

Mémoire présenté au Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes

Étude sur le réseau de refuges et de maisons de transition qui desservent les femmes et leurs enfants affectés par la violence faite aux femmes et la violence conjugale

Pauktuutit est l'organisme sans but lucratif national représentant les femmes inuites au Canada. Le travail de Pauktuutit comprend des activités de défense des droits, l'élaboration de politiques et la réalisation de projets communautaires axés sur leurs intérêts et leurs priorités en vue d'améliorer la situation sociale, culturelle et économique des femmes inuites, de leurs familles et de leurs communautés.

Quatorze fois plus élevée que la moyenne nationale, la violence est une cause importante et évitable de morbidité et de mortalité chez les Inuites (femmes et filles). En 2014, 75 % des victimes qui ont déclaré des incidents de violence conjugale dans les territoires du Nord du Canada étaient des Autochtones, et 93 % de ces personnes souffraient des formes les plus graves de violence conjugale, soit ont été battues, étouffées, menacées avec une arme ou agressées sexuellement¹. L'Université Laval, en partenariat avec l'Association des femmes du Nunavik Saturviit, a constaté que 74 % des 108 Inuites interrogées dans sept collectivités du Nunavik (Nord du Québec) avaient subi des actes de violence à la maison, et 46 %, une agression sexuelle². Selon un rapport de Statistique Canada publié en 2012, les territoires – Territoires du Nord-Ouest et Nunavut – présentent le plus haut taux d'infractions sexuelles commises contre des enfants et des jeunes³.

Dans l'Inuit Nunangat, la plupart des collectivités n'ont pas accès à des services de consultation et de soutien spécialisés pour surmonter les traumatismes intergénérationnels de longue date à l'origine de graves problèmes de santé mentale chez les Inuits. D'autres conditions sociales contemporaines, comme les logements inadéquats et surpeuplés, les taux élevés de chômage et de pauvreté, le faible taux de réussite scolaire, l'insécurité alimentaire ainsi que d'autres problèmes actuels, comme la toxicomanie et les taux de suicide les plus élevés à l'échelle nationale, expliquent le fait que les régions inuites présentent les plus hauts taux de violence au pays.

En 2015, le premier ministre Justin Trudeau s'est engagé à défendre l'égalité des sexes pour toutes les femmes au Canada. Le gouvernement du Canada s'est aussi dit résolu à faire progresser la réconciliation avec les peuples autochtones. La ministre de la Condition féminine, Myriam Monsef, a reçu le mandat précis de voir à ce qu'aucune personne fuyant la violence familiale ne se retrouve

¹ Statistique Canada, *La victimisation criminelle au Canada, 2014*, n° 85-002-X au catalogue, Ottawa, 2015, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2015001/article/14241-fra.pdf>, 5 mars 2018.

² Association des femmes inuit du Nunavik Saturviit et Université Laval, *Apporter l'espoir et rétablir la paix : un rapport d'étude sur la vie et les préoccupations des femmes inuit du Nunavik*, 2015, https://www.saturviit.ca/wp-content/uploads/Saturviit_Restore-Peace.pdf.

³ Statistique Canada, *Les infractions sexuelles commises contre les enfants et les jeunes déclarées par la police au Canada, 2012*, n° 85-002-X au catalogue, Ottawa, 2014, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/85-002-x/2014001/article/14008-fra.pdf?st=sBHboxzZ>, 7 mars 2018.

sans endroit où aller, et ce, en étendant et en préservant le réseau de refuges et de maisons transitoires au Canada.

Aujourd'hui, l'essentiel de la population inuite – environ 65 000 personnes en tout – vit dans 52 collectivités disséminées dans l'Inuit Nunangat⁴. Les Inuits considèrent que leur patrie fait partie intégrante de leur culture et de leur mode de vie. La patrie des Inuits englobe 35 % du territoire canadien et 50 % de son littoral. Les Inuits vivent surtout dans de petites collectivités isolées de moins de 1 000 habitants accessibles que par les airs. L'afflux d'Inuits dans les milieux urbains, surtout des femmes, a augmenté constamment au cours de la dernière décennie au Canada. Selon Statistique Canada, en 2016, plus de 17 690 Inuits vivaient à l'extérieur de l'Inuit Nunangat⁵.

L'âge médian de la population autochtone au pays est de 28 ans, comparativement à 41 ans pour la population non autochtone⁶. Les Inuits, dont l'âge médian est 23 ans, forment le groupe le plus jeune, suivis des Premières Nations et des Métis, à 26 et 31 ans respectivement⁷. La population du Nunavut est la plus jeune au pays et celle qui croît le plus vite⁸. Trente-trois pour cent de la population du Nunavut a moins de 14 ans, et plus de la moitié a moins de 25 ans⁹. Comme au Nunavut, 57 % de la population du Nunavik avait moins de 25 ans en 2014¹⁰. Étant donné que les jeunes représentent la plus grande part de la population inuite, il est essentiel que les services, les programmes et les ressources tiennent fortement compte des besoins de ce groupe démographique particulier.

Les données de Statistique Canada montrent qu'en 2016, plus de la moitié (51,7 %) des Inuits de l'Inuit Nunangat vivent dans des logements surpeuplés, comparativement à 8,5 % des Canadiens non autochtones¹¹. La forte surpopulation, les logements non conformes aux normes et le manque de logements abordables et adéquats font en sorte que de nombreuses communautés et familles inuites sont confrontées à des problèmes d'itinérance dans un des climats les plus rudes au monde. Il est essentiel pour les femmes qui cherchent à fuir la violence d'avoir accès à des logements convenables à prix abordable.

⁴ L'Inuit Nunangat comprend les communautés incluses dans les quatre régions inuites : Nunatsiavut (la côte nord du Labrador), Nunavik (Nord québécois), le territoire du Nunavut et la région Inuvialuit des Territoires du Nord-Ouest, <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/ref/dict/pop149-fra.cfm>.

⁵ Statistique Canada, *Les peuples autochtones au Canada : faits saillants du Recensement de 2016*, 2017, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/171025/dq171025a-fra.htm>, consulté le 1^{er} novembre 2018.

⁶ Statistique Canada, *Les peuples autochtones : feuillet d'information du Canada*, 2015, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-656-x/89-656-x2015001-fra.htm>, consulté le 7 novembre 2018.

⁷ Statistique Canada, *Les peuples autochtones au Canada : Premières Nations, Métis et Inuits*, Enquête nationale auprès des ménages 2011, 2013, <https://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/99-011-x2011001-fra.cfm>, consulté le 1^{er} novembre 2018.

⁸ *Ibid.*

⁹ Gouvernement du Nunavut, *Nunavut crime prevention strategy*, 2017, [http://assembly.nu.ca/sites/default/files/TD-302-4\(3\)-EN-Nunavut-Crime-Prevention-Strategy.PDF](http://assembly.nu.ca/sites/default/files/TD-302-4(3)-EN-Nunavut-Crime-Prevention-Strategy.PDF) [EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁰ Statistique Canada, *Les peuples autochtones au Canada : Premières Nations, Métis et Inuits*, Enquête nationale auprès des ménages 2011, 2013, <https://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/99-011-x2011001-fra.cfm>, consulté le 1^{er} novembre 2018.

¹¹ Statistique Canada, *Les conditions de logement des peuples autochtones au Canada*, 2017, <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016021/98-200-x2016021-fra.cfm?wbdisable=true>, consulté le 14 octobre 2018.

Même si l’Inuit Nunangat affiche les taux de violence les plus élevés au pays, plus de 70 % de ses 52 collectivités inuites n’ont aucun refuge sécuritaire pour les femmes, et les domiciles des proches et des amis sont souvent surpeuplés en raison du manque de logements abordables. Les services de soutien et de gestion de crise, les services d’assistance, les services d’aide au logement et les services d’aide à la transition sont aussi extrêmement limités ou disparaissent.

Ainsi, celles qui subissent des actes de violence et de maltraitance à la maison n’ont souvent nulle part où se réfugier dans leur collectivité. Un billet d’avion vers une autre collectivité peut coûter des milliers de dollars, ce qui est hors de prix pour la plupart d’entre elles, surtout en période de crise. Par conséquent, il est possible qu’une femme soit obligée d’implorer des travailleurs sociaux de l’amener en avion vers une autre collectivité où elle peut se réfugier. Dans l’Inuit Nunangat, le manque d’accès à un refuge a trop souvent mené à la perte de vies humaines. Ce manque de refuges est à l’origine d’une crise nationale et constitue une atteinte aux droits de la personne.

Des programmes et des services financés de façon aléatoire sont offerts, mais ne sont pas viables, adaptés à la culture inuite ou équivalents d’une collectivité à l’autre. Dans le Nord, de nombreux postes offerts par des fournisseurs de services dans les domaines de la santé, de la santé mentale et du travail social restent inoccupés. Dans les quelque 15 refuges et maisons transitoires qui existent, les forts taux d’occupation ainsi que les difficultés quotidiennes liées aux ressources humaines et de fonctionnement insuffisantes contribuent aux taux de roulement élevés que causent la dépression, l’absence de soutien des pairs et la formation inadéquate découlant de l’isolement géographique et d’un manque de fonds. Souvent, il est impossible de compter sur des fonds spéciaux à long terme parce que le financement repose souvent sur des projets d’une durée limitée. C’est pourquoi la viabilité est un défi permanent. Mentionnons aussi qu’il n’existe aucune maison de transition dans l’Inuit Nunangat, un type d’établissement qui peut pourtant être déterminant dans la démarche d’une femme vers une vie nouvelle sans violence. Ainsi, dans les situations de violence, les Inuites sont régulièrement confrontées à un grave manque de services et de mesures de soutien leur permettant d’échapper à la violence et de se remettre de ses conséquences.

Sans refuge accessible, la réalité est que de nombreuses victimes inuites de violence doivent demander une évacuation sanitaire pour recevoir des services d’urgence et de réhabilitation à l’extérieur du territoire, ce qui accroît la pression et les coûts pour les systèmes de santé territoriaux et provinciaux déjà en difficulté. Le manque de sécurité est en grande partie lié à l’insuffisance de refuges et de maisons d’hébergement, qui oblige des femmes à se déplacer à des milliers de kilomètres de leurs terres traditionnelles vers d’autres collectivités ou en milieu urbain. Pour une Inuite, la vie dans une ville canadienne du Sud peut entraîner un immense sentiment d’isolement. Sans service ni soutien adaptés à leur culture dans le Sud pour surmonter les effets multiples d’un traumatisme, de nombreuses femmes restent en situation d’insécurité et peuvent connaître d’autres difficultés, ce qui les rend trop souvent plus vulnérables aux actes de violence et de maltraitance répétés. Le coût humain au cours d’une vie peut être immense.

Enfin, bien que les provinces et les territoires soient responsables de l’hébergement et des refuges pour femmes, Services aux Autochtones Canada verse des fonds opérationnels aux refuges dans les réserves et rembourse aussi les coûts des services de refuge hors réserve utilisés par les membres des Premières Nations qui vivent normalement dans une réserve. Comme les collectivités inuites ne sont

pas des réserves, les refuges pour les Inuits de l'Arctique n'ont pas droit à ce financement. Ces conditions empêchent donc précisément les femmes et les filles inuites d'avoir accès à des refuges ou d'en créer dans le Nord. Le fait de refuser aux Inuits le financement de refuges contrevient à l'article 22 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui indique ce qui suit : « Les États prennent des mesures, en concertation avec les peuples autochtones, pour veiller à ce que les femmes et les enfants autochtones soient pleinement protégés contre toutes les formes de violence et de discrimination et bénéficient des garanties voulues. » Si le gouvernement fédéral finance les refuges dans les réserves, il devrait aussi financer les refuges dans les collectivités inuites.

Chaque femme et fille inuite a le droit de vivre sans craindre la violence dans son foyer et sa collectivité. Les recommandations suivantes visent à améliorer l'accès des femmes et des filles inuites aux services et aux mesures de soutien dont elles ont besoin pour vivre en sécurité et reconstruire leur vie.

Financement

- 1) Abandonner la politique du gouvernement du Canada qui empêche les Inuits d'avoir accès au financement fédéral des refuges dans le cadre du Programme pour la prévention de la violence familiale.
 - Le calcul du financement fédéral pour les refuges dans les collectivités inuites doit être déterminé par les Inuits et non en fonction des critères utilisés dans le Sud.
- 2) Voir à ce que les Inuits aient accès à un financement sûr et adéquat à long terme pour leurs refuges et maisons de transition, et adapter les politiques et les programmes en matière de refuges aux besoins que les Inuites définissent elles-mêmes comme prioritaires.
- 3) Offrir à tous les refuges les conditions suivantes : un financement permanent et fiable, y compris pour les coûts de fonctionnement et d'entretien; une capacité accrue pour le recrutement, le maintien en poste, le perfectionnement professionnel et le soutien du personnel.
- 4) Accroître le financement destiné au fonctionnement des programmes de refuge d'urgence pour les femmes déjà en place. Compte tenu du fait que les travailleurs de première ligne présentent un taux élevé de dépression dans l'Inuit Nunangat, un financement accru pourrait contribuer à éviter les pénuries de personnel parce qu'il permettrait d'offrir une rémunération, une formation et des ressources adéquates. Les pénuries de personnel et les postes inoccupés, parfois pendant de longues périodes, mettent à dure épreuve le personnel en place, prolongeant les heures de service au maximum et entraînant la création de longues listes d'attente. En outre, la dépression mine la qualité et la continuité des services offerts.

- 5) Les Inuits doivent composer avec un manque constant de services de santé mentale, d'assistance et de soutien dans l'Inuit Nunangat ainsi qu'avec des services largement inadaptés à leur culture dans le Sud. Par conséquent, il faut prévoir un financement adéquat, durable et fortement accru pour des programmes adaptés à la culture inuite et tenant compte des traumatismes vécus qui permettent aux victimes et à leurs enfants ainsi qu'aux auteurs d'actes violents de trouver du soutien et le chemin de la guérison.

Besoins en matière de refuges

- 6) Tenir des consultations nationales avec des Inuites afin d'élaborer avec elles un plan d'action visant à leur offrir les refuges d'urgence et les maisons de transition dont elles ont terriblement besoin.
- 7) Créer dans les centres urbains des refuges offrant des services adaptés à la culture inuite.
- 8) Chaque collectivité doit être dotée d'un refuge ou d'une maison d'hébergement sécuritaire où sont en poste au moins deux employés à temps plein, dont un conseiller inuit.
- 9) Chaque collectivité doit être dotée d'un refuge ou d'une maison d'hébergement sécuritaire où sont en poste au moins deux employés à temps plein, dont un conseiller inuit.

Services, programmes et ressources

- 10) Les femmes et les filles inuites doivent avoir accès à des services de prévention, d'intervention et de postvention adaptés à leur culture et de grande qualité. Ces services doivent être bonifiés par des équipes multidisciplinaires de coordination qui veillent à la sécurité et au bien-être des clientes. Les mesures de soutien doivent être communautaires et adaptées aux besoins particuliers des Inuites. Elles doivent être complètes, notamment englober des services en santé mentale et des programmes de formation aux aptitudes à la vie quotidienne et à l'emploi.
- 11) Les services aux femmes victimes de violence ne doivent pas se limiter aux interventions prévues en réponse immédiate à un incident. Il faut mettre en place un continuum efficace de services d'intervention en situation de crise et de mesures de soutien aux victimes et aux auteurs de violence familiale dans l'Inuit Nunangat, notamment : des refuges pour femmes, des services aux victimes d'agression sexuelle, des services d'assistance, des programmes de mesures juridiques coordonnées, des réseaux pour les victimes de violence familiale et des programmes de traitement visant à réduire et à rompre le cycle de la violence familiale.
- 12) Les collectivités doivent être dotées de services accessibles hors des heures de travail pour les femmes et les enfants victimes d'actes de violence et de maltraitance, comme une grande part

des incidents de violence familiale traités par la police se produisent en dehors des heures ouvrables¹².

- 13) Faire en sorte que les procédures d'aiguillage entre la police et les organismes soient clairement définies pour les interventions urgentes en cas de violence familiale en dehors des heures ouvrables.
- 14) Améliorer l'accès des femmes et des enfants aux mesures de soutien adaptées à la culture et au genre, notamment en ce qui concerne les professionnels de la santé, les conseillers, les aînés et les autres membres respectés de la communauté, les spécialistes de la maltraitance des enfants, les pédiatres, etc.
- 15) Les Inuites doivent avoir facilement accès à des services offerts dans leur langue et adaptés à leur culture.
- 16) Accroître la prestation et l'utilisation de services de soutien à distance, comme la psychiatrie, l'aide psychologique et d'autres services spécialisés.
- 17) Voir à ce que les victimes d'agression sexuelle pendant l'enfance aient accès à des services spécialisés, et ce, en traitant la violence sexuelle et physique faite aux femmes et aux enfants comme un problème urgent de santé publique.
- 18) Renforcer les liens et les réseaux créés par les organismes prestataires de services, et améliorer les efforts de coopération, de collaboration, de coordination et d'intégration.
- 19) En consultation avec les femmes inuites, définir les lacunes dans les services et élaborer des plans pour les combler.
- 20) Faciliter grandement l'accès aux programmes de lutte contre la toxicomanie, notamment par la prestation de services d'assistance et de soutien résidentiels.
- 21) Créer des établissements de guérison polyvalents dans des communautés inclusives de soutien à long terme offert après les soins aux victimes et aux contrevenants, où on intègre les aînés et les valeurs inuites à la prestation des services.
- 22) Créer et conserver des centres de guérison régionaux résidentiels à long terme.

¹² Par « période en dehors des heures ouvrables », on entend le temps en dehors des heures normales de travail, soit de 9 h à 17 h du lundi au vendredi, même si les heures ouvrables de certains organismes peuvent être prolongées. Les heures ouvrables comprennent la période de 17 h à 9 h en semaine, toutes les heures de la fin de semaine (de 17 h le vendredi à 9 h le lundi) ainsi que les jours fériés.

- 23) Offrir aux Inuits souffrant d'un traumatisme, d'un deuil ou d'une perte des services d'assistance continue adaptés à leur culture.
- 24) Les aspects suivants doivent faire partie intégrante des établissements de traitement : sécurité culturelle des Inuits, pratiques de guérison inuites, conseillers et aînés inuits.
- 25) Étendre l'accès à des refuges et à des services de soutien communautaires durables axés sur les jeunes et les enfants.
- 26) Mettre au point des campagnes multimédias publiques de sensibilisation et d'éducation menées en permanence et à long terme auprès des jeunes hommes et femmes, axées sur l'élimination de la violence contre les femmes et les filles. Il est essentiel que toutes les campagnes soient adaptées à la culture inuite.
- 27) Le système d'éducation doit jouer un rôle de premier plan dans la prévention de la violence faite aux femmes et aux filles, et ce, en favorisant les relations respectueuses et l'égalité des sexes.

Formation

- 28) Accroître le nombre de formations obligatoires en matière de sécurité culturelle et de compétence culturelle chez les fournisseurs de services non inuits afin que ceux-ci acquièrent une connaissance approfondie de la culture inuite et puissent ainsi l'intégrer à leurs pratiques et à leurs politiques.
- 29) Les conseillers en santé mentale et en bien-être déjà en poste dans chaque région inuite devraient suivre une formation afin qu'ils puissent communiquer en inuktitut.
- 30) Améliorer les services d'assistance et de soutien adaptés aux particularités culturelles en permettant à un plus grand nombre d'Inuits de suivre des formations en milieu culturel.
- 31) Tous les intervenants du système devraient avoir à suivre une formation sur leurs responsabilités, dans le but de protéger les enfants de toute agression sexuelle.
- 32) Voir à ce que tous les fournisseurs de services communautaires, régionaux et nationaux comprennent les diverses formes de violence faite aux femmes et aux filles, leurs responsabilités liées à la prise en charge du problème ainsi que la façon de travailler avec les autres intervenants du système.

Logement

- 33) Des gouvernements et des autorités responsables doivent faire tout ce qu'ils peuvent pour financer la création de logements abordables.

- 34) Offrir plus de possibilités aux Inuits, en particulier aux femmes, de prendre l’initiative dans l’élaboration de politiques et de programmes d’hébergement, la prise de décisions, la planification et l’administration.
- Les femmes inuites doivent être au cœur des efforts déployés pour trouver des solutions à la crise du logement qui perdure. Elles ont des besoins distincts en matière de logement, comme elles se heurtent souvent à des obstacles socioéconomiques uniques et sont fréquemment les principales dispensatrices de soins aux aînés et aux enfants.

Recherche

- 35) Étendre l’accès à de l’hébergement de refuge et à des services de soutien communautaires durables axés sur les jeunes et les enfants.
- 36) Produire des données probantes sur la prévalence des expériences négatives vécues durant l’enfance chez les Inuits, dans l’Inuit Nunangat et dans le Sud, et les façons d’adapter les interventions au contexte culturel inuit.
- 37) Mener des études sur les situations d’itinérance et de logement précaire vécues par les Inuites dans l’Inuit Nunangat et le reste du Canada. Étant donné le caractère extrêmement inadéquat du logement dans l’Inuit Nunangat et les préjudices sanitaires, sociaux et économiques qui en découlent, les femmes et les enfants doivent souvent composer avec un problème d’itinérance absolue ou cachée. Un nombre croissant d’Inuites s’installent dans le Sud, où ils peuvent aussi vivre des problèmes socioéconomiques et de logement qui accroissent leur vulnérabilité à la violence et à la maltraitance.