



Front d'action populaire en réaménagement urbain
1431 rue Fullum, # 201, Montréal (Québec) H2K 0B5 | Tél. : 514 522-1010
Télec. : 514 527-3403 | Courriel : frapru@frapru.qc.ca | www.frapru.qc.ca

Rapport alternatif soumis par le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) au Comité des droits économiques, sociaux et culturels

Examen du 6^{ième} Rapport périodique du Canada

24 et 25 février 2016

Le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) est un regroupement formé de 160 organismes communautaires actifs dans les différentes régions au Québec. Il existe depuis 1978 et intervient principalement sur les enjeux liés au droit au logement. Il est également actif dans la lutte contre la pauvreté, ainsi que dans celle pour la protection des services publics et des programmes sociaux.

À titre d'organisme de défense collective des droits, le FRAPRU a pour mission d'interpeler les différents paliers de gouvernement quant à leurs responsabilités dans le respect, la protection et la mise en œuvre de ces droits.

En 2012, le FRAPRU a mis sur pied une Commission populaire itinérante sur le droit au logement qui a parcouru les 17 régions administratives du Québec pour entendre des témoignages d'organismes et d'individus sur la situation de ce droit au Québec.

Le FRAPRU travaille étroitement avec la Ligue des droits et libertés du Québec. Il partage les préoccupations portées par cette dernière dans le Rapport alternatif qu'elle soumet elle aussi au Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

Même si le sixième rapport du Canada couvre la période de janvier 2005 à décembre 2009, le rapport alternatif du FRAPRU portera surtout sur la situation actuelle.

Remarques générales

Dans ses Observations finales de décembre 1998 sur le troisième rapport du Canada, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels notait que « depuis 1994, l'État partie n'a pas accordé une attention suffisante aux conséquences négatives des coupes opérées dans les dépenses sociales pour résorber le déficit budgétaire sur la jouissance des droits

économiques, sociaux et culturels pour la population canadienne en général et par les groupes vulnérables en particulier ».¹

Or, le Canada et le Québec ont récidivé dans leurs efforts pour contrer les déficits budgétaires enregistrés depuis la crise financière et économique de la fin de la décennie 2000. Ils ont opté pour des politiques d'austérité afin de revenir à l'équilibre budgétaire, sans se soucier de leurs conséquences sur la pleine jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, mais aussi sur le respect de l'environnement.

Outre les domaines qui seront abordés plus loin (sécurité sociale, logement, itinérance) le Canada a notamment coupé les vivres aux groupes de femmes, aux organismes non-gouvernementaux de coopération internationale et aux organismes d'éducation populaire. Il a sabré dans la recherche scientifique et a annulé des études d'impact environnemental de projets industriels, notamment ceux reliés à l'extraction des ressources naturelles. Il a augmenté l'âge de la retraite de 65 à 67 ans. Sa plus récente réforme de l'assurance-emploi a obligé les chômeurs et les chômeuses à accepter des emplois à des salaires inférieurs, non liés à leurs compétences et éloignés de leur lieu de résidence. Il a ainsi désavantagé plus fortement les catégories déjà vulnérables sur le marché du travail telles que les femmes, les jeunes et les travailleurs et travailleuses précaires (dont ceux et celles qui ont des emplois saisonniers).

Le Québec n'a pas agi différemment. Il a imposé des coupes budgétaires sévères à l'ensemble de ses ministères et de ses organismes. Lors du dépôt de son rapport 2014-2015, la Protectrice du citoyen du Québec a « appelé les pouvoirs publics à mesurer les conséquences sociales et économiques d'un sous-investissement dans des services de première importance ».² Elle s'est particulièrement préoccupée des conséquences d'un tel désinvestissement sur les services destinés « aux personnes dont la santé mentale est déficiente, pour les services de soutien à domicile, dans un contexte de vieillissement de la population et alors que l'accès à l'hébergement public est restreint, et en éducation, où les services devraient être mieux adaptés aux besoins des élèves en difficulté ».³ En raison des compressions, les budgets destinés à l'intégration au travail des personnes en situation de handicap se sont également avérés nettement insuffisants par rapport à l'ampleur de la demande.

L'aide sociale

Au Canada, l'aide sociale est de juridiction provinciale. Toutefois, le gouvernement fédéral y contribue en vertu du Transfert canadien en matière de programmes sociaux qui est destiné à trois fins principales, soit le soutien aux enfants, l'éducation postsecondaire et les programmes

¹ *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada*, 10 décembre 1998, observation 11.

² Protecteur du citoyen, Communiqué de presse, 17 septembre 2015.

³ Idem

sociaux. Un document gouvernemental datant de juillet 2004 faisait le constat que « la contribution fédérale en espèces destinée à l'enseignement postsecondaire et à l'aide sociale était et demeure inférieure aux niveaux du début des années 90 ».⁴ Les montants transférés par le gouvernement fédéral ont augmenté de manière substantielle depuis ce moment. En dollars constants, ils demeurent cependant de loin inférieurs à ce qu'ils étaient avant les coupes opérées dans les années 1990.

Dans ses Observations finales de mai 2006 sur les quatrième et cinquième rapports périodiques du Canada, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels notait « avec inquiétude que, dans la plupart des provinces et territoires, les prestations d'assistance sociale sont inférieures à ce qu'elles étaient il y a une décennie, ne fournissent pas un revenu suffisant pour satisfaire les besoins fondamentaux en matière d'alimentation, d'habillement et de logement et sont souvent fixées à un niveau inférieur à la moitié du seuil de faible revenu ».⁵

C'est toujours le cas au Québec. En 2016, la prestation de base du programme d'aide sociale est de 623 \$ par mois. On peut constater la grande insuffisance de cette prestation quand on sait que, selon l'*Enquête nationale auprès des ménages* menée en 2011 par Statistique Canada, le loyer médian payé par une personne seule était de 577 \$ par mois à l'échelle du Québec. Ce loyer a continué à augmenter depuis.

Le gouvernement québécois avouait lui-même en 2013 que le revenu disponible des personnes seules à l'aide sociale ne couvrait que 49 % de leurs besoins de base évalués à partir de la Mesure du panier de consommation de Statistique Canada. Son objectif était d'augmenter ce pourcentage à 52,5 % sur une période de trois ans⁶.

La prestation de base d'un couple est de 947 \$ par mois, alors que le loyer médian payé par un tel ménage en 2011 atteignait 685 \$ par mois s'il était sans enfant et 748 \$ s'il en avait. Précisons qu'au Québec, les prestations d'aide sociale n'incluent pas l'aide aux enfants qui est l'objet de programmes séparés.

Or, la situation des ménages assistés sociaux s'est détériorée depuis 2013, en raison de deux règlements adoptés par le gouvernement québécois qui ont, par divers moyens, réduit les montants d'aide reçus par certains ménages et en ont même exclu d'autres. Tout cela va à l'encontre de l'article 9 du Pacte international sur le « droit de toute personne à la sécurité sociale », ainsi que de son article 11 sur « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant ».

⁴ *Transfert canadien en matière de programmes sociaux*, Capsule d'information, 26 juillet 2004.

⁵ *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada*, 22 mai 2006, observation 21.

⁶ Gouvernement du Québec, *Agir auprès des personnes, soutenir ceux qui aident, préparer l'avenir*, 2013, p.14.

Un recul encore plus sérieux se produira si l'Assemblée nationale du Québec entérine un nouveau projet de loi soumis à l'automne 2015. La loi imposerait aux personnes faisant une première demande d'aide sociale, principalement des jeunes et des personnes immigrantes, l'obligation de participer à une mesure d'employabilité. Toute personne ne voulant pas ou ne pouvant pas y participer ou qui s'en retirerait après quelques temps subirait une pénalité financière. Une telle pénalité serait également imposée si la personne se fait offrir un emploi supposément convenable, même si c'est dans une ville éloignée de l'endroit où elle demeure. À notre avis, ce projet de loi va carrément à l'encontre de l'Article 6 du Pacte sur le droit à un travail librement choisi et accepté.

En 1998, le Comité avait d'ailleurs remarqué avec préoccupation que des provinces canadiennes dont le Québec avaient « adopté des programmes de travail obligatoire (« workfare ») qui subordonnent le droit à l'aide sociale à l'acceptation d'un emploi obligatoire ou bien réduisent le montant des prestations lorsque les bénéficiaires, généralement des jeunes, font valoir leur droit de choisir librement leur travail ». ⁷ La mesure n'avait finalement pas été mise en application, mais Québec revient maintenant à la charge.

La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, adoptée en 2002 et dont le Québec et même le Canada se servent pour montrer les efforts des gouvernements en ces matières, n'a de toute évidence pas obligé le Québec à respecter plus adéquatement les droits de l'ensemble des prestataires de l'aide sociale et plus précisément des personnes vivant seules. La Loi demande notamment aux différents ministres de faire état « des impacts directs et significatifs sur le revenu des personnes ou des familles » de toute proposition législative ou réglementaire. Or, une telle disposition n'a pas empêché le Québec d'aller de l'avant avec ses deux règlements et de proposer un projet de loi dont les impacts sur le revenu d'une partie des personnes et des familles sont pourtant évidents.

Le logement et l'itinérance

En dépit de l'article 11 du Pacte et des recommandations formulées en 1998 et 2006 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les problèmes de logement et d'itinérance demeurent une préoccupation majeure au Canada comme au Québec. Force est de constater que ceux-ci n'ont notamment pas donné de suites adéquates à la recommandation faite en 1998 et reprise en 2006 de « considérer la lutte contre le phénomène des sans-abri et l'insuffisance de logements comme une situation d'urgence nationale ». ⁸

Malgré une situation économique qui, dans l'ensemble, a été favorable, le nombre de ménages ayant des besoins impérieux de logement a augmenté de près de 4 % au Canada

⁷ *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada*, 10 décembre 1998, observation 30.

⁸ *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada*, 22 mai 2006, observation 62.

entre 2006 et 2011 pour atteindre 1 552 000, très majoritairement des locataires. Au Québec, il était de 348 485 en 2011, soit 7 % de plus qu'en 2006.

Or, parmi les ménages ayant des besoins impérieux de logement, certains sont dans des situations encore plus difficiles. Ainsi, au Canada, près de 774 000 ménages locataires consacrent plus de la moitié de leur revenu pour se loger, ce qui ne peut se faire qu'au détriment de leurs autres besoins essentiels. Il s'agit d'une augmentation de 11 % par rapport à 2006. Près d'un ménage locataire sur cinq vit une telle réalité. Au Québec, le nombre de ménages locataires qui sont aux prises avec ce problème est de 228 000, dont 53 % de ménages qui ont une femme comme principal soutien financier.⁹

De plus, un rapport de recherche, publié en 2014, affirme que plus de 235 000 personnes vivent des situations d'itinérance, à un moment ou à un autre d'une année, au Canada.¹⁰ Tous les organismes communautaires intervenant sur cet enjeu signalent une augmentation constante du nombre de sans-abri, particulièrement du côté des femmes, des jeunes, des personnes âgées, des Autochtones et des personnes issues de l'immigration récente.

L'Enquête nationale auprès des ménages menée par Statistique Canada révèle que, sur les 360 615 personnes appartenant à une Première nation et demeurant dans une communauté reconnue comme réserve en vertu de Loi sur les Indiens, 39,5 % habitent dans un logement nécessitant des réparations majeures et 34 % dans une habitation de taille insuffisante, compte tenu de la grosseur de leur famille.

La situation n'est pas moins difficile pour la population inuite vivant dans l'une ou l'autre communauté de ce peuple. Selon l'Enquête, au Nunavik, dans le Nord du Québec, 6260 personnes doivent vivre dans un logement de taille insuffisante, pour un pourcentage de 52 %. Dans un rapport publié en 2007 sur la protection de la jeunesse au Nunavik¹¹, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec a montré les impacts d'une telle situation sur l'aggravation des problèmes sociaux mettant en danger la sécurité et le développement des enfants.

Dans son rapport publié en 2013, la Commission populaire itinérante sur le droit au logement, initiée par le FRAPRU et qui a tenu des audiences à Kuujuaq, au Nunavik, et à Lac Simon, une communauté de la nation anishnabe (algonquine) de l'Abitibi, montrait comment les mauvaises conditions de logement qui y étaient vécues agissent « comme un verrou qui bloque l'accès aux autres droits humains ». La Commission citait notamment « les droits à l'éducation, à la santé, à la sécurité de la personne, à l'égalité, à la non-discrimination et au

⁹ Données issues de l'Enquête nationale auprès des ménages, menée en 2011 par Statistique Canada.

¹⁰ Canadian Observatory on Homelessness et Canadian Alliance to End Homelessness, *L'État de l'itinérance au Canada 2014, un Rapport de recherche Homeless Hub*, 2014, p. 5.

¹¹ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, *Enquête portant sur les services de protection de la jeunesse de la Baie d'Ungava et de la Baie d'Hudson, Nunavik, Rapport, conclusions d'enquête et recommandations*, avril 2007.

droit à l'autodétermination »¹².

Or, le budget que le Canada consacre au logement par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) tourne toujours autour de 2 milliards \$ par année, soit la même somme qu'en 1993, avant qu'il se retire du financement direct de nouveaux logements sociaux. En 2015-2016, elle ne représentait que 0,8 % des dépenses publiques du gouvernement fédéral.

Sur ces 2 milliards \$, le gouvernement en consacre 253 millions \$ par an à l'Investissement dans le logement abordable (ILA) qui est réparti entre les dix provinces et les trois territoires du Canada. Ceux-ci peuvent s'en servir pour leurs programmes d'aide à des ménages mal-logés, à la condition qu'ils y investissent des sommes similaires. Outre des investissements additionnels annoncés en 2006 et 2009, la seconde fois pour contribuer à la relance de l'économie ébranlée par la crise financière et économique, le montant de 253 millions \$ est demeuré exactement le même en dollars courants qu'il y a quinze ans. Or, le coût de la vie et les prix dans le domaine immobilier ont considérablement augmenté depuis ce moment, de telle sorte que cette somme n'a plus du tout la même valeur.

La SCHL et Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) contribuent également à la construction et à la rénovation de logements dans les communautés des Premières Nations. Selon leurs propres données, cette aide financière a contribué à la construction d'environ 1750 unités de logements et à la rénovation d'environ 3100 unités d'habitation au cours des cinq dernières années, ce qui est très loin de répondre aux besoins qui sont beaucoup plus vastes, comme le démontrent les chiffres de l'Enquête nationale auprès des ménages mentionnés plus tôt. Quant au Nunavik où au moins 1000 logements doivent être construits de toute urgence pour faire face au surpeuplement des habitations et à tous les drames sociaux qu'il provoque, le Québec a accepté d'en financer 500, dont 300 logements sociaux, au cours des prochaines années. Le Canada, lui, a cependant refusé d'accroître ses investissements.

Le reste du budget de 2 milliards \$ de la SCHL sert très majoritairement aux subventions à long terme versées pour le parc de logements sociaux dont le financement a été annoncé avant 1993. Or, le budget de 1,6 milliard \$ que le gouvernement fédéral verse à cette fin va se rétrécir considérablement au fur et à mesure que les ententes de financement, qui sont pour la plupart d'une durée de 35 ans, prendront fin. Des ensembles de logements publics, coopératifs et sans but lucratif, comptant un total de 33 000 logements, ont déjà perdu tout financement fédéral entre 2011 et 2014. Au gré des ans, les 553 700 logements sociaux qui recevaient toujours un tel financement à la fin de 2014 vont à leur tour être touchés, dont 91 000 d'ici 2018.

¹² *Urgence en la demeure, Rapport de la Commission populaire itinérante sur le droit au logement*, mars 2013, p. 20.

L'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU) évalue que, sur ces 553 700 logements, 365 000 sont destinés à des ménages à faible revenu. C'est là où le bât blesse. La fin des subventions fédérales signifie que les ensembles de logements sociaux ne recevront plus les sommes qu'ils redistribuaient jusque là à ces ménages à faible revenu pour qu'ils paient un loyer fixé en fonction de leur capacité de payer. Les locataires qui demeurent présentement dans ces logements risquent donc de subir des hausses de loyer significatives. Quant aux logements, ils ne seront plus jamais aussi accessibles financièrement que par le passé pour toutes les personnes et les familles qui voudront y entrer à l'avenir.

Tous les intervenants, incluant la Fédération canadienne des municipalités, considère que ce désengagement fédéral minerait la capacité déjà faible des provinces, des villes et des organismes communautaires de faire face aux problèmes de logement. La capacité de jouir du droit à un logement suffisant en serait dangereusement compromise.

Depuis la fin des années 1990, le Canada s'est aussi doté d'une stratégie permettant des investissements dans le domaine de l'itinérance. Le problème, là aussi, c'est que ceux-ci n'ont pas augmenté depuis l'annonce de cette stratégie. Il sera de 119 millions \$ par an d'ici 2019. L'insuffisance de cette somme, liée au choix gouvernemental de ne privilégier qu'une seule approche, le « Logement d'abord », fait en sorte que des ressources communautaires oeuvrant à la sortie de l'itinérance, mais aussi à sa prévention, n'ont plus les moyens d'accomplir pleinement leur travail.

En 2015-2016, le Québec prévoyait consacrer 447 millions \$ à l'habitation¹³, ce qui ne représente que 0,7 % de ses dépenses totales de programmes. Or, les coupes budgétaires des dernières années ont aussi touché le logement.

Ainsi, les sommes consacrées à l'amélioration de l'habitat (rénovation domiciliaire et adaptation de domicile pour les personnes en situation de handicap et les personnes âgées autonomes) ont chuté de 76,1 millions \$ en 2013-2014 à 24,3 millions \$ en 2015-2016, pour une baisse de 213 %. En 2014-2015, 1438 logements ont été adaptés au Québec et ce nombre sera assurément inférieur, cette année. On évalue pourtant à 40 000 le nombre de personnes en situation de handicap qui habitent dans des logements qui ne répondent pas à leurs besoins.

Le programme AccèsLogis, le seul programme permettant de financer de nouveaux logements sociaux au Québec, a, pour sa part, vu son budget fondre de moitié en 2015-2016. À peine 1500 unités pourront être réalisées pour tout le Québec au lieu des 3000 annoncés presque à chaque année depuis 2008.

En lieu et place de ces logements sociaux, le budget a annoncé le financement sur une période de cinq ans de 5800 unités suppléments au loyer permettant la location de logements privés pour y loger des ménages à faible revenu. Or, un des principaux problèmes de cette

¹³ Gouvernement du Québec, *Budget de dépenses 2015-2016*, p. 37.

formule est qu'elle n'accorde pas une aide aussi permanente que le logement social, puisqu'elle n'est assurée que pour une période de cinq ans.

La faim

Le droit à une alimentation suffisante, reconnu à l'article 11 du Pacte, est aussi en péril, comme le démontre l'accroissement de la fréquentation des ressources alimentaires depuis 2008. Le Bilan Faim 2015, publié par Banques alimentaires Canada montre qu'au cours d'un seul mois, soit mars 2015, 852 000 personnes ont reçu de la nourriture de la part d'une banque alimentaire. C'est 1,3 % de plus qu'en mars 2014 et surtout 26 % de plus qu'en 2008.

Comme l'affirme Banques alimentaires Canada, dans son Bilan faim, « les ménages qui prennent la décision difficile de demander l'aide de banques alimentaires ont tendance à être ceux qui souffrent le plus gravement d'insécurité alimentaire, car leur revenu est trop faible pour leur permettre de s'offrir même les besoins les plus fondamentaux ».¹⁴

Les pourcentages suivants illustrent ce lien entre le respect du droit à l'alimentation et celui à un revenu décent :

- 46 % des ménages qui se tournent vers les banques alimentaires reçoivent de l'aide sociale ;
- 18 % reçoivent un soutien du revenu lié à une invalidité;
- 16 % touchent un revenu principalement dérivé d'un travail ;
- 7 % des ménages bénéficiaires vivent principalement d'un revenu de retraite.

Banques alimentaires Canada montre aussi le lien entre la jouissance du droit au logement et celui à l'alimentation, en affirmant que « souvent les ménages qui sollicitent de l'aide sont obligés de réduire leurs dépenses alimentaires en raison du coût élevé et relativement rigide de l'habitation ».¹⁵ D'ailleurs, « 67 % des ménages aidés vivent dans un logement loué et paient un loyer au prix courant du marché ».¹⁶

Au Québec, 163 152 personnes ont reçu de l'aide alimentaire en mars 2015, ce qui représente 4 % de plus qu'en 2014 et 28 % de plus qu'en 2008.

Or, la lecture du sixième rapport du Canada donne la très nette impression que le Québec ne compte que sur les banques alimentaires et autres organismes communautaires pour assurer le droit à une nourriture suffisante.

Dans un article publié en 2011 dans le quotidien *The Globe and Mail*, la professeure Elaine Power de l'Université Queen's de Toronto montre jusqu'à quel point cette approche est fautive.

¹⁴ Banques alimentaires Canada, *Bilan Faim 2015*, novembre 2015, résumé, page 01.

¹⁵ Idem

¹⁶ Idem

La professeure, qui a aussi été bénévole dans des banques alimentaires se demande si leur présence « ne sert pas à conforter l'illusion que personne ne souffre de la faim au Canada, alors que la dure réalité est que des millions de personnes n'ont pas les ressources suffisantes pour répondre à leurs besoins essentiels ». ¹⁷ Elle affirme que la majorité des personnes qui souffrent de la faim ne fréquentent tout simplement pas les banques alimentaires. Elle appuie cette affirmation sur une étude gouvernementale menée à l'échelle du Canada et qui montre qu'une personne affamée sur quatre a recours à une banque alimentaire. À son avis, les banques alimentaires ne résoudront jamais le problème de la pauvreté. « Il est temps, écrit-elle que les gouvernements soient tenus responsables de leur obligation d'assurer à tous les Canadiens et à toutes les Canadiennes un niveau de vie adéquat pour leur santé et pour leur bien-être ».

Conclusion

Comme l'écrivait le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses observations finales de 2006, « dans l'ensemble, les Canadiens ont un niveau de vie élevé et le pays a les moyens de leur assurer dans une large mesure la jouissance de tous les droits énoncés dans le Pacte ». ¹⁸ Or, les exemples donnés dans ce rapport montrent que ce n'est pas le cas. Dans ses observations finales de 2006, le Comité déplorait aussi que la plupart des recommandations qu'il a formulées en 1993 et 1998 n'aient pas eu un suivi efficace. La majorité des recommandations de 2006 peuvent maintenant se rajouter à cette liste.

Soulignons finalement que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels oblige les États parties à agir « au maximum de leurs ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés » (article 2), ainsi qu'à reconnaître le droit de toute personne à « une amélioration constante de ses conditions d'existence » (article 11). Ces obligations ne s'accommodent pas de reculs comme ceux imposés dans les dernières années au Canada et au Québec et que le présent rapport alternatif a tenté de mettre en lumière.

¹⁷ Elaine Power, *It's Time to Close Food Banks*, *Globe and Mail*, 25 juillet 2011.

¹⁸ *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada*, 22 mai 2006, observation 3.