



Soutien aux femmes victimes de violence conjugale, des efforts à poursuivre

**Mémoire présenté dans le cadre des
consultations prébudgétaires pour le budget 2021-2022**

FÉVRIER 2021

LA SÉCURITÉ DES FEMMES ET DES ENFANTS

ÇA N'A PAS DE PRIX!

Table des matières

PRÉSENTATION DU REGROUPEMENT	5
INTRODUCTION	5
LA VIOLENCE CONJUGALE	7
Un phénomène sous-évalué	8
LES IMPACTS DE LA VIOLENCE CONJUGALE SUR SES VICTIMES	9
DES COÛTS SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES IMPORTANTS	9
NOS RECOMMANDATIONS POUR PROTÉGER LES FEMMES ET LES ENFANTS VICTIMES DE VIOLENCE CONJUGALE	10
La nécessité d'investir dans les ressources spécialisées en violence conjugale	10
Une pénurie de personnel qui s'est aggravée durant la pandémie	11
Une évaluation sérieuse des besoins	12
Les effets du Budget 2020 et le manque à gagner en 2021-2022	13
La récurrence des sommes pour la mission globale	13
Diversifier les enveloppes en fonction des problématiques	13
Des besoins de développement	14
Assurer la mise en œuvre des recommandations des rapports récents	17
CONCLUSION	18
Recommandations du Regroupement	20

PRÉSENTATION DU REGROUPEMENT

Le Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale constitue un vaste réseau résolument engagé, depuis 1979, pour le droit à l'intégrité physique et psychologique des femmes.

De par sa mission d'éducation, de sensibilisation et d'action, le Regroupement :

- Contribue à faire évoluer les lois et les politiques afin de rendre plus adéquates les mesures de protection pour les femmes et enfants victimes de violence conjugale;
- Déploie un éventail de stratégies de prévention permettant à la population, aux intervenantes et intervenants sociaux, et au gouvernement de mieux comprendre, dépister et agir en matière de violence conjugale;
- Conçoit, élabore et offre plusieurs formations et publications;
- Assure à ses membres un lieu de réflexion, de formation continue et de mobilisation;
- Représente les maisons d'aide et d'hébergement devant les instances publiques et gouvernementales.

Le Regroupement rassemble 43 maisons d'aide et d'hébergement réparties dans 15 régions administratives, soit le plus grand réseau de ressources spécialisées en violence conjugale au Québec. La mission spécifique des maisons membres du Regroupement est de travailler avec et pour les femmes violentées afin que cette violence cesse. Les intervenantes des maisons ont développé une vaste et profonde expertise de la problématique de la violence conjugale. Elles travaillent quotidiennement au plan individuel et au plan collectif pour contrer la violence conjugale au Québec.

Pour l'année 2019-2020, les statistiques recueillies dans les 43 maisons membres indiquent qu'elles ont hébergé quelque 2 700 femmes et 2 200 enfants. Et c'est sans compter les femmes et les enfants qui ont reçu plus de 17 700 services autres que l'hébergement (consultations externes, accompagnement, suivi post-hébergement, etc.). Au total, les maisons membres ont répondu à plus de 84 500 demandes, majoritairement de la part de femmes, mais également de proches, de professionnel.le.s ou d'autres ressources.

INTRODUCTION

C'est à titre de spécialistes de la violence conjugale que nous participons aujourd'hui aux consultations prébudgétaires. Notre mandat spécifique fait de nous, non seulement des expertes concernant la réalité des femmes et des enfants victimes de violence

conjugale, mais aussi des conséquences que cette problématique entraîne sur l'ensemble de la société.

Dans son texte de présentation de la démarche de consultations prébudgétaires, le ministre des Finances, Éric Girard, rappelle les efforts économiques et sanitaires qui ont été faits pour contrer les effets de la pandémie, il souligne l'importance « d'offrir à la population tous les services dont elle a besoin » et de relancer l'économie du Québec. Il nous invite à alimenter les réflexions en vue du prochain budget.

Depuis le mois de mars, le personnel des maisons d'aide et d'hébergement pour femmes victimes de violence conjugale, ressources reconnues comme essentielles par le gouvernement du Québec, a été au front 24 h par jour, 7 jours par semaine pour continuer d'offrir des services aux femmes victimes de violence conjugale. Et c'est avec tout leur cœur et leur dévouement qu'elles l'ont fait, mais souvent aussi avec la peur au ventre : peur que les femmes restent isolées avec un conjoint violent en raison du confinement, peur de ne pas pouvoir les aider suffisamment, peur d'être contaminées elles-mêmes et de contaminer leurs proches, peur d'arriver à une rupture de service faute de personnel suffisant pour assurer une présence 24/7, etc.

Bien sûr, le budget 2020 a montré la volonté du gouvernement du Québec d'agir pour contrer le problème de la violence conjugale. Rappelons que ce défi sociétal important, et la nécessité d'investissements solides de la part des pouvoirs publics avaient été mis en lumière par les nombreux décès liés à la violence conjugale auxquels la population a assisté à l'automne et l'hiver 2019. Or, la pandémie a ralenti tous les processus et l'argent destiné aux maisons d'aide et d'hébergement n'est pas encore dans leurs coffres.

En 1995, le Québec s'est doté d'une politique d'intervention en matière de violence conjugale intitulée *Prévenir, dépister, contrer la violence conjugale*, puis de plans d'action pour la mettre en oeuvre. Le dernier couvre la période 2018-2023. Or, force est de constater que si beaucoup d'actions ont été réalisées au fil des ans, certaines mesures ne vont pas assez loin, et d'autres, faute de moyens ou de volonté, sont reportées de plan d'action en plan d'action. Pour tenter de pallier ces difficultés, deux rapports importants ont été déposés au gouvernement en fin d'année 2020. D'abord celui du Comité d'examen des décès liés à la violence conjugale, sous l'égide du Bureau du coroner, intitulé *Agir ensemble pour sauver des vies*¹. Il adresse 28 recommandations à différents acteurs, pour la plupart des ministères ou secrétariats du gouvernement. Ensuite, sous le titre *Rebâtir la confiance*, celui du Comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale², qui contient 190 recommandations. À ces deux rapports s'ajoute le dévoilement en décembre, par la ministre responsable de la Condition féminine, madame Isabelle

¹ COMITÉ D'EXAMEN DES DÉCÈS LIÉS À LA VIOLENCE CONJUGALE (2020) *Agir ensemble pour sauver des vies, Premier rapport annuel*, Bureau du coroner, Québec, 31 p.

² CORTE, E., DESROSIERS, J. (2020) *Rebâtir la confiance, Rapport du comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale*, Québec, 291 p., consulté en ligne : <http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/Violences/Rapport-accompagnement-victimes-AG-VC.pdf>

Charest, d'une série d'actions prioritaires pour améliorer la sécurité des victimes de violence conjugale. Ces nouvelles mesures ont été rendues possibles grâce aux sommes consenties dans le dernier budget. Les deux rapports et le plan d'action supplémentaire montrent clairement la nécessité de consentir les ressources nécessaires pour que d'autres actions soient entreprises afin de mieux protéger, accueillir et soutenir les femmes et les enfants victimes de violence conjugale.

Avant de vous présenter nos recommandations, nous souhaitons démontrer l'ampleur du problème de la violence conjugale, les conséquences qu'elle entraîne pour les femmes et les enfants qui en sont victimes et les coûts sociaux qui en découlent. Nous reprenons en grande partie le texte que nous avons rédigé à cet effet l'an dernier.

LA VIOLENCE CONJUGALE

La violence conjugale est une stratégie qui s'inscrit dans un cycle permettant à l'agresseur de tisser une toile autour de sa victime, en la contrôlant par la violence tout en s'assurant qu'elle ne le quitte pas. Le gouvernement du Québec la définit ainsi :

« La violence conjugale se caractérise par une série d'actes répétitifs, qui se produisent généralement selon une courbe ascendante. (...) Elle procède, chez l'agresseur, selon un cycle défini par des phases successives marquées par la montée de la tension, l'agression, la déresponsabilisation, la rémission et la réconciliation. À ces phases correspondent chez la victime la peur, la colère, le sentiment qu'elle est responsable de la violence et, enfin, l'espoir que la situation va s'améliorer. Toutes les phases ne sont pas toujours présentes et ne se succèdent pas toujours dans cet ordre.

La violence conjugale comprend les agressions psychologiques, verbales, physiques et sexuelles ainsi que les actes de domination sur le plan économique. Elle ne résulte pas d'une perte de contrôle, mais constitue, au contraire, un moyen choisi pour dominer l'autre personne et affirmer son pouvoir sur elle. Elle peut être vécue dans une relation maritale, extra-maritale ou amoureuse, à tous les âges de la vie³ ».

On le constate, la violence conjugale, c'est bien plus que de la violence physique. La littérature scientifique et les intervenantes auprès des femmes parlent de plus en plus de contrôle coercitif⁴ pour englober l'ensemble de ces manifestations qui touchent toutes les activités quotidiennes des femmes et de leurs enfants. Ce contrôle empêche les femmes de faire des choix de façon libre et autonome et met en péril leur capacité

³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. (1995). *Politique d'intervention en matière de violence conjugale, Prévenir, dépister, contrer la violence conjugale*, Québec, p. 23.

⁴ STARK, Evan (2014) « Une re-présentation des femmes battues, Contrôle coercitif et défense de la liberté » dans *Violence envers les femmes : réalités complexes et nouveaux enjeux dans un monde en transformation*, sous la direction de RINFRET-RAYNOR, M. LESIEUX, E., COUSINEAU, M.M., GAUTHIER, S. HARPER, E., Québec, Presses de l'Université du Québec, chapitre 2

d'exercer leurs droits. Malheureusement, encore aujourd'hui, on ne reconnaît pas toujours ces tactiques et les dangers qu'elles comportent pour la santé et pour la vie des femmes et des enfants.

❖ Un phénomène sous-évalué

Les données compilées par le ministère de la Sécurité publique (MSP) recensent, en 2016, 19 906 infractions commises en contexte conjugal⁵. Aussi, selon le MSP : « En 2009, le nombre de victimes indirectes s'établissait à 1 777 personnes, dont 31 % étaient âgées de moins de 18 ans et 69 % de 18 ans et plus⁶ ». Dans le cas des mineurs, on peut présumer que ces victimes indirectes étaient les enfants de la victime agressée. Seulement à l'automne 2019, 4 enfants en bas âge ont été tués par leur père et d'autres sont devenus orphelins.

Les femmes sont les principales victimes (77,2 %)⁷ d'actes criminels commis en contexte conjugal. Elles représentent la presque totalité des victimes des crimes graves commis dans un tel contexte :

- 97,9 % des victimes d'agressions sexuelles,
- 96,3 % des victimes de séquestration,
- 91,8 % des victimes d'intimidation,
- 91,7 % des victimes d'enlèvement,
- 91,1 % des victimes de voies de fait de niveau 3 et
- 86,1 % des victimes de harcèlement criminel.

La majorité des infractions 45,0 % ont été commises dans le cadre d'une relation de couple, 32,1 % après la rupture du couple et 11,3 % dans le cadre d'une relation intime. Rappelons que c'est au moment où les femmes mettent fin à leur relation que les risques pour leur sécurité et celle de leurs enfants sont les plus élevés.

La prévalence du phénomène de la violence conjugale est toutefois beaucoup plus importante. Selon Statistique Canada, seulement 36 % des femmes interrogées auraient rapporté les agressions vécues à la police⁸. De plus, aucune de ces estimations ne prend en compte le phénomène de la violence verbale et psychologique. Or, on sait maintenant que certains homicides conjugaux se produisent sans que l'agresseur n'ait jamais utilisé la violence physique précédemment.

Si les femmes sont les premières victimes de violence conjugale, les enfants sont aussi fortement impactés par cette violence, qu'ils la subissent directement ou indirectement.

⁵ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE (2020) *Statistiques criminalité au Québec, principale tendance de 2016*. Gouvernement du Québec, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/statistiques/criminalite/2016/stats_criminalite_2016_2.pdf

⁶ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. (2010). *La criminalité commise dans un contexte conjugal au Québec Statistiques 2009*, Gouvernement du Québec, p. 1.

⁷ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE (2020), op cit

⁸ STATISTIQUE CANADA ([2016] *La violence familiale au Canada : un profil statistique*, 2014, Juristat, consulté en ligne le 10 mai 2018 : <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2016001/article/14303-fra.pdf>

LES IMPACTS DE LA VIOLENCE CONJUGALE SUR SES VICTIMES

Comme le rapporte la Trousse média de l'Institut national de Santé publique⁹, la violence conjugale a des impacts négatifs sur le bien-être physique et psychologique des personnes qui la subissent ou des enfants qui y sont exposés, entraînant des conséquences graves sur la santé, la sécurité et l'économie des communautés, faisant de cette réalité un problème de santé publique important.¹⁰

Outre les blessures qui peuvent être directement subies dans les situations de violence physique, tels des ecchymoses, des fractures, un traumatisme crânien, des dommages aux organes internes, voire la mort, la violence conjugale a aussi été associée à plusieurs effets indirects sur la santé physique des victimes^{11 12}.

Les victimes de violence conjugale sont aussi plus à risque de présenter différents problèmes psychologiques et de santé mentale^{13 14}.

Les enfants exposés à la violence conjugale sont plus susceptibles de présenter un ensemble de séquelles affectant leur fonctionnement et pouvant perdurer à l'âge adulte, en comparaison avec des enfants qui n'y sont pas exposés.^{15 16 17 18}

Investir dans la lutte contre la violence conjugale permettra non seulement de sauver la vie de femmes qui en sont victimes et de protéger leurs enfants, mais aussi de réduire les coûts sociaux considérables associés à cette violence.

DES COÛTS SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES IMPORTANTS

La violence conjugale entraîne des coûts conséquents non seulement pour les femmes et les enfants qui en sont victimes, mais aussi pour l'ensemble de la société. Une étude

⁹ Trousse média sur la violence conjugale de l'INSPQ, consultée en ligne : <https://www.inspq.qc.ca/violence-conjugale/comprendre/conséquences>

¹⁰ Howe, M.E. et Alpert, E.J. [2009]. « A public health approach to intimate partner violence », Dans C. Mitchell et D. Anglin (Eds.), *Intimate partner violence: A health-based perspective* (pp. 275-287). Oxford : Oxford University Press.

¹¹ Nicolaidis, C. et Liebschutz, J. [2009]. « Chronic physical symptoms in survivors of intimate partner violence », dans C. Mitchell et D. Anglin (Eds.), *Intimate partner violence: A health-based perspective* (pp. 133-145). Oxford : Oxford University Press.

¹² Heise, L. et Garcia-Moreno, C. [2002]. « La violence exercée par des partenaires intimes », dans E.G. Krug, L.L. Dahlberg, J.A. Mercy, A. Zwi et R. Lozano-Ascencio [Eds.], *Rapport mondial sur la violence et la santé* [pp. 97-135]. Genève : Organisation mondiale de la Santé.

¹³ Hottot Mahony, T. [2011]. *Les femmes et le système de justice pénale. Femmes au Canada : rapport statistique fondé sur le sexe*, 6e édition, Ottawa : Statistique Canada.

¹⁴ Warshaw, C., Brashler, P. et Gil, J. [2009]. « Mental health consequences of intimate partner violence », dans C. Mitchell et D. Anglin (Eds.), *Intimate partner violence: A health-based perspective* (pp. 147-171). Oxford : Oxford University Press.

¹⁵ Holt, S., Buckley, H. et Whelan, S. [2008]. « The impact of exposure to domestic violence on children and young people: A review of the littérature », *Child Abuse & Neglect*, 32, 797-810.

¹⁶ Lessard, G. et Paradis, F. [2003]. *La problématique des enfants exposés à la violence conjugale et les facteurs de protection. Recension des écrits*. Québec : Institut national de santé publique du Québec

¹⁷ Léveillé, S., Chamberland, C. et Tremblay-Renaud, A. [2007]. « Quand le développement personnel des parents compromet aussi celui de leurs enfants : État de la situation », dans C. Chamberland, S. Léveillé et N. Trocmé [Eds.], *Enfants à protéger, parents à aider : Des univers à rapprocher*. Québec : Les presses de l'Université du Québec.

¹⁸ Statistique Canada [2006]. *Mesure de la violence faite aux femmes : Tendances statistiques*. Ottawa : Statistique Canada.

de 2009 chiffre ces coûts à 7,4 milliards de dollars¹⁹ pour la société canadienne. Sur cette somme, 5,9 milliards de dollars sont associés aux victimes. Si les coûts pour les victimes sont très importants, ils sont aussi conséquents pour certains services de l'État et d'autres acteurs de la société. La violence conjugale coûterait, entre autres, 545 millions de dollars au système judiciaire, 411 millions aux services sociaux et 78 millions aux employeurs. Des coûts non négligeables.

Nous estimons donc que l'élimination, ou à tout le moins le recul, de la violence conjugale permettrait à moyen terme de diminuer le recours tant par les femmes que par leurs enfants, à des services de santé, à des services policiers, à l'appareil judiciaire, à du soutien scolaire, à du remplacement du revenu, etc. Les solutions que nous proposons auront pour effet de diminuer, à moyen et long terme, la pression sur les systèmes de services publics et, par voie de conséquence, auront un impact sur les finances de l'État.

NOS RECOMMANDATIONS POUR PROTÉGER LES FEMMES ET LES ENFANTS VICTIMES

❖ La nécessité d'investir dans les ressources spécialisées en violence conjugale

Afin de permettre aux maisons d'aide et d'hébergement pour femmes victimes de violence conjugale de continuer d'assumer le rôle essentiel qu'elles jouent depuis de nombreuses années, non seulement dans le soutien aux femmes et aux enfants qui tentent d'échapper à la violence, mais également dans la lutte contre ce problème social encore trop répandu, le gouvernement doit leur octroyer des ressources financières supplémentaires.

Un premier rehaussement du financement des maisons d'aide et d'hébergement, octroyé entre 2004 et 2009, a permis aux maisons d'hébergement d'offrir aux femmes et aux enfants victimes de violence conjugale la gamme de services dont ils avaient besoin, et ce, peu importe où ils se trouvaient au Québec. Cet argent supplémentaire a également permis aux maisons d'assurer de très nombreuses activités de sensibilisation et de prévention dans leur milieu respectif.

En plus de cela, plusieurs collaborations ont vu le jour entre les maisons et d'autres groupes ou institutions afin d'assurer une meilleure protection des femmes et des enfants victimes. Il n'est pas surprenant que sur les 84 500 demandes reçues par téléphone, courriel ou via les réseaux sociaux en 2019-2020, près de 16 000 (18,7 %) provenaient de professionnel.le.s qui voulaient aider des femmes ou des enfants victimes de violence conjugale. Enfin, ces sommes supplémentaires ont permis aux maisons de développer leurs actions de sensibilisation dans les écoles de leur région. Sans nul doute, ce rehaussement du financement a permis d'éviter que de nombreuses

¹⁹ ZHANG, T. et al [2009] *Une estimation de l'incidence économique de la violence conjugale au Canada en 2009*, consulté en ligne le 11 août 2018 : http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jp-cj/vf-fv/rr12_7/rr12_7.pdf

femmes continuent de vivre dans une relation de violence et craignent pour leur sécurité et celle de leurs enfants.

Or, si la subvention versée permettait de répondre aux besoins il y a dix ans, ce n'est plus le cas actuellement. Rapidement, on a pu constater que la formule de financement était insuffisante pour permettre aux maisons de plus grande capacité d'accueil (à partir de 15 places) de répondre aux besoins. De plus, une collecte d'informations réalisée auprès des maisons membres du Regroupement à l'automne 2017 a permis de constater que certaines maisons avaient dû couper des heures d'intervention en hébergement, des heures d'intervention jeunesse et des heures consacrées à la gestion. Aussi, plusieurs ont indiqué que face au manque de budget, elles devaient diminuer les activités de prévention et de sensibilisation pour répondre à la demande en intervention. Enfin, dans nombre de maisons, on n'arrivait pas à suffire à la demande pour des services de consultation externe et certaines ont dû mettre en place des listes d'attente. Cette demande a été grandement amplifiée depuis le début de la pandémie. De nombreuses femmes ont toujours besoin d'être hébergées, mais beaucoup, du fait des incertitudes engendrées par la pandémie, préfèrent rencontrer une intervenante à l'externe. Depuis la fin du premier confinement, cette tendance est particulièrement remarquée par nos maisons membres et s'est amplifiée au cours de l'année 2020.

Une pénurie de personnel qui s'est aggravée durant la pandémie

À cela s'ajoute le problème de pénurie du personnel qui touche cruellement les maisons d'aide et d'hébergement. Déjà, elles perdaient leurs travailleuses au profit du réseau de la santé et des services sociaux qui offre de meilleures conditions de travail (salaires, horaires, etc.) ou d'autres organismes ouverts de jour, du lundi au vendredi, et où elles ne seront pas confrontées à tous les enjeux liés à la sécurité – celle des femmes et des enfants qu'elles soutiennent et la leur – que comporte le travail dans une ressource spécialisée en violence conjugale. Une recherche réalisée en 2019 a révélé que près de 50 % des intervenantes permanentes et sur appel ont quitté leur emploi au cours des deux dernières années²⁰. C'est un véritable casse-tête pour les gestionnaires qui passent de nombreuses heures à la recherche de nouvelles intervenantes, à les former et à les retenir. Il est bien rare que les équipes en maison d'hébergement soient complètes.

Or, la pandémie est venue empirer le problème et mettre encore plus en lumière la fragilité des maisons qui se sont retrouvées près de la rupture de service. En cette période de pénurie de main-d'oeuvre, on a assisté à des stratégies très agressives de recrutement du réseau de la santé qui allait jusqu'à offrir des primes à des travailleuses de maisons si elles réussissaient à convaincre certaines de leurs collègues de rejoindre les rangs du CISSS ou du CIUSSS de leur région. Par ailleurs, avec des employées absentes, en attente d'un résultat de test de dépistage pour elles ou pour leurs enfants retournés à l'école, couplé à d'autres absences ou au départ d'employées qui ont cessé

²⁰ HOULFORT, N., BLANCHETTE-LUONG, V, MESSING, K, RIEL, J [2019]. *Conditions de travail, conciliation travail-famille et activité de travail des intervenantes et des coordonnatrices en maisons d'hébergement pour femmes victimes de violence conjugale, Rapport préliminaire*, CINBIOSE, Montréal, p. 11-12.

de travailler pour plusieurs employeurs afin d'éviter les risques de contamination, il est arrivé à plusieurs reprises que les responsables des maisons soient incapables de trouver du personnel sur appel pour assurer les quarts de travail de nuit ou de fin de semaine. Pour régler ces problèmes, compléter et stabiliser les équipes, il est impérieux de pouvoir améliorer les salaires et les conditions de travail offertes en maison.

Une évaluation sérieuse des besoins

Le Regroupement a donc évalué les besoins de ses maisons membres pour répondre aux impératifs de leur mission, c'est-à-dire pour préserver la gamme de services et tenir compte des nouveaux besoins des femmes violentées.²¹

Déjà l'an dernier, le Regroupement avait actualisé la formule de calcul du budget des maisons basée sur les besoins d'une maison de 12 places (et modulée en fonction du nombre de places – c'est-à-dire ajout ou retrait d'un montant de 12 000 \$ par place supplémentaire ou en moins) qui avait été proposée par le MSSS en 2004. L'actualisation prévoyait aussi corriger le manque à gagner des maisons de plus grande capacité d'accueil qui ont besoin de plus de personnel.

Au cours de la présente année, les salaires ont été ajustés pour viser un salaire horaire moyen de 27,06 \$ pour les intervenantes, soit l'équivalent du salaire moyen versé aux hommes^{22 23} en 2019^{24 25} et les autres dépenses ont été indexées de 3,25% pour couvrir l'augmentation des coûts de fonctionnement.

Le MSSS a reconnu le bien-fondé de ce mode de calcul puisqu'il l'a utilisé pour répartir les sommes allouées cette année.

Pour permettre à nos 43 maisons membres de répondre pleinement aux besoins des femmes et des enfants, selon cette formule de calcul, une enveloppe totale de 52,2M\$ serait nécessaire. Si on applique le même calcul pour l'ensemble des maisons d'aide et d'hébergement pour femmes violentées ou vivant d'autres problématiques²⁶ actuellement financées par le ministère de la Santé et des Services sociaux (110 maisons), le montant nécessaire serait de 130,5M\$ récurrents.

²¹ RMFVVC [2019] *Répondre aux besoins des femmes victimes de violence conjugale et de leurs enfants*, Montréal, 43 p.

²² Les maisons sont tenues d'appliquer la Loi sur l'équité salariale.

²³ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, Rémunération horaire moyenne des employés, résultats selon le sexe pour diverses caractéristiques de la main-d'œuvre, de l'emploi et du milieu de travail, Québec, Ontario et Canada, consulté en ligne : https://statistique.quebec.ca/fr/produit/tableau/remuneration-horaire-moyenne-des-employes-resultats-selon-le-sexe-pour-diverses-caracteristiques-de-la-main-doeuvre-de-lemploi-et-du-milieu-de-travail-quebec-ontario-et-canada#tri_tertr=50040&tri_sexe=5

²⁴ Les salaires ainsi visés pour les travailleuses en maison équivalent aux salaires moyens qui étaient versés au Québec pour des postes demandant un diplôme d'études postsecondaires, en 2019., soit il y a plus d'un an. Afin d'éviter d'accroître le retard, nous avons conseillé aux maisons de les ajuster à chaque année en fonction des données disponibles.

²⁵ Pour les postes de coordination et de soutien technique, la même logique a été appliquée, en ajustant le niveau académique.

²⁶ Pour 2020-2021, toutes les maisons pour femmes violentées [certaines ayant une mission plus large et recevant aussi des femmes vivant d'autres problématiques], et non pas seulement les maisons pour femmes victimes de violence conjugale ont eu accès aux sommes prévues dans le budget. Des discussions auront cours sous peu avec le MSSS pour déterminer l'accès futur aux différentes enveloppes.

Les effets du Budget 2020 et le manque à gagner en 2021-2022

Dans les 24 M\$ par an inclus dans le Budget 2020, 14 M\$ ont été alloués aux maisons d'aide et d'hébergement²⁷. Ce montant se répartissait ainsi : 10 M\$ pour le rehaussement des subventions à la mission globale et 4 M\$ pour l'adaptation des services (Mesure 16). Ce 4 M\$ correspond grosso modo à notre demande d'inclure un montant de 30 000 \$ dans le budget de chacune des maisons pour qu'elles puissent répondre aux besoins d'adaptation aux réalités régionales (besoins des femmes marginalisées sur leur territoire).

En 2019-2020, avant l'ajout de ces sommes, l'enveloppe de financement à la mission destinée à l'ensemble des maisons d'aide et d'hébergement pour femmes était de 78,2M\$. Avec l'ajout de 14M\$ récurrents, elle est maintenant de 92,2M\$. Le manque à gagner pour atteindre la cible projetée est donc de 38,3M\$ pour l'ensemble des maisons.

Évidemment, si on répartissait cette augmentation sur deux ans, il faudrait ajuster la somme la deuxième année pour tenir compte de l'augmentation des coûts de fonctionnement, estimée à 3,25 %.

La récurrence des sommes pour la mission globale

En 2020-2021, le MSSS a réussi à dégager quelque 8,7 M\$ provenant de budgets précédents, liés au plan d'action (Mesure 16, 17 et 18). Cet argent a été bienvenu, mais l'an prochain, il ne sera plus disponible pour nos membres, car il servira à combler d'autres besoins, notamment à augmenter le nombre de places dans les maisons de 2^e étape. Le manque à gagner indiqué ci-dessus doit donc être comblé de façon récurrente. Ce dont les maisons ont besoin pour pouvoir répondre et s'adapter aux besoins de l'ensemble des femmes et enfants qu'elles soutiennent ce sont des budgets récurrents, stables d'une année à l'autre et destinés à leur mission globale. Et s'il est nécessaire dans certaines régions d'augmenter le nombre de places dans plusieurs maisons ou de développer de nouvelles maisons, il faut d'abord consolider la capacité des maisons existantes. Elles doivent pouvoir offrir ou réoffrir les services en place en ayant le personnel suffisant. Sans une meilleure capacité de recrutement et de rétention de leur équipe, les maisons ne seront pas capables d'avoir le personnel suffisant pour soutenir plus de femmes.

Diversifier les enveloppes en fonction des problématiques

Les sommes incluses dans le Budget 2020 provenaient de l'enveloppe Violence conjugale. Dans la mesure où le MSSS décide de mieux répondre aux besoins de femmes vivant différents types de violence ou de problématiques sociales, en plus de ceux des femmes victimes de violence conjugale, il importe que les maisons qui accueillent ces femmes aient accès à des fonds destinés à ces problématiques. Il

²⁷ Le reste était destiné aux maisons de deuxième étape.

importe donc que les budgets dédiés à d'autres problématiques (par exemple à l'itinérance) puissent être mobilisés. En effet, les fonds destinés à la violence conjugale ne peuvent suffire à répondre à tous les besoins. S'il est impossible de puiser à d'autres sources, ce sont les femmes victimes de violence conjugale et leurs enfants qui n'auront pas accès à tout le soutien dont elles ont besoin.

❖ Des besoins de développement

En 2017, le MSSS, le CIUSSS Centre-Sud-de-Montréal, la Fédération des maisons d'hébergement pour femmes et le Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale ont entrepris des travaux pour documenter et trouver des solutions au nombre important de refus de demandes d'hébergement dans les maisons de certaines régions. Ces travaux ont progressé avec parfois de longues pauses. Un groupe de travail incluant trois autres Centres intégrés de santé et de services sociaux vient de reprendre le dossier et devrait arriver à des conclusions en cours d'année. Afin de pouvoir apporter rapidement des solutions, il serait pertinent de prévoir des sommes à cet effet dans le prochain budget.

À partir de collectes de données réalisées en 2018 et 2019, le Regroupement a procédé à une évaluation des besoins en développement qui couvre les coûts minimums pour combler la pénurie de places d'hébergement pour les femmes et enfants victimes de violence conjugale dans différentes régions du Québec. Il serait possible d'augmenter le nombre de places disponibles dans des maisons situées dans les régions où le nombre de refus ou les taux d'occupation sont les plus élevés. On pourrait ainsi créer 81 places en maison (1,7M\$). De plus, il faudrait prévoir 6,16M\$ pour ouvrir 5 nouvelles maisons (Montréal, Outaouais et Abitibi-Ouest), ce qui ajouterait 68 places supplémentaires dans les prochaines années.

Région	Nb de places
Montréal	6
Outaouais	12
Lanaudière	12
Laval	12
Saguenay-Lac-Saint-Jean	7
Estrie	8
Capitale-Nationale	10
Mauricie	4
Abitibi-Témiscamingue	2
Côte-Nord	2
Gaspésie	3
Laurentides	3
Coût estimé	1,7M\$

Le comité du MSSS pourra réévaluer ces données, mais nous estimons que 7,9M\$ seraient nécessaires.

Outre les places à développer, un certain nombre de places existantes en maisons n'ont jamais été financées. On estime leur nombre à quelque 50. Si les maisons, qui les rendent disponibles sans avoir obtenu le financement correspondant, décidaient d'abandonner ces places en raison de difficultés financières, cela viendrait grossir le problème du manque de places. Il serait donc judicieux que le MSSS les reconnaisse et les finance. Nous estimons le coût à 1,25M\$

En résumé, les besoins exprimés ici sont de :

Manque à gagner pour la consolidation des maisons existantes	38,3M\$
Développement de places dans les maisons existantes	1,73M\$
Création de 5 nouvelles maisons	6,16M\$
Reconnaissance de places existantes non financées	1,25M\$
Total	47,4M\$

Les maisons d'aide et d'hébergement ont développé une gamme de services spécialisés pour répondre aux besoins des femmes et des enfants victimes de violence conjugale. Il n'existe pas d'autres ressources semblables et leurs services coûteraient nettement plus cher s'ils étaient offerts par les établissements du réseau public. Si nous voulons que les femmes et les enfants victimes de violence conjugale continuent de recevoir toute l'aide dont ils ont besoin, le gouvernement doit soutenir les maisons d'aide et d'hébergement en investissant les sommes adéquates.

Le budget demandé pour la consolidation des services des maisons d'aide et d'hébergement s'inscrit dans les revendications de hausse du financement présentées par les organismes communautaires en santé et en services sociaux (campagne CA\$\$\$H!) et plus largement dans les revendications portées par les organismes communautaires (campagne du RQ-ACA). Nous soulignons l'importance que ces sommes supplémentaires, une fois débloquées, soient versées via le Programme de soutien aux organismes communautaires. Nous recommandons que :

1. Le Ministère de la Santé et des Services (MSSS) investisse **38,3 M\$²⁸** pour **consolider les services existants dans les maisons d'aide et d'hébergement pour femmes victimes de violence conjugale et pour femmes violentées**, afin de pouvoir répondre aux besoins des femmes et des enfants hébergés et non hébergés.
2. Le MSSS **ajoute à l'enveloppe Violence conjugale des fonds d'autres sources (par exemple l'itinérance)**, s'il décide d'appliquer le modèle de

²⁸ Il s'agit d'un montant récurrent qui devra être indexé pour tenir compte des coûts de fonctionnement afin de ne pas se retrouver dans la situation actuelle, où les budgets ne suffisent plus à couvrir l'ensemble des services existants en 2008-2009, année de la dernière injection d'argent neuf.

- financement non seulement aux maisons pour femmes victimes de violence conjugale, mais aussi aux maisons pour femmes vivant d'autres problématiques,
3. Le MSSS investisse **7,88M\$²⁹** pour pallier au problème de manque de places dans les maisons pour femmes victimes de violence conjugale. Cela implique l'ouverture de nouvelles places dans les maisons existantes et la création de quatre nouvelles maisons d'aide et d'hébergement de 15 places dans des régions ciblées³⁰. C'est sans compter les sommes qui devront être versées par la Société d'habitation du Québec (SHQ) pour la construction ou l'acquisition-rénovation des quatre édifices nécessaires. La SHQ peut fournir des chiffres sur ces coûts.
 4. Le MSSS finance les places existantes, mais non reconnues pour éviter de grossir le problème du manque de places. Le montant nécessaire est estimé à **1,25M\$**.

Une autre façon de rendre plus de places disponibles en maison d'aide et d'hébergement est de permettre aux femmes qui y séjournent de quitter la ressource dès que leur situation est stabilisée. Pour faciliter leur sortie, des appartements doivent être disponibles dans une maison de deuxième étape (lorsque leur sécurité est encore menacée) ou dans une habitation à loyer modique ou autre logement social. Le dernier budget a permis au MSSS de financer plus adéquatement les maisons de deuxième étape existantes. Un certain nombre d'autres sont en développement, mais il faut faciliter la livraison de logements de 2^e étape en soutenant de façon pérenne leur développement. Le gouvernement du Québec vient de signer une entente avec le gouvernement fédéral pour l'utilisation de 3,7 milliards \$ sur 10 ans consentis dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement. Cette entente devrait permettre de rendre plus de logements sociaux accessibles.

De plus, une proportion importante de femmes hébergées (39,2 %) doivent compter sur les prestations d'aide sociale pour assurer leurs besoins lorsqu'elles quittent la maison d'hébergement. Elles doivent parfois attendre quelques mois pour amasser les sommes nécessaires pour se réinstaller dans un logement autonome avec leurs enfants. Pendant l'hébergement, ces femmes reçoivent une allocation pour contraintes temporaires pour au plus trois mois consécutifs à compter de leur date d'admission en maison et une prestation spéciale de 100 \$ par mois pour couvrir leurs besoins spéciaux pendant leur séjour. Afin de faciliter leur installation en logement, il serait nécessaire que le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) bonifie leurs prestations pour les premiers mois suivant leur départ de la maison d'hébergement ou alloue une prestation spéciale d'installation dans un logement autonome.

²⁹ Il s'agit aussi de sommes récurrentes à ajuster au fil des ans. Les maisons nous ont indiqué qu'elles accepteraient d'ajouter des places, donc d'augmenter leur charge de travail, uniquement si elles ont la certitude que leur budget global sera consolidé.

³⁰ La mise sur pied d'une maison prend de 3 à 5 ans. Le budget de fonctionnement ne sera pas versé tout de suite, mais un engagement ferme à les financer et un budget de démarrage sont nécessaires pour permettre le développement des projets.

Nous recommandons que :

5. **Le MSSS continue de soutenir financièrement le plan de développement de maisons de deuxième étape (MH2) à travers le Québec**, élaboré par l'Alliance des maisons d'hébergement de 2e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale. On estime que **6,5 M\$ supplémentaires sont nécessaires** pour financer les services dans les nouvelles MH2 qui ouvriront dans les 3 prochaines années (142 unités à venir)
6. **Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), via la SHQ approuve 106 nouvelles unités destinées aux MH2** en attente depuis 2019. Elles permettraient d'ouvrir des ressources dans 4 nouvelles régions Outaouais, Laurentides, Lanaudière et Mauricie
7. **Le MAMH crée plus d'unités de logements sociaux à travers le Québec et s'assure qu'elles soient accessibles aux femmes victimes de violence conjugale.**
8. **Le MTESS verse une aide financière supplémentaire aux femmes qui quittent une maison d'aide et d'hébergement** pour leur permettre de se réinstaller dans un logement.

❖ **Assurer la mise en œuvre des recommandations des rapports récents.**

Comme nous l'avons dit précédemment, en décembre le gouvernement recevait le premier rapport du Comité d'examen des décès liés à la violence conjugale ainsi que celui du Comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale. Les deux rapports contiennent plus de 200 recommandations :

- Campagnes de sensibilisation;
- Création d'outils de sensibilisation, d'information et de prévention, de protocoles de référence interorganismes par et pour les communautés autochtones;
- Mise en place de mécanismes de concertation intersectorielle visant l'évaluation des risques liés à la violence conjugale dans toutes les régions du Québec incluant dans les communautés autochtones;
- Meilleure information et sensibilisation sur la violence envers les femmes pour les femmes immigrantes et accès à des services adaptés;
- Outils d'investigation et d'évaluation des risques à l'intention des services policiers; révision des pratiques;
- Formation de base et continue dans plusieurs secteurs (policier, santé et services sociaux, périnatalité, médecine, droit, etc.);
- Accompagnement psychosocial / judiciaire des personnes victimes tout au long du processus;
- Faciliter l'accès aux services pour les victimes;
- Conseil et représentations des victimes;
- Meilleur soutien des victimes à travers les systèmes de justice criminelle et à l'exécution de la peine;
- Sécurité des personnes victimes;

- Évaluation et meilleur accès aux services pour les auteurs;
- Évaluation des conjoints violents;
- Cohérence du système judiciaire;
- Instauration d'un tribunal spécialisé;
- Coordination et intégration des actions en matière de violences sexuelles et conjugales.

La ministre Sonia LeBel, alors ministre de la Justice, avait déjà obtenu un budget de 50 M\$ pour permettre la mise en œuvre des recommandations du Comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale. Le dernier budget a alloué des sommes qui ont permis à la ministre Charest d'élaborer, avec ses collègues, le Plan d'action spécifique pour prévenir les situations de violence conjugale à haut risque de dangerosité et accroître la sécurité des victimes 2020-2025, rendu public le 3 décembre. Toutefois, on le constate, le chantier est très vaste et si on ne veut pas que ces rapports restent lettre morte, les budgets déjà alloués ne seront pas suffisants. Il faudra rendre disponibles les ressources nécessaires dès le prochain exercice financier.

Nous recommandons que :

9. Le gouvernement alloue des sommes supplémentaires pour la coordination et la mise en œuvre des recommandations du Comité d'examen des décès liés à la violence conjugale ainsi que celui du Comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale.

CONCLUSION

Le programme que nous proposons est certes ambitieux et implique à court terme une injection importante d'argent, mais il nous apparaît nécessaire et primordial pour assurer la sécurité des femmes et des enfants qui subissent la violence conjugale.

Au moment de prendre des décisions financières, il importe de garder en tête les conséquences terribles de la violence conjugale sur la vie et la santé des femmes et des enfants qui en sont victimes. L'octroi de nouveaux budgets favoriserait un meilleur dépistage, accueil et accompagnement de ces femmes et de ces enfants afin de leur permettre de retrouver une vie exempte de violence. Également, la réduction du nombre de victimes de violence conjugale, ou du moins la sortie plus rapide du contexte de violence permettrait de diminuer, à moyen et long terme, les coûts inhérents aux soins de santé, aux services sociaux, aux services de police, de justice, aux services correctionnels, au soutien scolaire des enfants, etc. De plus, avec une meilleure santé et une meilleure participation à la vie active, les femmes contribueraient dans une plus grande mesure à l'économie québécoise.

Nous concluons sur l'importance que la ministre responsable de la Condition féminine, avec ses collègues du Comité transpartisan, détermine avec les ministères concernés,

quelles actions devront être prioritaires pour rebâtir la confiance des victimes dans le système judiciaire et sauver des vies. Nous croyons donc que le ministre des Finances doit lui donner les moyens d’agir en dégagant les marges de manœuvre nécessaires pour que ce 3e budget contienne des engagements significatifs et efficaces qui fassent reculer durablement la violence conjugale et qui permettent d’éviter que de nouvelles femmes perdent la vie, tuées par leur conjoint.

La sécurité des femmes et des enfants, ça n’a pas de prix !

Nos recommandations

Nous recommandons que

1. Le Ministère de la Santé et des Services (MSSS) investisse 38,3 M\$³¹ pour consolider les services existants dans les maisons d'aide et d'hébergement pour femmes victimes de violence conjugale et pour femmes violentées afin de pouvoir répondre aux besoins des femmes et des enfants hébergés et non hébergés.
2. Le MSSS additionne à l'enveloppe Violence conjugale des fonds d'autres sources (par exemple Itinérance) s'il décide d'appliquer le modèle de financement non seulement aux maisons pour femmes victimes de violence conjugale, mais aussi aux maisons pour femmes vivant d'autres problématiques.
3. Le MSSS investisse 7,88M\$³² pour pallier au problème de manque de places dans les maisons pour femmes victimes de violence conjugale. Cela implique l'ouverture de nouvelles places dans les maisons existantes et la création de quatre nouvelles maisons d'aide et d'hébergement de 15 places dans des régions ciblées³³. C'est sans compter les sommes qui devront être versées par la Société d'habitation du Québec (SHQ) pour la construction ou l'acquisition-rénovation des quatre édifices nécessaires. La SHQ peut fournir des chiffres sur ces coûts.
4. Le MSSS finance les places existantes, mais non reconnues pour éviter de grossir le problème du manque de places. Le montant nécessaire est estimé à 1,25M\$.
5. Le MSSS continue de soutenir financièrement le plan de développement de maisons de deuxième étape(MH2) à travers le Québec, élaboré par l'Alliance des maisons d'hébergement de 2e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale. On estime que 6,5 M\$ supplémentaires sont nécessaires pour financer les services dans les nouvelles MH2 qui ouvriront dans les 3 prochaines années (142 unités à venir)
6. Le ministère des Affaires municipales et de l'habitation (MAMH), via la SHQ approuve 106 nouvelles unités destinées aux MH2, en attente depuis 2019. Elles permettraient d'ouvrir des ressources dans 4 nouvelles régions Outaouais, Laurentides, Lanaudière et Mauricie
7. Le MAMH crée plus d'unités de logements sociaux à travers le Québec et s'assure qu'elles soient accessibles aux femmes victimes de violence conjugale.
8. Le MTESS verse une aide financière supplémentaire aux femmes qui quittent une maison d'aide et d'hébergement pour leur permettre de se réinstaller dans un logement.
9. Le gouvernement alloue des sommes supplémentaires pour la coordination et la mise en œuvre des recommandations du Comité d'examen des décès liés à la violence conjugale ainsi que celui du Comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale.

³¹ Il s'agit d'un montant récurrent qui devra être indexé pour tenir compte des coûts de fonctionnement afin de ne pas se retrouver dans la situation actuelle, où les budgets ne suffisent plus à couvrir l'ensemble des services existants en 2008-2009, année de la dernière injection d'argent neuf.

³² Il s'agit aussi de sommes récurrentes à ajuster au fil des ans. Les maisons nous ont indiqué qu'elles accepteraient d'ajouter des places, donc d'augmenter leur charge de travail, uniquement si elles ont la certitude que leur budget global sera consolidé.

³³ La mise sur pied d'une maison prend de 3 à 5 ans. Le budget de fonctionnement ne sera pas versé tout de suite, mais un engagement ferme à les financer et un budget de démarrage sont nécessaires pour permettre le développement des projets.