

# **Les effets de la pénurie de logements sur les peuples autochtones**

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires  
autochtones et du Nord (INAN) de la Chambre des communes

**Native Council of Prince Edward Island  
(Conseil des Autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard)**



**Unis aujourd'hui pour de meilleurs lendemains**

Mars 2022

## Introduction

Le présent document vise à démontrer les failles qui minent la politique fédérale et provinciale en matière de logement et qui empêchent les Autochtones hors réserve de l'Île-du-Prince-Édouard d'accéder à des logements créés par et pour les Autochtones, selon leur culture. On dressera tout d'abord le contexte fédéral et provincial et on présentera ensuite les objectifs du Conseil<sup>1</sup>, la question du logement en tant que droit humain et autochtone ainsi que des recommandations.

## Le contexte fédéral

En décembre 2018, le Congrès des peuples autochtones (CPA) a conclu l'Accord politique Congrès des peuples autochtones-Canada avec le gouvernement fédéral afin de définir des priorités communes et d'élaborer conjointement une politique « visant à améliorer les conditions socioéconomiques des Indiens inscrits, des Indiens non inscrits, des Métis et des Inuits du Sud vivant hors réserve [...] Le logement a été désigné comme étant une priorité commune<sup>2</sup> [TRADUCTION]. »

Bien que la Stratégie nationale sur le logement (SNL) du Canada représente une amélioration par rapport à la récente politique fédérale en matière de logement, elle continue de définir les besoins en logement des Autochtones au moyen d'une approche fondée sur des distinctions qui exclut souvent les Autochtones hors réserve et non inscrits, qui constituent la majorité; les données du recensement indiquent qu'« en 2016, 1 673 785 Autochtones [vivaient] au Canada, dont 1 297 221 (78 %) [étaient] des Indiens inscrits, des Indiens non inscrits, des Métis et des Inuits du Sud vivant hors réserve<sup>3</sup> [TRADUCTION] ».

De nombreuses autres possibilités de financement, comme celles offertes par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), sont fondées sur des distinctions et excluent les Autochtones vivant hors réserve et les organisations qui les représentent. Cet oubli flagrant perpétue l'iniquité et amplifie les effets négatifs d'autres déterminants sociaux de la santé enracinés dans le colonialisme d'hier et d'aujourd'hui<sup>4</sup>.

La croissance démographique contribue à accentuer les besoins en matière de logement : « De 2006 à 2016, la population autochtone a augmenté de 43 %<sup>5</sup> ». De plus, les besoins impérieux

---

<sup>1</sup> Pour obtenir une brève description du Conseil, voir la dernière page de ce mémoire.

<sup>2</sup> VINK Consulting, « Off-Reserve Indigenous Housing: Issues, Programs, and Policy Priorities », rapport préparé pour le CPA, 31 mars 2020, p. 1.

<sup>3</sup> VINK, p. 4.

<sup>4</sup> Bruce Porter, *Mise en œuvre du droit à un logement convenable en vertu de la Loi sur la stratégie nationale sur le logement : le cadre international relatif aux droits de la personne*, Bureau du défenseur fédéral du logement, octobre 2021.

<sup>5</sup> Groupe de travail du Indigenous Housing Caucus, « A For Indigenous By Indigenous National Housing Strategy: Addressing the Housing Needs of Indigenous... », proposition du Groupe de travail du IHC présentée au gouvernement du Canada, mai 2018, [https://chra-achru.ca/wp-content/uploads/2015/09/2018-06-05\\_for-indigenous-by-indigenous-national-housing-strategy.pdf](https://chra-achru.ca/wp-content/uploads/2015/09/2018-06-05_for-indigenous-by-indigenous-national-housing-strategy.pdf) [TRADUCTION].

en matière de logement sont plus importants chez les Autochtones. Selon les données du recensement fournies par la SCHL, en 2016, 18 % des ménages autochtones avaient des besoins impérieux en matière de logement, contre 12 % des ménages non autochtones<sup>6</sup>.

## Le contexte de l'Île-du-Prince-Édouard

À l'Île-du-Prince-Édouard, plusieurs facteurs contribuant à la pénurie de logements touchent particulièrement les Autochtones hors réserve. Bien que la réglementation municipale récemment adoptée concernant la location à court terme puisse augmenter le nombre de logements sur le marché locatif de Charlottetown, aucune autre région, urbaine ou rurale, ne prévoit de réglementation similaire, et celle de Charlottetown n'entrera pas en vigueur avant 2023.

Par conséquent, le taux d'inoccupation de 1,5 % observé à l'Île-du-Prince-Édouard pourrait ne pas changer de façon significative avant un certain temps. Le taux d'inoccupation urbain de l'Île-du-Prince-Édouard est également de 1,5 %<sup>7</sup> — soit la moitié du taux canadien de 3 %<sup>8</sup>.

La croissance démographique de l'Île-du-Prince-Édouard est plus élevée que la moyenne nationale. Selon les estimations de Statistique Canada, la population de l'Île-du-Prince-Édouard au 1<sup>er</sup> janvier 2022 était de 166 331 personnes, soit une augmentation de 4 817 personnes par rapport à janvier 2021<sup>9</sup>. Ce taux de croissance annuel de 3 % est plus de deux fois plus élevé que le taux canadien de 1,2 %.

De plus, les données de la SCHL indiquent qu'en 2021 que le loyer moyen des appartements et des maisons en rangée à l'Île-du-Prince-Édouard a augmenté de 8,1 %<sup>10</sup>. Tous ces facteurs contribuent à accentuer la demande de logements abordables déjà insuffisants.

Parmi les personnes en situation d'itinérance à l'Île-du-Prince-Édouard, les peuples autochtones sont représentés de manière disproportionnée. En 2018, 14 % de la population des sans-abri de l'Île-du-Prince-Édouard s'est identifiée comme étant Autochtone<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> SCHL, « Besoins impérieux de logement chez 18 % des ménages autochtones », *L'Observateur du logement*, 28 mai 2019, [https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/blog/2019-housing-observer/indigenous-households-core-housing-need#%3A~%3Atext%3DFrom%202011%20to%202016%2C%20the%2C%2DAoriginal%20households%20\(12%25\)](https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/blog/2019-housing-observer/indigenous-households-core-housing-need#%3A~%3Atext%3DFrom%202011%20to%202016%2C%20the%2C%2DAoriginal%20households%20(12%25))

<sup>7</sup> Kerry Campbell, « PEI vacancy rate drops to 1.5% », CBC, 23 février 2022, <https://www.cbc.ca/news/canada/prince-edward-island/pei-legislature-public-housing-1.6361823>.

<sup>8</sup> SCHL, « L'abordabilité des logements locatifs pose toujours d'importants défis », *L'Observateur du logement*, 18 février 2022, <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/blog/2022/rental-affordability-continues-pose-significant-challenges>.

<sup>9</sup> Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, « PEI Population Report Quarterly », <https://www.princeedwardisland.ca/fr/information/finances/pei-population-report-quarterly>.

<sup>10</sup> Kevin Yarr, « PEI rents see biggest increase... », CBC, 4 mars 2022, <https://www.cbc.ca/news/canada/prince-edward-island/pei-rent-increase-cmhc-1.6371632#%3A~%3Atext%3DAverage%20rents%20on%20P.E.I.%26text%3DThe%20increase%20is%20easily%20the%2Cgovernment%20described%20as%20subsidized%20units>.

<sup>11</sup> Homeless Hub, « Community Profiles: Charlottetown », vers 2018, <https://www.homelesshub.ca/community->

Cependant, en 2016, 2 740 Autochtones vivaient à l'Île-du-Prince-Édouard, soit seulement 1,9 % de la population totale de 142 907 personnes à l'époque.

En outre, les Autochtones sont plus nombreux à vivre dans la pauvreté que la moyenne nationale : « En 2019, environ 127 000 Autochtones hors réserve âgés de 16 ans et plus, soit 18,0 % d'entre eux, vivaient sous le seuil de la pauvreté<sup>12</sup>. » Le taux de pauvreté au Canada était de 10,1 % en 2019<sup>13</sup> tandis que celui de l'Île-du-Prince-Édouard était de plus de 50 % plus élevé, à 16,8 %<sup>14</sup>. En 2015, 10,9 % des Autochtones hors réserve de l'Île-du-Prince-Édouard « se trouvaient sous le seuil de faible revenu [...], ce qui est supérieur à la moyenne provinciale de 6,3 %<sup>15</sup> ». De plus, 28 % des locataires autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard vivent dans des logements inadéquats ou ont des besoins impérieux en matière de logement<sup>16</sup>.

De plus, « les peuples autochtones ont un accès limité aux logements subventionnés<sup>17</sup> », en partie en raison des longues listes d'attente. Ils représentent environ 5 % de la population totale du Canada, mais ont « un accès particulier à moins de 1 % du parc de logements sociaux<sup>18</sup> ». Actuellement, 10 personnes/familles sont sur la liste d'attente du NCPEI Nanegkam Housing, qui offre 56 logements à loyer axé sur le revenu pour les membres vivant hors réserve<sup>19</sup>.

Le plan d'action sur le logement 2018-2023<sup>20</sup> du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard s'engage à « créer 1 000 logements abordables pour soustraire les ménages aux besoins impérieux de logement [...], notamment en construisant de nouveaux logements et en offrant un supplément de loyer pour les logements en place » d'ici la fin de 2022. À la fin de 2021, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a affirmé avoir bonifié de 79 % l'aide au logement social<sup>21</sup>. Cependant, le rapport d'étape indique également que seulement 302 logements

---

[profile/charlottetown.](#)

<sup>12</sup> Statistique Canada, « Enquête canadienne sur le revenu, 2019 », 23 mars 2021, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/210323/dq210323a-fra.htm>.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> MacKillop Centre for Social Justice and PEI Coalition for a Poverty Eradication Strategy, « Eighth Annual Report on Poverty on PEI », 24 novembre 2021, p. 2, <https://www.campaign2000.ca/wp-content/uploads/2021/11/PEI-2021-Child-Poverty-Report-Card.pdf>.

<sup>15</sup> Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, « Demographics of Low Income », 17 mai 2018, p. 5, [https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/publications/demographics\\_of\\_low\\_income\\_poverty\\_reduction\\_backgrounder\\_may\\_2018.pdf](https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/publications/demographics_of_low_income_poverty_reduction_backgrounder_may_2018.pdf) [TRADUCTION].

<sup>16</sup> Centre de transformation du logement communautaire, 1<sup>er</sup> février 2021, <https://centre.support/fr/project/un-projet-communautaire-qui-renforcera-lautonomie-des-locataires-autochtones-de-li-p-e/>.

<sup>17</sup> VINK, p. 11 [TRADUCTION].

<sup>18</sup> *Ibid.* [TRADUCTION]

<sup>19</sup> Courriel de Marla Affleck, gestionnaire à APHL, entreprise de gestion à vocation sociale qui assure la gestion temporaire de Nanegkam Housing, 8 mars 2022.

<sup>20</sup> Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, « Housing Action Plan 2018–2023 », p. 7, [https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/publications/pei-housing-action-plan\\_2018-2023.pdf](https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/publications/pei-housing-action-plan_2018-2023.pdf) [TRADUCTION].

<sup>21</sup> Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, « 2021 Housing Progress Report », août 2021, p. 9,

abordables avaient été réalisés en août 2021, et que 144 logements étaient en cours de réalisation. Le total représente moins de la moitié du nombre promis, ce qui fait planer le doute que le gouvernement atteigne son objectif à la date limite. Le plan d'action sur le logement réaffirme également l'objectif prévu de « collaboration et de partenariat avec les Premières Nations et les groupes autochtones pour répondre aux besoins en matière de logement abordable<sup>22</sup> ». Pourtant, les efforts du Conseil pour travailler avec le gouvernement provincial se sont heurtés au silence ou à des hochements de tête polis.

## **Les mesures d'aide au logement en place**

### **Nanegkam Housing**

La Nanegkam Housing Corporation fournit 56 logements à loyer axé sur le revenu à des personnes autochtones vivant hors réserve dans les régions de Charlottetown et de Summerside. Nanegkam Housing risque de perdre des logements en raison de l'expiration continue de divers accords d'exploitation, et les logements se sont détériorés depuis leur acquisition dans les années 1970 et 1980. Nanegkam a une liste d'attente perpétuelle et les besoins ont augmenté ces dernières années.

### **Logement abordable**

Le Conseil propose également des logements abordables par l'intermédiaire de l'Aboriginal Housing Commission, qui offre trois duplex à Charlottetown. Les loyers sont fixés à un taux inférieur à celui du marché, mais les dépenses consacrées aux propriétés dépassent les revenus annuels de loyer, ce qui se traduit par un déficit.

### **Soutien d'urgence concernant un logement temporaire**

#### *Initiative Vers un chez-soi*

- Soutien d'urgence, prévention du recours aux refuges, aiguillage, placement en logement et accès à des activités culturelles pertinentes pour les Autochtones hors réserve en situation d'itinérance ou à risque de le devenir

#### *Initiative de soutien aux locataires autochtones (ITSI)*

- Soutien et information des locataires autochtones hors réserve concernant leurs droits et responsabilités en vue de réduire les expulsions

Bien que ces programmes soient indispensables et ne doivent pas être interrompus, ils ne sont soutenus que par le financement de projets ponctuels.

---

[https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/publications/aug2021\\_progress\\_report\\_housing\\_-\\_digital.pdf](https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/publications/aug2021_progress_report_housing_-_digital.pdf).

<sup>22</sup> Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, « Housing Action Plan », p. 12 [TRADUCTION].

## Objectifs du Conseil en matière de logement

Bien que le Conseil reçoive une certaine aide financière provinciale grâce à des projets conjoints avec la John Howard Society de l'Île-du-Prince-Édouard et l'Association canadienne pour la santé mentale, par exemple, il n'a pas conclu d'accords directs avec le gouvernement provincial en matière de logement.

L'enquête de cartographie communautaire de 2018 du Conseil indique que « sur les 33 % de répondants qui louent leur maison/appartement, [...] 21 % estiment que [leur loyer n'est pas] abordable<sup>23</sup> ». En outre, 35 % des répondants ont indiqué « avoir des problèmes ou des préoccupations concernant leur résidence actuelle », dont la présence de moisissures ou d'insectes, ou le besoin d'améliorations ou de réparations.

Le Conseil propose un immeuble à logements multiples à l'intention des membres de la communauté autochtone hors réserve ayant besoin d'un logement temporaire. On y offrira des logements stables et sûrs ainsi que des programmes et des services adaptés à la culture<sup>24</sup>. En janvier 2020, le Conseil a reçu de la SCHL un financement de 50 000 \$ en fonds de démarrage pour la gestion de projets et des services professionnels, somme qui a été affectée en 2021 à une étude de faisabilité et à une évaluation des besoins dont le mandat a été confié à Bow Crow Design en Alberta. L'étude a confirmé qu'un établissement d'hébergement offrant des services intégrés et adaptés à la culture répondrait à certains des besoins des membres du Conseil en matière de logement. Pourtant, les progrès ont été entravés par l'inadmissibilité du Conseil à une aide financière, notamment en ce qui concerne l'exigence que les demandeurs possèdent déjà des terrains « prêts à être exploités » ou soient situés dans une réserve.

## Le logement en tant que droit humain et autochtone

La *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* du Canada reconnaît que le logement doit être considéré comme un droit fondamental de la personne et qu'une stratégie nationale du logement doit « reconnaître que le droit à un logement suffisant est un droit fondamental de la personne confirmé par le droit international » et « 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 culturels<sup>25</sup> ».

---

<sup>23</sup> Nishka Smith, « NCPEI Community Mapping Survey 2018 », p. 4 [TRADUCTION]. L'enquête peut être fournie sur demande.

<sup>24</sup> Une description détaillée de ce projet peut être fournie sur demande.

<sup>25</sup> *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, « Déclaration », L.C. 2019, ch. 29, art. 313.

Comme l'affirme un rapport du Réseau national du droit au logement<sup>26</sup> : « Ce [droit] doit être appliqué parallèlement aux autres obligations du Canada en matière de droits de la personne, par exemple en ce qui concerne le respect, la protection et la réalisation des droits de la personne distincts des peuples autochtones, tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones » (DNUDPA).

L'obligation fiduciaire du gouvernement fédéral à l'égard de tous les peuples autochtones a été confirmée en 2016 dans l'arrêt *Daniels*, selon lequel les Indiens non inscrits et les Métis ont le droit d'être traités comme des « Indiens » au sens et pour l'application du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle* de 1982<sup>27</sup>. Bien que l'arrêt *Daniels* mette l'accent sur la responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral, rien n'empêche les gouvernements provinciaux de reconnaître leur rôle important dans la collaboration avec des organisations comme le Conseil, car les provinces ont toujours eu une certaine responsabilité à l'égard de leurs résidents en ce qui concerne le logement et les questions connexes. Dans son plan d'action sur le logement, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard s'est fixé comme objectif de « collaborer » avec les peuples autochtones; toutefois, pour concrétiser cet objectif, il faut bien plus que des paroles.

## Recommandations

Les recommandations du Conseil s'appuient sur certaines recommandations déjà formulées par l'Indigenous Housing Caucus<sup>28</sup>, avec quelques légères modifications :

- 1) Ajouter une « quatrième stratégie » aux trois stratégies fondées sur les distinctions de la Stratégie nationale sur le logement, à savoir une initiative de logement autochtone hors réserve dotée d'un financement constant et à long terme. Cette mesure permettra de combler les disparités entre les besoins réels en matière de logement et les fonds alloués aux peuples autochtones hors réserve<sup>29</sup>.
- 2) Permettre au CPA de prendre la direction de la « quatrième stratégie ». Le CPA peut ensuite permettre à ses organisations provinciales et territoriales (OPT), comme le Conseil, de renforcer leurs capacités (y compris les possibilités de soutien en matière de personnel et d'achat d'immobilisations), afin de fournir des logements culturellement adaptés à leurs propres membres hors réserve.

---

<sup>26</sup> Réseau national du droit au logement, « The Right to Housing in Action: Transforming Housing Law and Policy in Canada », 2022, <https://housingrights.ca/the-right-to-housing-in-action/> [TRADUCTION].

<sup>27</sup> *Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2016, CSC 12, paragr. 53 et 619.

<sup>28</sup> Groupe de travail du IHC, « A For Indigenous By Indigenous National Housing Strategy: Addressing the Housing Needs... », mai 2018.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 8.

- 3) Collaborer avec l'ensemble des provinces et des territoires, des villes et des régions du Canada pour adopter des cadres fondés sur les droits, en tenant compte des dispositions qui précèdent, afin de répondre aux besoins en logement des peuples autochtones hors réserve.

## **Conclusion**

Les failles qui minent la politique nationale et provinciale en matière de logement, ainsi que le manque de concertation véritable avec des organismes comme le Conseil, font obstacle depuis longtemps aux initiatives de logement des Autochtones hors réserve. La Stratégie nationale sur le logement n'a que très peu amélioré l'accès au logement des peuples autochtones hors réserve. Les recommandations ci-dessus permettent d'assurer l'inclusion afin d'apporter un changement réel dans les communautés autochtones hors réserve et de faire en sorte que le Canada respecte son intention déclarée de mettre en œuvre la DNUDPA.

## **Au sujet du Conseil**

Le Conseil des Autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard est le représentant autonome des Autochtones vivant hors réserve dans l'Île-du-Prince-Édouard (Epekwitk), qui fait partie du territoire ancestral mik'maw. Le Conseil compte plus de 1 000 membres autochtones regroupant, entre autres, des Mik'maq, des Métis et des Inuits, avec ou sans statut d'Indien. Le Conseil aborde les défis liés aux conditions de vie de ses membres, tout en offrant un soutien et des services adaptés à leur culture. Le Conseil est aussi membre du Congrès des peuples autochtones, soit l'une des cinq organisations nationales représentant les Autochtones et comptant des organisations provinciales et territoriales affiliées.

## **Personne-ressource**

Lisa Cooper, chef et présidente

[chief@ncpei.com](mailto:chief@ncpei.com)

902-940-5538