



Rapport sur le logement pour les Autochtones en région urbaine, rurale et nordique

Présenté au Parlement du Canada, Comité permanent HUMA

Présenté par Margaret Pfoh, présidente-directrice générale

11 janvier 2021

Introduction et contexte

L'Aboriginal Housing Management Association (ci-après appelée AHMA) est un organisme-cadre composé de quarante et un (41) fournisseurs de logements pour les Autochtones. Les membres de l'AHMA supervisent 5 400 logements qui accueillent environ 8 700 personnes et familles autochtones habitant dans des régions urbaines, rurales et nordiques de toutes les parties de la Colombie-Britannique (C.-B.). **Remarque :** Aux fins du présent rapport, le terme « logement en région urbaine, rurale et nordique » désigne le logement hors réserve pour les Autochtones.

En tant que première autorité de logement pour les Autochtones au Canada, l'AHMA a été créée **pour les Autochtones, par les Autochtones**. En plus d'offrir aux familles un logement abordable, les membres de l'AHMA offrent de nombreux services de soutien dans le cadre de trente-cinq (35) programmes différents, y compris ceux axés sur la prévention de l'itinérance, les maisons de transition, les compétences parentales, les programmes de santé mentale, le soutien aux toxicomanes et d'autres aspects. En tant qu'organisme autochtone, l'AHMA ajoute une composante culturelle à sa relation avec ses membres. L'AHMA reconnaît la dépossession des peuples autochtones causée par le gouvernement du Canada dans les pensionnats, la rafle des années 1960 et les conséquences de la colonisation. L'AHMA collabore avec ces collectivités pour se réapproprier l'autodétermination grâce à des logements culturellement adaptés qui honorent les traditions autochtones de façon significative.

En 2016, plus de la moitié des Autochtones du Canada habitait dans des régions urbaines. Les ménages autochtones installés dans les régions urbaines sont plus susceptibles de louer que les ménages non autochtones; environ la moitié des ménages autochtones louaient leur logement, comparativement à 29 % pour les ménages non autochtones. De plus, 11 % des Autochtones habitant en milieu urbain résidaient dans un logement subventionné en 2016. Au Canada, entre 2011 et 2016, la proportion des ménages autochtones habitant dans un logement insalubre dans les collectivités urbaines, rurales et nordiques a diminué. Malgré tout, le nombre de ménages autochtones habitant dans un logement de base a augmenté de 36 690 en 2016, pour s'établir à 648 765 ménages. Cela indique que le nombre des défis en matière de logement pour les Autochtones dans les collectivités urbaines, rurales et nordiques augmente. Les ménages autochtones constitués de parents seuls et dirigés par des jeunes étaient particulièrement vulnérables. Au cours de la même année, 18 % des ménages autochtones avaient besoin d'un logement de base, contre seulement 12 % des ménages non autochtones.



Aboriginal Housing Management Association

Bien que l'abordabilité demeure le principal facteur qui détermine le besoin d'avoir un logement de base, d'autres problèmes, notamment la surpopulation et les maisons nécessitant des réparations majeures, demeurent des défis cruciaux dans le domaine du logement des Autochtones. En raison de la pandémie de COVID-19, l'AHMA observe une fluctuation plus forte du nombre de personnes et de familles autochtones qui passent d'un logement hors réserve à un logement dans une réserve, à la recherche d'une plus grande stabilité. Les économies locales de la C.-B. sont touchées par les mesures de distanciation sociale et les restrictions de voyage, et les personnes et familles autochtones sont particulièrement vulnérables dans ces circonstances. Les répercussions à long terme de la pandémie sur les Autochtones doivent être surveillées, car il est important de déterminer comment les besoins en matière de logement des Autochtones évolueront au fil du temps, y compris l'ampleur du logement requis au Canada, les types de logements et leur emplacement.

Contexte politique

Au fédéral

La Stratégie nationale sur le logement (SNL) est un plan de 55 milliards de dollars sur dix ans qui vise à créer de nouveaux logements, à moderniser les logements actuels, à offrir des ressources aux fournisseurs de logements communautaires et à soutenir l'innovation et la recherche. Le logement des Autochtones est désigné comme étant un des six domaines d'action prioritaires de la SNL. La SNL respecte les relations de gouvernement à gouvernement avec les peuples autochtones, engage des fonds et appuie les importants travaux entrepris pour élaborer conjointement des stratégies de logement fondées sur la distinction pour les partenaires des Premières Nations, des Inuits et des Métis qui reposent sur des principes d'autodétermination, de réconciliation, de respect et de coopération. L'établissement de stratégies nationales, assorties de lignes directrices et de points de référence provinciaux associés à la mise en œuvre, assurera une intervention coordonnée à tous les ordres de gouvernement et permettra aux Autochtones de répondre aux besoins de logement des Autochtones dans les collectivités des réserves et dans les collectivités urbaines, rurales et nordiques du Canada.

Pour harmoniser véritablement sa politique avec la DNUDPA (la législation sur la vérité et la réconciliation) et l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, le Canada doit s'assurer que les peuples autochtones ont une accessibilité et ont le pouvoir d'exercer leurs droits à un logement adéquat. Cela ne peut se faire qu'au moyen d'une stratégie nationale de logement urbain pour les Autochtones inclusive et culturellement adaptée, créée pour les Autochtones, par les Autochtones.

L'approche fondée sur les distinctions du gouvernement fédéral ne répond pas aux besoins des 78 % d'Autochtones qui n'habitent pas dans une réserve au Canada. L'engagement du gouvernement fédéral à l'égard des groupes autochtones fondés sur les distinctions est un travail extrêmement important et crucial. L'AHMA et ses membres ne demanderaient en aucun cas que cet engagement soit retiré ou minimisé de quelque façon que ce soit. Par conséquent, la Stratégie nationale sur le logement n'applique pas les mesures et les moyens précis nécessaires pour remédier aux violations des droits au logement subies par les Autochtones habitant dans des collectivités rurales, urbaines et nordiques du Canada.

Il est inévitable que de nombreux Autochtones n'aient aucune relation avec leurs nations ou leurs collectivités héréditaires. Le cœur du problème réside dans le fait que les Autochtones habitant en milieu urbain forment



Aboriginal Housing Management Association

une collectivité diversifiée. En C.-B., seulement 60 % des Autochtones habitant en milieu urbain sont membres des Premières Nations. Les autres sont des Métis, des Inuits, des personnes auto-identifiées et des personnes sans statut qui ne peuvent se tourner vers aucun organe directeur autochtone pour les représenter. Ainsi, ces personnes n'ont ni voix ni représentation concrète auprès des élus aux paliers provincial et fédéral. Évidemment, ce manque de représentation s'explique principalement par les terribles actes de colonisation et les politiques d'assimilation connexes du gouvernement du Canada qui ont privé des centaines de milliers d'Autochtones de leur patrimoine, de leurs traditions, de leur famille et de leurs terres. Les pensionnats, la rafle des années 1960 et le système actuel de placement en famille d'accueil en sont des exemples parfaits. Cette expérience d'isolement est la vérité autochtone en milieu urbain. Celle des personnes auto-identifiées, oubliées, déplacées, privées de leurs droits, celle de la majorité et pourtant, la voix « sans gouvernement ».

Au provincial

Comparativement aux autres provinces et territoires, la C.-B. était et continue d'être le chef de file en matière de promotion de l'autonomie gouvernementale des Autochtones et de reconnaissance du fait que les problèmes des Autochtones exigent des solutions élaborées par les Autochtones. À la suite de la cession du portefeuille des logements pour les Autochtones en milieu urbain de la SCHL à BC Housing (BCH), l'AHMA a commencé à négocier avec BCH les modalités d'une autre cession éventuelle.

En 2012, le gouvernement de la C.-B. a franchi un jalon en transférant à l'AHMA l'administration de tous les programmes de logement social fédéraux et provinciaux pour les Autochtones — près de 3 800 logements au total. Le transfert comprenait des logements pour les Autochtones, des refuges et le programme de sensibilisation à l'itinérance chez les Autochtones. Ce modèle autochtone d'autogestion du logement social est le premier du genre au Canada et répond mieux aux besoins des Autochtones habitant en Colombie-Britannique. Le gouvernement de la C.-B. s'est engagé à transférer plus de 35 millions de dollars par année à l'AHMA pour administrer des paiements de subventions qui permettent de maintenir le logement abordable pour les personnes et les familles autochtones.

En 2018, par l'entremise du fonds Building BC: Indigenous Housing Fund (IHF), l'AHMA, en partenariat avec le gouvernement provincial, a fait en sorte que la C.-B. devienne la première province au Canada à investir des fonds provinciaux dans le logement dans les réserves et hors réserve. Grâce au fonds IHF, 550 millions de dollars ont été investis pour soutenir la construction et l'exploitation de 1 750 nouveaux logements pour les Autochtones, sur une période de dix ans. Il s'agissait d'une initiative monumentale en matière de logement, qui encourageait l'inclusion de tous les peuples autochtones, peu importe leur lieu de résidence. Le fonds IHF vise à soutenir les familles, les aînés, les individus et les personnes handicapées autochtones. L'AHMA et la province ont formé des partenariats avec des fournisseurs de logements sans but lucratif, des sociétés de logement pour les Autochtones et des Premières Nations pour réaliser de nouveaux projets dans le cadre de ce programme de financement.

En décembre 2019, la C.-B. est devenue la première province au Canada à adopter une loi permettant de mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA). Le projet



Aboriginal Housing Management Association

de loi 41 de la C.-B. affirme et reconnaît les droits et les libertés inhérents des peuples autochtones et les normes minimales qui devraient assurer la protection de ces droits. La province s'est engagée :

- à consulter les groupes autochtones au moment de prendre des décisions qui pourraient avoir une incidence sur les droits des Autochtones;
- à poursuivre et à réaliser la réconciliation;
- à adopter et à appliquer des lois de la Colombie-Britannique qui sont conformes avec la DNUDPA, plus particulièrement en ce qui concerne le droit des Autochtones à l'autodétermination;
- à examiner et à corriger les lacunes associées aux graves inconvénients et inégalités auxquels font face les Autochtones.

Au municipal

Compte tenu de la croissance rapide des populations autochtones en milieu urbain, des engagements provinciaux et fédéraux en matière de réconciliation dans le cadre des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation et de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones de la C.-B., et des rapports sur les besoins en logement récemment rendus obligatoires, les municipalités sont de plus en plus aptes à répondre aux besoins en matière de logement des Autochtones habitant en milieu urbain. Toutefois, bien qu'il existe de nombreux ouvrages sur le logement des Autochtones dans les réserves et un nombre croissant de recherches examinant les expériences en la matière des Autochtones habitant en milieu urbain, l'analyse de la réponse des municipalités aux besoins en matière de logement des Autochtones en milieu urbain en Colombie-Britannique au moyen de politiques et de plans demeure évasive.

En décembre 2020, en partenariat avec l'UCB, l'AHMA a réalisé une étude à laquelle ont participé 30 municipalités de la C.-B. Les données ont été recueillies à partir d'une analyse du contenu des PCO et des stratégies en matière de logement, deux des principaux instruments que les municipalités utilisent pour reconnaître les besoins en matière de logement et énoncer leurs priorités et leurs mesures permettant de combler ces besoins. Cette analyse a été complétée par des données tirées de sondages et d'interviews auprès d'employés de la planification municipale qui ont de l'expérience et une connaissance approfondie des processus entrepris pour créer le PCO ou la stratégie de logement de leur municipalité.

L'étude a révélé que même si on souhaite participer aux efforts de réconciliation, 90 % des municipalités ne reconnaissent pas ou ne combler pas les besoins en matière de logement des Autochtones habitant en milieu urbain dans leur PCO ou leur stratégie de logement. L'étude a également mis en évidence les difficultés auxquelles font face les municipalités pour répondre aux besoins en matière de logement des Autochtones habitant en milieu urbain, notamment l'absence de ressources financières et humaines, l'ambiguïté quant à savoir si les besoins en matière de logement des Autochtones sont distincts et l'incertitude associée au rôle et à la compétence des administrations municipales. Les planificateurs municipaux ont indiqué qu'un certain nombre de ressources leur permettent de reconnaître ou de combler les besoins en matière de logement des Autochtones habitant en milieu urbain dans les PCO ou les stratégies en matière de logement, y compris l'accès à des données sur le logement des Autochtones, les excellentes relations entretenues avec les dirigeants locaux de Premières Nations et les représentants autochtones habitant en milieu urbain, et le soutien du conseil municipal et du personnel municipal.



Aboriginal Housing Management Association

Bien que la présente étude ne vise pas à présenter des suggestions sur la façon dont les municipalités devraient, au moyen de leurs processus, politiques ou plans, reconnaître ou combler les besoins en matière de logement des Autochtones habitant en milieu urbain, la compréhension du point de vue municipal et de la réponse actuelle aux besoins en matière de logement des Autochtones en milieu urbain dans les PCO et les stratégies de logement jette les bases de la mise en évidence d'approches éclairées et dirigées par les Autochtones applicables à la politique, aux incitatifs et mesures concernant le logement.

Stratégie de logement pour les Autochtones en région urbaine, rurale et nordique en C.-B.

Au lendemain de l'élection fédérale de 2019, le secteur du logement des Autochtones en C.-B. et à l'échelle du Canada a poussé un soupir de soulagement en constatant que le ministre Hussen avait pour mandat de créer une stratégie nationale de logement pour les Autochtones habitant en milieu urbain. Toutefois, un an plus tard, nous sommes déçus de constater que ce dossier n'a pas progressé.

Compte tenu du temps et des efforts considérables qui doivent être investis dans cette initiative et du vaste processus de consultation qui doit avoir lieu, nous observons que le retard pris dans le lancement de ce projet constitue une menace majeure pour sa conception. Particulièrement dans un contexte de gouvernement minoritaire. C'est pourquoi le conseil d'administration de l'AHMA a décidé d'investir ses propres fonds pour créer une stratégie de logement pour les Autochtones habitant en milieu urbain et rural en C.-B., dans l'espoir que, une fois terminée, elle sera prise en compte en prévision d'un financement par notre gouvernement fédéral.

Un comité consultatif composé de nombreux intervenants internes et externes supervisera l'élaboration de la stratégie et veillera à ce qu'une consultation vaste et réelle en soit un élément clé.

La stratégie de logement pour les Autochtones en milieu urbain, rural et nordique permettra de prendre les mesures suivantes :

- Définir et comprendre qui sont les fournisseurs de logements et de services pour les Autochtones en milieu urbain, rural et nordique et mesurer leur impact social et économique sur le soutien des Autochtones.
- Définir les défis actuels liés à l'offre de logement pour les Autochtones en milieu urbain, rural et nordique, et proposer des solutions pour combler les lacunes, s'il y a lieu.
- Évaluer les besoins des Autochtones de la C.-B. en matière de logement en milieu urbain, rural et nordique, et élaborer un plan décennal pour répondre aux besoins de réparation du stock existant, construire de nouvelles unités et créer de nouveaux programmes de logement.
- Élaborer un plan de mise en œuvre et de prestation qui indique le rôle de l'AHMA, des organismes membres, des bailleurs de fonds et des partenaires.
- Évaluer et renforcer les capacités des membres de l'AHMA dans des domaines liés au logement.
- Identifier des partenaires clés pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie (p. ex. municipalités, députés, autres organismes autochtones, etc.).
- Mettre au point un système permettant de surveiller et d'évaluer le succès de la stratégie.
- Mesurer le rendement des investissements dans le logement des Autochtones, en fonction de différents types d'impôts, et quantifier tout rendement social.



Aboriginal Housing Management Association

Conclusion

L'AHMA demande au gouvernement fédéral, sous la direction du ministre Hussen, d'établir le cadre — y compris les échéanciers et les ressources — de la création et de la mise en œuvre immédiates de la *stratégie nationale sur le logement des Autochtones en milieu urbain*.

De plus, l'AHMA demande respectueusement la possibilité de permettre à certains de ses membres d'agir à titre de conseillers ou de membres du conseil d'administration au sein de tout organe directeur établi pour créer et superviser cette initiative. Compte tenu des années d'expérience et des connaissances de l'AHMA — en fait, nous sommes sans doute, au Canada, les plus grands experts dans le domaine du logement des Autochtones en milieu urbain, rural et nordique —, nous sommes bien placés pour établir un partenariat avec le gouvernement dans le cadre de cette nouvelle initiative.

Ce n'est qu'au moyen d'un engagement réel avec l'AHMA et les partenaires autochtones du logement et des services de partout au Canada que les droits sociaux, économiques et personnels des Autochtones habitant en milieu urbain, rural et nordique au Canada peuvent être revendiqués et protégés.

La vision d'avenir de l'AHMA est fondée sur l'histoire de ses membres en matière d'évolution et d'autodétermination à l'échelle communautaire. Cette vision s'harmonise également avec l'article 23 de la déclaration des Nations Unies, qui dispose que « les peuples autochtones ont le droit de participer activement à l'élaboration et à la détermination des programmes de santé et de logement et des autres programmes sociaux économiques qui ont une incidence sur eux ». Une stratégie provinciale de logement pour les Autochtones en milieu urbain, rural et nordique est une des étapes intégrantes menant à la concrétisation de cette vision et à l'habilitation de toutes nos collectivités autochtones, quel que soit leur lieu de résidence.