

**COMITÉ PERMANENT DES FINANCES  
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES 2014**

**MÉMOIRE SUR LE LOGEMENT SOCIAL AU NUNAVIK**

**Présenté par :**

**Société Makivik  
4 août 2014**

## **RÉSUMÉ**

Le présent mémoire est présenté par la Société Makivik, un organisme sans but lucratif créé conformément à la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) qui représente les Inuits du Nunavik.

Situé au nord du 55<sup>e</sup> parallèle dans la province de Québec, le Nunavik est aux prises avec une crise du logement extrêmement grave qui affecte non seulement la santé physique et mentale de ses résidents, mais constitue un énorme obstacle au développement social et économique de l'ensemble de la région et de sa population. La situation de surpeuplement des logements au Nunavik est plus grave que dans toute autre région du Canada. Il manque encore 900 logements sociaux au Nunavik, et il en coûterait environ 293 millions de dollars pour fournir ces logements.

Le Canada refuse de répondre à ce besoin en dépit du fait qu'il finance des logements ailleurs au Canada. La Société Makivik demande que le Canada respecte ses obligations liées aux traités et à la *Loi constitutionnelle* en vertu de la CBJNQ et garantisse des fonds suffisants pour répondre aux besoins en logements actuels et futurs des résidents du Nunavik. Ne pas régler maintenant la situation dramatique du logement aura pour effet d'augmenter les coûts de la prestation des services dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux au Nunavik à l'avenir.

## **INTRODUCTION**

La Société Makivik est heureuse d'avoir la possibilité de présenter ce mémoire concernant les besoins en logements sociaux au Nunavik (Nord du Québec).

La Société Makivik est un organisme sans but lucratif créé conformément à la Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975) et elle représente les Inuits du Nunavik concernant les questions sociales, culturelles et économiques.

Dès que les Inuits du Nunavik ont commencé à s'établir en villages, l'accès à des logements adéquats et en quantité suffisante a constitué une priorité pour eux. Le Nunavik est actuellement aux prises avec une grave crise du logement qui affecte plus des deux tiers des familles de cette région. Il manque encore 900 logements sociaux au Nunavik<sup>1</sup> et il en coûterait environ 293 millions de dollars pour fournir ces logements. La situation du surpeuplement des logements est plus dramatique au Nunavik que dans toute autre région du Canada. Pourtant, le gouvernement du Canada refuse de répondre à ce besoin en dépit du fait qu'il finance les logements dans d'autres régions du Canada qui ont moins de problèmes de surpeuplement.

Les autorités reconnaissent depuis longtemps que la crise du logement au Nunavik est un obstacle énorme au développement de la région; le surpeuplement a entraîné des problèmes considérables de santé physique et psychologique. Il semble y avoir un lien clair entre l'état de santé des Nunavimmiuts et le surpeuplement qui favorise la propagation de plusieurs maladies infectieuses, par exemple :

- les cas de tuberculose évolutive ont augmenté de manière constante de 2007 à 2012 pour atteindre 320 cas par 100 000 comparativement à trois cas par 100 000 au Sud;
- les maladies respiratoires contribuent à la hausse de la mortalité infantile, qui est cinq fois plus élevée que dans le reste du Québec et souvent attribuable aux maladies respiratoires;
- une étude réalisée en 1997 a révélé que le risque d'otite chronique, un important problème de santé au Nunavik, augmente lorsque les enfants doivent dormir à plusieurs dans une chambre.

En 2007 et de nouveau en 2010, la **Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse** du Québec<sup>2</sup> a constaté que le manque de logements adéquats est un obstacle au succès et à l'épanouissement des élèves du Nunavik, n'offre pas aux familles des conditions optimales pour exercer leur rôle en tant que noyau de la société et expose un nombre alarmant d'enfants à des situations de violence physique et sexuelle qui entraînent des problèmes de santé mentale, des problèmes de toxicomanie, de faibles taux de réussite scolaire et de motivation et le suicide.

---

<sup>1</sup> Office municipal d'habitation Kativik, Housing Needs Survey 2013 [Enquête sur les besoins en logements 2013].

<sup>2</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, *Enquête portant sur les services de protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et la baie d'Hudson – Nunavik : Rapport, conclusions d'enquête et recommandations*, 2007.

Dans un rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>3</sup> en juillet 2014, James Anaya, rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des populations autochtones a mentionné que la situation du logement dans les collectivités des Inuits et des Premières Nations a pris l'ampleur d'une crise, en particulier dans le Nord. M. Anaya a poursuivi en affirmant que [traduction]...la pénurie chronique de logements a de graves effets négatifs sur une foule de conditions économiques et sociales. Dans ses conclusions, M. Anaya a formulé la recommandation suivante :

[Traduction]...

Le Canada doit prendre immédiatement des mesures pour régler la crise du logement dans plusieurs collectivités autochtones dans les réserves et hors réserves, en particulier les collectivités dans le Nord, et consacrer plus de fonds à cette fin. En particulier, le gouvernement devrait de toute urgence travailler avec des représentants inuits pour assurer des logements abordables, durables et adéquats dans l'Arctique et pour concevoir et construire des logements adaptés à l'environnement et à la culture de la région. (*soulignement ajouté*)

La formation de nouvelles familles chez une population jeune et en croissance est la cause principale des pressions exercées sur le parc de logements. Le Nunavik assiste actuellement à une poussée démographique. Entre 2006 et 2011, la population du Nunavik a augmenté de 26,4 % comparativement à 5,2 % pour la population non autochtone du Canada.

La population du Nunavik est jeune. Selon Statistique Canada<sup>4</sup>, 37 % de sa population avait moins de 15 ans et plus de la moitié (58,4 %) avait moins de 25 ans en 2011. L'âge moyen des Nunavimmiuts était de 21 ans. Compte tenu de la jeunesse de la population du Nunavik, les besoins en logements augmentent chaque année et continueront d'augmenter.

La même enquête de 2011 a révélé qu'un ménage au Nunavik compte en moyenne 3,9 personnes par ménage comparativement à 2,3 personnes pour l'ensemble du Québec. En outre, 23 % des ménages au Nunavik comptaient au moins six personnes ou plus, comparativement à 2 % des ménages dans le reste du Québec.

Par conséquent, nous demandons que le Canada respecte ses obligations liées aux traités et à la *Loi constitutionnelle* conformément à la Convention de la Baie James et du Nord québécois, décrites plus en détail ci-après et garantisse un financement suffisant pour répondre aux besoins en logements actuels et futurs des résidents du Nunavik. L'absence du règlement par le Canada du problème grave de surpeuplement des logements au Canada contribuera énormément à la détérioration mentale et physique du bien-être des Nunavimmiuts.

## LE PROBLÈME

---

<sup>3</sup> Rapport du rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des populations autochtones, James Anaya. *The situation of indigenous peoples in Canada* [La situation des populations autochtones au Canada]. 4 juillet 2014.

<sup>4</sup> Les peuples autochtones au Canada : Premières Nations, Métis et Inuits, Enquête nationale auprès des ménages 2011, Statistique Canada.

Selon les articles 2.1.12 et 29.0.2 de la CBJNQ, le traité conclu en 1975 entre le Canada, le Québec et les Inuits du Nunavik parmi d'autres, il est clair que les programmes qui s'appliquaient aux Indiens devaient également s'appliquer aux Inuits.

Les articles 2.12 et 29.0.2 de la CBJNQ se lisent comme suit :

Article 2.12 de la CBJNQ

*« Les programmes et le financement fédéral et provincial et les obligations des gouvernements fédéral et provincial continuent de s'appliquer aux Cris de la Baie James et aux Inuits du Québec de la même façon qu'aux autres Indiens et Inuits du Canada, pour ce qui est des programmes du Canada, et du Québec, pour ce qui est des programmes du Québec, sous réserve des critères d'application de ces programmes. »*

Article 29.0.2 de la CBJNQ

*« Les programmes, le financement et l'aide technique actuellement fournis par le Canada ou le Québec, ainsi que les obligations desdits gouvernements relativement aux programmes et au financement continuent de s'appliquer aux Inuits du Québec de la même façon qu'aux autres Indiens et Inuits du Canada, dans le cas de programmes fédéraux, et qu'aux autres Indiens du Québec dans le cas de programmes provinciaux, sous réserve de critères établis de temps à autre en vue de l'application de ces programmes et de l'approbation parlementaire de ces programmes et de leur financement. »*

Puisque la construction d'aucun autre logement social n'avait été prévue au Nunavik depuis 1995, et devant la position du Canada à ce moment-là concernant ses obligations au titre de la CBJNQ, la Société Makivik a institué en juin 1998 le mécanisme de règlement des différends (ci-après le mécanisme de 1998) conformément à l'annexe H de l'accord de mise en oeuvre de 1990<sup>55</sup>. La Société Makivik soutenait que le Canada a l'obligation à la fois en vertu de la Loi constitutionnelle et des traités de fournir des logements adéquats aux Inuits du Nunavik. De plus, la Société Makivik a maintenu que l'accord de transfert entre le Canada et le Québec en date du 13 février 1981 et auquel les Inuits n'étaient pas partie, ne constituait pas un « système unifié » en vertu de l'article 29.0.40, même s'il avait été signé par le Canada et le Québec. À la suite du mécanisme de 1998, le Canada a reconnu son obligation légale de fournir des logements sociaux aux Inuits du Nunavik et a convenu par la suite de conclure une entente quinquennale sur le logement avec la Société Makivik pour financer la construction de logements sociaux par une division de la construction sans but lucratif de la Société Makivik. Jusqu'à maintenant, cette entente sur le logement a été renouvelée deux fois (2005-2010 et 2010-2015).

Les fonds versés par le Canada par le truchement de ces ententes quinquennales se sont révélés loin d'être suffisants pour répondre aux besoins des Nunavimmiuts. Entre 2001 et 2010,

---

<sup>55</sup> Entente concernant la mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois entre Sa Majesté la reine du chef du Canada et la Société Makivik.

la pénurie au Nunavik est passée de 459 à 995 logements, et ce, malgré la construction de 516 nouveaux logements<sup>6</sup>.

Dans le cadre de la négociation de l'entente sur le logement 2010-2015, un processus de négociation parallèle a été établi par le Canada en vue d'obtenir un mandat politique visant un financement de rattrapage additionnel pour régler le problème de pénurie croissante. Finalement, le Canada n'a pas procédé au rattrapage et la Société Makivik a de nouveau été forcée de recourir à la médiation pour résoudre l'impasse. Selon le rapport de la médiatrice en septembre 2012, le gouvernement fédéral a manqué à son obligation judiciaire et n'a pas agi de bonne foi dans les négociations sur le logement qui ont abouti à la signature de l'entente 2010-2015. La médiatrice a recommandé que l'administration fédérale reprenne des pourparlers formels concernant le programme de rattrapage en matière de logements dès l'automne 2012.

En dépit des constatations du rapport de la médiatrice, à savoir le manque de bonne foi de la part du Canada et le manquement à son obligation fiduciaire, le Canada n'a pas établi de programme de rattrapage bien nécessaire en vue de régler la grave pénurie de logements au Nunavik.

La Société Makivik a envoyé plusieurs lettres au ministre fédéral des Affaires autochtones et du Nord canadien, M. Bernard Valcourt, à propos de la crise du logement et a finalement rencontré le ministre le 28 novembre 2013. Cependant, aucune réponse de fond à la demande d'un programme de rattrapage en matière de logements, présentée par la Société Makivik, n'a été reçue jusqu'à maintenant. En outre, l'entente quinquennale actuelle sur le logement se termine le 31 mars 2015. Étant donné que le Nunavik a le taux de surpeuplement le plus élevé dans tout le Canada qui affecte plus des deux tiers des familles, un simple renouvellement de l'entente actuelle n'est pas acceptable et ne servira qu'à exacerber la crise actuelle du logement au Nunavik. Le ministre est bien conscient de cela. Un simple renouvellement de l'entente sans autre intervention ne pourra empêcher l'explosion des besoins en logements qui devraient passer de leur niveau actuel d'environ 900 à un nombre se situant entre 1 020 et 1 400 logements.

## **CONCLUSION**

Le Canada a la responsabilité constitutionnelle en vertu de l'article 91(24) et l'obligation au titre des traités conformément à la CBJNQ, de fournir des logements adéquats aux Inuits du Nunavik. Un programme complet de rattrapage en matière de logements pour combler la pénurie actuelle de 900 logements sociaux, en plus du renouvellement de l'entente quinquennale sur le logement, doit être mis en œuvre immédiatement avant que la pénurie ne s'aggrave. Le coût estimatif de l'établissement d'un programme de rattrapage en matière de logements est de 293 millions de dollars. Si le gouvernement continue de ne rien faire pour régler maintenant cette pénurie de logements, non seulement il manquera encore plus de logements, mais le coût de la prestation des services dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux au Nunavik augmentera.

---

<sup>6</sup> Source : Office municipal d'habitation Kativik – Housing Needs Survey [Enquête sur les besoins en logements 2013] – 2001, 2003, 2008 et 2010.