



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

LES EFFETS DE LA PÉNURIE DE LOGEMENTS SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES AU CANADA

Rapport du Comité permanent des affaires autochtones
et du Nord

L'honorable Marc Garneau, président

JUIN 2022
44^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**LES EFFETS DE LA PÉNURIE DE LOGEMENTS
SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES AU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des affaires autochtones et du Nord**

**Le président
L'hon. Marc Garneau**

JUIN 2022

44^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD

PRÉSIDENT

L'hon. Marc Garneau

VICE-PRÉSIDENTS

Jamie Schmale

Marilène Gill

MEMBRES

Jenica Atwin

Jaime Battiste

Lori Idlout

Michael V. McLeod

Marcus Powlowski

Martin Shields

Shannon Stubbs

Gary Vidal

Patrick Weiler

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Vance Badawey

Tony Baldinelli

Sylvie Bérubé

Louise Chabot

Blake Desjarlais

Todd Doherty

Marilyn Gladu

Tom Kmiec

Stephanie Kusie

Wayne Long

Tim Louis

Elizabeth May
Heather McPherson
Eric Melillo
Marty Morantz
Mike Morrice
Lianne Rood
Kyle Seeback
Maninder Sidhu
Arnold Viersen

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Vanessa Davies

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires

Brittany Collier, analyste
Olivier Leblanc-Laurendeau, analyste
Marlisa Tiedemann, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié les effets de la pénurie de logements sur les peuples autochtones du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	3
LES EFFETS DE LA PÉNURIE DE LOGEMENTS SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES AU CANADA	9
Introduction.....	9
Droit au logement.....	11
Article 35 de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i> : droits ancestraux et issus de traités	12
La <i>Loi sur la stratégie nationale sur le logement</i>	13
La <i>Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones</i>	14
Le rôle du gouvernement fédéral dans le logement pour les Autochtones	15
Autodétermination.....	17
Portée, conséquences et facteurs contributifs	19
Portée de la crise du logement.....	19
Conséquences de la crise du logement.....	21
Facteurs qui contribuent à la crise du logement.....	24
Obstacles systémiques	25
Abordabilité, coûts élevés et éloignement.....	26
La <i>Loi sur les Indiens</i>	28
Assise territoriale et infrastructure limitées	29
Croissance démographique	30
Capacité restreinte.....	31
Financement du gouvernement fédéral pour le logement autochtone	32
Financement stable, prévisible et souple.....	35
Financement qui tient compte de la diversité des peuples et des communautés autochtones	36

Financement stable, prévisible et souple.....	40
Mécanismes d'attribution des fonds.....	41
Programmes fédéraux de soutien au logement.....	42
Accès à la propriété.....	44
Conclusion	48
ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS.....	51
ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES	55
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	57

SOMMAIRE

Avant le début de l'ère coloniale du Canada, les peuples autochtones prospéraient sur le territoire que l'on appelle aujourd'hui le Canada. Tout au long de l'histoire coloniale du pays, les Inuits, les Premières Nations et les Métis ont été victimes d'atrocités et d'injustices. Ces dernières ont notamment eu un impact constant sur le sujet au cœur de ce rapport : le logement. Les politiques coloniales ont affecté le logement dans son essence même, notamment en le rendant moins accessible, moins abordable et insalubre.

Un logement sûr, abordable et adéquat est un important déterminant social de la santé et une condition pour le développement des communautés et de l'économie. Il s'agit également d'un droit humain fondamental reconnu par le droit canadien et international. Pourtant, les Premières Nations, les Inuits et les Métis sont depuis longtemps confrontés à une crise du logement partout au Canada pendant des décennies. Cette crise n'est pas limitée aux communautés autochtones rurales et éloignées; elle touche également les Autochtones dans les zones urbaines. Elle a de graves conséquences sur la santé physique et mentale, ainsi que sur le développement personnel, social, éducationnel et économique des Autochtones.

Au cours de son étude sur le sujet, le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes (le Comité) a entendu que plusieurs facteurs contribuaient à la pénurie de logements, notamment les politiques coloniales, le racisme et la discrimination, le caractère inabordable des logements, les obstacles découlant de la *Loi sur les Indiens*, le manque de terrains exploitables et d'infrastructures dans de nombreuses communautés, la croissance démographique, la capacité limitée au sein des communautés et le sous-financement chronique. Des témoins ont affirmé que les Premières Nations, les Métis et les Inuits avaient été privés du droit au logement.

Dans ce rapport, le Comité fait une série de recommandations visant à :

- a) veiller à ce que toute politique ou proposition législative fédérale relative au logement autochtone soit élaborée conjointement avec les peuples autochtones;
- b) reconnaître que le logement est un déterminant social de la santé des Autochtones et mettre en œuvre des mesures immédiates pour atténuer les effets de la crise du logement sur les peuples autochtones;

- c) étudier des possibilités afin de remédier à l'augmentation rapide des coûts des matériaux de construction et des coûts du logement dans les communautés éloignées et nordiques;
- d) combler le manque d'infrastructures dans les communautés autochtones;
- e) prendre en compte la croissance démographique dans le cadre du financement accordé au logement autochtone;
- f) fournir des fonds supplémentaires aux organisations et aux communautés autochtones pour qu'elles puissent recruter, conserver et former le personnel travaillant sur le dossier du logement;
- g) étudier les mécanismes qui permettraient de fournir un financement à long terme, stable, souple et prévisible pour le logement autochtone;
- h) examiner les programmes et le financement fournis pour le logement autochtone afin d'identifier les domaines où le financement pourrait être fourni directement aux gouvernements, organisations et communautés autochtones;
- i) envisager des façons de fournir une plus grande portion des fonds pour le logement directement aux Premières Nations, aux Métis et aux Inuits dans les Territoires du Nord-Ouest;
- j) examiner les programmes pour le logement autochtone afin de s'assurer qu'ils répondent aux besoins des Autochtones et de leurs communautés; et
- k) explorer les moyens de soutenir l'accession à la propriété en fonction des besoins des communautés autochtones.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

Recommandation 1

Que toutes les politiques ou les propositions législatives fédérales relatives au logement des Autochtones soient élaborées conjointement avec ces derniers, y compris les membres des Premières Nations vivant dans les réserves, des Premières Nations autonomes et signataires de traités modernes, des Premières Nations du Nord, des communautés inuites et métisses, des établissements métis ainsi que des organisations qui représentent les Autochtones vivant en milieu urbain. 18

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada, reconnaissant que le logement est un déterminant social essentiel de la santé, collabore avec les gouvernements, organisations et communautés autochtones, ainsi qu'avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et municipaux, pour élaborer et mettre en œuvre immédiatement des mesures culturellement adaptées visant à atténuer les répercussions sanitaires, sociales, éducatives et économiques de la crise du logement sur les peuples autochtones, principalement par l'ajout de logements afin de remédier aux conditions de surpeuplement chronique; et qu'une attention particulière soit accordée aux répercussions sur les femmes, les filles et les personnes de diverses identités de genre autochtones pour que la prise en charge intégrée nécessaire soit offerte..... 24

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada continue de donner suite aux 231 appels à la justice énoncés dans le rapport final de l'Enquête nationale, Réclamer notre pouvoir et notre place, en accordant une attention particulière aux 10 appels portant sur l'amélioration de l'accès au logement pour les femmes autochtones et sur les répercussions de la pénurie de logements sur les femmes, les filles et les personnes de diverses identités de genre autochtones, et qu'il mette en œuvre l'ensemble des soins requis. 24

Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada collabore avec les gouvernements, les organisations et les communautés autochtones, ainsi qu'avec ses homologues provinciaux et territoriaux, afin d'explorer les possibilités et les solutions pour faire face à la hausse des coûts des matériaux de construction et des coûts de logement dans les régions éloignées et nordiques, y compris le transport maritime pour l'envoi des matériaux. 27

Recommandation 5

Que le gouvernement fédéral collabore avec les partenaires des Mi'kmaq et des Wolastoqey afin d'explorer la mise en œuvre de leur droit inhérent de récolter du bois d'œuvre sur des terres traditionnelles à des fins domestiques, conformément à la décision rendue par la Cour suprême du Canada en 2006, d'évaluer le rôle que ce droit, une fois mis en œuvre, pourrait jouer dans l'atténuation de la pénurie de logements dans les réserves du Canada atlantique et d'examiner les mécanismes de financement possibles pour appuyer l'infrastructure et la formation spécialisée nécessaires aux communautés des Mi'kmaq et des Wolastoqey afin de participer pleinement à l'industrie du bois d'œuvre. 27

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada détermine et supprime, dans la mesure du possible, les politiques de propriété foncière restrictives dans les réserves, et qu'il le fasse avec le consentement libre, préalable et informé de la communauté des Premières Nations. 29

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada, conscient qu'il est impossible de construire des logements sans terres exploitables et sans infrastructures publiques adéquates, s'engage à mettre en œuvre, en partenariat avec les communautés et les organisations autochtones, les recommandations relatives aux infrastructures contenues dans le rapport du Comité sur les obstacles au développement économique dans les communautés autochtones. 30

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada, lorsqu'il accorde des fonds pour le logement, tienne compte de la croissance rapide des populations des Premières Nations, des Inuits et des Métis, et de l'augmentation de la population dans les réserves des Premières Nations attribuables aux modifications apportées aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant l'inscription..... 30

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada travaille à résoudre les lacunes en fournissant des fonds supplémentaires et suffisants ainsi que de l'aide aux communautés et aux organisations des Premières Nations, des Inuits et des Métis pour recruter, maintenir en poste et former le personnel autochtone qui travaille dans le domaine du logement, y compris offrir une formation pour accroître la capacité des communautés à construire et entretenir leurs propres habitations. 31

Recommandation 10

Reconnaissant que le gouvernement du Canada a privé les Inuits, les Premières Nations et les Métis de leur droit au logement en sous-finançant de façon chronique le logement autochtone depuis des générations, que le gouvernement du Canada prenne des mesures immédiates pour assurer un financement plus complet et plus global afin de résoudre la crise du logement, en augmentant notamment le financement des nouveaux logements et celui des rénovations et des améliorations pour remédier au très mauvais état des logements existants. 35

Recommandation 11

Que le gouvernement du Canada reconnaisse les établissements métis en tant qu'entités distinctes ayant des besoins propres en matière d'infrastructure et de logement, et que le gouvernement tienne compte de cette reconnaissance dans ses relations avec les établissements métis. 39

Recommandation 12

Que le gouvernement du Canada collabore avec les gouvernements métis qui ne sont pas inclus dans les modèles fondés sur les distinctions en vigueur, comme les établissements métis de l'Alberta et la Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest, afin d'offrir un financement à long terme, stable, souple et prévisible pour le logement des Métis. 39

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec des partenaires autochtones afin d'élaborer conjointement une stratégie de logement urbain, rural et nordique qui sera financée et administrée par des Autochtones pour les Autochtones et les organisations autochtones..... 39

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada collabore avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec les gouvernements, communautés et organisations autochtones afin d'examiner et d'améliorer les mécanismes de financement permettant de fournir un financement à long terme, stable, souple et prévisible pour le logement autochtone. 41

Recommandation 15

Que le gouvernement du Canada entreprenne un examen de tous les programmes et de tous les fonds destinés au logement autochtone afin de déterminer les secteurs où le financement pourrait être versé directement aux gouvernements, organisations et communautés autochtones, et qu'il en fasse rapport au Comité d'ici février 2023. 42

Recommandation 16

Que le gouvernement du Canada envisage des moyens d'offrir une plus grande proportion du financement pour le logement dans les réserves directement aux communautés des Premières Nations dans les Territoires du Nord-Ouest et qu'il travaille avec ses partenaires territoriaux pour s'assurer que les Premières Nations dans les réserves ont accès au financement fédéral pour le logement. 42

Recommandation 17

Que le gouvernement du Canada collabore avec les gouvernements, communautés et organisations autochtones pour examiner les obstacles, les exigences et les processus de demande pour tous les programmes de logement auxquels les organisations, communautés et gouvernements autochtones sont admissibles afin de s'assurer que ces programmes répondent aux besoins des peuples et communautés autochtones, et qu'il en fasse rapport au Comité d'ici février 2023, notamment sur les moyens d'assurer un accès équitable à la Stratégie nationale sur le logement. 43

Recommandation 18

Qu’afin d’atteindre l’objectif de combler les lacunes en matière d’infrastructures dans les communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis d’ici 2030, tel que mentionné dans la lettre de mandat de la ministre des Services aux Autochtones, le gouvernement fédéral révisé sa stratégie d’investissement en matière de logement étant donné qu’elle n’atteindra pas sa cible dans les temps voulus, au rythme actuel où elle est menée. Qu’il fournisse d’ici février 2023 un plan détaillé des investissements projetés de 2022 à 2030 pour combler ces lacunes. 44

Recommandation 19

Que le gouvernement du Canada travaille avec les organisations et les communautés autochtones, ainsi qu’avec les partenaires provinciaux et territoriaux concernés, afin d’explorer des moyens de soutenir un accès à la propriété adapté aux besoins des communautés autochtones. 48

Recommandation 20

Que le gouvernement du Canada tienne des consultations sur le logement du marché et la propriété privée dans les réserves, et qu’il mobilise les intervenants qui ont mis en œuvre des systèmes de gestion autonome et de propriété privée sur leurs terres, comme les Cris de la Baie James et le gouvernement Nisga’a Lisims. 48



LES EFFETS DE LA PÉNURIE DE LOGEMENTS SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES AU CANADA

INTRODUCTION

Avant le début de l'ère coloniale du Canada, les peuples autochtones prospéraient dans ce qui est aujourd'hui le Canada. Les politiques coloniales ont eu des répercussions sur les Premières Nations, les Inuits et les Métis et ont contribué aux problèmes de logement que connaissent les communautés autochtones aujourd'hui. Le Canada est confronté à une crise du logement profondément ressentie dans de nombreuses collectivités autochtones. Le parc de logements est insuffisant dans les communautés des Premières Nations, ainsi que dans les communautés métisses, inuites, rurales et éloignées. Des générations de familles autochtones vivent ce manque de logements depuis de nombreuses décennies. Le surpeuplement favorise la détérioration de la santé physique et mentale ainsi que la propagation de maladies infectieuses (comme l'a montré la pandémie de COVID-19). De nombreux logements doivent être rénovés et mis aux normes. Beaucoup comportent des risques pour la santé, comme les moisissures, notamment les moisissures noires. Le manque de logements a poussé des Inuits, des membres des Premières Nations et des Métis à déménager en milieu urbain, où les Autochtones peinent aussi à trouver un logement sûr, abordable et adapté sur le plan culturel¹.

On doit continuer d'insister sur l'importance du logement. Comme l'a déclaré le chef Lance Haymond, responsable du dossier du logement pour l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador :

La raison en est fort simple : le logement a des ramifications dans toutes les sphères de la société, y compris sur la santé et l'éducation, sans oublier le fonctionnement efficace de l'économie. Des liens peuvent aussi être faits avec d'autres domaines comme l'emploi et le développement communautaire...

1 Dans un document de référence fourni au Comité, l'Aboriginal Housing Management Association donne la définition suivante du terme « logement adapté sur le plan culturel » : Propre à la culture et respectueux d'une architecture domiciliaire suffisamment souple pour permettre l'exercice des pratiques et traditions culturelles [TRADUCTION]. Aboriginal Housing Management Association (AHMA), *British Columbia Urban, Rural, and Northern Indigenous Housing Strategy*, document de référence fourni au Comité, p. 51.



Bref, nous avons besoin de logements abordables et de qualité non seulement pour réduire la pauvreté et améliorer la santé publique, mais aussi parce qu'ils sont essentiels au développement personnel et social².

Dans le même ordre d'idées, Melissa Roy, directrice des opérations du Centre d'amitié autochtone de Calgary, a affirmé que « [l]e logement est un déterminant social de la santé. Pourtant, les systèmes actuels continuent de marginaliser les nôtres et de les programmer pour l'échec³. »

Reconnaissant les préjudices causés aux populations autochtones par la pénurie de logements, le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (le Comité) a adopté la motion suivante le 15 février 2022 :

Que, conformément à l'article 108 (2) du Règlement, le Comité entreprenne une étude concernant les effets de la pénurie de logements sur les peuples autochtones du Canada; que le Comité invite la ministre des Services aux Autochtones, des experts ainsi que des fonctionnaires afin d'étudier cet enjeu et, pour ce faire, que le Comité tienne un maximum de six rencontres; que l'étude tienne compte et s'appuie sur les éléments probants du rapport du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées intitulé *Logement autochtone : en route vers chez soi* (adopté le jeudi 6 mai 2021) et du rapport du directeur parlementaire du budget sur le logement urbain, rural et nordique (jeudi 11 février 2021); que le Comité fasse rapport de ses constatations et recommandations à la Chambre; et que le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse complète au rapport dans un délai d'un an⁴.

Au cours de cette étude, des témoins ont raconté leurs expériences alarmantes concernant le logement dans leurs collectivités. Ils ont souligné que les effets de la pénurie de logements étaient bien connus, que de nombreuses études avaient été menées sur le sujet et qu'il était maintenant temps d'agir. Le Comité remercie les personnes et les organisations qui ont pris le temps de venir témoigner ou d'envoyer un

2 Chambre des communes, Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN), *Témoignages*, 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond, Dossier du logement, Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador).

3 INAN, *Témoignages*, 8 avril 2022 (Melissa Roy, directrice des opérations, Centre d'amitié autochtone de Calgary).

4 INAN, *Procès-verbal*, 15 février 2022.

mémoire dans lequel elles ont décrit les répercussions de la pénurie de logements et les solutions possibles permettant de remédier à cette pénurie.

Le droit au logement est le premier thème abordé dans ce rapport. Il est suivi par l'importance de l'autodétermination et le contrôle du secteur du logement et des solutions en matière de logement par les Autochtones. Ensuite, il se penche sur le rôle du gouvernement fédéral, puis sur la portée de la pénurie de logements, ses répercussions et les facteurs qui l'exacerbent. Il s'agit d'éléments clés de la motion du Comité. Finalement, le Comité décrira l'approche du gouvernement fédéral en matière de financement du logement autochtone. À travers ces thèmes, on retrouve des solutions proposées par des collectivités, des organismes et des individus autochtones.

DROIT AU LOGEMENT

« Notre droit au logement doit être reconnu en droit canadien et s'exprimer par des politiques et des mécanismes d'application fondés sur des distinctions bien concrètes qui font progresser notre droit à l'autodétermination. »

Natan Obed, président
Inuit Tapiriit Kanatami

Lors de sa comparution devant le Comité, Patricia Roset-Zuppa, vice-présidente, Élaboration des politiques, Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), a expliqué que la Stratégie nationale sur le logement « repose sur une approche du logement fondée sur les droits de la personne⁵ ».

De nombreux témoins ont souligné que les peuples autochtones avaient des droits en matière de logement⁶. Au Canada, les droits ancestraux et issus de traités sont reconnus

5 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (Patricia Roset-Zuppa, vice-présidente, Élaboration des politiques, Société canadienne d'hypothèques et de logement).

6 Une brève discussion a eu lieu sur la justiciabilité et le caractère exécutoire de ces droits.



et affirmés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁷. D'autres témoins ont également mentionné la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*⁸, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*⁹ et la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA)*¹⁰.

Article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* : droits ancestraux et issus de traités

Selon Cindy Woodhouse, cheffe de la région du Manitoba de l'Assemblée des Premières Nations, le droit au logement est un droit ancestral énoncé à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹¹. Dans son [mémoire](#), le Conseil tribal de Meadow Lake a mentionné que « [l]e droit au logement issu de traités n'a pas fait l'objet de poursuites devant les tribunaux par une Première Nation, par des organismes provinciaux ou par [l'Assemblée des Premières Nations] », apparemment parce que la réaction à un arrêt de la cour suscite de l'inquiétude. La professeure Naomi Metallic, titulaire de la Chaire du chancelier en droit et politiques autochtones, Schulich School of Law, Dalhousie

7 INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (la cheffe régionale Cindy Woodhouse, Région du Manitoba, Assemblée des Premières Nations);

L'article 35 de la [Loi constitutionnelle de 1982](#), adoptée comme annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), énonce ce qui suit :

- 1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.
- 2) Dans la présente loi, peuples autochtones du Canada s'entend notamment des Indiens, des Inuits et des Métis du Canada.
- 3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.
- 4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits — ancestraux ou issus de traités — visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes.

8 [Loi sur la stratégie nationale sur le logement](#), L.C. 2019, ch. 29, art. 313.

9 [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#). Pour une explication concernant le droit à un logement convenable, voir la publication du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme intitulée « [Fiche d'information n° 21, Le droit à un logement convenable](#) ».

10 Assemblée générale des Nations Unies, 61/295. [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), 2 octobre 2007.

11 INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (la cheffe régionale Cindy Woodhouse).

University, a aussi parlé de l'importance de respecter les droits ancestraux des peuples autochtones¹².

La Loi sur la stratégie nationale sur le logement

Natan Obed, président de l'organisme Inuit Tapiriit Kanatami, a expliqué ceci :

La politique fédérale en matière de logement a considérablement changé depuis 2019 par suite de l'adoption de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* qui reconnaît le droit au logement comme un droit fondamental affirmé en droit international, notamment par le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* que le Canada a ratifié¹³.

L'article 4 de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* énonce la « Politique en matière de logement » suivante :

Le gouvernement fédéral a pour politique en matière de logement :

- a) de reconnaître que le droit à un logement suffisant est un droit fondamental de la personne confirmé par le droit international;
- b) de reconnaître que le logement revêt un caractère essentiel pour la dignité inhérente à la personne humaine et pour son bien-être, ainsi que pour l'établissement de collectivités viables et ouvertes;
- c) d'appuyer l'amélioration de la situation en matière de logement de la population du Canada; et
- d) de continuer à faire avancer la réalisation progressive du droit à un logement suffisant, lequel est reconnu par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹⁴.

En ce qui concerne cette loi, M. Obed a affirmé que « [I]es Inuits se réjouissent de ce changement, mais [ont] été déçus par l'absence de reconnaissance de [leur] droit au logement et d'engagement à le mettre en œuvre¹⁵ ». Il a ajouté ceci :

12 INAN, *Témoignages*, 5 avril 2022 (Naiomi Metallic, professeure adjointe, titulaire de la Chaire du chancelier en droit et politiques autochtones, Schulich School of Law, Dalhousie University, à titre personnel).

13 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (Natan Obed, président de l'organisme Inuit Tapiriit Kanatami).

14 *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, L.C. 2019, ch. 29, art. 313.

15 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (Natan Obed).



Nous devons revoir cette loi en particulier et nous assurer qu'il existe une politique de logement officielle en vertu de la partie IV de la Loi qui pourrait comporter un engagement explicite à lier le droit au logement des Autochtones à un droit justiciable en vertu de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones¹⁶.

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

Lisa J. Smith, directrice principale de la gouvernance, des relations internationales et des relations parlementaires pour l'Association des femmes autochtones du Canada, a expliqué que les articles 3 et 23 de la DNUDPA sont pertinents en matière de logement¹⁷. Voici les articles en question :

Article 3

Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

Article 23

Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement. En particulier, ils ont le droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes de santé, de logement ainsi que d'autres programmes économiques et sociaux les concernant, et, autant que possible, de les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions¹⁸.

Dans son mémoire, la [Fédération des centres d'amitié autochtones de l'Ontario](#) a évoqué l'article 21 de la DNUDPA :

- 1) Les peuples autochtones ont droit, sans discrimination d'aucune sorte, à l'amélioration de leur situation économique et sociale, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation et de la

16 Ibid.

17 INAN, *Témoignages*, 8 avril 2022 (Lisa J. Smith, directrice principale de la gouvernance, des relations internationales et des relations parlementaires pour l'Association des femmes autochtones du Canada).

18 Assemblée générale des Nations Unies, 61/295. [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), 2 octobre 2007.

reconversion professionnelles, du logement, de l'assainissement, de la santé et de la sécurité sociale.

- 2) Les États prennent des mesures efficaces et, selon qu'il conviendra, des mesures spéciales pour assurer une amélioration continue de la situation économique et sociale des peuples autochtones. Une attention particulière est accordée aux droits et aux besoins particuliers des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées autochtones.

La *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*¹⁹, qui « confirme que la Déclaration constitue un instrument universel en matière de droits de la personne qui trouve application en droit canadien » et qui « [encadre] la mise en œuvre de la Déclaration par le gouvernement du Canada », est entrée en vigueur en juin 2021.

LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LE LOGEMENT POUR LES AUTOCHTONES

En général, le gouvernement fédéral offre des programmes et des services sur une base politique plutôt que législative principalement aux membres des Premières Nations vivant dans les réserves et aux Inuits. Récemment, le gouvernement fédéral a annoncé un financement ciblé pour le logement destiné aux Métis, y compris dans les établissements métis en Alberta, ainsi qu'aux Autochtones vivant dans des régions urbaines. Le gouvernement fédéral offre également des programmes et des initiatives ciblés pour le logement des Autochtones ou des programmes généraux auxquels les Autochtones sont l'un des groupes admissibles.

Services aux Autochtones Canada a notamment mis en place le Programme de logement dans les réserves des Premières Nations et l'Initiative d'innovation pour la construction de logements dans les communautés autochtones, qui vise à financer et à soutenir les innovateurs autochtones ayant des idées concernant le logement dans leur collectivité. De plus, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada peut accorder du financement en matière de logement à un gouvernement autochtone en fonction du

19 [*Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*](#), L.C. 2021, ch. 14.



contenu de son traité moderne ou de son accord sur l'autonomie gouvernementale²⁰. L'initiative d'Emploi et Développement social Canada Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance « soutient financièrement des communautés urbaines, autochtones, rurales et éloignées du Canada, pour les aider à répondre à leurs besoins locaux en matière d'itinérance²¹ ».

Les gouvernements ou les organisations autochtones sont également admissibles à des initiatives dans le cadre du Fonds national de co-investissement pour le logement et de l'Initiative pour la création rapide de logements. Le gouvernement s'engage aussi à élaborer conjointement des « stratégies de logement des Autochtones fondées sur les distinctions²² ». La Stratégie sur le logement pour l'Inuit Nunangat a été publiée en 2019, et l'Accord auxiliaire Canada-Nation métisse a été signé en 2018²³. On ignore si une stratégie sur le logement pour les Premières Nations a été finalisée²⁴. Le logement faisait aussi partie des priorités stratégiques conjointes de l'*Accord politique entre le Canada et le Congrès des peuples autochtones*²⁵.

-
- 20 Des traités modernes sont signés lorsque les traités antérieurs à 1975 ou d'autres mécanismes juridiques n'ont pas permis de régler les questions de droits territoriaux des Autochtones. Les traités modernes sont négociés, protégés par la Constitution, entre les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et des peuples autochtones. Ils portent sur des questions telles que la compétence sur les terres et les ressources et, depuis 1995, peuvent aussi inclure un accord sur l'autonomie gouvernementale.
- 21 Gouvernement du Canada, [À propos de Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance](#).
- 22 Gouvernement du Canada, « Logements pour les Autochtones et le Nord », [État d'avancement de la Stratégie nationale sur le logement](#).
- 23 Gouvernement du Canada, [2019 Stratégie de logement pour l'Inuit Nunangat](#); et Gouvernement du Canada, [Accord auxiliaire Canada-Nation métisse sur le logement](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], 19 juillet 2018. Inuit Nunangat est la patrie des Inuits, qui comprend la terre, l'eau et la glace de quatre régions : le Nunatsiavut (nord de Terre-Neuve-et-Labrador), le Nunavut, le Nunavik (nord du Québec) et la région désignée des Inuvialuit (partie nord-ouest des Territoires du Nord-Ouest) (voir la [carte](#)).
- 24 Une ébauche de document, intitulé [Stratégie nationale décennale sur le logement et les infrastructures connexes pour les Premières Nations](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] est disponible sur le site Web de l'Assemblée des Premières Nations. Cependant, il s'agit d'une ébauche et on ignore s'il existe une version définitive. De plus, la Stratégie nationale sur le logement affirme que « [l]es plans de mise en œuvre de la stratégie sur le logement des Premières Nations sont en cours d'élaboration ». Pour obtenir de plus amples renseignements, consulter la Stratégie nationale sur le logement, [État d'avancement de la Stratégie nationale sur le logement](#).
- 25 Congrès des peuples autochtones, [Accord politique entre le Canada et le Congrès des peuples autochtones](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], 5 décembre 2018.

AUTODÉTERMINATION

Comme il a été mentionné ci-dessus, l'article 3 de la DNUDPA reconnaît le droit à l'autodétermination des peuples autochtones. Des témoins ont avancé que les Autochtones sont privés du droit au logement. Comme l'a précisé [le Caucus autochtone de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine](#) : « Il importe de respecter les droits de la personne de tous les Autochtones, qu'ils résident à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves. De plus, les Autochtones doivent avoir accès à un logement sécuritaire, adéquat, abordable et approprié. »

Des témoins ont réitéré à de nombreuses reprises que la réussite des stratégies et des initiatives en matière de logement reposait sur leur élaboration et leur gestion par les peuples autochtones eux-mêmes. Par exemple, la cheffe régionale Woodhouse a expliqué que « [l]e contrôle du logement fait partie des principaux piliers de la Stratégie nationale sur les logements et les infrastructures connexes des Premières Nations²⁶ ».

La participation de ces divers groupes est d'autant plus importante dans le contexte du logement et de l'autodétermination. Comme Mme Smith l'a affirmé au Comité, les personnes de diverses identités de genre, les femmes et les filles autochtones « sont des spécialistes en matière de leurs propres expériences. Il faut donc les faire participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies visant à répondre aux besoins des Autochtones en matière de logement²⁷ ».

Des témoins ont souligné l'importance des approches novatrices axées sur la communauté et dirigées par la communauté en matière de logement. De nombreux programmes, stratégies et modèles mettent l'accent sur l'aspect « pour les Autochtones, par les Autochtones », comme ceux élaborés par l'Aboriginal Housing Management Association²⁸, les centres d'amitié autochtones²⁹ ainsi que l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine³⁰. Un exemple à cet égard a été présenté par Eva Clayton, présidente, Gouvernement Nisga'a Lisims, qui a expliqué que d'anciens

26 INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (la cheffe régionale Cindy Woodhouse).

27 INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Lisa J. Smith).

28 INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (Margaret Pfoh, directrice générale, Aboriginal Housing Management Association).

29 INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Jocelyn Formsma, directrice exécutive, Association nationale des centres d'amitié).

30 INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Justin Marchand, président, Caucus autochtone, Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine [ACHRU]).



dirigeants ont travaillé pour permettre aux citoyens nisga'as de vendre, transférer ou léguer leurs maisons³¹.

Coreen Child, directrice générale de l'Aboriginal Coalition to End Homelessness Society, a présenté un autre exemple :

Notre travail auprès de la communauté autochtone itinérante nous a permis d'évoluer pour en venir à offrir du logement supervisé adapté à la culture. Cette forme de logement n'offre pas seulement la sécurité d'une adaptation culturelle et d'un toit au-dessus de sa tête. Il s'agit en fait de miser sur les pratiques autochtones en intégrant nos enseignements, nos connaissances et nos modes de vie à une partie des mesures et des services dont les gens ont absolument besoin³².

Cependant, malgré ces approches communautaires, des difficultés persistent. Par exemple, la présidente Clayton a fait observer que de nombreux citoyens nisga'as n'ont pas vendu, transféré ou légué leurs maisons en raison de la pénurie de logements, et que des initiatives sont en cours pour veiller à ce que les citoyens nisga'as comprennent leurs options et leur « possibilité de participer sans restrictions à la vie du Canada³³ ». La cheffe régionale Cindy Woodhouse a aussi affirmé que la *Loi sur les Indiens* constituait un obstacle dont il sera question dans la suite du présent rapport.

Le Comité reconnaît que les Autochtones détiennent les solutions en matière de logement qui favoriseront la santé et le bien-être de leurs communautés. Le Comité recommande donc :

Recommandation 1

Que toutes les politiques ou les propositions législatives fédérales relatives au logement des Autochtones soient élaborées conjointement avec ces derniers, y compris les membres des Premières Nations vivant dans les réserves, des Premières Nations autonomes et signataires de traités modernes, des Premières Nations du Nord, des communautés inuites et métisses, des établissements métis ainsi que des organisations qui représentent les Autochtones vivant en milieu urbain.

31 INAN, *Témoignages*, 1^{er} avril 2022 (Eva Clayton, présidente, Gouvernement Nisga'a Lisims).

32 INAN, *Témoignages*, 8 avril 2022 (Coreen Child, directrice générale, Aboriginal Coalition to End Homelessness Society).

33 INAN, *Témoignages*, 1^{er} avril 2022 (Eva Clayton).

PORTÉE, CONSÉQUENCES ET FACTEURS CONTRIBUTIFS

La situation des peuples autochtones en matière de logement ne s'améliore pas, et le point de rupture a déjà été franchi³⁴. Les sections suivantes se penchent sur la portée de la crise du logement, ses conséquences et ses facteurs contributifs.

Portée de la crise du logement

« En tant que parent, je sais que ma priorité est de subvenir aux besoins de ma famille, mais comment une personne peut-elle même commencer quand il est presque impossible de trouver un toit à mettre au-dessus de la tête de sa famille? »

Kenny Bell, maire
Ville d'Iqaluit

Selon l'honorable Marc Miller, ministre des Relations Couronne-Autochtones, « la crise du logement à laquelle sont confrontés les peuples autochtones est l'une des plus importantes au pays³⁵ ». Comparativement aux Canadiens non autochtones, les Autochtones sont davantage à risque de vivre dans des logements surpeuplés, remplis de moisissures et inadéquats pour d'autres raisons; ils sont également plus susceptibles de se retrouver en situation d'itinérance ou d'itinérance cachée (c'est-à-dire les personnes qui habitent temporairement avec des amis ou des membres de leur famille

34 INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Margaret Pfoh); INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Kenny Bell, maire, ville d'Iqaluit).

35 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (l'hon. Marc Miller, ministre des Relations Couronne-Autochtones).



parce qu'ils n'ont pas d'autre endroit où aller)³⁶. Les ménages autochtones ont un besoin impérieux en matière de logement de 18 %, comparativement à la moyenne nationale de 12,7 %³⁷.

Le Recensement de 2016 révélait que la moitié des Autochtones vivent dans un logement nécessitant des réparations³⁸. En août 2011, l'Assemblée des Premières Nations estimait que les réserves avaient besoin de 55 000 logements supplémentaires et que 81 000 logements avaient besoin de réparations³⁹. Cette pénurie comprend tous les types de logements, comme les logements sociaux, les résidences privées, les refuges pour itinérants, les centres d'hébergement pour les femmes fuyant la violence, les logements de transition et les logements pour aînés⁴⁰.

-
- 36 INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (l'hon. Patty Hajdu, ministre des Services aux Autochtones); INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (l'hon. Marc Miller); INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (Patricia Roset-Zuppa); INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (l'hon. Paulie Chinna, ministre, Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest); INAN, [Témoignages](#), 29 mars 2022 (le vice-chef Richard Derocher, Conseil tribal de Meadow Lake (CTML)); INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (Eiryn Devereaux, président-directeur général, Société d'habitation du Nunavut); INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (Raigili Amaaq, présidente, Igloodik Housing Association); INAN, [Témoignages](#), 29 mars 2022 (Herb Lehr, président, Metis Settlements General Council); INAN, [Témoignages](#), 29 mars 2022 (Nina Malek, conseillère, Conseil des Innus de Pakua Shipu); INAN, [Témoignages](#), 1^{er} avril 2022 (Alvina Paul, conseillère, Bande indienne Sechelte); INAN, [Témoignages](#), 1^{er} avril 2022 (la présidente Eva Clayton); INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (Roxanne Harper, directrice, Association des professionnels de l'habitation des Premières Nations); INAN, [Témoignages](#), 5 avril 2022, 1630 (Sarah Silva, directrice générale, Hiyám Housing Society); INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Justin Marchand); INAN, [Témoignages](#), 26 avril 2022 (Garry Bailey, président, Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest); Fédération des centres d'amitié autochtone de l'Ontario (FCAAO), [mémoire](#); Caucus autochtone de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU), [mémoire](#); CTML, [mémoire](#); Conseil des Autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard (CAIPE), [mémoire](#).
- 37 INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (Patricia Roset-Zuppa). Selon la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#), « [l]es besoins impérieux en matière de logement sont un indicateur en 2 étapes. L'indicateur aide à déterminer les ménages qui vivent dans des logements jugés inadéquats, sur le plan de la taille ou de la qualité, ou inabordables. Il détermine également si les niveaux de revenu des ménages sont tels qu'ils ne pourraient pas se payer d'autres logements de taille et de qualité convenables dans leur collectivité ».
- 38 INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (l'hon. Patty Hajdu).
- 39 Ibid.
- 40 L'[Organisation de coopération et de développement économique](#) définit le logement social (public ou subventionné) comme « des logements loués à des prix inférieurs à ceux du marché ciblés et attribués selon des règles particulières, par exemple en fonction des besoins ou d'une liste d'attente ».

Conséquences de la crise du logement

« Les effets de la pénurie de logements comprennent les maladies dues aux moisissures [...] De façon générale, les familles sont privées de repos et de sommeil, et il y a une perte en matière d'éducation découlant du coût élevé des services publics, lequel a augmenté de façon spectaculaire au cours des derniers mois. Parfois, les familles doivent choisir entre chauffer leur maison, s'éclairer et se procurer de la nourriture. »

Stan Delorme, président
Établissement métis de Buffalo Lake

Le logement est un déterminant social de la santé⁴¹. Ainsi, les conséquences de la crise actuelle sont vastes sur la santé et le bien-être des Autochtones⁴². Comme l'a souligné Nina Malek, conseillère du Conseil des Innus de Pakua Shipu, « de bonnes conditions de logement favorisent une bonne santé individuelle, un contexte social sain et de bons résultats scolaires. Nos conditions de logement ne sont pas propices à aller dans cette direction.⁴³ » Le Comité a notamment appris que les logements surpeuplés et inadéquats sont l'un des principaux facteurs contribuant aux taux élevés de propagation des maladies respiratoires, comme la tuberculose, au Canada⁴⁴. Cette situation a également contribué à la propagation de la COVID-19 dans les collectivités

41 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond); INAN, *Témoignages*, 8 avril 2022 (Melissa Roy).

42 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (l'hon. Patty Hajdu); INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (l'hon. Marc Miller); INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (la cheffe régionale Cindy Woodhouse); INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond); INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (Natan Obed).

43 INAN, *Témoignages*, 29 mars 2022 (Nina Malek).

44 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (l'hon. Patty Hajdu); INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (l'hon. Marc Miller); INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (la cheffe régionale Cindy Woodhouse); INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Eiryn Devereaux); INAN, *Témoignages*, 5 avril 2022 (Tracy Antoine, vice-présidente, Services financiers commerciaux, Marchés autochtones, Région de la Colombie-Britannique, Banque Royale du Canada).



autochtones⁴⁵. De plus, la présence de moisissure dans les logements peut causer de l'asthme ou d'autres maladies⁴⁶.

La crise du logement nuit aussi au développement socioéconomique⁴⁷. Des logements adéquats et abordables « sont essentiels au développement personnel et social » et à « la réussite scolaire de nos enfants⁴⁸ ». À l'inverse, « [l]a diminution de l'abordabilité du logement renforce et exacerbe également les inégalités économiques et sociales, y compris celles auxquelles font face les peuples autochtones⁴⁹ ». Le surpeuplement des logements contribue également à divers problèmes sociaux, comme la violence familiale, la violence, le suicide, l'alcoolisme et les dépendances⁵⁰. La crise brise des familles et met des enfants à risque⁵¹. Selon Alvina Paul, conseillère de la bande des Sechelts, « [i]l est très démoralisant de vivre dans un logement délabré⁵² », et cela a aussi une incidence négative sur la santé mentale des gens.

La crise du logement contribue également à la déconnexion culturelle et à la perte de culture⁵³. Certaines personnes quittent leur collectivité d'origine en raison du manque de logements adéquats et abordables : « Cela a des répercussions sur notre culture et nous savons qu'ils quittent la réserve et présentent des demandes auprès des programmes de logement autochtones existants déjà surchargés.⁵⁴ » Selon Herb Lehr, président du Metis Settlements General Council, « [i]ls découvrent alors qu'ailleurs, ce n'est pas mieux. Bien trop souvent, c'est pire. Loin de leurs familles, de leurs communautés et de leurs réseaux de soutien, nos gens sont seuls et vulnérables⁵⁵. » D'autres quittent leur communauté pour poursuivre leurs études, mais ont souvent de la

45 INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (l'hon. Patty Hajdu); INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (l'hon. Marc Miller); INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (la cheffe régionale Cindy Woodhouse); INAN, [Témoignages](#), 29 mars 2022 (Nina Malek); INAN, [Témoignages](#), 5 avril 2022 (Tracy Antoine).

46 INAN, [Témoignages](#), 29 mars 2022 (Stan Delorme, président, Établissement métis de Buffalo Lake); INAN, [Témoignages](#), 1^{er} avril 2022 (Eva Clayton).

47 INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (la cheffe régionale Cindy Woodhouse); INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond); INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (Natan Obed).

48 INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond).

49 Fédération de l'habitation coopérative du Canada (FHCC), [mémoire](#).

50 INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022, 1640 (Eiryn Devereaux); INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022, 1745 (Kenny Bell); INAN, [Témoignages](#), 29 mars 2022 (le vice-chef Richard Derocher); CAIPE, [mémoire](#).

51 INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Kelly Benning, présidente, Association nationale des centres d'amitié).

52 INAN, [Témoignages](#), 1^{er} avril 2022 (Alvina Paul).

53 INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (l'hon. Paulie Chinna); INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Melissa Roy).

54 INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (Roxanne Harper).

55 INAN, [Témoignages](#), 29 mars 2022 (Herb Lehr).

difficulté à revenir s’y établir après avoir obtenu leur diplôme en raison de la pénurie de logements⁵⁶.

La pénurie de logements a aussi une composante sexospécifique. Comme l’ont souligné certains témoins, le mot « logement » a été mentionné à plus de 200 reprises et était au cœur de 10 des appels à la justice du rapport final de l’Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées⁵⁷. Justin Marchand, président du groupe de travail du Caucus autochtone de l’Association canadienne d’habitation et de rénovation urbaine, et Mme Smith ont tous deux souligné que la pénurie de logements contribuait aux taux plus élevés de violence fondée sur le sexe subie par les femmes, les filles et les personnes autochtones de diverses identités de genre⁵⁸. Ainsi, des femmes et des enfants peuvent être obligées d’habiter avec un partenaire ou un père violent, faute de pouvoir trouver un autre logement ou un centre d’hébergement⁵⁹. Pour M. Marchand, le logement est « une solution incontournable pour mettre fin à la violence contre les femmes, les filles et les personnes 2SLGBTQQA+⁶⁰ ».

Un logement inadéquat augmente aussi le risque d’incendie résidentiel⁶¹. Selon le [Conseil tribal de Meadow Lake](#), « [o]n estime que les membres des Premières Nations ont 10 fois plus de risques de mourir dans un incendie résidentiel que l’ensemble des Canadiens ». Le Comité rapportait la même estimation dans son rapport de 2018 sur la sécurité incendie⁶².

À la lumière des témoignages entendus, le Comité recommande :

56 INAN, [Témoignages](#), 29 mars 2022 (Nina Malek).

57 INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (Margaret Pfoh); INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Justin Marchand); INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Lisa J. Smith).

58 INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Justin Marchand); INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Lisa J. Smith).

59 INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Lisa J. Smith).

60 INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Justin Marchand). L’acronyme « 2SLGBTQQA+ » fait référence aux personnes s’identifiant comme bispirituelles, lesbiennes, gaies, bissexuelles, transsexuelles, queers, en questionnement, intersexuées et asexuelles. Le « + » fait référence aux personnes de diverses identités de genre dont l’orientation sexuelle ou l’identité de genre n’est pas autrement capturée par le reste de l’acronyme.

61 Ibid.

62 INAN, 42^e législature, 1^{re} session, [Naître des cendres : Réinviter la sécurité-incendie et la gestion des urgences dans les collectivités autochtones](#), juin 2018.



Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada, reconnaissant que le logement est un déterminant social essentiel de la santé, collabore avec les gouvernements, organisations et communautés autochtones, ainsi qu’avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et municipaux, pour élaborer et mettre en œuvre immédiatement des mesures culturellement adaptées visant à atténuer les répercussions sanitaires, sociales, éducatives et économiques de la crise du logement sur les peuples autochtones, principalement par l’ajout de logements afin de remédier aux conditions de surpeuplement chronique; et qu’une attention particulière soit accordée aux répercussions sur les femmes, les filles et les personnes de diverses identités de genre autochtones pour que la prise en charge intégrée nécessaire soit offerte.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada continue de donner suite aux 231 appels à la justice énoncés dans le rapport final de l’Enquête nationale, Réclamer notre pouvoir et notre place, en accordant une attention particulière aux 10 appels portant sur l’amélioration de l’accès au logement pour les femmes autochtones et sur les répercussions de la pénurie de logements sur les femmes, les filles et les personnes de diverses identités de genre autochtones, et qu’il mette en œuvre l’ensemble des soins requis.

Facteurs qui contribuent à la crise du logement

« L’histoire de ce pays est fondée sur l’annexion de terres longtemps habitées par des communautés autochtones, sur la ségrégation forcée et sur la colonisation. Cet héritage se reflète aujourd’hui dans le secteur du logement. »

Fédération des centres d’amitié autochtones de l’Ontario

Plusieurs facteurs contribuent à la crise du logement qui touche les peuples autochtones. Dans le cadre de cette étude, le Comité a été informé des obstacles systémiques à l’accès au logement, des répercussions de l’inflation et de l’éloignement sur le coût de la vie et des matériaux, des obstacles découlant de la *Loi sur les Indiens*, du manque de terres exploitables, de l’impact des tendances démographiques ainsi que du sous-financement chronique et de la capacité limitée du secteur du logement.

Obstacles systémiques

La [Fédération de l'habitation coopérative du Canada](#) a écrit dans son mémoire que la crise du logement était liée « aux obstacles systémiques à l'éducation et à l'emploi et aux effets intergénérationnels de la colonisation ». Les débouchés économiques étant limités, les individus et les collectivités n'ont pas les moyens de construire de nouvelles maisons ou de réparer les anciennes, et l'absence de logements adéquats contribue à limiter les débouchés économiques. Or, comme l'a indiqué le Comité dans son rapport publié en avril 2022, les Autochtones sont confrontés à de multiples obstacles au développement économique.

Raigili Amaaq, présidente de l'Igloodik Housing Association, a affirmé qu'« [a]u début du colonialisme par le gouvernement fédéral, on a pris des familles dans leurs camps pour les emmener à Igloodik avec presque rien, et on les a mises dans des maisons pas plus grandes que des boîtes d'allumettes en leur promettant deux dollars par mois. Aujourd'hui, les logements de ces familles sont surpeuplés et comptent parfois leurs petits-enfants.⁶³ » Selon la [Fédération de l'habitation coopérative du Canada](#), les Autochtones « continuent d'être confrontés à une colonisation systémique et à l'éloignement de leurs terres, de leur langue et de leur culture. Aujourd'hui, les modalités de logement chez les Autochtones sont plus précaires que chez les non-Autochtones. » Sarah Silva, directrice générale de la Hiyám Housing Society, estime que « nous perpétons [...] les répercussions négatives de la colonisation sur les membres de notre communauté à l'occasion de cette crise du logement⁶⁴ ».

« La dépossession est au cœur de la raison pour laquelle nous sommes ici aujourd'hui⁶⁵ », a affirmé Margaret Pfoh, directrice générale de l'Aboriginal Housing Management Association. Des témoins ont évoqué le colonialisme, les pensionnats, le traumatisme intergénérationnel et le racisme et la discrimination continus comme facteurs contribuant à la surreprésentation des peuples autochtones parmi les personnes ayant les besoins les plus criants en matière de logement au Canada⁶⁶. Dans son [mémoire](#), la Fédération des centres d'amitié autochtones de l'Ontario a écrit que « le marché locatif, qui devient de plus en plus inabordable, est en grande partie hostile

63 INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (Raigili Amaaq).

64 INAN, [Témoignages](#), 5 avril 2022 (Sarah Silva, directrice générale, Hiyám Housing Society, Nation des Squamish).

65 INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (Margaret Pfoh).

66 INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (l'hon. Paulie Chinna); INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (Raigili Amaaq); INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (Margaret Pfoh); INAN, [Témoignages](#), 5 avril 2022 (Sarah Silva); INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Melissa Roy); INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Lisa J. Smith); ACHRU, [mémoire](#); FCAAO, [mémoire](#); Société d'habitation du Yukon (SHY), [mémoire](#); CTML, [mémoire](#).



aux locataires autochtones des villes, qui sont confrontés à un taux élevé de racisme explicite et implicite de la part des propriétaires, ainsi qu'à des obstacles systémiques à l'obtention d'un logement en raison d'évaluations fondées sur le risque qui sont discriminatoires à l'égard des locataires à faible revenu ».

Abordabilité, coûts élevés et éloignement

Le Comité a appris que l'abordabilité était un obstacle important au logement pour les Autochtones : « nous avons des jeunes gens qui payent un loyer de 1 200 \$ par mois sur le territoire de la Première Nation de Flying Dust, même s'ils ne gagnent que 16 ou 18 \$ de l'heure. Leur loyer gruge 45 % de leurs revenus et ils vivent dans la réserve, et non dans la ville de Meadow Lake⁶⁷ ». Alvina Paul a également affirmé que « notre peuple est incapable de s'offrir des logements sur le marché locatif, et il est souvent incapable d'obtenir des prêts hypothécaires personnels⁶⁸ ».

L'éloignement, les conditions météorologiques difficiles, l'infrastructure de transport limitée et l'inflation ont une incidence importante sur les coûts de construction et de rénovation de logements dans les régions éloignées et nordiques⁶⁹. L'honorable Paulie Chinna, ministre de la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest, a affirmé que la construction de nouveaux logements dans des collectivités accessibles seulement par les airs et l'exploitation de logements sociaux devenaient de plus en plus dispendieuses dans les Territoires⁷⁰. Eiryn Devereaux, président-directeur général de la Société d'habitation du Nunavut, a parlé d'une situation semblable au Nunavut : « nous dépendons complètement d'une saison d'approvisionnement maritime très courte pour faire venir nos matériaux. C'est très coûteux.⁷¹ » La Société d'habitation du Yukon affirmait dans son mémoire que « [l]es collectivités nordiques et éloignées sont particulièrement touchées par la hausse des coûts de construction, qui s'ajoute aux autres difficultés liées au transport, à la courte saison de construction, aux besoins opérationnels (électricité, eau, carburant) et à la disponibilité des matières premières et des entrepreneurs qualifiés ». Pour sa part, Stan Delorme, président de l'établissement

67 INAN, Témoignages, 29 mars 2022 (le vice-chef Richard Derocher).

68 INAN, Témoignages, 1^{er} avril 2022 (Alvina Paul).

69 INAN, Témoignages, 22 mars 2022 (l'hon. Paulie Chinna); INAN, Témoignages, 1^{er} avril 2022 (Alvina Paul); INAN, Témoignages, 1^{er} avril 2022 (Eva Clayton); INAN, Témoignages, 5 avril 2022 (Clio Straram, chef, Services bancaires aux Autochtones, BMO Groupe financier); INAN, Témoignages, 8 avril 2022 (Melissa Roy); INAN, Témoignages, 26 avril 2022 (Joseph Richard Quesnel, associé de recherche principal, Frontier Centre for Public Policy); SHY, mémoire.

70 INAN, Témoignages, 22 mars 2022 (l'hon. Paulie Chinna).

71 INAN, Témoignages, 22 mars 2022 (Eiryn Devereaux).

métis de Buffalo Lake, a affirmé ceci : « Au cours des deux dernières années, nous avons certainement remarqué ici que le coût des matériaux, de la livraison, du carburant et de tout est élevé, ce qui, essentiellement, a des répercussions également⁷² ».

Des témoins ont proposé d'acheter des matériaux de construction en grande quantité et de construire plusieurs logements à la fois pour réaliser des économies d'échelle⁷³. La professeure Metallic a proposé d'autoriser le droit de récolter du bois d'œuvre à des fins domestiques comme solution possible pour les communautés mi'kmaq et wolastoqey : « [A]vant l'arrivée des Européens, les Mi'kmaq et les Wolastoqey utilisaient du bois pour répondre à leurs besoins domestiques, notamment pour se loger, se déplacer, faire des outils et se chauffer. Dans le contexte moderne, la Cour a déclaré que la pratique s'est transformée en droit de récolter du bois par des moyens modernes pour la construction d'habitations modernes.⁷⁴ ».

À la lumière des témoignages entendus, le Comité recommande :

Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada collabore avec les gouvernements, les organisations et les communautés autochtones, ainsi qu'avec ses homologues provinciaux et territoriaux, afin d'explorer les possibilités et les solutions pour faire face à la hausse des coûts des matériaux de construction et des coûts de logement dans les régions éloignées et nordiques, y compris le transport maritime pour l'envoi des matériaux.

Recommandation 5

Que le gouvernement fédéral collabore avec les partenaires des Mi'kmaq et des Wolastoqey afin d'explorer la mise en œuvre de leur droit inhérent de récolter du bois d'œuvre sur des terres traditionnelles à des fins domestiques, conformément à la décision rendue par la Cour suprême du Canada en 2006, d'évaluer le rôle que ce droit, une fois mis en œuvre, pourrait jouer dans l'atténuation de la pénurie de logements dans les réserves du Canada atlantique et d'examiner les mécanismes de financement possibles pour appuyer l'infrastructure et la formation spécialisée nécessaires aux communautés des Mi'kmaq et des Wolastoqey afin de participer pleinement à l'industrie du bois d'œuvre.

72 INAN, *Témoignages*, 29 mars 2022 (Stan Delorme).

73 INAN, *Témoignages*, 29 mars 2022 (Herb Lehr); INAN, *Témoignages*, 5 avril 2022 (Clio Straram).

74 INAN, *Témoignages*, 5 avril 2022 (Naiomi Metallic).



La Loi sur les Indiens

Les Premières Nations sont également confrontées à des obstacles uniques découlant de la *Loi sur les Indiens* : « on nous a imposé la Loi sur les Indiens, on nous a cantonnés sur des réserves minuscules et on nous a accordé le strict minimum pour nous construire des logements. Au fil des générations, ç'a certainement créé un problème.⁷⁵ » Comme l'a souligné le [Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations](#), « [d]ans les réserves, les terres sont détenues par la Couronne au profit des membres des Premières Nations et sont donc souvent considérées comme des terres communales ». La cheffe régionale Woodhouse a souligné que les membres des Premières Nations n'étaient pas « admissibles à des prêts hypothécaires [...] Il peut être très frustrant de constater que nous sommes exclus de l'économie de notre pays en raison de la *Loi sur les Indiens*.⁷⁶ » Clio Straram, chef des Services bancaires aux Autochtones pour BMO Groupe financier, a expliqué que « [l]a *Loi sur les Indiens* interdit aux banques de prendre des garanties sur les biens corporels dans les réserves. Quiconque ne fait pas partie de la communauté n'a pas le droit de saisir des biens dans la réserve⁷⁷. »

Par conséquent, comme l'a expliqué Mme Smith, les institutions financières sont rarement disposées « à prêter à des citoyens des Premières Nations sur réserve; il est donc extrêmement difficile pour ces derniers d'obtenir le financement nécessaire à la construction ou à la rénovation de leurs maisons dans les réserves...⁷⁸ »

Selon Mme Silva, la *Loi sur les Indiens* pose de nombreuses difficultés :

[L'une d'elles] tient à ce qu'en vertu de la *Loi sur les Indiens*, nous devons tenir des référendums au sujet de la désignation des terres pour pouvoir obtenir du crédit-bail ou du financement. C'est un obstacle parce que c'est un processus très lourd. Nous devons faire le tour de la communauté pour inciter les gens à voter. Les frais juridiques sont énormes⁷⁹.

À la lumière des témoignages, le Comité recommande :

75 INAN, [Témoignages](#), 1^{er} avril 2022 (Eva Clayton).

76 INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (cheffe régionale Cindy Woodhouse).

77 INAN, [Témoignages](#), 5 avril 2022 (Clio Straram).

78 INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Lisa J. Smith).

79 INAN, [Témoignages](#), 5 avril 2022 (Sarah Silva).

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada détermine et supprime, dans la mesure du possible, les politiques de propriété foncière restrictives dans les réserves, et qu'il le fasse avec le consentement libre, préalable et informé de la communauté des Premières Nations.

Assise territoriale et infrastructure limitées

À l'intérieur et à l'extérieur des réserves, le peu de terres exploitables à la disposition des gouvernements autochtones et le manque d'infrastructure publique contribuent à la pénurie de logements :

Il est certain que les terrains ou l'accès à des terrains commencent à poser un problème [...] [L]ors de la création des réserves, beaucoup d'entre elles ne faisaient que 10, 15 ou 20 hectares [...] Le processus des ajouts aux réserves est une façon d'acquérir ces terrains. C'est un processus assez complexe, difficile et exigeant, et je parle d'expérience. Il nous a fallu 10 ans pour doubler notre superficie, passant de 20 à 40 hectares, alors je parle d'expérience⁸⁰.

Cette situation ne touche pas seulement les Premières Nations. Le maire d'Iqaluit, Kenny Bell, a expliqué que même si le Nunavut est le plus grand territoire du Canada, il manque de terres où l'on peut construire des maisons et des infrastructures :

Ce n'est pas une question de superficie, mais bien une question de possibilité de construction. Il en coûte très cher de construire des routes ici, et les canalisations doivent être installées sous le pergélisol qui, bien entendu, bouge maintenant à une vitesse inquiétante et totalement imprévisible en raison des changements climatiques. Tous ces éléments augmentent les coûts⁸¹.

Maire Kenny Bell a ajouté que l'infrastructure du Nunavut est largement désuète⁸². L'honorable Paulie Chinna a également mentionné que le manque d'infrastructures était un obstacle à la construction de logements dans les Territoires du Nord-Ouest⁸³.

À la lumière des témoignages entendus, le Comité recommande :

80 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond).

81 INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Kenny Bell).

82 Ibid.

83 INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (l'hon. Paulie Chinna).



Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada, conscient qu'il est impossible de construire des logements sans terres exploitables et sans infrastructures publiques adéquates, s'engage à mettre en œuvre, en partenariat avec les communautés et les organisations autochtones, les recommandations relatives aux infrastructures contenues dans le rapport du Comité sur les obstacles au développement économique dans les communautés autochtones.

Croissance démographique

Le parc de logements dans les communautés autochtones ne suit pas non plus la croissance rapide de la population autochtone⁸⁴. Comme l'ont souligné Richard Derocher, vice-chef du Conseil tribal de Meadow Lake, et le chef Haymond, les modifications législatives visant à éliminer les iniquités fondées sur le sexe en matière d'inscription dans les projets de loi C-31, C-3 et S-3 ont contribué à cette croissance démographique en rendant un plus grand nombre de personnes admissibles au statut d'Indien ou de membre d'une bande⁸⁵. Les changements apportés aux règles d'appartenance aux bandes ont également contribué à la croissance de la population des Premières Nations⁸⁶.

À la lumière des témoignages entendus, le Comité recommande :

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada, lorsqu'il accorde des fonds pour le logement, tienne compte de la croissance rapide des populations des Premières Nations, des Inuits et des Métis, et de l'augmentation de la population dans les réserves des Premières Nations attribuables aux modifications apportées aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant l'inscription.

84 INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond).

85 INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond); INAN, [Témoignages](#), 29 mars 2022 (le vice-chef Richard Derocher).

86 Dans son [Rapport final au Parlement sur l'examen de S-3 : décembre 2020](#), le ministère des Services aux Autochtones soulignait que l'élimination des iniquités fondées sur le sexe en matière d'inscription pourrait entraîner entre 270 000 et 450 000 nouvelles inscriptions. Dans un rapport précédent intitulé [Processus de collaboration sur l'inscription des Indiens, l'appartenance à une bande et la citoyenneté des Premières Nations : Rapport au Parlement Juin 2019](#), le gouvernement a noté que les participants aux activités de consultation étaient notamment préoccupés par les répercussions de ces changements sur le logement et l'infrastructure.

Capacité restreinte

Un autre facteur qui contribue à la pénurie de logements est la capacité restreinte dans les communautés pour construire et entretenir des logements⁸⁷. Le chef Haymond, dont la Première Nation est située au Québec, a souligné que la vision de la province « ne se résume pas à des investissements supplémentaires. Nous cherchons aussi à renforcer nos capacités au sein de nos communautés et à trouver des moyens nouveaux et novateurs de combler nos besoins en matière de logement⁸⁸ ».

Selon Mme Pfoh, « la principale lacune réside vraisemblablement dans toute cette question de capacité : la nécessité d'investir dans le recrutement et la rétention du personnel, dans les infrastructures ainsi que dans la formation et l'éducation⁸⁹ ». Roxanne Harper, directrice de l'Association des professionnels de l'habitation des Premières Nations, a également proposé d'offrir un soutien financier « pour embaucher et conserver du personnel qualifié dans le domaine du logement » dans les communautés et dédié au perfectionnement des capacités et à l'accès à des programmes de formation et de perfectionnement⁹⁰. M. Devereaux, de la Société d'habitation du Nunavut, a pour sa part soutenu que l'augmentation de la capacité à l'échelle locale serait plus rentable que de devoir faire venir des travailleurs de l'extérieur des communautés⁹¹. Joseph Richard Quesnel, associé de recherche principal au Frontier Centre for Public Policy, a proposé de financer la capacité au niveau communautaire pour permettre aux gouvernements autochtones d'élaborer et de mettre en œuvre leurs propres programmes de logement⁹².

À la lumière des témoignages entendus, le Comité recommande :

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada travaille à résoudre les lacunes en fournissant des fonds supplémentaires et suffisants ainsi que de l'aide aux communautés et aux organisations des Premières Nations, des Inuits et des Métis pour recruter, maintenir en

87 INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Margaret Pfoh); INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Kenny Bell); INAN, *Témoignages*, 29 mars 2022 (Stan Delorme); INAN, *Témoignages*, 5 avril 2022 (Naiomi Metallic); INAN, *Témoignages*, 26 avril 2022 (Garry Bailey).

88 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond).

89 INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Margaret Pfoh).

90 INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Roxanne Harper).

91 INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Eiryn Devereaux).

92 INAN, *Témoignages*, 26 avril 2022 (Joseph Richard Quesnel).



poste et former le personnel autochtone qui travaille dans le domaine du logement, y compris offrir une formation pour accroître la capacité des communautés à construire et entretenir leurs propres habitations.

FINANCEMENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL POUR LE LOGEMENT AUTOCHTONE

« [N]ous devons continuer à nous employer à renverser les politiques coloniales en matière de logement qui marginalisent systématiquement les Inuits, qui estiment que le coût pour mettre fin à la crise du logement au Nunangat est presque 10 fois supérieur à ce que le gouvernement fédéral leur verse actuellement. »

Natan Obed, président
Inuit Tapiriit Kanatami

Des témoins ont convenu que le financement fédéral était insuffisant pour répondre aux besoins en matière de logement des communautés et des peuples autochtones au Canada⁹³. Divers organismes et sociétés d'habitation ont dit qu'ils ne parvenaient pas actuellement à bâtir suffisamment de nouveaux logements pour répondre à la demande⁹⁴. Alors que les communautés des Premières Nations du Québec ont besoin de 10 000 logements, le chef Haymond a expliqué que « les niveaux de financement régulier nous ont permis de construire en moyenne 225 logements par année dans nos communautés⁹⁵ ». M. Devereaux, de la Société d'habitation du Nunavut, a ajouté ceci : « En réalité, il n'y a tout simplement pas assez d'investissements pour répondre à cette demande [...] [C]'est comme si on faisait un pas en avant et deux pas en arrière chaque année.⁹⁶ » Dans les cas où des fonds fédéraux sont consacrés au logement autochtone, certains des obstacles mis en évidence dans les sections précédentes (tels

93 INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Eiryn Devereaux); INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond); INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (la cheffe régionale Cindy Woodhouse); INAN, *Témoignages*, 1^{er} avril 2022 (Eva Clayton); INAN, *Témoignages*, 8 avril 2022 (Justin Marchand).

94 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond); INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Eiryn Devereaux); INAN, *Témoignages*, 29 mars 2022 (Nina Malek).

95 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond).

96 INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Eiryn Devereaux).

que les coûts élevés de la construction et du bois d'œuvre⁹⁷ et la quantité insuffisante de terrains aménagés⁹⁸) peuvent avoir une incidence sur le nombre de logements qui peuvent être construits.

De plus, le Comité a été informé d'une diminution du financement fédéral en raison de l'expiration des ententes à long terme au titre du Programme de logement pour les Autochtones en milieu urbain de la SCHL, qui offrait une aide au fonctionnement et à la location pour les logements sociaux. Ainsi, à mesure que ces ententes arrivent à échéance, les fournisseurs de logements pourraient ne plus être en mesure d'offrir des loyers indexés sur le revenu à des familles ou à des individus autochtones parce que les revenus provenant des loyers seront insuffisants pour couvrir les frais d'exploitation et d'entretien⁹⁹. L'Initiative fédérale de logement communautaire de la SCHL offre des fonds pour soutenir les programmes de logement communautaire administrés par le gouvernement fédéral dont les ententes d'exploitation conclues avec d'anciens programmes de logement social et abordable arrivent à échéance. Néanmoins, selon un mémoire reçu par le Comité, seulement 72 ménages autochtones reçoivent un soutien au loyer au titre de cette initiative, et les coopératives d'habitation administrées par le gouvernement fédéral y seront seulement admissibles à compter d'août 2022. La [Fédération de l'habitation coopérative du Canada](#) a demandé au gouvernement fédéral de réaffecter un financement adéquat aux coopératives et aux organismes à but non lucratif autochtones par le biais d'un programme de supplément au loyer et de subvention de fonctionnement.

Il existe diverses estimations du coût à payer pour remédier à la pénurie de logements qui touche les Autochtones du Canada. Par exemple, l'Aboriginal Housing Management Association a demandé au gouvernement provincial d'investir 15 milliards de dollars au cours des dix prochaines années pour répondre aux besoins des Autochtones vivant en milieu urbain¹⁰⁰. De plus, selon un rapport publié par le Bureau du directeur parlementaire du budget en février 2021, il existe un écart annuel de 636 millions de dollars entre ce que les ménages paient pour le logement et le niveau jugé abordable

97 INAN, [Témoignages](#), 1^{er} avril 2022 (Eva Clayton); CTML, [mémoire](#); INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond); INAN, [Témoignages](#), 29 mars 2022 (le vice-chef Richard Derocher).

98 INAN, [Témoignages](#), 29 mars 2022 (Nina Malek); INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (Kenny Bell); INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (la cheffe régionale Cindy Woodhouse); INAN, [Témoignages](#), 5 avril 2022 (Sarah Silva).

99 Aboriginal Housing Management Association, *Stratégie pour le logement autochtone en milieux urbains, ruraux et nordiques de la Colombie-Britannique*, document de référence fourni au Comité, p. 20; CAIPE, [mémoire](#); ACHRU, [mémoire](#).

100 INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (Margaret Pfoh).



par la SCHL¹⁰¹. Le Comité a été informé que les Premières Nations ont besoin des investissements fédéraux suivants :

- 44 milliards de dollars pour combler les besoins actuels en logement;
- 21,37 milliards de dollars pour construire les infrastructures communautaires, sans lesquelles il sera impossible de bâtir de nouveaux logements;
- 164 milliards de dollars pour tenir compte de la croissance démographique d'ici 2040;
- 2,6 milliards de dollars sur cinq ans pour lutter contre l'itinérance¹⁰².

L'Assemblée des Premières Nations a aussi présenté au Comité un rapport de recherche détaillant les coûts estimés notamment pour remédier au problème du surpeuplement et effectuer les rénovations en attente. Comme l'a expliqué l'organisation : « Maintenant que nous savons combien il en coûtera exactement pour combler les besoins en logement des Premières Nations, les retards ne sont plus excusables. Si elles n'obtiennent pas la totalité du financement promis, les Premières Nations ne pourront pas atteindre une norme équivalente à l'ensemble des Canadiens en matière de logement.¹⁰³ »

Toutefois, les estimations pourraient ne pas tout dire, car la plupart « portent sur le financement requis pour porter le système gouvernemental de logement autochtone à un niveau minimal acceptable en termes de salubrité, de sécurité et de nombre d'occupants¹⁰⁴ ». En outre, il est difficile de comparer les estimations de coûts étant donné l'impact de la diversité géographique sur les coûts et l'utilisation de définitions, d'hypothèses et de méthodologies incohérentes¹⁰⁵. Selon la Société d'épargne des Autochtones du Canada, aucun effort n'a été déployé pour « quantifier les ressources nécessaires pour financer un continuum public-privé diversifié de logements

101 Bureau du Directeur parlementaire du budget, *Logement pour les Autochtones vivant en milieu urbain, rural et nordique*, 11 février 2021, p. 4; INAN, *Témoignages*, 8 avril 2022 (Justin Marchand).

102 Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations (FLMPN), *mémoire*; INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (la cheffe régionale Cindy Woodhouse).

103 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (la cheffe régionale Cindy Woodhouse).

104 Société d'épargne des Autochtones du Canada (SÉDAC), Initiative pour le logement de la SÉDAC : Des outils pour une nouvelle génération de propriétaires et d'innovateurs du logement public, Documentation préparatoire à l'atelier 1, les 6 et 7 janvier 2021, p. 1.

105 Ibid.

autochtones de qualité [...] adaptés aux cultures, aux climats et aux réalités géographiques et économiques des Autochtones¹⁰⁶ ». M. Quesnel a aussi avancé que le gouvernement devait cesser de se concentrer sur des engagements financiers et cibler des résultats concrets :

En matière de logement autochtone, le gouvernement semble mettre l'accent sur les montants promis et dépensés, ou sur le nombre de logements construits. C'est évidemment une bonne chose que le gouvernement fédéral définisse des objectifs précis, mais il devrait vraiment mettre l'accent sur la collaboration avec les communautés autochtones pour résoudre les problèmes de politique et de gouvernance qui empêchent l'accès à des masses de logements du marché dans les réserves¹⁰⁷.

À la lumière des témoignages, le Comité recommande :

Recommandation 10

Reconnaissant que le gouvernement du Canada a privé les Inuits, les Premières Nations et les Métis de leur droit au logement en sous-finançant de façon chronique le logement autochtone depuis des générations, que le gouvernement du Canada prenne des mesures immédiates pour assurer un financement plus complet et plus global afin de résoudre la crise du logement, en augmentant notamment le financement des nouveaux logements et celui des rénovations et des améliorations pour remédier au très mauvais état des logements existants.

Financement stable, prévisible et souple

Le financement accordé par le gouvernement fédéral joue un rôle important dans le soutien du logement autochtone. Le Comité a appris qu'investir dans le logement autochtone stimule l'économie canadienne¹⁰⁸, offre des occasions de développement économique aux communautés¹⁰⁹ et se traduit par des économies de coûts en raison de la diminution du recours aux services gouvernementaux¹¹⁰. En plus des fonds supplémentaires requis pour mieux répondre aux besoins des Autochtones, des témoins ont déclaré que le financement devait tenir compte de la diversité des peuples et des communautés autochtones ainsi que des coûts élevés de la construction dans les

106 Ibid.

107 INAN, *Témoignages*, 26 avril 2022 (Joseph Richard Quesnel).

108 ACHRU, *mémoire*.

109 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond).

110 INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Eiryn Devereaux).



communautés éloignées et nordiques. Le financement devrait également être stable, prévisible, à long terme et souple.

Financement qui tient compte de la diversité des peuples et des communautés autochtones

Le financement du gouvernement fédéral en matière de logement est parfois accordé dans le cadre de programmes et d'initiatives fondés sur les distinctions et peut viser particulièrement les Premières Nations, les Inuits ou les Métis. L'Association nationale des centres d'amitié a expliqué que « [l']approche fondée sur les distinctions que le gouvernement fédéral utilise dans ses politiques, ses lois et ses décisions vise à reconnaître la diversité des trois premiers peuples du Canada et la façon dont leurs besoins, leurs désirs, leurs gouvernements, leurs cultures et leurs visions du monde diffèrent¹¹¹ ». L'approche fondée sur les distinctions est notamment utilisée dans les engagements envers l'élaboration de stratégies de logement pour les Premières Nations, les Inuits et les Métis dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement. M. Obed a insisté sur l'importance de cette approche pour les Inuits. Selon lui, « la façon dont le gouvernement peut travailler avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis, en se fondant sur les distinctions et en donnant aux Inuits le pouvoir de s'autodéterminer dans le cadre de ces solutions, contribuera grandement à améliorer la situation en ce qui concerne le respect du droit au logement et les Autochtones¹¹² ».

Cependant, certains témoins ont expliqué qu'une approche fondée sur les distinctions exclue la majorité des Autochtones, y compris ceux qui habitent en région urbaine¹¹³, les établissements métis de l'Alberta,¹¹⁴ ceux qui habitent hors réserve¹¹⁵ et les Premières Nations qui sont non inscrits¹¹⁶. Comme l'a expliqué l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, « [l]e maintien d'une politique fondée exclusivement sur les distinctions perpétue une notion coloniale qui vise à diviser, exclure, assimiler [...] Ces notions coloniales sont conçues pour créer des politiques d'exclusion intentionnelles qui perturbent la vie de tellement d'Autochtones.

111 INAN, *Témoignages*, 8 avril 2022 (Kelly Benning).

112 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (Natan Obed).

113 INAN, *Témoignages*, 8 avril 2022 (Kelly Benning); INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Margaret Pfoh).

114 INAN, *Témoignages*, 29 mars 2022 (Stan Delorme).

115 CAIPE, *mémoire*; ACHRU, *mémoire*.

116 CAIPE, *mémoire*.

Les Autochtones des milieux urbains, ruraux et nordiques sont traités différemment des autres personnes.¹¹⁷ »

Même si une approche fondée sur les distinctions tient compte de la diversité des Premières Nations, des Inuits et des Métis, il existe des caractéristiques identitaires multiples, comme l'âge, les aptitudes, le sexe, l'emplacement et le lieu de résidence¹¹⁸. Ultimement, selon l'Association nationale des centres d'amitié, « [e]n ne donnant la priorité qu'aux distinctions entre les Premières Nations, les Inuits et les Métis, le gouvernement du Canada ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant de voir l'ensemble des expériences autochtones et d'en tenir compte, ce qui compromet en fin de compte notre capacité de faire respecter l'ensemble de nos droits humains¹¹⁹ ».

En outre, une approche fondée sur les distinctions « crée d'importantes lacunes en matière de services pour 87 % des Autochtones qui ne vivent pas sur les terres de réserve des Premières Nations, mais plutôt dans les régions urbaines, rurales et nordiques du Canada¹²⁰ ». Une telle approche a aussi une incidence sur les Autochtones qui ne vivent pas dans des réserves, étant donné que, selon un document de référence reçu par le Comité, ils ne sont pas pris en compte par les programmes actuels fondés sur les distinctions¹²¹. Certains témoins ont proposé des solutions pour répondre à ces préoccupations concernant l'approche fondée sur les distinctions. Certains ont notamment suggéré une approche plus inclusive du logement autochtone, y compris l'élaboration d'un quatrième volet axé sur le logement autochtone à la Stratégie nationale sur le logement¹²². Mme Harper, a proposé que le gouvernement fédéral envisage de rencontrer des groupes autochtones pour permettre une analyse plus détaillée des problèmes en matière de logement¹²³.

D'autres témoins ont suggéré d'élaborer ou de mettre en œuvre une stratégie de logement autonome et dirigée par les Autochtones pour les peuples autochtones vivant en milieu urbain, rural et nordique, et de l'accompagner de programmes et

117 INAN, *Témoignages*, 8 avril 2022 (Justin Marchand).

118 INAN, *Témoignages*, 8 avril 2022 (Kelly Benning).

119 Ibid.

120 ACHRU, *Mémoire*.

121 Aboriginal Housing Management Association (AHMA), *British Columbia Urban, Rural, and Northern Indigenous Housing Strategy*, document de référence fourni au Comité, p. 35.

122 Aboriginal Housing Management Association, *Stratégie pour le logement autochtone en milieux urbains, ruraux et nordiques de la Colombie-Britannique*, document de référence fourni au Comité, p. 39.

123 INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Roxanne Harper).



d'investissements proportionnels aux besoins¹²⁴. La stratégie répondrait aux exigences des communautés grâce à une conception, une exécution et une appropriation par les Autochtones¹²⁵. [Le caucus autochtone de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine](#) a proposé que la stratégie comprenne la création d'un centre national du logement « destiné aux Autochtones et dirigé par les Autochtones ». Le centre serait conçu, exploité et détenu par des Autochtones et « adopterait une démarche axée sur les services pour répondre aux besoins en logements abordables et en services à l'intention des familles et des particuliers autochtones qui vivent en milieu urbain, rural et nordique au Canada. En outre, ce centre respecterait le principe de l'autodétermination des peuples autochtones au regard de l'élaboration de la mise en œuvre leurs propres politiques et programmes. »

Alors que certains témoins appuyaient la création d'un centre national du logement autochtone, la présidente Clayton était en désaccord avec cette idée. Elle a affirmé que « [t]out organisme national du logement aurait besoin de financement, ce qui signifie que vous réduiriez les fonds pour le logement qui sont destinés aux Autochtones¹²⁶ ». Des organisations autochtones prennent déjà les devants. Le Comité a d'ailleurs été informé que l'Aboriginal Housing Management Association avait élaboré sa propre stratégie pour le logement autochtone en milieux urbains, ruraux et nordiques en Colombie-Britannique¹²⁷.

Dans sa lettre de mandat, le ministre du Logement et de la Diversité et de l'Inclusion s'est engagé à « entreprendre l'élaboration conjointe d'une stratégie de logement autochtone en milieu urbain, rural et nordique » avec des partenaires autochtones. Le budget de 2022 proposait d'investir 300 millions de dollars sur cinq ans à compter de 2022-2023 en vue d'élaborer une stratégie en matière de logement pour les Autochtones en milieux urbain, rural et nordique. Certains témoins ont jugé que le financement annoncé dans le budget de 2022 était insuffisant pour répondre aux besoins des Autochtones vivant en milieu urbain¹²⁸. L'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine s'est dite préoccupée par l'approche proposée dans le budget de 2022, car la stratégie relèverait principalement de la SCHL plutôt que

124 INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Justin Marchand); ACHRU, [mémoire](#); Fédération des centres d'amitié autochtones de l'Ontario (OFIFC), [mémoire](#); CAIPE, [mémoire](#); FHCC, [mémoire](#).

125 OFIFC, [mémoire](#).

126 INAN, [Témoignages](#), 1^{er} avril 2022 (Eva Clayton).

127 Aboriginal Housing Management Association, Stratégie pour le logement autochtone en milieux urbains, ruraux et nordiques de la Colombie-Britannique, document de référence fourni au Comité.

128 INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Justin Marchand); INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (Kelly Benning).

des Autochtones vivant en milieux urbain, rural et nordique¹²⁹. L'Association a souligné que la stratégie avait déjà été élaborée. Par conséquent, il serait plus utile de dédier des ressources pour appuyer sa mise en œuvre que de mener une étude approfondie pour élaborer la stratégie¹³⁰.

À la lumière des témoignages, le Comité recommande :

Recommandation 11

Que le gouvernement du Canada reconnaisse les établissements métis en tant qu'entités distinctes ayant des besoins propres en matière d'infrastructure et de logement, et que le gouvernement tienne compte de cette reconnaissance dans ses relations avec les établissements métis.

Recommandation 12

Que le gouvernement du Canada collabore avec les gouvernements métis qui ne sont pas inclus dans les modèles fondés sur les distinctions en vigueur, comme les établissements métis de l'Alberta et la Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest, afin d'offrir un financement à long terme, stable, souple et prévisible pour le logement des Métis.

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec des partenaires autochtones afin d'élaborer conjointement une stratégie de logement urbain, rural et nordique qui sera financée et administrée par des Autochtones pour les Autochtones et les organisations autochtones.

129 INAN, *Témoignages*, 8 avril 2022 (Justin Marchand).

130 Ibid.



Financement stable, prévisible et souple

« Le rapport final de l'Enquête nationale [sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées] a conclu que le financement insuffisant, à court terme ou limité dans le temps, constitue une violation des droits inhérents à l'autonomie gouvernementale. L'absence de financement équitable, substantiel et stable, nuit à nos collectivités. »

Fédération des centres d'amitié autochtones de l'Ontario

Une partie du financement fédéral pour le logement autochtone à l'extérieur des réserves découle de processus de financement fondés sur des propositions. Des organismes autochtones peuvent avoir de la difficulté à accéder à ces occasions de financement à court terme en raison de leur capacité restreinte à rédiger des propositions et de la quantité d'information requise dans le cadre des processus de demande¹³¹. Le financement fondé sur des propositions oblige aussi les organisations autochtones à rivaliser pour obtenir du financement destiné à des programmes essentiels et peut freiner les approches innovantes pour répondre aux besoins en logement des Autochtones¹³². Du financement à court terme peut également causer des lacunes en matière de services, un financement de base ou courant insuffisant et des disparités économiques pour les Autochtones vivant en milieu urbain¹³³. En outre, certains peuples autochtones reçoivent un financement ciblé plutôt qu'un financement annuel pour le logement. Le Comité a appris que la Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest ne reçoit pas de financement de base pour la prestation de programmes et de services de logement à ses membres¹³⁴. Certains témoins ont dit au Comité que le calendrier du financement fédéral crée des difficultés, car le financement annuel ne correspond pas aux courtes saisons d'expédition et de construction dans le Nord¹³⁵.

131 INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (l'hon. Paulie Chinna).

132 INAN, *Témoignages*, 8 avril 2022 (Coreen Child).

133 OFIFC, *mémoire*.

134 INAN, *Témoignages*, 26 avril 2022 (Garry Bailey).

135 INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Kenny Bell); SHY, *mémoire*.

Le Comité reconnaît qu'un financement à long terme, stable et prévisible appuie les initiatives de logement dirigées par des Autochtones. Le Comité a été informé qu'un financement souple accordé sur plusieurs années permettrait une meilleure planification et une meilleure utilisation des fonds¹³⁶. Le Comité recommande donc :

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada collabore avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec les gouvernements, communautés et organisations autochtones afin d'examiner et d'améliorer les mécanismes de financement permettant de fournir un financement à long terme, stable, souple et prévisible pour le logement autochtone.

Mécanismes d'attribution des fonds

Dans certains cas, les fonds fédéraux qui pourraient être utilisés pour le logement autochtone sont transférés aux provinces ou aux territoires plutôt qu'aux communautés ou aux organisations autochtones directement. L'Aboriginal Housing Management Association a fait valoir que cette approche entraîne un soutien inégal au logement des Autochtones en milieu urbain, car certaines provinces décident de le financer alors que d'autres ne le font pas¹³⁷. De plus, des témoins ont précisé que les Premières Nations ayant des réserves dans les Territoires du Nord-Ouest ont de la difficulté à accéder au financement fédéral pour les logements transférés au gouvernement territorial, car le processus est complexe et chronophage¹³⁸.

Bien que les Premières Nations du Canada reçoivent des fonds fédéraux pour le logement dans les réserves par le biais de divers programmes, comme le Programme de logement dans les réserves des Premières Nations de Services aux Autochtones Canada, le Comité a appris que les Premières Nations des Territoires du Nord-Ouest n'ont pas accès à un financement fédéral direct pour le logement dans les réserves. C'est plutôt le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest qui présente une demande de financement pour les deux réserves des Premières Nations et toutes les communautés du territoire¹³⁹. La Première Nation K'at'odeeche a recommandé que le financement

136 INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (le maire Kenny Bell); INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (Natan Obed).

137 INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (Margaret Pfoh).

138 INAN, *Témoignages*, 8 avril 2022 (la cheffe April Martel, Première Nations K'at'odeeche).

139 Ibid.



fédéral pour le logement dans les réserves soit versé directement aux Premières Nations des Territoires du Nord-Ouest plutôt que de transiter par le gouvernement territorial¹⁴⁰.

Le Comité reconnaît que le financement direct du logement aux communautés ou aux organisations autochtones apporte un soutien essentiel aux initiatives de logement menées par les Autochtones et constitue un principe fondamental de l'autodétermination. Pour s'assurer que le financement répond aux besoins des communautés, le Comité recommande :

Recommandation 15

Que le gouvernement du Canada entreprenne un examen de tous les programmes et de tous les fonds destinés au logement autochtone afin de déterminer les secteurs où le financement pourrait être versé directement aux gouvernements, organisations et communautés autochtones, et qu'il en fasse rapport au Comité d'ici février 2023.

Le Comité reconnaît que le financement de certains programmes de logement est versé directement aux communautés des Premières Nations. Toutefois, le Comité s'inquiète du fait que le gouvernement fédéral adopte une approche différente pour soutenir le logement des Premières Nations dans les réserves des Territoires du Nord-Ouest. Le Comité recommande donc :

Recommandation 16

Que le gouvernement du Canada envisage des moyens d'offrir une plus grande proportion du financement pour le logement dans les réserves directement aux communautés des Premières Nations dans les Territoires du Nord-Ouest et qu'il travaille avec ses partenaires territoriaux pour s'assurer que les Premières Nations dans les réserves ont accès au financement fédéral pour le logement.

Programmes fédéraux de soutien au logement

Des communautés et des organisations autochtones ont également informé le Comité des obstacles qui les empêchent d'accéder aux programmes de logement offerts par le gouvernement fédéral. Par exemple, le Comité a appris que de nombreux programmes de la SCHL sont fondés sur des loyers moyens qui ne reflètent pas les niveaux de revenus de la Nation Squamish¹⁴¹. Alors que certains témoins ont dit avoir eu une expérience

140 Ibid.

141 INAN, *Témoignages*, 5 avril 2022 (Sarah Silva).

positive avec l'Initiative pour la création rapide de logements, d'autres ont dit avoir eu de la difficulté à respecter les exigences du programme. Le maire d'Iqaluit a avancé que des exigences du programme, comme construire des logements dans un délai précis, ne répondaient pas aux besoins des communautés nordiques¹⁴². Selon l'établissement métis de Buffalo Lake, les exigences du programme ont mené à la construction de petits logements transitoires pour les familles en attente d'une maison plutôt qu'à des solutions de logement à plus long terme¹⁴³. Un témoin a proposé d'offrir une aide financière pour des services complets à la population visée par l'Initiative¹⁴⁴.

Le Comité a été informé des initiatives en cours à la SCHL pour améliorer l'accessibilité aux programmes et établir des relations avec les communautés autochtones¹⁴⁵. Le chef Haymond a aussi fait part au Comité de l'existence au Québec d'un comité tripartite « où nous [l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador] nous asseyons avec la SCHL et Services aux Autochtones [Canada] pour essayer de trouver des solutions qui fonctionnent pour les Premières Nations du Québec. Je considère la SCHL et SAC [Services aux Autochtones Canada] comme des partenaires pour trouver des solutions¹⁴⁶ ». Cependant, l'Assemblée des Premières Nations a affirmé au Comité que d'autres mesures devaient être adoptées pour améliorer la communication entre la SCHL et les Premières Nations¹⁴⁷.

Le Comité est préoccupé de l'inaccessibilité potentielle des programmes de logement de la SCHL par ceux qui en ont le plus besoin. Le Comité estime que l'on doit examiner les exigences des programmes et les processus d'application pour s'assurer que les programmes sont accessibles aux Autochtones et à leurs communautés. Le Comité recommande donc :

Recommandation 17

Que le gouvernement du Canada collabore avec les gouvernements, communautés et organisations autochtones pour examiner les obstacles, les exigences et les processus de demande pour tous les programmes de logement auxquels les organisations, communautés et gouvernements autochtones sont admissibles afin de s'assurer que ces

142 INAN, [Témoignages](#), 22 mars 2022 (Kenny Bell).

143 INAN, [Témoignages](#), 29 mars 2022 (Stan Delorme).

144 Ibid.

145 INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (Benjamin Williams, directeur, Solutions de logement pour les Autochtones et le Nord, Société canadienne d'hypothèques et de logement).

146 INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022 (chef Lance Haymond).

147 INAN, [Témoignages](#), 4 mars 2022, 1430 (la cheffe régionale Cindy Woodhouse).



programmes répondent aux besoins des peuples et communautés autochtones, et qu'il en fasse rapport au Comité d'ici février 2023, notamment sur les moyens d'assurer un accès équitable à la Stratégie nationale sur le logement.

Recommandation 18

Qu'afin d'atteindre l'objectif de combler les lacunes en matière d'infrastructures dans les communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis d'ici 2030, tel que mentionné dans la lettre de mandat de la ministre des Services aux Autochtones, le gouvernement fédéral révisé sa stratégie d'investissement en matière de logement étant donné qu'elle n'atteindra pas sa cible dans les temps voulus, au rythme actuel où elle est menée. Qu'il fournisse d'ici février 2023 un plan détaillé des investissements projetés de 2022 à 2030 pour combler ces lacunes.

ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ

« Chaque collectivité au Canada a besoin d'un continuum de logements allant des refuges aux locations subventionnées et aux locations du marché, en passant par les unités de location avec option d'achat et enfin, l'accession à la propriété, afin de répondre aux besoins de ses résidents. »

Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations

Les communautés autochtones ont besoin d'un éventail d'options de logements pour répondre aux besoins de leurs résidents¹⁴⁸. Cependant, les logements sociaux sont souvent la seule option dont disposent de nombreuses communautés autochtones¹⁴⁹. L'accès à la propriété peut faire partie de la solution aux problèmes de logement dans certaines communautés autochtones¹⁵⁰. Il pourrait notamment appuyer le

148 À titre d'exemple, consulter SÉDAC, Initiative pour le logement de la SÉDAC : Des outils pour une nouvelle génération de propriétaires et d'innovateurs du logement public, Documentation préparatoire à l'atelier 1, les 6 et 7 janvier 2021, p. 5.

149 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (Natan Obed); INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022 (l'hon. Paulie Chinna); INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond).

150 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (le chef Lance Haymond); FLMPN, *mémoire*; ABSCAN, SÉDAC, Initiative pour le logement de la SÉDAC : Des outils pour une nouvelle génération de propriétaires et d'innovateurs du logement public, Documentation préparatoire à l'atelier 1, les 6 et 7 janvier 2021, p. 6.

développement économique des communautés¹⁵¹, alléger leur fardeau financier et leur permettre d'investir dans les infrastructures nécessaires au logement¹⁵² et favoriser l'affectation de leurs ressources aux personnes qui en ont le plus besoin¹⁵³. L'accès à la propriété crée également de la richesse, instaure un sentiment de fierté envers sa résidence et aide les gens à adopter de meilleures pratiques de gestion financière¹⁵⁴.

Malgré les avantages potentiels, le Comité a entendu que de nombreux obstacles empêchent les peuples autochtones d'accéder à la propriété. Par exemple, peu de membres des Premières Nations ont grandi dans une maison qui appartenait à leurs parents¹⁵⁵, en plus d'avoir de la difficulté à épargner pour constituer une mise de fonds, de mal connaître les conditions d'accès à la propriété, de manquer d'information sur le processus d'achat d'une habitation et d'avoir difficilement accès à du financement dans les collectivités éloignées¹⁵⁶. De plus, comme il a été mentionné précédemment, l'article 89 de la *Loi sur les Indiens* interdit d'hypothéquer ou d'utiliser en garantie les biens situés dans des réserves, ce qui fait qu'il est difficile pour les membres des Premières Nations de se voir accorder une hypothèque pour acheter une maison sur une réserve. Clio Stram a exposé les effets de cette disposition : « depuis des générations, les Autochtones ne peuvent pas construire les infrastructures dont leurs communautés ont besoin ni même créer une richesse intergénérationnelle pour eux-mêmes et leurs familles, comme le font les Canadiens à l'extérieur des réserves¹⁵⁷ ». Selon M. Quesnel, « [t]ant que le gouvernement n'aura pas supprimé les politiques restrictives en matière de propriété foncière dans les réserves, les Premières Nations et les gouvernements devront trouver des moyens astucieux d'offrir des logements du marché ». Il existe des possibilités pour obtenir du financement commercial pour des prêts publics et privés destinés aux logements des Premières Nations, comme les garanties d'emprunt ministérielles offertes par Services aux Autochtones Canada, les garanties fondées sur les actifs et les revenus des communautés des Premières Nations et les initiatives du

151 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (Natan Obed).

152 SÉDAC, Initiative pour le logement de la SÉDAC : Des outils pour une nouvelle génération de propriétaires et d'innovateurs du logement public, Documentation préparatoire à l'atelier 1, les 6 et 7 janvier 2021, p.6.

153 FLMPN, *mémoire*.

154 SÉDAC, Initiative pour le logement de la SÉDAC : Des outils pour une nouvelle génération de propriétaires et d'innovateurs du logement public, Documentation préparatoire à l'atelier 1, les 6 et 7 janvier 2021, p.7.

155 FLMPN, *mémoire*.

156 Aboriginal Housing Management Association, Stratégie pour le logement autochtone en milieux urbains, ruraux et nordiques de la Colombie-Britannique, document de référence fourni au Comité, p. 14.

157 INAN, *Témoignages*, 5 avril 2022 (Clio Stram).



Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations¹⁵⁸. Néanmoins, comme l'a expliqué la Société d'épargne des Autochtones du Canada, « aucun de ces instruments n'est accessible aux collectivités en difficulté financière, sans égard à la qualité, à l'intérêt ou aux perspectives de revenus d'un projet résidentiel proposé par une collectivité, ni au revenu ou à la solvabilité d'un membre¹⁵⁹ ».

Le Comité a aussi appris que la Banque Royale du Canada et la Banque de Montréal offrent des programmes permettant à des membres des Premières Nations d'emprunter de l'argent pour acheter, construire ou rénover une maison située sur une réserve¹⁶⁰. La Banque de Montréal accorde aussi des prêts d'infrastructure aux gouvernements autochtones pour la construction de maisons multiples¹⁶¹. Toutefois, ces programmes ne répondent pas aux défis de chaque communauté. Le témoignage de la Première Nation K'atl'odeeche sur la difficulté d'obtenir une hypothèque ou du crédit auprès des banques en est un exemple¹⁶².

Le Comité a aussi été informé d'autres mesures qui pourraient être prises, comme la promotion de l'accès à la propriété par des dirigeants communautaires, l'octroi de fonds à ceux qui veulent construire leur propre maison afin de combler l'écart entre les coûts de construction plus élevés dans les communautés nordiques et éloignées et les communautés du Sud et la construction d'immeubles multirésidentiels¹⁶³. Toutefois, d'autres mesures pourraient être requises à l'échelon communautaire pour favoriser l'accès à la propriété. La plupart des communautés des Premières Nations et des Inuits n'ont pas de marché du logement et ne disposent pas des ressources nécessaires pour

158 SÉDAC, Initiative pour le logement de la SÉDAC : Des outils pour une nouvelle génération de propriétaires et d'innovateurs du logement public, Documentation préparatoire à l'atelier 1, les 6 et 7 janvier 2021, p. 3-4. Le FLMPN « qualifie une Première nation et fournit un soutien financier partiel aux prêteurs agréés pour les garanties de prêts à l'habitation accordés par la Première nation aux institutions financières. La Première nation utilise ensuite ce soutien pour négocier un arrangement avec un ou plusieurs prêteurs approuvés afin de pouvoir présenter une demande de financement directement au(x) prêteur(s). Le financement permettra de construire, d'acheter ou de rénover une maison sur la réserve ou les terres visées par le règlement. » FLMPN, [mémoire](#).

159 SÉDAC, Initiative pour le logement de la SÉDAC : Des outils pour une nouvelle génération de propriétaires et d'innovateurs du logement public, Documentation préparatoire à l'atelier 1, les 6 et 7 janvier 2021, p. 4.

160 INAN, [Témoignages](#), 5 avril 2022 (Clio Straram); INAN, [Témoignages](#), 5 avril 2022 (Tracy Antoine).

161 INAN, [Témoignages](#), 5 avril 2022 (Clio Straram).

162 INAN, [Témoignages](#), 8 avril 2022 (la cheffe April Martel).

163 INAN, [Témoignages](#), 5 avril 2022 (Clio Straram).

en établir un¹⁶⁴. Les communautés des Premières Nations vivant dans les réserves ont besoin d'un système de logement qui comprend les lois, les politiques, le personnel et les entrepreneurs nécessaires pour pouvoir avoir accès à la propriété¹⁶⁵. Comme M. Quesnel l'a expliqué : « Le gouvernement fédéral doit également rouvrir le débat sur le logement du marché et la propriété privée dans les réserves ». Il a également souligné que la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations* et la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations* autorisent les Premières Nations à se soustraire des dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant la gestion financière et la gestion des terres. M. Quesnel a d'ailleurs recommandé de présenter de nouveau une loi sur le droit de propriété des Premières Nations :

Les Premières Nations qui le souhaitent pourraient adhérer à ce régime afin que les titres fonciers puissent leur être transférés volontairement. Elles pourraient ensuite, si elles le souhaitent, transférer ces titres à des particuliers pour leur permettre de contracter des hypothèques, de se constituer un crédit et d'accroître la valeur nette de leur maison¹⁶⁶.

La Société d'épargne des Autochtones du Canada a énoncé sa vision pour transformer les systèmes de logement des Premières Nations grâce à la création d'un marché de financement du logement autochtone¹⁶⁷. Des institutions financières autochtones pourraient « revigorer le secteur du logement » et offrir du financement et des mesures de soutien adaptés aux besoins et aux circonstances des clients et des communautés¹⁶⁸. Des mesures de soutien pourraient également être envisagées pour les propriétaires individuels, comme la formation professionnelle, le perfectionnement professionnel, une aide avant et après l'achat d'une maison et une formation et un soutien en matière de planification et de gestion financières¹⁶⁹.

164 FLMPN, *mémoire*; INAN, *Témoignages*, 22 mars 2022, 1610 (Eryin Devereaux); Comité permanent du développement social de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, *Report on Phase One: Needs for Homeowners and Private Landlords*, p. 8; SÉDAC, *Initiative pour le logement de la SÉDAC : Des outils pour une nouvelle génération de propriétaires et d'innovateurs du logement public, Documentation préparatoire à l'atelier 1*, les 6 et 7 janvier 2021, p. 8-9.

165 FLMPN, *mémoire*.

166 INAN, *Témoignages*, 26 avril 2022 (Joseph Richard Quesnel).

167 SÉDAC, *Initiative pour le logement de la SÉDAC : Des outils pour une nouvelle génération de propriétaires et d'innovateurs du logement public, Documentation préparatoire à l'atelier 2*, p. 2.

168 SÉDAC, *Initiative pour le logement de la SÉDAC : Des outils pour une nouvelle génération de propriétaires et d'innovateurs du logement public, Documentation préparatoire à l'atelier 1*, les 6 et 7 janvier 2021, p. 17-18.

169 Aboriginal Housing Management Association, *Stratégie pour le logement autochtone en milieux urbains, ruraux et nordiques de la Colombie-Britannique*, document de référence fourni au Comité, p. 37.



Le Comité est d'accord avec les témoins qu'un accès accru à la propriété privée pourrait améliorer la situation du logement dans les communautés autochtones. Le Comité estime qu'il faut remédier aux obstacles à l'accession à propriété et recommande donc :

Recommandation 19

Que le gouvernement du Canada travaille avec les organisations et les communautés autochtones, ainsi qu'avec les partenaires provinciaux et territoriaux concernés, afin d'explorer des moyens de soutenir un accès à la propriété adapté aux besoins des communautés autochtones.

Recommandation 20

Que le gouvernement du Canada tienne des consultations sur le logement du marché et la propriété privée dans les réserves, et qu'il mobilise les intervenants qui ont mis en œuvre des systèmes de gestion autonome et de propriété privée sur leurs terres, comme les Cris de la Baie James et le gouvernement Nisga'a Lisims.

CONCLUSION

« Les flammes des foyers de nos maisons doivent être saines pour guérir, et la voie du mieux-être passe par la culture, ce qu'on peut seulement comprendre par l'acte de réconciliation. Nous n'oublions pas ces paroles de sagesse de la Commission de vérité et réconciliation : "La réconciliation n'est pas un problème autochtone, mais canadien". »

Melissa Roy, directrice des opérations
Centre d'amitié autochtone de Calgary

Les préoccupations et les frustrations des peuples et des organisations autochtones concernant le logement ont trouvé écho auprès du Comité. Le fait que les préjudices continus découlent du sous-financement chronique du logement et de l'absence de reconnaissance de l'autodétermination est indéniable. Comme le ministre Miller l'a dit au Comité, « [c]ette situation est inacceptable. Nous savons que nous devons travailler plus fort et plus vite pour combler cet écart et soutenir les partenaires dans leur travail,

et ce, pour nous assurer que tous ont accès à un foyer sûr et sain.¹⁷⁰ » Le Comité est tout à fait d'accord avec le ministre Miller et espère sincèrement que ce rapport permettra de faire avancer ce dossier.

Tout au long de l'étude, le Comité a été informé que les peuples autochtones sont privés de leur droit au logement. Cette situation est particulièrement préoccupante étant donné que la pénurie de logements que vivent les peuples autochtones dure depuis des décennies. Grâce au travail de représentation des dirigeants inuits, métis, des Premières Nations et des membres des communautés, il est devenu évident que la situation doit être corrigée d'urgence.

Le Comité s'inquiète aussi du fait que le manque de logements contribue à la perte de culture, en forçant les gens à quitter leurs communautés pour se trouver un logement. Le Comité est d'avis que le respect du droit des peuples autochtones au logement serait un pas vers la réconciliation et contribuerait à la préservation et à la revitalisation des langues et des cultures des Premières Nations, des Inuits et des Métis.

Enfin, le Comité craint que les ressources actuellement consacrées au logement ne soient pas suffisantes pour permettre au gouvernement d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement. Des changements sont requis pour que le Canada puisse combler substantiellement les besoins en matière de logement d'ici 2030.

170 INAN, *Témoignages*, 4 mars 2022 (l'hon. Marc Miller).

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
Assemblée des Premières Nations La cheffe régionale Cindy Woodhouse Région du Manitoba	2022/03/04	8
Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador Le chef Lance Haymond Dossier du logement Guy Latouche, conseiller Logement et infrastructure	2022/03/04	8
Inuit Tapiriit Kanatami Natan Obed, président	2022/03/04	8
Ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord Patrick Barthold, directeur Direction de la gestion centrale des traités modernes Serge Beaudoin, sous-ministre adjoint Affaires du Nord Kristi Carin, directrice générale intérimaire Secrétariat de la réconciliation L'hon. Marc Miller, C.P., député, ministre des relations couronne-autochtones Daniel Quan-Watson, sous-ministre	2022/03/04	8

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère des Services aux Autochtones Nelson Barbosa, directeur général intérimaire Direction générale des infrastructures communautaires, Opérations régionales Christiane Fox, sous-ministre L'hon. Patty Hajdu, C.P., députée, ministre des services aux autochtones Joanne Wilkinson, sous-ministre adjointe principale Opérations régionales	2022/03/04	8
Société canadienne d'hypothèques et de logement Patricia Roset-Zuppa, vice-présidente Élaboration des politiques Benjamin Williams, directeur Solutions de logement pour les Autochtones et le Nord	2022/03/04	8
Aboriginal Housing Management Association Margaret Pfoh, directrice générale	2022/03/22	9
Association des professionnels de l'habitation des Premières Nations Candace Bennett, directrice générale Roxanne Harper, directrice	2022/03/22	9
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest L'hon. Paulie Chinna, ministre Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest	2022/03/22	9
Igloodik Housing Association Raigili Amaaq, présidente	2022/03/22	9
Société d'habitation du Nunavut Eiryn Devereaux, président-directeur général	2022/03/22	9
Ville d'Iqaluit Kenny Bell, maire	2022/03/22	9
Buffalo Lake Métis Settlement Stan Delorme, président	2022/03/29	11
Conseil des Innus de Pakua Shipu Nina Malek, conseillère	2022/03/29	11

Organismes et individus	Date	Réunion
Meadow Lake Tribal Council Le vice-chef Richard Derocher	2022/03/29	11
Metis Settlements General Council Herb Lehr, président	2022/03/29	11
Bande indienne Sechelte Alvina Paul, conseillère	2022/04/01	12
Gouvernement Nisga'a Lisims Eva Clayton, présidente	2022/04/01	12
À titre personnel Naïomi Metallic, professeure adjointe titulaire de la Chaire du chancelier en droit et politiques autochtones, Schulich School of Law, Dalhousie University	2022/04/05	13
Banque Royale du Canada Tracy Antoine, vice-présidente Services financiers commerciaux, Marchés autochtones, Région de la Colombie-Britannique	2022/04/05	13
BMO Groupe financier Clio Straram, chef Services bancaires aux Autochtones	2022/04/05	13
Squamish Nation Sarah Silva, directrice générale Hiyám Housing Society	2022/04/05	13
Aboriginal Coalition to End Homelessness Society Coreen Child, directrice générale	2022/04/08	14
Aboriginal Friendship Centre of Calgary Melissa Roy, directrice des opérations	2022/04/08	14
Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine Justin Marchand, président Caucus autochtone	2022/04/08	14
Association des femmes autochtones du Canada Lisa J. Smith, directrice principale Gouvernance, relations internationales et relations parlementaires	2022/04/08	14

Organismes et individus	Date	Réunion
Association nationale des centres d'amitié Kelly Benning, présidente Jocelyn Formsma, directrice exécutive	2022/04/08	14
K'atl'odeeche First Nation La cheffe April Martel	2022/04/08	14
Frontier Centre for Public Policy Joseph Richard Quesnel, associé de recherche principal	2022/04/26	15
Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest Garry Bailey, président	2022/04/26	15

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Ce qui suit est une liste alphabétique des organisations et des personnes qui ont présenté au Comité des mémoires reliés au présent rapport. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine

Fédération de l'habitation coopérative du Canada

Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations

Meadow Lake Tribal Council

Native Council of Prince Edward Island

Ontario Federation of Indigenous Friendship Centres

Société d'habitation du Yukon

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n^{os} 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 21, 22 et 24) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Marc Garneau

