiscale 1999-2000, les réinvestissements totaux des provinces et des territoires sont estimés à environ 404 millions de dollars.¹⁷⁹ Même si l'accord prévoyait que ces économies devaient être réinvesties dans des programmes et services communautaires, plus le temps passe et plus s'émousse la distinction entre un « réinvestissement » et la simple affectation de ces fonds au financement d'autres programmes. En fait, rien n'indique que les familles qui ont fait les frais de ces dispositions de récupération des montants d'aide sociale dans les provinces ont bénéficié de quelque amélioration des programmes sociaux en raison de ces dispositions.

Finalement, le supplément de la PNE constitue bien plus le déni discriminatoire d'une prestation nécessaire aux mères seules plutôt qu'une piste de solution aux difficultés d'un retour au travail. Les exemples suivants démontrent le genre de disparités que provoque le caractère discriminatoire de cet accord fédéral-provincial et la façon dont ces disparités contribuent directement à la menace de se retrouver à la rue que vivent les mères seules:

Maria, une jeune mère seule avec deux enfants, un garçon de 4 ans et une fille de 6 ans, vit dans un appartement décrépit de deux chambres à coucher à Toronto et paye 850 \$ par mois. Maria est bénéficiaire d'aide sociale et n'a pas d'emploi salarié. Comme toutes les familles bénéficiaires de cette aide, elle reçoit chaque mois un chèque du gouvernement fédéral pour le montant de base et le supplément de la PNE. Elle reçoit également un chèque mensuel d'aide social dont est déduit le montant du supplément de la PNE. Son revenu total, après déduction du loyer, laisse à Maria 459 \$ pour l'ensemble de ses dépenses et celles de ses deux enfants chaque mois, y compris les coûts de chauffage, la nourriture, le téléphone et tous leurs autres besoins.

¹⁷⁸ Les ministres responsables des services sociaux représentant le gouvernement du Canada et les gouvernements des provinces et des territoires, *La PNE: cadre de gestion et de responsabilité* [ci-après, « le cadre de responsabilité »], en ligne au <http://socialunion.gc.ca/ncb/geston3_f.html>.

¹⁷⁹ *La prestation nationale pour enfants - Rapport d'étape 2000* (mars 2001), *supra* note 36, p. 17.

Maria

Source de revenu	Montant	Loyer	Après loyer
Aide sociale	893,50 (1086 - 192,50 \$)		
PNE de base	186,16		
Supplément de la PNE	192,50		
Supp add. à la PNE ¹⁸⁰	36,82		
Revenu de travail	0		
Revenu total	1308,98 \$	850,00 \$	458,98 \$

Anthea, une amie de Maria, loue dans le même immeuble un appartement de deux chambres à coucher pour le même loyer et elle a deux enfants du même âge. Elle bénéficie de services de garde subventionnés. Elle travaille depuis plus de deux ans à temps plein pour une chaîne de restauration rapide et gagne à peine plus que le salaire minimum. Son revenu est de 10 920 \$ par an, ou 910 \$ par mois. Anthea est éligible à un supplément de salaire de près de 500 \$ de l'aide sociale mais le supplément de la PNE est déduit de ce montant, ce qui lui laisse un peu plus de 300 \$ en supplément de salaire. Anthea n'a pas droit au supplément additionnel de la PNE pour enfants de moins de 7 ans parce qu'elle a réclamé ses frais de garde d'enfants dans son rapport d'impôt. Résultat: son revenu mensuel total est de presque 1 600 \$. Une fois son loyer payé, il reste à Anthea un peu moins de 750 \$ pour toutes les dépenses liées à son travail, y compris le transport à la garderie et au travail, et pour ses besoins quotidiens de base et ceux de ses enfants.

Anthea

Source de revenu	Montant	Loyer	Après loyer
Aide sociale	304,50 (497,00 - 192,50 \$)		
PNE de base	186,16		
Supplément de la PNE	192,50		
Supp add. à la PNE	0		
Revenu de travail	910,00		
Revenu total	1593,16 \$	850 \$	743,16 \$

De l'autre côté de la rue, **Geoff et Lori-Anne** ont aussi deux enfants, un garçon de 4 ans et une fille de 6 ans. Ils vivent dans une maison de ville en coopérative comprenant 3 chambres à coucher. Le loyer mensuel de 1 250 \$ au prix du marché est réduit par une subvention importante (545 \$ par mois) à 705 \$ par mois. Geoff est employé municipal à temps partiel et a un revenu annuel net de 24 000 \$ par année, ou 2 000 \$ par mois. Comme Geoff a un emploi salarié, Lori-Anne et lui ont droit au supplément de la PNE. Comme ils n'ont pas réclamé de frais de garde d'enfants aux fins d'impôt, ils ont droit au supplément additionnel de la PNE pour enfants de moins de 7 ans. C'est dire que Geoff et Lori-Anne, eux, conservent 1 630, 70 \$ par mois, une fois leur loyer payé.

¹⁸⁰ 18,41 \$ pour chaque enfant de moins de 7 ans, quand aucun coût de garde d'enfants n'a été réclamé aux fins de l'impôt sur le revenu.

Geoff et Lori-Anne

Source de revenu	Montant	Loyer	Après loyer
Aide sociale	Nil		
PNE de base	223,00 \$		
Supplément de la PNE	150,20 \$		
Supp add. de la PNE	36,82 \$		
Revenu de travail	2000,00 \$		
Revenu total	2410,02 \$	705 \$	1705,02 \$

Les disparités entre ces scénarios s'accroissent encore si on les examine à la lumière des actifs disponibles. Pour devenir admissibles à l'aide sociale, Maria et Anthea devraient toutes les deux épuiser pratiquement tous leurs actifs. C'est dire que, pour avoir droit à l'aide sociale, Maria devrait sacrifier tout ce qu'elle pourrait avoir comme réserves, par exemple des économies à la banque, des obligations ou des REEE/REER,¹⁸¹ jusqu'à un plafond de 1 957 \$.¹⁸² De façon semblable, une fois bénéficiaires de l'aide sociale, Maria et Anthea n'auraient pas droit à des actifs supérieurs au plafond prescrit. Geoff et Lori-Anne, par contre, sont autorisés à conserver leurs actifs. Donc, non seulement pourront-ils avoir un revenu mensuel convenable une fois leur loyer payé, mais Geoff et Lori-Anne auront aussi un bon coussin financier sur lequel compter en cas de crise ou de besoin.

Les aspects discriminatoires des dispositions de récupération du supplément vont au-delà des aspects financiers. Cet accord fédéral-provincial vient renforcer une tendance prépondérante de la politique sociale canadienne, qui consiste à occulter ou à ignorer les réalités de la pauvreté des femmes et de leur perte de logis en limitant la perspective à la protection des enfants contre les « dommages » que pourrait leur infliger la pauvreté. Il est devenu impératif de parler de la « pauvreté des enfants » plutôt que de reconnaître la pauvreté des femmes. Cette dissociation entre la pauvreté des enfants et celle que vivent leurs mères renforce les stéréotypes négatifs entourant les mères seules et rend les inégalités du système moins visibles dans une société qui prive les mères seules des ressources nécessaires pour se nourrir, se vêtir et se loger en même temps que leur famille.

Il ne s'agit pas de nier les problèmes qu'il nous faut résoudre pour faciliter la transition des femmes entre l'aide sociale et le marché du travail rémunéré. Les femmes qui ont des enfants découvrent fréquemment à quel point cette transition est entravée par la perte d'une allocation-logement proportionnelle à la taille de leur famille, d'une assurance couvrant les médicaments et les soins dentaires, d'une allocation pour les vêtements

¹⁸¹ À moins que ces placements soient « immobilisés ».

¹⁸² Voir la *Loi sur le programme Ontario au travail*, alinéa 38(1)d). La *Loi* stipule qu'un parent seul ayant un enfant à charge n'est admissible à l'aide sociale que si son niveau d'actifs ne dépasse pas 1 497 \$ pour le parent et le premier enfant, plus 500 \$ pour chaque enfant additionnel. Voir *L'Ontario au travail – Les directives d'orientation*, Directive 15.0, en ligne à <www.gov.on.ca/CSS/page/brochure/policy/policyf.html>.

d'hiver, d'une allocation de démarrage dans la communauté et d'autres bénéfiques associés à la taille de la famille (et disponibles par le truchement de l'aide sociale), sans parler des coûts additionnels de transport et de garde d'enfants, des coûts qui peuvent même compromettre leur capacité de garder un logement. Malgré cela, plutôt que de reconnaître les complexités de ces enjeux et de concevoir une prestation adaptée aux contraintes financières qui imposent de plus en plus aux femmes et aux enfants le risque de se retrouver sans abri, l'accord du supplément de la PNE impose une division brutale entre les personnes assistées sociales et les autres. On en vient ainsi à refuser à plusieurs femmes qui vivent une situation de pauvreté désastreuse et risquent sérieusement de se retrouver à la rue une prestation qui pourrait faire la différence entre pouvoir acquitter son loyer ou en être évincées et devenir sans abri.

Recommandations

Une solution simple à l'aspect discriminatoire du supplément de la PNE serait d'abroger la disposition de récupération dans chacune des provinces. Des campagnes de pression ont été organisées à cet effet de temps à autre un peu partout au pays; ainsi, le Nouveau parti démocratique ontarien mène présentement une telle campagne.¹⁸³ En octobre 2001, M. Tony Martin, le critique du NPD ontarien en matière de services sociaux et communautaires, a déposé une pétition de plus de 7 000 signatures à l'assemblée législative pour réclamer du gouvernement provincial qu'il cesse de récupérer le supplément de la PNE.

Ce genre de solution peut bien sûr présenter d'autres difficultés, par exemple, en compromettant la disponibilité de crédits pour pallier les problèmes que connaissent certaines femmes dans leur passage de l'aide sociale à l'emploi salarié. Toutefois, plutôt que de renforcer la division entre « recevoir de l'aide sociale » et « travailler » et de refuser aux bénéficiaires d'aide sociale les avantages d'une initiative essentielle contre la pauvreté des enfants, les nouveaux programmes de prestations doivent être conçus de façon à tenir compte des liens complexes qui unissent les divers programmes et prestations afin d'assurer l'admissibilité des travailleuses à une allocation-logement ou à une subvention au logement adaptée à la taille de leur famille et à leurs coûts de logement.

En appui à ce genre de politiques, le CERA recommande que soit contestée au nom de la *Charte canadienne des droits et libertés* la récupération du supplément, comme contraire au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité des personnes et comme contraire aux droits à l'égalité des mères seules bénéficiaires de l'aide sociale.

C. Assurance-emploi

Des enquêtes sur les locataires qui vivent des menaces d'éviction ont déterminé que la majorité de ces évictions surviennent après une perte d'emploi imprévue ou une

¹⁸³ Pour plus de renseignements sur cette campagne, voir <www.ontariondp.on.ca/issues/poverty/clawback.html>.

réduction du revenu.¹⁸⁴ Pour les femmes dont une grande partie du revenu va au loyer, une protection contre une perte d'emploi imprévue est donc une composante essentielle de la prévention de la perte du logis. Si tant est que l'on reconnaisse la nécessité d'une protection de ce genre au Canada, elle se fait sous la forme de la *Loi sur l'assurance-emploi* (A-E). Cette loi met sur pied un programme de caisse d'entreprise basé sur les contributions des employés et des employeurs afin de fournir un revenu de remplacement temporaire et d'autres formes de soutien aux personnes assurées qui perdent involontairement un emploi.

Donc, le régime fédéral d'A-E lie la sécurité du revenu à l'appartenance à la population active salariée. L'assurance-emploi sert à pallier un certain nombre de circonstances qui entraînent une perte de sécurité de revenu pour les femmes – non seulement la perte d'un emploi mais également l'incapacité à long terme, la maternité et les soins aux bébés – mais elle n'est offerte qu'aux femmes qui ont un emploi salarié. Donc, dans la mesure où le régime d'A-E contribue à protéger les femmes de la perte d'un abri, il n'y a que les travailleuses qui bénéficient de cette protection. Le régime d'A-E n'offre absolument rien aux femmes qui n'ont pas cotisé au système. La seule alternative pour ces femmes est l'aide sociale, à laquelle elles ne peuvent avoir droit avant d'avoir presque entièrement épuisé leurs réserves. On peut donc dire que, d'une part, le régime d'A-E contribue à la réalisation de l'objectif général d'une sécurité du revenu et du logement pour les femmes, mais que, d'autre part, cette contribution n'est à tout le moins que partielle. Le fait de situer l'A-E dans le contexte et l'objectif plus généraux d'une sécurité du revenu et du logement à assurer aux femmes sert à préciser les façons dont nous devons améliorer le régime d'A-E pour qu'il pallie, à sa façon, le genre de perte de revenu qui risque le plus de pousser des femmes à la rue.

Cette analyse du régime d'A-E et ces recommandations ne veulent aucunement laisser entendre que la pauvreté des femmes et les désavantages qu'elles vivent au niveau du logement doivent être uniquement palliés au moyen de l'A-E. On propose plutôt d'amener l'A-E à réagir de façon équitable aux besoins des femmes menacées par une perte de logis. Le présent chapitre analyse les diverses façons dont la structure et la conception du programme actuel d'A-E disqualifie les femmes qui risquent le plus de se retrouver sans abri. C'est également une occasion de réfléchir à la notion plus générale de sécurité du revenu et du logement, de songer aux facteurs dont le traitement se prête le mieux à un régime d'assurance lié à l'emploi et à ceux qu'il est plus convenable de traiter au moyen de programmes universels de revenu.

Changements récemment apportés au régime d'assurance-chômage

Plutôt que de bonifier le programme pour assurer une protection adéquate aux ménages les plus vulnérables à la perte de leur logis après une perte d'emploi ou une baisse de

⁵³ Voir, par exemple, l'enquête menée par les Metro Tenants' Legal Services dans Lenny Abramovicz, *The Landlord and Tenant Relationship in Ontario* (Toronto: 1994) en dépôt au CERA. Le CERA mène présentement d'autres recherches sur les causes des arrérages chez les locataires.

revenu et pour leur fournir un revenu de remplacement au besoin afin de pallier leurs coûts de logement, le gouvernement fédéral a modifié ce régime dans un sens très différent. En passant d'un système de « semaines travaillées » à un décompte des « heures travaillées » pour établir l'admissibilité, le nouveau régime d'A-E disqualifie bon nombre des femmes les plus susceptibles de perdre leur logis. De plus, on durcit les critères d'admissibilité aux prestations pour les personnes qui arrivent ou qui reviennent sur le marché du travail. Enfin, plutôt que d'offrir aux gens qui ont des personnes à charge un supplément fondé sur leur revenu actuel, les autorités ont assujéti tout bénéficiaire supplémentaire à l'admissibilité à la PNE et au revenu du ménage au cours de l'année financière précédente.

1) Des semaines travaillées aux heures travaillées

En janvier 1997, le gouvernement libéral a changé les critères d'admissibilité à l'A-E, passant d'un système de semaines travaillées à un décompte des heures travaillées. La formule utilisée présentement pour déterminer l'admissibilité au régime est basée sur une semaine de travail de 35 heures. Cette norme régit également l'allocation des prestations de maternité.

Ce changement porte préjudice aux travailleurs et aux travailleuses à temps partiel, qui vivent maintenant un risque accru d'inadmissibilité aux prestations:

« Plus le travail d'une personne est à temps partiel, plus il lui faudra du temps pour être admissible. Auparavant, les personnes qui travaillaient entre 15 et 34 heures par semaine étaient admissibles à des prestations après 20 semaines; ces mêmes personnes doivent maintenant travailler entre 20,5 et 46,6 semaines pour accumuler les 700 heures requises. »¹⁸⁵

La majorité de l'effectif à temps partiel est composé de femmes:

- Parmi les salariés adultes (entre 25 et 54 ans), les femmes salariées constituent 80,1% du personnel à temps partiel.¹⁸⁶
- 40% des femmes au Canada occupent des emplois non conventionnels – des emplois temporaires, occasionnels, saisonniers ou à temps partiel.¹⁸⁷
- Parmi les mères seules d'enfants de moins de 6 ans, 28% occupent des emplois à temps partiel.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Shelagh Day, L'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *Vers l'égalité des femmes: le Canada ne tient pas ses promesses* (septembre 2000), en ligne au <www.fafia.org>.

¹⁸⁶ Manitoba Public Interest Advocacy, Factum dans la cause Lesiuk.

¹⁸⁷ Shelagh Day, *supra* note 185.

- Les femmes forment environ 70% de la main-d'œuvre à temps partiel.¹⁸⁹

Les femmes travaillent moins d'heures que les hommes au sein de la population active rémunérée parce qu'on leur refuse souvent des emplois à temps plein et parce qu'elles sont plus souvent appelées à assurer bénévolement des soins aux autres. En raison de ce changement des critères d'admissibilité, les personnes les plus susceptibles de consacrer au loyer une part élevée de leur revenu peuvent courir de graves risques d'être incapables d'acquitter leur loyer en l'absence d'A-E, et elles sont les plus susceptibles de cotiser au régime sans jamais en recevoir aucun avantage.

2) Changements aux critères d'admissibilité pour les personnes qui arrivent ou reviennent dans la population active

Dans le nouveau régime d'A-E, les personnes qui arrivent ou reviennent dans la population active se heurtent à des critères encore plus sévères d'admissibilité aux prestations. Le nombre d'heures requises pour devenir admissible a été porté de 700 à 910 (soit de 20 à 26 semaines). Ce changement de politique a pour résultat de disqualifier bon nombre de jeunes et de mères seules.

Pourtant, les personnes qui entrent ou rentrent sur le marché du travail constituent 26% des travailleuses et travailleurs affectés par une perte d'emploi. Plus de 50% des personnes de cette catégorie gagnaient moins de 10 \$ l'heure et plus de 75% d'entre elles gagnaient moins de 15 \$ l'heure. Les jeunes de 15-24 ans constituent plus de la moitié de cette catégorie de travailleurs, dont les femmes forment un peu plus de la moitié. On note en particulier que les mères seules dont le plus jeune enfant a entre 6 et 10 ans sont beaucoup plus nombreuses dans la main-d'œuvre rentrante que les mères et les pères mariés. La surreprésentation des jeunes dans la population active nouvelle ou rentrante et la tendance des mères seules à en faire partie n'a rien d'étonnant puisque beaucoup de jeunes entrent pour la première fois sur le marché du travail et que les femmes sont plus portées que les hommes à quitter et à rallier périodiquement ce marché dans une tentative de concilier des responsabilités familiales et professionnelles.¹⁹⁰

3) Remplacement des « taux majorés pour personnes à charge » par le « supplément familial »

Dans l'ancien régime d'assurance-chômage (A-C) et dans le régime actuel d'assurance-emploi (A-E), certaines clauses prévoient des prestations supplémentaires pour les prestataires ayant des enfants en charge. On parlait de « taux majoré pour

¹⁸⁸ Statistique Canada, *Femmes au Canada 2000*, supra note 159, p. 125

¹⁸⁹ Shelagh Day, supra note 185.

¹⁹⁰ Développement des ressources humaines Canada, *L'impact de l'assurance-emploi sur les travailleurs entrants et rentrants*, en ligne à www11.hrdc-drhc.gc.ca/edd/.

personnes à charge » dans le régime d'A-C; c'est maintenant le « supplément familial » dans le régime d'A-E.

Le supplément familial a pour but d'offrir une aide et une sécurité additionnelles aux familles à faible revenu avec enfants. La prestation ordinaire d'A-E correspond à 55% des gains assurés jusqu'à concurrence de 413 \$/semaine. Avec le supplément familial, les prestataires de familles à faible revenu peuvent recevoir un pourcentage plus élevé de leurs gains assurés (jusqu'à 80%) tant que leur prestation hebdomadaire ne dépasse pas le maximum accordé de 413 \$. Pour être admissibles au supplément familial, les prestataires doivent avoir au moins un enfant à charge, posséder un revenu familial net ne dépassant pas 25 921 \$ et être bénéficiaires de la Prestation nationale pour enfants (analysée au chapitre précédent).¹⁹¹

On note deux changements importants dans la transition du taux majoré pour personnes à charge au système du supplément familial. D'abord, l'admissibilité au supplément familial se fonde sur le *revenu familial* alors que, sous le régime d'A-C, elle dépendait des *gains individuels*. Cela signifie qu'une femme qui habite avec un partenaire masculin faisant partie de la population active a considérablement moins de chances d'avoir droit au supplément familial.¹⁹² En 1995-1996, sous le régime d'A-C, 33,6% des femmes recevaient la prestation alors qu'en 1997, sous le nouveau régime d'A-E, seulement 13,8% des femmes avaient droit au supplément familial; en outre, on constate qu'avec l'A-E les femmes ne forment que 62,6% des bénéficiaires du supplément alors que dans le régime d'A-C plus de 80% des bénéficiaires de la prestation étaient des femmes.¹⁹³

Les nouveaux critères d'admissibilité permettent à une proportion plus élevée de mères seules qui reçoivent des prestations d'avoir accès au supplément familial en comparaison de l'ancien système. Toutefois, ce gain est relativisé par la très grande difficulté pour les femmes, et notamment pour les mères seules, de se qualifier à des prestations d'A-E dans le nouveau système.

Le deuxième changement d'importance est le suivant: plutôt que d'être basé sur les revenus gagnés durant les semaines de qualification, le supplément familial repose sur l'admissibilité à la PNE, et donc sur le revenu du ménage, calculé en fonction de *l'année d'imposition précédente*. Les femmes qui ont quitté un conjoint au cours de l'année précédente et qui seraient autrement disqualifiées pour la PNE en raison d'un revenu du ménage plus élevé au cours de cette année d'imposition peuvent utiliser une disposition leur permettant d'être admissibles au supplément de la PNE sur la base de leur revenu actuel. Néanmoins, outre cette disposition limitée, il est à craindre que bon nombre de

¹⁹¹ Développement des ressources humaines Canada, *C'est quoi le supplément au revenu familial*, en ligne à <www.hrdc.drhc.gc.ca/ae-ei/pubs/>. Voir aussi Shelley Phipps, Martha MacDonald et Fiona MacPhail, *Les répercussions du supplément familial*, en ligne à <http://www11.hrdc-drhc.gc.ca/edd/IFS_brfx.shtml>.

¹⁹² Échange courriel avec K. Scott, octobre 2001.

¹⁹³ Shelley Phipps, Martha MacDonald et Fiona MacPhail, *ibid.*, *supra* note 185.

femmes qui ont connu une baisse dramatique des revenus de leur ménage et qui sont menacées de ne pas pouvoir acquitter leur loyer ou leurs paiements d'hypothèque n'arriveraient pas à se qualifier pour le supplément familial en raison de leur niveau de revenu au cours de l'année d'imposition précédente.

Un programme conçu pour apporter une aide financière supplémentaire aux familles à faible revenu lors d'une perte d'emploi devrait veiller à garantir que les femmes ne perdent pas leur logis. De plus, baser le droit au supplément familial sur les niveaux de revenu de l'année d'imposition précédente est peu logique. Pour venir réellement en aide aux familles à faible revenu, le programme doit cibler les familles dont les revenus actuels sont bas et non seulement celles dont le revenu était faible une année plus tôt. De plus, bon nombre des mères les plus vulnérables seront vraisemblablement exclues du droit au supplément familial faute d'avoir fait une déclaration d'impôt au cours de l'année précédente ou de connaître l'existence de la disposition qui leur permet de demander la Prestation nationale pour enfants au moment de la séparation.

En raison de ces trois grands changements de politiques, plus de femmes que d'hommes éprouvent des difficultés à se qualifier pour des prestations d'A-E et ce en dépit du fait que leurs cotisations au système sont proportionnelles. En 1997-1998, le nombre de requérantes de prestations ordinaires¹⁹⁴ d'A-E a baissé d'un peu moins de 20% en regard de l'année précédente.¹⁹⁵ Par ailleurs, les changements apportés à l'A-E exacerbent les inégalités déjà présentes au sein du segment féminin de la population active. Par exemple, les femmes Autochtones, les femmes de couleur, les nouvelles arrivantes et les femmes handicapées sont surreprésentées dans la population active « marginale ». Et dans le nouveau système d'A-E, elles éprouvent de plus en plus de difficultés à remplir les conditions de qualification et, lorsqu'elles y arrivent, elles doivent subir de longues périodes d'attente avant de recevoir la moindre prestation.

Les femmes qui ne peuvent se qualifier pour des prestations d'A-E – parce que leur travail à temps partiel, leur arrivée récente sur le marché du travail ou une absence de cinq ou six ans à éduquer leurs enfants ne leur a pas permis d'accumuler suffisamment d'heures travaillées – n'ont d'autre solution que le recours à l'aide sociale. Cette option exige l'épuisement de leurs actifs, pourtant nécessaires pour se protéger des imprévus ou pour fournir un dépôt de réservation d'un autre logement. Or, les barèmes d'aide sociale leur permettront rarement de conserver leur logement après la perte d'un revenu d'emploi. Alors qu'un véritable régime d'assurance, offrant une protection adéquate, leur permettrait de conserver un bon logis à travers une période de transition, le système actuel force les femmes vivant une perte d'emploi temporaire à abandonner leur logis, sortir les enfants de l'école ou de la garderie et entrer dans un marché locatif de plus en plus hostile et déréglementé. Leur crédit peut être compromis dans cette foulée et les empêcher de se qualifier pour la plupart des appartements ou pour une éventuelle

¹⁹⁴ Par opposition aux prestations de maternité ou d'incapacité, par exemple.

¹⁹⁵ Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation 2000: régime d'assurance-emploi* (décembre 2000), tableau 2.4.

hypothèque. De plus, les femmes doivent subir la stigmatisation accrue infligée aux bénéficiaires des programmes d'aide sociale.¹⁹⁶

Recommandations

1) L'assurance-emploi doit être révisée de fond en comble pour s'assurer que les femmes qui sont vulnérables à des pertes d'emploi imprévues ou à des réductions de revenu soient suffisamment protégées pour pouvoir continuer d'acquitter leur loyer ou leurs versements d'hypothèques. Cela signifie:

- Plutôt que disqualifier les jeunes femmes et celles qui rentrent sur le marché du travail après être restées chez elles pour prendre soin d'enfants, élaborer des critères d'admissibilité qui considèrent et facilitent la participation des femmes à la force de travail salariée et non salariée, en tenant particulièrement compte des modes de travail des femmes, de la situation des jeunes femmes et de celle des femmes qui rentrent sur le marché du travail après une absence;
- S'assurer que l'admissibilité au supplément familial est fondée sur le revenu actuel et sur les besoins de sécurité du logement plutôt que sur le revenu de l'année d'imposition précédente et sur la réception de la Prestation nationale pour enfants;
- Ajuster les niveaux de la prestation ordinaire et du supplément familial dans le but d'assurer une protection additionnelle à celles qui, en tant que dispensatrices principales de soins, ont peu de marge de manœuvre pour absorber une réduction de revenu. Les barèmes de prestation et de supplément devraient tenir compte des coûts réels de logement que subissent les prestataires de l'A-E.

2) Des études plus approfondies sur les femmes qui vivent l'éviction permettraient de documenter l'importance d'améliorer le régime d'assurance-emploi pour éviter aux femmes de se retrouver sans abri.

3) Il importe d'établir un système de livraison plus efficace de façon à ce que les femmes à faible revenu reçoivent leurs premiers chèques d'A-E dès qu'elles en font la demande plutôt que de devoir attendre entre quatre et six semaines; autre solution: instaurer un système de traitement rapide à l'intention des personnes qui ont besoin d'un revenu immédiat pour acquitter des coûts de logement.

¹⁹⁶ *Ibid.*

Chapitre 5 : RECOMMANDATIONS

Ce chapitre est la synthèse des recommandations formulées aux chapitres précédents.

Programmes du gouvernement fédéral

Un logement abordable

1) Nous recommandons l'allocation d'une subvention de logement portable à tous les ménages qui se qualifient, sous forme d'un transfert direct d'argent ou d'un crédit d'impôt basé sur des critères établis d'admissibilité. Cela épargnerait au fournisseur de logement la tâche d'administrer et d'allouer la subvention et éliminerait les conséquences discriminatoires des longues listes d'attente et autres restrictions imposées au logement social. L'admissibilité à la subvention serait déterminée par le besoin plutôt que par l'accès ou non des femmes à des logements sociaux.

2) Nous recommandons au gouvernement fédéral et aux provinces d'élaborer des méthodes de collecte de renseignements complets quant aux caractéristiques démographiques et aux paramètres de revenus des ménages qui obtiennent une aide au logement et de réviser le mode d'attribution de logements subventionnés de façon à y assurer une représentation équitable des jeunes femmes, des familles de plus grande taille, des nouveaux arrivants et d'autres groupes plus menacés de se retrouver à la rue.

3) Le financement des ajouts au parc locatif devrait être rendu conditionnel aux pratiques de location non discriminatoires et à des garanties que le parc de logements créés demeurera locatif et à coût abordable.

L'accession à la propriété

1) Il faudrait lever les restrictions imposées par la SCHL à l'assurance hypothécaire et réglementer l'activité des banques de façon à assurer aux femmes et aux ménages à faible revenu la possibilité de présenter d'autres critères de solvabilité.

2) Les banques devraient avoir l'obligation de fournir des renseignements détaillés sur les paramètres de revenu et de composition des ménages à qui elles accordent des hypothèques et elles devraient avoir à mettre sur pied des programmes spéciaux d'offre d'hypothèques aux ménages à faible revenu.

3) Des programmes devraient être créés afin de protéger les propriétaires à faible revenu des fluctuations des taux d'intérêt.

4) Alors que les programmes visant à soutenir les propriétaires dans leurs travaux de réparation pourraient être utiles aux femmes propriétaires à faible revenu, ces programmes doivent être conjugués à des initiatives d'envergure favorisant l'accession à la propriété par les mères seules et les femmes à faible revenu.

5) Des dépenses fiscales comme l'exemption des gains de capital pour la résidence principale qui est offerte aux propriétaires devraient être équilibrées par une allocation-logement accordée aux locataires à faible revenu, de façon à rendre les investissements de programmes et les dépenses fiscales fédérales plus équitables pour les femmes.

Secrétariat pour les sans-abri

1) Le Secrétariat pour les sans-abri devrait envisager de traiter comme prioritaire le financement d'initiatives ancrées dans la collectivité qui traiteraient des causes systémiques et de la diversité de la perte de logis chez les femmes.

2) Le Secrétariat pour les sans-abri pourrait faciliter la mise sur pied d'un mécanisme, un réseau national par exemple, qui aiderait des groupes de femmes de partout au pays à communiquer et à collaborer dans les dossiers liés aux dossiers du logement et de la perte du logis chez les femmes. Un réseau national contribuerait à relier efficacement un militantisme communautaire local à des problèmes systémiques qui ont souvent une portée nationale ou internationale. Il pourrait aussi contribuer à bien implanter les enjeux liés au logement des femmes et à leur perte de logis dans les priorités politiques, économiques et sociales.

Les femmes Autochtones et le logement

1) Le droit à un logement adéquat devrait être reconnu par le gouvernement fédéral comme un droit ancestral des Autochtones, qui relève de la responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral à l'égard des peuples autochtones. Pour s'acquitter de cette responsabilité, le fédéral doit clarifier avec les nations visées par un traité une lecture contemporaine des expressions actuelles des traités dans leur rapport au logement. Les gouvernements ont également l'obligation de s'assurer que les femmes, les hommes et les enfants Autochtones ont un hébergement adéquat et des moyens à court et à long terme de combler leurs besoins en matière de logement.

2) Si la *Loi sur les Indiens* est conservée, elle doit être amendée de façon à en retirer toute discrimination à l'égard des femmes Autochtones et de leurs enfants. Cela doit se faire en consultation avec les femmes Autochtones et avec les organisations qui les représentent.

3) Il existe un besoin réel de recherches qui analyseraient et documenteraient les conditions de vie et de logement des femmes Autochtones et qui élaboreraient des recommandations propres aux besoins des femmes Autochtones. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, les conseils de bande responsables du logement autochtone et les instances subventionnaires doivent fournir les ressources nécessaires pour que les organisations de femmes Autochtones puissent entreprendre de telles recherches.

4) Des organismes et des réseaux officiels de tout le Canada ont entrepris plusieurs actions pour demander aux gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux de pallier la crise du logement au Canada. Ces organismes et réseaux officiels doivent redoubler d'efforts pour s'assurer de renseigner les organisations de femmes Autochtones et de les inclure dans ces actions afin qu'elles prennent une part active à ce processus.

5) Les femmes Autochtones ont eu très peu recours à la Charte pour faire valoir leurs droits à l'égalité. Cette forme de recours pourrait être explorée plus avant afin d'améliorer leurs conditions de logement et de vie, ainsi que la discrimination qu'elles subissent, tant dans les réserves qu'à l'extérieur. Lorsqu'elles ne le font pas déjà, les femmes Autochtones devraient également recourir à des mécanismes internationaux d'application des droits de la personne, comme la procédure de plainte liée au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, afin résoudre les problèmes de discrimination qui affectent leur vie, notamment en ce qui concerne leurs droits de propriété au moment de la dissolution du mariage.

6) Les gouvernements fédéraux et provinciaux-territoriaux, ainsi que les conseils de bande responsables du logement, doivent réagir aux problèmes spécifiques de logement et de revenu que vivent les femmes Autochtones qui habitent dans les réserves et hors-réserve. Ils doivent, par exemple: réserver des fonds à la construction de nouvelles unités de logement spécifiquement destinées aux femmes Autochtones, qui seraient culturellement adaptées et capables d'accueillir des familles de plus ou moins grande taille; s'assurer que toutes les femmes Autochtones bénéficient de fonds suffisants (peut-être au moyen d'une allocation-logement portable financée par le gouvernement fédéral) pour avoir accès au marché locatif actuel et nouveau dans les réserves et hors réserve; et allouer le stock de logements existant de façon non discriminatoire, en accordant la priorité aux personnes qui en ont le plus grand besoin.

7) Les recommandations de mesures à prendre qui sont énoncées dans le rapport de l'organisation Pauktuutit, *Inuit Women: The Housing Crisis and Violence*, doivent être mises en oeuvre immédiatement. Ces recommandations comprennent:

- Le rétablissement de subventions fédérales sécuritaires, adéquates et à long terme pour le logement;
- Une politique du logement particulière aux Inuits qui leur assure un niveau de logement adéquat;
- L'inclusion des organismes de femmes Inuites en tant que partenaires actives à tous les niveaux des processus d'élaboration des politiques, y compris les associations locales pour le logement;
- Une politique systématique d'accès prioritaire au logement social pour les victimes de violence familiale.

Programmes de soutien du revenu

Soutien au revenu – Le RAPC

1) La disparition de normes juridiques coercitives en matière d'aide sociale a permis une érosion sans précédent de revenus convenables pour les femmes au Canada, notamment les mères seules, les femmes handicapées, les femmes Autochtones et les femmes « racialisées ». Deux comités de l'Organisation des Nations Unies ont condamné ces changements comme violations des droits de la personne internationaux à cause de leurs conséquences discriminatoires sur l'accès des femmes à des logements appropriés.¹⁹⁷

En dépit de la montée en flèche du nombre de femmes sans abri et des protestations vigoureuses des comités des Nations Unies, rien n'a été fait pour rétablir des normes coercitives dans le domaine de l'aide sociale. Les femmes devraient profiter de l'examen de l'Entente-cadre sur l'union sociale pour faire pression sur les gouvernements fédéral et provinciaux afin qu'ils incluent un droit coercitif à une aide financière convenable dans une entente renouvelée.

2) Les femmes se sont tournées vers la *Charte canadienne des droits et libertés* et vers les lois sur les droits de la personne comme solutions de rechange pour faire appliquer leur droit à un niveau de vie convenable. La Cour suprême du Canada a entendu une cause cruciale à ce sujet le 29 octobre 2001.¹⁹⁸ Il importe de continuer à amorcer ce genre de contestation.

Le soutien à l'inclusion du droit à un niveau de vie décent, y compris des conditions convenables d'alimentation, de vêtement et de logement dans une version révisée de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, a été une recommandation pratiquement unanime des femmes de tout le pays et d'autres groupes d'équité lorsque le groupe de travail chargé de l'examen de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a tenu des consultations en 2000. Même si cette recommandation n'a pas été reprise dans celles formulées par le groupe d'examen, les groupes de femmes pourraient interpeller directement le gouvernement fédéral à ce sujet.

Supplément de la Prestation nationale pour enfants

1) Une solution simple à l'aspect discriminatoire du supplément de la PNE serait d'abroger la disposition de récupération dans chacune des provinces. Des campagnes de pression ont été organisées à cet effet de temps à autre un peu partout au pays; ainsi,

¹⁹⁷ *Conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, E/C.12/1/Add.31 (10 décembre 1998) et *Observations finales du Comité des droits de l'homme*, CCPR/C/79/Add.105 (7 avril 1999).

¹⁹⁸ *Louise Gosselin c. Le Procureur Général du Québec* (C.S.C.) (No du greffe 27418).

le Nouveau parti démocratique ontarien mène présentement une telle campagne.¹⁹⁹ En octobre 2001, M. Tony Martin, le critique du NPD ontarien en matière de services sociaux et communautaires, a déposé une pétition de plus de 7 000 signatures à l'assemblée législative pour réclamer du gouvernement provincial qu'il cesse de récupérer le supplément de la PNE.

Ce genre de solution peut bien sûr présenter d'autres difficultés, par exemple, en compromettant la disponibilité de crédits pour pallier les problèmes que connaissent certaines femmes dans leur passage de l'aide sociale à l'emploi salarié. Toutefois, plutôt que de renforcer la division entre « recevoir de l'aide sociale » et « travailler » et de refuser aux bénéficiaires d'aide sociale les avantages d'une initiative essentielle contre la pauvreté des enfants, les nouveaux programmes de prestations doivent être conçus de façon à tenir compte des liens complexes qui unissent les divers programmes et prestations afin d'assurer l'admissibilité des travailleuses à une allocation-logement ou à une subvention au logement adaptée à la taille de leur famille et à leurs coûts de logement.

En appui à ce genre de politiques, le CERA recommande que soit contestée au nom de la *Charte canadienne des droits et libertés* la récupération du supplément, comme contraire au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité des personnes et comme contraire aux droits à l'égalité des mères seules bénéficiaires de l'aide sociale.

Assurance-emploi

1) L'assurance-emploi doit être révisée de fond en comble pour s'assurer que les femmes qui sont vulnérables à des pertes d'emploi imprévues ou à des réductions de revenu soient suffisamment protégées pour pouvoir continuer d'acquitter leur loyer ou leurs versements d'hypothèques. Cela signifie:

- Plutôt que disqualifier les jeunes femmes et celles qui rentrent sur le marché du travail après être restées chez elles pour prendre soin d'enfants, élaborer des critères d'admissibilité qui considèrent et facilitent la participation des femmes à la force de travail salariée et non salariée, en tenant particulièrement compte des modes de travail des femmes, de la situation des jeunes femmes et de celle des femmes qui rentrent sur le marché du travail après une absence;
- S'assurer que l'admissibilité au supplément familial est fondée sur le revenu actuel et sur les besoins de sécurité du logement plutôt que sur le revenu de l'année d'imposition précédente et sur la réception de la Prestation nationale pour enfants;
- Ajuster les niveaux de la prestation ordinaire et du supplément familial dans le but d'assurer une protection additionnelle à celles qui, en tant que dispensatrices principales de soins, ont peu de marge de manœuvre pour absorber une réduction

¹⁹⁹ Pour plus de renseignements sur cette campagne, voir <www.ontariondp.on.ca/issues/poverty/clawback.html>.

de revenu. Les barèmes de prestation et de supplément devraient tenir compte des coûts réels de logement que subissent les prestataires de l'A-E.

2) Des études plus approfondies sur les femmes qui vivent l'éviction devraient être menées pour documenter l'importance d'améliorer le régime d'assurance-emploi pour éviter aux femmes de se retrouver sans abri.

3) Il importe d'établir un système de livraison plus efficace de façon à ce que les femmes à faible revenu reçoivent leurs premiers chèques d'A-E dès qu'elles en font la demande plutôt que de devoir attendre entre quatre et six semaines; autre solution: instaurer un système de traitement rapide à l'intention des personnes qui ont besoin d'un revenu immédiat pour acquitter des coûts de logement.